



Sociaal en Cultureel Planbureau

Sociale en Culturele Ontwikkelingen

Stand van Nederland 2023



Sociale en Culturele Ontwikkelingen

Stand van Nederland 2023

onder redactie van

Debbie Verbeek-Oudijk

Sarah Hardus

Andries van den Broek

Mark Reijnders

met bijdragen van

Freek Bucx, Evelien Eggink, Bram Geurkink, Marc van Gool, Willem Huijnk, Edith Josten, Yvonne de Kluizenaar, Mariska Kromhout, Lonneke van Noije, Martin Olsthoorn, Dirk Postma, Josje den Ridder, Anne Roeters, Roelof Schellingerhout, Ab van der Torre, Lotte Vermeij, Maroesjka Versantvoort en Frieke Vonk



Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, april 2023

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2023

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: Tineke Dijkstra

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via

DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Inleiding	5
Synthese: De sociaal-maatschappelijke stand van Nederland	6
1 Samenleven in verscheidenheid	29
2 Meer meedoen aan het maatschappelijk leven	50
3 Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties	70
4 Verduurzaming vanuit burgerperspectief	90
5 Democratie en vertrouwen	111

Inleiding

In de nieuwe publicatiereeks Sociale en Culturele Ontwikkelingen (SCO) schetst het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) jaarlijks een beeld van hoe het sociaal-maatschappelijk met Nederland gaat. Dat doen we vanuit het perspectief van mensen. Op basis van nieuwe gegevens en relevante SCP-onderzoeken gaan we in op de vraag hoe het gaat met mensen en met de samenleving als geheel, duiden we de ontwikkelingen in het beleid en in de samenleving, en verbinden daaraan een aantal overkoepelende handvatten voor beleid en politiek. Daarnaast bieden we verdiepende inzichten in vijf maatschappelijke opgaven, schetsen we de hoofdlijnen en handelingsopties voor beleid en verduidelijken we welke keuzes dit vraagt van politiek en overheid. Keuzes die bepalend zijn voor hoe de samenleving er de komende jaren en in de verdere toekomst uit zal zien. En die keuzes zijn nodig. De financiële middelen, het aantal mensen, wat de omgeving aankan en wat mensen kunnen en willen: dat alles is immers niet oneindig. De kennis die het SCP met deze publicatie ontsluit, is specifiek ontwikkeld met oog op het begrotingsproces van de overheid, zodat relevante sociaal-maatschappelijke inzichten tijdig kunnen worden meegewogen door beleidsmakers en politici.

Hierna schetsen we de stand van Nederland aan de hand van ontwikkelingen binnen een aantal maatschappelijke opgaven waar we als samenleving nu en in de komende jaren mee te maken heeft. Het startpunt daarvoor is het leven van mensen. Het gaat dan bijvoorbeeld om hoe het gaat met mensen, wat zij doen in hun dagelijks leven en waar zij tegenaan lopen, en wat de verwachtingen van mensen over andere mensen en de overheid zijn. Daarnaast gaan we in op een aantal relevante ontwikkelingen in het beleid en de processen en structuren die daar vorm aan geven, en wat de mogelijke gevolgen daarvan zijn op het leven van mensen en de maatschappelijke opgaven. Dat stelt ons in staat om in deze studie uitspraken te doen over waar de raakvlakken liggen tussen verschillende leefdomeinen van mensen en wat dit van beleid vraagt.

Dit doen we aan de hand van vijf maatschappelijke opgaven die het SCP al eerder signaleerde in de publicatie *Koersen op de samenleving* (SCP 2021):

- 1 Samenleven in verscheidenheid
- 2 Zinvol en volwaardig mee kunnen doen aan het maatschappelijk leven
- 3 Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties
- 4 Een evenwichtige maatschappelijke verdeling bij verduurzaming
- 5 Vertrouwen (kunnen) hebben in democratie en overheid

Op basis van deze vijf opgaven doen we uitspraken over de maatschappelijke stand van het land, lichten we toe hoe we de ontwikkelingen in beleid waarderen, kijken we welke uitdagingen dit oplevert voor de toekomst en duiden we waar de handelingsperspectieven liggen. Vervolgens richten we ons op specifieke handelingsperspectieven voor ieder maatschappelijke opgave voor beleid. In verdiepende notities bieden we per opgave een overzicht van relevante recente beleidsplannen, presenteren we actuele inzichten en cijfers en verbinden hier beleidsimplicaties aan.

Synthese: De sociaal-maatschappelijke stand van Nederland

Kwaliteit van de samenleving is relatief hoog

Op basis van het onderzoek naar de sociale en culturele ontwikkelingen in Nederland blijkt dat de kwaliteit van de Nederlandse samenleving relatief hoog is. De kwaliteit van leven in Nederland is gemiddeld genomen hoog, net zoals de maatschappelijke samenhang en het sociale vertrouwen. De Nederlandse samenleving is nog steeds een *high trust society*. Een meerderheid van 76% ervaart binding met de Nederlandse samenleving, 83% voelt zich er thuis en het sociaal vertrouwen is al jaren stabiel en stijgt zelfs licht, ondanks eerdere grote crises.

Tegelijkertijd ervaren mensen dat polarisatie in Nederland toeneemt. Een ruime meerderheid denkt dat er conflicten zijn tussen mensen met verschillende politieke opvattingen en dat meningsverschillen steeds groter worden. Toch blijkt uit onderzoek niet dat de politiek-inhoudelijke polarisatie toeneemt (Miltenburg et al. 2022; Dekker 2022). Meningsverschillen onder Nederlanders zijn op de meeste maatschappelijke en politieke thema's niet steeds groter geworden, al nemen ze op een aantal onderwerpen (lidmaatschap Europese Unie, directe democratie en klimaat) wel iets toe. Ook is er op veel maatschappelijke thema's geen beweging naar de uitersten. Toch is dat wel de ervaring van mensen. Als redenen daarvoor wijzen ze vaak op de verharding van het debat in de politiek en in de (sociale) media: mensen luisteren daar niet meer naar elkaar, er is weinig begrip en respect en mensen zouden zich ingraven in het eigen gelijk (Miltenburg et al. 2022).

De meeste Nederlanders hebben op dit moment het gevoel erbij te horen en ze hebben voldoende mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving en er voor anderen te zijn. Bijvoorbeeld door te werken, onderwijs te volgen, vrijwilligerswerk te doen of mantelzorg te bieden, of een combinatie daarvan. De meeste mensen kunnen, willen en doen dat ook. Ze zijn ook in staat en bereid om hun activiteiten (drastisch) op korte termijn aan te passen, als de omstandigheden daar om vragen. Bijvoorbeeld tijdens de coronapandemie, of na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne.

Daar staat tegenover dat het vertrouwen in de politiek op dit moment laag is en mensen grote twijfels hebben over het probleemoplossend vermogen van de overheid. De onvrede over de richting die het land op gaat en het vertrouwen in de politiek onder alle bevolkingsgroepen zijn in de loop van 2022 verder gedaald (Den Ridder et al. (nog te verschijnen)). Deze versombering in hoe mensen vinden dat het gaat met de samenleving lijkt te komen door een algemeen gevoelde opeenstapeling van maatschappelijke problemen, in combinatie met een gevoel dat de politiek en de overheid daar weinig responsief mee om lijken te gaan en ook niet in staat zijn de problemen op te lossen.

Vooralsnog ziet het SCP in zijn onderzoek geen aanwijzingen dat deze ontwikkelingen de legitimiteit van de democratische rechtsstaat structureel ondermijnen. Zo trekt de overgrote meerderheid van mensen in Nederland de waarde van wetten niet in twijfel. Ook is de meerderheid positief over verworvenheden als de gelijke toegang tot zorg en onderwijs. Tegelijkertijd maken mensen zich zorgen over de houdbaarheid van die hoge kwaliteit van de samenleving, en over de verworvenheden die daarbij horen. Burgers hebben politiek en bestuur dermate negatief geëvalueerd dat er alle reden is om te blijven investeren in de legitimiteit van de democratische rechtsstaat met evenredige vertegenwoordiging voor alle groepen in de bevolking in Nederland.

Structurele ongelijkheid hardnekkig

Terwijl de kwaliteit van de samenleving in Nederland relatief hoog is, zijn er een aantal belangrijke ontwikkelingen die deze kwaliteit onder druk zetten. Naast het dalende vertrouwen van mensen in de politiek, gevoelens van polarisatie en risico's voor de legitimiteit, is er in Nederland ook sprake van grote onderlinge verschillen. Hoe het met mensen gaat, is afhankelijk van de verschillende hulpbronnen die ze hebben (economisch, sociaal, cultureel en persoonlijk kapitaal). Er is sprake van structurele ongelijkheid tussen groepen, die hardnekkig is en waar de overheid moeilijk grip op krijgt (Savage et al. 2013, 2015; RVS 2020; Vrooman et al. 2014, 2023).

Voor sommige mensen pakken de verschillen goed uit. Hun kwaliteit van leven is hoog, ze hebben vaker vertrouwen in de politiek en ze geven hun eigen leven ook een hoge waardering. Voor mensen met weinig hulpbronnen is het echter moeilijk om mee te komen in de samenleving en om het hoofd boven water te houden. Mensen die te maken hebben met een stapeling van problemen en die daarnaast weinig economische en persoonlijke hulpbronnen hebben, staan vaker ‘aan de zijlijn’: ze voelen zich bijvoorbeeld vaker eenzaam en zijn minder tevreden met hun leven. Ongeveer een op de zes volwassen Nederlanders (16%) bevindt zich in een dergelijke kwetsbare situatie (Vrooman et al. 2023). Van deze mensen kan veel minder verwacht en gevraagd worden dan van anderen. Zij hebben vaak juist ondersteuning nodig om mee te kunnen doen. Ondanks dat zij voor een deel aangewezen zijn op zorg van de overheid, bereikt de hulp waar mensen in deze groepen recht op hebben hen in sommige gevallen niet. Ook hebben zij het laagste vertrouwen in de overheid en de politiek van alle groepen die in het SCP in het kader van zijn onderzoek naar ongelijkheid in Nederland heeft onderzocht.

Maatschappelijke opgaven

Vanuit het perspectief van mensen ziet het SCP een aantal maatschappelijke opgaven die nu en in de toekomst een grote invloed hebben op de sociaal-maatschappelijke stand van het land en het leven van mensen. Het gaat er daarbij om hoe we vormgeven aan samenleven in verscheidenheid, hoe we ervoor zorgen dat mensen mee kunnen en mogen doen in de samenleving en, als dat niet lukt, hoe ze zorg en ondersteuning krijgen die daarbij helpt. Ook gaat het om hoe we vormgeven aan duurzaamheidstransities op een manier die bijdraagt aan de kwaliteit van leven en samenleven van zowel huidige als toekomstige generaties, en hoe we ervoor zorgen dat er bij het werken aan deze opgaven voldoende en brede steun is en blijft voor de democratische rechtsstaat.

Factoren als toenemende vergrijzing en migratie, een steeds diversere bevolkingssamenstelling en digitalisering geven deze opgaven nog eens een extra impuls. Zo beïnvloedt digitale technologie meer dan vroeger hoe we ons tot elkaar verhouden en met wie we in contact staan. De toenemende vergrijzing van de bevolking drukt in toenemende mate een stempel op de krapte op de arbeidsmarkt, maar ook op het aantal mensen dat beschikbaar is om alle andere zaken die in de samenleving gedaan moeten worden ook gedaan te krijgen, zoals het zorgen voor naasten als mantelzorger, het doen van vrijwilligerswerk, enzovoort.

Deze maatschappelijke opgaven zijn omvangrijk, vereisen een integrale aanpak en concentreren zich sterk op de vraag hoe inclusief en duurzaam onze toekomstige samenleving zal zijn. Dit vraagt om politieke keuzes over (her-)verdeling en investeringen voor de kwaliteit van leven in Nederland, nu en in de toekomst.

Visie op de samenleving

Die politieke keuzes zijn nodig. Niet alleen omdat de financiële middelen niet oneindig zijn, maar ook omdat er grenzen zijn aan wat onze leefomgeving aankan en wat mensen kunnen en willen. Om die keuzes te kunnen maken is allereerst een visie nodig op de toekomstige Nederlandse samenleving. Het ‘Grote Verhaal’; naar wat voor type samenleving zijn we op weg, wat is belangrijk en de moeite waard om na te streven met elkaar, wat willen we beschermen of compenseren als daar druk op komt te staan (bv. door een recessie of pandemie), en waar zetten we dan minder op in. Naast het formuleren van uitkomsten op het gebied van de economie en leefomgeving, gaat het daarbij dus om het formuleren van uitkomsten over de kwaliteit van de samenleving en de kwaliteit van leven in Nederland. Bijvoorbeeld op het gebied van zorg en gezondheid, sociale gelijkheid, veiligheid, politiek en sociaal vertrouwen, mee kunnen doen aan de samenleving, representatie en sociale cohesie. Vervolgens kunnen op basis hiervan samenhangende beleidsopgaven geformuleerd worden – specifieke opgaven waar beleid voor wordt ingezet.

Momenteel ontbreekt het nog aan een aanpak waarbij een visie op de samenleving centraal staat. De doelen die het kabinet heeft gesteld kennen weinig onderlinge samenhang en zijn relatief vaak gericht op een specifiek beleidsdomein. Er is dan onvoldoende doordacht hoe beleidsplannen elkaar kunnen versterken, of zelfs tegen kunnen werken. Dat vergroot de kans dat beleid weinig aansluit bij het leven van mensen, gericht is op de korte termijn en niet anticipeert op toekomstige ontwikkelingen. Het SCP heeft hier, ook in samenwerking met andere organisaties, al eerder aandacht voor gevraagd (SCP et al. 2021; SCP en RVS 2022).

Keuzes vanuit brede welvaart

Visie op de toekomst vraagt om prioriteiten en keuzes vanuit welvaart en welbevinden, nu en in de toekomst. Het werken vanuit een breed perspectief op de samenleving is dan urgent en noodzakelijk. Vanuit een bredewelvaartsperspectief kunnen sociaal-maatschappelijke, economische en leefomgevingsaspecten in samenhang worden gewogen. Dat is nodig en het belang daarvan wordt ook breed erkend in het politieke en maatschappelijke discours, maar bijvoorbeeld ook in de voornemens van het kabinet. Daarin is steeds meer zichtbaar dat groei van het bruto binnenlands product (bbp) weliswaar belangrijk is als graadmeter voor 'smalle' economische welvaart, maar tekortschiet als maatstaf voor de ontwikkeling van de (toekomstige) samenleving en het welbevinden van mensen. Ook recente maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de rellen tijdens de coronapandemie, de kinderopvangtoeslagenaffaire, de uitkomsten van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen en de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2023, maken ontegenzeggelijk duidelijk dat de sociaal-maatschappelijke impact van beleid en de impact op de leefomgeving niet meer genegeerd kunnen worden.

Vanuit het sociaal-maatschappelijke perspectief gaat het dan in ieder geval om het vormgeven aan samenhang in een samenleving die steeds meer divers wordt en hoe we omgaan met sociale scheidslijnen in de samenleving. Het gaat er ook om hoe mensen op een volwaardige manier kunnen meedoen aan de samenleving, zowel nu als in de toekomst, en hoe we bijvoorbeeld zorgen dat mensen hun hele leven zinvol kunnen participeren en zich blijvend kunnen ontwikkelen. Daarnaast gaat het om het ondersteunen van mensen in kwetsbare situaties en daarbij om het versterken van hun eigen (veer)kracht en die van hun omgeving, en om het betrekken van burgers in duurzaamheidstransities op een zinvolle wijze, rekening houdend met wat mensen uit verschillende groepen kunnen en willen. Tot slot gaat het ook om het voeren van overheidsbeleid dat resultaten voor mensen levert en rekening houdt met verschillen tussen mensen. Dit draagt bij aan de legitimiteit van beleid.

De urgentie om sociaal-maatschappelijke, economische en leefomgevingsaspecten in samenhang te wegen wordt vergroot door de opeenstapeling van maatschappelijke problemen die burgers ervaren en de vraagtekens die zij zetten bij het oplossend vermogen van politiek en bestuur. Dit vraagt om extra inspanningen van de hele overheid. Van beleidsmakers vraagt het dat zij zicht hebben op de consequenties van beleid en hier afwegingen in (moeten kunnen) maken. Van kennisinstituten en planbureaus vraagt het dat ze tijdig, en in samenhang, bruikbare inzichten en kennis voor beleid bieden.

Het SCP constateert dat de gedegen weging van sociaal-maatschappelijke consequenties van beleid vaak nog ontbreekt, en dat deze consequenties toch nog vaak beleid en politiek verrassen. Te vaak werkt en denkt beleid vanuit één domein of vanuit één departement en zijn systemen, regels en wetten opgetuigd met onvoldoende onderlinge samenhang. Het risico hiervan is dat de menselijke maat uit het oog wordt verloren in het maken en uitvoeren van beleid, terwijl beleid ook altijd gevolgen heeft voor het dagelijks leven van mensen. Of het nu gaat over de woningopgave, de kosten en houdbaarheid van de zorg of hoe we vormgeven aan de energietransitie en maatregelen die in het kader van klimaatverandering worden genomen: al deze opgaven hebben naast gevolgen voor de economie en de leefomgeving ook (grote) sociaal-maatschappelijke consequenties. De maatschappelijke ontwikkelingen naar aanleiding van de maatregelen voor stikstofreductie spreken boekdelen: het gaat hierbij niet alleen om het terugdringen van de stikstofuitstoot, maar ook om hoe we vormgeven aan solidariteit, sociale cohesie en veiligheid in Nederland. Voor de overheid en politiek biedt het werken vanuit een bredewelvaartsperspectief een manier om de samenhang te bewaken van beleid op alle verschillende terreinen waar de overheid werkt, en het bereiken van de maatschappelijke doelen te borgen. Het is daarvoor, zoals gezegd, wel zaak om deze benadering centraal te stellen in het beleidsproces. Dat vraagt ook van kennisinstituten en planbureaus zoals het SCP om de benodigde kennis tijdig en in samenhang te bieden, zodat dit een integraal onderdeel kan vormen in het ontwerpen, uitvoeren en evalueren van beleid en begrotingen.

Ondergrens bepalen

Een onderdeel van het formuleren van een visie op de samenleving, is ook het vaststellen van ondergrenzen waar mensen en de samenleving als geheel niet doorheen mogen zakken. Wat vinden we acceptabel als het op sociale cohesie aankomt – gesloten groepen die anderen uitsluiten, wijken waarin bewoners langs elkaar heen leven, of iets daartussen? Welke mensbeelden laten we leidend zijn in deze keuzes? Hoeveel veiligheid willen we hebben als we ook ons leven vrij willen kunnen leven zonder inmenging van bijvoorbeeld overheden of bedrijven? Wat hebben mensen minimaal nodig om mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving? Welk perspectief hanteren we om naar bestaanszekerheid te kijken en welke consequenties daarvan vinden we acceptabel? En hoeveel zijn we bereid om op te geven, zodat anderen ook mee kunnen

doen in de samenleving? Zijn we bijvoorbeeld vooral bereid om mensen met complexe problematiek te ondersteunen of hechten we een groot belang aan het aanbod van breed toegankelijke, lichtere vormen van hulp in het sociaal domein, en hoeveel mag het een ten koste gaan van het ander? Deze ondergrenzen bepalen, naast de genoemde schaarste, in belangrijke mate ook de bewegingsruimte voor politici en beleidsmakers bij het maken van keuzes.

Veel van de ondergrenzen die we belangrijk achten zijn al vastgelegd in wetgeving, de Grondwet, door het parlement geratificeerde verdragen, (inter)nationale jurisprudentie en EU-wet- en regelgeving. Die grondrechten bieden mensen bescherming tegen de overheid. Bijvoorbeeld tegen willekeurige behandeling en uitsluiting door middel van het verbod op discriminatie. Ze stellen duidelijke grenzen, zoals dat zorg voor iedereen toegankelijk moet zijn. Tegelijkertijd scheppen ze verschillende soorten verplichtingen voor de overheid om te zorgen dat mensen die rechten ook daadwerkelijk kunnen genieten. Naast onthoudingsverplichtingen gaat om ook positieve (zorg)verplichtingen. Dat betekent onder andere dat de overheid bij het garanderen van bijvoorbeeld gelijke toegang tot zorg eveneens de verplichting heeft om ervoor te zorgen dat de zorg ook toegankelijk wordt voor mensen voor wie dat nu nog niet zo is. In het geval van sociale, culturele en economische grondrechten heeft de overheid ook de verplichting om die grondrechten progressief te verwezenlijken. Dat biedt de overheid vrijheid om te bepalen in welke mate en in welk tempo deze grondrechten worden uitgewerkt. In deze context beweegt de ondergrens echter ook mee met wat in de maatschappij gebeurt: hoe meer deze rechten verwezenlijkt worden, hoe hoger de ondergrens komt te liggen. De overheid kan in deze gevallen niet zomaar een stap terugzetten en moet dus meebewegen met de maatschappij.

Deze grondrechten, en de verplichtingen van de overheid die daaruit voortvloeien, helpen om te bepalen wat op de langere termijn nodig is om sociale samenhang, bestaanszekerheid en kansgelijkheid te kunnen borgen, maar ook om onderwijs, zinvol werk en zorg en ondersteuning beschikbaar voor iedereen te houden.

Rollen, taken en verantwoordelijkheden beleggen

Het bieden van een visie als toekomstperspectief op zichzelf is niet voldoende; het vraagt ook om het afbakenen en expliciteren van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle actoren in de samenleving. Bij dat laatste gaat het ook over wat we acceptabel vinden en wat niet, over wie welke rollen en taken heeft en wat overheid, burgers en bedrijfsleven van elkaar kunnen en mogen verwachten. De reikwijdte en invloed van de overheid is immers niet alomvattend; niet alles is op te lossen met beleid en de overheid is niet overal aan zet. Bedrijven, maatschappelijke organisaties, vakbonden, belangen- en koepelorganisaties, en verenigingen spelen bijvoorbeeld ook een belangrijke rol in hoe we de samenleving in Nederland vormgeven. En natuurlijk zijn er de mensen zelf die de samenleving op tal van manieren vormgeven. Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden mensen op zich nemen of krijgen toegewezen door beleid is een expliciete keuze, die belangrijke sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich meebrengt. Kiezen voor een sterke individualistische aanpak, waarbij de nadruk ligt op individuele vrijheid en autonomie, past beter bij de waarden van sommige groepen in de samenleving dan bij andere (Beugelsdijk et al. 2019). Een meer gezins- of buurtgerichte aanpak draagt weer andere consequenties met zich mee.

Samenvattend

- Formuleer als kabinet een **visie op de samenleving** waar we naartoe op weg zijn, welke sociaal-maatschappelijke uitkomsten en uitkomsten op het gebied van de economie en leefomgeving daarbij horen en hoe die met elkaar samenhangen.
- **Maak keuzes vanuit brede welvaart.** Doe dat door de sociaal-maatschappelijke impact van beleid een expliciete en volwaardige plek te geven bij het maken, uitvoeren en toetsen van beleid en begroting, naast de impact op het gebied van de leefomgeving en economie.
- **Geef het beleid en de begroting vorm op basis van deze keuzes.** Dit biedt ruimte om baten die lastiger meetbaar zijn of lastig zijn uit te drukken in geld ook mee te kunnen nemen in beleids- en begrotingsprocessen.
- **Verbind beleidsopgaven aan de gestelde doelen en maak inzichtelijk hoe beleidsdossiers en -maatregelen zich hiertoe verhouden.** Dit vraagt verdere ontwikkeling van beleidsmakers die zicht moeten hebben op de consequenties van beleid en hier afwegingen in moeten kunnen maken, als van de kennisinstellingen die hiervoor tijdig en in samenhang inzichten moeten kunnen bieden.
- Geef als politiek en als overheid aan wat de **ondergrenzen zijn waar mensen en de samenleving als geheel niet doorheen mogen zakken.**

- **Bied helderheid over rollen, taken, verantwoordelijkheden en verwachtingen.** Het gaat hierbij om wat overheid, burgers en bedrijfsleven in brede zin van elkaar mogen en kunnen verwachten. Ook gaat het om wat we van mensen en de samenleving zelf verwachten, welke vangnetten er zijn wanneer mensen door de ondergrens dreigen te zakken, wie er dan aan zet is, en waarom we daarvoor kiezen.

Deze aanbevelingen vormen volgens het SCP een belangrijke stap om de kwaliteit van de samenleving te kunnen borgen. In de volgende paragrafen concretiseren we onze aanbevelingen voor de vijf maatschappelijke opgaven die we hier en in eerdere publicaties al noemden. We beschrijven onze inzichten over de stand van ontwikkelingen in de samenleving en in beleid op het gebied van de verschillende maatschappelijke opgaven. Deze inzichten zijn gebaseerd op bijbehorende verdiepende notities, die na de synthese worden weergegeven.

Samenleven in verscheidenheid

De opgave

Een samenleving waarbij mensen zich betrokken voelen, mensen zich met elkaar verbonden voelen en mogelijkheden zien om deel te nemen aan het maatschappelijk leven, maakt het mogelijk om gezamenlijke doelen te bereiken. Sociale samenhang en solidariteit zijn niet alleen voorwaarden voor het in stand houden van een verzorgingsstaat. Ook als het gaat om het realiseren van productieve en veilige leef-, werk- en leeromgevingen of het oplossen van maatschappelijke crises – of het nu gaat om corona, energie of stikstof – is het kunnen samenleven met elkaar een vereiste.

Onder invloed van processen van individualisering, secularisering en emancipatie hebben oude instituties van sociale controle de afgelopen decennia aan belang ingeleverd. Ook de toename van digitale technologieën heeft onze organisatievormen en sociale relaties veranderd. Voor velen is de individuele bewegingsvrijheid toegenomen. Posities, rollen en sociale identiteiten van weleer zijn vloeibaarder geworden. Ook kreeg Nederland met nieuwe migratiestromen te maken. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat de samenstelling van de Nederlandse bevolking meer divers is dan enkele decennia geleden. Dat stelt de samenleving voor een aantal urgente opgaven. Zoals wat die toenemende diversiteit van de samenleving vraagt. Ook grote verschillen tussen groepen in kansen, sociaal-economische positie, welbevinden, opvattingen en voorkeuren kunnen de samenhang in de samenleving onder druk zetten. In samenlevingen die zich kenmerken door diversiteit, draait sociale cohesie net zozeer om de zaken die ons scheiden als die ons binden. Tolerantie of verdraagzaamheid is daarbij te beschouwen als voorwaarde voor het kunnen omgaan met verschil. De beleidsopgave ligt dan ook in het tegengaan van sociale scheidslijnen en in het stimuleren van samenhang én verdraagzaamheid.

Beleidscontext

Ondanks de omvang van de opgave wordt samenleven door de huidige regering nauwelijks gezien als beleidsdoel op zichzelf. Hoe we willen omgaan met toenemende diversiteit in Nederland en wat dat vraagt van een samenleving, is bijvoorbeeld geen onderdeel van enig beleidsdossier. Waar kabinetten in het verleden nog hoge ambities formuleerden in het versterken van ‘de binding tussen bevolkingsgroepen’ (Kabinet-Kok II) of ‘het herstel van waarden en normen’ (Kabinetten-Balkenende), richt het huidige kabinet zich meer op de randvoorwaarden van het samenleven. Daarbij kunnen drie clusters onderscheiden worden:

- 1 bestrijding van discriminatie en uitsluiting
- 2 burgerschap
- 3 versterking van de lokale samenleving

Beleid gericht op *bestrijding van discriminatie en uitsluiting* wordt onder andere uitgevoerd via het ‘Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025’ dat inzet voor een betere naleving van antidiscriminatiewetgeving. Naast werkgevers worden ook gemeenten gezien als belangrijke schakel in de bestrijding van discriminatie. Zo zijn gemeenten verplicht inwoners toegang te bieden tot lokale antidiscriminatievoorzieningen. Verder krijgt dit beleid vorm via de aanstelling van een Nationaal Coördinator voor Antisemitismebestrijding, een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en een Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. Ondanks aansporingen vanuit het rijk steeg het aantal gemeenten met expliciet antidiscriminatiebeleid niet: slechts een derde van de gemeenten geeft aan dit te voeren.

Het tweede cluster richt zich op *burgerschap*. Via een nieuwe wet voor burgerschapsonderwijs hebben scholen de verplichting gekregen tot ‘het bijbrengen van kennis van, en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ en ‘het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de democratische Nederlandse samenleving’. Ondanks het grote belang dat breed wordt toegekend aan het burgerschapsonderwijs, blijven Nederlandse leerlingen in kennis en vaardigheden achter; zowel bij de ambities als bij hun leeftijdgenoten in veel andere landen. Ook zijn er grote verschillen tussen leerlingen met verschillende opleidingen. Leerlingen met uiteenlopende achtergronden ontmoeten elkaar weinig op school, omdat de scheiding tussen opleidingen zo sterk is in ons land. Dit bemoeilijkt de effectiviteit van het burgerschapsonderwijs. Het begrip burgerschap wordt momenteel niet gekoppeld aan het samenlevingsvraagstuk. Dat is een gemiste kans, onder

andere omdat in het onderwijs al op jonge leeftijd aandacht besteed kan worden aan hoe we met elkaar samenleven. Daarmee wordt de basis gelegd voor latere levensfasen en om het samenlevingsvraagstuk op duurzame wijze in de maatschappij te adresseren.

Het derde cluster richt zich op het *versterken van de lokale samenleving*. We noemden al de taak van gemeenten in het tegengaan van discriminatie. Ook in bredere zin ziet het rijk een centrale rol voor gemeenten in het vormgeven aan het wederkerige proces waarmee de toenemende diversiteit ingepast moet worden in een sociaal stabiele samenleving. Het gaat dan onder andere om inburgering, het versterken van sociale samenhang in wijken en het tegengaan van segregatie in het onderwijs. Deze inspanningen ten spijt is segregatie in het onderwijs de afgelopen jaren toegenomen, net als gevoelens van discriminatie daar. De effecten van de nieuwe Wet Inburgering, die sinds 1 januari 2022 van kracht is, worden de komende jaren verwacht.

Wat zien we bij burgers?

Nederland is een *high trust society*. Het sociaal vertrouwen is hoog en licht stijgend. Ook ervaart een grote meerderheid (76%) binding met de Nederlandse samenleving en voelt 83% zich er thuis. De meeste Nederlanders hebben het gevoel erbij te horen en ervaren dat anderen voor hen open staan – zowel in de woonomgeving als op het werk en op school.

Een hoog algemeen sociaal vertrouwen betekent niet dat dit in alle omstandigheden en voor alle mensen in de samenleving geldt. We zien grote verschillen tussen mensen. Daarbij maken de hulpbronnen die mensen tot hun beschikking hebben uit. Naarmate het economisch, sociaal, persoonlijk en cultureel kapitaal afneemt, daalt ook het vertrouwen in anderen, voelen mensen zich vaker buitengesloten en is de houding tegenover de Nederlandse samenleving negatiever. Tot de mensen met het minste kapitaal behoren relatief vaak mensen zonder vervolgopleiding en mensen met een migratieachtergrond. Van degenen met een hbo- of wo-diploma zegt bijvoorbeeld ruim 85% vertrouwen te hebben in andere mensen, van degenen met een mbo-opleiding is dit 60% en van degenen die alleen het basisonderwijs afronden maar 32%. Het verschil tussen mensen met en zonder migratieachtergrond is 20 procentpunt. Ook verschillen groepen in de mate waarin zij samenhang en inclusie ervaren in hun persoonlijke leefwereld.

Een hoog algemeen sociaal vertrouwen betekent evenmin dat er geen zorgen of gevoelens van onbehagen zijn. De grootste groep Nederlanders ervaart gevoelens van onbehagen en soms van onmacht. Migratie en integratie is al jaren een punt van verdeeldheid en voor veel Nederlanders een zorg. De afgelopen jaren werden tegenstellingen voelbaar rond corona en de maatregelen tegen de verspreiding daarvan. Een ruime meerderheid maakt zich zorgen over de manier van samenleven in ons land. Daarbij denken mensen aan verslechterde omgangsvormen en verharding in het debat, zowel politiek als maatschappelijk: niet goed naar elkaar luisteren en vasthouden aan het eigen gelijk. Ook ergeren zij zich aan uitingen die ze als extreem ervaren. Onderzoek laat zien dat opvattingen over allerlei kwesties niet meer en meer uit elkaar komen te liggen. Het is daarom opvallend dat mensen wel het idee hebben dat de meningsverschillen steeds groter worden. Mensen in de sociaal-, cultureel- en economisch zwakste groepen ervaren vaker sociale spanningen en zien ook vaker wrijvingen tussen groepen dan mensen met meer kapitaal. Sterke beelden over polarisatie zijn niet zonder consequenties. Een samenleving die gepolariseerd is – of dat nu werkelijk zo is, of zo wordt beleefd – kan animositeit tussen mensen met verschillende denkbeelden aanzwengelen en sociale samenhang schaden.

Tot slot betekent een hoog sociaal vertrouwen niet dat mensen zich tegelijk ook verantwoordelijk voelen voor elkaar of de samenleving, of dat mensen zich niet alleen voelen. Een fors deel van de Nederlanders (43%) ervaart namelijk gevoelens van eenzaamheid. De helft van de Nederlanders voelt zich verplicht iets bij te dragen aan Nederland en slechts een derde voelt zich verantwoordelijk voor Nederland. Een cohesieve samenleving moet het hebben van afstemming en samenwerking tussen burgers, overheid, werkgevers en maatschappelijk middenveld. Sociale verantwoordelijkheid – de intentie om bij te dragen aan de sociale kwaliteit van de samenleving – krijgt betekenis in het realiseren van die samenwerking en is een voorwaarde daarvoor. In dat licht is het zorgelijk dat slechts een derde die verantwoordelijkheid voelt.

Aanbevelingen

Wat kunnen we als samenleving doen om sociale samenhang te bevorderen? Dit vraagt een meerledige aanpak. We doen daartoe een aantal aanbevelingen.

- **Ontwikkel een visie op samenleven in de toekomst.** Elke doelstelling is afgeleid van een visie. Om sociale samenhang te kunnen bevorderen, is daarom vooraleerst een visie nodig op wat samenleven in verscheidenheid nu en in de toekomst behelst. Bij de ontwikkeling van beleid – of het nu gaat om specifiek beleid gericht op sociale samenhang, beleid dat gestoeld is op (verondersteld) samenleven of om beleid dat indirect consequenties heeft voor samenleven – zou geredeneerd moeten worden vanuit en naar dit ideaal. Diversiteit van de Nederlandse samenleving is een gegeven en lading van wat (voldoende) sociale cohesie is, is inherent normatief. Waar zijn we naar op weg? Wat verstaan we onder de sociale cohesie die we na willen streven en wat vraagt deze? Als het gaat om ideaalbeelden van burgers over samenleven in de toekomst, staan waarden als overbrugging van verschil, respect voor elkaar, gemeenschapszin en saamhorigheid voorop (Turkenburg et al. (nog te verschijnen)). Bij de ontwikkeling van toekomstig beleid bieden deze waarden richting – wanneer dat burgerperspectief als uitgangspunt gekozen wordt. Om deze visie werkbaar te maken is het verder van belang oog te hebben voor de ‘vloeiende samenleving’ waarin we leven waarin rollen, posities en identiteiten in vergelijking met vroeger voor velen steeds minder vastliggen (De Bakker et al. (nog te verschijnen)).
- **Vermijd uitvergrooten van verschillen, maar bied ruimte aan tegenstellingen.** Wanneer politici inhoudelijke meningsverschillen uiteenzetten zonder daarbij een vijandige toon te gebruiken, zet dit minder aan tot affectieve polarisatie. Journalisten kunnen ook een depolariserende rol spelen door explicieter in te gaan op de motivatie, strategieën en campagnetactieken van politici en door te voorkomen dat ze de samenleving als gepolariseerder afschilderen dan zij is. Tegelijkertijd zullen in een samenleving altijd tegengestelde ideeën bestaan. Conflicten over waarden en opvattingen horen bij een democratie (Miltenburg et al. 2022). Daarbij wordt de samenleving een (kritische) spiegel voorgehouden die deze samenleving juist kan versterken. Van belang hierbij is dus dat de overheid en de politiek kiezen voor een depolariserende, verbindende maar open en ruimtgebiedende houding in hun communicatie en informatievoorziening.
- **Wees specifiek over sociale cohesie.** Tweedelingen zijn vaak niet eendimensionaal. Achter de steden en dorpen die de kloof tussen stad en land zouden weergeven, gaan bijvoorbeeld vele andere dimensies en verdelingen schuil. Daarbij kunnen we denken aan sociaal-economische status, culturele oriëntatie, leefomgeving, leeftijd en opleiding. Bij de ontwikkeling van beleid en de communicatie daarover verdient het aanbeveling hiermee rekening te houden. Datzelfde geldt voor de omvang van de uitdaging: wees specifiek bij het aanhalen van groepen of problemen. Problemen bij enkele groepen maken nog niet meteen een nationale crisis (De Bakker et al. (nog te verschijnen)).
- **Maak samenleven een speerpunt van het onderwijs.** Een van de hoofdobstakels bij het (burger)schaps)onderwijs – gericht op het bieden van een basis voor het kunnen realiseren van sociale samenhang – is de segregatie in het onderwijs. Hierdoor krijgen leerlingen vaak onderwijs in scholen met een relatief homogene sociale samenstelling en hebben ze maar weinig oefening met het omgaan met verschillen (Vogels et al. 2021). Sturen op gemengd onderwijs en het uitstellen van selectie in het middelbaar onderwijs zijn concrete maatregelen om hier wat aan te doen. Momenteel telt het individuele gedrag van de verschillende actoren (schoolbestuurders, schooldirecteuren, docenten en ouders) niet op tot voortgezet onderwijs dat optimaal bijdraagt aan de socialisatiedoelen van het onderwijs. Elke actor ziet zich geplaatst voor dilemma’s. Het is belangrijk dat iedereen die een rol heeft in het onderwijs (ouders, kinderen, docenten, bestuurders, enz.) de verschillende doelen van het onderwijs onderschrijven en zeker niet als elkaar uitsluitend zien.
- **Investeer in hulpbronnen van jongeren.** Het hebben van weinig hulpbronnen en gevoelens van onderwaardering of buitensluiting ondermijnen sociale samenhang. Wanneer kansen- en sociale ongelijkheid tegengegaan kunnen worden, snijdt het mes aan twee kanten; het biedt dan juist een vruchtbare bodem voor sociale samenhang (Vrooman et al. 2023). Een concreet voorbeeld om dit te bewerkstelligen is herwaardering van het vmbo en mbo. Een meerderheid van de mbo’ers heeft nu het gevoel niet gezien of gehoord te worden in de samenleving (RIVM 2022). Positionering van het mbo, gelijkwaardig aan die van het hoger onderwijs, helpt het hoger-lager-denken te doorbreken. Dit laat onverlet dat investering in hulpbronnen (sociaal, cultureel, economisch en persoonlijk kapitaal) van jongeren essentieel is en blijft.
- **Heb blijvende aandacht voor het tegengaan van (systemische) uitsluiting en discriminatie.** Discriminatie voorkomt kansgelijkheid, demotiveert en laat mensen zich buitengesloten voelen. En dat niet alleen. Het gaat ook gepaard met hoge maatschappelijke kosten, onder andere omdat talenten van mensen onderbenut blijven – wat extra problematisch is in tijden van arbeidsmarktkrapte

en een krimpende beroepsbevolking. Niet mee mogen of kunnen doen omvat evenwel meer dan pure discriminatie. Systemen zijn op tal van terreinen dusdanig problematisch ingericht dat ze ervoor zorgen dat groepen minder kans hebben om mee te doen en zich buitengesloten voelen. Denk aan de financieringssystematiek of de veelheid aan regels in de Participatiewet. Bij de herinrichting van die systemen verdient het aanbeveling met de brede blik van inclusie te kijken en te sturen.

Zinvol en volwaardig mee kunnen doen aan het maatschappelijk leven

De opgave

Als reactie op grote ontwikkelingen zoals de vergrijzing, globalisering en technologisering vragen beleid en politiek burgers om op meerdere terreinen een stap extra te zetten. Om de zorgkosten behapbaar te houden en tegemoet te komen aan de toenemende zorgbehoefte van de vergrijzende samenleving wordt een beroep op mensen gedaan om (meer) zorg voor familieleden, vrienden en medeburgers op te pakken. Mensen wordt gevraagd om de arbeidsmarkt te betreden of meer uren te werken om zo arbeidsmarkttekorten op te lossen en collectieve voorzieningen betaalbaar te houden. Om de Nederlandse arbeidsmarkt mee te kunnen laten bewegen met veranderingen als gevolg van globalisering en technologische ontwikkelingen is het nodig dat mensen zich voortdurend blijven ontwikkelen. Dit kost allemaal tijd, van mensen die per etmaal maximaal 24 uur te besteden hebben.

De overheid kiest er dus voor om burgers te vragen meer (mee) te doen. Het is niet vanzelfsprekend dat mensen de rollen en taken die nodig zijn voor een veerkrachtige arbeidsmarkt en samenleving kunnen, willen en mogen oppakken. Mensen kunnen bijvoorbeeld het gevoel hebben dat ze al druk genoeg zijn, of het gevoel van belang en urgentie dat de overheid aan bepaalde activiteiten toekent niet delen. Als eisen gaan knellen, zullen mensen zelf gaan prioriteren en bewust bepaalde taken laten vallen of terugschroeven. En wanneer mensen het gevoel hebben structureel uitgesloten te worden van deelname, kunnen zij hun voorkeuren en ambities hierop bijstellen. Op het moment dat beleid niet goed aansluit bij de leefwereld van mensen is het onwaarschijnlijk dat de beleidsdoelen gehaald worden en kan dit – onbedoeld – het welzijn van mensen schaden.

Om toe te groeien naar een samenleving waarin de overheid mensen in beweging brengt en zij op een zinvolle wijze meer en breder participeren, moet daarom worden nagedacht over de randvoorwaarden die maken dat mensen meer kunnen, willen en mogen doen. Hebben mensen bijvoorbeeld de hulpbronnen om arbeid en zorg te combineren, zijn ze gemotiveerd om nieuwe dingen op te pakken of meer uren te werken, en welke processen van sociale uitsluiting zorgen ervoor dat mensen niet mee mogen doen? Kinderen moeten bijvoorbeeld ongeacht hun achtergrond toegang hebben tot goede kinderopvang, en kinderen én jongeren tot goed initieel onderwijs en stages. En op latere leeftijd vraagt het bijblijven op een veranderende arbeidsmarkt om kwaliteitsvol werk met ontwikkelmogelijkheden, de motivatie om iets nieuws op te pakken en arbeidsmarktinstuties die mobiliteit bevorderen. Ook het combineren van rollen en taken is geen vanzelfsprekendheid en vraagt om een samenleving waarin instituties en sociale normen het gemakkelijker maken om activiteiten op elkaar af te stemmen en af te wisselen.

Wat doet het beleid?

Momenteel is overheidsbeleid op het terrein van meedoen versnipperd en wordt er binnen de overheid beperkt over dit thema gecommuniceerd. Dit terwijl het groeiende en brede beroep om meedoen en kraptevraagstukken vragen om een integrale afweging en prioritering van wat we als maatschappij belangrijk vinden. Zeker omdat het gaat over een vraagstuk dat mensen zelf wel integraal invullen. Ze verdelen hun tijd, energie en aandacht immers over meerdere domeinen van hun leven. Deze versnippering in beleid leidt ertoe dat onderliggende afwegingen en prioriteringen impliciet blijven en overheidsbeleid met zichzelf concurreert om dezelfde schaarse tijd van mensen. Als gevolg hiervan heeft beleid te weinig oog voor wat mensen helpt het meeste uit hun dag te halen, en dreigt zowel over- als ondervraging.

Beleid voor participatiebevordering wordt gekenmerkt door een nadruk op financiële prikkels. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de voltijdbonus en aan de nadruk die er in het kinderopvangbeleid op de kosten wordt gelegd. Geld is belangrijk. Een hoger minimumloon helpt werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt en maakt werken aantrekkelijker, en het gelijktrekken van financiële tegemoetkomingen in het mbo met het hoger onderwijs helpt mbo-studenten. Maar een rijker begrip van de leefwereld van mensen maakt de beperkingen van financiële maatregelen zichtbaar. Zelfs met betaalbare kinderopvang en een voltijdbonus is het de vraag of de Nederlandse cultuur van deeltijd op de korte termijn verschuift, gegeven dat deze is geworteld in gendernormen en verweven is met andere facetten van het leven. Een rijker begrip van de leefwereld van burgers kan ook alternatieve, niet-financiële handelingsperspectieven blootleggen. Steun

vanuit werkgevers en leerkrachten kan werkenden, studenten en scholieren helpen met het combineren van werk en (mantel)zorg. Een goede kwaliteit kinderopvang kan mensen over de streep helpen bij de beslissing om (meer) te gaan werken.

Het valt verder op dat het beleid dat zich richt op het bevorderen van brede participatie, geen consistente invulling van kwaliteitsvol werk kent. Hierdoor wordt niet doordacht hoe betaald werk aantrekkelijker en beter te combineren is. Kwaliteitsvol werk kan echter een deel van de oplossing bieden voor de spanning tussen het meer moeten werken, zorgen en leren. Goed werk kan zorg en leren dan ook faciliteren of zelfs verrijken. Dit vraagt om het wegnemen van barrières die het moeilijk maken voor mensen om duurzaam en breed te participeren en om het combineerbaar maken van werk. Onderzoek laat zien dat betaald werk, zorg en een leven lang ontwikkelen makkelijker samen gaan als mensen zeggenschap en ondersteunende collega's en leidinggevendenden hebben, in een familie- en leervriendelijke cultuur werken en de werkuren en werkisen redelijk zijn (Roeters et al. 2021). Daarnaast blijkt dat mensen meer kunnen werken als hun werk beter te combineren is met zorg, met name in de maatschappelijke sectoren waar veel vrouwen werken (Portegijs 2022).

Kansengelijkheid gaat over het mee kunnen en mogen doen en kansengelijkheidsbeleid creëert de voorwaarden hiervoor. Momenteel sluit het kansengelijkheidsbeleid nog onvoldoende aan op kennis over de barrières die (groepen) mensen ervaren. Beleid om kansengelijkheid te verbeteren richt zich vooral op onderwijs. Er is hierdoor te weinig oog voor randvoorwaarden om mee te kunnen doen die op het gebied van bestaanszekerheid, wonen, zorg en ondersteuning liggen, en oplossingen worden daarmee op het niveau van mensen zelf gezocht en minder vaak in patronen van in- en uitsluiting. Hebben alle mensen de hulpbronnen die nodig zijn om te doen wat ze willen doen? En is er sprake van een inclusieve samenleving waarin zij niet op voorhand worden uitgesloten van bepaalde posities? Onderzoek laat zien dat hier (nog) geen sprake van is. Er zijn aanzienlijke en structurele verschillen tussen groepen met veel hulpbronnen en groepen die dit niet hebben (Vrooman et al. 2023). En op meerdere leefdomeneinen vindt institutionele discriminatie plaats. Mensen met een buitenlands klinkende naam maken bijvoorbeeld minder kans bij sollicitaties en voor mannen is het lastiger om op het werk ruimte voor zorgtaken te krijgen (Jongen et al. 2020; Roeters et al. 2021).

Wat zien we bij burgers?

Het SCP heeft een lange traditie in het onderzoek naar de (brede) participatie van mensen. De manieren waarop mensen hun tijd besteden legt sociale verschillen en normen bloot. En de tijdsbesteding verandert opvallend veel langzamer dan vaak gedacht wordt (Roeters 2018). De terreinen van meedoen kunnen hierbij niet los van elkaar gezien worden. Omdat tijd schaars is, moeten mensen in het dagelijks leven keuzes maken, bijvoorbeeld tussen werk, zorg en vrije tijd, en zoeken zij naar een eigen balans gegeven hun voorkeuren. Rollen en taken kunnen stapelen en die optelsom kan tot tijdsdruk, uitval en uitruil leiden. Vooral jongeren en werkende ouders met jonge kinderen ervaren veel tijdsdruk (Roeters 2018). Voor deze groepen kan ondersteuning door een partner, werkgever, school en de overheid een groot verschil maken en hen in staat stellen om op gezonde wijze meerdere ballen in de lucht te houden. Zo is het gemakkelijker voor werkenden om te zorgen als hun werk een familievriendelijke organisatie is die flexibiliteit biedt, waarbij werkenden op bepaalde piekmomenten in de privésituatie verlof kunnen en mogen nemen (Roeters et al. 2021). Tegenover de groepen die veel ballen in de lucht houden en tijdsdruk ervaren, staan groepen die eenzaamheid ervaren en het gevoel hebben langs de zijlijn te staan. Dit geldt bijvoorbeeld voor oudere ouderen met een klein netwerk (Van Campen et al. 2018) en mensen met een bijstandsuitkering (Van Echtelt et al. 2019). Het gevoel niet mee te tellen in de samenleving, kan de sociale samenhang in de samenleving ondermijnen (Roeters et al. 2021).

Onderzoek naar sociale verschillen en naar sociale mobiliteit toont aan dat patronen in het meedoen, en kansen op meedoen, gevormd worden door de hoeveelheid economisch, sociaal, cultureel en persoonlijk kapitaal die een mens heeft. Hoewel dit individuele hulpbronnen zijn, worden ze voor een belangrijk deel bepaald door de omstandigheden waarin deze individuen zich bevinden. En kan beleid hier dus verschil maken. Gelijke kansen in het onderwijs zijn essentieel, en momenteel focus van beleid, maar even belangrijk en een cruciale voorwaarde voor kansengelijkheid zijn ook gelijke kansen op onderwijs: kinderen die door geldstress, honger of gedragsproblematiek niet met aandacht in de klas kunnen zitten, plukken maar beperkt de vruchten van onderwijs. En ook volwassenen met een stapeling van tekorten – bijvoorbeeld armoede, geen sociaal netwerk en gezondheidsproblemen – hebben beperkt de kans om mee te doen en vooruit te komen in het leven (Vrooman et al. 2023). Tegelijk zien we dat de kansen van veel groepen gehinderd worden door meer en minder bewuste mechanismen van sociale uitsluiting: discriminatie van

etnische minderheden (Jongen et al. 2020), normen over vrouwen en mannen op het werk en thuis (Van den Brakel et al. 2020) en de terughoudendheid bij werkgevers om mensen met een beperking in vaste dienst te nemen (Swart en Van der Laan 2023).

Aanbevelingen

De handelingsperspectieven op het gebied van meedoen richten zich met name op het meer willen, beter kunnen en vaker mogen meedoen.

- **Weeg en prioriteer** wat we als maatschappij belangrijk vinden, denk op basis daarvan na over te bevorderen vormen van participatie, en maak beleid dat rekenschap geeft van het feit dat mensen de beschikking hebben over schaarse tijd. Realiseer je hierbij dat groeiende schaarste tot scherpere afruilen leidt. Houd rekening met het feit dat er spanning kan zitten tussen wat er van mensen gevraagd wordt gegeven maatschappelijke doelen en wat mensen zelf willen, maar dat het juist kansen biedt om doelen en motivaties bij elkaar aan te laten sluiten.
- Voor het omgaan met de maatschappelijke opgaven helpt het om gewenste participatievormen **aantrekkelijk** te maken. Kijk hierbij niet alleen naar financiële prikkels, maar ook naar ontwikkelmogelijkheden, autonomie, flexibiliteit en zingeving. Deze maken participatie aantrekkelijk en bevorderen de productiviteit.
- Hoe beter mensen vormen van meedoen kunnen **combineren**, hoe meer ze kunnen doen en/of hoe beter ze dat volhouden. Autonomie, flexibiliteit en zeggenschap in werk zijn ook hierbij belangrijk. Ook steun vanuit de werkgever of een leraar is essentieel, net als de aanwezigheid en toegankelijkheid van ondersteunende voorzieningen op het gebied van mantelzorg en kinderopvang.
- Zorg ervoor dat mensen **voldoende hulpbronnen** hebben en **gelijke kansen** om op optimale wijze mee te doen. Zorg er onder andere voor dat mensen kansen hebben op goed onderwijs, dat ze beschikken over voldoende inkomen om mee te kunnen doen, dat ze door kunnen stromen op de arbeidsmarkt, dat ze toegang hebben tot zorg en ondersteuning, en dat ze gezond kunnen wonen. Een tekort op één van deze terreinen werkt door op andere terreinen, schaadt de levenskansen van mensen en kan leiden tot onderbenutting van talenten.
- **Voorkom structurele uitsluiting** op basis van achtergrondkenmerken, zoals etniciteit of gender. Naast dat dit doorgaans als diep onrechtvaardig wordt ervaren, creëert het kansenongelijkheid en belemmert dit het meedoen van mensen op een manier die optimaal aansluit bij hun talenten. Bevorder inclusiviteit en zorg ervoor dat mensen zich gewaardeerd voelen in de context waarin zij meedoen.

Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties

De opgave

Om op een zinvolle en volwaardige manier te kunnen meedoen in de samenleving, moeten mensen voldoende bestaanszekerheid hebben. Daarbij gaat het niet alleen om voldoende inkomen, maar bijvoorbeeld ook om een betaalbare woning en toegang tot goede zorg en ondersteuning. Gemeentelijke voorzieningen in het sociaal domein vormen een belangrijk vangnet voor mensen die voor korte of langere tijd niet mee kunnen doen aan de samenleving of zich niet zelf kunnen redden. Dat geldt vooral voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden: die te maken hebben met een stapeling van problemen – zoals lichamelijke beperkingen, financiële problemen of problemen in het gezin – en die daarnaast weinig economische en persoonlijke hulpbronnen hebben, zoals inkomen, regie en veerkracht. De opgave van beleid ligt erin om mensen te ondersteunen als zij dat nodig hebben, en daarbij ook hun eigen veerkracht en die van hun omgeving te versterken.

Deze opgave wordt steeds groter. Het aantal gebruikers van voorzieningen in het sociaal domein groeit al jaren. Daarnaast zijn er mensen die wel ondersteuning nodig hebben, maar deze niet (op tijd) krijgen. De verwachting is dat de houdbaarheid van het huidige systeem in de nabije toekomst nog verder onder druk komt te staan. Dit is onder meer het gevolg van demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing en migratie, (de nasleep van) de coronacrisis, het gebrek aan betaalbare woningen en de groeiende armoede, in combinatie met een groeiend personeelstekort.

Beleidscontext

Onder het motto ‘gemeenten kunnen het beter en goedkoper’ zijn grote delen van het sociaal domein met ingang van 2015 gedecentraliseerd. Daarbij zijn de budgetten verkleind, en ook voor de komende jaren zijn er aanvullende besparingen in onder meer de jeugdzorg aangekondigd. De verwachting was dat dit mogelijk zou zijn door een groter beroep te doen op preventie, en op wat in beleidstermen zelf- en samenredzaamheid wordt genoemd: de competenties van mensen zelf en van hun omgeving. Ook het huidige kabinet doet hier een uitdrukkelijk beroep op, als een manier om de kosten te drukken en personeelstekorten op te vangen, zoals onder meer blijkt uit de hoofdlijnenbrieven over de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de jeugdzorg en mantelzorg. In dit kader wil de overheid ook werken aan het versterken van de sociale basis, waartoe naast informele hulp vaak ook laagdrempelige preventieve wijkvoorzieningen worden gerekend.

Het SCP constateert echter al een aantal jaar dat het sociaal domein voor de mensen in de meest kwetsbare situaties niet goed functioneert. Dat heeft met verschillende zaken te maken. Ten eerste blijkt dat de zelf- en samenredzaamheid van deze mensen door beleidsmakers wordt overschat (zie hierna). Hetzelfde geldt voor het effect van preventie en vroegtijdig ingrijpen: hoe belangrijk ook, het is zeer de vraag of dit op korte termijn kostenbesparingen met zich mee zal brengen (zie ook AEF 2020).

In de tweede plaats spelen diverse institutionele belemmeringen. Zo komen gemeenten in het sociaal domein vaak (veel) geld tekort. Dit levert een ongewenste financiële prikkel op om voorrang te geven aan eenvoudige boven complexe hulpvragen. De aanpak van vragen die meerdere levensdomeinen en daarmee vaak verschillende beleidsterreinen bestrijken wordt verder bemoeilijkt door de landelijke en soms ook lokale verkokering binnen het sociaal domein. Dit betreft zowel wet- en regelgeving als financieringsstromen en de organisatie van de uitvoering door gemeenten en aanbieders. Mede hierdoor komen beloften van de decentralisaties, zoals meer maatwerk en integraal werken, nog niet goed van de grond.

Een andere belemmering is dat het beleid niet altijd aansluit op de leefwereld van mensen. Niet alleen liggen er soms onrealistische mensbeelden en verwachtingen ten grondslag aan beleid, ook is er in verschillende onderdelen van het sociaal domein sprake van verschillende mensbeelden. Dit bemoeilijkt het levensbreed benaderen en integraal aanpakken van complexe probleemsituaties. De aangekondigde herziening van de Participatiewet, waarbij het kabinet ook het onderliggende mensbeeld wil herzien, kan een begin zijn om hier meer lijn in te brengen.

Tot slot is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeenten nog altijd niet helder. Ondanks de decentralisatie grijpt het rijk soms in, ten koste van de beleidsvrijheid van de gemeenten. Het kabinet heeft zich voorgenomen om zich te bezinnen op de interbestuurlijke verhoudingen, maar komt op belangrijke dossiers zoals de Hervormingsagenda Jeugd nog altijd moeilijk op een lijn met de gemeenten.

Wat zien we bij burgers?

De meeste mensen hebben voldoende mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving en er voor anderen te zijn, bijvoorbeeld via het doen van vrijwilligerswerk en het bieden van mantelzorg. Een groter beroep op de sociale basis kan wellicht de zorgzame samenleving versterken waarin burgers naar elkaar omkijken en elkaar ondersteunen. Het is daarbij wel van belang om burgers voldoende te faciliteren en niet te overvragen. Zo ligt overbelasting van mantelzorgers, die de zorg vaak met een baan combineren, op de loer.

We zien echter ook grote verschillen in de mogelijkheden die mensen hebben om mee te doen. Mensen die te maken hebben met een stapeling van problemen (bv. problemen met het doen van het huishouden, financiële problemen of problemen in het gezin) en die daarnaast weinig economische en persoonlijke hulpbronnen hebben (zoals inkomen, regie en veerkracht), staan vaak 'aan de zijlijn'. Vergeleken met de rest van de bevolking participeren zij minder, voelen zij zich vaker eenzaam en zijn zij minder tevreden met hun leven. Circa 1,3 miljoen volwassen Nederlanders (10%) bevinden zich in een dergelijke kwetsbare situatie. Ongeveer een op de zes volwassenen (16%) heeft weinig hulpbronnen, als we ook sociale en culturele hulpbronnen meerekenen.

Van deze mensen kan veel minder verwacht en gevraagd worden; zij hebben vaak juist ondersteuning nodig om mee te kunnen doen. Zeven op de tien mensen in een kwetsbare situatie ontvangen die ook: uit het eigen netwerk, van een beroepskracht of van beiden. Maar we constateren ook dat mensen met complexe problemen minder goed ondersteund worden. Het is cruciaal dat juist voor degenen met complexe problemen, minder doenvermogen en een klein, onmachtig of afwezig sociaal netwerk, een goed functionerend professioneel vangnet beschikbaar is. Een tekort aan hulp(bronnen) kan ernstige gevolgen hebben voor hun kwaliteit van leven, en kan tot ongewenste maatschappelijke gevolgen leiden, zoals een gebrek aan sociale cohesie of een verstoorde verhouding tussen burger en overheid (Vrooman et al. 2023).

Aanbevelingen

De houdbaarheid van het sociaal domein staat onder druk. Het is tijd voor *herbezinning*: denk opnieuw na over haalbare doelen en verwachtingen voor burgers, samenleving en stelsel, en maak daarin heldere keuzes:

- Ontwikkel een **visie en maak keuzes** over welke ondersteuning we als samenleving vinden dat die beschikbaar moeten zijn voor mensen in kwetsbare situaties.
- Keuzes zijn noodzakelijk om ook op langere termijn de zorg en ondersteuning te kunnen waarborgen voor mensen die deze het hardst nodig hebben, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat het stelsel houdbaar blijft. Voor wie en waarvoor worden de schaarse middelen ingezet, en voor wie en waarvoor niet? Wat is een zogenoemde **ondergrens** waar burgers niet doorheen mogen zakken en waar een vangnet voor moet zijn?
- Schep helderheid over wat burgers van de overheid mogen verwachten, maar ook wat we als samenleving van burgers zelf verwachten. Hanteer hierbij **realistische verwachtingen over zelf- en samenredzaamheid**, oftewel wat mensen kunnen, mogen, willen en doen. En heb oog voor verschillen in de mogelijkheden die mensen hebben en in de mogelijkheden die er zijn om hulpbronnen te versterken.
- Zorg voor **een toegankelijker en eenvoudiger stelsel** en bepaal wie daarbinnen welke verantwoordelijkheid heeft. Dit betreft zowel de rol van landelijke en lokale overheden en van regionale samenwerkingsverbanden, als die van werkgevers, aanbieders, maatschappelijke organisaties en van burgers zelf, in georganiseerd of ongeorganiseerd verband. **Stel op basis van de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan opnieuw vast wat het best centraal en wat het best decentraal geregeld kan worden.**
- **Werk integraal en vanuit het perspectief van burgers.** Hierbij is het nodig om het sociaal domein breed op te vatten, en ook verbindingen te leggen met andere delen van het sociaal domein waar mensen met een hulpvraag mee te maken hebben, zoals armoedebeleid, (passend) onderwijsbeleid en (wijken)beleid op gebied van leefbaarheid en inburgeringsbeleid.

Naast herbezinnen is het nodig om *bij te sturen*: door binnen de bestaande kaders problemen integraal aan te pakken en er daarmee voor te zorgen dat burgers beter ondersteund worden.

- **Maak ontkokerd werken op landelijk en lokaal niveau beter mogelijk**, door ook in de fase van beleidsvorming tussen verschillende departementen en gemeentelijke afdelingen samen te werken.
 - Het kabinet zou bijvoorbeeld een hoofdlijnenbrief sociaal domein kunnen uitbrengen, in plaats van per apart onderdeel. In zo'n brief kan een gedeelde beleidsvisie naar voren komen over de vraag hoe mensen het best ondersteund kunnen worden wanneer zij te maken hebben met problemen die op verschillende beleidsterreinen betrekking hebben.
 - Op lokaal niveau kan de samenwerking tussen aanbieders worden gestimuleerd door bijvoorbeeld aan te sturen op gedeelde verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, afspraken te maken over regie, goede communicatie en uitwisseling van gegevens tussen organisaties te faciliteren.
 - Stel hier ook de middelen voor ter beschikking en voorkom de ongewenste financiële prikkel om voorrang te geven aan eenvoudige boven complexe hulpvragen.

Een evenwichtige maatschappelijke verdeling bij verduurzaming

De opgave

Duurzame ontwikkeling gaat over de mate waarin de Nederlandse samenleving ook in de toekomst houdbaar is. Het gaat dus niet alleen in het voorzien in de behoeften van de huidige generatie, maar ook om dat te doen zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien. De gevolgen van de overschrijding van ecologische grenzen worden steeds duidelijker merkbaar: klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, uitputting van grondstoffen en vervuiling van lucht, water en bodem. Deze gevolgen vormen een bedreiging voor de huidige en toekomstige kwaliteit van leven. In de hoop het tij te keren, wordt gestreefd naar een klimaat-neutrale samenleving met een duurzame energievoorziening en een circulaire economie in 2050. Ook behoud en herstel van biodiversiteit (CBD 2020) en het voorkomen van vervuiling van lucht, water en bodem vragen urgent aandacht. Het binnen enkele decennia realiseren van de verduurzamingsdoelen is een complexe maatschappelijke opgave die veel vraagt van overheden, bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld én burgers. De uitdaging is richting te geven aan transitie op een manier die bijdraagt aan de kwaliteit van leven en de kwaliteit van de samenleving in het heden en in de toekomst. Verduurzaming vergt immers keuzes met gevolgen voor het welbevinden en de welvaart van burgers op individueel niveau en voor welvaarts-, verdelings-, inclusie- en rechtvaardigheidsvraagstukken op maatschappelijk niveau. Hoe pakt de balans van lusten en lasten voor individuele burgers en voor groepen burgers uit? Wie kan meedoen en mee profiteren, en wie niet? Brengt het mensen samen of drijft het mensen uiteen? Hoe grijpen deze ontwikkelingen in op de bereidheid van burgers om in de transitie mee te bewegen? De uitdaging is om burgers te betrekken, rekening houdend met wat zij kunnen en willen, op een manier die niemand achterlaat. In deze eerste editie van het SCO staan de sociaal-maatschappelijke aspecten van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving centraal.

Beleidscontext

Internationale afspraken zijn sterk bepalend voor het nationale beleid. Beleidsontwikkeling vraagt keuzes omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, bedrijfsleven en burgers en rond de inzet van generiek beleid en maatwerk. De realisatie van een klimaatneutrale samenleving in 2050 vraagt verduurzaming van productie en consumptie en raakt het dagelijks leven van burgers (wonen, mobiliteit, energie, voeding, ruimtelijke kwaliteit, werk en onderwijs). Burgers krijgen de komende jaren te maken met verschillende beleidsontwikkelingen, waaronder beleid gericht op de verduurzaming van woningen en mobiliteit, lokale opwekking van duurzame energie, de arbeidsmarkt en het vergroten van burgerbetrokkenheid bij beleid. Vanuit de overtuiging dat de overheid andere actoren nodig heeft, kiest de overheid voor een sturingsbenadering waar doelen in samenwerking met andere actoren worden gerealiseerd. Het kabinet erkent dat, terwijl ook van burgers actieve betrokkenheid wordt gevraagd, beleid nu vaak nog onvoldoende rekening houdt met hun drijfveren, motivaties en handelingsmogelijkheden. Het kabinet signaleert dat dit beter moet, ook gezien de versnellingsambities voor klimaat- en energietransitie. De laatste jaren is er ook steeds meer aandacht voor het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid (Blijleven en Kooiker 2022). Illustratief daarvoor is de hernieuwde aandacht voor de inzet van burgerfora (De Koning et al. 2023).

Beleid houdt vaak nog onvoldoende rekening met de verschillen in hulpbronnen die mensen tot hun beschikking hebben (economische, sociale, culturele en persoonlijke). Zonder aandacht voor die verschillen kan beleid er onbedoeld toe leiden dat mensen in een sterkere positie gemakkelijker meekomen en er verder op vooruitgaan, terwijl mensen in een minder sterke positie overvraagd worden, niet mee kunnen komen en er verder op achteruitgaan (een zogenoemd Mattheuseffect). Dat kan grote gevolgen hebben voor het leven van mensen, voor de samenleving als geheel en uiteindelijk ook voor de haalbaarheid van de ambitieuze beleidsdoelen. Daarom is belangrijk in de ontwikkeling van beleid aan de voorkant de gevolgen te doordenken vanuit een hulpbronnenbenadering. Dit kan bijdragen aan het benutten van kansen waarbij voorlopers (bv. mensen actief in woningverduurzaming of energiecoöperaties) andere groepen in de samenleving kunnen adviseren en inspireren. Burgers die moeilijk kunnen meekomen in de transitie doordat ze onvoldoende beschikken over hulpbronnen, zullen op passende wijze ondersteund moeten worden, zodat de transitie ook hun kwaliteit van leven positief beïnvloedt.

De laatste jaren is veel geïnvesteerd in het beter betrekken van gedragskennis in beleid. Dat is in zichzelf een goede ontwikkeling. Maar daarbij mag het burgerperspectief niet platgeslagen worden tot gedragsverandering en draagvlak, wat we nu nog vaak zien. Het risico is dat de aandacht dan te eenzijdig gevestigd is op het individuele gedrag van burgers. Zo kunnen risico's voor ernstige negatieve gevolgen voor groepen in de samenleving over het hoofd gezien worden en kansen voor veranderingen die bijdragen aan de bredere kwaliteit van leven worden gemist. Er is een beweging nodig van 'hoe burgers meekrijgen' (denken vanuit beleid) naar 'hoe met én voor burgers werken' (denken vanuit het burgerperspectief). In het politieke narratief over de noodzaak van verduurzaming worden burgers momenteel vaak gewezen op omstandigheden die overheden zouden dwingen om beperkende maatregelen te nemen. Uitspraken van rechters, afspraken binnen de Europese Unie, de stijgende energieprijzen en andere ontwikkelingen zouden deze maatregelen nodig maken. Een weinig gebruikt alternatief is de focus op kansen en vooruitgang. Bijvoorbeeld door het koppelen van de beleidsopgave aan een visie met heldere maatschappelijke doelen die bijdragen aan de kwaliteit van leven en samenleving op de langere termijn.

Pogingen om brede maatschappelijke dialogen over wenselijke toekomstscenario's op gang te brengen zien we nu al in nieuwe vormen van *network governance*, zoals in het Nationaal Klimaat Platform, of initiatieven als de denktank Nederland 2040: een toekomstbeeld (een initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Argumentenfabriek). Het risico bestaat echter dat vooral ingewijde ambtenaren, professionals en experts aan zulke dialogen deelnemen, terwijl de meest direct betrokken stakeholdersgroepen in de samenleving hier vaak niet bij zijn aangehaakt. Hierdoor wordt de stem van verschillende groepen burgers mogelijk nog onvoldoende gehoord. Er moet daarom meer aandacht uitgaan naar wat er onder burgers leeft en de diversiteit die dat met zich meebrengt. Dit kan helpen om over de grenzen van domeinen heen toekomstbestendige scenario's uit te werken waar iedereen van meeprofiteert en aan bij kan en wil dragen. Daarbij is ook aandacht nodig voor wat er al in de samenleving gebeurt en hoe die kracht beter benut kan worden. Er is soms een reflex in beleidsontwikkeling om dat wat er in de samenleving gebeurt plat te slaan tot een middel om bepaalde beleidsdoelen te behalen. Dat is problematisch, omdat er voor de overheid veel aan gelegen is om als partner mee te kunnen werken en denken met wat er al in de samenleving gebeurt.

Wat zien we bij burgers?

Burgers plaatsen klimaat en milieu al jaren in de top 5 van grootste problemen in Nederland. Sinds 2016 groeit dit probleembesef sterk en vanaf 2019 zien we meer verdeeldheid en politisering rond klimaat (Dekker en Den Ridder 2020). Er zijn mensen die bezorgd zijn over klimaatverandering en over langzaam ingrijpen door de politiek, en er zijn mensen die bezorgd zijn over de (in hun ogen overdreven) klimaatmaatregelen (De Kluizenaar en Flore 2021; Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2022).

We zien ook grote verschillen in de gedragsnormen die burgers hanteren. Zo zijn er bijvoorbeeld sterke verschillen naar opleiding in de mate waarin mensen zich storen aan anderen die zich niet duurzaam (of juist erg duurzaam) gedragen. Ook zijn er verschillen in duurzaam gedrag naar opleiding. Zo consumeren mensen met een hbo- of wo-opleiding bijvoorbeeld vaker maatschappelijk bewust dan anderen (Schyns 2016). Dit betekent overigens niet dat zij over het geheel genomen een minder grote milieu-impact hebben. De hoogste inkomens veroorzaken gemiddeld de meeste broeikasgasuitstoot (Ecorys 2022). Als een groene leefstijl meer de norm wordt en een deel van de mensen niet kan of wil meedoen, kan dit leiden tot moraliserend gedrag, frictie en tegenstellingen in de samenleving. De verschillen naar opleiding in het zich storen aan niet-duurzaam (of duurzaam) gedrag duiden al in die richting. Grote verschillen naar opleiding zien we ook waar het gaat om overheidsbemoeienis met de leefstijl van burgers. Hoewel de meeste burgers vinden dat de overheid hen 'duwtjes in goede richting' mag geven, daalt die steun zichtbaar naarmate de overheid zich meer dwingend bemoeit met de levensstijl van burgers. De transities zo inrichten dat groene keuzes aantrekkelijk, betaalbaar en laagdrempelig toegankelijk worden, ook voor lagere inkomens, kan helpen voorkomen dat bestaande scheidslijnen in de samenleving groter worden.

Door grote verschillen in het kunnen meedoen van burgers in de duurzaamheidstransities (door verschillen in hulpbronnen) vergroot klimaatbeleid onbedoeld sociale en economische scheidslijnen. Het is van belang daar steeds nadrukkelijk aandacht voor te hebben in de ontwikkeling van nieuw beleid. Zo zien we bijvoorbeeld dat bepaalde groepen (bv. minder vermogenden, alleenstaanden, ouderen) achterblijven in woningverduurzaming, terwijl zij juist gebaat zouden zijn bij bijvoorbeeld beter geïsoleerde woningen. Bij oplopende energiekosten komen deze groepen in de knel, terwijl zij zich hier niet of beperkt tegen kunnen wapenen. In de keuze voor beleidsinstrumenten zullen overheden dus ook oog moeten hebben voor het voorkomen van mechanismen die leiden tot grotere sociale en economische ongelijkheid. Die aandacht en dat bewustzijn is

hard nodig, zodat reparatie achteraf (bv. via armoede- of compensatiebeleid) niet nodig is. Wanneer hier onvoldoende aandacht voor is, ontstaan problemen die niet met het generieke armoedebeleid kunnen worden opgelost. Omgekeerd biedt meer aandacht hiervoor de mogelijkheid om in te zetten op synergie en het benutten van kansen om de weerbaarheid van burgers en de samenleving te versterken. Zo ligt bijvoorbeeld in versnelde aanpak van slecht geïsoleerde woningen van bewoners met verhoogd risico op energiearmoede ook een kans verscholen om de positie van deze groepen te versterken door hun weerbaarheid te vergroten tegen toekomstige prijsfluctuaties.

Burgers kijken naar de overheid om ervoor te zorgen dat maatschappelijke belangen leidend zijn bij de energietransitie, om die te bewaken en zo nodig in te grijpen (De Kluizenaar et al. 2022; Wagemans en Peters (nog te verschijnen)). Als burgers het voor het zeggen zouden hebben, dan zouden zij primair de landelijke overheid verantwoordelijkheid willen geven voor het verduurzamen van het Nederlandse energiegebruik in het algemeen en lokale energieprojecten in het bijzonder. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de overheid kan zorgen voor de benodigde financiële investering, voor een eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten en dat iedereen mee kan doen. Slechts een klein deel van de burgers vindt dat burgers hiervoor meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. Burgers zijn kritisch over brede toepassing van het model van verantwoordelijkheidsverdeling ‘burger aan zet’ in het opzetten van lokale energieprojecten. Het is in de ogen van veel burgers een complexe verantwoordelijkheid, die niet zonder meer bij burgers kan worden neergelegd. Zij uiten zorgen dat verschillen tussen burgers in beschikbare kennis en vaardigheden, sociaal netwerk en middelen, lokale context en mogelijkheden ervoor zullen zorgen dat het recht van de sterkste geldt en leiden tot een toename van ongelijkheid. Er kan ook niet altijd van worden uitgegaan dat er in het leven van burgers met een stapeling van veel verantwoordelijkheden tijd en ruimte is voor extra taken (De Kluizenaar et al. 2022).

Gevoelens van een oneerlijke verdeling van lusten en lasten kunnen de acceptatie van voor burgers pijnlijke maatregelen ondermijnen. Veel burgers hebben bijvoorbeeld het gevoel dat grote bedrijven nog te weinig verantwoordelijkheid nemen, terwijl die in hun ogen juist het grootste verschil kunnen maken. Ook hebben zij het gevoel dat de lusten en lasten van klimaataanpak oneerlijk zijn verdeeld tussen burgers en bedrijven (Den Ridder en Dekker 2019; De Kluizenaar en Flore 2021). De aanvaarding van een ambitieus klimaatbeleid is voorwaardelijk, laat ook een brede burgerraadpleging uit 2021 zien. Zo is voor burgers de zichtbaarheid dat andere maatregelen maximaal zijn toegepast en de grote vervuilende sectoren streng worden aangepakt een belangrijke voorwaarde voor aanvaarding van maatregelen die hun persoonlijke levenssfeer direct raken. Andere voorwaarden voor aanvaarding van burgers zijn het beschermen van lage inkomens, het voorkomen van een toenemende kloof tussen arm en rijk en een positieve baten-kostenverhouding voor burgers (Mouter et al. 2021). Het zichtbaar worden van de inspanning van andere actoren kan bijdragen aan de bereidheid van burgers om ook hun bijdrage te leveren.

Aanbevelingen

- Er is een **beweging nodig van ‘hoe burgers meekrijgen’ (denken vanuit beleid) naar ‘hoe met én voor burgers’ (denken vanuit burgers)** en voor de samenleving (brede welvaart). Het vergroten van burgerbetrokkenheid en het toekennen van een centrale plek aan brede welvaart in het afwegingskader kunnen daaraan bijdragen.
- **Koppel de beleidsopgave aan een visie op wat we als samenleving willen nastreven.** Dit biedt een alternatief voor het huidige narratief, dat vaak wijst op externe omstandigheden die overheden zouden dwingen om beperkende maatregelen te nemen (uitspraken van de rechter, afspraken binnen de EU, enz.).
- **Houd in beleidsontwikkeling rekening met verschillen in hulpbronnen** (economisch, cultureel, sociaal en persoonskapitaal) die mensen tot hun beschikking hebben. Zorg ervoor dat groene keuzes aantrekkelijk, betaalbaar en laagdrempelig toegankelijk worden, zodat er voor verschillende groepen in de samenleving voldoende handelingsperspectief is.
- Ga na hoe voorlopers gefaciliteerd kunnen worden om andere groepen in de samenleving te adviseren en inspireren. Ga ook na hoe burgers die niet goed kunnen meekomen in de transitie op passende wijze kunnen worden ondersteund. **Werk vanuit realistische verwachtingen van burgers, om te voorkomen dat burgers worden overvraagd.**
- **Doordenk de sociaal-maatschappelijke impact van beleidskeuzes voor groepen burgers die verschillen in hulpbronnen.** Ga daarbij na of er, en zo ja welke, alternatieve maatregelen denkbaar zijn en weeg daarin mee in hoeverre deze bijdragen aan het versterken van de positie van burgers en de kwaliteit van de samenleving.

Vertrouwen (kunnen) hebben in democratie en overheid

De opgave

Een voortdurende opgave in een democratische rechtsstaat zoals de onze, is om te zorgen dat er voldoende steun is voor de democratie en haar instituties. Een legitiem bestuur draagt bij aan een stabiel en effectief bestuur, en daarmee aan de kwaliteit van de samenleving, waarin mensen problemen aangepakt, doelen verwezenlijkt en rechten beschermd zien. Zorgen over politiek en democratie zijn van alle tijden. Dat is niet verwonderlijk; de democratie is een breed gedragen ideaal, maar in de praktijk van alledag zijn er voortdurend spanningen, bijvoorbeeld tussen luisteren naar burgers en het nemen van moeilijke beslissingen voor de langere termijn, of tussen het zoeken naar consensus en het waarderen van tegengestelde belangen en opvattingen.

De wijze waarop politiek en bestuur met dergelijke dilemma's omgaan, beïnvloedt hun legitimiteit. En hoe ze dat doen, is relevant en urgent, gegeven de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat in de komende decennia. Dit valt deels in kaart te brengen met objectieve indicatoren. Daarbij kan gedacht worden aan indicatoren voor *good governance*, zoals de mate van corruptie en de inrichting van het openbaar bestuur. Alle goede intenties en goed gedrag ten spijt, legitimiteit staat of valt met de toekenning ervan door burgers (Van Noije 2019). Daarvoor is het van belang dat de verwachtingen en percepties die burgers hebben van het functioneren van democratie en politieke instituties voldoende in overeenstemming blijven.

Beleidscontext

De overheid verkeert in een lastig parket. De maatschappelijke opgaven op het gebied van participatie, in het sociaal domein, op het gebied van samenleven en rondom verduurzaming zijn sterk verweven met de aanpak van complexe en sterk betwiste dossiers. Bijvoorbeeld op gebied van stikstof, asiel, de hersteloperatie in Groningen en voor gedupeerden van de toeslagenaffaire. Deze dossiers vragen om oplossingen in een context waarin het vertrouwen in de overheid laag is en waarin een flink deel van de bevolking die overheid eerder ziet als onderdeel van het probleem dan als onderdeel van de oplossing. Om de afstand tot haar burgers te verkleinen en het vertrouwen te vergroten, dient de overheid meer aan de verwachtingen van de burgers te voldoen.

Onze beleidsinventarisatie laat zien dat het huidige kabinet zich grofweg richt op drie strategieën om de democratische rechtsstaat te verbeteren. Ten eerste zet het in op rechtvaardigere wetgeving en beleidsuitvoering, bijvoorbeeld door middel van departementale eenheden die het eerder moeten signaleren als burgers door wetgeving in de knel komen, en wetgeving die de politiek en financiële onafhankelijkheid van de rechtspraak beter kan garanderen. Ten tweede streeft het kabinet naar sterkere tegenmacht, bijvoorbeeld door middel van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer, invoering van constitutionele toetsing en de gewijzigde Wet gemeentelijke regelingen (Wgr) op lokaal niveau. Ten derde werkt het kabinet aan grotere betrokkenheid van burgers op de politiek-bestuurlijke besluitvorming, bijvoorbeeld door middel van het wetsvoorstel 'Met een stem meer keus' en verkenning van de mogelijkheden van burgerfora.

Het is in het algemeen veelbelovend dat het kabinet zich richt op structurele verbeteringen van de democratie en rechtsstaat om daarmee het vertrouwen terug te verdienen, en het vertrouwen niet tot direct doel van beleid maakt. Want in een gezonde democratie horen mensen kritisch te zijn en mogen ze ontevreden zijn. Uit de plannen klinkt het besef dat vertrouwen moet volgen uit een overheid die te vertrouwen is, en dat een toename in vertrouwen geen zelfstandig beleidsdoel moet zijn, zoals het SCP al eerder benadrukte (Den Ridder et al. 2021; Van Gool et al. 2022).

Een goed functionerende democratische rechtsstaat is een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde voor vertrouwen. Omdat de maatregelen van het kabinet vooralsnog overwegend intern- en systeemgericht zijn en zich grotendeels aan het zicht van burgers onttrekken, moeten hiervan geen snelle wonderen voor het vertrouwen in de politiek en overheid worden verwacht. Op de korte termijn worden percepties en vertrouwen sterker beïnvloed door de manier waarop instituties in de praktijk werken én

door het gedrag van politici. Nóg een dossier waarin de overheid haar zorgplicht voor burgers verzaakt, nóg een vergeten herinnering van een bewindspersoon: dat heeft meer negatieve invloed op het vertrouwen dan welk beleidsvoornemen dan ook.

Wat zien we bij burgers?

De tevredenheid met de democratie en het vertrouwen in de politiek zijn in 2022 laag vergeleken met de afgelopen twee decennia. De waargenomen opstelling van politici rond de kabinetsformatie en in de afhandeling van verschillende crises doet burgers twijfelen aan het vermogen, en soms ook aan de wil van de politiek om problemen op te lossen. Vooral praktisch opgeleiden en kiezers van cultureel-conservatieve partijen hebben weinig vertrouwen en zijn negatief over politiek en bestuur, maar niet alleen zij. De huidige vertrouwensdip is inmiddels hardnekkig. We vinden in ons onderzoek echter geen aanwijzingen dat het lage vertrouwen op dit moment al wijst op een fundamenteeler probleem met de legitimiteit van de democratische rechtsstaat. De overgrote meerderheid trekt de waarde van wetten niet in twijfel: zij vindt dat mensen zich daar onder alle omstandigheden aan moeten houden. Het is echter wel van belang de legitimiteit in de gaten te houden, zeker wanneer het vertrouwensprobleem voortduurt of verdiept.

Mensen waren in 2022 overwegend negatief of neutraal in hun percepties van de responsiviteit van politici, de procedurele rechtvaardigheid van overheidshandelen en de door het bestuur geleverde resultaten. Het meest negatief (zelfs in meerderheid negatief) zijn ze over het probleemoplossend vermogen van de overheid; het minst negatief (zelfs in meerderheid positief) over verworvenheden als de gelijke toegang tot zorg en onderwijs. Opvallend zijn ook de negatieve percepties van integriteit. De overgrote meerderheid denkt dat Nederlandse ambtenaren zich soms of vaak laten omkopen, en dat ze soms of vaak aan vriendjespolitiek doen.

Van alle onderzochte oordelen over overheidsfunctioneren hangen er drie het sterkst samen met politiek vertrouwen. Deze belangrijkste pijnpunten zijn:

- 1 Percepties van effectiviteit
- 2 Percepties van inclusieve belangenafweging
- 3 Percepties van de mate waarin politici de wensen van burgers kennen en eraan tegemoetkomen

Hoewel van formeel beleid alleen, zoals gezegd, slechts beperkte directe effecten op vertrouwen verwacht kan worden, bieden deze pijnpunten wel een startpunt om de randvoorwaarden voor vertrouwen op orde te brengen.

Aanbevelingen

De aanpak van deze drie aandachtspunten kan in drie richtingen worden gezocht.

- Er moet **prioriteit gegeven worden aan het vergroten van het probleemoplossend vermogen van beleid**. Dat is geen sinecure, maar beleid dient verschil te maken voor de samenleving op een manier die voelbaarder is in het alledaagse leven van burgers. Deze ervaringen bepalen de ervaren effectiviteit van beleid en bestuur onder burgers op uiteenlopende beleidsterreinen. Daar ligt een belangrijke, maar ook veelomvattende opdracht voor politici en de overheid. Zo kan meer evaluatie van de kwaliteit van beleidsuitvoering vanuit burgerperspectief bijdragen aan verbetercycli van beleid en bestuur.
- **De invloed van burgers op de politieke besluitvorming moet minder ongelijk worden**. Het gevoel dat besluiten niet worden genomen op basis van een inclusieve belangenafweging moet ten eerste worden aangepakt door een daadwerkelijk evenredige vertegenwoordiging, het principe waarop ons democratische systeem gestoeld is (zie ook Remkes et al. 2018). De belangen en standpunten van groepen met een lager institutioneel vertrouwen, vooral praktisch opgeleiden en mensen met een economisch links en cultureel rechts profiel, dienen sterker te worden meegewogen in de politieke besluit- en beleidsvorming. Ook moet de positie van de Tweede Kamer ten opzichte van het kabinet worden versterkt om de evenredige belangenafweging te kunnen afdwingen.
- **De besluit- en beleidsvorming vraagt om meer transparantie**. Ook als er sprake is van een inclusieve belangenafweging, onder andere via bovengenoemde gelijkere representatie, zal dat niet automatisch door burgers worden ervaren. Een transparante verantwoording van de dilemma's en afwegingen die worden gemaakt, helpt tegen het gevoel dat de belangen van sommige groepen in de samenleving als vanzelf zwaarder meetellen in de besluitvorming dan die van anderen. De nieuwe Wet open overheid (Woo) en het actieplan 'Open op Orde' kunnen daaraan bijdragen. Daarbij mag het primaire doel om verantwoording af te leggen over belangenafweging en besluitvorming niet ondersneeuwen door burgers – zonder betekenisvolle begeleiding – te overvoeren met informatie. Hier en daar zal de

- overheid burgers wellicht wegwijs moeten maken in het veld van beschikbare informatiebronnen en -stromen. Maar bovenal moeten politici zelf proactief naar buiten treden om hun keuzes toe te lichten.
- De ervaren responsiviteit van politici en bestuurders is eveneens gebaat bij een sterkere en gelijke invloed van burgers op besluitvorming. Naast de huidige initiatieven om burgers meer te betrekken, kan **het bindend correctief referendum zoals voorgesteld door de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018, worden overwogen als middel om het probleem van onevenredige vertegenwoordiging aan te pakken**. Afhankelijk van het doel – een sterker burgerperspectief in het beleid of het vergroten van evenredige invloed – zal soms een burgerforum het aangewezen instrument zijn, soms een referendum, soms combinaties van instrumenten (De Koning et al. 2023). Voor al deze instrumenten geldt dat ze goed moeten zijn ingebed in het bestaande representatieve systeem, omdat anders weinig wordt gedaan met de uitkomsten (Commissie-Brenninkmeijer 2021) en dat de politieke onvrede ook kan versterken. **Er is meer inzicht nodig in de oorzaken van de opvallend negatieve percepties van ambtelijke integriteit**. Ondanks de zwakkere samenhang met politiek vertrouwen, zijn deze voldoende zorgwekkend om met prioriteit aan te pakken. Voordat een oplossing benoemd kan worden, moet echter duidelijk worden welk signaal mensen hiermee afgeven. Moeten we hun antwoorden begrijpen als een bekrachtiging van hun frustraties over een onderpresterende overheid? In dat geval zal beleid dat er beter in slaagt belangen open en eerlijk te wegen en problemen op te lossen, dit gevoel wellicht deels al kunnen ondervangen. Het kan ook een beeld zijn dat wordt gevormd door mediaberichtgeving over incidenten die soms al zijn opgespoord en aangepakt. Of signaleren mensen hiermee ervaren misstanden die breder voorkomen in de samenleving, en moet het probleem wel degelijk bij feitelijke integriteit worden gezocht? Er is meer kennis nodig over de situaties waaraan mensen denken. Dat gaan wij in vervolgonderzoek oppakken.

De uitgelichte aandachtspunten voor politiek en beleid komen voort uit teleurgestelde verwachtingen van burgers. Waar soms relativerend gesteld kan worden dat verwachtingen onrealistisch zijn en oordelen te kritisch, heeft de landelijke overheid inmiddels ook zelf moeten erkennen dat het vertrouwen te lijden heeft van een werkelijk tekortschietend politiek en bestuurlijk bedrijf en dat er werk aan de winkel is.

Literatuur

- AEF (2020). *Stelsel in Groei. Onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Bakker, E. de, L. Thijsen en W. Portegijs (nog te verschijnen). *Samenleving in beweging. Diversiteit en sociale cohesie nader beschouwd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beugelsdijk, S., J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (red.) (2019). *Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, overdragen, delen en herstellen, Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brakel, M. van den, W. Portegijs en B. Hermans (2020). *Emancipatiemonitor 2020: Economische positie vrouw tot 2020 verder verbeterd*. Geraadpleegd 6 maart 2023 via digitaal.scp.nl/emancipatiemonitor2020/economische-positie-vrouw-tot-2020-verder-verbeterd.
- Campen, C. van, F. Vonk en T. van Tilburg (2018) *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBD (2020). *Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers*. Montreal: Convention on Biological Diversity – Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Geraadpleegd via www.cbd.int/GBO5.
- Commissie-Brenninkmeijer (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.
- Dekker, P. (red.) (2022). *Politieke polarisatie in Nederland*. Utrecht: Wereldvenster.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, M. Versantvoort, m.m.v. L. Putman (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO2 voetafdruk. Inzichten uit bestaande data bronnen*. Rotterdam: Ecorys.
- Gool, M. van, M. Versantvoort, L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk, A. van den Broek en C. van Campen (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jongen, E., S. Muns, C. Thijs, H.-W. de Boer, J. Dagevos, R. Dillingh, J. Ebregt, W. Huijink, K. Karpinska, J. Klaver, J. Schaper, T. de Wilde en A. Zulkarnain (2020). *Kansrijk integratiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluzenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluzenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energie-opwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, F. de, J. den Ridder, W. Blijleven en S. Peters (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022*2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouter, N., L. van Beek, A.R. de Ruijter, J.I. Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Delft: TU Delft.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek. Een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd. Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Remkes, J.W., C.C. van Baalen, E.E. Janse de Jonge, J. Kohnstamm, R.A. Koole, E.F. Lagerwerf-Vergunst, T.W.G. van der Meer en A.C. Quik-Schuijt (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.
- Ridder, J. den, L. van Noije, E. Miltenburg en J. Schaper (2021). *Democratie en institutioneel vertrouwen. Signalement 16 april 2021*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, L. van 't Hul en A. van den Broek (nog te verschijnen). *Burgerperspectieven 2023*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- RIVM (2022). *Kwartaalonderzoek jongeren*. Geraadpleegd 13 februari 2023 via www.rivm.nl/gezondheids-onderzoek-covid-19/kwartaalonderzoek-jongeren.
- Roeters, A. (2018). *Alle ballen in de lucht. Tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met kwaliteit van leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., P. van Echtelt, C. Vrooman, J. Vlasblom en M. Olsthoorn (2021). *De veranderende wereld van werk: Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Savage, M., F. Devine, N. Cunningham, M. Taylor, Y. Li, J. Hjellbrekke, B. Le Roux, S. Friedman en A. Miles (2013). A New Model of Social Class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment. In: *Sociology*, jg. 47, p. 219-250.
- Savage, M., N. Cunningham, F. Devine, S. Friedman, D. Laurison, L. McKenzie, A. Miles, H. Snee en P. Wakeling (2015). *Social class in the 21st century*. Londen: Penguin Random House.
- SCP (2021). *Koersen op de samenleving. Maatschappelijke opgaven en kansrijke oplossingen door de bril van burgers bezien*. Geraadpleegd via digitaal.scp.nl/pdf/16-04-2021/koersen-op-de-samenleving.pdf.
- SCP/RVS (2021). *Briefadvies Sociaal en Cultureel Planbureau en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving.
- SCP/PBL/CPB (2021). *Briefadvies planbureaus voor herstelbeleid. Een doorstart van de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.
- Schyns, P. (2016). *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Swart, L. en S. van der Laan (2022). Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?. In: *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers – editie 3*. Geraadpleegd 6 maart 2023 via digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-3/nemen-werkgevers-mensen-met-een-arbeidsbeperking-in-dienst.
- Turkenburg, M., R. Maslowski, M. den Draak en J. Langeveld (nog te verschijnen). *Perspectieven op waardevol samenleven: een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021). *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (nog te verschijnen). *Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

1 Samenleven in verscheidenheid

Lotte Vermeij en Frieke Vonk
m.m.v. Bart van Hulst, Lex Thijssen en Joris Broere

1.1 Inclusief samenleven

De relaties tussen mensen zijn van grote waarde, om te beginnen voor henzelf. Sociale relaties met anderen voorzien in een fundamentele psychologische behoefte (Baumeister en Leary 1995), en leveren daarbij vele voordelen en mogelijkheden op. Mensen met goede sociale netwerken, oftewel veel persoonlijk sociaal kapitaal, zijn hierdoor gelukkiger en gezonder en komen verder in het leven dan anderen (zie bv. Mohnen et al. 2015; Son en Lin 2012).

De relaties tussen mensen zijn ook van algemeen belang. Ze stellen mensen in staat hun gedrag op elkaar af te stemmen en samen doelen te bereiken die ieder voor zich niet had kunnen bereiken. In landen en regio's met veel collectief sociaal kapitaal – waar bewoners bijvoorbeeld veel vertrouwen in elkaar hebben of veel vrijwilligerswerk doen – is meer economische welvaart dan elders (Beugelsdijk en van Schaik 2005; Bjørnskov 2012; Putnam 1992), bestaat minder criminaliteit (Akçomak en ter Weel 2012) en leven mensen langer en in een betere gezondheid (Zoorob en Salemi 2017). Ook is het draagvlak voor collectieve voorzieningen groter (Habibov et al. 2017) en zijn meer mensen bereid iets te doen of laten voor een algemeen belang, zoals duurzaamheid (Kalkbrenner en Roosen 2016; Tam en Chan 2018). Ook tijdens de coronacrisis was dit duidelijk zichtbaar: in regio's met meer collectief sociaal kapitaal volgden meer mensen de regels en adviezen en overleden minder mensen (Amdaoud et al. 2021; Barrios et al. 2021; Charron et al. 2022). De manier waarop mensen samenleven is dus niet alleen een zelfstandige dimensie van de kwaliteit van de samenleving, maar ook een factor die bijdraagt aan andere dimensies, zoals een duurzame samenleving, kansengelijkheid en de kwaliteit van leven van mensen in het algemeen.

In vergelijking met veel andere landen scoort Nederland, samen met andere Noord-Europese landen, vrij hoog op indicatoren van collectief sociaal kapitaal (Beugelsdijk en Van Schaik 2005; Halman et al. 2022). Zo hebben Nederlanders relatief veel vertrouwen in elkaar en doen ze veel vrijwilligerswerk. Ook hebben ze een open houding ten opzichte van LHBTI+'ers (Huijnk et al. 2022) en valt het aandeel Nederlanders dat eenzaam is mee (OECD 2021; Surkalim et al. 2022). Hiermee is niet gezegd dat Nederland een land is met een traditionele of collectivistische manier van samenleven. Relatief veel mensen leven alleen (Eurostat 2022) en de meeste Nederlanders vinden de zorg voor hulpbehoevende ouderen meer een taak van de overheid dan van de familie (De Boer et al. 2020). Als Nederlanders aangeven wat zij waarderen in het Nederlandse samenleven, noemen zij niet alleen het omzien naar elkaar, maar ook de vrijheid, tolerantie en openheid (Beugelsdijk et al. 2019; Den Ridder et al. 2021).

Ondanks de goede scores op de indicatoren van collectief sociaal kapitaal vormt samenleven voor velen ook een bron van zorg; veel Nederlanders zien verharding, verhuftering, egoïsme en polarisatie (Den Ridder et al. 2021; Miltenburg et al. 2022). Al sinds de jaren zeventig vindt een ruime meerderheid van de Nederlanders dat de normen en waarden achteruitgaan (Den Ridder en Dekker 2018). De specifieke pijnpunten veranderen door de jaren heen. Migratie en integratie is al jaren een punt van verdeeldheid en een zorg voor velen (Dekker et al. 2020). De afgelopen jaren werden tegenstellingen voelbaar rond corona en de maatregelen tegen de verspreiding daarvan (Den Ridder et al. 2022; Miltenburg et al. 2022).

1.1.1 Meer verschillen tussen mensen

In verschillende opzichten lijken verschillen tussen Nederlanders groter te worden. Demografisch gezien zorgt migratie voor een groeiend aandeel inwoners met een achtergrond in een groeiend aantal landen (NIDI/CBS 2020; WRR 2020). Sociaal-cultureel gezien spelen individualisering en emancipatie een rol. Hierdoor vormen verschillende bevolkingsgroepen, zoals LHBTI+'ers en personen met een beperking, steeds zichtbaarder onderdeel van de samenleving. Tot slot zouden technologische ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op verschillen en de manier waarop deze worden ervaren. Veel Nederlanders ervaren dat sociale media verschillen uitvergrooten en zo bijdragen aan polarisatie (Miltenburg et al. 2022).

Het samenleven met verscheidenheid heeft als positieve kant dat mensen elkaar aanvullen. Verschillen tussen mensen kunnen bijvoorbeeld culturele rijkdom, innovatie en economische welvaart met zich meebrengen (Hofstra et al. 2020; Rodríguez-Pose en Von Berlepsch 2019). Veel Nederlanders vinden het daarbij belangrijk dat mensen zichzelf kunnen zijn, ook als dat anders is dan wat anderen van hen verwachten (Den Ridder et al. 2021). Maar de verschillen tussen mensen kunnen samenleven ook ingewikkeld maken. Wanneer mensen veel van elkaar verschillen, kan onduidelijkheid en meningsverschil bestaan over welke doelen waardevol en nastrevenswaardig zijn (waarden) en welk gedrag gewenst en acceptabel is (normen). Het denken in *ingroups* en *outgroups* betekent daarbij dat 'de ander' vaak tegevoet getreden wordt vanuit vooroordelen en met minder empathie en solidariteit dan de eigen groep (Ellemers 2012).

In de context van maatschappelijke ongelijkheid brengen deze mechanismen uitsluiting en kansenongelijkheid met zich mee. Mensen in maatschappelijke posities met weinig hulpbronnen en macht, zijn hierdoor beperkt in hun toegang tot de verschillende gelederen van de samenleving. Gezien de vele mechanismen die hierbij een rol kunnen spelen, kunnen uiteenlopende groepen te maken hebben met uitsluiting. De behoefte aan een meer inclusieve samenleving klinkt zowel in een *Black Lives Matter* (BLM)-demonstratie, een protest tegen de QR-code als in een demonstratie voor de jeugdzorg. En vaak zijn signalen minder luid, zoals wanneer een jonge man met een longziekte vertelt: 'Alle leeftijdsgenoten gaan door, die gaan studeren, en zelf zit je een beetje op je zolderkamertje met een Wajong' (Vermeij en Hamelink 2021: 137). Uitsluiting klinkt ook door in de ervaring van een Turks-Nederlandse studente met vervelende grapjes op haar stageadres: 'Maar je kon er gewoon niks over zeggen, want dan ben jij weer die allochtoon, dat heb ik wel heel erg gevoeld' (Huijnk et al. 2015: 196). En in de ervaringen van een vrouw in armoede. Ze vertelt hoe zij en haar lotgenoten zich 'aan de buitenkant' van de samenleving lijken te bevinden (Den Ridder et al. 2021: 57).

Het vermogen van een samenleving gedrag onderling af te stemmen en samen gedeelde doelen te bereiken, is afhankelijk van de mate waarin mensen zich bij de samenleving betrokken voelen en mogelijkheden zien. Wie zich betrokken voelt en kansen krijgt, zal zich immers ook meer uitgenodigd voelen deel te nemen in de samenleving en er zo aan bij te dragen. In het licht van de toenemende verschillen is het niet vanzelfsprekend dat mensen zich onderdeel voelen van de samenleving en zich positief verhouden tot anderen in de samenleving. Juist waar mensen samen verschillen overbruggen, kunnen zij ook een gezamenlijke richting bepalen. In deze notitie staat de inclusieve samenleving centraal en het vraagstuk hoe de rijksoverheid deze kan bevorderen, oftewel hoe de rijksoverheid eraan bij kan dragen dat zoveel mogelijk mensen zich bij de samenleving 'aangehaakt' voelen.

1.2 Beleid gericht op randvoorwaarden van inclusief samenleven

In het coalitieakkoord wordt het probleemoplossend vermogen van de samenleving op verschillende punten aangesproken (VVD et al. 2021). Zo stimuleert de regering 'burgerparticipatie en burgerinitiatieven' (p.1) en maatschappelijke initiatieven om inburgering te bevorderen (p.27). Ook wil zij burgers betrekken bij de energietransitie, door de participatie van bewoners in windenergie te bevorderen (p.8) (zie ook de notitie Verduurzaming vanuit burgerperspectief). Dit aanspreken van de samenleving past binnen een langere beweging waarin de overheid verantwoordelijkheden bij de samenleving wil (terug)leggen (Veldheer et al. 2012). Hoewel het idee dat burgers zelf meer verantwoordelijkheid zouden moeten en kunnen nemen sinds 2014 in het publieke beleidsdiscours minder nadruk kreeg, bleef het op de achtergrond in verschillende beleidsdossiers van kracht, vooral met betrekking tot de lokale samenleving (Blijleven en Kooiker 2022).

De regering voert de samenleving dus op als partner in de aanpak van verschillende maatschappelijke opgaven. Toch lijkt zij het samenleven nauwelijks te zien als doel van beleid (Van Gool et al. 2022). Waar kabinetten in het verleden nog hoge ambities formuleerden in het versterken van 'de binding tussen bevolkingsgroepen' (kabinet-Kok II) of 'het herstel van waarden en normen' (kabinetten Balkenende), lijkt het huidige kabinet zich meer te richten op de randvoorwaarden van het samenleven. We onderscheiden hier drie clusters van beleid.

1.2.1 Bestrijden van discriminatie en uitsluiting

In het streven naar ‘een samenleving waarin iedereen zichtbaar zichzelf kan zijn’ (VVD et al. 2021: 29) krijgt het tegengaan van discriminatie en uitsluiting en het bevorderen van inclusie en kansengelijkheid veel aandacht in het huidige coalitieakkoord. Het onderwerp is niet nieuw: het eerste artikel van de grondwet is gewijd aan de gelijke behandeling van ‘allen die zich in Nederland bevinden’ en wetten als de Algemene wet gelijke behandeling geven hier invulling aan. Al langer bestaat er beleid om discriminatie tegen te gaan op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en in het onderwijs.

Dat het thema hernieuwde prioriteit kreeg heeft te maken met signalen uit de samenleving, zoals de BLM-protesten en de toeslagenaffaire, die discriminatie door de overheid zelf duidelijk zichtbaar maakten (TK 2020/2021a). Om verbinding te brengen in het bestaande beleid – gericht op uiteenlopende uitsluitingsgronden en maatschappelijke domeinen – werden in 2021 een Nationaal Coördinator voor Antisemitismebestrijding (NCAB) en een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) aangesteld. Ook werd de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (SDR) ingesteld, die de regering de komende vier jaar op basis van onderzoek zal adviseren. In zijn eerste werkplan pleit de NCAB onder meer voor een strengere aanpak van online antisemitisme en spreekkoren in voetbalstadions en beleid gericht op meer bekendheid met de Joodse cultuur (NCAB 2022). In het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme schetst de NCDR ten eerste het belang van het erkennen van discriminatie en uitsluiting, het leed dat hieruit voortkomt en hoe bestaande wetten en praktijken hierin een rol spelen. Ook pleit hij voor beleid gericht op een hogere meldingsbereidheid van discriminatie (NCDR 2022).

Het kabinetsbeleid krijgt specifiekere vorm in het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025, dat inzet op een betere naleving van antidiscriminatiewetgeving. Het plan behelst onder andere het vergroten van de bewustwording van wet- en regelgeving onder werkgevers en werknemers, en het ondersteunen van werkgevers bij het bevorderen van kansengelijkheid en inclusiviteit (SZW 2022). Naast werkgevers worden ook gemeenten gezien als belangrijke schakel in de bestrijding van discriminatie. Zo zijn gemeenten verplicht inwoners toegang te bieden tot lokale antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), die minimaal discriminatieklachten moeten registreren en melders moeten bijstaan. Ondanks aansporingen vanuit het rijk was het aantal gemeenten dat expliciet antidiscriminatiebeleid voert in 2022 niet toegenomen ten opzichte van 2017: slechts een derde van de (aan het onderzoek deelnemende) gemeenten geeft aan dit te voeren. Wel groeide het aantal gemeenten dat beleid in voorbereiding heeft (Kros et al. 2022).

1.2.2 Het kweken van goede burgers

Burgerschapsonderwijs is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie. De verplichting die scholen in het voortgezet onderwijs sinds 2006 hebben, werd in 2021 geconcretiseerd in een nieuwe wet voor burgerschapsonderwijs. Hierin kregen scholen onder meer de verplichting tot ‘het bijbrengen van kennis van, en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ (TK 2019/2020: 12) en ‘het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van, en bij te dragen aan de democratische Nederlandse samenleving’ (p.14). Verder moet de schoolcultuur overeenstemmen met genoemde basiswaarden en leerlingen stimuleren actief met deze waarden te oefenen. Hierbij aansluitend wil de regering de maatschappelijke diensttijd uitbouwen, ‘zodat jongeren in contact kunnen komen met nieuwe leefwerelden, zich inzetten voor de samenleving, nieuwe vaardigheden ontwikkelen en mogelijk ontdekken waar hun passies liggen’ (VVD et al. 2021: 23-24).

Ondanks het grote belang dat breed wordt toegekend aan het burgerschapsonderwijs, blijven Nederlandse leerlingen in kennis en vaardigheden achter, zowel bij de ambities als bij hun leeftijdgenoten in veel andere landen. Ook zijn er grote verschillen tussen leerlingen op verschillende schoolniveaus (Dijkstra et al. 2021; Inspectie van het Onderwijs 2022a). Een van de obstakels bij het burgerschapsonderwijs is de segregatie in het onderwijs, waardoor leerlingen vaak onderwijs krijgen in scholen met een relatief homogene sociale samenstelling en dus maar weinig oefening hebben met het omgaan met verschillen (Onderwijsraad 2019; Vogels et al. 2021).

1.2.3 Versterken van de lokale samenleving

Als derde en laatste cluster noemen we hier het beleid waarmee de overheid, verspreid over de verschillende terreinen, maatschappelijke uitdagingen wil aanpakken in de lokale samenleving. Hieraan geven gemeenten en andere decentrale partners vorm en uitvoering. Genoemd werd al de taak van gemeenten in het tegengaan van discriminatie. Ook in bredere zin ziet het rijk een centrale rol voor gemeenten in het vormgeven aan het wederkerige proces waarmee de toenemende diversiteit ingepast moet worden in

een sociaal stabiele samenleving. Het gaat dan onder andere om inburgering, het versterken van sociale samenhang in wijken en het tegengaan van segregatie in het onderwijs (TK 2020/2021c).

Vanuit de eerdere transitie in het sociaal domein, hoopte de overheid al dat decentralisatie lokaal maatwerk mogelijk zou maken en daarmee bij zou dragen aan een meer zorgzame samenleving (Kromhout et al. 2020). Wanneer personen in een kwetsbare situatie meer informele steun zouden vinden in hun omgeving, zoals via mantelzorg, zorgcoöperaties en laagdrempelige activiteiten in de buurt, zouden zij minder hulp of zorg van de overheid nodig hebben. Voortbouwend op deze gedachte moedigt het rijk gemeenten aan te werken aan de ‘sociale basis’, waarin informele netwerken, burgerinitiatieven, vrijwilligersorganisaties, en professionele organisaties ondersteuning moeten bieden aan kwetsbare doelgroepen (Britt et al. 2022; TK 2021/2022a). Met het gecontinueerde programma Onbeperkt meedoen! wil de overheid uitvoering geven aan het in 2016 geratificeerde VN-verdrag Handicap (TK 2021/2022b). Voortbordurend op de eerdere aanpak wil het kabinet een brede maatschappelijke beweging op gang brengen met bedrijven, maatschappelijke organisaties, (ervarings)deskundigen en andere overheden, met als doel dat mensen met een beperking merkbaar minder obstakels tegenkomen in de samenleving. Van gemeenten wordt verwacht dat zij Lokale Inclusie Agenda’s (LIA) opstellen met lokale partners en ervaringsdeskundigen. Dat doen ook steeds meer gemeenten: van de 155 gemeenten die hierover bij de meest recente peiling informatie gaven, had 41% een LIA en was nog eens 14% daarmee bezig (Movisie/VNG 2022). Met het eveneens gecontinueerde programma Een tegen eenzaamheid streeft de overheid naar meer bewustwording en meer maatschappelijk initiatief om eenzaamheid tegen te gaan. Ook op dit punt wordt van alle gemeenten verwacht dat zij tot een eigen lokale aanpak komen (TK 2022/2023).

Nieuw is het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, waarmee het rijk met vijftien gemeenten (en kennisorganisaties en andere partners) wil samenwerken om de weerbaarheid van een aantal kwetsbare wijken te verbeteren (BZK 2022a). Het programma staat een samenhangende aanpak voor, waarin het bestrijden van criminaliteit en verbeteren van de leefsituatie van bewoners een grote rol spelen. Het richt zich echter ook op de lokale samenleving in de zin dat het de eenzijdige bevolkings-samenstelling wil doorbreken en de rol van scholen (en andere op de jeugd gerichte organisaties) versterkt. Na een decennium van weinig aandacht voor de wijken, is hiermee het nationaal wijkenbeleid terug van weggeweest (Bellaart en Uyterlinde 2021).

1.3 Actuele stand van zaken

Zoals gezegd richten wij ons in deze notitie op het vraagstuk hoe de rijksoverheid een inclusieve samenleving kan bevorderen, waarbij we een inclusieve samenleving zien als noodzakelijke voorwaarde voor een samenleving die in staat is om gedeelde doelen te bereiken, die weerbaar is. In de huidige paragraaf schetsen we in grove streken hoe Nederland ervoor staat.

1.3.1 Samenleven in cijfers

Samenleven gaat over hoe mensen zich onderling tot elkaar verhouden, en dat doen zij in een grote variatie aan verbanden. Deze verbanden kunnen globaal gerangschikt worden van nabij tot veraf (zie bv. Bronfenbrenner 1995; Cacioppo et al. 2015; Sutcliffe et al. 2012). Nabije sociale verbanden zijn kleiner in omvang, intiemer en (tijds)intensiever dan verder afgelegen verbanden. Deze ‘schillen’ in de verbanden waarin mensen met elkaar samenleven, vervullen verschillende functies voor mensen (Granovetter 1983; Wellman en Wortley 1990) en zijn op verschillende manieren georganiseerd.

Als we het hebben over *de Nederlandse samenleving*, dan gaat het om een groot verband van mensen die elkaar in verreweg de meeste gevallen niet persoonlijk kennen. Het is daarmee een abstract verband, maar dat neemt niet weg dat een land vaak ervaren wordt als een gemeenschap (Anderson 1983). Ervaringen van in- en uitsluiting in ‘de Nederlandse samenleving’ kunnen te maken hebben met de mate waarin mensen zich herkennen in wat ze zien in de media en in de landelijke politiek. In de *leefwereld* nemen mensen wél persoonlijk deel aan de samenleving. Deze leefwereld speelt zich af in publieke en semipublieke plekken, zoals verenigingen, winkels, scholen, kantoren, online platforms, buurten en uitgaansgelegenheden. Mensen komen hier zowel bekenden als onbekenden tegen. Vooral de leefwereld krijgt vaak veel gewicht toegekend voor het grotere geheel. Het is in de leefwereld dat democratische waarden geoefend moeten worden en dat nieuwkomers moeten integreren. De leefwereld zou voor iedereen toegankelijk moeten zijn, zodat iedereen kan deelnemen. Het dichtst bij mensen zelf bevinden zich partners, familieleden en goede vrienden. In deze *persoonlijke sfeer* verlenen mensen elkaar emotionele

steun, vertrouwelijk advies en financiële hulp (Wellman en Wortley 1990). Zo zijn het vooral familieleden die mantelzorg verlenen en helpen met de opvoeding van kinderen (De Boer et al. 2020; De Roos et al. 2021). Mechanismen van uitsluiting in de persoonlijke sfeer worden doorgaans niet gezien als onderwerp van beleid, maar de gevolgen zijn dat wel. Wanneer mensen eenzaam zijn of hulp nodig hebben en het eigen netwerk te weinig soelaas biedt, geldt dat als een maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Kader 1.1 Met ons gaat het goed, met de Nederlandse samenleving minder

Het bekende adagium 'met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht' (Schnabel 2018) verdient enige nuancering. Het is namelijk niet zo dat Nederlanders zich zorgen maken over elke 'ons'. Het samenleven in de persoonlijke sfeer en de directe leefomgeving waarderen de meeste mensen juist positief. Zo gaven Nederlanders de afgelopen jaren weliswaar beduidend hogere score aan hun 'eigen leven' (7,9) dan aan 'de Nederlandse samenleving' (6,7) en 'de regering' (6,0), maar hun 'vrienden- en kennissenkring' (8,3) en 'woonomgeving' (8,3) nog net iets hoger (zie bijlage A, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie). Dit kwam ook naar voren in een eerder onderzoek waarin mensen het samenleven 'in hun buurt' (7,1) hoger waardeerden dan het samenleven 'in Nederland' (5,9) (Den Ridder et al. 2021).

De grote betekenis van de eigen sociale omgeving, blijkt ook in statistische samenhangen: hoe mensen hun vrienden- en kennissenkring en hun woonomgeving waarderen, hangt sterk samen met hoe zij hun eigen leven waarderen. Hoe zij de Nederlandse samenleving waarderen staat hier juist grotendeels los van, maar houdt daarentegen wel verband met hoe zij aankijken tegen de Nederlandse regering. Hoe mensen de Nederlandse samenleving ervaren, zegt dus weinig over hoe zij hun eigen leven ervaren. Dit betekent natuurlijk niet dat de kwaliteit van de samenleving niet van grote invloed is op de kwaliteit van het leven, bijvoorbeeld door de veiligheid en welvaart die een goed functionerende samenleving biedt.

In deze notitie schetsen we de sociale samenhang in de verschillende verbanden waarin Nederlanders samenleven. We doen dit aan de hand van indicatoren die informatie geven over de manier waarop mensen het samenleven en hun inclusie daarbij ervaren. We gaan achtereenvolgens in op ontwikkelingen en verschillen in het samenleven in Nederland (§ 1.3.2), in de leefwereld (§ 1.3.3) en in de persoonlijke sfeer (§ 1.3.4).

Vanzelfsprekend zijn er eindeloos veel verschillen tussen mensen die een rol kunnen spelen bij ervaringen van in- en uitsluiting. Gezien beperkingen in de ruimte in deze bijdrage én in de beschikbare gegevens, belichten we hier slechts twee dimensies van verschil. Ten eerste kijken we naar opleiding. Opleiding geldt als een van de meest belangrijke hulpbronnen en tussen opleidingsgroepen bestaan grote sociale en culturele verschillen (Bovens et al. 2014). Veel Nederlanders zonder hbo- of wo-diploma ervaren uitsluiting in de samenleving (Noordzij et al. 2021; Visser et al. 2021). Ten tweede kijken we naar Nederlanders met en zonder migratieachtergrond. Hoewel het steeds meer mensen met een migratieachtergrond goed gaat in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, ervaren vooral degenen die zelf in Nederland opgroeiden nog altijd veel uitsluiting (Andriessen et al. 2020; Dagevos et al. 2022).

Ideaal is de keuze om alleen deze twee dimensies uit te lichten niet. Het zijn grove categorieën die vanzelfsprekend een enorme variatie aan mensen omvatten. Verschillen in leeftijd, regio en opvattingen blijven bijvoorbeeld buiten beeld. Daar komt bij dat juist de groepen die niet goed in beeld zijn, het meest relevant kunnen zijn als het gaat om uitsluiting. Dit zijn namelijk de groepen die moeilijk bereikbaar zijn voor onderzoekers en/of voor wie het invullen van een standaard vragenlijst geen vanzelfsprekende vaardigheid is. Ook de mensen die door een combinatie van factoren op achterstand staan, komen hierin niet goed naar voren.

1.3.2 Samenleven in Nederland: integratie zonder inclusie?

Toenemende verschillen maken de vraag wie we als Nederland zijn steeds moeilijker te beantwoorden en de discussie hierover kan leiden tot spanningen tussen bevolkingsgroepen. Algemeen gesteld bestaat er een tegenstelling tussen degenen die veel waarde hechten aan tradities en symbolen en degenen die vrijheid en tolerantie zien als belangrijkste basis van de Nederlandse cultuur. Waar de eerste groep veranderende tradities als een bedreiging zou kunnen zien, zal de tweede groep dit minder als een probleem ervaren (Beugelsdijk et al. 2019). Wat we wel met elkaar gemeen hebben is een lotsverbondenheid, benadrukt Tiemeijer (2021). Doordat we gezamenlijk inwoner zijn van het Nederlands grondgebied en mede-eigenaar van de Nederlandse instituties, delen we ook onze toekomst.

Over het gegeven dat er in Nederland veel verschillende mensen wonen, zijn veel mensen op zichzelf positief. Zo heeft twee derde (65%) van de Nederlanders waardering voor het feit dat er in Nederland mensen wonen met verschillende seksuele oriëntaties en even zovelen voor het feit dat er mensen wonen met verschillende huidskleuren (65%). Ook waardeert een ruime meerderheid het samenleven met mensen met respectievelijk verschillende politieke voorkeur (62%), etnische afkomst (58%) en religies (58%). Hierbij bestaan duidelijke verschillen tussen groepen Nederlanders: jongeren en mensen met een hbo- of wo-diploma zijn relatief positief over deze vormen van diversiteit. Dit geldt ook voor inwoners van universiteitssteden en welvarende woongemeenten, ook wanneer we de verschillen in de samenstelling van de typen gemeenten in de analyses verdisconteren (zie bijlage B).¹

Een punt van zorg is wel het gevoel dat Nederland polariseert (Miltenburg et al. 2022). Terwijl onderzoek laat zien dat opvattingen over maatschappelijke kwesties niet meer uit elkaar zijn komen te liggen, ervaart ongeveer driekwart van de mensen dat dit wel het geval is. Verder zien mensen een verharding van de toon, verslechterde omgangsvormen en ergeren ze zich aan in hun ogen al te afwijkende opinies en extreme uitingen. Als polarisatie zich voordoet in de eigen levenssfeer komen de verhoudingen in families en vrienden op scherp te staan, maar de meeste mensen zien dit vooral in de politiek en in het publieke debat in de (sociale) media.

Wanneer we bekijken hoe mensen hun eigen relatie met Nederland beoordelen, dan blijkt dat de meeste Nederlanders zich thuis voelen in, en verbonden voelen met Nederland (zie tabel 1.1). Ook blijkt echter dat slechts de helft zich verplicht voelt iets bij te dragen aan Nederland, en maar een derde zich verantwoordelijk voelt voor Nederland.² Deze cijfers onderstrepen enerzijds het bijna vanzelfsprekende lidmaatschap van het land, omdat je er nou eenmaal woont en er (vaak) een paspoort van hebt, maar anderzijds ook dat het daar voor een groot deel van de Nederlanders bij blijft.

Tabel 1.1 Ervaren verbondenheid met en verantwoordelijkheid voor Nederland, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

verbondenheid met Nederland	%	verantwoordelijkheid voor Nederland	%
ik voel me thuis in Nederland	83	ik voel verplichtingen tegenover Nederland	50
ik voel me verbonden met Nederland	76	ik voel dat ik iets moet bijdragen aan Nederland	48
ik hoor in Nederland	71	ik voel dat ik iets moet betekenen voor Nederland	38
ik voel me verbonden met Nederlanders	65	ik voel me verantwoordelijk voor Nederland	34

a Percentages geven aandeel weer dat het ‘eens’ of ‘zeer eens’ is met de stelling. Wie aangaf het niet te weten, werd hier buiten beschouwing gelaten.

Bron: SCP (SCO'22)

Mensen met een migratieachtergrond voelen zich gemiddeld iets minder verbonden met Nederland, maar niet minder verantwoordelijk voor Nederland. Bekijken we de opleiding, dan blijkt dat mensen met een hbo- of wo-diploma zich meer verantwoordelijk voelen voor Nederland dan mensen met een andere opleiding. Er is geen verschil in de mate van verbondenheid (zie bijlage B).³

¹ We hanteren hier een onderscheid tussen vier typen gemeenten: ‘kleinschalige gemeenten’; ‘universiteitssteden’; ‘(overwegend) kleinstedelijke gemeenten’ en ‘welvarende woongemeenten’ (zie Vermeij 2021).

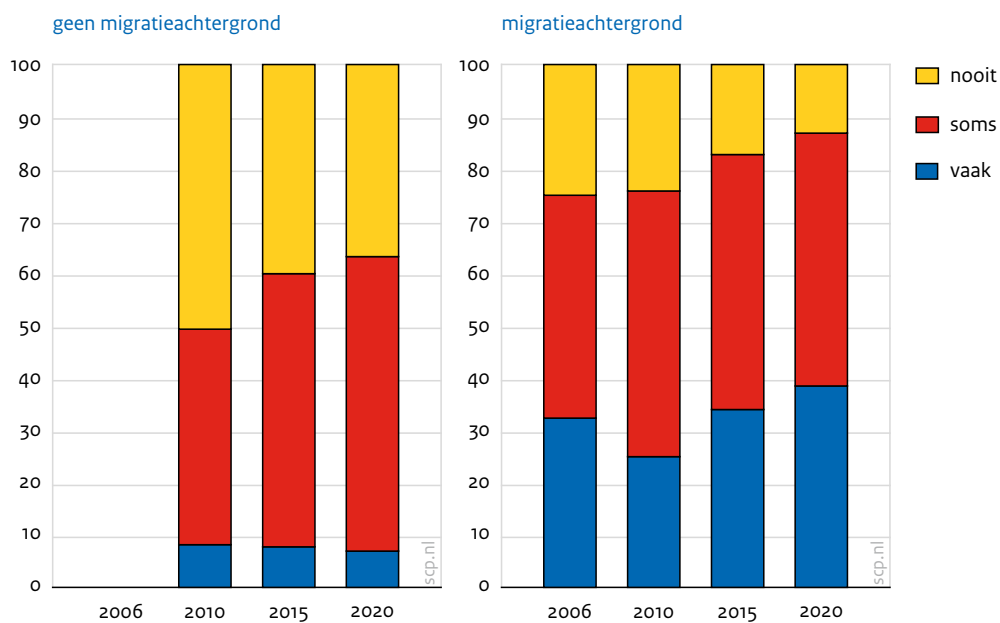
² Toen deze vragen in 2018 gesteld werden, lagen genoemde percentages beduidend hoger dan de hier gerapporteerde, vooral als het gaat om de gevoelde verantwoordelijkheid (zie Beugelsdijk et al. 2019). Vanwege verschillen in de dataverzameling kan niet worden vastgesteld of hier sprake is van een daadwerkelijke afname.

³ Hierbij zijn de analyses zo ingericht dat een aantal andere mogelijke verschillen tussen de categorieën geen rol spelen, zoals leeftijd, gender, huishoudsamenstelling, type gemeente.

Het gevoel thuis te zijn in Nederland lijkt niet verder af te nemen

Bij de maatschappelijke integratie tussen Nederlanders met en zonder migratieachtergrond zien we enigszins tegengestelde ontwikkelingen. Aan de ene kant boeken veel mensen met een migratieachtergrond successen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Vooral degenen die zelf in Nederland geboren zijn, lijken hierdoor in sociaal-economisch opzicht steeds meer op Nederlanders zonder migratieachtergrond (Dagevos et al. 2022; Huijnk 2020). De leefwerelden van mensen met en zonder migratieachtergrond zijn ook steeds meer samen gaan vallen. Zo is er afnemende segregatie naar herkomst zichtbaar in basisscholen (Inspectie van het Onderwijs 2022b). In wijken nam de segregatie ook af sinds 2011, al nam deze recent weer licht toe (Bellaart en Brock 2022). Afgaand op vragenlijstonderzoek worden de contacten die mensen in hun vrije tijd hebben in dit opzicht ook gemengder (figuur 1.1 en bijlage B).

Figuur 1.1 Contact in de vrije tijd met 'de ander', naar herkomstgroep, personen van 15 jaar en ouder, 2006-2020 (in procenten)^{a,b}

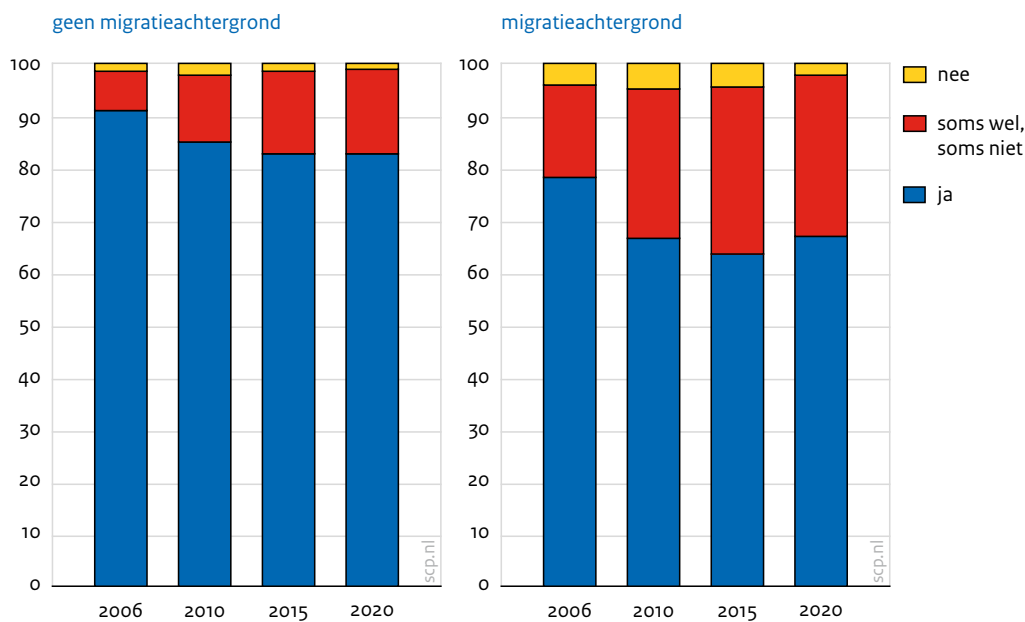


- a De vraag luidde: 'Gaat u in uw vrije tijd vaak, soms of nooit om met Nederlanders met een migratieachtergrond [resp. autochtone Nederlanders]?' Waar in 2020 de term 'Nederlanders met een migratieachtergrond' gebruikt werd, werd in eerdere jaren de term 'allochtone Nederlanders' gebruikt. In 2006 werd deze vraag niet gesteld aan Nederlanders zonder migratieachtergrond.
- b We maken hier onderscheid tussen Nederlanders met een migratieachtergrond (alleen Nederlanders met een herkomst in Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen, n=16154) en Nederlanders zonder migratieachtergrond (n = 3217).

Bron: SCP/CBS (SIM'06, '10, '15, '20)

Hier staat tegenover dat de discriminatie die mensen met een migratieachtergrond ondervinden, niet af lijkt te nemen. Een recente meta-analyse laat zien dat discriminatie op de arbeidsmarkt in Nederland sinds 2000 zelfs iets toenam. Net als in andere landen, worden vooral werkzoekenden met een herkomst uit een islamitisch land nu vaker gediscrimineerd dan voorheen (Quillian en Lee 2023). Uit eerdere enquêtes sprak ook het beeld dat Nederlanders met een migratieachtergrond negatiever werden over het sociale klimaat in de Nederlandse samenleving. Zij gingen zich steeds minder thuis voelen in Nederland en het verlangen Nederland te verlaten nam toe (Huijnk en Andriessen 2016). Vooral de meer 'gevestigde' groepen ervaren uitsluiting, zoals degenen die zelf in Nederland geboren zijn en degenen die behoren tot de migratiegroepen die al langer in Nederland zijn (Dagevos et al. 2022; Huijnk en Andriessen 2016). De meest recente beschikbare meting geeft het beeld dat de eerder gesignaleerde negatieve ontwikkeling zich niet verder heeft doorgezet, maar ook niet heeft hersteld (zie figuur 1.2 en bijlage B).

Figuur 1.2 Thuis voelen in Nederland, naar herkomstgroep, personen van 15 jaar en ouder, 2006-2020 (in procenten)^{a,b}



a De vraag luidde: 'Voelt u zich thuis in Nederland?'

b We maken hier onderscheid tussen Nederlanders met een migratieachtergrond (alleen Nederlanders met een herkomst in Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen, n=16.163) en Nederlanders zonder migratieachtergrond (n = 4250).

Bron: SCP/CBS (SIM'06, '10, '15, '20)

1.3.3 Samenleven in de leefwereld: meer dan de buurt

In de leefwereld begeven mensen zich tussen anderen die meestal niet tot hun intimi behoren. Op de plekken die deel uitmaken van hun leefwereld, komen zij echter meestal geen dwarsdoorsnede van de Nederlandse samenleving tegen, maar anderen met wie zij bepaalde overeenkomsten hebben, zoals leeftijd, sociaal-economische status of migratieachtergrond (Boterman en Musterd 2016). Vanuit verschillende beleidsdoelstellingen wordt het mengen van bevolkingsgroepen als wenselijk gezien. Zo kunnen gemengde buurten en scholen bijdragen aan kansgelijkheid en kunnen ze het samenleven met diversiteit bevorderen (Kullberg et al. 2021; Vogels et al. 2021). Ook de brede ambitie om een einde te maken aan de afgezonderde levens van mensen met een hulpbehoefte of beperking, draagt bij aan diversiteit in buurten, scholen en werkplekken. Tegelijkertijd kan diversiteit het samenleven ook ingewikkeld maken. Zo laat onderzoek in buurten een negatieve relatie zien tussen diversiteit en sociale samenhang (Dinesen et al. 2020; WRR 2020).

Bij de leefomgeving gaat veel aandacht uit naar wijken en buurten (zie bv. RVS/Cra 2022, WRR 2020). Maar niet in ieders leven speelt de woonomgeving een grote rol. Voor mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden is de betekenis groter dan voor mensen met een andere opleidingsachtergrond; vooral voor mensen met een hbo- of wo-diploma zijn de opleiding en het werk belangrijke bronnen van sociale contacten (Völker et al. 2014).

Meer sociale samenhang in buurten, maar ook hardnekkige problemen

Over het algemeen zijn veel Nederlanders te spreken over het samenleven in hun buurt. Hoewel maar 37% van de volwassen Nederlanders zegt veel contact te hebben met andere buurtbewoners, vindt ruim driekwart (76%) dat de mensen in de buurt prettig met elkaar omgaan, en bijna evenveel mensen (73%) zouden hun huissleutel aan de burens durven geven tijdens hun vakantie. Het beeld is niet overal rooskleurig: 42% van de Nederlanders ervaart sociale overlast, bijvoorbeeld van rondhangende jongeren, drugshandel of verwarde personen; 12% ervaart ernstige sociale overlast. De afgelopen jaren was de waardering voor het samenleven in de buurt wel stabiel (Akkermans et al. 2022).

Hoewel de waardering voor het voorzieningenaanbod veel hoger is in de meer stedelijke gemeenten, vertoont de waardering voor het samenleven juist een negatief verband met stedelijkheid (Akkermans et al. 2022; Den Ridder et al. 2021; Leidelmeijer en Mandemakers 2022). Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is de diversiteit in steden: volgens een deel van de Nederlanders is het samenleven prettiger in een homogene buurt dan in een gemengde buurt, behalve als gaat om variatie in leeftijd (Den Ridder et al. 2021). Ook concentraties van bewoners met een zwakke sociaal-economische positie dragen bij aan de kwetsbaarheid van een wijk (Kullberg et al. 2021). Ondanks een langdurige positieve trend in leefbaarheid bleef een deel van de buurten daarin achter, vooral op de terreinen overlast en veiligheid, woningvoorraad en sociale samenhang. De buurten waar leefbaarheidsproblemen hardnekkig zijn bevinden zich vaak in en rond de grote steden, maar ook in kleinere gemeenten, zoals Lelystad, Delfzijl en Heerlen (Leidelmeijer en Mandemakers 2022).

Samenleven op het werk, op school en bij verenigingen

Om ook na te gaan hoe mensen het samenleven ervaren in andere contexten dan de buurt, stelden wij Nederlanders drie vragen over zes sociale contexten, uiteraard alleen wanneer deze contexten ook onderdeel uitmaken van hun leefwereld (tabel 1.2). De vragen gaan zowel over hoe prettig zij de omgang tussen mensen vinden, als over de mate waarin zij deze omgeving als inclusief ervaren. Over het algemeen ervaren mensen in elk van deze contexten een prettige en inclusieve manier van samenleven. In vrijetijdsorganisaties, in het onderwijs en op het werk is deze ervaring nog iets positiever dan in de buurt en bij religieuze organisaties. Bij politieke bijeenkomsten is de waardering voor het samenleven het laagst. Dit heeft er mogelijk mee te maken dat de mensen die een dergelijke bijeenkomst bezochten, dit meestal eenmalig deden (zie bijlage C).

Tabel 1.2 Samenleven met anderen in de leefwereld, personen van 15 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}

	onderdeel van de leefomgeving	mensen gaan op een prettige manier met elkaar om...	ik heb het gevoel erbij te horen...	anderen staan open voor mij...
...in mijn buurt	100	76	64	64
...in mijn huidige baan	54	83	83	83
...in de vrijetijdsorganisatie die ik bezoek	53	90	82	79
...in de religieuze organisatie die ik bezoek	24	77	63	67
...bij mijn huidige opleiding	13	84	73	80
...bij de politieke bijeenkomsten die ik bezoek	6	58	45	50

a Het aandeel dat het eens of zeer eens is met de stelling. Wie niet 'van toepassing/weet niet' of niets invulde, werd buiten beschouwing gelaten.

b Hierbij varieert n van 3044-3061 (buurt), 1599-1606 (huidige baan), 1555-1563 (vrijetijdsorganisatie), 306-311 (opleiding), 604-607 (religieuze organisatie), respectievelijk 172-174 (politieke bijeenkomsten).

Bron: SCP (SCO'22)

Zoals bekend zijn er verschillen in de mate waarin groepen de verschillende contexten bezoeken: zo hebben mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden minder vaak betaald werk dan mensen met een hbo- of wo-diploma, en nemen zij minder vaak actief deel in vrijetijdsbestedingen als sport en cultuur (zie Den Ridder et al. 2020). In vergelijking met mensen zonder migratieachtergrond, nemen mensen met een migratieachtergrond eveneens minder deel op verschillende terreinen van de samenleving (CBS 2022a; Dagevos et al. 2022).

Onder degenen die wel deelnemen, zien we daarnaast verschillen in de waardering voor het samenleven binnen de sociale contexten (zie bijlage C). Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden, hebben in vergelijking met mensen met een hbo- of wo-diploma minder waardering voor het samenleven op het

werk, in de buurt, en in de vrijetijdsorganisaties waar zij komen. Mensen die een havo-, vwo- of mbo-opleiding afrondden bevinden zich hier tussenin. Mensen met een migratieachtergrond hebben daarbij minder waardering dan mensen zonder migratieachtergrond voor het samenleven op hun werk, bij hun opleiding, in hun buurt en bij de organisaties die zij bezoeken in hun vrije tijd (zie bijlage B).

Vertrouwen in anderen

Het vertrouwen dat mensen hebben in anderen, wordt vaak gezien als een centrale indicator van sociale cohesie, die van grote waarde is voor een samenleving (Chan et al. 2006; Schiefer en Van der Noll 2017). Wanneer mensen elkaar vertrouwen, kunnen zij gemakkelijker relaties aangaan en samenwerken. Wie vertrouwen heeft in anderen, gaat ervan uit dat die ander geen misbruik maakt van de mogelijkheid daartoe en zal zich daardoor zelf ook prosociaal gedragen. Voor het functioneren van de moderne complexe samenleving van vandaag wordt vooral het vertrouwen in onbekenden gezien als relevant (Delhey et al. 2011).⁴

Verschillende enquêtes laten zien dat het algemeen vertrouwen niet onder druk staat (Den Ridder et al. 2022), of zelfs geleidelijk toenam sinds 2012 (Schmeets en Exel 2020, 2022; Halman et al. 2022). Wel zijn er grote verschillen tussen bevolkingsgroepen. Nederlanders met een migratieachtergrond hebben gemiddeld minder vaak vertrouwen in anderen dan Nederlanders zonder migratieachtergrond. Het vertrouwen is vooral laag onder de klassieke migratiegroepen: terwijl zes op de tien personen zonder migratieachtergrond vertrouwen hebben in de medemens, geldt dit voor maar ongeveer vier op de tien personen met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond. Deze verschillen zijn de afgelopen jaren wel afgenomen (Schmeets en Exel 2021). Tussen opleidingen zijn verschillen ook groot: van degenen met een hbo- of wo-diploma zegt ruim 80% vertrouwen te hebben in anderen; van degenen die alleen basisschool of vmbo afrondden was dit minder dan de helft.⁵ Hoewel Nederland te boek staat als een *high trust society*, is dit vertrouwen dus ongelijk verdeeld.

In het onderzoek naar sociaal vertrouwen is de waarde van vertrouwd worden onderbelicht. De individuele voordelen van vertrouwd worden zijn waarschijnlijk groter dan die van vertrouwen. Wie vertrouwd wordt, zal minder worden gecontroleerd, positiever worden bejegend en gemakkelijk iets verkopen. Dat ongelijkheid in het vertrouwd worden grote nadelen heeft, is duidelijk vast te stellen op online platforms en kan maar moeilijk voorkomen worden met extra informatie uit beoordelingen (Kas et al. 2022). Vanuit de overheid blijkt het ongelijk vertrouwen duidelijk uit praktijken van etnisch profileren. Mensen worden hierdoor ernstiger benadeeld naarmate handhavende instanties meer vergaande bevoegdheden hebben (Van der Leun en Van der Woude 2011).

1.3.4 Samenleven in de persoonlijke sfeer: sociale coronaschade

Contacten in de persoonlijke sfeer zijn op vele manieren belangrijk voor het welbevinden van mensen. Mede door de steun die mensen elkaar verlenen, dragen ze bij aan de elkaars persoonlijke doelen in de verschillende fasen van de levensloop, waarmee zij ook van grote maatschappelijke waarde zijn. De meeste praktische, emotionele en financiële steun komt van degenen die het meest nabij staan, oftewel de familieleden, partners en goede vrienden met wie mensen sterke relaties onderhouden. Maar ook de zwakke relaties zijn van groot belang voor, onder andere, het psychologisch welzijn van personen (Cacioppo et al. 2015).

De groeiende diversiteit in de samenleving werkt beperkt door in de persoonlijke sfeer, omdat persoonlijke relaties vaak relatief homogeen zijn (McPherson et al. 2001). Dit geldt vooral voor de meest nabije relaties, maar ook voor degenen die verder af staan (Hofstra et al. 2017; Hofstra 2022). Verschillen tussen groepen werken wel door in de ongelijke hoeveelheid hulpbronnen waartoe mensen via hun sociale netwerk toegang hebben (Van Tubergen en Völker 2015; Vrooman et al. 2023).

⁴ Dit algemene vertrouwen wordt doorgaans gemeten met de vraag of 'de meeste mensen' te vertrouwen zijn. Met deze meting blijft buiten beeld wie mensen onder 'de meeste mensen' verstaan, en hierin bestaan verschillen, bijvoorbeeld tussen stad en platteland en tussen landen. Juist de reikwijdte van vertrouwen is relevant voor de manier waarop en samenleving omgaat met verschil (Delhey et al. 2011).

⁵ Om precies te zijn varieert het aandeel dat vertrouwen in anderen heeft van 42% (basisonderwijs), 51% (vmbo, mbo 1/2) en 63% (havo, vwo, mbo 3/4) tot 80% (bachelor) en 88% (master) (CBS 2022d).

Sinds corona vooral minder contacten met mensen op afstand

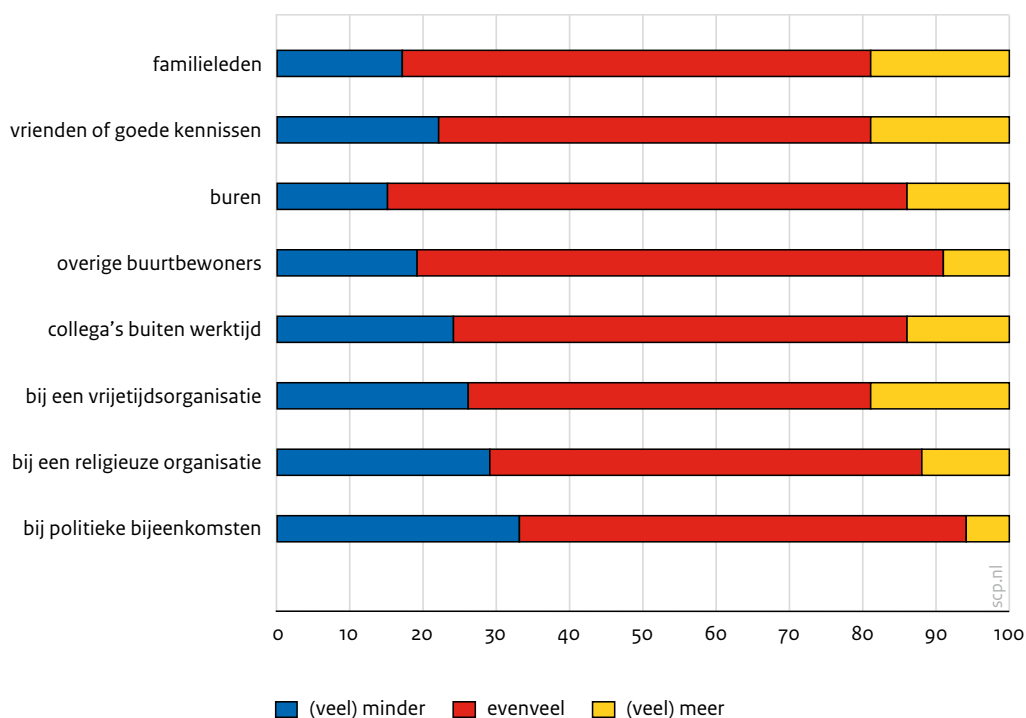
De meeste mensen hebben een aantal personen met wie zij regelmatig contact hebben. Volgens de meest recente cijfers heeft 33% van de Nederlanders boven de 15 jaar dagelijks contact met familie, 29% met vrienden en 12% met burens (CBS 2022b). In de jaren voor de coronacrisis was dit beeld behoorlijk stabiel. Het contact tussen familieleden en vrienden en kennissen leek tussen 2008 en 2019 iets toegenomen, terwijl het contact tussen burens ongeveer gelijk bleef (Wennekers en Van der Torre 2020).

Maar corona veranderde veel, op zijn minst tijdens de lockdowns, maar mogelijk ook daarna. Om zicht te krijgen op deze gevolgen in de beleving van mensen, vroegen we deelnemers in de zomer van 2022 in hoeverre hun contacten ten opzichte van eenzelfde periode voor corona waren veranderd. De meeste mensen gaven aan dat deze contacten ongeveer gelijk waren gebleven (figuur 1.3). Sommigen gaven aan dat zij minder contact hadden gekregen, maar voor de meest nabije contacten (familieleden, vrienden en kennissen, directe burens) stond daartegenover dat ongeveer evenveel mensen aangaven dat zij juist meer contact hadden gekregen. Voor deze veranderingen kunnen ook andere zaken dan corona de aanleiding zijn, zoals de levensloop (bv. het verlies of de geboorte van een belangrijk familielid) en toevallige veranderingen in de persoonlijke omstandigheden (bv. een verhuizing). Het algemene beeld wijst niet op een blijvende verandering.

Bij een aantal minder nabije contacten lijkt zich wel een lichte achteruitgang voorgedaan te hebben. Bij de contacten via vrijetijdsorganisaties, religieuze organisaties en politieke organisaties en bij contacten met collega's (buiten het werk) en buurtgenoten (buiten de directe burens) lijkt het aandeel mensen dat minder contacten kreeg groter dan het aandeel dat meer contacten kreeg. Dat niet zozeer de meest nabije, maar wel de wat verdere contacten geraakt lijken te zijn door corona, komt overeen met ander onderzoek, onder andere naar de ervaringen van mensen tijdens de crisis (André et al. 2022; Lodder et al. 2020; Völker 2022). Ook sluit het aan bij de afname in het aantal vrijwilligers en activiteiten bij verenigingen (Arends en Tummers 2022; CBS 2022b) en bij de bevinding dat de participatie van mensen met een beperking in 2021 grotendeels weer op het niveau was van voor corona, maar niet het bezoek aan buurtvoorzieningen (Knapen et al. 2022).

Het is nog te vroeg om vast te kunnen stellen of deze ontwikkelingen blijvend zijn. Mogelijk liep de sociale infrastructuur schade op, doordat (vrijwilligers)organisaties hun activiteiten terugschroefden en/of belangrijke personen zich terugtrokken. Mogelijk zullen de ontwikkelingen terugveren. Volgens sommige experts zijn mensen door de lockdowns meer gaan beseffen hoeveel de vluchtige interacties met burens, collega's en onbekenden bijdragen aan het gevoel onderdeel te zijn van een gemeenschap (Anja Machielse in Van den Beld 2020; zie ook André et al. 2022).

Figuur 1.3 Ervaren verandering in contact ten opzichte van eenzelfde periode voor corona, personen van 18 jaar en ouder, zomer van 2022 (in procenten)



Bron: SCP (SCO'22)

Meer eenzaamheid sinds corona

De veranderingen in het sociale contact door corona zijn van grote invloed geweest op het welzijn van mensen, waaronder ook op het voorkomen van eenzaamheid. Uit onderzoek blijkt dat niet alleen nabije contacten een rol spelen bij het ontstaan van eenzaamheid, maar ook de leefomgeving, waarbij vooral de rol van de buurt is bestudeerd (Kearns 2015; Boelhouwer en Vonk 2019; Yu et al. 2021; Knipscheer et al. 1995; Bergfurt et al. 2019). Zo laat een meerjarig onderzoek een duidelijk positieve invloed zien van sociale cohesie in de buurt op psychosociaal welbevinden, stress en eenzaamheid (Kim et al. 2020). Overigens kan een buurt ook een bron van eenzaamheid worden voor mensen die zich gestigmatiseerd, uitgesloten of onveilig voelen in hun buurt (Brummel et al. 2022; Kearns et al. 2015).

Hoewel de meest nabije contacten dus relatief intact bleven tijdens de coronacrisis, steeg het aandeel mensen dat zich eenzaam voelde. Tussen 2019 en 2021 nam het aandeel Nederlanders dat zich eenzaam voelde in alle leeftijdscategorieën toe, maar vooral onder jongeren (CBS 2022c). In de maanden na de laatste lockdown (tussen maart en september 2022) was er een afname in de eenzaamheid en stress die jongeren ervaren, maar hun vertrouwen in de toekomst bleef laag en ook bleven zij veel sociaal ongemak ervaren (RIVM 2022). Omdat contact met leeftijdsgenoten in de adolescentie niet alleen belangrijk is voor het welzijn, maar ook voor de sociale ontwikkeling, de identiteit en daaraan gerelateerde waarden (André et al. 2022), is het de vraag welke consequenties dit gemis op langere termijn heeft.

Ook voor de langeretermijngevolgen van de coronacrisis bij ouderen blijft aandacht van belang. Hoewel de mentale gevolgen in het algemeen ernstiger uitpakken bij personen die zich al in een kwetsbare situatie bevonden, laat onderzoek zien dat ook een deel van de ouderen zonder aanvankelijke psychische kwetsbaarheid twee jaar na de komst van corona nog steeds meer eenzaamheid ervaart (Kok et al. 2022). Het wegvallen van clubjes en andere sociale verbanden zou een verklaring kunnen zijn voor aanhoudende eenzaamheid, zowel bij jongeren als bij ouderen (André et al. 2022).

Verschillen tussen groepen

De verschillen in 'aangehaakt zijn' in de bredere leefomgeving en Nederland, zien we niet op eenzelfde manier terug in de persoonlijke sfeer. Onder mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrodden is het aandeel personen dat weinig contact heeft weliswaar relatief groot, maar het aandeel dat juist vaak contact heeft ook.⁶ In vergelijking met mensen die alleen havo, vwo of mbo afrodden, hebben mensen die een hbo- of wo-opleiding afrodden hooguit iets minder frequent contact met familie, vrienden en burens. Mensen met een migratieachtergrond hebben iets vaker contact met familie en vrienden dan mensen zonder migratieachtergrond (CBS 2022a, 2022b).

De doorwerking van de coronacrisis in de sociale contacten lijkt wel enigszins te verschillen: mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrodden ervaren wat meer achteruitgang dan anderen in de contacten met burens, op het werk (of opleiding) en bij vrijetijdsorganisaties (zie bijlage D). Of hierbij meespeelt dat mensen vaker hun werk verloren, kan hieruit niet worden opgemaakt. Onder mensen met een migratieachtergrond was er een relatief sterke afname in het aandeel dat actief is bij een vereniging of vrijwilligerswerk doet (Arends en Tummers 2022).

Hoewel de hoeveelheid contact maar weinig verschilt, komt eenzaamheid relatief vaak voor bij personen die alleen basisonderwijs, vmbo of mbo afrodden, en bij mensen met een migratieachtergrond (Vzinfor.nl 2021; Fokkema en Das 2021). Bij deze laatste groep kan de migratieachtergrond zelf een rol spelen. Zo voelden ouderen met een migratieachtergrond zich minder eenzaam wanneer ze verbinding met de samenleving of met de herkomstgroep ervoeren (Klok et al. 2017).

1.4 Bevorderen van inclusief samenleven

1.4.1 Algemene ontwikkelingen

Als eerste rode draad kwam in deze notitie de sterke sociale samenhang in Nederland als stabiel naar voren. Ondanks onrust en zorgen over samenleven, voelen veel mensen zich verbonden met Nederland. Ook in de dagelijkse leefwereld voelen veel mensen zich op hun plek. Het vertrouwen in 'andere mensen' is hoog en neemt niet af. Persoonlijke relaties bleven eveneens van een gelijk niveau. Deze algemene cijfers onderstrepen het positieve beeld van Nederland als een weerbare samenleving met veel sociaal kapitaal.

Als tweede rode draad zagen we de grote verschillen die schuilgaan achter de algemene gemiddelden. Deze verschillen wijzen erop dat sommige bevolkingsgroepen veel minder aangehaakt zijn bij het sociale weefsel van Nederland dan andere. In vergelijking met anderen ervaren zowel mensen met een migratieachtergrond als mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrodden minder binding met Nederland als geheel, minder binding in hun leefwereld en minder vertrouwen in andere mensen. Er zijn uiteenlopende groepen die uitsluiting ervaren, zoals mensen met een beperking en mensen die zich identificeren als LHBTI+. De verschillen in ervaren binding en inclusie kunnen twee dingen betekenen: mensen voelen minder binding dan anderen binnen eenzelfde context (bv. door discriminatie), óf mensen begeven zich in contexten waar minder sociale samenhang is. Ze wonen bijvoorbeeld in buurten met minder samenhang, of werken bij een bedrijf waar veel doorstroming personeel is. Welke verklaring van toepassing is, kan niet worden opgemaakt uit de hier gepresenteerde cijfers, maar beide duidingen zijn aannemelijk.

Als derde rode draad, zagen we tot slot de mogelijke schade die corona en de maatregelen hiertegen toegebracht lijken te hebben aan het sociale weefsel, vooral in de leefwereld. Ten eerste werden vooral jongeren mentaal geraakt, waarbij nog onduidelijk is hoezeer achterstanden ontstonden in hun sociale ontwikkeling. Over het algemeen lijken de meest nabije contacten zich hersteld te hebben, hoewel iets minder voor mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrodden. In de minder nabije contacten in de leefwereld ervaren nog vrij veel mensen wel een achteruitgang, met name mensen met een migratieachtergrond en mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrodden. Deze achteruitgang lijkt ook de *civil society* te raken, waarin burgers gezamenlijk vele maatschappelijke doelen dienen en daarbij ook vaak verbindingen aangaan tussen groepen. Nog onduidelijk is hoezeer de inflatie van afgelopen winter van invloed is geweest op deze verbindingen in de leefwereld en de toegankelijkheid hiervan voor de mensen met de minste (financiële) hulpbronnen.

⁶ Van degenen die alleen basisonderwijs volgden heeft 16% dagelijks contact met burens en 29% minder dan maandelijks; onder degenen met een hbo-opleiding is dit 8% en 22%. Eenzelfde patroon zien we bij contact met familie en vrienden (CBS 2022b).

1.4.2 Reflectie recente beleidsplannen

De bevindingen in deze notitie onderstrepen het belang van beleid gericht op het bevorderen van een inclusieve samenleving. De samenleving is niet alleen divers, maar ook ongelijk, in de zin dat verschillende groepen Nederlanders in verschillende mate aangehaakt zijn bij het sociale weefsel van Nederland. Een meer inclusieve samenleving is gelijkwaardiger én weerbaarder in het licht van de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat. Het is echter niet eenvoudig voor een overheid om een inclusieve samenleving te bevorderen. Zij staat immers per definitie op enige afstand. Hierna volgen enkele reflecties bij de drie in de inleiding besproken clusters van beleid waarmee het rijk het samenleven wil bevorderen: het bestrijden van discriminatie en uitsluiting, het kweken van goede burgers en het versterken van de lokale samenleving.

Bestrijden van discriminatie en uitsluiting in de leefwereld

Een pijler onder het overheidsbeleid tegen discriminatie vormt het verbeteren van de handhaving van wet- en regelgeving, onder andere door het mensen gemakkelijker te maken discriminatie te melden. Dit is belangrijk, onder andere omdat het serieus behandelen van discriminatiezaken bijdraagt aan bewustwording en zo tot structurele verbeteringen leidt (CRM 2022). Veel discriminatie is echter moeilijk aantoonbaar, of wordt niet gemeld: mensen vinden het vaak lastig om discriminatie te herkennen, zien op tegen de gevolgen wanneer ze zich uitspreken, of hebben het idee dat melden de moeite niet waard is (Andriessen 2017). Daarbij vormt discriminatie maar een deel van de manieren waarop mensen worden uitgesloten en achtergesteld. Informele mechanismen zijn nog minder grijpbaar, maar hebben zeker net zo veel invloed op het welzijn en de kansen van mensen en behoeven dus ook aandacht van beleid. Zo droeg het gevoel van mbo-studenten dat zij niet werden gezien en gewaardeerd bij aan de moeilijke tijd die velen van hen hadden tijdens de coronapandemie (Goedhart et al. 2022).

Het beteugelen van informele mechanismen van uitsluiting in de leefwereld vergt aandacht voor bewustzijn van uitsluiting en voor de manier waarop mensen en groepen worden gewaardeerd in de Nederlandse samenleving. Zo krijgt de ongelijke waardering en uitsluiting van mensen zonder hoge opleiding (zie bv. Schakel 2021; Visser et al. 2021) steeds meer aandacht. Mbo-studenten wijzen terecht op de ongelijke toegang tot studentenfeesten, studentenkorting en andere aspecten van het studentenleven. De NCDR signaleert een groeiende erkenning van het slavernijverleden en het racisme in de toelagenaffaire (NCDR 2022). Belangrijk is nu wel dat het groeiend bewustzijn gevolg krijgt en dat maatregelen daadwerkelijk tot meer gelijkwaardige maatschappelijke posities leiden.

Een obstakel hierbij is de structurele gescheidenheid tussen bevolkingsgroepen in de buurten, scholen, werkvloeren, verenigingen en dergelijke die samen de leefwereld vormen (Boterman en Musterd 2016). Als bevolkingsgroepen elkaar in de leefwereld niet tegenkomen, blijven vooroordelen bestaan en bieden alledaagse ontmoetingen geen tegenwicht aan polariserende krachten. Ook dragen gescheiden leefwerelden bij aan ongelijke waardering en kansen. Als het gaat om migratieachtergrond zijn er aanwijzingen dat de gescheidenheid in verschillende contexten afneemt (Inspectie van het Onderwijs 2022b; Bellaart en Brock 2022; Van Haaften 2022). Als het gaat om sociaal-economische groepen, zoals opleidingsgroepen, neemt de gescheidenheid eerder toe (Buitelaar et al. 2016).

Door regie te nemen in de woningbouwopgave, heeft het rijk de mogelijkheid aan te sturen op een meer gelijkmatige verdeling van sociaal-economische groepen over gemeenten (BZK2022b). Maar dat neemt niet weg dat de uitsortering van bevolkingsgroepen op velerlei manieren tot stand komt. Dat de selectie van gewilde opleidingen aan hogescholen en universiteiten recent onbedoeld resulteerde in meer homogene studentenpopulaties, is hiervan een voorbeeld (Inspectie van het Onderwijs 2023).

Beter burgerschapsonderwijs

Het belang van beter burgerschapsonderwijs wordt breed onderkend. Toch lijken de randvoorwaarden hiervoor onvoldoende aanwezig te zijn. Net als veel andere Europese landen kampt Nederland met een krapte op de arbeidsmarkt, die ook in het onderwijs sterk gevoeld wordt. Het tekort aan docenten en de toch al hoge werkdruk gelden onder andere als belangrijke obstakels in het verbeteren van het burgerschapsonderwijs (OCW 2022). Beleid om personeelstekorten in de publieke sector tegen te gaan is veelal sectoraal ingestoken, waarmee moeilijke maar belangrijke maatschappelijke keuzes vooruit worden geschoven (Olsthoorn en Roeters 2023). Voor het onderwijs kan dit betekenen dat tekorten nog groter worden.

Bij het verbeteren van het burgerschapsonderwijs vormt ook de gescheidenheid in het onderwijs een obstakel (Vogels et al. 2021). Deze gescheidenheid betekent niet alleen dat verschillende groepen elkaar maar weinig ontmoeten, maar ook dat de schoolculturen waarin jongeren opgroeien sterk kunnen verschillen. De opleidingsverschillen in burgerschapskennis en -vaardigheden zijn immers groot, terwijl de soorten opleiding sterk gescheiden van elkaar georganiseerd zijn (Vogels et al. 2021). Bijkomend knelpunt is dat de scholen waar leerlingen achterblijven in burgerschapsvaardigheden mogelijk ook de scholen zijn waar het tekort aan docenten het meest nijpend wordt. De huidige extra financiële middelen voor scholen in de kwetsbare wijken (BZK2022a), kunnen dit deels verhelpen, maar het onderscheid blijft niet beperkt tot de kwetsbare wijken. Ook in het licht van het woelige tij waarin de Nederlandse democratie zich bevindt (zie de notitie Democratie en vertrouwen), is een meer algemene prioriteit voor het burgerschapsonderwijs van belang.

Gemeenten aan zet

Het rijk wil via gemeenten en andere decentrale partners bijdragen aan een samenleving die zorgzamer, toegankelijker en veiliger is, minder eenzaamheid kent en minder discrimineert. Het is begrijpelijk dat deze maatschappelijke ambities decentraal worden belegd, maar daarmee worden ze niet vanzelfsprekend een succes. In relatie tot de decentralisaties in het sociaal domein is al ruimschoots gewezen op te rooskleurige beleidsveronderstellingen, waardoor de gehoopte toename aan zorgzaamheid uitbleef (De Klerk et al. 2022; Kromhout et al. 2020). Ook in de toegankelijkheid van de samenleving ervaren mensen met een beperking voornamelijk geen verbetering (Kn timer et al. 2022). De maakbaarheid van de lokale samenleving moet dus niet worden overschat.

Echter, anders dan tijdens de transitie in het sociaal domein, krijgen (enkele) gemeenten momenteel meer middelen om de lokale samenleving te versterken (BZK2022a, Fokkema en van Tol 2022). Met de herziening van de Woningwet kregen corporaties ook weer meer ruimte om bij te dragen aan de leefbaarheid. Toch zijn twee bedenkingen op hun plaats. De eerste betreft de verschillen tussen gemeenten. Eerder werd geconstateerd dat onvoldoende rekening werd gehouden met lokale en regionale verschillen (De Klerk et al. 2022; Kromhout et al. 2020). De huidige prioriteit gaat uit naar de kwetsbare wijken waar veiligheid in het geding is, wat veelal stedelijke wijken zijn (BZK 2022a). Hoewel de geplande langdurige, intensieve en integrale aanpak hier nodig en nuttig is, moet niet uit het oog verloren worden dat andere gemeenten eveneens met grote sociale en maatschappelijke opgaven kampen.

De tweede bedenking betreft het samenspel tussen het rijk en gemeenten. Gemeenten ervaren regelmatig weinig ruimte om het decentrale beleid daadwerkelijk vorm te geven (ROB 2021a; zie ook De Klerk et al. 2022). Ook missen zij in de samenwerking soms begrip voor het decentrale perspectief (ROB 2021b). De vele maatschappelijke opgaven die in de lokale samenleving belegd zijn vragen om een integrale manier van werken, waarbij gemeenten ook samen optrekken met decentrale partners. Het rijk redeneert echter nog altijd sterk vanuit verschillende beleidsdossiers en formuleert zijn verwachtingen aan de gemeenten daarom in aparte programma's, die elk een eigen werkwijze en bijbehorende infrastructuur kennen. En voor elk van deze programma's moeten gemeenten aan bepaalde eisen voldoen en worden netwerken opgebouwd. Het is de vraag of de hoepels die het rijk de gemeenten voorhoudt behulpzaam zijn, of juist onnodig veel tijd vergen en zo afleiden van de maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan. Naast de afstemming met het rijk en met maatschappelijke partners, is het voor gemeenten immers nog steeds een hele opgave om tot een constructief samenspel te komen met bewoners. Om die bewoners, in al hun diversiteit, zou het vooral moeten gaan.

Literatuur

- Akkermans, M., R. Kloosterman, E. Moons, C. Reep en M. Tummers-van der Aa (2022). *Veiligheidsmonitor 2021*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Akçomak, İ.S. en B. ter Weel (2012). The impact of social capital on crime: Evidence from the Netherlands. In: *Regional Science and Urban Economics*, jg. 42, nr. 1-2, p. 323-340.
- Amdaoud, M., G. Arcuri en N. Levratto (2021). Are regions equal in adversity? A spatial analysis of spread and dynamics of COVID-19 in Europe. In: *The European Journal of Health Economics*, jg. 22, nr. 4, p. 629-642.
- André, S., T. Reeskens en B. Völker (2022). *De sociologie en de pandemie, inzichten en vooruitblik na twee jaar coronacrisis*. Tilburg: Open University.
- Andriessen, I. (2017). *Discriminatie herkennen, benoemen en melden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink (2020). *Ervaren discriminatie II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Anderson, B. (1983). *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. New York: Verso.
- Arends, J. en M. Tummers (2022). *Vrijwilligerswerk 2021*. Geraadpleegd 24 februari 2023 via Geraadpleegd via www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/vrijwilligerswerk-2021.
- Barrios, J.M., E. Benmelech, Y.V. Hochberg, P. Sapienza en L. Zingales (2021). Civic capital and social distancing during the Covid-19 pandemic. In: *Journal of Public Economics*, jg. 193, 104310.
- Baumeister, R.F. en M.R. Leary (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. In: *Psychological Bulletin*, jg. 117, nr. 3, p. 497-529.
- Beld, H. van den (2020) 'Door corona is het begrip voor eenzaamheid toegenomen' (artikel, 8 oktober 2020). Geraadpleegd 24 februari 2023 via aanpakeenzaamheid.nl/anjamachielse.
- Bellaart, H. en M. Uyterlinde (2021). Wijkenbeleid en diversiteit: terug van weggeweest. Geraadpleegd 24 februari 2023 via socialevraagstukken.nl/wijkenbeleid-en-diversiteit-terug-van-weggeweest.
- Bellaart, H. en A. Brock (2022). *Versillen in leefsituatie tussen groepen naar herkomst. KIS Wijkenmonitor 2022*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Bergefurt, L., A. Kemperman, P. van den Berg, A. Borgers, P. van der Waerden, G. Oosterhuis en M. Hommel (2019). Loneliness and life satisfaction explained by public-space use and mobility patterns. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, jg. 16, nr. 21, art. 4282.
- Beugelsdijk, S. en T. van Schaik (2005). Social capital and growth in European regions: an empirical test. In: *European Journal of Political Economy*, jg. 21, nr. 2, p. 301-324.
- Beugelsdijk, S., J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (2019). *Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bjørnskov, C. (2012). How does social trust affect economic growth? In: *Southern Economic Journal*, jg. 78, nr. 4, p. 1346-1368.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, overdragen, delen en herstellen, Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boelhouwer, J. en F. Vonk (2019). Kwaliteit van leven leefsituatie en tevredenheid met het leven. In: A. Wenckers, J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.). *De Staat van Nederland 2019* (p. 305-343). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verkeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boterman, W.R. en S. Musterd (2016). Cocooning urban life: Exposure to diversity in neighbourhoods, workplaces and transport. In: *Cities*, jg. 59, nr. november, p. 139-147.
- Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Britt, A., M. Kwakernaak, F. de Meere, L. Reches, I. Schell, N. de Wit, P. Rensen, R. Engbersen, O. de Zwart, M. Voorwinden en L. Kok (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bronfenbrenner, U. (1995). Developmental ecology through space and time: A future perspective. In: P. Moen, G.H. Elder jr. en K. Lüscher (red.). *Examining lives in context: Perspectives on the ecology of human development* (p. 619-657). Cambridge: Harvard University Press.

- Brummel, A., I. Maathuis, M. Meulen, N. van der Erp, M. van Planije en P. van der Horst (2022). *Welkome Wijk. Handreiking gebaseerd op het onderzoek Welkome Wijk*. Arnhem: HAN University of Applied Sciences Press.
- Buitelaar, E., A. Weterings, O. Raspe, O. Jonkeren en W.R. Boterman (2016). *Verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- BZK (2022a). *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid*. Den Haag: Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2022b). *Nationale woon- en bouwagenda*. Den Haag: Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Cacioppo, S., A.J. Grippo, S. London, L. Goossens en J.T. Cacioppo (2015). Loneliness: Clinical import and interventions. In: *Perspectives on Psychological Science*, jg. 10, nr. 2, p. 238-249.
- CBS (2022a). *Integratie en samenleven 2022*. Geraadpleegd 24 februari 2023 via longreads.cbs.nl/integratie-en-samenleven-2022.
- CBS (2022b). *Sociale contacten en maatschappelijke participatie* (StatLine). Geraadpleegd 24 februari 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82249NED.
- CBS (2022c). *Vooraf jongeren emotioneel eenzaam in 2021* (nieuwsbericht, 29 september 2022). Geraadpleegd 24 februari 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/39/vooral-jongeren-emotioneel-eeenzaam-in-2021.
- CBS (2022d). *Vertrouwen in mensen en organisaties; persoonskenmerken* (StatLine). Geraadpleegd 9 maart 2023 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82378NED/table?dl=7A17F.
- Chan, J., H.P. To en E. Chan (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. In: *Social Indicators Research*, jg. 75, nr. 2, pp. 273-302.
- Charron, N., V. Lapuente en A. Rodríguez-Pose (2022). Uncooperative society, uncooperative politics or both? Trust, polarization, populism and COVID 19 deaths across European regions. In: *European Journal of Political Research* (doi.org/10.1111/1475-6765.12529).
- CRM (2022). *Monitor Discriminatiezaken over 2021*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Dagevos, J., M. de Voogd-Hamelink en R. Damen (2022). *Gevestigd, maar niet thuis*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J. den Ridder, P. van Houwelingen en E. Miltenburg (2020). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2020*2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Delhey, J., Newton, K., & Welzel, C. (2011). How general is trust in "most people"? Solving the radius of trust problem. In: *American Sociological Review*, jg. 76, nr. 5, p. 786-807.
- Dijkstra, A.B., G.T. Dam en A. Munniksmä (2021). Inequality in citizenship competences. Citizenship education and policy in the Netherlands. In: B. Malak-Minkiewicz en J. Torney-Purta (red.). *Influences of the IEA Civic and Citizenship Education Studies* (p. 135-146). Cham: Springer.
- Dinesen, P.T., M. Schaeffer en K.M. Sønderskov (2020). Ethnic diversity and social trust: A narrative and meta-analytical review. In: *Annual Review of Political Science*, jg. 23, nr. 1, p. 441-465.
- Ellemers, N. (2012). *The group self*. In: *Science*, jg. 336, nr. 6083, p. 848-852.
- Eurostat (2022). *Household composition statistics*. Geraadpleegd 7 februari 2023 via ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_composition_statistics.
- Fokkema, T. en M. Das (2021). Marokkaanse en Turkse migrantenouderen zijn eenzaam ondanks sociale contacten. In: *Demos*, jg. 37, nr. 6, pp. 5-7.
- Fokkema, M. en A. van Tol (2022). *Toename rijksbudgetten voor de gebiedsgerichte aanpak. Financieringsstromen van het Rijk richting de 16 stedelijke vernieuwingsgebieden*. Den Haag: Platform31.
- Goedhart, N.S., D. Dedding, M.J. Rodriguez en P. Spruijt (2022). "Ik ben maar een mbo'er." *Het mentaal welbevinden van mbo-studenten tijdens de coronacrisis*. Bilthoven/Amsterdam: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Amsterdam Universitair Medisch Centrum.
- Gool, M. van, M. Versantvoort, L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk, A. van den Broek en C. van Campen (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: A network theory revisited. In: *Sociological Theory*, jg. 1, p. 201-233.
- Haafte, A.F. van (2022). *Ethnic sorting in football: A quantitative analysis of ethnicity and membership in Dutch amateur football* (dissertatie Universiteit Utrecht). Geraadpleegd 7 maart 2023 via dspace.library.uu.nl/handle/1874/423893.
- Habibov, N., A. Cheung en A. Auchynnikava (2017). Does social trust increase willingness to pay taxes to improve public healthcare? Cross-sectional cross-country instrumental variable analysis. In: *Social Science and Medicine*, jg. 189, nr. september, p. 25-34.

- Halman, L., T. Reeskens, I. Sieben, en M. van Zundert (2022). *Atlas of European Values: Change and continuity in turbulent times*. Tilburg: Open Press TiU.
- Hofstra, B. (2022). Interethnic weak ties online and out-group attitudes among Dutch ethnic majority adolescents. In: *European Societies*, jg. 24, nr. 4, p. 463-492.
- Hofstra, B., R. Corten, F. van Tubergen en N.B. Ellison (2017). Sources of segregation in social networks: A novel approach using Facebook. In: *American Sociological Review*, jg. 82, nr. 3, p. 625-656.
- Hofstra, B., V.V. Kulkarni, S. Munoz-Najar Galvez, B. He, D. Jurafsky en D.A. McFarland (2020). The diversity-innovation paradox in science. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, jg. 117, nr. 17, p. 9284-9291.
- Huijnk, W. (2020). *Werk in ontwikkeling? Veranderingen sinds begin deze eeuw in de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W. en I. Andriessen (red.) (2016). *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., J. Dagevos, M. Gijsberts en I. Andriessen (2015). *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., R. Damen en L. van Kampen (2022). *LHBT-monitor 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Peil.Burgerschap einde basisonderwijs 2019-2020*. Zoetermeer: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Schoolsegregatie (technisch rapport)*. Zoetermeer: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *Selectie in het hoger onderwijs: Criteria, instrumenten en de borging van kansengelijkheid*. Zoetermeer: Inspectie van het Onderwijs.
- Kalkbrenner, B.J. en J. Roosen (2016). Citizens' willingness to participate in local renewable energy projects: The role of community and trust in Germany. In: *Energy Research and Social Science*, jg. 13, nr. maart, p. 60-70.
- Kas, J., R. Corten en A. van de Rijt (2022). The role of reputation systems in digital discrimination. In: *Socio-Economic Review*, jg. 20, nr. 4, p. 1905-1932.
- Kearns, A., E. Whitley, C. Tannahill en A. Ellaway (2015). 'Lonesome town?' Is loneliness associated with the residential environment, including housing and neighbourhood factors? In: *Journal of Community Psychology*, jg. 43, nr. 7, p. 849-867.
- Kim, E.S., Y. Chen, I. Kawachi en T.J. VanderWeele (2020). Perceived neighborhood social cohesion and subsequent health and well-being in older adults: An outcome-wide longitudinal approach. In: *Health & Place*, jg. 66, nr. november, p. 102420.
- Klerk, M. de, E. Eggink, P. van Echteld en M. Kromhout (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klok, J., T.G. van Tilburg, B. Suanet, T. Fokkema en M. Huisman (2017). National and transnational belonging among Turkish and Moroccan older migrants in the Netherlands: protective against loneliness? In: *European Journal of Ageing*, jg. 14, p. 341-351.
- Knapen, J., E. Zonneveld, M. Meijer, L. Hulsbosch, C. Aussems, J. Menting en H. Boeije (2022). *Monitoring VN-verdrag handicap: rapportage overkoepelende indicatoren: 2016-2021*. Utrecht: Nivel.
- Knipscheer, C.P.M., J. de Jong-Gierveld, T.G. van Tilburg en P.A. Dykstra (red.) (1995). *Living arrangements and social networks of older adults*. Amsterdam: VU University Press.
- Kok, A.A., K.Y. Pan, N. Rius-Ottenheim, F. Jörg, M. Eikelenboom, M. Horsfall, R. Luteijn, P. van Oppen, D. Rhebergen, R.A. Schoevers, E.J. Giltay en B.W. Penninx (2022). Mental health and perceived impact during the first Covid-19 pandemic year: A longitudinal study in Dutch case-control cohorts of persons with and without depressive, anxiety, and obsessive-compulsive disorders. In: *Journal of Affective Disorders*, jg. 305, nr. mei, pp. 85-93.
- Kros, K., R. Broekroelofs, H. Felten en S. Does (2022). *Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Kromhout, M., P. van Echteld en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kullberg, J., R. Mouktadibillah en J. de Vries (2021). *Opgroeien in een kwetsbare wijk. Over buurteffecten en persoonlijke ervaringen van jongens en jonge mannen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leidelmeijer, K. en J. Mandemakers (2022). *Leefbaarheid in Nederland 2020. Een analyse op basis van de Leefbaarometer 3.0*. Amsterdam: Atlas Research.
- Leun, J.P. van der en M.A. van der Woude (2011). Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context. In: *Policing and Society*, jg. 21, nr. 4, p. 444-455.

- Lodder G., M.A. van Scheppingen. E. de Caluwé en A.K. Reitz (2020). *Eenzaamheid voorkomen in een periode van social distancing (COVID-19)* (eindrapport). Tilburg: Tilburg University.
- McPherson, M., L. Smith-Lovin en J.M. Cook (2001). Birds of a feather: Homophily in social networks. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 27, nr. 1, p. 415-444.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mohnen, S.M., B. Völker, H. Flap, S.V. Subramanian en P.P. Groenewegen (2015). The influence of social capital on individual health: is it the neighbourhood or the network? In: *Social Indicators Research*, jg. 121, nr. 1, p. 195-214.
- Movisie/VNG (2022). *VN-verdrag Handicap in gemeenten. Flitspeiling stand van zaken*. Geraadpleegd 24 januari 2023 via movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-10/Movisie_VNG-flitspeiling.pdf.
- NCAB (2022). *Werkplan Antisemitismebestrijding 2022-2025*. Den Haag: Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding.
- NCDR (2022). *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022*. Den Haag: Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.
- NIDI/CBS (2020). *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbelgrijs*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Noordzij, K., W. de Koster en J. van der Waal (2021). "They don't know what it's like to be at the bottom": Exploring the role of perceived cultural distance in less educated citizens' discontent with politicians. In: *The British Journal of Sociology*, jg. 72, nr. 3, p. 566-579.
- OCW (2022). *Verslag van gesprekken met het onderwijsveld over het masterplan basisvaardigheden*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OECD (2021). All the lonely people: Education and loneliness. In: *Trends Shaping Education Spotlights*, nr. 23. Parijs: OECD Publishing. Geraadpleegd 10 februari 2023 via www.oecd.org/education/all-the-lonely-people-23ac0e25-en.htm.
- Onderwijsraad (2019). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Olsthoorn, M. en A. Roeters (2023). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktcrisps: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putnam, R.D. (1992). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quillian, L. en J.J. Lee (2023). Trends in racial and ethnic discrimination in hiring in six Western countries. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, jg. 120, nr. 6, e2212875120.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2018). *Burgerperspectieven 2018*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Josten, J. Boelhouwer en C. van Campen (2020). *De sociale staat van Nederland 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, L. Vermeij, R. Maslowski en L. 't Hul (2021). *Burgerperspectieven 2021*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RIVM (2022). *Kwartaalonderzoek jongeren*. Geraadpleegd 13 februari 2023 via www.rivm.nl/gezondheids-onderzoek-covid-19/kwartaalonderzoek-jongeren.
- ROB (2021a). *Rust – Reinheid – Regelmaat*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021b). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rodríguez-Pose, A. en V. Von Berlepsch (2019). Does population diversity matter for economic development in the very long term? Historic migration, diversity and county wealth in the US. In: *European Journal of Population*, jg. 35, nr. 5, p. 873-911.
- Roos, S. de, F. Bucx en E. van den Berg (2021). *Sociale netwerken van ouders. Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVS/CRa (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleven en College van Rijksadviseurs.
- Schakel, W. (2021). Unequal responsiveness in the Netherlands. In: *Socio-Economic Review*, jg. 19, nr. 1, p. 37-57.
- Schiefer, D. en J. van der Noll (2017). The essentials of social cohesion: A literature review. In: *Social Indicators Research*, jg. 132, nr. 2, p. 579-603.
- Schmeets, H. en J. Exel (2020). *Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme*. Geraadpleegd 24 februari 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/vertrouwen-maatschappelijk-onbehagen-en-pessimisme.

- Schmeets, H. en J. Exel (2021). *Vertrouwen van migranten in medemens en instituties*. Geraadpleegd 24 februari 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2021/vertrouwen-van-migranten-in-medemens-en-instituties.
- Schmeets, H. en J. Exel (2022). *Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie*. Geraadpleegd 24 februari 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/vertrouwen-in-medemens-en-instituties-voor-en-tijdens-de-pandemie?onepage=true.
- Schnabel, P. (2018). *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht*. Amsterdam: Prometheus.
- Son, J. en N. Lin (2012). Network diversity, contact diversity, and status attainment. In: *Social Networks*, jg. 34, nr. 4, p. 601-613.
- Surkalim, D.L., M. Luo, R. Eres, K. Gebel, J. van Buskirk, A. Bauman en D. Ding (2022). The prevalence of loneliness across 113 countries: Systematic review and meta-analysis. In: *BMJ*, jg. 376, eo67068.
- Sutcliffe, A., R. Dunbar, J. Binder en H. Arrow (2012). Relationships and the social brain: integrating psychological and evolutionary perspectives. In: *British Journal of Psychology*, jg. 103, nr. 2, p.149-168.
- SZW (2022). *Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025. Gelijkwaardige kansen voor iedereen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tam, K.P. en H.W. Chan (2018). Generalized trust narrows the gap between environmental concern and pro-environmental behavior: Multilevel evidence. In: *Global Environmental Change*, jg. 48, nr. 1, p. 182-194.
- Tiemeijer, W. (2021). *Project Nederland. Van feitelijke naar gewenste nationale identiteit*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- TK (2019/2020). *Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs*. Memorie van toelichting van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 november 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35352, nr. 3.
- TK (2020/2021a). *Voortgang aanpak discriminatie en racisme*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 30950, nr. 250.
- TK (2020/2021b). *Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium (Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs)*. Memorie van toelichting van minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 29 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35920, nr. 3.
- TK (2020/2021c). *Kabinetsreactie inzake het Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)-rapport 'Samenleven in verscheidenheid'*. Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 24 maart 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 29861, nr. 70.
- TK (2021/2022a). *Hoofdpijnen toekomst Wmo*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 28 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29538, nr. 332.
- TK (2021/2022b). *Vervolg coördinerende aanpak implementatie van het VN-verdrag handicap*. Brief van de minister voor Langdurige Zorg en Sport van 19 april 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 24170, nr. 254.
- TK (2022/2023). *Vervolgaanpak Eén tegen eenzaamheid 2022-2025*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 29538, nr. 344.
- Tubergen, F. en B. Völker (2015). Inequality in access to social capital in the Netherlands. In: *Sociology*, jg. 49, nr. 3, p. 521-538.
- Veldheer, V., J.-J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, L. (2021). *Vier typen gemeenten. Een instrument om verschillen tussen gemeenten in beeld te brengen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, L. en W. Hamelink (2021). *Lang niet toegankelijk. Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Visser, V., W. de Koster en J. van der Waal (2021). Understanding less-educated citizens' (non-)participation in citizens' initiatives: Feelings of entitlement and a taste for politics. In: *Current Sociology* (doi.org/10.1177/00113921211024700).
- Vogels, R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021). *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Völker, B. (2022). Netwerken in lockdown. Over de gevolgen van coronamaatregelen voor relaties en eenzaamheidsgevoelens. In: S. André, T. Reeskens en B. Völker (red.), *De sociologie en de pandemie. Inzichten en vooruitblik na twee jaar coronacrisis* (p. 182-194). Tilburg: Open Press Tilburg University.
- Völker, B., I. Andriessen en H. Posthumus (2014). Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden. In: M. Bovens, P. Dekker en W. Tiemeijer. (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (p. 217-233). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- VZinfo.nl (2021). *Eenzaamheid | Regionaal | Volwassenen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 5 december 2022 via www.vzinfo.nl/eenzaamheid/regionaal/volwassenen.
- Wellman, B. en S. Wortley (1990). Different strokes from different folks: Community ties and social support. In: *American Journal of Sociology*, jg. 96, nr. 3, pp. 558-588.
- Wennekers, A. en A. van der Torre (2020). Vrije tijd. In: J. den Ridder, E. Josten, J. Boelhouwer en C. van Campen (red.), *De staat van Nederland 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Yu, R., G. Leung, J. Chan, B.H.K. Yip, S. Wong, T. Kwok en T. Woo (2021). Neighborhood social cohesion associates with loneliness differently among older people according to subjective social status. In: *Journal of Nutrition, Health and Aging*, jg.25, nr. 1, p. 41-47.
- Zoorob, M.J. en J.L. Salemi (2017). Bowling alone, dying together: The role of social capital in mitigating the drug overdose epidemic in the United States. In: *Drug and Alcohol Dependence*, jg. 173, nr. 1, p. 1-9.

2 Meer meedoen aan het maatschappelijk leven

Andries van den Broek, Willem Huijnk en Edith Josten

2.1 Meer mensen, meer meedoen: ambities en beperkingen

Mensen kunnen op tal van manieren deel hebben aan het maatschappelijk leven. Vaak heeft dat meedoen zowel persoonlijke als maatschappelijke waarde. Zo verhoogt betaald werk niet alleen de individuele, maar ook de collectieve kwaliteit van leven. En zo hebben sport en bewegen naast de persoonlijke genoegens van ontspanning en fitheid eveneens de maatschappelijke waarde van een gezondere bevolking.

In het Coalitieakkoord 2021-2025 staat dat het kabinet wil dat ‘alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen’ (VVD et al. 2021). Gezien de beleidsambities komt dat er bij veel onderdelen van het maatschappelijk leven op neer dat burgers zich vooral méér moeten inspannen. De argumentatie daarachter is dat de overheid op elk van deze terreinen collectieve en individuele voordelen van een grotere deelname verwacht. De vraag is echter of méér deelname altijd past in het leven van burgers.

Ten eerste gaan individueel en collectief belang niet altijd als vanzelf hand in hand. Meer van een activiteit met collectieve waarde hoeft immers niet altijd ook meer individuele waarde te betekenen. De overheidsambitie dat meer mensen meer gaan werken, bijvoorbeeld, vormt enerzijds een antwoord op de behoefte aan arbeidskrachten, waaraan door de vergrijzing steeds vaker een tekort kan komen. Anderzijds stuit de ambitie op de beperking dat het op individueel en gezinsniveau kan leiden tot krapte in de tijd, of dat mensen er gewoon geen behoefte aan hebben. Met andere woorden: de eigen voorkeuren van burgers kunnen anders liggen.

Ten tweede kunnen beleidsambities concurreren met elkaar, doordat ze een beroep doen op de tijd van dezelfde mensen. De mogelijkheden voor iemand om meer mee te doen zijn immers begrensd. Niemand heeft meer dan 168 uur per week (en nog minder na aftrek van noodzakelijke activiteiten zoals eten, slapen, enz.). De collectieve opbrengst van méér van de ene activiteit kan dan leiden tot een ongewenste krimp van de andere, bijvoorbeeld als meer betaald werk zou leiden tot minder mantelzorg of minder vrijwilligerswerk, omdat mensen daar minder tijd voor overhouden. En als ze wel extra inspanningen leveren op meerdere vlakken én de gezamenlijke druk daarvan te hoog wordt, brengt dat het risico van overbelasting met zich mee, wat niet alleen op individueel, maar ook collectief niveau onwenselijk is.

Deze notitie schijnt meer licht op meedoen aan het maatschappelijk leven. Het gaat in op een aantal participatievormen die de overheid bevordert onder de hele ofwel specifieke delen van de bevolking: een zo goed mogelijke opleiding behalen, betaald werk verrichten, aanvullende scholing volgen, voor kinderen zorgen, mantelzorg en vrijwilligerswerk doen, sporten en bewegen, en deelnemen aan cultuur. Eerst passeert, per participatievorm, kort de revue op welke groepen de ambities zich vooral richten en wat de overwegingen voor de beleidsambitie in kwestie zijn. Daarna volgt, eveneens per participatievorm, een overzicht van de feitelijke situatie: zijn de beoogde groepen inderdaad méér gaan meedoen op deze terreinen, en in hoeverre wensen ze zelf eigenlijk een grotere participatie, voor zover ons hierover cijfers bekend zijn? Vervolgens komen de consequenties aan bod van meer meedoen op het ene terrein voor andere vormen van participatie (en vice versa) en welbevinden. We beperken ons daarbij tot een aantal activiteiten die de overheid zodanig belangrijk vindt dat ze er beleid op voert. Het gaat in de eerste levensfase dan om het terrein onderwijs, in de tweede levensfase om betaald werk en mantelzorg, en in de derde levensfase om mantelzorg.

We zullen zien dat de overheidsambities er zeker in de tweede levensfase, de werkzame leeftijd, op neerkomen dat meer mensen activiteiten meer of langduriger moeten combineren. Maar ook in de eerste en derde levensfase, de school- en studeerfase en na pensionering, spelen uitdagingen, zoals prestatiedruk onder jongeren. In deze notitie ligt de focus dus op het risico van een mogelijke overvloed aan meedoen, de daaraan verbonden consequenties en de beleidsimplicaties daarvan. Uiteraard kan er bij delen van de bevolking juist sprake zijn van een schaarste aan meedoen. Dat staat hier niet centraal, maar komt in andere bijdragen van *Sociale en culturele ontwikkelingen* aan de orde: in de notitie *Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties* gaat het over kwetsbare groepen en in de notitie *Samenleven in verscheidenheid* gaat het over eenzaamheid.

Een kanttekening bij deze bijdrage is dat de recentste gegevens over feitelijke deelname vaak uit de coronajaren stammen, hetgeen op onderdelen noopt tot reflectie op de invloed van de coronapandemie op meedoen.

2.2 De beleidsambitie: meer meedoen

Realisatie van de overheidsambities zou betekenen dat de ene groep mensen op meer terreinen extra stappen moet zetten dan de andere. Soms is dat beoogd: dan zijn er extra beleidsinspanningen richting een specifieke groep, om zo hun achterblijvende deelname op een bepaald terrein te verhogen. In andere gevallen is het niet de expliciete bedoeling van het beleid: dan is er sprake van generieke maatregelen, maar komen die eerder bij de ene dan de andere groep terecht. Zoals hierna zal blijken is dat laatste bijvoorbeeld het geval bij de beleidsambitie om de inzet van mantelzorg te vergroten: dat is algemeen beleid, maar zal vaker terechtkomen bij 40-plussers en ook vrouwen. Vrouwen en ouderen zijn ook degenen naar wie met name gekeken wordt voor het realiseren van een andere beleidsambitie met een hoge overheidsprioriteit, een grotere arbeidsdeelname.

2.2.1 De dubbelrol van onderwijs

Het beleid rond onderwijs is hoofdzakelijk gericht op jongeren, met speciale aandacht voor jongeren uit een lagere sociaal-economische klasse. De reden voor het beleid is dat de behaalde opleiding een belangrijke hulpbron is in het latere leven. Onderwijs volgen is niet alleen zelf een vorm van meedoen, maar ook een belangrijke voorwaarde voor andere vormen van meedoen, met name aan betaald werk. En ook in het algemeen geldt: hoe meer opleiding mensen genoten hebben, hoe hoger de kwaliteit van leven (Boelhouwer en Vonk 2020).

Het coalitieakkoord bevat dan ook ambities om alle jongeren goed onderwijs te geven en gelijke kansen op een opleiding passend bij hun talenten (VVD et al. 2021). Zo moeten de vaardigheden die jongeren hebben opgedaan in het basis- en voortgezet onderwijs verbeterd worden met het (structurele) Masterplan Basisvaardigheden. Dit heeft als speerpunt basisvaardigheden op het gebied van de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en burgerschap te versterken door een infrastructuur van kennis en ondersteuning te borgen. Daarnaast zet beleid in op een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, met name in het mbo, en op versterking van de digitale vaardigheden. Ook wordt het belang onderstreept van 21^e-eeuwse vaardigheden, die men nodig acht voor de huidige arbeidsmarkt, zoals ICT-geletterdheid, probleemoplossingsvermogen, kritisch denken en sociale competenties. Verder is er al jaren beleid om het aantal schoolverlaters zonder minstens een mbo-2-diploma te verkleinen.

Maatregelen tegen onderwijsachterstanden bestaan onder andere uit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), dat de door de coronapandemie ontstane achterstanden moet verhelpen. Het NPO biedt scholen een financiële impuls, waarbij om kansengelijkheid te bevorderen scholen met veel leerlingen met een lagere sociaal-economische status (SES) een grotere impuls krijgen. Ook wordt geïnvesteerd in voor- en vroeg-schoolse educatie en in de rijke schooldag. De rijke schooldag poogt talent in brede zin te ontwikkelen door extra activiteiten aan te bieden, zoals sport, cultuur en huiswerkbegeleiding. In het hoger onderwijs is er aandacht voor kansengelijkheid door het vergroten van de financiële en sociale toegankelijkheid (inclusie en diversiteit) (zie TK 2021/2022a).

2.2.2 Meer werken is meer combineren

Bij de ambitie van een grotere arbeidsdeelname kijkt de overheid vooral naar in deeltijd werkenden, wat meestal vrouwen zijn. De overheid ziet daar de meeste ruimte voor een grotere arbeidsinzet, want in Nederland werken velen in deeltijd, meer dan in landen om ons heen. Waar vorige kabinetten er vooral op inzetten om deeltijders van een kleine in een grotere parttimebaan te krijgen (TK 2009/2010), richt het huidige kabinet zich er ook op om deeltijders te stimuleren voltijds te gaan werken (TK 2021/2022b). Vergroting van het aantal mensen in betaald werk is lastig te realiseren, want dat ligt al hoog, onder andere doordat de overheid al jaren beleid voert op dit vlak. Het kabinet wil nog wel een iets verdere verhoging bereiken, en heeft als doel dat het aandeel 20-64-jarigen met werk stijgt van 81,7% in 2021 naar 82,5% in 2030. Verder zal de arbeidsdeelname nog wat toenemen door het stijgen van de AOW-leeftijd en wil het kabinet doorwerken na de AOW-leeftijd bevorderen.

Een belangrijke reden voor het overheidsstreven naar meer meedoen aan betaald werk is de vergrijzing. De vergrijzing leidt tot grotere AOW- en zorgkosten, en daarom wil het kabinet via een grotere arbeidsdeelname de belastingopbrengsten verhogen. Verder neemt door de vergrijzing het risico op structurele personeels-

tekorten toe doordat de groei van de beroepsbevolking (dat zijn werkenden en werkzoekenden samen) gaat stokken (Ebregt et al. 2022). Ook hiervoor moet meer meedoen aan betaald werk een oplossing bieden.

Als deeltijders meer uren gaan maken, zou dat betekenen dat meer mensen een langere werkweek moeten combineren met andere taken, zoals de zorg voor kinderen. Om dat mogelijk te maken roept het kabinet werkgevers op om hun personeel voorspelbaarder werktijden en meer zeggenschap over hun werktijden en -plek te geven. Ook wil het kabinet de kinderopvang goedkoper maken, zodat werk en zorgen voor kinderen gemakkelijker te combineren zijn.

2.2.3 Meer meedoen aan een leven lang ontwikkelen

De overheid bevordert meedoen aan bijleren van iedereen in de werkzame leeftijd. Ze stimuleert het extra onder mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden, ouderen en mensen met flexcontracten, omdat die betrekkelijk weinig activiteiten ondernemen op dit vlak. De doelstelling is dat in 2030 minstens 62% van alle mensen in de leeftijd 25-64 jaar, werkend én niet-werkend, jaarlijks aan een of meer scholingsactiviteiten deelneemt (TK 2022/2023a).

Door geregeld bij te leren, kunnen mensen hun kennis en vaardigheden en vaardigheden hun hele loopbaan actueel te houden. Dat moet hen beter inzetbaar houden, met voordelen voor zowel de maatschappij (minder uitkeringen, meer arbeidsdeelname, hogere arbeidsproductiviteit) als voor de betrokkenen zelf (grotere kans op werk, leuker werk, meer inkomen). De overheid verwacht dat de noodzaak van bijleren de komende jaren toeneemt door versnelling van technologische ontwikkelingen, verduurzaming, globalisering en veranderende consumentenvoorkeuren. Daarom wil ze de mate van bijleren vergroten, ondanks dat die in Nederland, in Europees opzicht, al hoog ligt (Maslowski 2019).

Het beleid is gericht op het verlagen van financiële drempels, het bevorderen van een leercultuur in bedrijven en een flexibeler scholingsaanbod in het mbo en hbo, dat beter past bij de behoeften van wie scholing willen volgen (TK 2018/2019; TK 2020/2021). De overheid voert al meerdere jaren beleid ter bevordering van bijleren tijdens de loopbaan, maar heeft dat vanaf 2022 geïntensiveerd met het STAP-budget, waarmee mensen een financiële tegemoetkoming kunnen krijgen in hun scholingskosten.

2.2.4 Meer mantelzorgers door ondersteuning

De ambitie om mensen meer mantelzorg te laten geven is niet gericht op specifieke groepen, maar zal in de praktijk wel vaak bij 40-plussers, ouderen en vrouwen terechtkomen. De 40-plussers lopen de kans dat een ouder of schoonouder hulp nodig heeft en ouderen kunnen te maken krijgen met een partner die zorg vergt. Voorts geldt dat zorg voor ouders in de praktijk vaker door dochters dan zoons wordt gegeven (Josten en De Boer 2015a).

Het overheidsstreven naar meer mantelzorg is ingegeven door de vergrijzing: de bedoeling is om zo de stijging van de zorgkosten en van het aantal in de zorgsector nodige arbeidskrachten te beperken (TK 2022/2023b). De overheidsambitie op dit vlak is niet nieuw. De overheid voert al meerdere jaren beleid om de inzet van mantelzorgers te vergroten, bijvoorbeeld met de hervormingen in de langdurige zorg (uit 2015), waarachter de gedachte zat dat mensen meer voor elkaar gaan zorgen (Kromhout et al. 2018). Er zijn maatregelen om mantelzorgers te ondersteunen, met ook nadrukkelijk een rol voor werkgevers. Zo zijn er regelingen om mantelzorg beter met betaald werk te kunnen combineren, zoals de optie van zorgverlof. De Wet flexibel werken geeft werknemers meer invloed op de tijden en plaats waar ze werken, wat de combinatie met privéverplichtingen zou vergemakkelijken (TK 2021/2022c). Verder is de uitvoering, via de Wmo, aan de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de advisering en de ondersteuning van mantelzorgers. Die ondersteuning kan bestaan uit (tijdelijke) vervangende zorg door een vrijwilliger of een beroepskracht (respijtzorg).

De overheid erkent dat bepaalde groepen mantelzorgers extra aandacht vergen, zoals de jonge mantelzorgers. Er is ingezet op bewustwording rondom de problemen van deze mantelzorgers en er zijn specifieke voorzieningen en interventies ontwikkeld. Anders dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, kent Nederland geen specifieke wetgeving voor jonge mantelzorgers (De Roos en De Boer 2022).

2.2.5 Zorg voor kinderen: stimuleren van combineren

Bij de zorg voor kinderen streeft de overheid naar een evenrediger verdeling tussen mannen en vrouwen. Dat komt er bij de meeste koppels op neer dat vaders meer zorgtaken op zich zouden moeten nemen en moeders minder. De overheid heeft deze ambitie onder meer vanuit de gedachte dat dit de arbeidsparticipatie

van vrouwen kan vergroten. Maatregelen hiervoor zijn de invoering van maximaal zes weken geboorteverlof voor vaders in 2020 en betaald ouderschapsverlof voor zowel vaders als moeders in 2022: ouders hebben sinds 2 augustus 2022 recht op negen weken betaald verlof met een uitkering ter hoogte van 70% van het (maximum) dagloon, op te nemen binnen een jaar na de geboorte. Beide maatregelen moet vaders van het begin af aan meer betrekken bij de opvoeding van hun kind.

Generieker is dat de overheid, door de ondersteuning van de formele kinderopvang, stimuleert dat betaald werk en de zorg voor kinderen wordt gecombineerd. De beleidsassumptie is dat een gebrek aan betaalbare kinderopvang de arbeidsparticipatie van ouders remt, met name bij vrouwen. Er ligt een plan voor hervorming van het kinderopvangstelsel, waarbij het idee is dat bijna gratis kinderopvang een remedie vormt voor de oplopende tekorten aan arbeidskrachten, juist ook in sectoren met grote tekorten, zoals de zorg.

2.2.6 Vrijwilligerswerk: grote meerwaarde, weinig beleidsaandacht

De ambities voor meer inzet van vrijwilligerswerk betreffen onder andere meer vrijwilligerswerk in zorg- en welzijnsactiviteiten en zijn niet op specifieke groepen burgers gericht. Aanleiding voor de ambitie van meer vrijwilligerswerk in zorg- en welzijnsactiviteiten is wederom de vergrijzing. In het algemeen bestrijkt vrijwilligerswerk natuurlijk een veel breder terrein. Het is de kurk waarop een aanzienlijk deel van het maatschappelijk middenveld drijft. Verenigingen, stichtingen en informele groepen zijn ervan afhankelijk, evenals evenementen als festivals, sportevenementen en bloemencorso's, alsook instellingen als kleinere musea, podia en (film)theaters. Hetzelfde geldt voor liefdadigheidsactiviteiten als het bezoeken van alleenstaanden en ouderen.

Vrijwilligerswerk varieert van het vervullen van bestuursfuncties tot het verrichten van hand-en-span-diensten. Het kan structureel van aard zijn, maar ook een incidentele betrokkenheid. Op collectief niveau geldt het tevens als een stimulans van sociale contacten en sociale cohesie. Vrijwilligerswerk kan zowel bestaande verbanden bestendigen ('bonding social capital') als mensen uit verschillende 'walks of life' rond een gedeelde interesse samenbrengen ('bridging social capital'). Op individueel niveau staat vrijwilligerswerk te boek als een manier om vaardigheden op te doen en zich te ontwikkelen. Concreet heeft het voor vluchtelingen met een verblijfstatus de functie in de Nederlandse samenleving te integreren (in deze functie staat vrijwilligerswerk twee keer in het coalitieakkoord (VVD et al. 2021)).

De overheid heeft meer oog voor de vraag hoe vrijwilligerswerk in te zetten dan voor de vraag hoe zich voor vrijwilligerswerk in te zetten. Er is geen integraal rijksbeleid ter ondersteuning van vrijwilligerswerk. Er zijn wel enkele beleidsmaatregelen om vrijwilligerswerk te stimuleren. Een generieke maatregel is dat organisaties hun vrijwilligers een vergoeding kunnen geven. Daarnaast zijn er de maatschappelijke diensttijd voor jongeren, beurzen voor studenten met bestuursfuncties en symbolische waardering in de vorm van de lintjesregen. Ook gemeenten voeren beleid rond vrijwilligerswerk: 'Veel gemeenten benoemen in hun vrijwilligerswerkbeleid maatschappelijke opgaven waar vrijwilligers een bijdrage aan kunnen leveren. Vrijwel altijd betreft het opgaven in het sociaal domein, zoals het verminderen van eenzaamheid en langer thuis wonen van ouderen' (VNG 2021). De grootste zorg in het veld is niet zozeer dat het ontbreekt aan overheidsbeleid, maar veeleer dat de regelgeving het vrijwilligerswerk soms belemmert (persoonlijke communicatie met medewerker van Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk).

2.2.7 Sporten en bewegen: persoonlijke en maatschappelijke gezondheidswinst

De overheidsambities op het terrein van sport en bewegen zijn op iedereen gericht. Wie voldoende sport en beweegt, blijft gezonder en krijgt minder snel overgewicht. Op collectief niveau bevordert die individuele gezondheidswinst de economische productiviteit en vermindert die de zorgkosten. In het Nationaal Preventieakkoord uit 2018 zijn hier daarom afspraken over gemaakt (VWS 2018a). Het rijksbeleid is erop gericht dat meer mensen gaan voldoen aan de beweegnorm, een leeftijdsafhankelijke norm van gezond geachte hoeveelheid beweging. Het doel is om het aandeel mensen dat die beweegnorm haalt te verhogen van circa de helft tot 75% in 2040. Daarnaast kent het Sportakkoord op het vlak van sociale cohesie de

ambitie om inclusie in sport en bewegen te bevorderen (VWS 2018b). Sportbeleid is in de praktijk vooral een zaak van de gemeenten.

2.2.8 Cultuur: doel op zich met individuele en sociale meerwaarde

Waar beleid rond sport en bewegen vooral is gericht op het bevorderen van beoefening, stimuleert het cultuurbeleid vooral het bezoek. Daarbij is specifieke aandacht voor groepen die minder culturele activiteiten bezoeken, zoals jongeren en mensen met een migratieachtergrond. De Wet op het specifiek cultuurbeleid spreekt van ‘het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen’. Het coalitieakkoord stelt:

Cultuur is van wezenlijk belang voor onze samenleving en een investering in onze maatschappij: de verbindende, inspirerende en prikkelende kracht van kunst en cultuur brengt mensen bij elkaar, daagt uit en biedt nieuwe perspectieven. [...] We willen cultuur toegankelijk maken voor iedereen, onder andere door een goede regionale spreiding door heel Nederland en extra investeringen in cultuurparticipatie.

(VVD et al. 2021)

Met name via het Fonds voor Cultuurparticipatie behoort ook het bevorderen van cultuurbeoefening tot de beleidsdoelen. Het idee achter de beleidssteun voor cultuurbezoek en -beoefening is de gedachte dat cultuurdeelname individuele en maatschappelijke meerwaarde zou hebben. Individueel zou het ontspanning bieden en de horizon van mensen verbreden. Maatschappelijk zou het door mensen bij elkaar te brengen een bijdrage leveren aan het bevorderen van sociale cohesie. Overigens is rijksbeleid hier niet de belangrijkste vorm van beleid. De som van de financiële bijdragen van de afzonderlijke gemeenten is groter dan de financiële bijdrage van het rijk (Van den Broek en Gieles 2018).

2.3 Actuele stand van zaken

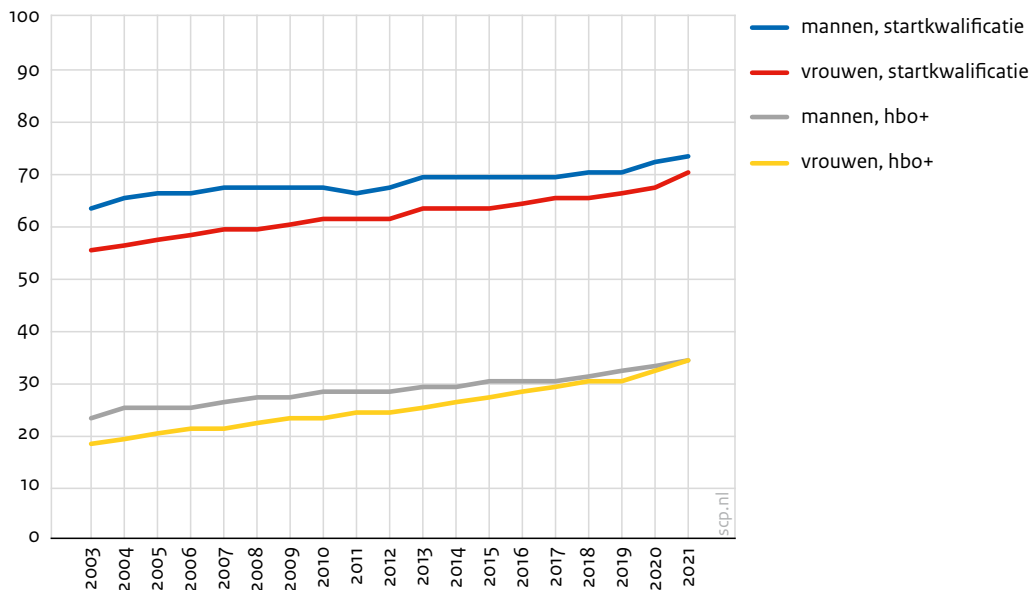
Bij de beleidsambities van het kabinet tot ‘méér meedoen’ is veelal sprake van voortzetting van het pad dat eerdere kabinetten al volgden. Een overzicht van in hoeverre burgers inderdaad meer zijn gaan deelnemen, conform de overheidsambities, stuit op de beperking dat meedoen in recente jaren sterk is beïnvloed door de coronapandemie. Het maatschappelijk leven, en dus ook het meedoen eraan, werd erdoor gehinderd en op onderdelen zelfs tijdelijk stilgelegd. Er zijn op een aantal velden nog geen actuele cijfers beschikbaar die laten zien of dat is hersteld.

Deze beperking buiten beschouwing latend is het beeld van het meedoen van burgers wisselend. Soms is er nauwelijks beweging en soms wat kleine plussen en een min. Steeds meer mensen hebben een startkwalificatie of ronden een hbo-/wo-opleiding af, een groter aandeel van de potentiële beroepsbevolking werkt, de deelname aan mantelzorg groeide licht en bij bewegen is er een licht opgaande lijn. Bij deelname aan levenslang ontwikkelen en cultuur was het beeld overwegend stabiel. Vrijwilligerswerk, daarentegen, gaf een daling te zien, ook al voor de coronapandemie.

2.3.1 Meer mensen met startkwalificatie en hbo- of wo-opleiding, geringere uitval

Een groeiend deel van de bevolking in Nederland heeft minstens een opleiding op mbo-2-niveau of hoger (ook wel startkwalificatie genoemd), en steeds meer mensen hebben een hbo- of wo-opleiding afgerond (figuur 2.1). Begin jaren tachtig waren mensen zonder startkwalificatie nog in de meerderheid. In 2021 had het grootste deel van de 15-75-jarigen een havo-, vwo- of mbo-diploma, met mensen die ook een hbo- of wo-opleiding afronden als tweede grootste groep (Van der Mooren en De Vries 2022). Onder vrouwen groeide het aandeel dat een hbo- of wo-opleiding afrondde sneller dan onder mannen; in 2021 hadden meer vrouwen dan mannen een hbo- of wo-diploma. Jongens presteren in het voortgezet onderwijs minder dan meisjes: ze vallen vaker uit, blijven vaker zitten en stromen vaker door van een meer theoretische naar een meer praktische opleiding (Onderwijsraad 2020). In het basisonderwijs zijn de sekseverschillen gering.

Figuur 2.1 Opleiding: startkwalificatie en hbo+, naar sekse, personen van 15-90 jaar, 2003-2021 (in procenten)



Bron: CBS StatLine

Nederlanders met een migratieachtergrond zijn vaker praktisch opgeleid en hebben vaker geen startkwalificatie dan Nederlanders zonder migratieherkomst. In de voorbije jaren nam het verschil in opleiding tussen leerlingen met een Nederlandse en een migratieherkomst geleidelijk af. Dat verschil is onder de tweede generatie kleiner dan onder de eerste generatie. Ook het verschil naar migratieherkomst in het aandeel voortijdig schoolverlaters nam af en is kleiner onder de tweede generatie dan onder de eerste generatie (CBS 2022a).

In vergelijking met scholieren uit andere EU-landen presteren Nederlandse 15-jarige scholieren goed in wiskunde en natuurwetenschappen. Dit geldt niet voor hun leesvaardigheid (Gubbels et al. 2019). Zorgwekkend is de dalende trend in lees- en rekenprestaties in het voortgezet onderwijs sinds begin deze eeuw (Maslowski 2020). Ook is het niveau van leerlingen in het voortgezet onderwijs gestagneerd of gedaald op het gebied van taal en rekenen. Een toenemend aantal leerlingen verlaat het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd (Inspectie van het Onderwijs 2022). Ook het burgerschapsonderwijs stagneert.

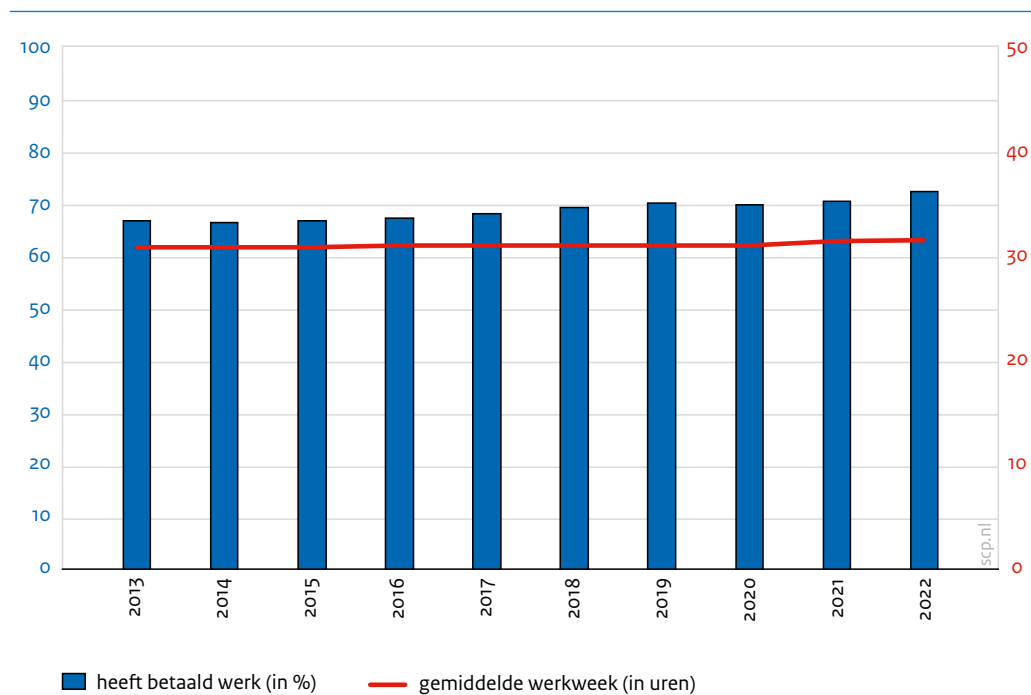
De kansen van leerlingen in het onderwijs zijn het resultaat van een cumulatief proces dat al begint voor aanvang van het basisonderwijs, doorloopt tot in het hoger onderwijs en doorwerkt in het latere leven. Voorschoolse educatie neemt achterstanden niet weg, maar verkleint ze wel substantieel, met name op het gebied van de woordenschat. Dit geldt sterker voor kinderen met een migratieachtergrond of met een andere thuistaal dan voor kinderen van moeders die alleen basisonderwijs of vmbo afronden. Kinderen van ouders met minder inkomen of minder jaren opleiding zijn minder goed in taal en rekenen dan kinderen van ouders met meer inkomen of opleiding. Deze verschillen zijn vaak al meetbaar op tweejarige leeftijd en verdwijnen niet gedurende hun jeugd en schooltijd (Zumbuehl en Dillingh 2020). Recent belemmerde de coronacrisis de kansen om te leren, wat bij veel leerlingen tot een onderwijsachterstand leidde. In eerste instantie waren de achterstanden in het basisonderwijs het grootst onder leerlingen uit lagere sociaal-economische klassen, maar vervolgens maakte deze groep een grotere inhaalslag, waardoor hun corona-achterstand kleiner is dan die van kinderen met ouders die een hbo- of wo-opleiding afronden.

2.3.2 Meer arbeidsdeelname, maar weinig animo voor grotere arbeidsduur

Conform het beleidsdoel groeiden zowel het aandeel werkenden als de gemiddelde arbeidsduur van werkenden tussen 2013 en 2022 (figuur 2.2). De verbeterde economische situatie sinds 2013 droeg hieraan bij. Werkzoekenden konden makkelijker werk vinden. Maar er werd in 2022 ook meer gewerkt dan ten tijde van de personeelskrapte in 2007-2008 (CBS 2022b).

De grotere arbeidsdeelname komt deels door het langer doorwerken van ouderen vanwege de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Dat lijkt vooral een kwestie van 'moeten' te zijn, want de gewenste uittredeleeftijd lag tussen 2010 en 2020 onveranderd rond de 61-62 jaar (Pouwels en Josten 2022). Een ander deel van de gestegen arbeidsdeelname heeft als oorzaak dat recentere generaties vrouwen vaker betaald werk hebben dan eerdere generaties. Dit is ook een belangrijke oorzaak van de gegroeide wekelijkse arbeidsduur, want recentere generaties vrouwen korten hun werkweek rond de geboorte van hun eerste kind minder sterk in (CBS 2022c). Door verdere generatievervanging zal de gemiddelde arbeidsduur vermoedelijk verder stijgen. Deze groei voltrekt zich echter langzaam en biedt niet de kortetermijntoename van betaald werk die de overheid wenst. Ondertussen besteden mannen gemiddeld nog altijd meer tijd aan betaald werk dan vrouwen.

Figuur 2.2 Aandeel betaald werkenden en gemiddelde wekelijkse arbeidsduur, personen van 15-75 jaar, 2013-2022 (in uren en procenten)



Bron: CBS (EBB'13-'22)

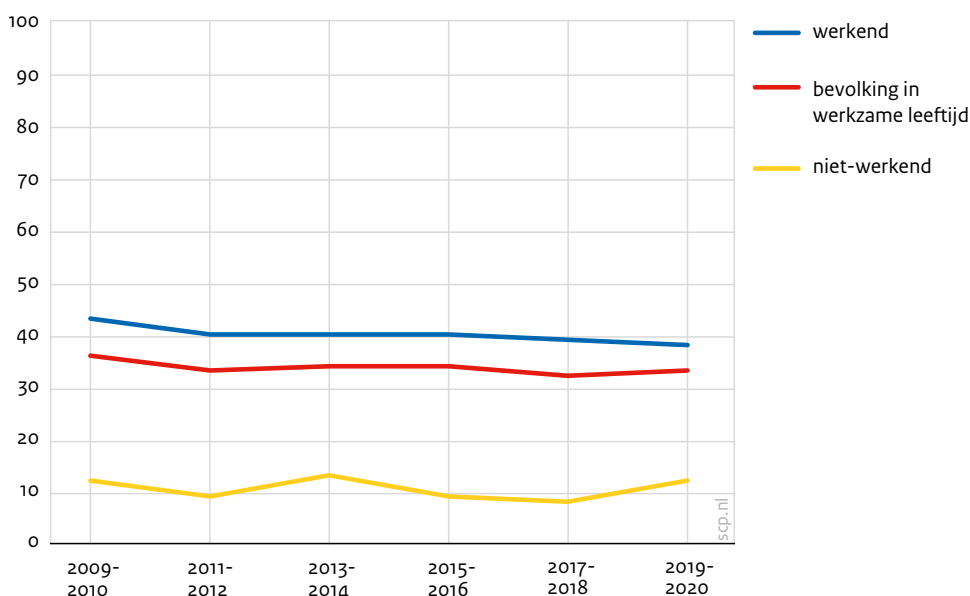
De gemiddelde werkweek zou sneller stijgen als de huidige bevolking meer zou gaan werken. De animo hiervoor is echter beperkt: 9% van de vrouwelijke en 11% van de mannelijke deeltijders wilde in 2021 een grotere werkweek en was daarvoor op korte termijn beschikbaar. Pas bij financiële noodzaak zou een groter deel van de vrouwelijke deeltijders een langere werkweek overwegen (CBS 2022c). De grootste groep in deeltijd werkende vrouwen bestaat uit oudere vrouwen zonder kleine kinderen. Een deel van hen is meer gaan werken toen de kinderen groter werden, maar uitbreiding naar voltijdswerk is voor deze vrouwen veelal een stap te ver (Portegijs 2022). De meeste inwoners van Nederland zien deeltijdwerk als de ideale arbeidsduur voor moeders, ongeacht de leeftijd van de kinderen (CBS 2022c).

2.3.3 Geen toename in bijleren

Het aandeel 25-65-jarigen dat een opleiding of cursus volgt bleef tussen 2009-2010 en 2019-2020 vrijwel gelijk (figuur 2.3), ondanks het beleid ter bevordering van een leven lang ontwikkelen. Ook de werkenden onder hen gingen niet vaker aan dit soort activiteiten meedoen. In 2019-2020 slonk de deelname van werkenden aan formele scholing zelfs iets (zie ook Künn-Nelen et al. 2022; Pouwels 2022a; SER en TNO 2022). Waarschijnlijk was dat een tijdelijk gevolg van de coronapandemie, want later, eind 2020, was de

deelname weer terug op het oude niveau (Pleijers en De Vries 2021).

Figuur 2.3 Volgde een opleiding of cursus, naar positie op de arbeidsmarkt, a personen van 25-65 jaar, 2009-2010 – 2019-2020 (in procenten)



a Scholieren en studenten met een bijbaan tellen niet mee, net zomin als 25-minners in het algemeen, om mensen die de voorafgaande twee jaren nog met hun opleiding bezig waren zo veel mogelijk uit te sluiten.

Bron: SCP (AAP'04-'20)

Informeel bijleren op het werk, dat wil zeggen door uitleg van collega's of door simpelweg te doen, kan een alternatief zijn voor formele scholing. Dit neemt evenmin toe: het aandeel werkenden dat zegt te leren van collega's of door te doen bleef tot en met 2019-2020 ongeveer constant (Pouwels 2022b). De tijdsbesteding per week hieraan kromp tussen 2017 en 2020 zelfs iets (Künn-Nelen et al. 2022), mogelijk ook een tijdelijk effect van de coronapandemie.

Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden en mensen van 55 jaar of ouder doen van alle werkenden het minst vaak aan een leven lang ontwikkelen. Zij ondernamen sinds 2009-2010 niet vaker activiteiten op dit vlak. Mannen en vrouwen verschillen onderling niet in hun deelname aan een leven lang ontwikkelen (Pouwels 2022a), net zomin als mensen met en zonder migratieachtergrond (Künn-Nelen et al. 2022). De al jaren constante deelname aan een leven lang ontwikkelen roept de vraag op of mensen hier in de toekomst meer aandacht aan gaan besteden, zoals de overheid wenselijk acht. Mogelijk vormt de al hoge de scholingsdeelname in Nederland een rem op de groei ervan. Het is de vraag in hoeverre werkenden zelf wel behoefte hebben aan meer scholing. Ze ervaren geen toenemend gevoel van urgentie op dit vlak (SER en TNO 2022). Bovendien had bijna driekwart van degenen die de afgelopen twaalf maanden niet deelnam op dit terrein, geen wens tot scholingsdeelname (Eurostat 2023). Onder degenen die wel meer scholing hadden willen volgen, was tijdgebrek vanwege familie- en gezinsverplichtingen of het werk een obstakel (Maslowski 2019).

2.3.4 Mantelzorgdruk en de (on)mogelijkheid van het combineren

Er bestaan wisselende definities van mantelzorg. Het SCP omschrijft mantelzorg als zorg aan een hulpbehoevende door iemand uit diens directe sociale omgeving. Het kan daarbij gaan om zowel langdurige of intensieve zorg als om kortdurende of minder intensieve zorg. Volgens deze definitie verrichtte in 2019 35% van de 16-plussers mantelzorg, vrouwen (39%) vaker dan mannen (32%). Het aandeel mantelzorgers groeide tussen 2016 en 2019 licht, van 32% naar 35% (De Boer et al. 2020). Onder werkenden bleef het in die periode gelijk (Josten 2020).

Twee derde van de mensen vindt dat de zorg voor hulpbehoevende ouders vooral een taak is van de overheid en niet van familie (De Boer et al. 2019a). Hoewel de bereidheid om mantelzorg te verlenen onder mannen en vrouwen nagenoeg even groot is, vinden meer mannen (31%) dan vrouwen (21%) dat een

vrouw geschikter is om voor naasten te mantelzorgen (CBS 2022c). Mensen met een migratieachtergrond geven minder vaak mantelzorg dan mensen zonder migratieachtergrond. Hierbij kan meespelen dat de (groot)ouders van mensen met een migratieachtergrond in het land van herkomst wonen (De Boer et al. 2020; Huijnk en Andriessen 2016).

Tijdens de coronacrisis moesten helpers van huisgenoten meer hulp bieden, omdat er minder toegang tot professionele zorg was (De Boer et al. 2021). Omdat de groep die mantelzorg aan huisgenoten biedt de groep is die de meeste zorg verleent (De Klerk et al. 2017), liep zij het grootste risico op overbelasting.

2.3.5 Zorg voor kinderen en taakverdeling

De meeste vaders en moeders zouden de zorg voor de kinderen het liefst gelijk verdelen, maar de praktijk is anders. Vrouwen besteden meer tijd aan zorg en huishouden (CBS 2022c); 9% van de 16-plussers met partner en kinderen verdeelt de zorg voor kinderen gelijk. Voor de helft van de ouders met een minderjarig kind is het ideaalplaatje dat de partners evenveel betaald werk verrichten, waarbij de meesten ook de zorg voor kinderen graag gelijk verdeeld zien. Bijna een derde van de ouders ziet de vader idealiter meer werken, met ook een bijdrage aan de zorg voor kinderen. Vaders en moeders denken hierover nagenoeg hetzelfde (CBS 2022c). De voorkeur voor een gelijke verdeling van betaald werk en zorg is sterker onder vrouwen die een hbo- of wo-opleiding afronden (57%) dan onder vrouwen met alleen een havo-, vwo- of mbo-diploma (41%) en vrouwen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden (31%). Deze laatste tweegroepen vrouwen zijn er ook minder vaak van overtuigd dat kinderopvang goed is voor een kind (Van den Brakel et al. 2020).

Het anderhalfverdienersmodel voert bij ouderstellen al jaren de boventoon, al werken moeders wel steeds vaker in grotere deeltijdbanen. Kinderopvang geldt als de manier om betaald werk en zorg thuis te kunnen combineren. Hoewel het aantal 0-12-jarige kinderen daalde, steeg het aantal kinderen in de formele opvang. Tijdens de coronaperiode werd de opgaande trend in kinderopvanggebruik even gestuit, maar die zette nadien weer door (SZW 2022). In 2021 werd kinderopvangtoeslag uitgekeerd voor ruim een miljoen kinderen; in 2015 was dit voor ongeveer 800.000 kinderen het geval (CBS 2022d). De opvattingen over kinderopvang zijn in de afgelopen jaren iets positiever geworden. Zo denken de meeste mannen en vrouwen dat het goed is voor peuters om een paar dagen per week naar de opvang te gaan. Voor baby's (tot 1 jaar) is dit veel minder het geval; vooral mannen zijn het hier niet mee eens. De BSO (voor- en naschoolse opvang voor de basisschooleleeftijd) wordt over het algemeen ook positief gezien. Maar niet iedereen is zo overtuigd wanneer het om peuters gaat (Van den Brakel et al. 2020).

In 2021 nam 18% van de vrouwelijke werknemers met kinderen tot acht jaar ouderschapsverlof op, bij de mannen was dit 17%. In 2015 was dat nog 21% van de vrouwen en 11% van de mannen.

2.3.6 Vrijwilligerswerk

Het aandeel mensen dat rapporteerde vrijwilligerswerk verricht te hebben, daalde sinds 2016 licht (tabel 2.1). Die daling raakte tijdens de coronajaren 2020 en 2021 in een versnelling. Dat hoeft niet te verbazen, want delen van het maatschappelijk leven ging op slot, ook die delen waarin veel vrijwilligers actief zijn, zoals evenementen, (sport)verenigingsleven, kleinere podia en musea alsook het bezoeken van zieken en eenzamen. Daarmee vervielen ook de mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen.

Tabel 2.1 Aandeel vrijwilligers, minstens 1 keer vrijwilligerswerk per jaar, personen van 15 jaar en ouder (in procenten)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
50,5	49,1	48,0	48,7	49,7	48,5	47,6	46,7	43,8	38,9

Bron: Arends en Tummers (2022)

Meedoen in de vorm van vrijwilligerswerk is niet gelijk over de samenleving verdeeld. Sekse maakt geen verschil, opleiding en herkomst doen dat wel. Onder mensen die een hbo- of wo-opleiding afronden is een groter aandeel vrijwilliger dan onder mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden (ca. de helft vs. ca. een kwart). Naar herkomst is het verschil kleiner; niettemin doen meer mensen zonder migratieachtergrond vrijwilligerswerk dan mensen met een migratieachtergrond (40% resp. 30%).

2.3.7 Sport en bewegen

Bij cijfers over ontwikkelingen in het meedoen aan sport en bewegen ten tijde van de coronapandemie geldt dat bevolkingsonderzoek werd bemoeilijkt. Het onderzoek berust meer dan anders op digitale enquêtes, waarin niet-sporters ondervetegenwoordigd zijn. Met dat voorbehoud in gedachten is het beeld vooralsnog dat meedoen aan sport weliswaar tijdelijk lastig was maar in omvang niet blijvend verminderd is (Pulles et al. 2021). Voorafgaand aan de coronapandemie gaf sportdeelname een constant beeld te zien, terwijl het aandeel mensen dat voldeed aan de (leeftijdsgebonden) bewegingsnorm vanaf 2016 leek toe te nemen (tabel 2.2). Het jaar 2020 kende een piek in het voldoen aan die norm. Mensen gingen dat jaar meer wandelen (Grubben en Hoekman 2021); mogelijk een onbedoeld positief bijeffect van de coronamaatregelen, waardoor veel mensen meer thuis waren en iedereen minder uithuizige mogelijkheden had. Een jaar later leek dat effect echter alweer uitgewerkt.

Tabel 2.2 Kernindicatoren meedoen aan sport en bewegen, personen van 12 jaar en ouder (in procenten)^a

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
sport wekelijks	51	52	51	54	53	53	54	53
sport minstens 12 keer per jaar	72	.	70	.	73	.	70	.
voldoet aan beweegnorm	44	44	43	46	46	48	52	46

. = Over dit jaar zijn er geen gegevens beschikbaar.

a Ten tijde van de coronapandemie verliep het veldwerk anders dan in eerdere jaren: er zijn minder face-to-face-interviews afgenomen, wat betekent dat digitaal minder goed bereikbare respondenten mogelijk zijn ondervetegenwoordigd. Het is niet uit te sluiten dat de bereikcijfers in 2020 zonder die ondervetegenwoordiging lager waren uitgevallen.

Bron: RIVM (z.d.)

Er is geen groot verschil tussen aandelen mannen en vrouwen die sporten. Mensen met een niet-westerse achtergrond sporten wat minder;¹ het verschil naar opleiding is aanzienlijk groter. Van mensen die een hbo- of wo-opleiding afrondden sport ruim 50% meer dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden (Tiessen-Raaphorst en Van den Broek 2016). Voor het voldoen aan de bewegingsnorm geldt hetzelfde. Het verschil in sportdeelname naar herkomst en opleiding nam tijdens de coronapandemie licht toe (Grubben en Hoekman 2021).

2.3.8 Cultuur

Over cultuurbezoek zijn zowel tellingen 'aan de deur' van culturele instellingen en evenementen als tellingen uit enquêtes beschikbaar. Film en musea mochten zich in een licht stijgende populariteit verheugen, voor het overige was het beeld vooral stabiel. Beide typen tellingen laten echter een daling in het bezoek ten tijde van de coronapandemie zien. Zo bedroeg het aantal bezoeken aan bibliotheken in 2021 met ruim 3 miljoen de helft van dat in 2019, gaf het bezoek aan musea een sterkere afname te zien (van bijna 34 naar ruim 14 miljoen) en daalde het filmbezoek nog scherper (van 38 naar 14 miljoen) (Boekmanstichting (z.d.)). Gegevens uit enquêtes (tabel 2.3) duiden op een geringer bezoek aan cultuur in 2020 dan in eerdere jaren. Ook aan het eerder gestaag groeiende bereik van film kwam een eind. En dan is er bij het bereik in 2020 vanwege veldwerkproblemen (zie tabel 2,3, noot a) mogelijk ook nog sprake van een overschatting. Bij beoefening is, met hetzelfde voorbehoud van mogelijke overschatting, weinig te zien van een coronadip. Deels kan de verklaring zijn dat het bij veel cultuurbeoefening om solistische activiteiten (thuis) gaat, zoals een instrument bespelen, schilderen of digitaal bronnenonderzoek.

¹ Hierbij is gebruikgemaakt van de geldende indeling in migratieachtergronden ten tijde van het onderzoek. Tegenwoordig maakt het SCP geen onderscheid meer tussen westerse en niet-westerse achtergrond.

Tabel 2.3 Cultuurdeelname, minstens 1 keer per jaar, personen van 6 jaar en ouder (in procenten)^a

	2014	2016	2018	2020
bezoek				
podiumkunst	74	74	73	46
beeldende kunst	56	50	53	35
film	62	65	67	44
erfgoed	64	62	66	47
beoefening				
kunstbeoefening	52	55	54	52
erfgoedbeoefening	32	33	32	31

a Ten tijde van de coronapandemie verliep het veldwerk anders dan in eerdere jaren: er zijn minder face-to-face-interviews afgenomen, wat betekent dat digitaal minder goed bereikbare respondenten mogelijk zijn ondervertegenwoordigd. Het is niet uit te sluiten dat de bereikcijfers in 2020 zonder die ondervertegenwoordiging lager waren uitgevallen.

Bron: SCP/CBS/Boekmanstichting Vrijtijdsomnibus

Cultuurbezoek is van oudsher scheef over de bevolking verdeeld (Van den Broek en Gieles 2018). Het aandeel bezoekers is gradueel hoger onder vrouwen dan onder mannen. Ook is er verschil tussen mensen met verschillende migratieachtergronden. Veruit het grootst zijn de verschillen naar opleiding, en dan in het bijzonder bij bezoek aan gecanoniseerde podiumkunst en musea. Het aandeel bezoekers daarvan is onder mensen die een hbo- of wo-opleiding afronden twee respectievelijk twee en een half keer groter dan onder mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden.

Bij cultuurbeoefening ligt het iets anders: wat meer vrouwen doen aan kunstbeoefening, wat meer mannen doen aan erfgoedbeoefening. Naar herkomst is er maar weinig verschil in kunstbeoefening en geen in erfgoedbeoefening. Wel geldt ook hier dat meer opleiding hand in hand gaat met flink grotere aandelen cultuurdeelname: het deelnamepercentage ligt onder mensen die een hbo- of wo-opleiding afronden circa 80% hoger dan onder mensen die alleen basisonderwijs of vmbo hebben gevolgd.

2.4 Meer meedoen: over combinatiedruk, uitruil en stapeling

De overheidsambitie is om elke afzonderlijke vorm van meedoen te stimuleren. Het dagelijks leven is niet onderverdeeld in beleidssectoren, daarin vallen die ambities samen. Waar mensen aan meedoen hangt voor een groot gedeelte samen met de levensfase waarin ze zich bevinden. In de eerste levensfase, de jeugdfase, speelt bij het onderwijs, het terrein dat de overheid in die fase naar onze indruk het urgentst vindt, de uitdaging van prestatiedruk. In de tweede fase, die van de werkende leeftijd, ligt de sterkste nadruk van de overheid op een grotere deelname aan betaald werk en mantelzorg, en speelt dus de uitdaging van het combineren. In de derde levensfase (de post-werkende leeftijd) is de tijdsdruk geringer, maar in de oudste leeftijdsgroep, 75 jaar, vormt intensieve mantelzorg een zware last voor degenen die deze hulp geven.

2.4.1 Meedoen in de jeugdfase

Bijna twee derde van de jongeren tussen de 12 en 25 jaar is tevreden over hun hoeveelheid vrije tijd. Meisjes zijn daar iets minder tevreden mee dan jongens. Ook zijn jongeren die veel huiswerk moeten doen minder tevreden over de hoeveelheid vrije tijd. De grootste bronnen van stress onder jongeren in deze leeftijdsgroep zijn hun drukke leven en school of studie. Andere aspecten van het leven, zoals vrienden, uiterlijk, werk of social media, leveren aanzienlijk minder stress op (Kloosterman et al. 2021). Toch bestaat ook bij deze aspecten een samenhang met stress. Hoe meer tijd jongeren besteden aan social media of werk, hoe meer stress ze ervaren. Bijna de helft van de meisjes en bijna een derde van de jongens in het voortgezet onderwijs rapporteert dat smartphonegebruik (best of heel) vaak ten koste gaat van huiswerk maken of leren voor school (Boer et al. 2022).

Een bijzondere risicogroep bestaat uit scholieren met langdurig zieke huisgenoten, zeker als ze naast hun onderwijsverplichtingen ook mantelzorg verlenen. Een op de vijf scholieren woont samen met een langdurig ziek gezinslid en heeft een verhoogde kans op psychosomatische klachten. Scholieren met een langdurig ziek gezinslid voelen zich vaker onder druk staan door het schoolwerk dat ze moeten doen. Het geven van intensieve mantelzorg heeft consequenties voor hun welzijn en hun toekomst. Een op de drie jonge mantelzorgers voelt zich matig of ernstig belast. Dit heeft als risico dat hun schoolprestaties er onder lijden en ze later minder kansen hebben. Jonge mantelzorgers vormen daarmee een groep die extra aandacht vraagt (De Boer et al. 2019b; De Roos en De Boer 2022).

Jongeren in Nederland behoren tot de gelukkigste van Europa (WHO 2020). Driekwart van de jongeren in de leeftijd van 12 tot 25 jaar is gelukkig, 6% is ongelukkig. Bijna 70% is tevreden met het leven, 9% is ontevreden (Kloosterman et al. 2021). De laatste jaren zijn er echter signalen dat het minder goed gaat met hun mentale welbevinden (Kleinjan et al. 2020). Een op de vier jeugdigen voelt zich weleens opgejaagd, bijna de helft vindt het weleens 'te druk' (Roeters 2018). Onder jongeren op de basisschool en in het voortgezet onderwijs verdriedubbelde in de afgelopen twintig jaar de ervaren druk door schoolwerk. In het voortgezet onderwijs steeg deze van 16% in 2001 tot 47% in 2021 (Boer et al. 2022). Dit is zorgwekkend, aangezien druk door schoolwerk sterk samenhangt met mentale problemen (De Looze et al. 2020; Kleinjan et al. 2020). Deze groeiende druk hangt samen met het groeiend belang dat jongeren, hun ouders en de maatschappij hechten aan schoolprestaties en soort opleiding (Elffers 2018; Vermeulen 2018). Ook de coronacrisis droeg bij aan het groeiend aandeel scholieren en studenten dat veel schooldruk ervaart (Dopmeijer et al., 2021; Vermeulen et al. 2021). Los daarvan ervaren veel jongeren en jongvolwassenen prestatiedruk, een druk die lijkt toe te nemen (RIVM 2019). Die druk komt zowel van anderen als van henzelf: 40% van de jongeren voelt vaak druk om aan de verwachtingen van anderen te voldoen en de helft om aan de eigen verwachtingen te voldoen (Kloosterman et al. 2021). De last van het groeiende ambitieniveau blijkt ook uit de sterke stijging (van 16% in 2001 naar 45% in 2021) van het aandeel jongeren dat druk en stress door school ervaart (Boer et al. 2022).

Deze bevindingen lijken geen direct verband te houden met de vraag naar een mogelijke overvloed aan meedoen, behalve dan bij mantelzorg. Veeleer duiden ze op de culturele factor van een hoog verwachtingsniveau over het presteren van jongeren. Daarmee is deze constatering hier meer een bijvangst dan dat ze volgt uit het gekozen thema, wat aan de relevantie ervan echter niets afdoet.

2.4.2 Meedoen als volwassene in de tweede levensfase

In de tweede levensfase vallen meerdere vormen van meedoen samen. In deze fase krijgen velen te maken met het verwerven van een inkomen, het opvoeden van kinderen, het bijspijkeren van vakkennis, het mantelzorgen voor hulpbehoevende ouders en het voldoen aan een verzoek om vrijwilligerswerk te verrichten.

Het drukst zijn werkende ouderstellen met de zorg voor jonge kinderen. Dit is dan ook de reden waarom het anderhalfverdienersmodel, waarbij de ene partner voltijds en de andere in deeltijd werkt, populair is. Onder heteroseksuele stellen is het meestal de vrouw die in deeltijd werkt. De man doet dan meer aan betaald werk, de vrouw meer aan onbetaald werk, zoals zorg voor huishouden en kinderen, al wint ook deeltijd werken door beide partners aan terrein (CBS 2022c). En hoewel de tijdsbesteding aan betaald plus onbetaald werk onder vrouwen niet hoger ligt dan onder mannen, voelen vrouwen in doorsnee toch meer tijdsdruk. Vrouwen hebben meer te maken met het combineren van verschillende taken en met het schipperen tussen conflicterende temporele ritmes dan mannen (Portegijs et al. 2016). Als vrouwen wel voltijds werken, ervaren ze vaker een disbalans (20%) tussen werk en privé dan voltijd werkende vaders (13%) (CBS 2022c).

Oudere werkenden hebben minder vaak de zorg voor kleine kinderen en ervaren dus minder tijdsdruk. Maar ook dan zijn er grenzen aan het meedoen, of heeft meer meedoen op het ene vlak consequenties voor het andere. Mantelzorg komt vaak bij wat oudere werkenden terecht die meestal geen zorg meer hebben voor kleine kinderen. Vaak leveren zij niet-intensieve zorg (Josten en De Boer 2015b). Hoewel werkende mantelzorgers hun taken veelal goed te combineren vinden, ervaren zij meer tijdsdruk dan werkenden die geen mantelzorger zijn (De Boer et al. 2019a). Zolang het om niet-intensieve zorg gaat, lijken werkenden deze activiteiten in het algemeen wel te kunnen inpassen naast hun werk, want ze gaan niet ten koste van hun arbeidsduur (maar van hun vrije tijd). Bij intensieve mantelzorg, daarentegen, verminderen vrouwen hun arbeidsduur (Van Soest en Ciccarelli 2016; Josten et al. 2022) en ligt de gemiddelde levenstevredenheid van zowel vrouwelijke als mannelijke mantelzorgers lager dan die van anderen (De Boer et al. 2019a). Als de verwachting van het RIVM uitkomt dat werkenden in de toekomst vaker intensieve mantelzorg moeten geven (Vos et al. 2021), kunnen deze problemen vaker gaan optreden. Verder beginnen werkenden met een

voltijdsbaan of grote deeltijd baan minder vaak dan anderen in dezelfde leeftijd en van hetzelfde geslacht aan een mantelzorgtaak (Josten en De Boer 2015b), dus ook wat dat betreft kunnen de overheidsambities van méér meedoen aan betaald werk en méér meedoen aan mantelzorg elkaar tot op zekere hoogte in de weg zitten.

Vrijwilligerswerk is een andere participatievorm waarbij aanwijzingen zijn voor een spanning met de overheidsambitie van méér meedoen in betaald werk. Onder oudere werkenden concurreert betaald werk met vrijwilligerswerk: langer doorwerken betekent minder vrijwilligerswerk (Grünwald et al. 2021). En zowel recent Deens (Qvist 2021) als Nederlands onderzoek op oudere gegevens (Dekker et al. 2008) suggereert dat als mensen meer betaald werk gaan doen ze minder tijd aan vrijwilligerswerk besteden.

Tot slot: meer uren werken dan mensen zelf willen, waar de overheidsambities op dit vlak toch vaak op zouden neerkomen, kan misschien een risico voor het welbevinden van werkenden zijn. Als mensen meer uren werken dan hun voorkeur heeft, groeien hun gezondheidsklachten (Collewet en De Koning 2013). Het aandeel werknemers met burn-outklachten is in Nederland toch al een punt van zorg. Het aandeel werknemers met burn-outklachten steeg tot 17%, dat is ruim een miljoen werknemers. De toename van burn-out is toegeschreven aan slechtere werk-privébalans, meer baanonzekerheid door flexwerk en voortschrijdende digitalisering (TNO 2021).

2.4.3 Meedoen in de derde levensfase

Mensen in de derde levensfase zitten temporeel veelal ruimer in hun jasjes. Maar het beeld dat ouderen vooral thuis achter de geraniums zitten, is achterhaald. Vitale ouderen hebben steeds actiever deel aan het maatschappelijk leven, blijven actief in vrijwilligerswerk, sport en cultuur en trekken eropuit (Roeters 2018). Ook zij kunnen met meerdere claims op hun tijd te maken hebben, zoals een gedeeltelijke zorg voor kleinkinderen (een *spillover-effect* van de grotere combinatie druk onder de werkende bevolking) en mantelzorg voor hulpbehoevende naasten. Pas met het toenemen van fysieke beperkingen verminderen de mogelijkheden tot deelname (Van Campen et al. 2018). Het aandeel dat mantelzorg geeft, vermindert vanaf 75 jaar, dus ongeveer vanaf hetzelfde moment. Als 75-plussers mantelzorg geven doen ze dat echter vaak heel erg intensief en is de ervaren belasting hiervan groot (De Boer et al. 2020).

2.5 Meer meedoen: implicaties van gecombineerde ambities

Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV stelt dat Nederland een land moet zijn waarin ‘alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen’ (VVD et al. 2021). Deelname aan het maatschappelijk leven – zoals werken, leren of culturele participatie – kan allerlei voordelen hebben voor individuen en voor de samenleving. Zo biedt werken op individueel niveau toegang tot inkomen, arbeidsvreugd en sociale contacten, en op collectief niveau een hoger nationaal inkomen en meer arbeidskracht. Er is nu al grote krapte op de arbeidsmarkt en de verwachting met het oog op de vergrijzing is dat dit ook geldt voor de langere termijn (Ebregt et al. 2022). Daarnaast heeft het kabinet arbeidsintensieve ambities op het terrein van de energietransitie, woningbouw, defensie, digitalisering en de overstap naar een circulaire economie. Dit gaat hand in hand met een grotere vraag naar mantelzorg en met meer nadruk op een leven lang ontwikkelen (Vos et al. 2021; Maslowski 2019). Die domeinen zijn verweven. Het werknemerstekort in de zorg en de grotere vraag naar mantelzorg en zorgvrijwilligers hebben dezelfde oorzaak: door de vergrijzing moeten minder mensen voor meer mensen zorgen (WRR 2021; Olsthoorn en Roeters 2023). Een leven lang ontwikkelen is niet los te zien van de ambities rond de energietransitie.

Werken, zorgen en leren komen naast andere bezigheden en wensen van mensen, zoals de zorg voor hun kinderen, vrijwilligerswerk, sport en cultuur. De afzonderlijke beleidsambities per vorm van meedoen aan het maatschappelijk leven tellen op tot een gecombineerde beleidsambitie, die bijna neerkomt op: meer meedoen aan alles, vooral aan betaald werk en mantelzorg.

Participatie onder druk: uitruil en/ of stapeling

De plussen van meer meedoen zijn vervat in de beleidsambities, in deze bijdrage gaat de aandacht vooral uit naar de eventuele schaduwkanten ervan. In de praktijk zijn er grenzen aan meer meedoen. Ieder mens heeft een grens; waar precies die grens ligt varieert sterk. Er zijn mensen die beperkingen ondervinden om vol in het maatschappelijk leven te staan. Niet iedereen kan of mag meedoen; de kansen op deelname zijn ongelijk. Anderzijds, en daar ligt hier de focus op, zijn er mensen die volop meedoen. Ook hun meedoen is echter niet onbegrensd.

Een overvloed aan aanspraken op iemands tijd kan, mogelijk in combinatie, twee reacties uitlokken: uitruil en stapeling. Bij uitruil beschermen mensen zich tegen (te veel) combinatiedruk door meer van het ene meedoen te compenseren met minder meedoen aan iets anders. De persoonlijke winst dat mensen te veel combinatiedruk voorkomen, heeft ook de maatschappelijke winst dat ze daarmee voorkomen door overbelasting uit te vallen. Anderzijds betekent het al op voorhand een zekere mate van uitval van andere activiteiten met persoonlijke en/of collectieve waarde (*opportunity costs*), bijvoorbeeld wanneer mensen minder gaan werken om meer voor de kinderen te zorgen of wanneer mensen op mantelzorg of vrijwilligerswerk bezuinigen om meer te kunnen werken. Deze uitkomsten van uitruil kunnen de gelijktijdige realisatie van beleidsdoelen bemoeilijken.

Bij stapeling proberen mensen meer meedoen binnen de beschikbare tijd te realiseren. Dit kan leiden tot combinatiedruk. Ondanks de persoonlijke en maatschappelijke meerwaarde van meer meedoen per afzonderlijk beleidsdomein, kan de cumulatie negatieve gevolgen hebben voor het persoonlijke en maatschappelijke leven. Meedoen is prima, te veel meedoen kan schadelijk zijn en tot stress leiden. Dat is niet louter een zaak van verschil in individuele draagkracht, maar hangt samen met aan levensfase gebonden rollen.

Een levensfaseperspectief op participatiedruk

De druk van meer meedoen treft vooral mensen in de tweede levensfase. Dan krijgen velen naast werk ook te maken met achtereenvolgens (of tegelijk) de zorg om kinderen en hulpbehoevende ouders. Daarnaast is er de roep om zich beroepsmatig te blijven ontwikkelen, heeft de samenleving behoefte aan vrijwilligerswerk en wordt men gestimuleerd om aan sport en cultuur te doen. De beleidsambitie is dat de mensen in deze levensfase meer betaald werk en, wanneer nodig, meer mantelzorg gaan leveren. In de derde levensfase vallen langer doorwerken (de tweede levensfase lijkt te worden opgerekt), zorg om kleinkinderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk samen. In de eerste levensfase ervaren jeugd en jongeren meer prestatiedruk in hun scholing dan voorheen. Dat is minder een kwestie van combinatiedruk en duidt veeleer op de druk van de 'zelfmaakbaarheid': het idee dat succes je eigen verdienste is en gebrek aan succes je eigen schuld. Er is minder dwang dan voorheen, maar er is ook minder berusting in wat het lot brengt (Schnabel 2004). Het is aannemelijk dat dit zich ook in de tweede levensfase doet voelen en daar mede debet is aan het gevoel van druk. Het liefst zijn mensen succesvol in scholing en werk, gelukkig in de liefde, zorgzaam als ouder, behulpzaam als mantelzorger en vrijwilliger, en ook nog eens lekker actief in de vrije tijd. Daarmee ligt de lat op meerdere fronten hoog en is er meer druk dan tijdsdruk alleen. Zowel op persoonlijk als op collectief niveau is het zoeken naar een optimum.

Potentieel het nijpendst zijn combinatieproblemen en combinatiedruk voor werkende ouders met jonge kinderen. In het vroeger maatgevende kostwinnershuishouden was de tijd van de vrouw een buffer tussen de botsende temporele claims en ritmes van werk, zorg en school. Tweeverdieners hebben minder tijd, meer combinatieproblemen en meer kans op combinatiedruk, met in het slechtste geval de persoonlijke en maatschappelijke negatieve consequentie van uitval door burn-out. Maar ook in andere groepen in die levensfase is het stimuleren van meer meedoen op het ene terrein niet zonder consequenties voor het andere vlak. Mantelzorg wordt vaak gegeven door oudere werkenden, die veelal niet meer voor jonge kinderen zorgen. Het oppakken van intensieve mantelzorgtaken gaat onder vrouwen gepaard met een inkorting van de arbeidsduur (Van Soest en Ciccarelli 2016; Josten et al. 2022). En andersom: werkenden met een voltijd- of grote deeltijd baan beginnen minder vaak aan mantelzorg dan werkenden met een kortere werkweek (Josten en De Boer 2015b). Verder zijn er aanwijzingen dat een grotere arbeidsduur de deelname aan vrijwilligerswerk belemmert (Dekker et al. 2008; Qvist 2021).

Hoe meer meedoen te realiseren?

De beleidsambitie is gericht op meer meedoen op meerdere terreinen, vooral betaald werk en mantelzorg. Dat is behalve een kwestie van moeten ook een kwestie van kunnen, willen en mogen (Van der Lippe 2021; Van Campen en Olsthoorn 2022). Hoe is in dat licht bezien meer meedoen te realiseren? Hierna passeren enkele oplossingsrichtingen de revue.

Het aanbod vergroten 1: minder mensen aan de zijlijn

De focus in deze notitie ligt op (te) veel meedoen. Daar heeft niet iedereen mee te maken; een deel van de bevolking staat aan de zijlijn, of op een plek waar ze niet wil zijn. De kansen om mee te doen zijn ongelijk verdeeld; de verschillen ontstaan vroeg in de levensloop. De omstandigheden waarin iemand opgroeit zijn bepalend voor de onderwijsloopbaan en (daarmee) voor de verdere levenskansen. De inclusie van mensen uit 'different walks of life' is geen gegeven. Ongelijke toegang heeft negatieve effecten, zowel voor de mensen die het betreft alsook voor de Nederlandse samenleving. Structurele (beleids)aandacht, zoals

vormgegeven in de Gelijke Kansen Alliantie en in antidiscriminatie- en inclusiebeleid, kan niet alleen zelfredzaamheid en sociale cohesie, maar ook het arbeidsaanbod vergroten.

Behalve het kunnen (kansen) en mogen (inclusie) is hierbij ook het aspect ‘willen’ van belang. Moeten en willen zijn met elkaar in lijn te brengen door meer aandacht voor zingeving en kwaliteit van meedoen (Van Campen en Olsthoorn 2022; Versantvoort 2022). Een hoger minimumloon en minder flexibilisering, beide aangekondigd als deel van de arbeidsmarkthervormingen, kunnen mensen in kwetsbare posities helpen en tegelijk bijdragen aan het adresseren van het kraptevraagstuk (TK 2021/2022b). De kwaliteit en aantrekkelijkheid van werk hangt voor mensen niet alleen af van loon en werkzekerheid, maar ook van flexibiliteit, autonomie, werk-privébalans, zingeving en ervaren waardering (Roeters et al. 2021b; Versantvoort 2022).

Het aanbod vergroten 2: meer actieve ouderen

Een tweede potentiële bron van extra inzet bestaat uit de groeiende groep vitale ouderen. Hier gaat het vooral om het willen. Deze ouderen kunnen bijdragen met langer werken, zorg voor de kleinkinderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk. In het motiveren van ouderen om actief te blijven of te worden zijn zingevende aspecten van en plezier in activiteiten van belang. Opnieuw kan het mes dan aan twee kanten snijden, want dat is niet slechts een antwoord op een collectieve behoefte aan inzet, maar tevens een mogelijke invulling van een actieve oude dag door zinvol aan het maatschappelijk leven mee te doen.

Het aanbod vergroten 3: meer arbeidsuren door deeltijders

Vrouwen zijn oververtegenwoordigd onder deeltijders. Als zij meer gaan werken, betekent dat meer arbeidskracht en ook grotere gendergelijkheid op de arbeidsmarkt, met meer zelfredzaamheid van en keuzevrijheid voor vrouwen (OCW 2022). Meer arbeidsuren door vrouwen zonder meer tijdsdruk in huishoudens zou kunnen door hun partners minder te laten werken, maar dat lost de vraag naar arbeid niet op. Een tweede mogelijkheid om moeders meer te laten werken, is meer gebruik van kinderopvang. Momenteel is het zelfs een (beleids)aanname dat arbeidsmarkttekorten tegen zijn te gaan door de kosten van opvang voor ouders sterk te verlagen. Er zijn echter grote vraagtekens te zetten bij het doel en de doelmatigheid van dit (dure) beleid (Roeters en Vlieg 2022). Dit bevordert in theorie wel het kunnen, maar stuit in Nederland op de grenzen van het willen, want velen hechten eraan zelf in belangrijke mate voor hun kinderen te zorgen. Daarnaast is deeltijdwerk omgeven met gendernormen en met voorkeuren van mensen hoe hun leven in te richten (Portegijs 2022). Daarbij zijn andere vormen om meer te kunnen combineren inmiddels al gerealiseerd, in de vorm van ruimere winkelopeningstijden en verlofregelingen (zorg-, ouderschaps- en calamiteitenverlof). Ook is thuiswerken al meer ingeburgerd geraakt. De sleutel ligt minder in het kunnen dan in het willen, en daarmee opnieuw bij het aspect van zingeving en in dit geval bij de kwaliteit van het werk om mensen ertoe te bewegen om meer te gaan werken (SER 2023). Dan hoeven extra betaalde uren niet als last te voelen (stapeling) en niet volledig ten koste te gaan van andere bezigheden (uitruil).

Het aanbod vergroten 4: voorkomen dat mensen uitvallen

Het voorkomen van uitval vergroot het aanbod van werknemers, verzorgenden en vrijwilligers. Een te grote ervaren druk heeft risico's van overbelasting en burn-out, wat zowel de individuele als de collectieve meerwaarde van meer meedoen ondergraaft. Wanneer de condities voor verschillende participatievormen op elkaar afgestemd zijn, kan voorkomen worden dat burgers op piekmomenten te veel ballen in de lucht moeten houden. Wanneer mensen hun werkdagen flexibel in kunnen richten en op het werk informele steun ervaren, is betaald werk beter met andere activiteiten te combineren (Roeters et al. 2021a). Tevens biedt dit burgers meer mogelijkheden om zelf te kiezen hoe ze zinvol en volwaardig willen participeren. Negatieve aspecten van meer meedoen wegen minder zwaar wanneer het meer een kwestie is van willen (intrinsieke motivatie) dan van moeten. Zingeving in het werk draagt bij aan een actiever, gezonder, welvarender en gelukkiger leven (Versantvoort 2022). Het versterken van de individuele veerkracht – goed kunnen omgaan met moeilijkheden, tegenslagen, veranderingen en stress (Kleinjan et al. 2020) – kan helpen bij het omgaan met participatiedruk (Doornwaard et al. 2021). Dit wordt erkend door de rijksoverheid in het Nationaal Preventieakkoord Mentale Gezondheid, waarbij het stimuleren van veerkracht een belangrijk thema is (Kraak en Kleinjan 2021; TK 2021/2022d).

Meer doen met dezelfde mensen door een leven lang ontwikkelen

Naast vergroting van het arbeidsvolume valt ook te denken aan verhoging van de arbeidsproductiviteit, waardoor meer werk kan gebeuren met dezelfde aantallen mensen. Gezien gevoelens van druk en stress zit de oplossing niet in harder, maar in slimmer werken. Dat kan behalve door digitalisering en robotisering ook door meer leven lang ontwikkelen (SER 2023), met bij- en omscholing naar banen in de tekortsectoren. Dat vergroot op individueel niveau de kansen op ontplooiing en op dat mensen op de juiste plek zitten. Opnieuw

spelen hier naast kunnen ook willen en zingeving mede een rol. Vooral nog leeft het idee van een leven lang ontwikkelen nog niet zo sterk. Er is hierin althans geen toename te zien bij werkenden; ze ervaren geen toenemend gevoel van urgentie en de meeste werkenden die geen scholing volgden hadden geen specifieke wens daartoe (SER en TNO 2022; Eurostat 2023). Er zijn vooral nog blijkbaar grenzen aan de wil tot een leven lang ontwikkelen.

Meer doen met extra mensen, of minder doen

Naarmate meer doen met dezelfde mensen minder soelaas biedt, komt een tweetal heel andere oplossingsrichtingen in beeld. De eerste is de mogelijkheid om aan de vraag naar meer arbeid te voldoen door arbeidsmigratie (SER 2023). Een kanttekening hierbij is dat dit de arbeidsmarktkrapte oplost maar andere problemen kan vergroten, zoals huisvesting en integratie. Dat roept de vraag op naar het draagvlak voor deze oplossingsrichting.

De tweede, heel andere, oplossingsrichting is de vraag of het niet mogelijk is om met minder arbeid te volstaan. Dat betekent minder doen, en dus ook het maken van keuzes wat dan minder te doen. In een reactie op een SER-briefadvies (SER 2023) lijkt de overheid dit ogen te zien:

Uiteindelijk zet algehele krapte druk op de welvaarts-groei, wat betekent dat het niet mogelijk is alles te doen wat we willen en dat er keuzes gemaakt moeten worden. Een reactie op krapte gaat daarom ook over het verdelen van schaarse arbeidskracht tussen verschillende doelstellingen. Het is daarbij zaak om helder te maken welk belang we hechten aan verschillende maatschappelijke taken, en welke keuzes nodig zijn om die van goede kwaliteit en financieerbaar te houden. (TK 2021/2022b: 19)

Deze twee alternatieve oplossingsrichtingen verbinden de arbeidsmarktproblematiek met andere domeinen van leven en samenleven. Ze vragen derhalve om een breed afwegingskader van de voors en de tegens. Dat geldt echter in gelijke mate eveneens voor de mogelijkheden om meer meedoen te realiseren.

Literatuur

- Arends, J. en M. Tummers (2022). *Vrijwilligerswerk 2021*. Geraadpleegd via www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/vrijwilligerswerk-2021.
- Boekmanstichting (z.d.). Dashboard Cultuurmonitor. Geraadpleegd 30 november 2022 via www.cultuurmonitor.nl/dashboard.
- Boelhouwer, J. en F. Vonk (2020). Kwaliteit van leven. In: J. den Ridder, C. van Campen, E. Josten en J. Boelhouwer (red.), *De sociale staat van Nederland 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, de A., I. Plaisier en M. De Klerk (2019a). *Werk en mantelzorg. Kwaliteit van leven en het gebruik van ondersteuning op het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk (2019b). *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. De Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, E. Verbakel en K. Raiber (2021). *Eerste lockdown had groot effect op mantelzorg*. In: *Sociale Vraagstukken*, 27 september 2021. Geraadpleegd via www.socialevraagstukken.nl/eerste-lockdown-had-groot-effect-op-mantelzorg/.
- Boer, M., S. van Dorselaer, M. de Looze, S. de Roos, H. Brons, R. van den Eijnden, K. Monshouwer, W. Huijnk, T. ter Bogt, W. Vollebergh en G. Stevens (2022). *HBSC 2021. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Brakel, M. van den, W. Portegijs en B. Hermans (red.) (2020). *Emancipatiemonitor 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den en Y. Gieles (2018). *Het culturele leven. 10 culturele domeinen gezien vanuit 14 kernthema's*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, F. Vonk en T. van Tilburg (2018). *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Essay Meedoen aan de samenleving. Naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2022a). *Integratie en samenleven 2022*. Geraadpleegd via longreads.cbs.nl/integratie-en-samenleven-2022.
- CBS (2022b). *Arbeidsdeelname; vanaf 1969* (StatLine). Geraadpleegd 8 december 2022 via opendata.cbs.nl/statline.
- CBS (2022c). *Emancipatiemonitor 2022*. Geraadpleegd via longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2022.
- CBS (2022d). *Ruim 1 miljoen kinderen met kinderopvangtoeslag* (nieuwsbericht, 11 juli 2022). Geraadpleegd via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/28/ruim-1-miljoen-kinderen-met-kinderopvangtoeslag.
- Collewet, M. en J. de Koning (2013). Hoe gezond is werken? In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 29, nr. 1, p. 27-41.
- Dekker, R., D. Fouarge en T. Schils (2008). Concurrentie tussen arbeidsmarkt- en maatschappelijke participatie. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 93, nr. 4538, p. 404-407.
- Doornwaard, S., M. Peeters, M. Leijerzapf, J. de Haas, A. Efat en M. Kleinjan (2021). *Mentaal kapitaal. Welke factoren spelen een rol bij ongezonde stress, prestatiedruk, schoolverzuim/thuiszitten en schooluitval?* Utrecht: Regionale Kenniswerkplaats Jeugd en Gezin Centraal.
- Dopmeijer, J. M., J. Nuijen, M. Busch en N. Tak (2021). *Monitor mentale gezondheid en middelengebruik studenten hoger onderwijs*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Trimbos-instituut en GGD GHOR Nederland.
- Ebregt, J., E. Jongen en B. Scheer (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4814, p. 478.
- Elfers, L. (2018). *De bijlagesgeneratie: Opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eurostat (2023). *Population not participating in education or training by main reason and sex*. Geraadpleegd 13 januari 2023 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRNG_AES_195_custom_4521878/default/table?lang=en.
- Gubbels, J., A. van Langen, N. Maassen en M. Meelissen (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.
- Grubben, M. en R. Hoekman (2021). *Sociale ongelijkheid in sportdeelname* (factsheet 2021/12). Utrecht: Mulier Instituut.

- Grünwald, O., M. Damman en C. Henkens (2021). *Doorwerken na pensionering beperkt deelname vrijwilligerswerk*. In: Demos, jg. 37, nr. 4, p. 1-4.
- Huijink, W. en I. Andriessen (red.) (2016). *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie van het Onderwijs (2022). *De Staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Josten, E. (red.) (2020). *Arbeidsmarkt in kaart: wel- en niet-werkenden – editie 2*. Geraadpleegd via digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-2.
- Josten, E. en A. de Boer (2015a). *Mantelzorg en betaald werk bij vrouwen en mannen*. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 31, nr. 4, p. 414-429.
- Josten, E. en A. de Boer (2015b). *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Josten, E.J., E. Verbakel en A.H. de Boer (2022). *A longitudinal study on the consequences of the take-up of informal care on work hours, labour market exit and workplace absenteeism due to illness*. In: *Ageing & Society*, p. 1-24.
- Kleinjan, M., I. Pieper, G. Stevens, N. van de Klundert, M. Rombouts, M. Boer en J. Lammers (2020). *Geluk onder druk. Onderzoek naar het mentaal welbevinden van jongeren in Nederland*. Utrecht: Trimbos-instituut, Stichting Alexander en Universiteit Utrecht.
- Klerk, M. de, A. de Boer, I. Plaisier en P. Schijns (2017). *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kloosterman, R., M. Akkermans, M. Tummres-van der Aa en M. Wingen (2021). *Welzijn en stress bij jongeren in coronatijd*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Kraak, A. en M. Kleinjan (2021). *Naar gezamenlijke veerkracht en kansen voor iedereen. Een nieuw fundament voor mentaal welbevinden van de jeugd*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut en Trimbos-instituut.
- Kromhout, M., N. Kornalijnslijper en M. de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Künn-Nelen, A., H. Abbink, S. Baumann, S. Van Elferen en D. Fouarge (2022). *Leven lang ontwikkelen in Nederland*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Lippe, T. van der (2021). *Waar blijft mijn tijd? Waarom we zoveel willen, moeten en kunnen*. Amsterdam: Prometheus.
- Looze, M.E. de, A.P. Cosma, W.A.M. Vollebergh, E.L. Duinhof, S.A. de Roos, S.A.F.M. van Dorsselear, M.J.H. van Bon-Martens, R. Vonk en G.W.J.M. Stevens (2020). *Trends over time in adolescent emotional wellbeing in the Netherlands, 2005-2017: Links with perceived schoolwork pressure, parent-adolescent communication and bullying victimization*. In: *Journal of Youth and Adolescence*, jg. 49, nr. 10, p. 2124-2135.
- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pleijers, A. en R. de Vries (2021). *Tijdelijk minder 'leven lang ontwikkelen' in coronatijd*. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 106, nr. 4795.
- Maslowski, R. (2020). *Onderwijs*. In: *De Sociale Staat van Nederland 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mooren, F. van der en R. de Vries (2022). *Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: wat voor beroep hebben ze?* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- OCW (2022). *Emancipatienota 2022-2025*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Olsthoorn, M. en A. Roeters (2023). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Onderwijsraad (2020). *Een verkenning van sekseverschillen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Portegijs, W. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd. Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., M. Cloin, A. Roodsaz en M. Olsthoorn (2016). *Lekker vrij!? Vrije tijd, tijdsdruk en de relatie met de arbeidsduur van vrouwen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pouwels, B. (2022a). *Neemt een leven lang ontwikkelen onder werkenden toe?* In: B. Pouwels en E. Josten (red.), *Arbeidsmarkt in kaart: wel- en niet-werkenden – editie 3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd via digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-3/neemt-een-leven-lang-ontwikkelen-onder-werkenden-toe.
- Pouwels, B. (2022b). *Neemt informeel leren toe?* In: B. Pouwels en E. Josten (red.), *Arbeidsmarkt in kaart: wel- en niet-werkenden, editie 3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd via digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-3/neemt-informeel-leren-toe.

- Pouwels, B. en E. Josten (2022). Wanneer denken werkenden te zullen stoppen met werken? In: B. Pouwels en E. Josten (red.), *Arbeidsmarkt in kaart: wel- en niet-werkenden – editie 3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pulles, I., P. Eldert en H. van der Poel (2021). *Monitor Sport en corona IV: De gevolgen van coronamaatregelen voor de sportsector*. Utrecht: Mulier Instituut. Geraadpleegd via www.mulierinstituut.nl/publicaties/26410/monitor-sport-en-corona-iv.
- Qvist, H.-P.Y. (2021). Hours of Paid Work and Volunteering: Evidence From Danish Panel Data. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, jg. 50, nr. 5, p. 983-1008. RIVM (2019). *Mentale gezondheid van jongeren: enkele cijfers en ervaringen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (z.d.). *Overzicht kernindicatoren sport en bewegen*. Geraadpleegd 30 november 2022 via www.sportenbewegenincijfers.nl/kernindicatoren.
- Roeters, A. (2018). *Alle ballen in de lucht. Tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met kwaliteit van leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A. en M. Vlieg (2022). *Reflectie SCP op Herziening Kinderopvangbeleid: Breuk met eerder beleid zorgelijk met oog op kansongelijkheid* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., A. De Boer, W. Portegijs, R. Maslowski, J. Omlo, A. Smit en I. Koper (2021a). *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A, P. van Echtelt, C. Vrooman, J. D. Vlasblom en M. Olsthoorn (2021b). *Slotbeschouwing van de reeks 'De veranderende wereld van werk'. Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roos, S. de en A. de Boer (2022). *Kerncijfers jonge mantelzorgers in Nederland (16-24 jaar)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schnabel, P. (2004). *Individualisering en sociale integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrachte*. Den Haag; Sociaal- Economische Raad.
- SER en TNO (2022). *Monitor leercultuur*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad en TNO. Geraadpleegd via publicaties.ser.nl/monitor_leercultuur.
- Soest, A. van en N. Ciccarelli (2016). *Mantelzorg, arbeidsparticipatie en gezondheid*. Tilburg: Tilburg University.
- SZW (2022). *Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2022*. Rijksoverheid: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tiessen-Raaphorst, A. en A. van den Broek (2016). *Sport en cultuur. Patronen in belangstelling en beoefening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2009/2010). *Kabinetstandpunt eindrapport Taskforce Deeltijdplus*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 29544, nr. 260.
- TK (2018/2019). *Leven lang ontwikkelen*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 september 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 30012, nr. 92.
- TK (2020/2021). *Leven Lang Leren*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 30012, nr. 135.
- TK (2021/2022a). *Voortgang nationaal actieplan voor meer diversiteit en inclusie hoger onderwijs en onderzoek*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 14 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 29338, nr. 259.
- TK (2021/2022b). *Aanpak arbeidsmarktcrachte*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, van Economische Zaken en Klimaat, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs en Langdurige Zorg en Sport van 24 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29544, nr. 1115.
- TK (2021/2022c). *Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg*. Hoofdlijnenbrief van de minister voor Langdurige Zorg van 13 mei 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29 282, nr. 462.
- TK (2021/2022d). *Verkenning Nationaal Preventieakkoord Mentale Gezondheid*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 15 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 32793, nr.573.
- TK (2022/2023a). *Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 30012, nr. 147.
- TK (2022/2023b). *Ondersteuning mantelzorg en informele zorg*. Brief van de staatssecretaris voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 30169, nr.73.

- TNO (2021). *TNO: diverse factoren verantwoordelijk voor burn-out klachten* (nieuwsbericht, 12 januari 2021). Geraadpleegd via www.tno.nl/nl/newsroom/2020/12/tno-diverse-factoren-verantwoordelijk
- Vermeulen, M. (2018). *Zesjescultuur maakt plaats voor strijd om hoge cijfers – wat doet dat met jongeren?* In: *de Volkskrant*, 16 maart 2018. Geraadpleegd via www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zesjescultuur-maakt-plaats-voor-strijd-om-hoge-cijfers-wat-doet-dat-met-jongeren~b1355733.
- Vermeulen, W., T. Schwartz, S. Hoekstra en M. Kleinjan. (2021). *Druk in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar oorzaken van schooldruk in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Versantvoort, M. (2022). *Zin verzoet de arbeid. Over arbeid en zingeving in een paradoxale samenleving* (oratie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VNG (2021). *Vrijwilligersbeleid leeft, maar wat kan er beter?* (nieuwsbericht, 7 december 2021). Geraadpleegd 16 september 2022 via vng.nl/nieuws/vrijwilligerswerkbeleid-leeft-maar-wat-kan-er-beter.
- Vos, E., K.I. Proper, H. Hilderink, A. Van der Beek en S. De Bruin (2021). *Werkende mantelzorgers van ouderen: Verkenning van hun toekomst en ondersteuningsbehoeften*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst.
- VWS (2018a). *Nationaal Preventieakkoord: Naar een gezonder Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2018b). *Nationaal Sportakkoord: Sport verenigt Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- WHO (2020). *Spotlight and adolescent health and well-being. Findings from the 2017/2018 Health-Behaviour in School-Aged Children (HBSC) survey in Europe and Canada. International report, volume 1: key findings*. Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zumbuehl, M. en R. Dillingh (2020). *Ongelijkheid van het jonge kind*. Den Haag: Centraal Planbureau.

3 Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties

Mark Reijnders, Freek Bucx, Roelof Schellingerhout en Evelien Eggink

3.1 Inleiding

Om op een zinvolle en volwaardige manier te participeren in de samenleving is het belangrijk dat mensen voldoende bestaanszekerheid hebben. Daarbij gaat het niet alleen om het hebben van voldoende inkomen, maar bijvoorbeeld ook om een betaalbare woning en om toegang tot goede zorg en ondersteuning. Het sociaal domein vormt een belangrijk vangnet voor mensen die voor korte of langere tijd niet mee kunnen doen aan de samenleving of zich niet zelf kunnen redden. Dat geldt vooral voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. De opgave van beleid ligt erin om mensen in kwetsbare situaties te ondersteunen en daarbij ook hun eigen veerkracht en die van hun omgeving te versterken. Over deze mensen en de ondersteuning die ze nodig hebben gaat deze notitie.

Mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, hebben enerzijds te maken met een grote draaglast: ze hebben een stapeling van problematiek, zoals problemen met het doen van het huishouden, financiële problemen of tekortschietende administratieve vaardigheden. Anderzijds hebben zij weinig draagkracht, oftewel onvoldoende hulpbronnen. Denk daarbij aan hulpbronnen als opleiding, inkomen, veerkracht en regie, die hen kunnen helpen om met die problemen om te gaan. Voor hen is het vaak extra uitdagend om goed mee te kunnen doen in de samenleving (zie ook de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven) en dat kan gevolgen hebben voor hun kwaliteit van leven (Den Ridder et al. 2020; Vrooman et al. 2023). Om hun problemen te verhelpen of te verzachten, hun leefsituatie te verbeteren en hen in staat te stellen zo goed mogelijk mee te kunnen doen in de samenleving, hebben zij dan ook vaak (enige) ondersteuning van anderen nodig.

Als hulp uit de eigen sociale omgeving geen soelaas biedt, kunnen mensen in een kwetsbare situatie een beroep doen op bepaalde voorzieningen in het sociaal domein. Denk bijvoorbeeld aan een alleenstaande man met reuma die hulp in de huishouding krijgt, een kind met ADHD dat onder behandeling is van een orthopedagoog, of een vrouw met een arbeidshandicap die begeleiding krijgt naar passend werk. En zo zijn er nog heel veel anderen die gebruikmaken van een of meer voorzieningen vanuit de drie ‘kernwetten’ van het sociaal domein – de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet. Uit eerdere evaluaties van die drie wetten blijkt dat velen zich ook geholpen voelen door die ondersteuning (Kromhout et al. 2020).

Desondanks is bekend dat niet alle mensen in een kwetsbare situatie (optimale) ondersteuning krijgen en dat hun leefsituatie vaak beduidend slechter is dan die van andere Nederlanders (zie bv. Pommer et al. 2018; Eggink et al. 2020; TSD 2020). Mensen met complexe zorgvragen, bijvoorbeeld op het gebied van de gespecialiseerde jeugdzorg, of mensen met een arbeidsbeperking die op zoek zijn naar beschermt werk, lijken buiten de boot te vallen (Van Echtelt et al. 2019; SER 2021; De Klerk et al. 2022). Niet iedereen in een kwetsbare situatie die hulp kan gebruiken, is in beeld bij gemeenten en hulpinstanties, laat staan dat ieder van hen bereikt wordt met hulp (Kromhout et al. 2020; Plaisier et al. (nog te verschijnen)).

Dat niet alle mensen in een kwetsbare situatie de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, is onwenselijk. Er is namelijk een aanzienlijke kans dat hun problemen verergeren en er uiteindelijk meer intensieve en/of specialistische – vaak duurdere – vormen van hulp nodig zullen zijn. Bovendien is het zorgelijk in het licht van huidige en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, zoals (de nasleep van) de coronapandemie, de inflatie en de toenemende vergrijzing. Dergelijke ontwikkelingen zetten de zelfredzaamheid en de mogelijkheden voor ondersteuning vanuit sociale netwerken, de samenleving en het sociaal domein verder onder druk. Dit alles roept de vraag op wat er nodig is aan beleidsplannen bij de aanpak van deze problemen. De centrale vraagstelling van deze notitie is dan ook: *Hoe gaat het met mensen in kwetsbare situaties en wat betekent dat voor het (rijks)beleid?*

De informatie in deze bijdrage is voor een belangrijk deel gebaseerd op de publicatie *Zicht op zorgen* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (De Klerk et al. (nog te verschijnen)), die gebruikmaakt van de data uit de SociaalDomeinIndex 2021 (SDI, data verzameld in 2021) en uit het onderzoek *Gezondheid, Zorg, Ondersteuning en Welzijn* (GZOW, data verzameld in 2019-2021). Gegevens over dienstverlening vanuit het sociaal domein (het voorzieningengebruik) komen van CBS StatLine. Waar nodig en mogelijk, komen data en inzichten uit andere relevante bronnen aan bod. De meeste gegevens hebben betrekking op volwassenen (18-plussers); de positie van jongeren komt beperkt en indirect aan de orde. Relevante ontwikkelingen binnen de jeugdzorg en de beleidsimplicaties hiervan passeren wel de revue.

3.2 Institutionele context van het sociaal domein

De nationale overheid heeft zich de afgelopen decennia op veel terreinen teruggetrokken en zichzelf een andere rol aangemeten (WRR 2006a; Borghi en Van Berkel 2007; Veldheer et al. 2012; Van Kersbergen et al. 2014). De ‘klassieke’ verzorgingsstaat is langzaam getransformeerd naar een zogenoemde voorwaarden-scheppende staat (*enabling state*) of sociale investeringsstaat (Van der Meer et al. 2011; Van Kersbergen en Hemerijck 2012; Putters 2018). Daarbij zijn steeds meer taken en verantwoordelijkheden verschoven van nationaal niveau naar andere overheidslagen, bedrijven, organisaties in het maatschappelijk middenveld, en burgers (Van der Meer et al. 2019). De decentraliseringsoperatie in het sociaal domein – van de Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdwet – past binnen deze bredere institutionele context. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de ondersteuning van mensen in een kwetsbare situatie.

3.2.1 Sociaal domein blijvend in beweging

Met de drievoudige decentralisatie van het sociaal domein heeft de rijksoverheid in 2015 omvangrijke beleidstaken overgedragen aan gemeenten. Met deze ingrijpende verbouwing hevelde de rijksoverheid destijds zestien miljard euro aan middelen over naar gemeenten, ofwel ruim 8,5% van de rijksbegroting (Kruiter et al. 2016). Daarbij behield de rijksoverheid zelf bepaalde essentiële taken en bevoegdheden. Deze hebben betrekking op het maken van wetgeving, het stellen van regels omtrent (de kwaliteit van) de dienstverlening en informatieverplichtingen, financiering (o.a. uitkeringen uit het gemeentefonds), monitoring, evaluatie, en het organiseren van nalevingstoezicht en interbestuurlijk toezicht (AR 2018; TK 2021/2022a, 2021/2022b). Het rijk draagt dus een zogenoemde stelsel- of systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van het sociaal domein.

Hoewel de precieze betekenis van die verantwoordelijkheid niet duidelijk is (ROB 2018), houdt het in ieder geval in dat de rijksoverheid kan ingrijpen wanneer zij dat nodig vindt. Voorbeelden van ‘systeem-ingrepen’ uit het verleden zijn het verplichte abonnementstarief voor huishoudelijke hulp binnen de Wmo 2015 (Peters et al. 2020), de wettelijk verplichte tegenprestatie binnen de Participatiewet (Inspectie SZW 2013) en de recentralisatie van onderdelen van de jeugdzorg (Boogaard 2020). Naast centralistische tendensen zijn er ook duidelijk andere bewegingen waarneembaar binnen het sociaal domein. Denk aan de verdere decentralisatie van beschermd wonen, waarbij niet langer alleen centrumgemeenten, maar alle gemeenten middelen ontvangen voor beschermd wonen (TK 2022/2023a).

Binnen de kaders die de rijksoverheid stelt, hebben gemeenten beleidsvrijheid gekregen om zelf vorm en inhoud te geven aan het sociaal domein. Enerzijds ervaren zij niet altijd de ruimte om daar zelf invulling aan te geven (ROB 2021). Anderzijds lijken zij daarin soms minder ruimte te nemen dan eigenlijk mogelijk is (Vonk et al. 2021). Veel gemeenten kiezen dan ook – paradoxaal genoeg – voor schaalvergroting door vooral de complexere uitvoeringstaken op een hoger niveau te organiseren via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Boogers en Reussing 2019). Bijvoorbeeld voor de inkoop van specialistische jeugdhulp. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het sociaal domein niet statisch is en dat taken en verantwoordelijkheden door de jaren heen behoorlijk (kunnen) veranderen en verschuiven – iets dat overigens heel vaak voorkomt bij (de)centralisatieprocessen (Toonen 1981; Fleurke et al. 2021).

3.2.2 De bedoeling van het (rijks)beleid

Hoewel er geen eenduidig overzicht is van doelen en verwachtingen van het rijksbeleid ten aanzien van het sociaal domein, zijn uit de wetgeving drie overkoepelende einddoelen te destilleren: participatie van burgers, een zorgzame samenleving, en een helder en houdbaar stelsel (zie Kromhout et al. 2020). Het eerste doel richt zich op individuele burgers. Binnen de Participatiewet gaat dat om individuele arbeidsparticipatie in (liefst) reguliere banen. Binnen de Wmo 2015 is het doel dat iedereen naar vermogen kan deelnemen aan de samenleving. De Jeugdwet is bedoeld om jeugdigen in staat te stellen ‘gezond en

veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met hun leeftijd en ontwikkelingsniveau' (TK 2012/2013: 134). Het tweede einddoel heeft betrekking op de samenleving als geheel. De overheid wil dat burgers meer voor elkaar gaan zorgen, met name waar het gaat om mensen met beperkingen (Wmo 2015), dat werkgevers meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen (Participatiewet) en dat er voor jeugdigen een pedagogische *civil society* ontstaat, waarin de omgeving helpt bij de opvoeding (Jeugdwet). Het derde einddoel beoogt het stelsel minder complex en financieel houdbaarder te maken, onder andere door meer te investeren in vroegsignalering, preventie en lichtere hulp, wat het langdurige gebruik van zware hulp en ondersteuning moet voorkomen.

Tot nu toe zijn deze einddoelen nog niet bereikt, zoals uit verschillende onderzoeken blijkt (Friele et al. 2018; Versantvoort 2019; Kromhout et al. 2020; IGJ et al. 2021; SER 2021, 2022; SZW 2022). Veel mensen voelen zich geholpen, maar niet iedereen krijgt de benodigde hulp en de toename van participatie is beperkt. De samenleving lijkt ook niet veel zorgzamer geworden (zie ook de notitie Samenleven in verscheidenheid), het stelsel is er niet eenvoudiger op geworden, en de investering in vroegsignalering en lichtere vormen van hulp, onder andere via de sociale wijkteams, heeft nog niet geleid tot een afname van zwaardere vormen van hulp.

Zorgwekkend is dat vooral burgers die zich in een kwetsbare situatie bevinden aan het kortste eind lijken te trekken (Kromhout et al. 2020). Zo wordt in de jeugdzorg veel relatief lichte jeugdhulp geleverd, terwijl gezinnen met de meest complexe problemen en met weinig hulpbronnen juist het minst vaak hulp lijken te krijgen, of (veel te) lang op passende hulp moeten wachten (Friele et al. 2018). En voor de doelgroep van de sociale werkvoorzieningen, een zeer kwetsbare groep op de arbeidsmarkt, zijn sinds de invoering van de Participatiewet de kansen op een baan niet gestegen maar juist gedaald (Van Echtelt et al. 2019). Ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd constateert dat er een zeer complex probleem is, dat vraagt om dringende maatregelen en 'de gezamenlijke aanpak van rijk, gemeenten en aanbieders' (IGJ 2021: 3). Eerder adviseerde het SCP daarom al met klem om meer prioriteit te geven aan dergelijke kwetsbare groepen (Kromhout et al. 2020; De Klerk et al. 2022).

3.2.3 Recente beleidsontwikkelingen

Verschillende departementen hebben, vaak in samenwerking met andere partijen zoals de VNG, beleidsplannen ontwikkeld voor het sociaal domein in de (nabije) toekomst. Deze plannen verschillen in de mate van concreetheid. Er is een Toekomstagenda Wmo opgesteld (TK 2022/2023b), evenals plannen voor informele hulp (TK 2022/2023c). Op het gebied van jeugd wordt er gewerkt aan de Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028 en het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (TK 2021/2022c, 2022/2023d). Ook zijn er (fundamentele) aanpassingen aangekondigd met betrekking tot de Participatiewet (TK 2022/2023e).

Soms gaat het bij deze plannen om concrete maatregelen of beleidsopties, soms over 'leidende principes' of richtlijnen, weer een andere keer gaat het over (abstractere) doelen. Verder verschilt de mate waarin er sprake is van aanpassingen of hervormingen van beleid. Op het gebied van jeugd gaat het over 'stevige hervormingen', waarbij er deels sprake is van een recentralisatie van bevoegdheden. Ook in het geval van de Participatiewet is er sprake van een 'fundamentele beschouwing' en 'herijking' en is er een kritische blik op de onder de wet liggende rolverdeling en het mens- en maatschappijbeeld. Wat dat betreft lijken de plannen op het gebied van de Wmo 2015 (veel) minder ingrijpend en meer in lijn te zijn met eerder beleid.

Aandacht voor mensen met ernstige of complexe problemen

In verschillende beleidsplannen is expliciet aandacht voor mensen met ernstige of complexe problemen. Geconstateerd wordt dat zij vaak geen (tijdig passende) ondersteuning krijgen, en dat het belangrijk is dat dit verandert. Zo is er de erkenning dat jeugdigen en gezinnen met problemen die specialistische hulp of een jeugdbeschermingsmaatregel vereisen juist het minst vaak worden geholpen (TK 2022/2023d). Zij komen te vaak op wachtlijsten terecht en krijgen niet de ondersteuning die zij nodig hebben. Deels wil de overheid dit oplossen door recentralisaties, door de hulp bovenregionaal of landelijk te organiseren. In beleidsplannen voor de Wmo 2015 staat opgetekend dat de hulpvragen van cliënten steeds complexer worden, en dat dit vraagt om meer deskundigheid van gemeentelijke toegangsmedewerkers. Binnen de Participatiewet is een maatregel in voorbereiding om in complexe situaties, bijvoorbeeld na een ontwrichtende levensgebeurtenis, bijstandsverlening met terugwerkende kracht mogelijk te maken. Dit om te voorkomen dat mensen die te laat zijn met een aanvraag of langere tijd geen inkomsten hebben, (nog verder) in de problemen raken.

Stimuleren van domeinoverstijgende samenwerking

Met name bij complexe problemen blijkt domeinoverstijgende samenwerking en afstemming vaak nodig, maar ingewikkeld te realiseren, zo bleek uit de eerdergenoemde evaluaties. Deels heeft dat er mee te maken dat de regels en de onderliggende mens- en maatschappijbeelden in de wetten van elkaar verschillen (Gebhardt en Feijten 2022). Het versterken van de samenhang tussen verschillende beleids-terreinen blijft daarom een aandachtspunt in beleid, zo valt te lezen in Kamerstukken over de Wmo 2015, Jeugd- en Participatiewet. Een voorbeeld is het programma Een thuis voor iedereen, dat zich richt op huisvesting voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, onder wie ook jongeren die uitstromen uit een intramurale (zorg)instelling of detentie, of mensen met sociale of medische urgentie (TK 2021/2022d). Zij hebben naast een sociale huurwoning extra zorg of begeleiding nodig. Een ander voorbeeld is het voornemen om in individuele gevallen de bijstand beter af te stemmen op ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet (TK 2022/2023e). En verder werkt het kabinet aan een wetsvoorstel dat de gemeenten meer bevoegdheid moet geven om gegevens tussen partijen uit het sociaal domein en aanpalende domeinen uit te wisselen die nodig zijn voor een domeinoverstijgende aanpak (TK 2022/2023f).

Aandacht voor preventie en zelfredzaamheid

In recente beleidsplannen is wederom veel aandacht voor preventie en voor wat in beleidstermen zelfredzaamheid wordt genoemd. Die aandacht is voor een belangrijk deel ingegeven door de zorgen over de (toekomstige) houdbaarheid van het stelsel. Het inzetten van preventieve maatregelen kan de vraag naar ondersteuning beperken. Dit vergt echter investeringen op korte termijn, terwijl de resultaten vaak pas op langere termijn zichtbaar zullen zijn. Ook komen de baten van zulke investeringen niet altijd in dezelfde domeinen en bij dezelfde partijen terecht als de lasten. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer grotere inzet van voorzieningen vanuit de Wmo 2015 leidt tot minder vraag naar zorg vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz).

De centrale gedachte bij die zelfredzaamheid is dat er minder formele ondersteuning nodig is door het aanspreken en stimuleren van de (zelf)oplossende vermogens van mensen en hun omgeving. Zo is er in de plannen voor de Wmo 2015 aandacht voor (het herstel van) zelfredzaamheid door het ontwikkelen (of reacteren) van competenties, zodat mensen op termijn geen of minder ondersteuning nodig hebben (*reablement*, Rooijackers et al. 2019) en mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. En bij de Jeugdwet wordt er ingezet op het versterken van de vaardigheden van ouders en de mentale gezondheid van jeugdigen. Daarbij speelt het substitutiemechanisme een belangrijke rol. Het idee daarvan is om (meer) lichte ondersteuning te gaan verlenen, via algemene voorzieningen, zodat er meer (financiële en personele) ruimte vrijkomt om de intensievere vormen van ondersteuning te bieden aan degenen die dat het hardst nodig hebben.

Aandacht voor samenredzaamheid en onderzoek naar interventies

De overheid gaat ervan uit dat de mogelijkheden die het informele netwerk of de sociale basis aan steun kan bieden – samenredzaamheid in beleidstermen – op dit moment nog niet ten volle worden benut. Verschillende maatregelen hebben dan ook tot doel om het informele netwerk (meer) te activeren en effectiever te laten zijn. Dat gaat onder meer over het innoveren van en het vergroten van de bekendheid met respijtzorg, oftewel de ondersteuning voor mantelzorgers die erop gericht is om overbelasting te voorkomen of te verhelpen. Tot slot komt er onderzoek naar de werkzame elementen van interventies, om de kwaliteit en effectiviteit van de ondersteuning in het sociaal domein (verder) te verbeteren.

3.3 Hoe gaat het met mensen in een kwetsbare situatie?

Kwetsbaarheid is een breed begrip en is op verschillende manieren te definiëren. Hier vatten we het op als een situatie waarin mensen te maken hebben met een stapeling van drie of meer (potentiële) problemen en een gebrek aan hulpbronnen om daarmee om te kunnen gaan. Hiermee baseren we ons op De Klerk et al. (nog te verschijnen).

3.3.1 Mensen en hun problemen

Mensen verschillen in de draaglast die zij hebben: de mate waarin zij in hun leven met zorgen, problemen of stresssituaties te maken krijgen. Ook het soort problemen waar zij mee te maken krijgen, kan verschillen. Om daar enige ordening in aan te brengen, onderscheiden De Klerk et al. (nog te verschijnen) een zevental probleemgebieden: problemen in de gezinssituatie, arbeidsmarktproblemen, financiële problemen, problemen met algemene dagelijkse handelingen (zoals traplopen of douchen), het hebben

van geringe administratieve vaardigheden, problemen met het sociale netwerk, of problemen met het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden (vgl. Pommer et al. 2018). Daarbij is breed gekeken: het gaat bijvoorbeeld ook om lichte beperkingen/problemen en over zorgen die mensen hebben over de opvoeding van hun kinderen.

Op die manier naar problemen kijkend, heeft ongeveer een derde van de volwassenen moeite met algemene dagelijkse handelingen (adl), zoals huishoudelijke activiteiten, lopen of zien (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Ongeveer een kwart ervaart problemen in de gezinssituatie. En een kwart heeft weinig sociale contacten. De problemen op de andere onderscheiden gebieden komen minder vaak voor.

Sommige problemen komen vaak tegelijkertijd voor. Zo hebben mensen die problemen hebben met het voeren van een huishouden, vaak ook problemen met algemene dagelijkse handelingen. En mensen met financiële problemen hebben vaak ook adl-problemen en problemen in de gezinssituatie. Niet zelden hebben mensen (potentiële) problemen op meerdere gebieden. Wanneer mensen zorgen of problemen hebben op drie of meer gebieden, wordt er gesproken van een stapeling van (potentiële) problemen. Dat is naar schatting het geval bij een op de zes Nederlanders van 18 jaar en ouder, ofwel circa 2,3 miljoen volwassenen. Ouderen (65-plussers), alleenstaanden, alleenstaande ouders en mensen met een migratieachtergrond hebben vaker te maken met een stapeling van problemen dan anderen.

3.3.2 Mensen en hun hulpbronnen

Naast verschillen in draaglast, kunnen mensen ook verschillen in hun draagkracht. Draagkracht vatten we op als de hulpbronnen waarover mensen kunnen beschikken (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Hulpbronnen kunnen hen in staat stellen om problemen op te lossen of ermee om te gaan. Ook kunnen ze een buffer vormen tegen zorgen of problemen, waardoor deze geen of een minder negatieve uitwerking hebben. Zo kunnen mensen met een hoger inkomen zelf huishoudelijke hulp inkopen, terwijl dit voor mensen met een laag inkomen niet altijd mogelijk is.

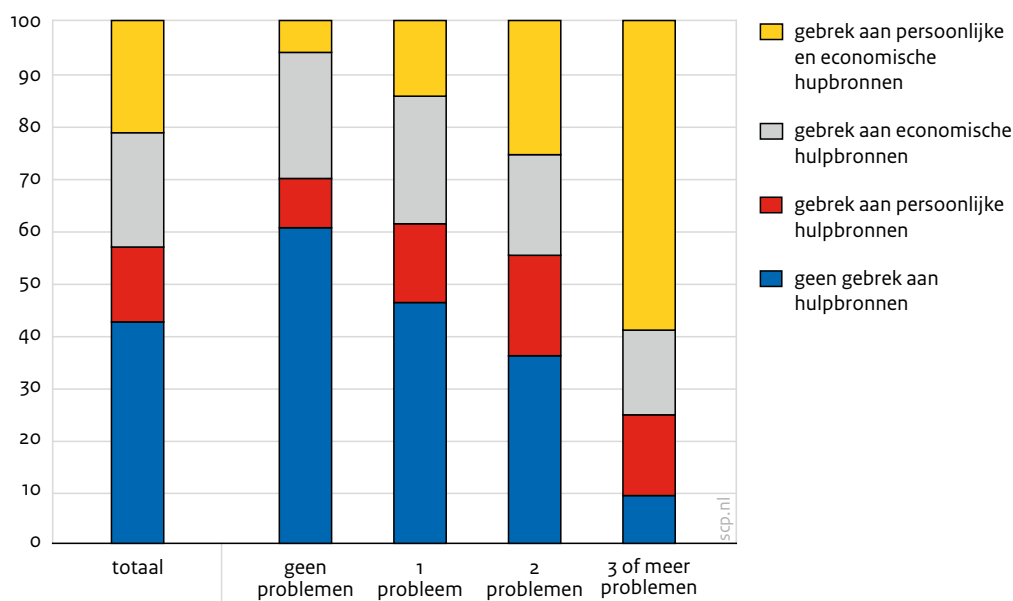
Er is een onderscheid te maken tussen economische hulpbronnen (betaald werk, inkomen, opleiding) en persoonlijke hulpbronnen (gezondheid, veerkracht, en regie over het eigen leven). Veerkracht is het vermogen om om te gaan met de moeilijkheden, veranderingen of tegenslagen in het leven, zich hieraan aan te passen, en/of hiervan te herstellen (Smith et al. 2008; Pommer et al. 2018). Regie is de mate waarin mensen zeggen grip te hebben op gebeurtenissen en situaties en sturing te kunnen geven aan hun leven (Pearlin en Schooler 1978).

Uit onderzoek blijkt dat 29% van de volwassenen alleen basisonderwijs of vmbo heeft afgerond, 13% geen betaald werk heeft (dit betreft dan alleen de 65-minners) en 15% een laag inkomen heeft (zie De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Een kwart van de volwassenen heeft te maken met een slechte gezondheid (bv. door een langdurige ziekte of psychische klachten), 17% ervaart weinig regie en 11% weinig veerkracht. Net als bij problemen, is hier ook sprake van een scheve verdeling over de bevolking. Met name alleenstaanden, alleenstaande ouders en mensen met een migratieachtergrond beschikken over relatief weinig hulpbronnen. Verder beschikken juist mensen met een stapeling van problemen over relatief weinig hulpbronnen. Zo heeft ongeveer de helft van de mensen met een stapeling van problemen alleen basisonderwijs of vmbo afgerond, heeft ruim de helft een slechte gezondheid, ervaart ongeveer de helft weinig regie en beschikt ongeveer een kwart van hen volgens henzelf over weinig veerkracht. Bij mensen zonder problemen zijn die aandelen een stuk lager.

3.3.3 Mensen in een kwetsbare situatie

Het hebben van problemen hangt dus vaak samen met een tekort aan hulpbronnen (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Van de mensen zonder enige problemen heeft 6% een gebrek aan zowel economische als persoonlijke hulpbronnen (figuur 3.1). Dit vormt een sterk contrast met de groep mensen die een stapeling van problemen heeft. Daarvan heeft namelijk 59% een tekort aan beide soorten hulpbronnen. Mensen verkeren in een kwetsbare situatie wanneer zij zowel met een stapeling van problemen te maken hebben als te weinig hulpbronnen hebben om daarmee om te kunnen gaan (zowel een gebrek aan economische als aan persoonlijke hulpbronnen). Deze groep omvat bijna een op de tien mensen van 18 jaar en ouder, naar schatting 1,3 miljoen mensen. Die kwetsbaarheid is bovendien scheef verdeeld over de bevolking: het gaat vaker om alleenstaanden, alleenstaande ouders, ouderen en mensen met een migratieachtergrond.

Figuur 3.1 Gebrek aan economische of persoonlijke hulpbronnen naar het aantal (potentiële) problemen, personen van 18 jaar en ouder, 2021 (in procenten; n = 6077)^a



a De combinaties van gebrek aan hulpbronnen verschillen significant tussen de groepen met een verschillend aantal problemen, ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken.

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

3.3.4 Participatie, eenzaamheid en tevredenheid

Meedoen in de samenleving is van belang voor zowel individuen als voor de maatschappij (zie de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Het is dan ook belangrijk om inzicht te hebben in de participatie van mensen in een kwetsbare situatie en daarnaast in de meer subjectieve aspecten van hun leefsituatie, namelijk ervaringen met eenzaamheid en hun tevredenheid met het leven.

Mensen in een kwetsbare situatie participeren minder vaak

Participatie betreft hier deelname aan vrijetijdsactiviteiten, zoals het bezoeken van een culturele instelling, restaurant of sportwedstrijd, en maatschappelijke participatie, zoals het doen van vrijwilligerswerk en het bieden van mantelzorg (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Aangezien gebrek aan betaald werk vaak onderdeel is van de ervaren problemen (zie § 3.3.1), blijft arbeidsparticipatie hier buiten beschouwing. Bijna negen op de tien volwassenen (86%) participeren op een of meerdere gebieden. Mensen in een kwetsbare situatie participeren beduidend minder vaak: zes op de tien (60%) participeren op een of meerdere gebieden, en vier op de tien (40%) participeren op geen van deze gebieden. De grootste verschillen doen zich voor in de vrijetijdsbesteding, bijvoorbeeld in het bezoeken van een theater, film, restaurant of café.

Mensen in een kwetsbare situatie ervaren vaker eenzaamheid

Van de volwassenen in Nederland voelt 7% zich in sterke mate eenzaam (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Daarbij is onderscheid te maken tussen sociale eenzaamheid, waarbij het aantal contacten beperkt is, en emotionele eenzaamheid, waarbij er gevoelens van leegte en verlatenheid zijn (De Jong-Gierveld en Van Tilburg 2008, zie ook de notitie Samenleven in verscheidenheid). Van alle volwassenen voelt 11% zich sociaal sterk eenzaam en 7% voelt zich emotioneel sterk eenzaam.

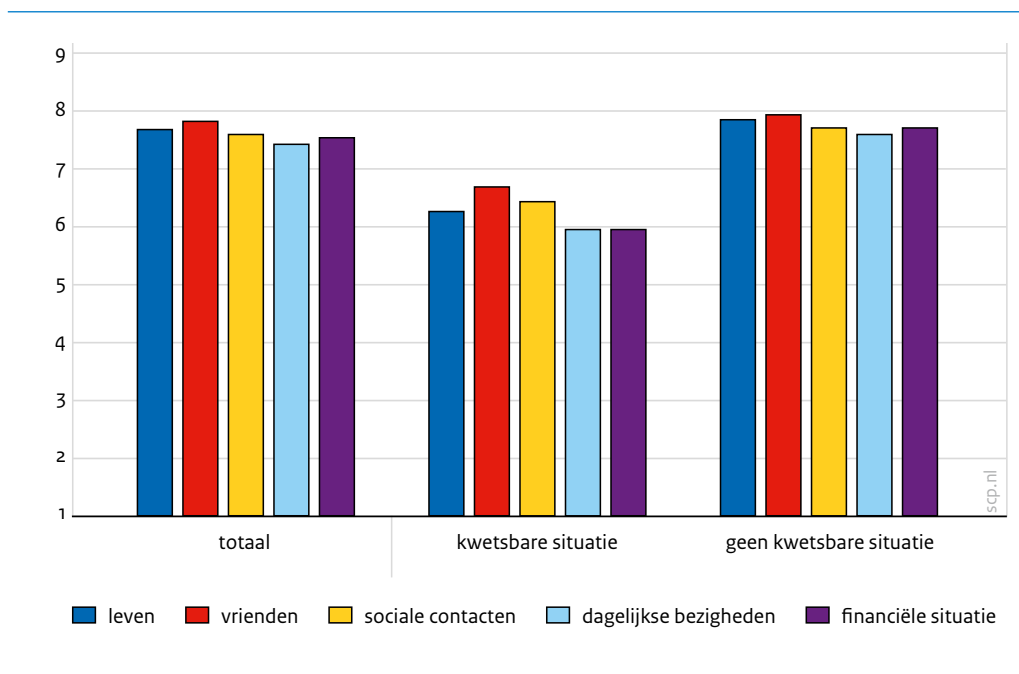
Mensen in een kwetsbare situatie hebben duidelijk vaker te maken met eenzaamheid. Ongeveer drie op de tien mensen (29%) in een kwetsbare situatie voelen zich sterk eenzaam, terwijl dat voor minder dan een op de tien mensen (5%) geldt die zich niet in een dergelijke situatie bevinden. Mensen in een kwetsbare situatie hebben zowel vaker gevoelens van sociale als van emotionele eenzaamheid. Binnen de groep mensen in een kwetsbare situatie komen gevoelens van emotionele eenzaamheid vaker voor bij 65-minners en alleenstaanden, en gevoelens van sociale eenzaamheid wat meer bij mannen dan bij vrouwen.

Mensen in een kwetsbare situatie zijn minder tevreden met hun leven

Tevredenheid met het leven is een belangrijke indicator voor de kwaliteit van leven (Pommer en Boelhouwer 2016). In het algemeen zijn Nederlanders zeer tevreden met hun leven: gemiddeld beoordelen zij hun leven met een 7,7 en slechts 7% geeft het leven een onvoldoende (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Mensen zijn wat meer tevreden over hun vrienden en sociale contacten (gemiddeld resp. 7,8 en 7,6) dan over hun financiën en hun dagelijkse bezigheden (gemiddeld resp. 7,5 en 7,4).

Mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, geven hun leven gemiddeld genomen een 6,3 (figuur 3.2); ruim een kwart van hen (28%) geeft het leven een onvoldoende (niet in figuur). Mensen in een kwetsbare situatie zijn daarmee minder tevreden dan mensen die zich niet in een dergelijke situatie bevinden. Deze laatste groep geeft het leven gemiddeld een 7,8; en slechts 5% geeft het leven een onvoldoende. Mensen in een kwetsbare situatie zijn ook minder tevreden over hun vrienden, sociale contacten, dagelijkse bezigheden en hun financiële situatie. Binnen de groep mensen in een kwetsbare situatie zijn alleenstaanden en alleenstaande ouders het minst tevreden met hun leven.

Figuur 3.2 **Tevredenheid met (aspecten van) het leven, totaal en uitgesplitst naar (kwetsbare) situatie, personen van 18 jaar en ouder, 2021 (in gemiddelde rapportcijfers; n = 6071)**



Bron: SCP/CBS (SDI'21)

3.3.5 Gebruik van ondersteuning

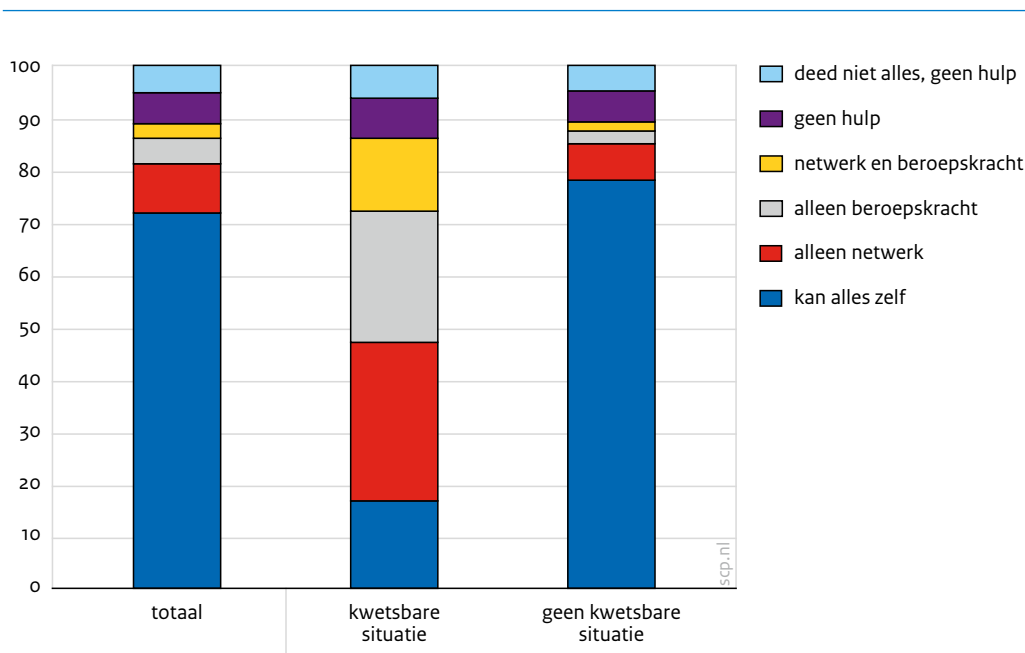
Veel mensen kunnen met hun eigen hulpbronnen zelf hun problemen oplossen; zij zijn dan wat in beleidstermen zelfredzaam wordt genoemd. Velen, en dit geldt nadrukkelijk voor de groep mensen in een kwetsbare situatie, kunnen echter niet zonder ondersteuning van anderen uit hun omgeving en/of de voorzieningen in het sociaal domein.

Mensen in een kwetsbare situatie kunnen minder activiteiten zelf

Mensen in een kwetsbare situatie kunnen zichzelf veel minder goed redden dan mensen die zich niet in die situatie bevinden (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Zichzelf kunnen redden wil in dit geval zeggen dat iemand zelfstandig activiteiten kan uitvoeren zoals formulieren invullen, het huishouden doen, of zich binnen- of buitenshuis verplaatsen.¹ Van mensen die zich niet in een kwetsbare situatie bevinden, kunnen bijna acht op de tien zich op deze vlakken zelfstandig redden (78%, zie figuur 3.3). Dat is een groot contrast met mensen die zich wel in een kwetsbare situatie bevinden, want van hen geeft slechts een kleine minderheid (17%) aan hiertoe zelfstandig in staat te zijn.

¹ We onderscheiden hier acht activiteiten die gerelateerd zijn aan de problemen uit paragraaf 3.3.1, maar daar niet een-op-een op aansluiten. Zie De Klerk et al. (2023 (nog te verschijnen)), voor meer toelichting.

Figuur 3.3 Gebruik van ondersteuning, totaal en uitgesplitst naar (kwetsbare) situatie, personen van 18 jaar en ouder, 2021 (in procenten; n = 6077)



Bron: SCP/CBS (SDI'21)

Mensen in een kwetsbare situatie ontvangen vaker ondersteuning

Ongeveer zeven op de tien mensen in een kwetsbare situatie ontvangen enige vorm van hulp of ondersteuning. Van hen ontvangt 30% hulp vanuit het informele netwerk, zoals familie, kennissen of burens, 25% van een beroepskracht en 14% van een combinatie van beide. Zij krijgen – logischerwijs – veel vaker ondersteuning dan mensen die zich niet in een kwetsbare situatie bevinden. Van die laatste groep ontvangt namelijk in totaal ongeveer een op de tien mensen (11%) ondersteuning uit het eigen netwerk en/of van een beroepskracht.

Voorzieningen in het sociaal domein vormen een vangnet voor mensen in een kwetsbare situatie

In het sociaal domein wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en individuele voorzieningen (binnen de Wmo 2015 worden die vaak maatwerkvoorzieningen genoemd). Algemene voorzieningen zijn in beginsel vrij toegankelijk: mensen kunnen er relatief eenvoudig, zonder aanvraagprocedure of indicatie, gebruik van maken. Denk aan buurthuizen, maaltijdvoorzieningen en algemeen maatschappelijk werk. Individuele voorzieningen zijn daarentegen niet vrij toegankelijk en dienen aangevraagd te worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan hulp bij het huishouden, een bijstandsuitkering of jeugd-GGZ. Omdat er geen registratie is van het gebruik van algemene voorzieningen is daar veel minder over bekend dan over individuele voorzieningen, waarvan het gebruik wél geregistreerd wordt (Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2021).

Mensen in een kwetsbare situatie ontvangen zoals verwacht vaker een voorziening uit het sociaal domein dan mensen in niet-kwetsbare situaties, zo blijkt uit analyses van enquêtegegevens.² Waar ongeveer drie op de tien mensen in een kwetsbare situatie een individuele voorziening ontvangen vanuit de Participatiewet, de Jeugdwet of de Wmo 2015, geldt dat voor nog geen een op de tien mensen die zich niet in een kwetsbare situatie bevinden. Daarnaast komt het vaker voor dat mensen in een kwetsbare situatie voorzieningen uit verschillende wettelijke kaders tegelijk gebruiken. Dat gaat om ruim een op de tien mensen in een kwetsbare situatie, tegenover 1,5% van de mensen in een niet-kwetsbare situatie.³ Uit deze enquêtegegevens (De Klerk et al. (nog te verschijnen)) is ook af te leiden dat ongeveer een op de tien volwassenen weleens

² Het gaat hier om het gebruik van voorzieningen in 2019 en kwetsbaarheid in 2021 uit de enquête SociaalDomeinIndex'21. Recentere gegevens over het gebruik van de respondenten op de enquête zijn niet voorhanden. Onderzoek laat echter zien dat sociaaldomeinvoorzieningen vaak meerdere jaren achtereen worden gebruikt (zie bv. Schellingerhout et al. 2021).

³ Omdat het hier om volwassenen gaat, is er slechts beperkt zicht op het gebruik van voorzieningen vanuit de Jeugdwet.

naar een buurthuis gaat, een maaltijdvoorziening gebruikt of een beroep doet op algemeen maatschappelijk werk. Mensen in een kwetsbare situatie maken vaker gebruik van deze algemene voorzieningen dan gemiddeld, ongeveer een kwart van hen doet dat namelijk.

Mogelijk niet-gebruik van ondersteuning

Hiervoor is al opgemerkt dat niet alle mensen in een kwetsbare situatie de benodigde ondersteuning ontvangen. Sommigen redden zich wellicht zelf. Maar als mensen geen hulp ontvangen terwijl ze hier wel behoefte aan hebben, spreken we van niet-gebruik van ondersteuning. Er zijn geen goede cijfers beschikbaar over de omvang van niet-gebruik bij de 1,3 miljoen mensen in een kwetsbare situatie. Er is wel, zoals al eerder aangehaald, breed aangetoond dat veel mensen met complexe problemen (zoals mensen in een kwetsbare situatie) helemaal geen, pas (veel) te laat, of onvoldoende ondersteuning ontvangen vanuit de Participatiewet, Jeugdwet of Wmo 2015. Uit recent onderzoek komt naar voren dat het bij niet-gebruik om substantiële aantallen gaat (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Bijna 3% van de volwassenen⁴ heeft naar eigen zeggen ondersteuning nodig bij het huishouden, de persoonlijke verzorging of begeleiding, maar ontvangt die niet. Dat komt neer op ruim 400.000 volwassenen (maar dat zijn dus niet allemaal personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden).

Voor 8% van de mensen in een kwetsbare situatie, dat zijn ongeveer 100.000 mensen, geldt dat zij meerdere (van de acht onderscheiden) activiteiten niet zelf kunnen, en hier ook geen hulp bij krijgen (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Onduidelijk is hoe zij zich redden, en of er echt sprake is van niet-gebruik van ondersteuning. Het is namelijk mogelijk dat zij gebruikmaken van een algemene voorziening, zoals een buurthuis of bijvoorbeeld de Voedselbank, maar dat zelf niet beschouwen als ondersteuning bij die activiteiten. Een deel van deze mensen zal echter helemaal geen ondersteuning krijgen. Bij hen is er wellicht sprake van ongewenst niet-gebruik van voorzieningen en/of het ontbreken van hulp uit het eigen netwerk.

Bij niet-gebruik kunnen verschillende zaken een rol spelen, zowel aan de aanbodkant als de vraagkant. Wat betreft de aanbodkant kan de juiste hulp niet beschikbaar, toegankelijk of toereikend zijn, bijvoorbeeld als gevolg van wachtlijsten en personeels-/vrijwilligerstekorten. Ook de complexiteit van het systeem kan ervoor zorgen dat mensen tussen wal en schip raken of de weg überhaupt niet weten te vinden (Inspectie SZW 2021; Plaisier en Den Draak 2021). Een ontbrekend of overbelast netwerk kan ook een reden zijn waarom er geen of onvoldoende ondersteuning beschikbaar is (Kromhout et al. 2020; De Roos et al. 2021).

Wat betreft de vraagkant: het is niet voor iedereen met een hulpvraag vanzelfsprekend om ondersteuning te vragen. Mensen kunnen om verschillende redenen vraagverlegenheid ervaren (zie ook Linders 2010; Reijnders 2020; De Roos et al. 2021). Uit het onderzoek van De Klerk et al. (nog te verschijnen) blijkt dat ongeveer de helft van degenen die zorg nodig zeggen te hebben, hier (nog) niet om heeft gevraagd. De redenen hiervoor lopen uiteen. Als het gaat om hulp vragen aan familie of kennissen, geven de respondenten als de belangrijkste reden dat zij hen niet tot last willen zijn. Waar het gaat om hulp vragen aan de gemeente of een organisatie, is de belangrijkste reden dat zij onafhankelijk willen blijven, gevolgd door het idee dat zij niet in aanmerking komen voor hulp.

Gevolgen afschaling van ondersteuning zijn onduidelijk

Een van de doelstellingen van de Wmo 2015 en de Jeugdwet is het afschalen van ondersteuning. Zowel binnen de jeugdzorg als de Wmo 2015 wil de overheid mensen in de meest kwetsbare situaties beter ondersteunen. Door in te zetten op eenvoudige, goedkopere ondersteuning kunnen de individuele voorzieningen die daarmee vrijkomen meer gericht worden op de meest kwetsbaren, zo is de gedachte. Of afschaling van ondersteuning dergelijke gevolgen heeft, is onduidelijk. Beleidsresultaten in de jeugdzorg uit het verleden wijzen daar in ieder geval niet op (Schellingerhout et al. 2021). Ten aanzien van de Wmo 2015 is eveneens geen substitutie van algemene voorzieningen voor individuele voorzieningen aan te tonen. Het gebruik van individuele en algemene voorzieningen gaat bovendien vaak juist samen. Zo maakte 38% van de mensen die al gebruikmaakte van een Wmo-maatwerkvoorziening óók gebruik van een algemene voorzieningen (Schellingerhout et al. 2021).

⁴ Het betreft hier specifiek de GZOW-enquête (GZOW = Gezondheid, Zorg, Ondersteuning en Welzijn), waaraan relatief veel mensen met lichamelijke of psychische beperkingen deelnamen (zie ook De Klerk et al. (2023 (nog te verschijnen))).

Houdbaarheid sociaal domein: stijging gebruik Jeugdzorg en Wmo 2015 (lichte daling Participatiewet)

In 2021 werden naar schatting in iets meer dan een vijfde van de huishoudens een of meer voorzieningen in het sociaal domein gebruikt (VNG 2023).⁵ Omdat voorzieningen in het sociaal domein een vangnet vormen voor mensen in een kwetsbare situatie, nu en in de toekomst, is de houdbaarheid van voorzieningen een belangrijk aandachtspunt. Die houdbaarheid komt mogelijk in gevaar als het aantal gebruikers van voorzieningen blijft stijgen. En dat is het geval bij de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Het aantal gebruikers van Wmo-voorzieningen is gestegen van ruim 1 miljoen in 2016 naar 1,2 miljoen in 2020 (CBS 2023a).⁶ Deze stijging is met name zichtbaar bij het gebruik van hulpmiddelen en diensten. De stijging hangt samen met de toename van het aantal ouderen, met name van het aantal zelfstandig wonende ouderen.

Het gebruik van jeugdhulp is sinds 2015 flink gestegen. Dat jaar ontvingen 380.000 jongeren ondersteuning; in 2021 is dit aantal gestegen naar bijna 470.000⁷ (CBS 2023b, 2023c). De toename doet zich vooral voor bij jeugdhulp zonder verblijf. De stijging van het gebruik van jeugdhulp hangt niet samen met een stijging van het aantal jongeren (dit is juist licht dalend). Een verklaring daarvoor ontbreekt vooralsnog.

Tot slot het gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet: daar is een lichte daling te zien in de periode 2015-2021, met name doordat het gebruik van bijstand is afgenomen. Die ging van ruim 440.000 gevallen in september 2015 naar nog minder dan 400.000 in december 2022 (CBS 2023d). Daarbij is het gebruik van re-integratievoorzieningen vrij stabiel gebleven (zie ook Schellingerhout et al. 2021). Hierbij spelen de gunstige economische omstandigheden hoogstwaarschijnlijk een rol.

3.3.6 Jeugdigen in een kwetsbare situatie

Hoewel informatie over hoeveel jeugdigen zich in een kwetsbare situatie bevinden en hoe het met hen gaat onvoldoende voorhanden is, is duidelijk dat er ook bij jeugdigen sprake kan zijn van een cumulatie van problemen en een tekort aan hulpbronnen. Voor hen geldt, net als voor volwassenen, dat degenen met meer problemen vaak over minder hulpbronnen beschikken (Boer et al. 2022). Zo hebben jongeren op het vmbo vaak meer problemen – bijvoorbeeld ongezonde eet-, drink- en beweegpatronen, gedragsproblemen, problematisch gebruik van sociale media en middelengebruik – dan jongeren op het vwo (Boer et al. 2022).

Het ontbreken van hulpbronnen en het voorkomen van problemen speelt zich in veel gevallen af in de context van het gezin waar de jongere deel van uitmaakt. Jongeren uit gezinnen met een lage materiële welvaart hebben vaker te maken met problemen op verschillende gebieden, zoals emotionele problemen, eenzaamheid, problemen met leeftijdsgenoten en problemen met gamen, vergeleken met jongeren uit gezinnen met een hoge welvaart. Ook zijn zij gemiddeld genomen minder tevreden met hun leven (Boer et al. 2022).

3.4 Beleidsimplicaties

De meeste mensen hebben voldoende mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving en er voor anderen te zijn, bijvoorbeeld via het doen van vrijwilligerswerk en het bieden van mantelzorg. We zien echter ook grote verschillen in de mogelijkheden die mensen hebben om mee te doen. Mensen die te maken hebben met een stapeling van problemen – zoals problemen met het doen van het huishouden, financiële problemen of problemen in het gezin – en die daarnaast weinig economische en persoonlijke hulpbronnen hebben, zoals inkomen, regie en veerkracht, hebben vergeleken met de rest van de bevolking veel minder mogelijkheden en met hen gaat het in belangrijke opzichten niet goed. Vergeleken met de rest van de bevolking participeren zij minder, voelen zij zich vaker eenzaam en zijn zij minder tevreden met hun leven. Ongeveer een op de tien volwassen Nederlanders - 1,3 miljoen mensen - verkeert in een dergelijke kwetsbare situatie, zo constateerden we in ons onderzoek. En ongeveer een op de zes volwassenen (16%) heeft weinig hulpbronnen als we ook sociale en culturele hulpbronnen meerekenen, blijkt uit ander SCP-onderzoek (Vrooman et al. 2023).

⁵ Het betreft 21,9%. Dit percentage is gebaseerd op de gemeenten die gegevens hebben aangeleverd voor de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.

⁶ Dit betreft schattingen gebaseerd op cijfers van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Vanwege kleine aantallen is er geen schatting voor 2015, de schatting voor 2021 is niet beschikbaar.

⁷ Vanwege verschillen in registratie is 2021 niet helemaal te vergelijken met de jaren daarvoor.

Kwetsbaarheid is ongelijk verdeeld in de samenleving; het zijn relatief vaak alleenstaanden, alleenstaande ouders, ouderen en mensen met een migratieachtergrond die hiermee te maken hebben. Van mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, kan veel minder verwacht en gevraagd worden; zij hebben vaak juist ondersteuning nodig om mee te kunnen doen. Zeven op de tien mensen in een kwetsbare situatie ontvangen die ook: uit het eigen netwerk, van een beroepskracht of van beide. Het is cruciaal dat er juist voor degenen met complexe problemen, minder doenvermogen en een klein, onmachtig of afwezig sociaal netwerk, een goed functionerend professioneel vangnet is, nu en in de toekomst. We geven enkele reflecties, aandachtspunten en handelingsperspectieven voor het (rijks)beleid rondom het sociaal domein die volgen uit de bevindingen van zowel deze notitie als van eerder SCP-onderzoek.

3.4.1 Ontwikkel een langetermijnvisie: wie heeft welke verantwoordelijkheid?

Ongewenste beleidsresultaten uit het verleden moeten een waarschuwing zijn voor de toekomst. En het verleden leert dat systeemhervormingen, onduidelijkheden over de afbakening van taken en verantwoordelijkheden in combinatie met bezuinigingen een duidelijk risico vormen (Kromhout et al. 2020). Zo waren er voorafgaand aan de decentralisatie in 2015 grote onduidelijkheden en onzekerheden, onder meer over het beschikbare budget en de omvang van het aantal cliënten waarvoor gemeenten verantwoordelijk zouden worden (Kruiter en De Lange 2014; Peters et al. 2020). Daarbovenop voerde de rijksoverheid een forse bezuiniging door die gemeenten in zeer korte tijd op moesten vangen (Rfv 2017; Peters et al. 2020). Uit verschillende monitors en rapporten bleek dan ook dat mede hierdoor het implementatieproces weerbarstig was en ongewenste effecten met zich meebracht (zie Pommer en Boelhouwer 2016; TSD 2016; ROB 2017; Ham et al. 2018; VNG 2019; TSD 2020; VNG 2021).

Die oude valkuil lijkt zich nu weer voor te doen. Nog steeds is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeenten niet helder. Ondanks de decentralisatie grijpt het rijk soms in, ten koste van de beleidsvrijheid van gemeenten. Het kabinet heeft zich voorgenomen zich te bezinnen op de interbestuurlijke verhoudingen, maar komt op belangrijke dossiers nog altijd moeilijk op één lijn met de gemeenten. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Hervormingsagenda Jeugd.

Door meer dan in het verleden beleid voor het sociaal domein in samenspraak tussen het rijk en de gemeenten te ontwikkelen, kan men als één overheid werken aan de grote opgave om het sociaal domein beter te laten functioneren en mensen tijdig passende hulp en ondersteuning te bieden wanneer zij dat nodig hebben. De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan leveren inzichten over wat het best centraal en wat het best decentraal geregeld kan worden. Ook is het belangrijk dat de huidige financiële prikkels geëvalueerd worden.

Het is daarbij nodig dat er in samenspraak met de samenleving een langetermijnvisie ontwikkeld wordt ten aanzien van de vraag wie in het sociaal domein welke verantwoordelijkheid heeft. Dit betreft zowel de rol van landelijke en lokale overheden en van regionale samenwerkingsverbanden, als die van werkgevers, maatschappelijke organisaties en van mensen zelf, in georganiseerd of ongeorganiseerd verband. Er dient een nieuw sociaal contract te komen, waarin duidelijk wordt wat burgers en overheid wel en niet van elkaar mogen verwachten.

3.4.2 Maak keuzes en waarborg ondersteuning voor mensen die deze het hardst nodig hebben

Beraad je op een toekomst met meer vraag naar en minder aanbod van hulp

Sinds de decentralisatie in 2015 maken er steeds meer mensen gebruik van voorzieningen in het sociaal domein, waaronder ook heel veel mensen in een kwetsbare situatie. Binnen de Wmo 2015 en de jeugdzorg neemt de vraag naar voorzieningen bovendien steeds verder toe, met navenante kostenstijging tot gevolg (zie ook VNG 2021; BDO 2022). De stijging van het gebruik van Wmo-voorzieningen hangt (deels) samen met de toename van het aantal ouderen en met name met het aantal zelfstandig wonende ouderen. De toenemende vraag naar jeugdzorg is maar moeilijk te verklaren. Om het beroep op jeugdzorg beheersbaar te houden is het belangrijk om te begrijpen waarom die stijging zich voordoet.

Er zijn bovendien verschillende (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen die de houdbaarheid van het systeem verder onder druk zetten, zoals de verdere vergrijzing van de bevolking en de toename van psychische problemen bij de jeugd met als mogelijk gevolg verdere stijging van jeugdzorggebruik. Disruptieve ontwikkelingen, zoals (de nasleep van) de coronacrisis, de energiecrisis en de inflatie raken mensen in kwetsbare situaties extra hard (De Klerk et al. 2021; SCP 2021; CPB 2022a). Ook dreigt als

gevolg van deze ontwikkelingen het aantal mensen in een kwetsbare situatie toe te nemen. Zie bijvoorbeeld de ramingen van het Centraal Planbureau met betrekking tot het energieprijzenbeleid (CPB 2022b). De gegevens in deze notitie over mensen in een kwetsbare situatie zijn in 2021 verzameld. Op basis van bovenstaande ontwikkelingen is het aannemelijk dat de behoefte aan ondersteuning sinds die tijd is toegenomen. Het is daarom van belang om hier onderzoek naar te blijven doen.

Ouderen, alleenstaanden en mensen met een migratieachtergrond bevinden zich vaker in een kwetsbare situatie, zo laat deze bijdrage zien. De verwachting is dat deze drie groepen, als gevolg van demografische ontwikkelingen als vergrijzing en migratie, in de nabije toekomst in omvang zullen toenemen (De Boer et al. 2019). Dat geldt daarmee ook voor de groep die zich in een kwetsbare situatie bevindt en wellicht ondersteuning nodig heeft. Daarnaast worden mensen geacht om langer thuis te blijven wonen – ook als zij gezondheidsproblemen hebben. Ook daardoor moeten steeds meer mensen een beroep doen op voorzieningen (Plaisier en De Klerk 2015; Feijten et al. 2017). Verder stuwten de flexibilisering, robotisering en platformisering van de arbeidsmarkt de vraag naar (inkomens)ondersteuning op. Die ontwikkelingen grijpen namelijk direct in op de werkzekerheid van mensen. Die kunnen daarmee (indirect) leiden tot afname van inkomens(zekerheid), minder ondersteuning van werkgevers op het gebied van scholing en mantelzorgtaken, en tot een toename van inkomensondersteuning (Commissie Regulering van Werk 2020; Versantvoort en Putters 2020; Roeters et al. 2021)

Terwijl de vraag naar hulp waarschijnlijk toe zal nemen, zal het aantal hulpverleners juist kleiner worden. Door de vergrijzing en ontgroening zal de potentiële beroepsbevolking, die (professionele) ondersteuning kan bieden, in omvang afnemen ten opzichte van de groep ouderen – in ieder geval tot 2040, het jaar van de vergrijzingspiek. Zonder (betere benutting van bestaande) technologische innovaties of andere veranderingen is de prognose dat personeelstekorten in de sector Zorg en Welzijn nog verder zullen toenemen (Prognosemodel Zorg en Welzijn 2022). Ook zal er naar verwachting een daling zijn van het potentieel van mantelzorgers en zal de belasting van de overgebleven mantelzorgers verder toenemen (Kooiker et al. 2019).

Maak keuzes en waarborg ondersteuning voor mensen die deze het hardst nodig hebben

In de context van een toenemende vraag naar hulp en een afnemend aanbod is het van belang om ook op langere termijn de ondersteuning te kunnen waarborgen voor mensen die deze het hardst nodig hebben, en tegelijkertijd ervoor te zorgen dat het stelsel houdbaar blijft. Er is een toekomstperspectief nodig waarin een breed in de samenleving gedeeld beeld ontstaat ten aanzien van de vraag voor wie en waarvoor de schaarse middelen moeten worden ingezet en voor wie en waarvoor niet. Wat vinden we als samenleving dat burgers zelf zouden moeten kunnen en wat is een zogenoemde ‘ondergrens’ waar burgers niet doorheen mogen zakken? Daarbij is de kunst om ook voorbij de vergrijzingspiek van 2040 te kijken, om te zien wat er zich dan (waarschijnlijk) voordoet, en op basis daarvan nu de juiste fundamentele keuzes te maken voor een houdbaar systeem op de langere termijn.

3.4.3 Hanteer realistische verwachtingen en zorg voor een toegankelijker en eenvoudiger stelsel

Grenzen aan de zelfredzaamheid van mensen in een kwetsbare situatie

De overheid doet een uitdrukkelijk beroep op (het herstel of de ontwikkeling van) de competenties van mensen zelf en hun omgeving, als een manier om de vraag naar ondersteuning uit het sociaal domein te beperken, en daarmee de kosten te drukken en personeelstekorten op te vangen (zie ook de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Dit beroep op wat in beleidstermen zelf- en samenredzaamheid wordt genoemd, kan wellicht meer veerkracht in de samenleving losmaken, maar het is belangrijk om hierover realistische verwachtingen te hebben. De veronderstelling dat mensen beschikken over voldoende doenvermogen, zoals het hebben van eigen regie (zie ook WRR 2017) en een netwerk dat in staat is te helpen, strookt namelijk lang niet altijd met de dagelijkse realiteit van mensen in een kwetsbare situatie, zo constateerden we in deze bijdrage. Er zitten dus grenzen aan die zelf- en samenredzaamheid.

Slechts ongeveer een op de zes mensen in een kwetsbare situatie geeft aan zich zelfstandig te kunnen redden op een scala aan terreinen. Dat is onder meer gerelateerd aan het hebben van persoonlijke hulpbronnen, zoals regie en veerkracht. Juist mensen met een stapeling van problemen beschikken over minder van dat soort hulpbronnen. Het versterken van deze hulpbronnen zou dus soelaas kunnen bieden. Het is echter onduidelijk in hoeverre zulke vaardigheden (op korte termijn) zijn aan te leren. Het is bovendien de vraag of mensen die diep in de problemen zitten, en in een overleefstand staan,

effectief kunnen werken aan duurzaam herstel van hun zogenoemde zelfredzaamheid. Niet van iedereen kan en mag verwacht worden dat zij (altijd op tijd) in actie komen, (altijd) de juiste keuzes maken, en (voldoende) volhardend zijn. Alleen wanneer de overheid en haar maatschappelijke partners hiermee rekening houden, is effectief beleid te voeren.

Mogelijkheden voor en grenzen aan samenredzaamheid

Ongeveer zeven op de tien mensen in een kwetsbare situatie ontvangen ondersteuning bij een of meerdere activiteiten: vaak uit het eigen netwerk, maar soms ook van een beroepskracht of van beide. Mantelzorgers en vrijwilligers vormen voor veel mensen dan ook een belangrijke bron van ondersteuning (zie ook de notitie Samenleven in verscheidenheid en de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Ook op andere gebieden zijn er in Nederland veel voorbeelden te vinden van een zorgzame samenleving. Werkgevers kunnen zorgverlof verlenen om het combineren van werk en mantelzorg mogelijk te maken (Van Echtelt et al. 2019) of zijn inclusief door mensen met gezondheidsproblemen of langdurig werklozen in hun organisatie op te nemen (Versantvoort en Van Echtelt 2012). Denk ook aan de vele maatschappelijke organisaties die advies geven, bijvoorbeeld over belastingen en toeslagen, en sociale ontmoetingen tussen mensen mogelijk maken (Van Xanten en Daniëls 2014; Berns et al. 2021; Van Zoest et al. 2021).

In dit licht is ook de groeiende aandacht voor de mogelijkheden van de sociale basis van belang, waartoe naast informele hulp vaak ook laagdrempelige preventieve wijkvoorzieningen worden gerekend. Voor werkgevers die dat op dit moment nog niet doen ligt er een verantwoordelijkheid om de combinatie van werk en informele hulp beter mogelijk te maken (Roeters et al. 2021). Dat heeft een positief effect op het aanbod van informele en vrijwillige ondersteuning. Een ander voorbeeld waar kansen liggen, is de bevordering van goede samenwerking tussen verschillende (formele en informele) zorgverleners (De Boer et al. 2020).

Het is daarbij eveneens van belang om burgers voldoende te faciliteren en niet te overvragen. Want aan de samenredzaamheid zitten ook grenzen. Zo ligt overbelasting van mantelzorgers, die de zorg vaak met een baan combineren, op de loer. Een op de tien mantelzorgers voelt zich al zwaar belast (De Boer et al. 2019, 2020) en het vrijwilligerswerk loopt terug (zie ook de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Daarnaast bestaat het gevaar dat het (verkleinde) professionele vangnet tekortschiet voor mensen met minder doenvermogen of met een klein, afwezig of onmachtig sociaal netwerk. Dit vraagt van overheden, bedrijven en maatschappelijke partners om goed onderscheid te maken bij welke mensen de inzet van het netwerk versterkt zou kunnen worden, wanneer en bij wie dat niet kan, en voor wie het nodig is tijdig professionele hulp te organiseren.

Temper verwachtingen over de rol van omgeving en preventie

Versterking van de mogelijkheden van de omgeving is een investering in een meer veerkrachtige samenleving op de langere termijn. Hiervan kunnen echter op de korte termijn weinig kostenbesparingen worden verwacht, net als van de inzet op preventie en lichte ondersteuning. De gedachte is om preventieve en lichte voorzieningen in het sociaal domein uit te breiden, zodat er in het algemeen minder gebruik hoeft te worden gemaakt van zwaardere voorzieningen en er voor de meest kwetsbare groepen (die de hulp het hardst nodig hebben) juist meer mogelijkheden voor ondersteuning zijn. Dit was een van de doelstellingen van de decentralisaties, maar deze afschaling van ondersteuning is niet van de grond gekomen (Schellingerhout et al. 2021).

Mogelijk zijn gemeenten en uitvoerders als gevolg van krappe budgetten er (nog) niet voldoende aan toegekomen om meer in te zetten op preventie en lichte voorzieningen, of heeft de investering in preventie en lichte hulp (juist ook) een aanzuigende werking gehad (Kromhout et al. 2020). Hoe dan ook is het verstandig om de verwachtingen ten aanzien van preventie en afschaling te temperen.

Vereenvoudig het systeem

De samenleving is voor velen (te) complex en veeleisend (Breedveld en Van den Broek 2002; WRR 2017; Jansen et al. 2021), zo ook het sociaal domein (Reijnders 2020; Plaisier en Den Draak 2021). Het kabinet heeft ambities om het systeem toegankelijker en begrijpelijker te maken, wat het niet-gebruik van voorzieningen zou kunnen verminderen voor mensen die dat wel nodig hebben. Zo beoogt het coalitieakkoord nieuwe wetten te toetsen op onder meer de eenvoud, en een zogenoemde doenvermogenstoets in te voeren (VVD et al. 2021). Die toets moet nagaan of een regeling uitgaat van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers (WRR 2020). Dat zou de drempels voor de toegang tot

ondersteuning op de langere termijn kunnen verlagen. Daarnaast zijn er verschillende initiatieven om de complexiteit van het systeem terug te dringen, zoals de Direct Duidelijk Brigade, [Ont]Regel De Zorg en het Aanjaagteam digitale toegankelijkheid. Dat soort initiatieven kunnen het verschil betekenen voor mensen die niet goed met een computer overweg kunnen, laaggeletterd zijn, of om andere redenen het sociaal domein als doolhof kunnen ervaren. Onder hen bevinden zich veel ouderen, maar bijvoorbeeld ook mensen met schulden en mensen met een licht verstandelijke beperking (WRR 2017; Eggink et al. 2020).

Mensen die ondersteuning nodig hebben, denken vaak (al dan niet ten onrechte) dat het gebruik van een voorziening of regeling hen veel geld gaat kosten, of dat zij er niet voor in aanmerking komen (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Er valt nog een wereld te winnen als het gaat om de verbetering van de toegang tot hulp. Hier ligt zeker niet alleen een rol voor de rijksoverheid, maar net zo goed voor andere partijen, waaronder gemeenten, welzijnsorganisaties, schuldhulpverleners, banken, verzekeraars, woningcorporaties en energiemaatschappijen. Immers: mensen – en bij uitstek mensen die met verschillende problemen te maken hebben – kunnen op heel veel verschillende plekken op bureaucratische rompslomp stuiten (Madsen et al. 2020), wat danig in de weg kan staan van tijdige toegang tot passende ondersteuning.

3.4.4 Vat het sociaal domein breed op, en leg verbindingen

Er is een duidelijke relatie tussen de stapeling van problemen en een gebrek aan hulpbronnen. En de problemen waar mensen in een kwetsbare situatie mee te maken hebben, lopen veelal dwars door verschillende beleidsdomeinen heen. Dit alles onderstreept het belang van domeinoverstijgend werken waarin niet het beleid maar de burger centraal staat. In de praktijk staan echter allerlei organisatorische, financiële en juridische knelpunten in de weg van goede ondersteuning, zoals uit verschillende evaluaties is gebleken (Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018; Van Echtelt et al. 2019). Daar blijkt verder uit dat met name de mensen met complexe zorgvragen geen (tijdige of passende) hulp ontvangen. Gemeenten lijken de neiging te hebben om vooral mensen met lichte hulpvragen te helpen, omdat hun problemen goedkoper of eenvoudiger zijn op te lossen, of beter binnen de standaardregels passen (Kromhout et al. 2020; Van Dam et al. 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie 2022).

Meer samenhang in beleid is essentieel

De drie gedecentraliseerde wetten verschillen qua uitgangspunten, regels en doelstellingen. Zo kent de Participatiewet strakkere kaders voor toegang tot ondersteuning (bijstand) dan de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De wens en noodzaak om dat meer met elkaar in overeenstemming te brengen komen weliswaar in diverse Kamerstukken terug, maar vooralsnog zijn dit nu nog te gescheiden beleidstrajecten. Het is belangrijk dat ontkokerd werken op landelijk en lokaal niveau beter mogelijk gemaakt wordt, door ook in de fase van beleidsvorming tussen verschillende departementen en gemeentelijke afdelingen meer samen te werken. Het kabinet zou bijvoorbeeld een hoofdlijnenbrief sociaal domein kunnen uitbrengen, in plaats van, of naast, de huidige hoofdlijnenbrieven over verschillende onderdelen van het sociaal domein.

Leg verbindingen...

In deze bijdrage is het beleid beperkt tot de drie kernwetten van het sociaal domein. Dat is een kunstmatige afbakening, omdat mensen in een kwetsbare situatie bijvoorbeeld ook gezondheidsproblemen kunnen hebben en daarom behoefte hebben aan zorg uit de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg. Daarnaast heeft beleid van aanpalende terreinen, denk aan armoede-, integratie-, onderwijs- en huisvestingsbeleid, een sterke invloed op het sociale domein – en vice versa. Het is belangrijk om meer aandacht te hebben voor de onderlinge wisselwerking, knelpunten en mogelijkheden tussen de verschillende beleidsterreinen, waar mensen in kwetsbare situaties mee te maken (kunnen) krijgen. Als gevolg van een toegenomen afstand tussen beleid en uitvoering hebben beleidsmakers in de loop der tijd minder zicht gekregen op hoe het echt met mensen gaat en wat zij echt nodig hebben (Putters 2022). Dat heeft geresulteerd in veel generiek beleid gericht op standaardisering, en dat pakt juist nadelig uit voor mensen in kwetsbare situaties (Kromhout et al. 2020).

...en zet de burger centraal

Om mensen in een kwetsbare situatie beter te kunnen ondersteunen is het voor de overheid dan ook van belang om niet langer vanuit wetten en regels te denken, maar juist het burgerperspectief centraal te zetten (Putters 2022). Dat is iets wat bijvoorbeeld hulpverleners die werken in het sociaal domein al langere tijd op allerlei manieren (proberen te) doen. Denk daarbij aan pilotprojecten om beter aan te sluiten bij het perspectief van kwetsbare groepen (Habraken et al. 2015) en succesvolle innovaties van de jeugdhulp op

gemeentelijk niveau (Sabel et al. 2023). Ook voor de rijksoverheid zijn er verschillende aangrijpingspunten om vanuit een breder burgerperspectief tot meer samenhang tussen beleid, wetgeving, en uitvoering te komen. Zo gaf het SCP in dit kader onlangs het advies aan beleidsmakers om actief het gesprek met burgers aan te gaan, om zo onrealistische mensbeelden en verwachtingen die ten grondslag kunnen liggen aan beleid tegen te gaan (Gebhardt en Feijten 2022). Aansluiting van beleid op de leefwereld van mensen is immers cruciaal (zie bv. SCP 2022). Verder is het nodig om op lokaal niveau de samenwerking tussen aanbieders te stimuleren, om een integrale aanpak en maatwerk, waar nodig, mogelijk te maken.

Ook is het voor beleidsmakers belangrijk om goed op de hoogte te zijn van wat er speelt bij dienstverleners in het sociaal domein, iets wat met de recente *Staat van de Uitvoering 2022* (Stuurgroep Staat van de Uitvoering 2023) onder de aandacht is gebracht. Bij het streven naar meer samenhang is het overigens zaak te waken voor nieuwe verkokering, want dat gevaar ligt altijd op de loer (Schillemans 2008). Om daarmee om te gaan, biedt bijvoorbeeld het rapport *De ontkokering voorbij* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2008) bruikbare handvatten. Meer in het algemeen is het van belang dat de (rijks)overheid een probleemgerichte, lerende houding aanneemt – iets waar de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ook al eerder over adviseerde (WRR 2006b).

Literatuur

- AR (2018). *Wegwijs in het sociaal domein. Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- BDO (2022). *Onderzoek: de financiële staat van het sociaal domein van nederlandse gemeenten in 2020*. Den Haag: BDO Advisory.
- Berns, J., N. van Hummel en J. Runia (2021). *Burgerinitiatieven en wijkteams. De kracht van verbinding*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstuut.
- Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk (2019). *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, M., S. van Dorselaer, M. de Looze, S. de Roos, H. Brons, R. van den Eijnden, K. Monshouwer, W. Huijnk, T. ter Bogt, W. Vollebergh en G. Stevens (2022). *HBSC 2021. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boogaard, G. (2020). *Decentraliseren kan je leren* (oratie). Leiden: Universiteit Leiden.
- Boogers, M. en R. Reussing (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 73, nr. 2, p. 22-46.
- Borghi, V. en R. van Berkel (2007). New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies. In: *Public administration*, jg. 85, nr. 1, p. 83-101.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2002). *De veeleisende samenleving: psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2023a). *Wmo-cliënten; type maatwerkarrangement, regio, 2015-2020*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83262NED/table?ts=1675071900969.
- CBS (2023b). *Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2020*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84134NED/table?ts=1698657248544.
- CBS (2023c). *Kerncijfers over jeugdzorg*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85099NED/table?ts=1675072479523.
- CBS (2023d). *Personen met bijstand; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 6 maart 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?ts=1698657338906.
- Commissie-Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk. Geraadpleegd 6 maart 2023 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken.
- CPB (2022a). *Macro Economische Verkenning 2022*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2022b). *Scenario's energieprijzen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dam, M. van, E. Bückmann, F. Polman en L. van Beek (2022). *Stand van de uitvoering 2022*. Den Haag: VNG Realisatie.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, M. Versantvoort, m.m.v. L. Putman (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, E., I. Woittiez en M. de Klerk (2020). *Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Feijten, P., R. Schellingerhout, M. de Klerk, A. Steenbekkers, P. Schyns, F. Vonk, A.M. Marangos, A. de Boer en L. Heering (2017). *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fleurke, F., R. Hulst en P. de Vries (2021). *Effecten van decentralisatie: een analyse van zestien bestuurlijke stelsels*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondejker, T.A. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste Evaluatie van de Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMW.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Habraken, J., E.P.M. Brouwers en I.M.B. Bongers (2015). Kwetsbare burgers centraal: professionals werken samen aan ontschotting. In: *Tijdschrift Voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 93, nr. 3, p. 85-88.

- Ham, L. van der, M. den Draak, W. Mensink, P. Schyns en E. van den Berg (2018). *De Wmo 2015 in de praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IGJ (2021). *Onvoldoende tijdige en juiste hulp voor jongeren met ernstige psychische problemen*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Geraadpleegd 23 januari 2023 via www.igj.nl/publicaties/publicaties/2021/03/15/factsheet-onvoldoende-tijdige-en-juiste-hulp-voor-jongeren-met-ernstige-psychische-problemen.
- IGJ, Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, NZa en RVS (2021). *Samen verder. Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen*. Den Haag: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, Nederlandse Zorgautoriteit, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Inspectie SZW (2013). *Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Geraadpleegd 7 januari 2022 via www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2021/06/16/niet-gebruik-van-de-algemene-bijstand.
- Jansen, J., J. Ketel en S. Liefhebber (2021). *De stand van het sociaal werk in Nederland. De grote raadpleging van het sociaal werk 2020*. Utrecht: Movisie.
- Jong-Gierveld, J. de en T. van Tilburg (2008). De ingekorte schaal voor algemene, emotionele en sociale eenzaamheid. In: *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*, jg. 39, nr. 1, p. 4-15.
- Kersbergen, K. van en A. Hemerijck (2012). Two decades of change in Europe: the emergence of the social investment state. In: *Journal of Social Policy*, jg. 41, nr. 3, p. 475-492.
- Kersbergen, K. van, B. Vis en A. Hemerijck (2014). The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town? In: *Social Policy & Administration*, jg. 48, nr. 7, p. 883-904.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, E. Eggink, P. van Echtelt en M. Kromhout, m.m.v. E. van den Berg (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (nog te verschijnen). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kooiker, S., A. de Jong, D. Verbeek-Oudijk en A. de Boer (2019). *Mantelzorg voor ouderen in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., N. Kornalijnslipjer en M. de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kruiter, A.J. en S.L. de Lange (2014). Over kennislacunes en lokale mogelijkheden. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 41, nr. 1, p. 50-52.
- Kruiter, A.J., F. Bredewold en M. Ham (2016). *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Amsterdam: Van Gennep Amsterdam.
- Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. 's Gravenhage: Sdu uitgevers.
- Madsen, J.K., K.S. Mikkelsen en D.P. Moynihan (2020). Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: A user's guide to the study of frictions. In: *Public Administration*, jg. 100, nr. 2, p. 375-393.
- Meer, F. van der, J. Raadschelders en T. Kerkhoff (2011). Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005). In: P. Wagenaar, T. Kerkhoff en M. Rutgers (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (p. 221-290). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Meer, F. van der, C. van den Berg, C. Van Dijck, G. Dijkstra en T. Steen (2019). Consensus democracy and bureaucracy in the Low Countries. In: *Politics Low Countries*, jg. 1, p. 27.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken.
- Pearlin, L.I. en C. Schooler (1978). The Structure of Coping. In: *Journal of Health and Social Behavior*, jg. 19, nr. 1, p. 2-21.

- Peters, K., P. Castenmiller, M. Boogers en M. van Dam (2020). *Beginselen versus praktijken: toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Stichting Decentraalbestuur.nl. Geraadpleegd 23 januari 2023 via www.decentraalbestuur.nl/images/Beginselen_versus_praktijken-Eindrapport_doorlichting_decentralisatiebeleid.pdf.
- Plaisier, I. en M. de Klerk (2015). *Zicht op zorggebruik. Ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging tussen 2004 en 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I. en M. den Draak (2021). *Passende zorg voor ouderen thuis: knelpunten in kaart*. Geraadpleegd 25 januari 2022 via www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/07/08/passende-zorg-voor-ouderen-thuis.
- Plaisier, I., P. Schijns, K. Kadrouch-Outmany, A. L. Schotel en M. de Klerk (te verschijnen). *Niet-bereik van ondersteuning in het sociaal domein: oorzaken en gevolgen* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos en I. Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prognosemodel Zorg en Welzijn (2022). *Prognosemodel Zorg en Welzijn*. Geraadpleegd 8 februari 2022 via prognosemodelzw.databank.nl/dashboard/dashboard-branches.
- Putters, K. (2018). *Een lokaal sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2022). *De menselijke staat: Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reijnders, M. (2020). *Non-take-up of social support and the implications for social policies*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Rfv (2017). *Geld om te zorgen. Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Ridder, J. den, C. van Campen, E. Josten en J. Boelhouwer (2020). *De sociale staat van Nederland 2020 op hoofdlijnen - kwaliteit van leven in onzekere tijden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ROB (2017). *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2018). *Advies n.a.v. uw adviesaanvraag van 28-11-2017 over informatievoorziening TK over decentralisaties*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roeters, A., P. van Echtelt, C. Vrooman, J.D. Vlasblom en M. Olsthoorn (2021). *Slotbeschouwing van de reeks 'De veranderende wereld van werk'. Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rooijackers, T., M. Wetzels en S. Metzelthin (2019). *Blijf Actief Thuis: Van 'zorgen voor...' naar 'zorgen dat...'*. Onderzoek naar een Reablement scholingsprogramma voor thuiszorgmedewerkers. In: *Geron*, jg. 21, nr. 3.
- Roos, Simone de, F. Bucx en E. van den Berg (2021). *Sociale netwerken van ouders. Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sabel, C., J. Zeitlin en J.K. Helderma (2023). *Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work*. In: *Politics & Society* (doi.org/10.1177/00323292221140710).
- Schellingerhout, R., E. Eggink, J. Boelhouwer en I. Ooms (2021). *Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schillemans, T. (2008). *Regelruimte. Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontkokering*. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte* (p. 107-154). Amsterdam: SWP. Geraadpleegd 6 maart 2023 via www.raadrvs.nl/binaries/raadrvs/documenten/publicaties/2008/09/01/de-ontkokering-voorbij/De_ontkokering_voorbij.pdf.
- SCP (2021). *Koersen op de samenleving. Maatschappelijke opgaven en kansrijke oplossingen door de bril van burgers bezien*. Geraadpleegd 15 januari 2022 via digitaal.scp.nl/pdf/16-04-2021/koersen-op-de-samenleving.pdf.
- SCP (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Geraadpleegd 19 januari 2022 via www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/01/10/reflectie-op-het-coalitieakkoord-2021-2025-vanuit-het-burgerperspectief.
- SER (2021). *Jeugdzorg: van systemen naar mensen. Tien aanbevelingen voor de korte termijn*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- SER (2022). *Tastbaar beleid voor de jeugdzorg*. ADVIES 22/09. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Smith, B.W., J. Dalen, K. Wiggins, E. Tooley, P. Christopher en J. Bernard (2008). The Brief Resilience Scale: Assessing the Ability to Bounce Back. In: *International Journal of Behavioral Medicine*, jg. 15, nr. 3, p. 194-200 (doi.org/10.1080/10705500802222972).
- Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*. Geraadpleegd 27 januari 2023 via staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf.
- SZW (2022). *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2012/2013). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33684, nr. 2.
- TK (2021/2022a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2022. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022e, 35 925 XVI, nr. 2.
- TK (2021/2022b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2022. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022d, 35 925 XV, nr. 2.
- TK (2021/2022c). *Hervormingen jeugdzorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022a, 31839, nr. 853.
- TK (2021/2022d). *Integrale visie op de woningmarkt; Brief regering; Programma 'Een thuis voor iedereen' en rapport 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022b, 32 847, nr. 883.
- TK (2022/2023a). *Maatschappelijke Opvang; Brief regering; Voortgang van beschermd wonen naar een beschermd thuis*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023d, 29325, nr. 137.
- TK (2022/2023b). *Hoofdlijnenbrief toekomst Wmo*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023b, 29538, nr. 332.
- TK (2022/2023c). *Kamerbrief over integrale visie op mantelzorg in relatie tot informele zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023c, 30169, nr. 73.
- TK (2022/2023d). *Hervormingsagenda jeugd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023a, 31839, nr. 917.
- TK (2022/2023e). *Stand van zaken Participatiewet in balans*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023e, 34352, nr. 260.
- TK (2022/2023f). *Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein. Voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023f, 26295, nr. 2.
- Toonen, T.A.J. (1981). Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 8, nr. 11, p. 334-342.
- TSD (2016). *Vierde rapportage TSD: Eén sociaal domein*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- TSD (2020). *Terugblik Toezicht Sociaal Domein 2016-2020*. Den Haag: Toezicht Sociaal Domein.
- Veldheer, V., J.-J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, M. (red.) (2019). *Samenvatting Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, M. en P. van Echtelt (red.) (2012). *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, M. en K. Putters (2020). Naar nieuwe scheidslijnen op de Nederlandse arbeidsmarkt? Een pleidooi voor uitvoerbaarheid van beleid. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 47, nr. 2, p. 172-182.
- VNG (2019). *De staat van het sociaal domein. Terug-, rond- en vooruitkijken*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2021). *Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein. Eindrapportage*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd 23 januari 2023 via vng.nl/sites/default/files/2021-12/visitatiecommissie-financiele_20211104.pdf.
- VNG (2023). *Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via www.waarstaatje-gemeente.nl/dashboard/dashboard/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein.
- Vonk, G., A.M. Zwanenveld en J.D. Pruijm (2021). *Eindverslag Commissie Menselijke Maat Enschede. Maatvoering is mensenwerk II*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: VVD, D66, CDA en ChristenUnie.
- WRR (2006a). *De verzorgingsstaat herwogen. Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- WRR (2006b). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Doenvermogenstoets*. Geraadpleegd 18 oktober 2022 via www.wrr.nl/adviesprojecten/doenvermogen/doenvermogenstoets.
- Xanten, H. van en T. Daniëls (2014). *Succesvolle burgerinitiatieven in wonen, welzijn & zorg*. Utrecht: Movisie.
- Zoest, F. van, L. Stouthard, R. van Schaijk, K. Sok, N. van der Heijden en J. Smelik (2021). *Monitor Zorgzame Gemeenschappen*. Utrecht: Vilans, Movisie en Nederland Zorgt voor Elkaar.

4 Verduurzaming vanuit burgerperspectief

Yvonne de Kluienaar en Ab van der Torre

4.1 Het maatschappelijke thema verduurzaming vanuit burgerperspectief

Klimaataanpak en -gevolgen steeds duidelijker merkbaar voor burgers en samenleving

Het overschrijden van de natuurlijke grenzen van de planeet, wat zich uit in verminderde biodiversiteit, een veranderend klimaat en het schaarser worden van grondstoffen, vormt een bedreiging voor de huidige en toekomstige kwaliteit van leven (CBD 2020; IPCC 2018). Deze problemen overstijgen landsgrenzen. Ecologische, economische, technologische, politieke, demografische en sociaal-culturele factoren vormen samen de drijvende krachten voor verduurzaming. Internationale afspraken beogen het tij te keren door te sturen op een duurzame en klimaatneutrale samenleving. Klimaatneutraliteit staat zowel mondiaal, Europees, als nationaal hoog op de politieke agenda. Het doel om in 2050 klimaatneutraal te zijn, is vastgelegd in Europese wetgeving en heeft een prominente plek in het huidige coalitieakkoord.

Het realiseren van de gemaakte afspraken binnen enkele decennia is een complexe maatschappelijke opgave die veel vraagt van overheden, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld én burgers. Het vraagt aanpassingen in de manier van produceren (o.a. landbouw en industrie), consumeren, wonen en reizen. Een belangrijk onderdeel van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving waar burgers in hun dagelijks leven direct en indirect mee te maken krijgen, is de verduurzaming van de productie en consumptie van energie. De urgentie van die omslag is toegenomen door zorgen over geopolitieke afhankelijkheden, de leverings- en voorzieningszekerheid en de sterke stijging van energieprijzen (en daarmee samenhangende inflatie) door de oorlog in Oekraïne. Deze ontwikkeling treft burgers, bijvoorbeeld door gevolgen voor de manier waarop hun huizen worden verwarmd, hun manier en de intensiteit van vervoer, de inrichting van hun woon- en leefomgeving en hun kosten van levensonderhoud. De veranderingen zijn hiermee niet alleen direct en indirect van invloed op de leefsituatie van burgers. Ze kunnen in veel gevallen ook niet plaatsvinden zonder actieve betrokkenheid van burgers. Verduurzaming is niet alleen een technische of economische, maar terdege ook een sociaal-maatschappelijke uitdaging. Het Klimaatakkoord spreekt dan ook van een maatschappelijke transitie (Klimaatberaad 2019).

Een belangrijke vraag is: is deze transitie mogelijk zonder negatieve gevolgen voor – of positiever: op een manier die bijdraagt aan – de kwaliteit van de Nederlandse samenleving, voor zowel de huidige als de volgende generaties? Verduurzaming vergt immers keuzes met gevolgen voor het welbevinden van burgers op individueel niveau en voor welvaarts-, verdelings- en rechtvaardigheidsvraagstukken op maatschappelijk niveau. Hoe pakt de balans van lusten en lasten voor individuele burgers en voor groepen burgers uit? Voor welke veranderingen komen burgers te staan? Kan iedereen meedoen en mee profiteren? Brengt het mensen samen of drijft het mensen uiteen? Hoe grijpt dit in op de bereidheid van burgers om in de transitie mee te bewegen? De uitdaging is om burgers te betrekken, rekening houdend met wat burgers kunnen en willen en op een manier die niemand achterlaat.

In deze notitie staan de sociaal-maatschappelijke aspecten van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving centraal. We richten ons daarbij op de percepties van burgers.

4.2 Hoofdpijnen staand beleid op nationaal niveau

Internationale afspraken zijn sterk bepalend voor nationaal beleid

Door het grensoverschrijdend karakter van het thema klimaat is nationaal beleid niet los te zien van internationaal beleid. Europees en nationaal klimaatbeleid is een uitwerking van wereldwijde afspraken

uit het VN-Klimaatakkoord van Parijs uit 2015¹. Met die overeenkomst committeerden 195 landen, waaronder de lidstaten van de Europese Unie, zich aan het terugdringen van broeikasgasemissies om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden (zo mogelijk 1,5 graad). Daarop lanceerde de Europese Commissie de Europese Green Deal; de strategie waarmee Europa de transitie naar een duurzame samenleving wil realiseren. De kerndoelstelling, het bereiken van klimaatneutraliteit vóór 2050, is wettelijk vastgelegd in de Europese Klimaatwet (EP en Raad 2021). Nationale ambities zijn verankerd in de Klimaatwet, met als doel 95% reductie van broeikasgasuitstoot in 2050 vergeleken met 1990 en een tussendoel van 49% reductie in 2030. Het klimaatbeleid is verder uitgewerkt in het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019) en het Integraal Nationale Energie- en Klimaatplan (INEK) (TK 2019/2020; EZK 2019). Het huidige coalitieakkoord scherpt die ambitie aan tot 55% reductie in 2030, waarbij wordt aangestuurd op 60%, en bevat beleidsvoornemens rond onder meer verduurzaming van de industrie en de gebouwde omgeving (VVD et al. 2021; EZK 2022).

Burgerperspectief vraagt aandacht door beroep op burgers en effecten op dagelijks leven

De verdeling van verantwoordelijkheden in de samenleving is aan voortdurende verschuiving onderhevig. De laatste decennia zijn verantwoordelijkheden voor verschillende publieke voorzieningen naar de markt verschoven en wordt daarnaast in toenemende mate een beroep gedaan op burgers, zo ook in het klimaatbeleid (Blijleven en Kooiker 2022). De transitie naar een klimaatneutrale samenleving raakt het dagelijks leven (wonen, mobiliteit, energie, consumptie, woon- en leefomgevingskwaliteit, werk en onderwijs), vraagt om economische, ecologische, technologische, sociale, culturele en politieke afwegingen en om actieve betrokkenheid van verschillende overheidslagen, het maatschappelijk middenveld, bedrijven en burgers. In de aanpak, zoals onder andere vastgelegd in het Energieakkoord (SER 2013) en het Klimaatakkoord (2019), kiest de overheid dan ook vaak voor een benadering waarin klimaatdoelen in samenwerking met andere actoren worden gerealiseerd (ROB 2020). Terwijl het ook van burgers veel verwacht, ziet het kabinet ook dat beleid nu nog vaak onvoldoende rekening houdt met hun drijfveren, motivaties en handelingsmogelijkheden en verschillen daarin tussen groepen. Het kabinet signaleert dat dit beter moet, ook gezien de beleidsambitie om de klimaat- en energietransitie de komende jaren verder te versnellen en op te schalen (TK 2022/2023). Beleidsontwikkelingen waar burgers de komende jaren mee te maken krijgen, omvatten de verduurzaming van de gebouwde omgeving en mobiliteit, lokaal opwekken van duurzame energie, de aanpak van het tekort aan vakmensen in de techniek en ICT op de arbeidsmarkt en het vergroten van burgerbetrokkenheid bij beleid. Woningverduurzaming is één van de voor burgers meest ingrijpende onderdelen van het huidige klimaatbeleid en een prominent onderdeel van het huidige coalitieakkoord.

Woningverduurzaming – op weg naar aardgasvrij wonen in 2050

Het Klimaatakkoord bevat de ambitie van een aardgasvrije gebouwde omgeving vóór 2050 (Klimaatberaad 2019). Deze ingrijpende verandering is niet voor niets ook weleens De grote verbouwing van Nederland genoemd. De Lange Termijn Renovatiestrategie beschrijft hoe Nederland invulling geeft aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving (RVO 2020). Gemeenten spelen een grote rol in de verduurzaming van woonwijken. Zij werken hun Transitievisies warmte (2021) met een tijdpad voor het verduurzamen van wijken, uit in Wijkuitvoeringsplannen. De rijksoverheid ondersteunt gemeenten onder meer via het Kennis- en Leerprogramma Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en het Expertise Centrum Warmte (ECW), per 1 januari 2023 opgegaan in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. In de toekomst wil zij gemeenten verder ondersteunen met extra middelen en instrumenten voor de wijkaanpak (via een Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie). De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (die nu voorligt bij de Raad van State) geeft een gemeente de bevoegdheid om binnen haar grondgebied bepaalde wijken aan te wijzen die aardgas moeten vervangen door een duurzaam alternatief. Woningcorporaties, verhuurders en particuliere woningeigenaren zijn verantwoordelijk voor het verduurzamen van huur- en koopwoningen. De rol van particuliere woningeigenaren is vooraansnog vooral vrijwillig.² Zij worden met subsidies (bv. de Investeringsubsidie duurzame energie) en fiscale instrumenten (bv. de btw-teruggaaf bij de aanschaf van zonnepanelen) gestimuleerd tot woningverduurzaming. Met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en de voorgenomen komst van nationale normering voor bestaande gebouwen en installaties doen meer verplichtende maatregelen hun intrede (EZK 2022). Het Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving beschrijft het voorgenomen beleid voor versterking van de aanpak op individueel en gebiedsniveau

¹ Zie eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html.

² Een verplichtend beleidsinstrument voor particuliere woningeigenaren is het zorgen voor een definitief energielabel bij woningverkoop.

(o.a. de wijk aanpak) dat aan versnelling moet bijdragen (BZK 2022). Er wordt ingezet op een combinatie van normeren en beprijzen en het beter ondersteunen van woningeigenaren met informatie, ontzorging, subsidiëring³ en financiering.⁴ Ook wordt ingezet op aanvullende maatregelen voor mensen met weinig inkomen.⁵ Met de zogenoemde belastingsschuif wordt elektriciteitsgebruik steeds aantrekkelijker en aardgasgebruik minder aantrekkelijk gemaakt. De voorgestelde Europese invoering van een *Emission Trading System* (ETS),⁶ waaronder ook de gebouwde omgeving gaat vallen, stelt een plafond aan CO₂-emissies van de gebouwde omgeving. De emissierechten worden door de overheid geveild. Dit leidt (via energieleveranciers) tot een CO₂-prijs voor eindgebruikers (bv. huishoudens) en zal dus effecten hebben op de energierekening van burgers.

Mobiliteit – geleidelijke overgang naar emissieloze voertuigen

Verscheidene beleidsmaatregelen moeten bijdragen aan de realisatie van mobiliteit zonder uitstoot in 2050. Het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat kondigt het voorgenomen beleid aan, dat inzet op actieve mobiliteit (meer lopen en fietsen) en verduurzamen van personenmobiliteit, elektrische personenauto's, logistiek en brandstoffen (EZK 2022). Voor burgers betekent dit dat zij op termijn alleen nog emissieloze (bv. elektrisch of door waterstof aangedreven) voertuigen kunnen kopen. Veel veranderingen zijn al merkbaar. Zo neemt het aantal elektrische auto's en scooters de laatste jaren al flink toe (IenW 2021). Burgers zullen ook gestimuleerd worden minder of anders te reizen (bv. meer thuis te werken, te fietsen en te reizen met het ov, gebruik te maken van vormen van deelmobiliteit, en hogesnelheidstreinen als alternatief voor kortere afstandsvluchten te gebruiken). De Europese Commissie heeft voorgesteld een kerosineaccijns op EU-niveau in te voeren. Het kabinet heeft besloten tevens de vliegticketbelasting te verhogen (EZK 2022). Deze maatregelen zijn van invloed op de prijs van vliegvluchten. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) werkt aan een Nationale Mobiliteitsvisie 2050. Het kabinet wil dat iedereen mee kan in de overgang naar een duurzaam mobiliteitssysteem en werkt aan een programma voor vergroening van personenvervoer en reisgedrag, met aandacht voor doelgroepen en reismotieven. Het kabinet wil inzicht krijgen in het risico op mobiliteitsarmoede voor groepen en mogelijke oplossingen ontwikkelen (TK 2022/2023).

Duurzame energieprojecten met een streven naar 50% lokaal eigendom

Om een emissievrij elektriciteitssysteem te kunnen realiseren voor 2050, wordt steeds meer elektriciteit opgewekt met zon en wind. De regionale energiestrategieën (RES) dragen hieraan bij. In de beleidsvisie op de verduurzaming van de energievoorziening spelen niet alleen overheden en bedrijven, maar ook burgers een rol. In het verleden was de energievoorziening (nutsvoorziening) primair bij de overheid belegd. Dit veranderde in de privatiseringsgolf van de jaren tachtig en negentig. In die periode groeide ook het aantal burgerinitiatieven (energie-coöperaties). Er vinden nu opnieuw verschuivingen plaats. Illustratief is bijvoorbeeld de ambitie van 50% lokaal eigendom (burgers en bedrijven) in duurzame energieprojecten uit het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019). De overheid streeft naar burgerbetrokkenheid in de regionale energiestrategieën en stimuleert coöperatieve energieopwekking⁷. Veel duurzame energieprojecten op land (zonneweides en windmolens) zijn nu in handen van commerciële partijen (Schwencke et al. 2021). In die constructie draagt de lokale gemeenschap vaak wel de lasten (bv. visueel minder aantrekkelijke woon- en leefomgeving, geluidhinder, slagschaduw, woningwaarde), maar niet (of beperkt) de lusten (rendement) en heeft ze weinig zeggenschap. Dit heeft gevolgen voor de acceptatie van projecten. Het streven naar 50% lokaal eigendom moet daar verandering in brengen. Het streven is burgers meer eigendom (zij delen direct of indirect mee in de baten) en meer zeggenschap te geven. Dit zou ook moeten bijdragen aan de acceptatie van lokale projecten. Het kabinet wil een visie ontwikkelen op de rol van burgerinitiatieven in de transitie, met aandacht voor hoe deze het best kunnen worden ondersteund (EZK 2022).

Arbeidsmarkt en onderwijs – Actieplan groene en digitale banen

De klimaattransitie doet een flink beroep op de toch al krappe arbeidsmarkt. De wens van het kabinet

³ Onder andere via een Nationaal Isolatieprogramma en een programma Hybride Warmtepompen.

⁴ Onder andere via een Nationaal Warmtefonds voor renteloze leningen voor verduurzaming.

⁵ Bijvoorbeeld met via gemeenten beschikbaar gesteld geld voor burgers om energiebesparingsmaatregelen door te voeren.

⁶ Het voorgestelde Europese *Emissions Trading System for Buildings and Road Transport* (ETS-BRT) zou een afzonderlijk emissiesysteem moeten worden voor de gebouwde omgeving en het wegvervoer. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft geschat dat dit voor de gebruikers kan leiden tot hogere kosten (12 cent extra per m³ aardgas, 12-14 cent per liter benzine/diesel) (EZK 2022).

⁷ Onder andere via de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE-regeling), zie www.rvo.nl/subsidies-financiering/sce.

om te versnellen versterkt de urgentie om het tekort aan vakmensen in de groene techniek- en ICT-sectoren aan te pakken. Het (verwachte) Actieplan groene en digitale banen moet hieraan bijdragen (TK 2021/2022a). Dit actieplan is een aanvulling op het al bestaande generieke arbeidsmarktkraptebeleid (TK 2022). Het kijkt naar manieren om jongeren te enthousiasmeren voor het techniekonderwijs, zij-instroom en het vergroten van de instroom van groepen die nu nog aan de kant staan (bv. mensen met een uitkering). Om groepen aan te spreken die nu nog ondervertegenwoordigd zijn in de techniek en ICT (o.a. vrouwen en jongeren met een migratieachtergrond), wordt gedacht aan de inzet van rolmodellen, studievoorziening en het tegengaan van genderstereotypering en stage- en arbeidsmarktdiscriminatie. Het kabinet zet hierbij in op een cultuurverandering bij werkgevers middels een gezamenlijk programma van werkgevers, arbeidsmarktregio's en departementen.

Roep om grotere burgerbetrokkenheid

In het coalitieakkoord is aandacht voor het versterken van de democratische rechtsorde en herstel van vertrouwen van burgers in de overheid. Het voorgenomen beleid zet in op meerdere doelen, waaronder het vergroten van de invloed van burgers op de besluitvorming als aanvulling op de representatieve democratie (zie de notitie Democratie en vertrouwen). De laatste jaren groeit ook de roep om grotere burgerbetrokkenheid in afwegingsprocessen bij ingrijpende en complexe maatschappelijke kwesties zoals het klimaatbeleid (Commissie-Brenninkmeijer 2021). Het kabinet wil burgers hier meer bij betrekken en wil bekijken welke bestaande en nieuwe instrumenten hiertoe kunnen worden ingezet (VVD et al. 2021; EZK 2022; TK 2022/2023).⁸ Een van die instrumenten is het burgerforum. Het kabinet ziet een burgerforum voor klimaat als kans om betrokkenheid te vergroten en ook om meer inzicht te krijgen in motieven, meningen en houdingen van burgers rond gedrag(sverandering) (TK 2022/2023). Doordat burgerbetrokkenheid op decentraal niveau verschillend wordt ingevuld, ontstaan verschillen naar woonplaats. Daarom zet het kabinet, in samenspraak met decentrale overheden, in op het formuleren van algemeen geldende uitgangspunten en principes voor burgerbetrokkenheid bij de transitie (EZK 2022).

4.3 Actuele stand van zaken

Inzicht in het burgerperspectief van verduurzaming is nodig gezien de gevolgen van klimaatverandering en verduurzaming in brede zin voor burgers en het beroep dat het klimaatbeleid op burgers doet. Deze notitie gaat in op de percepties van burgers rond de transitie naar een klimaatneutrale samenleving.⁹ We besteden daarbij aandacht aan verschillen tussen groepen. Rond het thema klimaat lijkt zich met name een scheidslijn af te tekenen naar opleiding (Dekker en Den Ridder 2020; Schyns 2016; De Kluizenaar en Flore 2021; Kloosterman et al. 2021). Daarom kijken we in het bijzonder naar verschillen in opleiding.

4.3.1 Betrokkenheid bij het thema klimaat en verduurzaming in brede zin

Hoe belangrijk vinden Nederlanders verduurzaming en de aanpak van klimaatverandering? Hoe belangrijk vinden zij gedragsverandering ten behoeve van het klimaat en aanpassing van eigen gedrag in het bijzonder? Brengt het thema mensen samen of drijft het hen uiteen?

Velen bezorgd over klimaat, natuur en geopolitieke afhankelijkheid

Burgers plaatsten klimaat en milieu al jaren in de top 5 van grootste problemen van Nederland.¹⁰ Vanaf 2016 groeit dit probleembesef sterk (Den Ridder en Dekker 2019; Dekker et al. 2020; Dekker en Den Ridder 2020). Ook wanneer actuele zorgen rond corona andere thema's naar de achtergrond drukken, zien burgers klimaat en milieu als prioritair thema voor de toekomst (Dekker et al. 2020). Steeds meer mensen zijn ervan overtuigd dat klimaatverandering door de mens plaatsvindt (Dekker et al. 2020; De Kluizenaar et al. 2020). Een ruime meerderheid is bezorgd over de gevolgen daarvan (De Kluizenaar en Flore 2021). Ook nieuwe gegevens laten zien dat er weinig twijfel is over de vraag of het klimaat de afgelopen 100 jaar is veranderd (94% zeker/waarschijnlijk wel) en dat dit in elk geval voor een deel door de mens wordt veroorzaakt (90%). Mensen zijn bezorgd dat klimaatverandering gevolgen heeft voor het leven van volgende generaties (81% bezorgd tot heel erg bezorgd) en voor hun eigen leven (59%). Ook

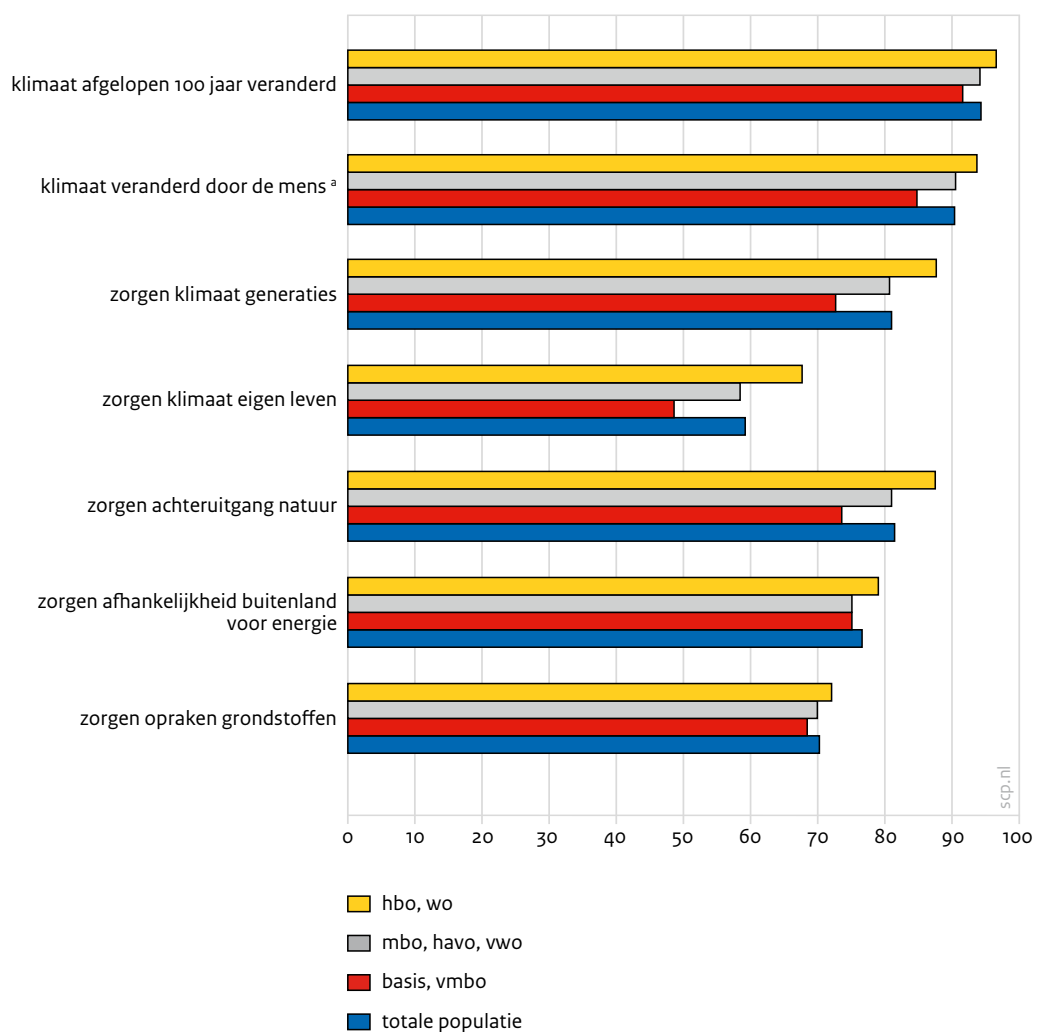
⁸ Burgerbetrokkenheid is op onderdelen al wettelijk geregeld (bv. met de verplichte publieksconsultatie van het Klimaatplan).

⁹ We baseren ons in deze notitie op de dataverzamelingen Nederland in Beeld – Deel 1 (SCP/CBS (NIB'21 en '22)), SCP-onderzoek naar de Kwaliteit van Leven (SCP/CBS (SLI'19-'22)) januari 2019 – maart 2022 en het LISS-panel. De Nederland in Beeld-vragenlijst is uitgezet door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de periode juli 2021-november 2022. De LISS-SCO-vragenlijst is online uitgezet door CenterData in augustus 2022. De LISS-VV-vragenlijst is uitgezet in september 2022.

¹⁰ In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) wordt respondenten (met een open vraag) gevraagd wat zij zien als grootste maatschappelijke probleem in Nederland op dit moment.

zorgen over de achteruitgang van de natuur (81%), de afhankelijkheid van Nederland van buitenlandse energiebronnen (77%) en het opraken van grondstoffen (70%) zijn breed gedeeld.¹¹ Kort samengevat: het publieke bewustzijn van de bredere problematiek is groot. Er zijn verschillen naar opleiding in de overtuiging van klimaatverandering door de mens en in zorgen over gevolgen daarvan (mensen die hbo of wo afronden zijn hier bezorgder over).

Figuur 4.1 Overzicht van indicatoren met betrekking tot het ervaren belang en zorgen rond het thema klimaat en duurzaamheid, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2021 en 2022 (in procenten)



a Inclusief antwoordcategorie 'Evenveel door de mens als door de natuur'.

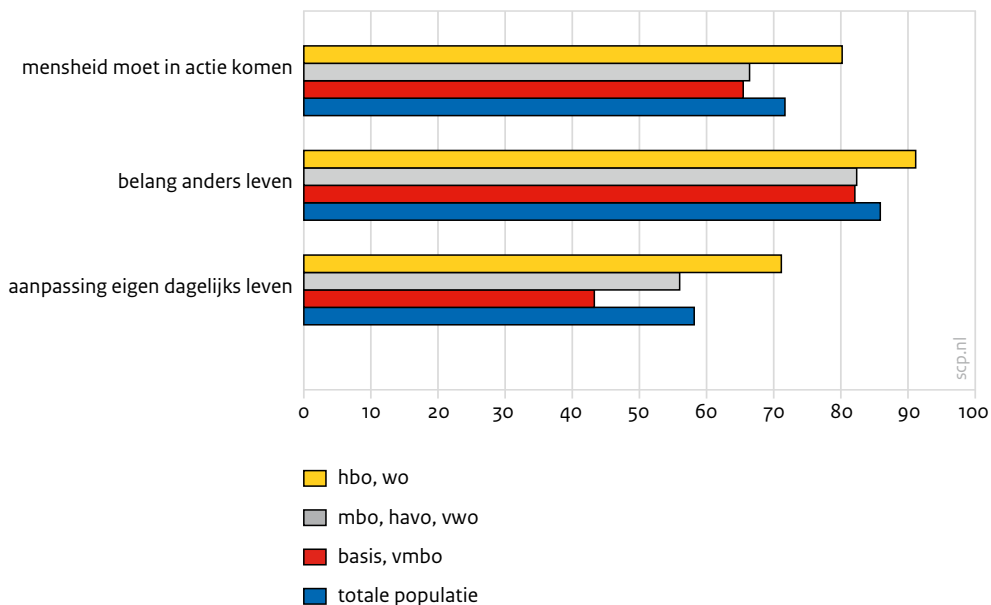
Bron: SCP/CBS (NIB'21 en '22); SCP (SCO'22)

¹¹ Zie bijlage A voor een overzicht van de gebruikte vragenlijstgegevens, met volledige vraagstelling en antwoordschaal en meetperiode, te vinden via www.scp.nl bij deze notitie.

Het belang van gedragsverandering wordt breed gevoeld

Het urgentiegevoel voor mondiale klimaatactie leeft breed. In 2019 vindt 65% dat de mensheid zo snel mogelijk in actie moet komen om klimaatverandering tegen te gaan en vindt 70% het in enige mate belangrijk dat hiertoe anders geleefd gaat worden (De Kluzenaar en Flore 2021). In 2022 is dit respectievelijk 72% en 86%. Ruim de helft van de mensen (58%) denkt na over wat zij hiertoe in hun dagelijks leven kunnen doen. Met name voor wat betreft dat laatste bestaan verschillen naar opleiding. Hoewel het belang van handelen breed gezien wordt in alle groepen, leeft het sterker onder mensen met een hbo- of wo-diploma dan onder mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden, vooral waar het gaat om het eigen dagelijks handelen.¹²

Figuur 4.2 Overzicht van indicatoren voor het ervaren belang van klimaatactie, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2021 en 2022 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (NIB'21 en '22); SCP (SCO'22)

Vanaf 2019 meer verdeeldheid rond klimaat

Vanaf 2019 zien we meer verdeeldheid en politisering rond het thema klimaat. Het aantal mensen dat neutraal staat tegenover het onderwerp neemt af (Dekker en Den Ridder 2020). Er zijn mensen die bezorgd zijn over klimaatverandering en over langzaam ingrijpen door de politiek en er zijn mensen die bezorgd zijn over (in hun ogen overdreven) klimaatmaatregelen (Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2022). De meeste mensen zijn bezorgd over zowel klimaatverandering en ontoereikendheid van klimaatbeleid, als over gevolgen van klimaatmaatregelen voor de kosten van levensonderhoud (respectievelijk 76%, 75% en 74% in 2019). Zij hebben ook vaker het gevoel dat de kosten van klimaataanpak niet eerlijk zijn verdeeld tussen burgers en bedrijven (60%) dan wel (17%) (De Kluzenaar en Flore 2021). In grote lijnen zien we vijf groepen in de samenleving met een verschillend zwaartepunt qua zorgen: 1) een kleine groep die vooral bezorgd is over de gevolgen van klimaatbeleid voor de kosten van levensonderhoud (8%); 2) een kleine groep zogenoemde onbezorgden (13%); 3) een brede middengroep (41%) die gemiddeld over alles een beetje bezorgd is; 4) een groep bezorgden (15%) met zorgen over zowel de gevolgen van klimaatverandering als van klimaatbeleid voor burgers en 5) een zogenoemde klimaatgerichte groep (22%) die vooral bezorgd is over klimaatverandering en de toereikendheid van klimaatbeleid. Mensen met meer sociaal-economische hulpbronnen (opleiding, een goede financiële situatie) hebben meer kans

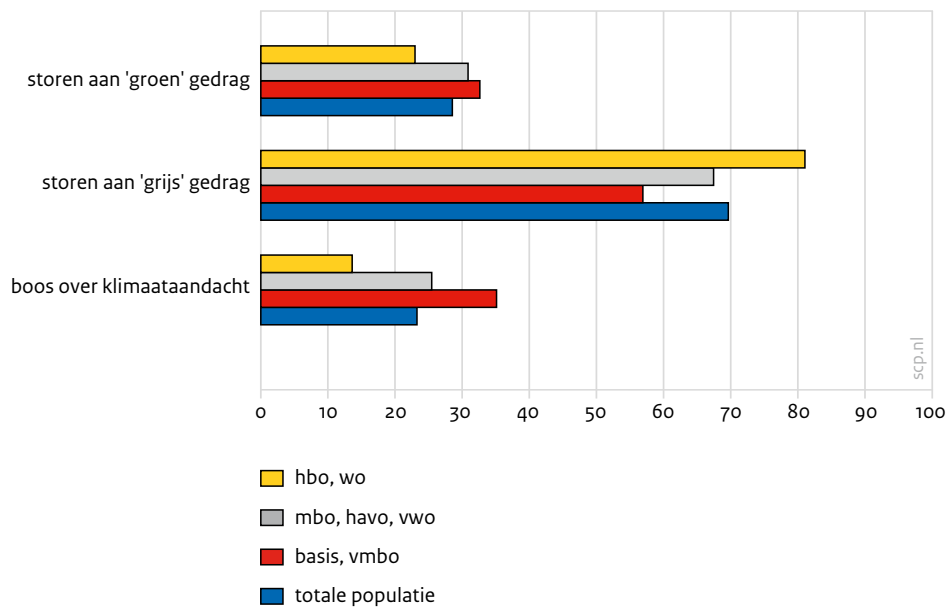
¹² Dit impliceert niet dat mensen met een hbo- of wo-diploma minder bijdragen aan CO₂-emissies. Mensen met een hoger inkomen hebben een grotere CO₂-voetafdruk dan mensen met een lager inkomen (o.a. doordat zij (gemiddeld) een grotere woning en vaker een auto bezitten en meer vliegen) (Ecorys 2022). Mensen met een hbo- of wo-diploma hebben gemiddeld vaker een hoger inkomen. Een verband tussen opleiding en uitstoot staat daarmee uiteraard niet vast, maar het is ook niet uitgesloten dat mensen met een hbo- of wo-diploma (vanwege een gemiddeld betere financiële situatie) gemiddeld ook meer uitstoot veroorzaken dan mensen met een andere opleidingsachtergrond.

om in de laatste groep te vallen dan tot de middengroep, terwijl mensen in een slechtere financiële situatie meer kans hebben om in groep 1 en 4 te vallen dan in de middengroep (De Kluisenaar en Flore 2021).

Sociale norm lijkt te verschuiven

Veel mensen storen zich weleens aan anderen die geen rekening houden met duurzaamheid of aan mensen die daar juist erg mee bezig zijn (65% en 41% in 2019) (De Kluisenaar en Flore 2021). In recente cijfers uit 2022 zien we dat die eerste groep groter is (70%), terwijl de laatste groep kleiner is (28%). Het begrip voor onduurzaam gedrag lijkt af te nemen. Dit roept de vraag op of de sociale norm aan het verschuiven is. Er zijn grote verschillen naar opleiding.

Figuur 4.3 Overzicht van indicatoren voor sociale spanningen en onvrede rond het thema klimaat en duurzaamheid, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)



Bron: SCP (SCO'22)

4.3.2 Betrokkenheid bij klimaatbeleid

1) Steun voor overkoepelende doelen klimaatbeleid

Groter ervaren belang van een nationale bijdrage aan klimaataanpak

Er is enige consensus over het belang van mondiale klimaataanpak, maar meer verdeeldheid over de zin van nationale aanpak. Sommigen wijzen op de kleine rol die Nederland kan spelen in de mondiale context en stellen de zin van (pijnlijke) maatregelen in Nederland ter discussie. Anderen vinden juist dat we meer moeten doen (Dekker en Den Ridder 2020; Steenbekkers en Scholte 2019). Dit beeld is mogelijk wat aan het kantelen. Recente cijfers tonen dat een meerderheid een Nederlandse bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering belangrijk vindt (85% in 2022). Daar staat tegenover dat 23% het eens is met de stelling boos te zijn over alle aandacht voor het klimaat, terwijl er (in hun ogen) belangrijkere problemen zijn. Verschillen naar opleiding zijn daarbij groot (mensen met een hbo-of wo-diploma: 35%; mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden: 14%). Het ervaren belang van klimaataanpak en een Nederlandse bijdrage daaraan is dus in het algemeen groot, maar een substantiële minderheid ervaart klimaatonvrede omdat zij andere problemen als prangender ervaren.

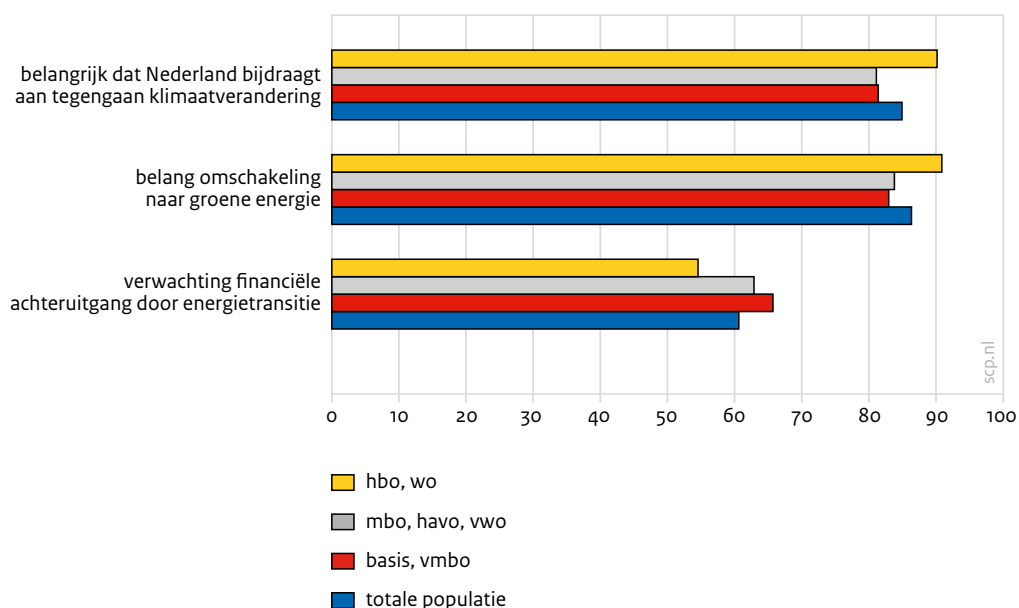
Meer kans op boosheid over prioritering klimaat ten opzichte van andere issues in specifieke groepen

Ervaren onvrede rond aspecten van klimaat en duurzaamheid hangt samen met kenmerken zoals de opleiding en financiële situatie van mensen (De Kluizenaar en Flore 2021). Een analyse met recente gegevens waarin de relatie tussen kenmerken (demografisch en hulpbron-indicatoren: economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal) en boosheid over klimaataandacht is onderzocht, laat een verband zien met opleiding, geslacht, samenstelling van het huishouden, tevredenheid over de financiële situatie, type woongemeente,¹³ sociale cohesie in de woonomgeving, vrijwilligerswerk en zelfvertrouwen. Mensen die een hbo- of wo-opleiding afrondden, scholieren/studerenden, mensen die tevredener zijn met hun financiële situatie, vrouwen, bewoners van welvarende woongemeenten en universiteitssteden (vs. bewoners van kleinschalige gemeenten), mensen die wonen in een buurt waar mensen elkaar kennen (sociale cohesie) en mensen die vrijwilligerswerk doen hebben daarbij een lagere kans om boosheid te rapporteren. Een aanvullende analyse laat ook een relatie zien met vertrouwen in de regering. Dit werkt mogelijk twee kanten op: het is denkbaar dat onvrede over beleid en de gevolgen daarvan voor burgers leidt tot lager vertrouwen, maar ook dat er eerder boosheid ontstaat over beleid als burgers al weinig vertrouwen hebben in de regering.

Ervaren belang energietransitie breed gedragen

De meeste mensen hechten belang aan de overgang van fossiele bronnen (bv. kolen, olie, gas) naar duurzame bronnen van energie (bv. zon, wind) om klimaatverandering tegen te gaan (76% in 2019; 86% in 2021/2022) (De Kluizenaar en Flore 2021). Daarbij zijn wel zorgen: veel mensen verwachten er door de energietransitie financieel op achteruit te gaan (61%). Slechts 8% verwacht erop vooruit te gaan. Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden zijn hier bezorger over dan mensen met een hbo- of wo-diploma. Zoals we in de slotbeschouwing bespreken, zijn die zorgen niet geheel onterecht.

Figuur 4.4 Ervaren belang en zorgen over gevolgen energietransitie, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2021 en 2022 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (NIB'21 en '22); SCP (SCO'22)

¹³ Ingedeeld volgens de SCP-gemeentetypologie (Vermeij et al. 2021).

Met de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 begon het grootste militaire conflict in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog. Internationale sancties tegen Rusland volgden. De oorlog zorgde voor energieprijzen op recordhoogte en sterke inflatie. De gevolgen zijn ook voor Nederlandse burgers voelbaar. Nederland is mede door de afbouw van de eigen gaswinning in toenemende mate afhankelijk geworden van Russisch gas. Op Europees niveau is een plan voorgesteld om de afhankelijkheid van energiebronnen uit andere landen, waaronder Rusland, voor 2030 uit te faseren (REPowerEU). Zo wil Europa zorgen voor meer (betaalbare, veilige en duurzame) energie. Het is de vraag of de huidige onzekerheid rond energie voor een verschuiving heeft gezorgd in de Nederlandse publieke opinie omtrent het belang van de overstap van fossiele bronnen (bv. aardgas) naar duurzame energiebronnen. We zien zo'n verandering in de periode juli 2021 tot en met juni 2022 nog niet in onze gegevens terug. Mogelijk komt dit deels doordat het ervaren belang al hoog is. Het ervaren belang is mogelijk de afgelopen maanden verder gestegen, doordat steeds meer mensen te maken krijgen met hogere (variabele) tarieven doordat vaste contracten aflopen, terwijl in het stookseizoen het energiegebruik veelal stijgt.¹⁴

2) Steun voor specifieke klimaatmaatregelen

Een andere belangrijke vraag is of overheidsingrijpen instemming heeft van de bevolking. We gaan daarop in voor een aantal voor burgers prominente beleidsontwikkelingen die eerder zijn beschreven in paragraaf 4.2.

Niet iedereen kan en wil op dezelfde manier meekomen met woningverduurzaming

Een van de voor burgers meest ingrijpende maatregelen is de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De helft van de mensen steunde het aardgasvrij-wonenbeleid in 2019 (49%), ruim een kwart niet (27%) (De Kluizenaar en Flore 2021). Mensen die hbo of wo afrondden staan hier gemiddeld positiever tegenover dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden. Er is gemiddeld meer steun voor dit beleid onder mensen in een betere financiële situatie. Dit hangt voor een deel samen met een hoger vertrouwen in de regering en lagere bezorgdheid over de impact van klimaatbeleid op de eigen manier van leven in die groep (Scholte et al. 2020). De steun voor subsidie voor woningverduurzaming is hoog (79%) (De Kluizenaar en Flore 2021). In 2019 overwoog nog minder dan de helft (42%) van de woningeigenaren een aardgasvrij alternatief te kiezen wanneer hun huidige cv-ketel aan vervanging toe was (Scholte et al. 2020) en veel woningeigenaren namen een afwachtende houding aan (Steenbekkers en Scholte 2019; Steenbekkers et al. 2021a). Mogelijk speelt mee dat er veel onzekerheid is over goede alternatieven en overheidsplannen. Het ligt in de lijn der verwachting dat door de huidige geopolitieke situatie en de zorgen over energie en energieprijzen, de steun voor het aardgasvrijbeleid is toegenomen en meer woningeigenaren tot verduurzaming overgaan. Hoewel de langere wachttijden door toegenomen vraag, het tekort aan technische vakmensen (bv. installateurs) en lange levertijden van benodigde materialen (bv. zonnepanelen, warmtepompen) tot vertraging kunnen leiden (TK 2021/2022b).

We zien mensen die voorlopen en achterblijven. Woningeigenaren met een betere financiële situatie en een hbo- of wo-diploma hebben meer kans om bij de voorlopers te horen, terwijl ouderen, alleenstaanden en mensen die moeilijker kunnen rondkomen meer kans hebben om bij de achterblijvers te horen (Scholte et al. 2020; De Kluizenaar et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021a). De oproep de eigen woning te verduurzamen kan (te) veel van burgers vragen. Vaak is niet alleen een grote financiële investering nodig, maar ook tijd, kennis en (digitale en organisatorische) vaardigheden. Daarin zijn grote verschillen tussen burgers. Ook zijn er grote verschillen in context die zorgen voor ongelijke toegang tot woningverduurzaming. Terwijl sommige woningen ingrijpende, complexe renovaties vragen, volstaat een relatief eenvoudige ingreep in andere woningen. In sommige woningen is verduurzaming niet toegestaan (bv. door monumentale status). En er zijn verschillen tussen huurders en kopers. Huurders hebben zelf niet (of beperkt) de mogelijkheid te verduurzamen, doordat zij daarin sterk afhankelijk zijn van de verhuurder. Verhuurders dragen investeringskosten voor woningverduurzaming, die zij terug zullen willen verdienen (bv. via de huur en via subsidies of andere financiële regelingen voor private verhuurders). Zij profiteren namelijk zelf meestal niet van de lagere energierekening. Mensen die wonen in een woning met een vereniging van eigenaren (vve) zijn vaak ook beperkt in hun mogelijkheden zelf actie te ondernemen. Volgens een recente schatting van de Nationale Ombudsman zouden circa 4 miljoen mensen niet in staat zijn om zelf hun huis te verduurzamen (Bokhorst et al. 2022).

¹⁴ De enquête Nederland in Beeld wordt continu afgenomen en omvat een groot aantal waarnemingen (circa 400 respondenten per maand). Dit biedt de kans om op maandniveau te kijken naar de publieke opinie.

Lokaal opwekken van energie

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) waarbij burgers en lokale beleidsmakers in gesprek gingen over de realisatie van lokale energieprojecten, laat zien dat zij verschillend denken over wie op lokaal niveau aan zet is. Terwijl de overheid van burgers verwacht dat zij steeds meer meedenken, meebeslissen en meedoen, klinkt bij een deel van de burgers de roep om meer regie vanuit de overheid in het zorgdragen voor deze complexe zaak. Burgers hebben hier volgens de deelnemers vaak onvoldoende kennis, deskundigheid, menskracht en middelen voor. Zij uiten zorgen dat niet iedereen mee kan doen en mee kan profiteren. Een deel ziet dan ook het liefst dat de overheid het regelt in het belang van iedereen (De Kluzenaar et al. 2022). Deelnemers zien niet altijd een rol voor zichzelf, hoewel enkelen zich kunnen voorstellen zelf een bijdrage te leveren. Onzekerheid over het eigen kunnen komt vaak in de argumentatie terug (heb ik daar wel genoeg kennis voor?). Ook speelt een gebrek aan vertrouwen (in de overheid en/of in bedrijven), tijd en interesse een rol. Veel deelnemers zien op tegen lastige discussies en meningsverschillen bij bijeenkomsten en vrezen voor sociale spanningen in de lokale gemeenschap. Conflicten rond lokale duurzaamheidsplannen zijn lastig te voorkomen, mede doordat omwonenden zich overvallen kunnen voelen door de plannen en initiatiefnemers niet altijd zijn voorbereid op weerstand. Ze kunnen langdurig effect hebben op de sociale samenhang in lokale gemeenschappen (Mensink 2021).

Mobiliteit

In 2019 bestaat enige steun voor subsidie voor de aanschaf van elektrische auto's (voor: 59%, tegen: 18%), voor de vliegtaks (voor: 49%, tegen: 28%) en het verlagen van de maximumsnelheid naar 100 km/u (voor: 36%, tegen: 40%) (De Kluzenaar en Flore 2021).

Arbeidsmarkt

De energietransitie gaat gepaard met grote veranderingen op de arbeidsmarkt, die mede gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt extra sterk voelbaar zijn. De veranderingen gaan snel. Eerder was er vooral zorg over het verdwijnen van grijze banen in de fossiele sector. De zorg was dat, als deze werknemers niet zouden kunnen doorstromen naar nieuwe banen, dit zou kunnen leiden tot verliezers op de arbeidsmarkt (Straver et al. 2017). Nu ligt vooral de nadruk op zorgen over de tekorten op de arbeidsmarkt, waardoor niet voldaan kan worden aan de sterk groeiende vraag naar werknemers voor het toenemend aantal groene banen, onder meer in de techniek en ICT, om de energietransitie in goede banen te kunnen leiden (SER 2018; Phlippen en Duijn 2022; PBL 2022).

SCP-onderzoek toont aan dat het aantrekken van personeel op de krappe arbeidsmarkt het meest genoemde knelpunt is voor werkgevers (Swart en Van der Laan 2022). Dit onderzoek laat ook zien dat ongeveer vier op de vijf werkgevers milieu- en klimaatverantwoord ondernemen zien als hun verantwoordelijkheid en zich daar ook op verschillende manieren voor inzetten. Zij geven aan dit vooral te doen uit een gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

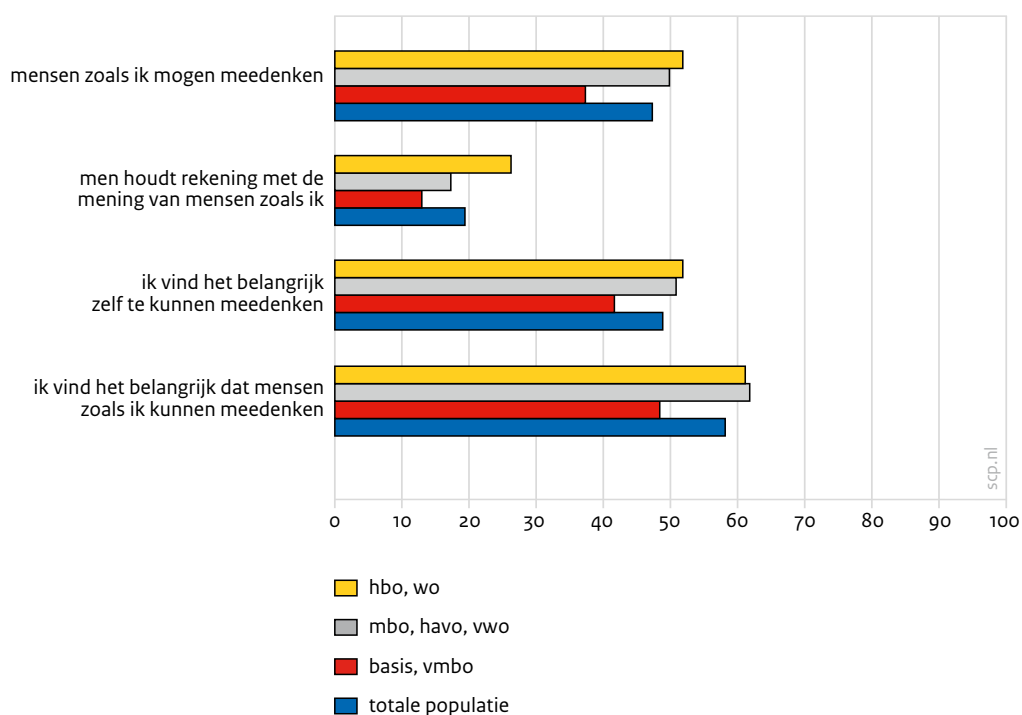
Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid

Onderzoek van het SCP en de Radboud Universiteit laat zien dat – na uitleg over wat een burgerforum is – een meerderheid het algemene idee van een burgerforum over maatschappelijke thema's op lokaal (66%) of nationaal niveau (54%) steunt. Een meerderheid (55%) steunt het idee van een burgerforum over klimaat. Mensen vinden dat een burgerforum een goede aanvulling of correctie op de representatieve democratie kan zijn, omdat het een manier is om de ervaringen en opvattingen van gewone mensen in te brengen in het politieke debat. Mensen zien echter ook nadelen aan een burgerforum. Zo zijn er zorgen over een gebrek aan deskundigheid van deelnemers, over een te grote diversiteit aan meningen om tot goede beslissingen te komen, dat verkeerde overwegingen meespelen en de vrees dat de grootste schreeuwers de discussie zullen domineren. Minder dan de helft van de mensen is bereid zelf aan een burgerforum over klimaat deel te nemen. Redenen om niet mee te willen doen zijn een gebrek aan kennis, tijd en interesse. Terwijl de steun voor het idee van een burgerforum even groot is onder mensen, zijn personen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden gemiddeld minder geneigd mee te doen (Den Ridder et al. 2021; De Koning et al. 2023).

Mensen vinden vaker dat mensen zoals zij mee mogen denken over klimaatbeleid (47%) dan niet (20%). Personen met een hbo- of wo-diploma vinden beduidend vaker dat mensen zoals zij mogen meedenken (52%) dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden (37%). Tegelijkertijd hebben mensen niet het gevoel dat er goed rekening wordt gehouden met de mening van mensen zoals zijzelf (19% wel, 42% niet). Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden hebben vaker het gevoel dat er niet goed rekening wordt gehouden met hun mening (48%) dan mensen met een hbo- of wo-diploma (33%).

Desalniettemin vinden *alle* groepen vaker dat er niet goed rekening wordt gehouden met hun mening dan wel. Mensen geven vaker aan dat zij het belangrijk vinden om zelf mee te kunnen denken over het klimaatbeleid (49%) dan niet (13%). Ook hier zien we verschillen naar opleiding. Mensen met een hbo- of wo-diploma (52%) vinden het vaker belangrijk om zelf mee te denken dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden (42%). Het percentage mensen dat het belangrijk vindt dat mensen zoals zij in het algemeen mee kunnen denken ligt wat hoger (gemiddeld 58%; mensen met een afgeronde havo-, vwo-, mbo-, hbo- of wo-opleiding: 61-62%; mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden: 48%), slechts 8% vindt dat niet belangrijk. Kortom; ruim de helft van de mensen vindt het belangrijk dat mensen zoals zij met het klimaatbeleid mee mogen denken en iets minder dan de helft heeft ook het gevoel dat die mogelijkheid er is. Slechts een minderheid heeft het gevoel dat er met de mening van burgers zoals zij ook daadwerkelijk rekening gehouden wordt.

Figuur 4.5 Burgerbetrokkenheid bij beleid: ervaren belang, naar opleiding, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)



Bron: SCP (SCO'22)

3) Steun voor huidige verantwoordelijkheidsverdeling

Vanuit de samenleving klinkt de roep om meer overheidsregie in het borgen van maatschappelijke belangen (Blijleven en Kooiker 2022; De Kluizenaar et al. 2022). Als burgers het voor het zeggen zouden hebben, dan zouden zij primair de landelijke overheid verantwoordelijkheid willen geven voor het verduurzamen van het Nederlandse energiegebruik in het algemeen (73% wil veel tot heel veel verantwoordelijkheid leggen bij de landelijke overheid; 65% bij bedrijven, 63% bij gemeenten en 42% bij burgers). Specifiek waar het gaat om lokale duurzame energieprojecten (wind en zon) vindt 69% dat de landelijke overheid veel tot heel veel verantwoordelijkheid moet nemen; 58% vindt dat (ook) gemeenten dit moeten doen. De belangrijkste redenen om die verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen, zijn dat de overheid kan 'zorgen voor de benodigde financiële investering', 'zorgen dat kosten en opbrengsten eerlijk worden verdeeld', 'zorgen dat iedereen meeprofiteert' en 'zorgen dat iedereen mee kan doen'. Een meerderheid van de burgers (58%) vindt overigens ook dat bedrijven veel tot heel veel verantwoordelijkheid moeten nemen, met als belangrijkste redenen dat bedrijven kunnen 'zorgen voor de benodigde financiële investering', 'kennis en vaardigheden inbrengen' en 'zorgen voor een goede kwaliteit van zulke projecten'. Het minst vaak wordt geantwoord dat men hiervoor graag veel tot heel veel verantwoordelijkheid bij burgers zou willen leggen (slechts 23%).¹⁵

¹⁵ Voor meer inzicht in burgervisies op verantwoordelijkheidsverdeling in verschillende maatschappelijke opgaven op basis van deze grootschalige vragenlijststudie in het LISS-panel, zie Wagemans en Peters (nog te verschijnen).

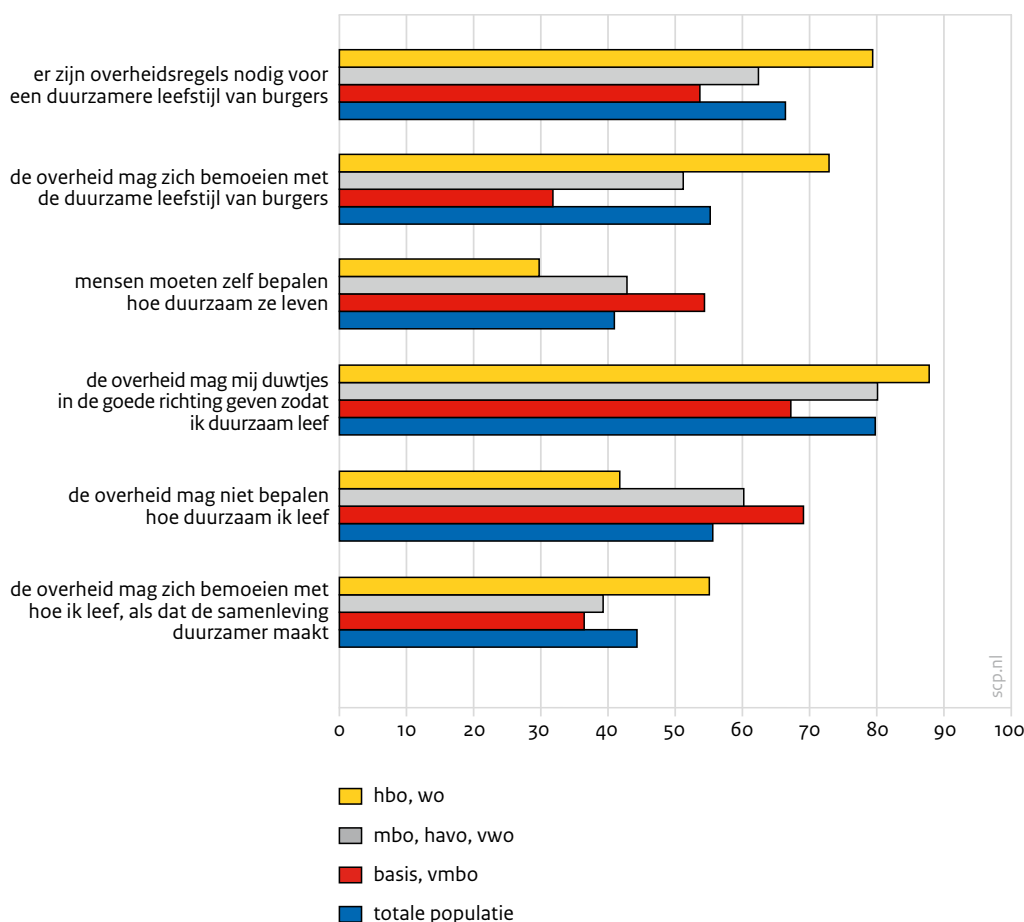
We zien grote verschillen tussen burgers en beleidsmakers in hun visies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en de (decentrale) overheid. Deelnemers aan focusgroep-gesprekken dragen het idee van burgerinitiatieven voor lokale energieprojecten vaak een warm hart toe. Tegelijkertijd uiten zij zorgen over de haalbaarheid en wenselijkheid van de brede toepassing van een model waarin burgers die verantwoordelijkheid moeten dragen, vanwege zorgen over gebrek aan kennis en kunde en over toename van sociaal-economische ongelijkheid. Ambtenaren geven juist de voorkeur aan dit model en zijn positiever over de haalbaarheid en wenselijkheid, mits is voorzien in de juiste toetsende beleidskaders, ondersteuning en facilitering. Een deel van de burgers vindt dat de overheid hiermee verantwoordelijkheid afschuift en burgers overvraagt. Burgers en beleidsmakers delen de zorg dat een ongelijk speelveld en ongelijke machtsverhoudingen tussen bedrijven en burgers nadelig zullen zijn voor burgers wat betreft mogelijkheden voor het opzetten van initiatieven, zeggenschap en opbrengstdeling. Hoewel er in de deelnemersgroepen zowel onder burgers als ambtenaren vertrouwen is in de competentie van bedrijven, vrezen beide groepen dat winstdoelstellingen ten koste gaan van maatschappelijke belangen (De Kluizenaar et al. 2022).

4) Steun voor verschillende typen klimaatmaatregelen varieert

Niet alle klimaatmaatregelen kunnen op evenveel steun rekenen van burgers (Scholte et al. 2020; Steenbekkers en Scholte 2019; De Kluizenaar en Flore 2021). Dat belonende maatregelen vaak op meer steun kunnen rekenen dan maatregelen met een meer bestraffend karakter, lijkt ook te gelden voor klimaatmaatregelen. Zo is de steun voor woningverduurzamingssubsidie het grootst (79%) en de steun voor de vleistaks en de verlaging van de maximumsnelheid het laagst (40% en 39%) (De Kluizenaar en Flore 2021). Maar we zien ook een aantal opvallende zaken. Zo is de steun voor één maatregel met belonend karakter (subsidie voor bedrijven om hun fossiele brandstofgebruik te verminderen: 61%) zelfs lager dan de bestraffende variant (belastingverhoging voor bedrijven die veel fossiele brandstoffen gebruiken: 73%). En het contrast in steun voor bepaalde belonende en bestraffende maatregelen, zoals subsidie voor aanschaf van elektrische auto's (59%) en de vliegtaks (49%), is relatief klein. De meeste mensen vinden dat de overheid 'duwtjes in de goede richting' mag geven, zodat zij op duurzame manier leven (80%). Maar die steun daalt zichtbaar naarmate de overheid zich meer dwingend bemoeit met de levensstijl van burgers. Zo zijn meningen meer verdeeld bij de stellingen: 'Om ervoor te zorgen dat mensen duurzamer gaan leven zijn overheidsregels noodzaak' (eens: 66%, oneens: 18%) en 'De overheid mag zich bemoeien met hoe ik leef, als dat de samenleving duurzamer maakt' (eens: 44%; oneens: 33%).¹⁶ Verschillen naar opleiding zijn groot. Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden staan duidelijk minder positief tegenover overheidsbemoeienis met de eigen leefstijl dan mensen met een hbo- of wo-diploma.

¹⁶ Ook is de stelling voorgelegd: 'De overheid mag niet voor mij bepalen hoe duurzaam ik leef, dat bepaal ik zelf' (eens: 56%, oneens: 25%) (SCP/CBS (CV/SLI'19-'22)).

Figuur 4.6 Aandeel dat het eens is met gedragsbeïnvloeding door de overheid, naar opleiding, totale populatie, personen van 16 jaar en ouder, 2019-2022 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (CV/SLI'19-'22)

4.4 Slotbeschouwing

4.4.1 Reflectie

Verduurzaming vraagt om integraal beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief

De klimaat- en energietransitie vormt een complex maatschappelijke vraagstuk en is sterk verweven met het leven van burgers en de kwaliteit van de samenleving. De transitie brengt inclusie- en verdelingsvraagstukken met zich mee, met effecten op de sociaal-economische positie van burgers en (on)gelijkheid. Keuzes en beleidsontwikkeling vragen om integrale afweging vanuit een bredewelvaartsperspectief. Wat vinden we als samenleving belangrijk voor de toekomst? Welke beleidskeuzes vraagt dat?

Ervaren belang en ervaren urgentie groot

De meeste mensen vinden tegengaan van klimaatverandering en de overgang naar een duurzame energievoorziening belangrijk en ruim de helft denkt ook na over aanpassingen in het dagelijks leven. Verduurzaming kan burgers en de samenleving als geheel weerbaarder maken, bijvoorbeeld voor toekomstige stijging van energiekosten of schaarste.

Hulpbronnen en onvrede over prioritering klimaat ten opzichte van andere problemen

Er zijn grote verschillen tussen burgers individueel en tussen groepen burgers in hulpbronnen. Het gaat daarbij niet alleen om verschillen in economisch kapitaal (bv. inkomen, vermogen, opleiding) die vaak wel in het vizier zijn, maar ook om verschillen in sociaal kapitaal (bv. sociaal netwerk), cultureel kapitaal (bv. taal- en digitale vaardigheden, leefstijl) en persoonskapitaal (bv. fysieke en mentale gezondheid,

zelfbeeld en zelfvertrouwen). Zo laat de notitie Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties zien dat problemen niet evenredig over de bevolking zijn verdeeld: de kans op stapeling van problemen is groter bij ouderen (65-plussers), alleenstaanden, eenoudergezinnen en mensen met een migratie-achtergrond. Tegelijkertijd beschikken mensen zonder problemen vaak over meer hulpbronnen dan mensen met een stapeling van problemen. In deze bijdrage zien we dat boosheid over de aandacht voor klimaat ten opzichte van andere problemen samenhangt met demografische kenmerken en hulpbronnen (o.a. geslacht, samenstelling van het huishouden, opleiding, stedelijkheid, tevredenheid over de financiële situatie, sociale cohesie in de woonomgeving, sociaal netwerk en zelfvertrouwen). Een aanvullende analyse laat ook een verband zien met het vertrouwen van burgers in de regering. Mogelijk worden verschillen in onvrede over aandacht voor klimaat ten opzichte van andere voor burgers belangrijke problemen deels verklaard door ervaren in- en exclusie (kan en wil iedereen wel meedoen?) en/of doordat mensen met weinig inkomen mogelijk relatief hard geraakt worden door de gevolgen van klimaatbeleid.

Diverse belemmeringen remmen woningverduurzaming

De huidige hoge energieprijzen en een groeiend aanbod aan oplossingen, geven de energietransitie momentum. Het aantal woningen met zonnepanelen is sterk toegenomen en het elektrisch wagenpark groeit snel. Toch gaat verduurzaming op verschillende terreinen nog niet snel genoeg om de ambities uit het coalitieakkoord te realiseren (PBL 2022). Arbeidsmarktcrisps en materialentekort belemmeren verduurzaming van de bestaande bouw en samen met de stikstofcrisis ook de (in het coalitieakkoord geambieerde) nieuwbouw van 100.000 woningen per jaar (PBL 2022). Burgers ervaren ook financiële en praktische belemmeringen voor woningverduurzaming. Daarnaast spelen onzekerheden (bv. over resterende woonduur, alternatieven en beleid), timing (verbouwing bij verhuizing), tijd, kennis en vaardigheden een rol (Scholte et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021a; De Kluzenaar et al. 2022). Woningverduurzaming is voor velen niet toegankelijk (bv. door afhankelijkheid van anderen, zoals de verhuurder of een vve) (Bokhorst et al. 2022). Dat burgers vaak nog een afwachtende houding aannemen moet dus niet te snel geduid worden als onwil of een gebrek aan probleembesef.

Verschuiving van de sociale norm?

Het aandeel mensen dat zich soms stoort aan anderen die 'helemaal geen rekening houden met milieu, klimaat of duurzaamheid' stijgt, terwijl het aandeel mensen dat zich juist soms stoort aan 'mensen die heel erg bezig zijn met milieu, klimaat of duurzaamheid' daalt. Dit roept de vraag op of de sociale norm aan het verschuiven is. Uit de literatuur is bekend dat mensen niet alleen tot klimaatgedrag worden gemotiveerd door individuele waarden, maar ook door groepswaarden (Langley et al. 2020). Ervaren verschuiving van de sociale norm kan zichzelf zo versterken. De overheid kan deze ontwikkeling in de samenleving verder versterken door duidelijk te maken dat Nederland verduurzaming voor klimaat, natuur en milieu belangrijk vindt en daar consistent beleid op te voeren.

Sociale samenhang: klimaat als splijtzwam of als verbinder?

Mensen met een hbo- of wo-diploma storen zich vaker aan niet-duurzaam gedrag, terwijl mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden zich vaker storen aan mensen die zich juist erg duurzaam gedragen. Duurzaam gedrag hangt ook samen met opleiding. Zo hebben mensen met een hbo- of wo-diploma en mensen in een betere financiële situatie een hogere kans om tot de voorlopers te horen bij woningverduurzaming. Mensen met een hbo- of wo-diploma denken vaker na over aanpassing van hun dagelijks gedrag voor het klimaat. Zij consumeren vaker maatschappelijk bewust dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden (Schyns 2016). Dit betekent niet automatisch dat mensen met een hbo- of wo-diploma ook een minder grote milieu-impact hebben. Het consumptiepeil is bij hen naar verwachting hoger, doordat zij zich vaak meer kunnen veroorloven. De hoogste inkomens veroorzaken de meeste broeikasgasuitstoot, doordat zij (gemiddeld) vaker in een grote woning wonen, een auto bezitten en vliegen (Ecorys 2022). Dat mensen met een hbo- of wo-diploma op sommige vlakken duurzamer consumeren, wordt mogelijk niet alleen verklaard door verschillen in probleembewustzijn, maar ook doordat duurzame consumptie voor mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden minder toegankelijk is (Schyns 2016). Zij hebben (gemiddeld) minder inkomen en duurzame alternatieven (bv. biologische producten en nieuwe zuinige apparaten) zijn vaak duurder. Als een groene leefstijl meer de norm wordt en een deel van de mensen niet kan (of wil) meedoen, kan dit leiden tot moraliserend gedrag, frictie en tegenstellingen in de samenleving. De verschillen naar opleiding in het zich storen aan niet-duurzaam (of duurzaam) gedrag duiden al in die richting. De transities zó inrichten dat groene keuzes betaalbaar en laagdrempelig toegankelijk worden, ook voor mensen met weinig inkomen, kan helpen voorkomen dat bestaande scheidslijnen in de samenleving groter worden.

Rechtvaardige verdeling: aandacht nodig voor mechanismen die leiden tot ongelijke verdeling

Beleid voor een klimaatneutrale samenleving doet een beroep op overheden, bedrijven en burgers en brengt lasten en lusten met zich mee. Hoe die balans uitpakt voor burgers individueel, voor verschillende groepen in de samenleving en de samenleving als geheel, staat niet vast en is mede afhankelijk van beleidskeuzen. Zo kan toepassing van het principe dat de vervuiler betaalt in het belastingstelsel (bv. belasting op aardgas, benzine) verhoudingsgewijs zwaar drukken op de kosten van levensonderhoud van mensen met weinig inkomen. Die groep is ook zonder extra belastingen al een relatief groot deel van het inkomen kwijt aan energie. Daar komt bij dat zij zich duurzame alternatieven (bv. een zuinige woning, isolatie, zonnepanelen, warmtepomp of elektrisch voertuig) moeilijker kunnen veroorloven. Zo kunnen mechanismen optreden die leiden tot toename van ongelijkheid. Diverse studies geven inzicht in het effect van dergelijke mechanismen: mensen met weinig inkomen zijn gemiddeld een groter deel van hun inkomen kwijt aan kosten die verband houden met het klimaatbeleid¹⁷ dan hogere inkomens (Vergeer et al. 2017) en geven vaker aan niet in staat te zijn de kosten van woningverduurzaming te betalen (Kullberg en Ras 2019). Woningverduurzaming is voor een aanzienlijk deel van de huishoudens niet toegankelijk (Bokhorst et al. 2022), de mogelijkheden om te verduurzamen zijn ongelijk verdeeld en hogere inkomens profiteren het meest van verduurzamingssubsidies en andere financiële ondersteuningsmaatregelen (Vergeer 2017; Steenbekkers et al. 2021a). Zo kan klimaatbeleid onbedoeld denivelleren.

Niet alleen verschillen in de financiële situatie kunnen ongelijkheid vergroten in de transitie. Verduurzaming vraagt ook om vaardigheden waarover burgers in verschillende mate beschikken (bv. digitale vaardigheden, taalvaardigheden, organisatievaardigheden). Daardoor vindt niet iedere burger even gemakkelijk toegang tot overheidsvoorzieningen. Ook beschikt niet elke burger in gelijke mate over relaties en sociale netwerken om bij aan te haken of om ondersteuning te vragen. Het individuele vermogen om mee te kunnen doen, kan als nieuwe scheidslijn tussen burgers fungeren. Het is belangrijk om bij de ontwikkeling van beleid met dergelijke verschillen tussen burgers rekening te houden. Ook uit landen-vergelijkend onderzoek komen duidelijke signalen naar voren dat het risico van ongelijke verdeling van lusten en lasten van klimaatbeleid op de loer ligt, wanneer hier niet steeds nadrukkelijk aandacht voor is in beleidsontwikkeling en uitvoering (Markkanen en Anger-Kraavi 2018). Voorafgaand aan de ontwikkeling van klimaatbeleid is vaak maar beperkt sprake van discussie over de rechtvaardigheid van verdelingen en komt dit daardoor onvoldoende aan bod in de beleidsvorming (WRR 2023).

Effecten van de oorlog in Oekraïne op bestaanszekerheid in Nederland

De enorme prijsstijgingen in 2022 door de oorlog in Oekraïne versterken de zorgen over dagelijkse uitgaven voor huishoudens die financieel al krap zitten (Den Ridder et al. 2022). De recente *Stresstest kosten van het levensonderhoud* van het CPB laat zien dat door de aanhoudende prijsstijgingen tot 1,2 miljoen huishoudens, vooral huishoudens met weinig inkomen, financieel in de problemen kunnen komen (Schulenberg en Vlekke 2022). De Nationale Ombudsman krijgt steeds meer signalen van burgers die moeilijk rond kunnen komen door de stijging van de energierekening. Recent onderzoek van TNO naar energiearmoede in Nederland bevestigt het beeld dat het aantal huishoudens dat kampt met energiearmoede is toegenomen (tot circa 600.000 in 2022). Zonder compensatiemaatregelen was dit naar verwachting zelfs opgelopen tot ruim een miljoen huishoudens (Mulder et al. 2023). Hoewel de toekomstige prijsontwikkeling zich moeilijk laat voorspellen,¹⁸ is de verwachting dat wonen in slecht geïsoleerde woningen steeds duurder wordt, terwijl niet iedereen even makkelijk in staat is de woning te isoleren. De Nationale Ombudsman concludeert dat juist degenen die nu (verder) in de problemen dreigen te komen, de mogelijkheden en voorzieningen vanuit de overheid voor woningverduurzaming niet goed weten te vinden (Bokhorst et al. 2022). Beleid dat inzet op het belasten van burgers, zal zich er dus zowel rekenschap van moeten geven dat denivellerende mechanismen kunnen optreden, als dat de financiële rek om die lasten te kunnen dragen er bij veel huishoudens al uit is.

Burgers ervaren onrechtvaardige verdeling, verwachten financiële achteruitgang en groei ongelijkheid

Veel burgers hebben het gevoel dat de lasten van klimaat aanpak oneerlijk zijn verdeeld tussen bedrijven en burgers en tussen arme en rijke burgers. Veel burgers verwachten ook dat de transitie zal zorgen voor achteruitgang in hun financiële situatie en een grotere kloof tussen arm en rijk (De Kluizenaar en Flore

¹⁷ Netto-uitgaven zijn in deze studie gedefinieerd als uitgaven min subsidies (uitgaven zoals investeringen in klimaatneutrale technologie en betalingen in verband met door overheid ingezette financiële instrumenten om CO₂-uitstoot te ontmoedigen).

¹⁸ Dat komt door onzekerheden over het beschikbaar komen van meer duurzame energie, de ontwikkeling van internationale markten, grondstofschaarste en de gevolgen van het totale pakket aan beleidsmaatregelen voor de energierekening van huishoudens (o.a. ETS-gebouwde omgeving, belastingen op gas/elektriciteit).

2021). Veel burgers vinden dat grote bedrijven nog te weinig verantwoordelijkheid nemen, terwijl die in hun ogen juist het grootste verschil kunnen maken (Den Ridder en Dekker 2019; De Kluizenaar en Flore 2021). Onderzoek in focusgroepen laat een gebrek aan vertrouwen in de intenties van grote bedrijven zien. Deelnemers vrezen dat bedrijven winstmaximalisatie boven het publieke belang zullen stellen (De Kluizenaar et al. 2022). Zulke gevoelens kunnen de acceptatie van (pijnlijke) maatregelen voor burgers ondermijnen. Burgers vinden een rechtvaardige verdeling van klimaatbeleid vaak belangrijker dan maximale emissiereductie (WRR 2023). De aanvaarding van een ambitieus klimaatbeleid is voorwaardelijk, laat ook een brede klimaatraadpleging uit 2021 zien. Zo is voor burgers de zichtbaarheid dat andere maatregelen maximaal zijn toegepast en de grote vervuilende sectoren ook streng worden aangepakt een belangrijke voorwaarde voor aanvaarding van maatregelen die de persoonlijke levenssfeer van burgers direct raken. Daarnaast zijn het beschermen van huishoudens met lage inkomens, het voorkomen van een toenemende kloof tussen arm en rijk en een positieve baten-kostenverhouding voor burgers voorwaarden voor aanvaarding (Mouter et al. 2021). Wat burgers zien als een rechtvaardige verdeling in het Nederlands klimaatbeleid hangt sterk af van het soort vraagstuk en het type maatregel en kunnen sterk verschillen van de huidige praktijk (WRR 2023).

4.4.2 Reflectie beleidsplannen

Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid

Veel mensen zijn kritisch op de politiek (Miltenburg et al. 2022; zie ook de notitie Democratie en vertrouwen). Hun zorgen gaan vaak over de afstand tussen de politiek en de samenleving. Burgers hebben het gevoel dat politici weinig gevoel hebben voor wat er in de samenleving speelt, waardoor politici besluiten nemen die niet goed aansluiten bij wat er onder burgers leeft (Den Ridder et al. 2022). Een positieve ontwikkeling is de groeiende erkenning van het belang rekening te houden met burgers (en verschillen tussen burgers). Bijvoorbeeld door aandacht te hebben voor de mate waarin zij betrokken kunnen en willen zijn en in wat zij daarvoor nodig hebben. Dit werkt door in beleidsontwikkelingen, zoals de aandacht voor burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid laat zien. In beleidsvoorbereiding is meer aandacht nodig voor burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling (De Kluizenaar et al. 2022) en op de rechtvaardigheid van verdelingen (WRR 2023). Grotere burgerbetrokkenheid aan de voorkant van beleidsontwikkeling kan daaraan bijdragen.

Streven naar verduurzaming en brede welvaart in samenhang

In Europese beleidsontwikkeling krijgen maatschappelijke thema's een centralere plek in beleid. Zo legt de Europese Green Deal de verbinding met sociaal-maatschappelijke doelen, zoals ondersteuning voor kwetsbaardere huishoudens in de transitie, duurzame banen en gezond en betaalbaar voedsel. Op nationaal niveau zien we parallellen terug, bijvoorbeeld in de aandacht voor ondersteuning van verschillende groepen burgers in het woningverduurzamingsbeleid en in het Actieplan groene en digitale banen. Ook de ambitie van lokaal eigendom – hoewel gedreven vanuit het belang meer draagvlak te creëren en zo het proces te versoepelen – biedt kansen voor het terugvloeiën van rendementen naar de samenleving en zeggenschap van burgers over veranderingen in hun omgeving. Meer aandacht is nodig om de kansen die de transitie biedt om de brede welvaart in Nederland te versterken nog beter te signaleren en benutten. Bijvoorbeeld door in visievorming (bv. de langetermijnstrategie voor de Nederlandse energievoorziening; het Nationaal Plan Energiesysteem 2050), beleidsontwikkeling en implementatie aan brede welvaart een centrale plek toe te kennen in het afwegingskader.

Aandacht voor mensen in kwetsbaardere positie

We zien in beleidsdoelen aandacht voor specifieke groepen terug. Zo is er in het woningverduurzamingsbeleid aandacht voor groepen met weinig inkomen (in financiering en aanvullende maatregelen), geeft het kabinet aan inzicht te willen in (het voorkomen van) risico's op mobiliteitsarmoede voor verschillende groepen en is er in het Actieplan groene en digitale banen aandacht voor groepen die nu nog aan de kant staan. In hoeverre dit zich vertaalt in het versterken van de positie van burgers in het algemeen, groepen in kwetsbare positie in het bijzonder en de samenleving als geheel, is afhankelijk van implementatie en uitvoering.

In de gedachtenvorming over nieuw beleid is van belang steeds na te blijven gaan of en welke alternatieven voor maatregelen denkbaar zijn die zowel het klimaat als de burger dienen. Zo kan de overheid in het arbeidsmarktkraptebeleid een actieve rol spelen door het vergroten van toegang voor mensen met meer afstand tot de arbeidsmarkt, mogelijkheden voor ontwikkeling, de aanpak van discriminatie op de arbeidsmarkt en het versterken van de positie en de onderhandelingsmacht van verschillende groepen

werknemers op de arbeidsmarkt (Olsthoorn en Roeters 2023). Dit kan hand in hand gaan met het verkleinen van het tekort aan voor de transitie benodigde vakmensen. Zo kan arbeidsmarktkraptebeleid bijdragen aan een toekomstbestendigere arbeidsmarkt, verduurzaming en het verkleinen van sociale ongelijkheid. Dat vraagt een overkoepelende benadering in het arbeidsmarktkraptebeleid, met nadrukkelijke aandacht voor de afruilen in de te nemen keuzes (bv. in hoeverre mag het oplossen van tekorten in de techniek ten koste gaan van andere sectoren, of van de ruimte die overblijft voor onbetaalde arbeid (bv. zorgtaken)?).

Daarnaast is aandacht nodig voor kansen op synergie (bv. hogere kwaliteit van werk als onderdeel van de oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt, waardoor betaald werk ook positief bijdraagt aan de kwaliteit van leven en beter te combineren is met onbetaalde verantwoordelijkheden in het leven van burgers (Roeters et al. 2021; Olsthoorn en Roeters 2023)). Ook blijft de uitdaging om oplossingen voor acute problemen op korte termijn, rakend aan meerdere maatschappelijke vraagstukken, te verbinden aan domeinoverstijgende oplossingen voor de lange termijn. Zo worden financiële problemen voor mensen met weinig inkomen op de korte termijn verzacht via verschillende compensatiemaatregelen. De toename in energiearmoede is beduidend minder groot dan zonder compensatiemaatregelen het geval was geweest (Mulder et al. 2023).

Voor de lange termijn zijn echter meer structurele oplossingen nodig, die burgers in een kwetsbare positie weerbaarder maken voor toekomstige prijsstijgingen. Het versneld verduurzamen van slecht geïsoleerde woningen van groepen met een groot risico op energiearmoede kan daar bijvoorbeeld aan bijdragen. Dit is tot op heden beperkt ingezet en is hard nodig. In het buitenland is ervaring opgedaan met diverse effectief gebleken aanpakken (zie Steenbekkers et al. 2021b).

Overvraging van burgers en decentrale overheden?

In de transitie wordt een steeds groter beroep gedaan op lokale overheden en burgers (Blijleven en Kooiker 2022). De ontwikkeling van de Regionale Energiestrategieën (RESsen), de gemeentelijke regie in de wijkgerichte aanpak van woningverduurzaming, de ambitie van 50% lokaal eigendom in lokale energieprojecten en het vergroten van burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid zijn daar voorbeelden van. Er zijn echter grenzen aan de bijdrage die burgers kunnen (en willen) leveren. Dit kan een risico vormen voor de effectiviteit van beleid. We zien aanwijzingen voor een spanningsveld tussen verwachtingen van burgers in beleid en het daaraan kunnen en willen voldoen van burgers. Het opzetten van lokale energieprojecten, bijvoorbeeld, is in de ogen van veel burgers een complexe verantwoordelijkheid, die niet zonder meer bij burgers kan worden neergelegd. Zij uiten zorgen dat verschillen tussen burgers in beschikbare kennis en vaardigheden, sociaal netwerk en middelen, lokale context en mogelijkheden zullen zorgen dat het recht van de sterkste geldt.

Er kan ook niet altijd van worden uitgegaan dat er tijd en ruimte is voor extra taken (De Kluienaar et al. 2022; Hoff et al. 2021). In de leefsituatie van burgers stapelen verantwoordelijkheden zich op (bv. werk, mantelzorg, zorg voor kinderen, huishouden, deelname aan verenigingsactiviteiten, vrijwilligerswerk). Dat kan tot overvraging leiden (Roeters et al. 2021; Olsthoorn en Roeters 2023). Beleid dat inzet op gedragsverandering moet voldoende laagdrempelig en praktisch inpasbaar handelingsperspectief bieden, met oog voor differentiatie in mogelijkheden, zodat mensen kunnen bijdragen op een manier die past bij hun mogelijkheden en die hen niet overvraagt. Burgers baseren hun handelen niet alleen op eigenbelang (bv. bezit, status, eigen welbevinden, gemak, comfort), maar ook op collectieve belangen (bv. zorg voor natuur en milieu en ideeën over algemeen welzijn) (Bouman et al. 2018, 2020). Individueel verantwoordelijkheid nemen voor collectieve zaken vraagt veel van burgers en is niet voor iedereen weggelegd. Het gaat om het realiseren van publieke doelen en publiek belang. De overheid heeft daarin een belangrijke taak en kan niet volstaan met faciliteren alleen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De overgang naar een klimaatneutrale samenleving vraagt keuzes rond welke verantwoordelijkheden waar belegd moeten zijn en welke verantwoordelijkheden burgers kunnen en willen dragen. Voor de legitimiteit van overheidsbeleid dat een beroep doet op burgers, is van belang dat burgers het probleem zien en dat zij aanvaarden dat zij in het algemeen belang ook zelf een bijdrage moeten leveren aan de oplossing (Van Noije 2019). Burgers zien het probleem: het bewustzijn van klimaatverandering, de urgentie van mitigatie en het belang van de overstap naar duurzame energie leeft breed. Tegelijkertijd leven er vragen rond wie waarvoor primair aan zet is en of ieder wel zijn deel doet. De visies van burgers en decentrale ambtenaren in focusgroepen op burgerbetrokkenheid en overheidsverantwoordelijkheid in

lokale energieprojecten lijken te verschillen, maar komen meer overeen op de gewenste publieke uitkomsten. Deelnemers beargumenteren hun visie namelijk op basis van waarden en gewenste sociaal-maatschappelijke uitkomsten (bv. een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, het terugvloeien van baten naar de samenleving, inclusiviteit (profiteert iedereen mee ongeacht woonplek, sociaal netwerk, beschikbare tijd, vaardigheden of middelen?), sociale samenhang, voldoende inspraak voor burgers en breed gedragen oplossingen). Onderliggend aan deze discussie lijkt de fundamentele vraag te schuilen welke verantwoordelijkheidsverdeling deze publieke belangen het beste kan dienen. Hieronder liggen normatieve vragen over welke waarden en sociaal-maatschappelijke doelen een duurzaam energiesysteem kan en moet dienen, rekening houdend met de grondrechten van burgers. De antwoorden op die vragen zijn bouwstenen voor een langetermijnvisie die kan bijdragen aan legitimiteit van beleid (De Kluizenaar et al. 2022).

Een langetermijnvisie op de te dienen maatschappelijke doelen en hoe die het best te bereiken, gaat vooraf aan de vraag wie er waarvoor aan zet is. Wanneer helder is (of en) welke rol burgers kunnen spelen, is van belang dat zij hun rol voor zich kunnen zien en dat zij een duidelijk handelingsperspectief hebben, redenerend vanuit realistische mensbeelden (Gebhardt en Feijten 2022) opdat ze die verantwoordelijkheden ook redelijkerwijs kunnen dragen. Wanneer beleid het belang van het thema blijft benadrukken en daarbij aanstuurt op het neerleggen van verantwoordelijkheden bij burgers terwijl zij zich machteloos voelen, kan dit op den duur leiden tot legitimiteitsproblemen, ook als maatregelen op vrijwilligheid berusten. Ervaren overvraging en gebrek aan erkenning van hun zorgen kan van invloed zijn op de acceptatie van beleid en op het vertrouwen van burgers in de overheid.

4.4.3 Tot slot

Transities die een fundamentele maatschappelijke verandering vragen, dwingen ons tot nadenken over de samenleving waarin wij willen leven. Door brede welvaart een centrale plek toe te kennen in het afwegingskader, kunnen verduurzaming en brede welvaart in samenhang worden nagestreefd. Wat is er in het hier en nu nodig om langetermijndoelen te bereiken? En waar zitten de afruilen in de te maken keuzes, bijvoorbeeld ten aanzien van welvaart en welbevinden in het hier en nu en later? Verduurzaming vraagt daarbij ook om voldoende rekening te houden met mogelijkheden (en onmogelijkheden) van verschillende groepen burgers.

De laatste jaren is veel geïnvesteerd in het beter betrekken van gedragskennis in beleid. Dat is in zichzelf een goede ontwikkeling. Tegelijkertijd moet ervoor gewaakt worden het burgerperspectief niet plat te slaan tot gedragsverandering (sbereidheid) en draagvlak, waarbij de nadruk te eenzijdig op het (individuele) kunnen, willen en doen van burgers wordt gelegd. Op die manier kunnen risico's voor ernstige negatieve gevolgen voor groepen in de samenleving over het hoofd gezien worden en kansen voor veranderingen die bijdragen aan de bredere kwaliteit van leven worden gemist. Er is een beweging nodig van 'hoe burgers meekrijgen' (denken vanuit beleid) naar 'hoe met én voor burgers' (denken vanuit burgers). In aanvulling op de inzet van gedragskennis, is inzet van kennis nodig over sociaal-culturele maatschappelijke ontwikkelingen en over uitsluitingsmechanismen die voortkomen uit sociale ongelijkheid, kansenongelijkheid en ongelijke machtsverhoudingen, waardoor bepaalde groepen in de samenleving niet meer (of minder goed) mee kunnen doen en daardoor achterop raken. Dit vraagt beleid te bedenken vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief, voorbij gedragskennis en draagvlak.

Wat zijn de effecten van maatregelen (individueel en in samenspel met andere maatregelen) voor groepen in de samenleving die verschillen in hulpbronnen? Wat zijn de effecten van maatregelen voor die hulpbronnen in verschillende groepen? Verduurzamingsbeleid kan onbedoeld tot sociale uitsluitingsmechanismen leiden die mensen in een kwetsbare positie brengen (of houden). Mits hiervoor voldoende aandacht is in de ontwikkeling van beleid, kunnen daarentegen ook kansen worden benut om de veerkracht en weerbaarheid van individuele burgers, groepen in de samenleving en samenleving als geheel te versterken. Het is daarom van belang na te gaan welke mechanismen kunnen bijdragen aan veranderingen ten gunste van burgers. De klimaatopgave vraagt een aantrekkelijk langetermijnperspectief. Het gaat niet alleen over broeikasgasemissiereductie, maar ook over ongelijkheid, werkgelegenheid, leefbaarheid, verantwoordelijkheidsverdeling en machtsverhoudingen. De vraag is niet alleen: wat willen we stoppen? Maar ook: waar willen we heen?

Literatuur

- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overheidsvisies op verantwoordelijkheid 2012-2021: van 'loslaten' naar regeren met akkoorden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bokhorst, M., N. Ruckert, M. Klip en T. van Manen Kooij (2022). *Ongelijke toegang tot de energietransitie. Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Bouman, T., L. Steg en H.A.L.L. Kiers (2018). Measuring Values in Environmental Research: A Test of an Environmental Portrait Value Questionnaire. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 9, nr. 564, p. 1-15.
- Bouman, T., L. Steg en S.J. Zawadzki (2020). The value of what others value: When perceived biospheric group values influence individuals' pro-environmental engagement. In: *Journal of Environmental Psychology*, jg. 71, nr. 101470, p. 1.
- BZK (2022). *Beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie-Brenninkmeijer (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat. Geraadpleegd 24 juni 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.
- CBD (2020). *Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers*. Montreal: Convention on Biological Diversity - Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Geraadpleegd 24 juni 2022 via www.cbd.int/GB05.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J. den Ridder, P. van Houwelingen en E. Miltenburg (2020). *Burgerperspectieven 2020*2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO₂ voetafdruk. Inzichten uit bestaande data bronnen*. Rotterdam: Ecorys.
- Europees Parlement (EP) en de Raad van de Europese Unie (2021). Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees parlement en de raad, van 30 juni 2021, tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet"). In: *Publicatieblad van de Europese Unie*, 9 juli 2021, L.243/1.
- EZK (2019). *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd 19 oktober 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan.
- EZK (2022). *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd 24 juni via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/02/ontwerp-beleidsprogramma-klimaat.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S., C. Vrooman, J. Iedema, J. Boelhouwer en J. Kullberg (2021). *Verskil in Nederland 2014-2020. Factsheet oktober 2021*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IenW (2021). *Stand van zaken uitvoering Klimaatakkoord mobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geraadpleegd 27 juni 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/01/bijlage-1-stand-van-zaken-uitvoering-klimaatakkoord-mobiliteit-2021.
- IPCC (2018). *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Klimaatberaad (2019). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd 24 juni 2022 via www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord.
- Kloosterman, R., M. Akkermans, C. Reep, M. Wingen, H. Molnár-In 't Veld en J. van Beuningen (2021). *Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 29 november 2022 via www.cbs.nl/nl-nl/longread-rapportages/2021/klimaatverandering-en-energietransitie-opvattingen-en-gedrag-van-nederlanders-in-2020.
- Kluisenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kluizenaar, Y. de, C. Carabain en A. Steenbekkers (2020). *Klimaatbeleid en de samenleving. Een korte samenvatting van inzichten uit het SCP-onderzoek op het vlak van duurzame samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters, W. Blijleven en Y. de Kluizenaar (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kullberg, J. en M. Ras (2019). Wonen en omgeving. In: R. Bijl, J. Boelhouwer en A. Wennekers (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 275-303). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Langley, M.G., T. Bouman en L. Steg (2020). De waarden achter klimaatgedrag: Hoe persoonlijke waarden en waargenomen groepswaarden klimaatgedrag motiveren en versterken. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 95, nr. 3, p. 175-196.
- Markkanen, S. en A. Anger-Kraavi (2018). Social impacts of climate change mitigation policies and their implications for inequality. In: *Climate Policy*, jg. 19, nr. 7, p. 827-844.
- Mensink, W. (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 – 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouter, N., L. van Beek, A.R. de Ruijter, J.I. Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Delft: TU Delft.
- Mulder, P., F. Dallo Longa en A. Batenburg (2023). *Energiearmoede in Nederland 2022. Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*. Amsterdam: TNO.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: Een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olsthoorn, M. en A. Roeters (2023). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- PBL (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Phlippen, S. en S. Duijn (2022). Arbeidstekorten onder klimaatberoepen steeds grotere drempel voor de energietransitie. In: *Sustainaweekly*, 25 april 2022, p. 2-4.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2019). Publieke opinie. In: A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 53-76). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven – bericht 1/2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ROB (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur.
- Roeters, A., A. de Boer, W. Portegijs, R. Maslowski en J. Omlo (2021). *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVO (2020). *Lange Termijn Renovatiestrategie. Op weg naar een CO₂-arme Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland. Geraadpleegd 19 oktober 2022 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/06/lange-termijn-renovatiestrategie-op-weg-naar-een-co₂-arme-gebouwde-omgeving](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/06/lange-termijn-renovatiestrategie-op-weg-naar-een-co2-arme-gebouwde-omgeving).
- Scholte, S., Y. de Kluizenaar, T. de Wilde, A. Steenbekkers en C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schulenberg, R. en M. Vlekke (2022). *Stresstest kosten van het levensonderhoud*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Schwencke, A.M., L. Schreurs, L. Kik en R. Hoenkamp (2021). *Monitor 2021: Participatiemonitor. Monitor participatie hernieuwbare energie op land. Resultaten tot en met 2020. Wind op land en niet-gebouwgebonden zon*. Leiden: ASISEARCH en Bosch & van Rijn (in opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)).
- Schyns, P. (2016). *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2018). *Energietransitie en werkgelegenheid. Kansen voor een duurzame toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019). *Onder de pannen zonder gas? Woningeigenaren en hun overwegingen voor aardgasvrije alternatieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en Y. de Kluizenaar (2021a). *Woningverduurzaming: Kunnen en willen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningverduurzaming*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en W. Mensink (2021b). Meedoen aan woningverduurzaming. In: L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Straver, K., A.G. Fijn van Draat, S. van Polen, R. Kooger, M. Hulshof en B. Wesselink (2017). *De winnaars en verliezers van de energietransitie. Verkenning van problemen, visies en oplossingen*.
- Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN)
- Swart, L. en S. van der Laan (2022). Ondernemen organisaties op milieu- en klimaatverantwoorde wijze? In: *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers - editie 3*. Geraadpleegd 8 december 2022 via digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-3/ondernemen-organisaties-op-milieu-en-klimaatverantwoorde-wijze.
- TK (2019/2020). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*. Brief van 25 november 2019 van de minister van EZK inzake aanbidding Integrale Nationale Energie- en Klimaatplan (INEK) aan Eerste Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 32813, nr. L.
- TK (2021/2022a). *Inzet op arbeidsmarktkrapte voor de klimaat- en digitale transitie*. Brief van de ministers van Economische Zaken en Klimaat en voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer van 15 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29544, nr. 1120.
- TK (2021/2022b). *Aanhangsel van de Handelingen*. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, Aanhangsel 2651.
- TK (2022). *Aanpak arbeidsmarktkrapte*. Brief van 24 juni 2022 van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Armoedebeleid Participatie en Pensioenen (APP), Economische Zaken en Klimaat (EZK), Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) en Langdurige Zorg en Sport (LZS) aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29544, nr. 1115.
- TK (2022/2023). *Appreciatie resultaten gedragsscan beleidsprogramma Klimaat*. Brief van de minister van EZK aan de Tweede Kamer van 11 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 32813, nr. 1117.
- Vergeer, R. (2017). *Wie profiteert van het klimaatbeleid? Verdeling van subsidies en belastingkortingen tussen armere en rijkere huishoudens*. Delft: CE Delft.
- Vergeer, R., F.J. Rooijers en M. Davidson (2017). *Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid: de impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid*. Delft: CE Delft.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Vermeij, L., J. Iedema, J. Boelhouwer, I. Ooms en J. Kullberg (2021). *Vier typen gemeenten. Een laagdrempelig instrument om de belangrijkste verschillen tussen gemeenten een plek te geven in SCP-onderzoek* (achtergrondnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (nog te verschijnen). *Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

5 Democratie en vertrouwen

Lonneke van Noije, Josje den Ridder en Bram Geurkink

5.1 Steun voor de democratische rechtsstaat en zijn instituties

Een voortdurende opgave in een democratische rechtsstaat zoals de onze, is om te zorgen dat er voldoende steun is voor de democratie en haar instituties. Een legitiem bestuur draagt bij aan een stabiel en effectief bestuur, en daarmee aan de kwaliteit van de samenleving, waarin mensen problemen aangepakt, doelen verwezenlijkt en rechten beschermd zien. Zorgen over politiek en democratie zijn van alle tijden. Dat is niet verwonderlijk; de democratie is een breed gedragen ideaal, maar in de praktijk van alledag zijn er voortdurend spanningen, bijvoorbeeld tussen luisteren naar burgers en het nemen van moeilijke beslissingen voor de langere termijn, of tussen het zoeken naar consensus en het waarden van tegengestelde belangen en opvattingen. De wijze waarop politiek en bestuur met dergelijke dilemma's omgaan, beïnvloedt hun legitimiteit. Dit valt deels in kaart te brengen met objectieve indicatoren. Daarbij kan gedacht worden aan indicatoren voor *good governance*, zoals de mate van corruptie en de inrichting van het openbaar bestuur. Maar alle goede intenties en goed gedrag ten spijt, legitimiteit staat of valt met de toekenning ervan door burgers. De subjectieve percepties en aanvaarding door burgers van de democratie en politieke instituties als de regering en het parlement staan daarom centraal in deze notitie.

5.1.1 Legitimiteit als structurele basis voor vertrouwen

Institutioneel vertrouwen verwijst naar het geloof dat 'de overheid' het juiste zal doen, of tenminste de intentie en competentie heeft om het juiste te doen en zich daarvoor inzet (Thomassen et al. 2017). Wat volgens burgers 'het juiste' is, en in hoeverre de overheid daaraan volgens hen tegemoet komt, is bepalend voor de legitimiteit die de overheid in hun ogen geniet (Easton 1957; Netelenbos 2016; Thomassen en Van Ham 2017). De mate waarin de overheid deze legitimiteit kan bevestigen, zorgt voor een structurele basis voor vertrouwen.

Vertrouwen en legitimiteit worden in de literatuur regelmatig door elkaar gebruikt. Ze liggen in elkaars verlengde, maar zijn geen pseudoniemen (Andeweg 2014; Thomassen et al. 2017). Legitimiteit verwijst naar de morele criteria waaraan de overheid steeds moet voldoen om haar bestaansrecht 'te bewijzen', terwijl vertrouwen zowel op morele gronden als op instrumentele motieven (zoals eigenbelang) gebaseerd kan zijn (Thomassen en Van Ham 2017). Als mensen gezagsuitoefening legitiem vinden, aanvaarden zij het vrijwillig op morele gronden: omdat ze het gerechtvaardigd vinden, óók als het niet in hun eigen voordeel is, en óók als ze het er niet mee eens zijn (Andeweg 2014; Beetham en Lord 1998; Dahl 1982; Gilley 2006; Weber 1978 [1922]).

Die morele aanvaarding van gezag is betekenisvol, omdat het de kans vergroot dat mensen als constructief-kritische burgers aan de democratische rechtsstaat deelnemen (Andeweg 2014; Gilley 2006; Tyler 2000). Steun vanuit een instrumenteel belang verdwijnt zodra dat belang niet meer wordt gediend; daardoor is ook de bereidheid tot inwilliging van beleid grilliger. Een legitieme overheid doet gemakkelijker een beroep op een individueel plichtsbesef. Een niet-legitieme overheid kun je eenvoudiger terzijde schuiven, of zien als een vrijbrief voor ondermijnend gedrag (Van Noije 2019). Zo is legitimiteit bepalend voor de stabiliteit van de democratische rechtsstaat (Habermas 1996; Thomassen et al. 2017). Een dip in toegekende legitimiteit is dan ook zorgwekkender dan een dip in vertrouwen, omdat dit laatste ook kan wijzen op een tijdelijke ontevredenheid over actueel overheidsfunctioneren onder gezond kritische burgers (Decreus 2011; Lenard 2008).

5.1.2 Leeswijzer

Een zekere mate van institutioneel vertrouwen en legitimiteit is dus van belang voor een stabiel bestuur en een goed functionerende democratie. Blind vertrouwen in een democratie is niet wenselijk; diep wantrouwen evenmin. Het is vooral van belang dat burgers de instituties van de democratie en de mensen die erin werkzaam zijn kritisch volgen en op relevante aspecten beoordelen (zie o.a. Van der Meer en Zmerli 2017; Norris 2022). In deze notitie kijken we daarom niet alleen naar het niveau van institutioneel – in dit geval politiek – vertrouwen en legitimiteit, maar ook naar achterliggende criteria waarop mensen

politieke instituties kunnen beoordelen. Dit wijst ons in de richting van de belangrijkste pijnpunten in het functioneren van de democratie, die het vertrouwen of de legitimiteit kunnen helpen verklaren.

Na een schets van beleid ter verbetering van de democratische rechtsstaat voor herstel van vertrouwen (§ 5.2), bespreken we de ontwikkelingen in de publieke opinie op dit gebied (§ 5.3). Naast tevredenheid met de democratie, politiek vertrouwen en een eerste globale indicator van legitimiteit, gaan we in op drie elementen waarvan bekend is dat ze bijdragen aan een legitiem bestuur, te weten houdingen over 1) responsiviteit, 2) de mate waarin de overheid rechtvaardig optreedt en 3) de mate waarin de overheid presteert. We kijken vervolgens welke van deze elementen het sterkst samenhangen met politiek vertrouwen. In de slotparagraaf (§ 5.4) vatten we de belangrijkste bevindingen samen en doordenken we de beleidsimplicaties. We richten ons in deze bijdrage vooral op de nationale overheid.

5.2 Kabinetsbeleid ter versterking van democratie en rechtsstaat

Vertrouwen van burgers in de overheid is afhankelijk van de zekerheid die de overheid kan bieden bij de oplossing van maatschappelijke problemen; nu, in de komende maanden, in de jaren die voor ons liggen. Zekerheid dat de overheid doet wat ze zegt en zegt wat ze doet. De formatie moet in dienst van dat vertrouwen staan.

(TK 2020/2021b: 1)

Deze oproep van informateur Tjeenk Willink vond gehoor in coalitieakkoord dat VVD, D66, CDA en ChristenUnie eind 2021 sloten, met daarin aandacht voor maatregelen ter versterking van de democratische rechtsstaat. De veronderstelling was dat als de democratische rechtsstaat op een aantal pijnpunten zou worden aangepakt, dit randvoorwaarden zou scheppen voor het herstel van vertrouwen onder burgers, dat in de periode vóór 2021 geschonden zou zijn door onder meer de toeslagenaffaire en de afhandeling van de gaswinning in Groningen.

Al het overheidsbeleid kan invloed hebben op het vertrouwen en de legitimiteit. We beperken ons tot het beleid dat gericht is op het verbeteren van het eigen functioneren van de overheid, met als doel vertrouwen (terug) te winnen. Op hoofdlijnen kan dit beleid worden ingedeeld in vier strategieën, te weten:

- 1 rechtvaardiger wetgeving en beleidsuitvoering
- 2 het versterken van tegenmacht
- 3 het vergroten van invloed van burgers op de besluitvorming
- 4 het beschermen van de democratische rechtsstaat tegen antidemocratische krachten

5.2.1 Rechtvaardiger wet- en regelgeving en uitvoering

De toeslagenaffaire en de afhandeling van gaswinning in Groningen hebben het herstel van de democratische rechtsstaat, en daarmee het vertrouwen van burgers, hoog op de agenda van het kabinet gezet. Het kabinet zoekt dat herstel in een betere aansluiting van de beleidsuitvoering op de behoeften en omstandigheden van mensen. Om de menselijke maat terug te brengen, moet wet- en regelgeving eenvoudiger en realistischer worden. Ook moeten evaluaties in het uitvoeringsproces worden ingebouwd. Daarnaast wil het kabinet het voor professionals in de beleidsuitvoering mogelijk maken af te wijken van procedures als zij constateren dat de gevolgen voor mensen onevenredig nadelig of onrechtvaardig uitpakken. Bovendien moet het voor burgers gemakkelijker worden om in contact te komen met de overheid (VVD et al. 2021).

Om een start te maken met deze ambities, heeft het kabinet de staatscommissie Rechtsstaat voorgesteld. Deze commissie moet adviseren hoe de onderlinge verhoudingen tussen de drie staatsmachten verbeterd kunnen worden, zodat burgers beter beschermd zijn tegen de overheid (TK 2021/2022a).¹ Ook heeft het kabinet ingestemd met de instelling van de staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, die onderzoek gaat doen naar de oorzaken van en effectieve interventies tegen discriminatie en racisme binnen alle sectoren inclusief de overheid.² Begin 2022 werd een internetconsultatie onder de bevolking gehouden om inzicht te krijgen in wetten en regels waardoor mensen disproportioneel in de knel kunnen komen. Er zijn drie wetswijzingen voorgesteld om de politieke en financiële onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtsspraak te bevorderen.³ Binnen departementen zijn inmiddels eenheden

¹ Hiermee voert het kabinet de motie van Tweede Kamerleden Omtzigt en Van Dam uit, ingediend naar aanleiding van het rapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (TK 2020/2021a).

² Hiermee voert het kabinet de motie van Tweede Kamerlid Asscher uit.

³ Dit gebeurde op aanbeveling van de Raad van Europa (Group of States against Corruption (GRECO)).

opgericht om misstanden te voorkomen dan wel op te lossen. Zo kent het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) sinds 2022 de Unit Signalering en Responsiviteit, die tot doel heeft signalen van burgers in de knel op te pikken, op waarde te schatten en er betekenisvolle opvolging aan te geven. Dit moet soms tot individuele oplossingen en soms tot systeemveranderingen leiden. Ook is eind 2021 binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het programma Dialoog en Ethiek opgericht. Dit moet de gesprekscultuur tussen ambtenaren binnen departementen verbeteren, zodat zij signalen van misstanden zoals de kinderopvangtoeslagaffaire vroegtijdig bespreekbaar willen en durven maken.

5.2.2 Versterking tegenmacht

Een van de klachten over de heersende politiek-bestuurlijke cultuur, is dat de uitvoerende macht binnen de trias politica te veel macht heeft gekregen (Mair 2013; Wille 2022a). Het kabinet-Rutte IV is voornemens om de uitvoerende macht meer aan democratische en staatrechtelijke controle te onderwerpen en de positie van instituties met tegenmacht te versterken.

Het kabinet wil de positie van de Tweede Kamer versterken door een duidelijkere scheiding tussen Kamer en kabinet, meer financiële armslag voor de Kamer en een betere informatiepositie van de Kamer. Ook moeten toezichthouders meer middelen krijgen, met wettelijke verankering van hun onafhankelijke positie. Topambtenaren zouden minder vaak van positie moeten wisselen, waardoor relevante expertise langer behouden blijft. De rechterlijke macht moet worden versterkt en de gang naar de rechter moet voor burgers laagdrempeliger worden gemaakt. Om de positie van de pers als tegenmacht te versterken, heeft het kabinet investeringen in onafhankelijke (ook lokale) media en onderzoeksjournalistiek toegezegd. Persvrijheid moet als democratische kernkwaliteit worden bewaakt, terwijl nepnieuws en desinformatie moeten worden bestreden.

Er worden inmiddels stappen genomen om enkele van deze voornemens in praktijk te brengen. Ter versterking van de Eerste Kamer bereidt de minister van BZK een wetsvoorstel voor invoering van het grondwettelijk terugzendrecht voor.⁴ Ook diende het kabinet het voorstel in om de verkiezingsprocedure voor de Eerste Kamer grondwettelijk aan te passen, waardoor ze op grotere afstand van de dagelijkse politiek komt te staan en meer ruimte moet krijgen voor reflectie over de kwaliteit van wetgeving (TK 2019/2020b). Ter verbetering van haar eigen controlerende, wetgevende en representatieve functie bracht een werkgroep van de Tweede Kamer in december 2021 een rapport uit met praktische suggesties om de eigen werkprocessen te verbeteren (TK 2021/2022g). Het kabinet is op dit punt nog niet met maatregelen gekomen.

Het kabinet wil de positie van de rechterlijke macht versterken via de invoering van constitutionele toetsing, dat wil zeggen dat rechters Nederlandse wet- en regelgeving aan de grondwet mogen toetsen. Nederland is tot op heden een van de weinige landen waar dat niet mogelijk is (zie o.a. Remkes et al. 2018: 195; TK 2021/2022b).

Voor de tegenmacht op decentraal niveau is de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022 ingevoerd. Deze geeft lokale raadsleden en statenleden meer controle-instrumenten bij regionale samenwerkingen.

Voor de interne tegenspraak binnen ministeries, wat zo had gefaald bij de toeslagenaffaire, noemden we al het programma Dialoog en Ethiek. Voor de publieke tegenspraak zet het kabinet sterk in op meer *transparantie* van de overheid. Daartoe is op 1 mei 2022 de Wet open overheid (Woo) in werking getreden,⁵ en loopt het actieplan 'Open op Orde' om de informatiehuishouding binnen alle overheidsorganen op orde te krijgen.

5.2.3 Invloed van burgers op besluitvorming

De belangrijkste manier waarop Nederlanders invloed hebben op het beleid is via algemene verkiezingen voor vertegenwoordigende organen, zoals de Tweede Kamer en de gemeenteraad. Daarnaast zijn er – al sinds de jaren zeventig – diverse inspraak- en participatietrajecten om burgers met name op lokaal niveau directere invloed op beleid te geven. Dat gebeurt soms op initiatief van de overheid, maar soms ook

⁴ Op aanbeveling van de staatscommissie Parlementair Stelsel.

⁵ De Woo (opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)) vergroot het recht op toegang tot overheidsinformatie, bevordert actieve openbaarmaking door de overheid en scherpt regels voor openheid en openbaarheid aan.

op initiatief van burgers zelf (Van Ostaaijen en Drosterij 2012). Als aanvulling op de representatieve democratie is er in het verleden ook gebruikgemaakt van vormen van directe democratie, zoals het referendum. Dit is een middel dat op lokaal niveau regelmatig wordt ingezet en op landelijk niveau tot nu toe drie keer is gebruikt. Het vorige kabinet heeft de mogelijkheid voor een nationaal referendum afgeschaft.

Het huidige systeem van evenredige vertegenwoordiging door het parlement blijkt in de praktijk niet zo evenredig, en schiet daarmee voor een grote groep Nederlanders tekort, zoals ook geconstateerd door de staatscommissie Parlementair Stelsel (Remkes et al. 2018) (zie § 5.3.3). Toch is het versterken van de democratie in het coalitieakkoord hoofdzakelijk ingevuld door het versterken van tegenmacht. Er is minder aandacht voor het versterken van de invloed van burgers op de besluitvorming. De coalitie verwijst kortweg naar de voorstellen van het kabinet-Rutte 3 ter uitvoering van de staatscommissie Parlementair Stelsel, waarvan sommige zijn bedoeld om de invloed van burgers op besluitvorming te vergroten (TK 2018/2019, TK 2019/2020a). Als beleidsambitie komt het vergroten van de invloed van burgers dus niet uit verf, maar in de concrete vormgeving van beleid lijkt er toch het een en ander gaande.

Zo werkt het kabinet aan het wetsvoorstel ‘Met een stem meer keus’, waarmee kiezers kunnen stemmen op een partij of op een specifieke kandidaat-parlementariër, waardoor voorkeurstemmen meer gewicht krijgen.⁶ Daarnaast worden vormen van democratische vernieuwing verkend, in het bijzonder het burgerforum; het kabinet verzocht het parlement te bedenken of en onder welke voorwaarden een burgerforum bij het klimaat- en energiebeleid mogelijk en wenselijk is (TK 2021/2022d). Om in het bijzonder jongeren een luider stem te geven in de politieke besluitvorming, liet de minister van BZK zich in 2019 door dertien jongerenambassadeurs adviseren over de vormgeving van een ‘jongerenparlement’. Na kritiek op onder andere de representativiteit ervan, zijn er hiervoor voorlopig geen concrete plannen. Om ongewenste beïnvloeding van de vertegenwoordigende democratie tegen te gaan, heeft de minister van BZK een wijzigingsvoorstel van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) ingediend. Hierin worden beperkingen gesteld ten aanzien van de herkomst van de giften.

Een prominente aanbeveling van de staatscommissie Parlementair Stelsel was de invoering van het bindend correctief referendum onder de juiste randvoorwaarden, om tegemoet te komen aan de behoefte van burgers om parlementaire beslissingen achteraf te kunnen terugdraaien als er geen meerderheid in de bevolking voor is. Het kabinet heeft aangegeven hiervoor zelf geen initiatief te nemen, maar initiatieven van de Tweede Kamer af te wachten. De Tweede Kamer heeft een voorstel tot invoering in behandeling.⁷

5.2.4 Beleidsinitiatief ter bescherming van de democratie en rechtsstaat

De genoemde institutionele veranderingen zijn erop gericht het functioneren van de overheid democratischer en rechtvaardiger te maken, waarmee het kabinet het vertrouwen van burgers hoopt te bevorderen. Daarnaast zoekt het kabinet ook naar maatregelen om te voorkomen dat burgers vertrouwen verliezen en als gevolg daarvan radicaliseren en de democratische rechtsstaat ondermijnen. In reactie op een motie van ChristenUnie-Tweede Kamerlid Segers (TK 2021/2022e), stelde het kabinet in juli 2022 de adviescommissie Versterken weerbaarheid democratische rechtsorde in. Deze commissie moet op basis van breed wetenschappelijk onderzoek tot inzichten komen over processen van radicalisering en politieke polarisatie, hoe de democratie hiertegen geweerde kan worden en welke rol instituties, burgers en maatschappelijk middenveld daarbij kunnen spelen (TK 2021/2022f).

⁶ De Raad van State gaf in juli 2022 een kritisch advies over het wetsvoorstel dat de minister van BZK in overweging heeft genomen (TK 2021/2022c).

⁷ Toenmalig SP-kamerlid Van Raak diende in 2019 een wetsvoorstel tot invoering van het bindend correctief referendum in. De ChristenUnie nam een amendement aan dat de uitkomstdrempel sterk verhoogde, waardoor de kans op een geldig referendum erg klein werd. Daarna is het wetsvoorstel in juli 2022 ook door voorstanders van het instrument in tweede lezing door de Tweede Kamer verworpen. SP-Kamerlid Leijten diende een dag later alweer een nieuw voorstel in voor invoering van een bindend correctief referendum.

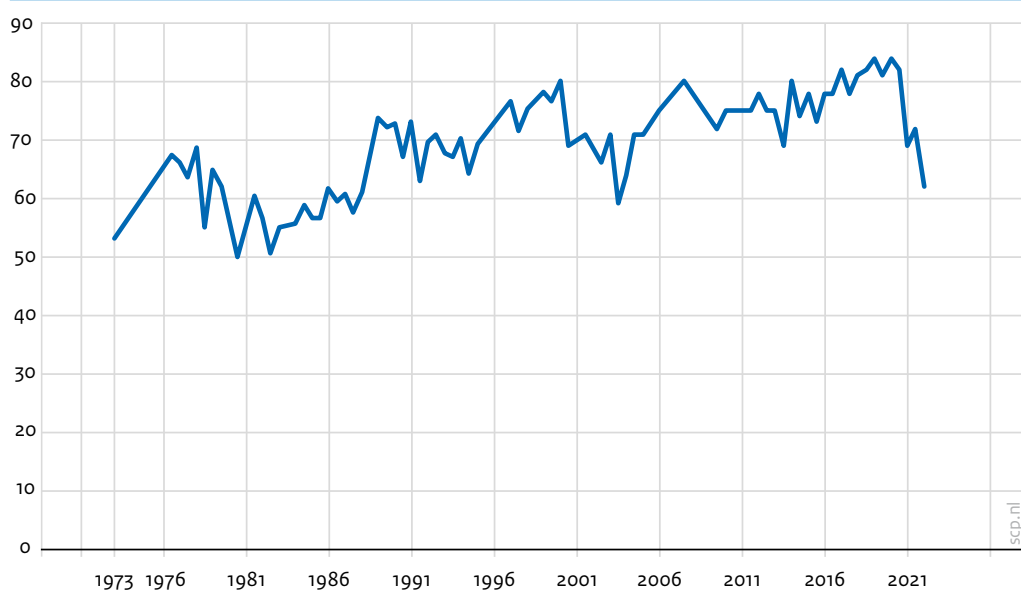
5.3 Actuele stand van zaken: burgers over democratie en politiek

5.3.1 Meer mensen ontevreden met het functioneren van de democratie

Er is onder Nederlanders brede steun voor het principe van democratie: 96% van de Nederlanders vindt een democratie de beste bestuursvorm en vindt het belangrijk om in een democratie te wonen (Den Ridder et al. 2021a). Bij het woord 'democratie' denken de meeste mensen aan vrijheid en aan het stemmen bij verkiezingen. Andere associaties gaan over regeren door het volk en gelijkheid (Den Ridder en Dekker 2015: 62-65).

In 2017 vond een meerderheid (85%) Nederland voldoende democratisch (*European Values Study (EVS)*, in: Den Ridder et al. 2021a).⁸ In het nabije verleden was ook steeds een ruime meerderheid van tussen de 70% en 80% tevreden met het functioneren van de Nederlandse democratie. Vanaf het voorjaar van 2021 is dit aandeel echter gedaald (zie figuur 5.1). In het voorjaar van 2022 was 62% tevreden met het functioneren van de democratie. Dat is op een vergelijkbaar niveau als in 2004 toen de tevredenheid met de democratie en het vertrouwen in de politiek in de nasleep van de opkomst van Fortuyn tijdelijk laag was (Bovens en Wille 2008: 284; Schyns en Van der Meer 2009: 82). De daling in het aandeel dat tevreden is over de democratie doet zich in de meeste andere EU-landen niet voor. Dat betekent ten eerste dat Nederland van de top van tevreden EU-landen is gezakt naar de subtop (Miltenburg et al. 2022: 35) en ten tweede dat we de oorzaak van deze daling in Nederland moeten zoeken (Den Ridder et al. 2022: 25). Als mensen in hun eigen woorden aangeven waarom ze (on)tevreden zijn met de Nederlandse democratie, blijkt hun onvrede vooral te gaan over de praktische invulling ervan: de politiek. Burgers vinden dat politici beter moeten luisteren, leren van fouten en eerlijker moeten zijn. Deze klachten waren er ook in 2015 al (vgl. Den Ridder en Dekker 2015), maar worden nu door meer mensen gedeeld. Als reden voor tevredenheid over de Nederlandse democratie noemen mensen het stemrecht en de vrijheid van meningsuiting.

Figuur 5.1 Aandeel dat tevreden is met het functioneren van de Nederlandse democratie, personen van 15 jaar en ouder, 1973-2022 (in procenten)^a



a 'Bent u over het algemeen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie in Nederland werkt?' Weergegeven is het aandeel dat zeer of tamelijk tevreden is.

Bron: EC (Eurobarometer 1973-zomer 2022)

⁸ Dat wil zeggen dat ze Nederland een 6 of hoger geven op een schaal die loopt van 'Nederland is helemaal niet democratisch' (1) tot 'Nederland is compleet democratisch (10)'.

Een andere manier om de steun voor de representatieve democratie in kaart te brengen, is te kijken naar het draagvlak voor alternatieven ervan. Mensen zien alternatieve besluitvormingsprocedures zoals directe democratie (bv. een referendum) of deliberatieve democratie (bv. een burgerforum) vooral als een aanvulling op de representatieve democratie en niet als een vervanging ervan (Den Ridder et al. 2021a). 58% zegt er voorstander van te zijn dat de belangrijkste beslissingen worden genomen door burgers via een referendum (Dekker en Den Ridder 2021).⁹ In 2021 geeft 63% na uitleg over burgerfora aan het een goed idee te vinden als er een burgerforum zou worden gehouden, al is er meer steun voor een burgerforum op lokaal dan op nationaal niveau (Den Ridder et al. 2021b).¹⁰

Als er grote problemen spelen, staat een deel van de bevolking open voor niet-democratische procedures, zoals het naast zich neerleggen van geldende wetten, het inperken van rechten van oppositiepartijen en het negeren van uitspraken van rechters of het parlement door de regering. Die ontvankelijkheid voor niet-democratische opties is groter onder aanhangers van PVV en FVD, maar komt over het hele politieke spectrum voor (Van Wonderen 2022).

Breed legitimiteit toegekend aan de wetten van de democratische rechtsstaat

Of de afgenomen tevredenheid met de democratie ook betekent dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat onder druk staat, komt onder meer tot uiting in de bereidheid van mensen om zich aan de spelregels van het systeem te houden. Daarbij gaat het in het bijzonder om het naleven van wetten. Dit lijkt voor bijna driekwart van de ondervraagde mensen onvoorwaardelijk het geval: zij vinden dat burgers zich altijd aan de wet horen te houden. Ruim een kwart vindt dat er omstandigheden zijn waarin mensen hun geweten mogen volgen, ook als dat betekent dat zij de wet overtreden. Dit wil niet zeggen dat een kwart van de ondervraagden de democratie en haar wetten illegitiem vindt; uit de voorbeelden die ze geven van omstandigheden waarin het overtreden van de wet naar hun mening is toegestaan, blijkt dat er in veruit de meeste gevallen sprake moet zijn van een noodsituatie waarbij iemand in levensgevaar is (zie kader 5.1).

We zien hierin niet veel verschil naar achtergrondkenmerken van mensen, zoals opleiding, leeftijd of sekse. 65+-plussers vinden iets minder vaak dat er zulke omstandigheden zijn dan 35- tot 55-jarigen. Vooral mensen die bij de vorige verkiezingen op een partij aan economisch-linkse, cultureel-conservatieve zijde hebben gestemd (BBB, FVD, JA21 of PVV), vinden veel vaker dan alle andere (niet-) stemmers dat er omstandigheden zijn waarin je je niet aan de wet hoeft te houden (zie tabel A.2 in bijlage A, te vinden via www.scp.nl bij deze publicatie).

Kader 5.1 Omstandigheden waarin je je volgens burgers niet aan de wet hoeft te houden

Mensen die vinden dat er omstandigheden zijn waarin mensen hun eigen geweten mogen volgen en zich niet aan de wet hoeven te houden, is gevraagd aan welke situaties zij dan denken. Van alle gegeven voorbeelden (775) ging een kleine 20% over gevallen van eigenrichting uit zelfverdediging of bescherming van mogelijke slachtoffers. 17% ging over het overtreden van overwegend verkeersregels voor het redden van levens. Lang niet alle voorbeelden leken strafbaar. Aanvullend noemt zo'n 6% dat mensen mogen stelen, zwartwerken of anderszins frauderen in het geval van ernstige armoede en honger. Zeker als het kinderen in nood betreft, is dit volgens de ondervraagde mensen toegestaan. Ook medisch-ethische kwesties, meestal euthanasie, zouden we tot ervaren noodsituaties kunnen rekenen; dit betrof 5%. Weinig in deze antwoorden wijst erop dat mensen de wet geen legitimiteit toekennen.

De omstandigheden in ruim 10% van de antwoorden kunnen worden samengevat als aanvaardbare burgerlijke ongehoorzaamheid om op te komen voor politieke idealen of verdrukte rechten. In meer dan de helft van deze antwoorden werd begrip getoond voor de protesten van de boeren tegen het stikstofbeleid. Ook hier geldt dat de genoemde voorbeelden niet altijd strafbaar zijn: demonstreren is een grondrecht. Af en toe werd benadrukt dat grenzen mogen worden opgezocht, maar dat geweld ontoelaatbaar is. Ook wetten die onrechtvaardig voor mensen uitpakken, achterhaald zijn of geen realiteitszin hebben ('computer says no'), mogen mensen volgens sommigen naast zich neerleggen. Dit betreft een kleine 10% van de antwoorden. Men denkt hier ook aan de slachtoffers van de

⁹ De steun voor een referendum was in Nederland altijd hoog, maar daalde sterk na het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne in 2016 (zie o.a. Den Ridder en Dekker 2019: 58). Vooral onder mensen met een hbo- of wo-diploma daalde de steun voor dit instrument.

¹⁰ Zonder uitleg over wat een burgerforum is, ligt die steun lager – onder meer omdat een groot deel van de respondenten aangeeft het antwoord niet te weten. In het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 geeft 49% aan het een goed idee te vinden als burgers kunnen meepraten in een lokaal burgerforum (21% neutraal, 7% oneens, 17% weet niet) (Den Ridder en Dekker 2023).

toeslagenaffaire en aan klokkenluiders die gesteund moeten worden. Mensen beschrijven hoe een *specifieke* wet illegitiem gevonden kan worden, waardoor deze terzijde geschoven mag worden. Er blijkt geen afwijzing van de wet of de rechtsstaat in algemenere zin uit. Die afwijzing blijkt meer uit de antwoorden waarin de regering of de overheid slechte intenties wordt verweten. In zo'n 5% van de antwoorden wordt gesteld dat de regering of overheid zich niks van mensen aantrekt, zich niet aan afspraken houdt, wanbeleid maakt en regels zelf ook aan haar laars lapt. Dus waarom zouden burgers zich dan wel aan de regels moeten houden?

Expliciete uitingen van illegitimiteit zijn zeldzaam. Slechts volgens 1% van de antwoorden hoeven mensen zich sowieso niks van de wet aan te trekken, maar moeten ze doen wat hun goeddunkt of waar ze zin in hebben. Ook is de legitimiteit van God en de Bijbel voor sommigen sterker dan die van onze democratische rechtsstaat. In 3% van de antwoorden werden zij boven de wet gesteld.

Concluderend: nood breekt wet volgens velen, maar zo'n negen op de tien mensen aanvaardden de wet in principe als democratisch ordeningsinstrument van onze samenleving. Wel kunnen belangrijke idealen en onrecht burgerlijke ongehoorzaamheid in specifieke gevallen rechtvaardigen. Dit wijst erop dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat voor Nederlandse burgers nog niet in het geding is, ondanks duidelijke ontevredenheid over het functioneren van zijn instituties. Het ontbreekt ons aan trendgegevens om te kunnen signaleren of hierin de laatste jaren iets verschoven is.

5.3.2 Politiek vertrouwen laag, vertrouwen in rechtspraak blijft hoog

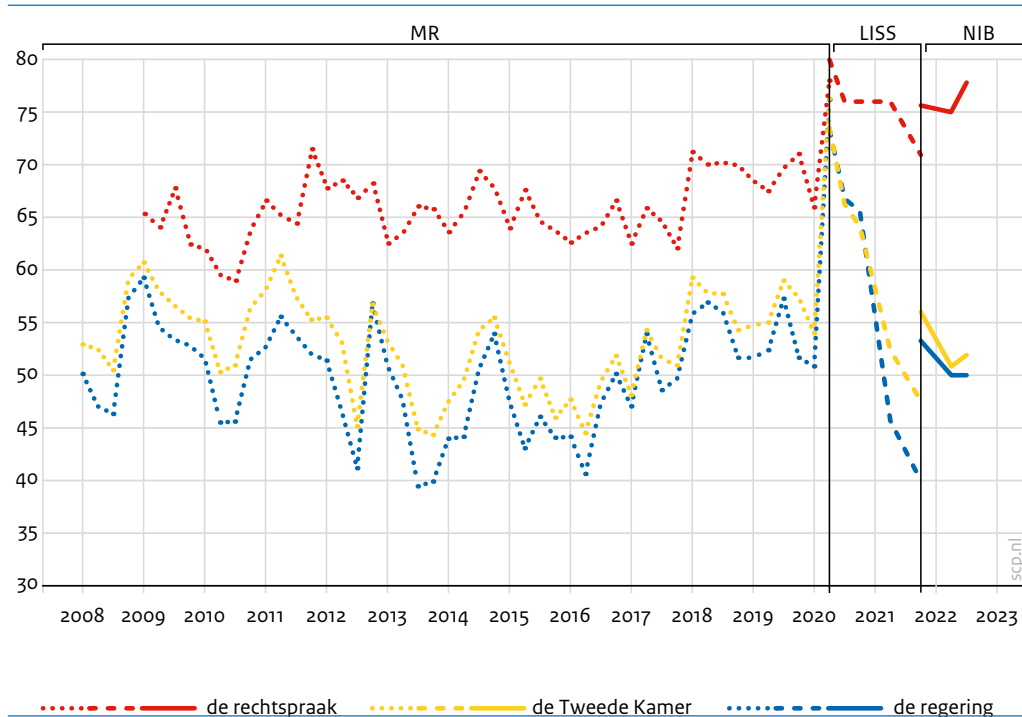
Dat mensen minder tevreden zijn over de praktische invulling van de democratie – met de politiek dus – blijkt ook uit ontwikkelingen in het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering. Het aandeel dat deze instituties een voldoende voor vertrouwen geeft, ligt lager dan het aandeel dat tevreden is met de democratie. Vanaf eind 2021 is het vertrouwen in de regering en Tweede Kamer relatief laag in vergelijking met de vijftien jaar ervoor (figuur 5.2) – iets wat extra opvalt vanwege de vertrouwenspiek aan het begin van de coronacrisis. Er waren eerder vergelijkbaar lage niveaus in politiek vertrouwen, bijvoorbeeld tijdens de vluchtelingen crisis in 2016, de economische crisis in 2012-2013 en in 2004 tijdens de lange nasleep van de Fortuyn-revolte.¹¹ De oorzaak daarvan werd gezocht in de combinatie van een economische recessie en politieke instabiliteit (Bovens en Wille 2008). De oorzaak van het lage vertrouwen in de politiek sinds 2021 ligt eveneens in een combinatie van factoren. De lange formatie na de verkiezingen van 2021 die leidde tot een kabinet van dezelfde partijen en met dezelfde politieke hoofrolspelers, de cumulatie van uitdagingen die burgers waarnemen (denk aan de stikstofcrisis, de wooncrisis en de asielcrisis) en enkele grote voorslepende schandalen (het toeslagenschandaal en de nasleep van de gaswinning in Groningen) maken burgers zeer kritisch of zelfs wantrouwend over de wil en het vermogen van de politiek om problemen op te lossen. Ze maken zich zorgen over de voortgang en koers op grote maatschappelijke problemen en over de politiek-bestuurlijke cultuur. Ze vinden dat politici niet luisteren en niet de waarheid spreken (zie Den Ridder et al. 2022: 24-42 en Miltenburg et al. 2022: 32-46).

We weten uit eerder onderzoek dat zich grote verschillen voordoen binnen de bevolking in houdingen tegenover democratie en politiek, bijvoorbeeld tussen mensen met verschillende opleidingen en politieke voorkeuren. Hbo-/wo-opgeleiden en aanhangers van regeringspartijen hebben meer vertrouwen in de politiek en zijn vaker tevreden met de democratie dan mensen met een mbo-opleiding en met name aanhangers van rechtse oppositiepartijen (tabel A.1 in bijlage A). Verschillen naar politieke voorkeur zijn de afgelopen tien jaar toegenomen (Van der Meer 2022: 104). Politieke onvrede is een thema geworden waarmee partijen hun achterban mobiliseren, en daarmee bestaat de kans dat de politiek en het democratische proces zelf onderdeel worden van politieke strijd (Van der Meer 2022: 110).

Ook het vertrouwen in de rechtspraak schommelt – maar op een veel hoger niveau dan het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering. In de zomer van 2022 geeft 78% de rechtspraak een voldoende voor vertrouwen. Een mogelijke verklaring voor dit aanhoudend hoge vertrouwen is dat de rechtspraak als institutie meer op de voorgrond staat dan de personen die er uitvoering aan geven (Van Noije en Putters 2017). Vertrouwen in instituties (*confidence*) is robuuster dan vertrouwen in personen (*trust*) (Luhmann 1979). Meer dan Tweede Kamerleden of ministers worden rechters gezien als ambtsdragers. Het sterke geloof in de beroepsethiek van mensen die dit ambt vervullen, is een belangrijke factor gebleken voor het vertrouwen in de rechtsspraak (Dekker en Van der Meer 2007).

¹¹ In de Eurobarometer wordt het vertrouwen in de regering en het parlement sinds 1997 op een min of meer vergelijkbare manier gevolgd. Ook daar zien we dat het vertrouwen in de regering in de zomer van 2022 laag is en vergelijkbaar laag als bij eerdere dips in 2004 en 2013 (in de economische crisis).

Figuur 5.2 Vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering, personen van 18 jaar en ouder, 2008-2022 (in procenten)^a



a Weergegeven is het aandeel dat de betreffende instituties een 6 of hoger geeft op een schaal van 1-10 voor vertrouwen waarbij 0 = helemaal geen vertrouwen en 10 = alle vertrouwen. Deze figuur is gebaseerd op identieke vraagstellingen in drie verschillende dataverzamelingen. Voor meer uitleg over de achterliggende gegevens, zie de documentatie bij Den Ridder et al. 2022 (te vinden via www.scp.nl).

Bron: SCP (COB 2008/1-2020/4); SCP/CBS (NIB '21 en '22)

De tevredenheid met de democratie en het vertrouwen in de politiek liggen in 2022 dus relatief laag in vergelijking met de afgelopen twintig jaar. Mensen geven aan dat ze vinden dat de politiek niet luistert, niet rechtvaardig handelt en dat de overheid belangrijke problemen niet oplost. Om te kijken hoe breed deze zorgen worden gedeeld en of er een element is dat er voor burgers in negatieve of positieve zin uitspringt, hebben we in een enquête in het LISS-panel van Centerdata vragen voorgelegd over ervaren responsiviteit (§ 5.3.3), procedurele rechtvaardigheid (§ 5.3.4) en percepties van overheidsprestaties (§ 5.3.5).¹²

5.3.3 Responsiviteit en vertegenwoordiging

Een van de terugkomende zorgen van burgers over de politiek is dat politici niet weten wat er speelt en niet luisteren naar wat mensen willen. Daardoor nemen ze de verkeerde beslissingen, zo is de klacht. Dit is een probleem van ervaren responsiviteit, dat zich wreekt in een gebrek aan ervaren vertegenwoordiging en invloed. Het begrip ‘responsiviteit’ verwijst naar de doorlopende activiteiten van politici, bestuurders en uitvoerders om af te stemmen met de mensen voor wie zij beleid maken over hun behoeften, opvattingen en belangen.

Responsiviteit betekent niet dat burgers ‘vragen’ en politici ‘draaien’. Een responsieve politicus hoeft niet reactief te zijn, maar kan ook voor de troepen uitlopen (Mansbridge 2003; Severs 2010). Politici kunnen een eigen afweging maken over hoe zij het beste tegemoet komen aan de belangen en behoeften van burgers. Volgens een driedeling van Esaiasson et al. (2015) die wij hier volgen, behoren politici voeling te houden met de achterban (‘to listen’), hun opvattingen en beslissingen af te stemmen op de voorkeuren van de achterban (‘to adapt’) en vooral – in het geval van afwijkende beslissingen – deze actief te verantwoorden (‘to explain’).

¹² Zie de toelichting over de gebruikte databestanden op www.scp.nl voor meer informatie over het speciaal voor *Sociale en Culturele Ontwikkelingen* uitgevoerde onderzoek.

Ervaren responsiviteit: kritisch over luisteren, aanpassen en uitleggen

Het eerste dat opvalt is dat de responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering voor zowel luisteren, aanpassen als uitleggen ongeveer even kritisch wordt beoordeeld. Zo'n een op de zeven vindt dat Kamerleden en de regering meestal of altijd responsief zijn. Dat is vooral geen opsteker voor de volksvertegenwoordiging, wier kerntaak het is om responsief te zijn.¹³ Eerder bleek het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering nauwelijks van elkaar te verschillen (figuur 5.2). Mensen lijken beide instituties over een kam te scheren en als 'de politiek' te beoordelen.

Tabel 5.1 Ervaren responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
Tweede Kamerleden...					
...zorgen dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	12	25	48	14	1
...leggen hun standpunten en besluiten uit	11	29	47	12	1
...proberen te voldoen aan de wensen van burgers	13	27	47	12	1
de regering...					
...zorgt dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	15	28	44	12	1
...legt haar standpunten en besluiten uit	13	28	44	14	1
...probeert te voldoen aan de wensen van burgers	15	30	44	10	1
...houdt vast aan haar plannen, ongeacht wat de meeste mensen ervan vinden	6	12	38	32	12

a Vraagstelling: 'Zijn de volgende uitspraken volgens u van toepassing, als u denkt aan Tweede Kamerleden/de regering buiten verkiezingstijd?'

Bron: SCP (SCO'22)

Ook de oordelen over de verschillende aspecten van responsiviteit ontlopen elkaar weinig tot niets. De mate waarin Tweede Kamerleden en de regering zich op de hoogte stellen van de wensen van burgers, aan die wensen proberen te voldoen en hun eigen standpunten en besluiten uitleggen, wordt door de grootste groep zuinig (soms wel, soms niet) of ongunstig (meestal niet) beoordeeld.

Sommige burgers zijn beduidend kritischer over de responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering dan andere burgers (tabel A.3 in bijlage A). De grootste verschillen zien we naar politieke voorkeur. Mensen die bij de vorige verkiezingen hebben gestemd op een van de cultureel-conservatieve partijen BBB, FVD, JA21 en PVV zijn negatiever dan andere stemmers en dan niet-stemmers. Zij zeggen bijna vijf keer zo vaak dat de Tweede Kamer en de regering zich meestal niet of nooit responsief opstellen als kiezers van coalitiepartijen. Vergeleken met kiezers van de centrum-linkse oppositiepartijen PvdA en GroenLinks zeggen zij dat zelfs ruim zeven keer vaker. Ook niet-stemmers, mensen die hun stemvoorkeur niet aangeven en kiezers van de linkse oppositiepartijen PvdD en SP zijn negatiever dan zowel coalitie-stemmers als PvdA- of GroenLinks-kiezers. Daarnaast hangt een oordeel over responsiviteit samen met het type opleiding. Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden vinden veel vaker (zo'n 2,5 keer) dat politici meestal niet of nooit responsief zijn dan hbo-/wo-opgeleiden. Ten slotte tekent zich een kleiner verschil naar leeftijd af.

¹³ Pitkin omschreef de essentie van het vertegenwoordigen als 'acting in the interests of the represented, in a manner responsive to them' (1967: 209).

Mensen ouder dan 35 jaar oordelen gemiddeld genomen negatiever dan mensen jonger dan 35 jaar. Daarbij zijn het vooral de mensen van middelbare leeftijd (35-54 jaar) die relatief vaak uitgesproken zijn dat politici meestal niet of nooit responsief zijn.

De (ervaren) kwaliteit van politieke vertegenwoordiging

De groepen die minder dan gemiddeld te spreken zijn over politieke responsiviteit, zijn grofweg dezelfde groepen waarvan we al weten dat ze zich minder goed vertegenwoordigd voelen en ook feitelijk minder goed politiek vertegenwoordigd worden. Vooral mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden hebben maar weinig overeenkomstige standpunten met Tweede Kamerleden en dit verschil is in de afgelopen decennia toegenomen (Bovens en Wille 2011; Andeweg 2019). Dit werkt door in de politieke besluitvorming, en ook in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020). Ook de standpunten van mensen met cultureel rechtse én sociaal-economisch linkse voorkeuren (wat ook relatief veel mensen zijn die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden) zijn ondervertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Schakel en Hakhverdian 2018).

Dit zijn ook de groepen die zelf bovengemiddeld vaak zeggen dat ze de opvattingen van Tweede Kamerleden geen representatieve afspiegeling vinden en dat er voor hen geen geschikte politieke partij is (40% resp. 50% van de economisch links, cultureel rechts georiënteerden). Een derde van alle Nederlanders is dezelfde mening toegedaan (Hakhverdian en Schakel 2017). In het geval van mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden en economisch links, cultureel rechts georiënteerd zijn hangt het negatieve oordeel over representatie samen met de afwezigheid van deze groepen in vertegenwoordigende organen (Giger et al. 2009; Hakhverdian en Schakel 2017).

Een meerderheid van de ondervraagden met een migratieachtergrond uit een Afrikaans, Aziatisch, Midden- of Zuid-Amerikaans land ervaart dat ze zowel inhoudelijk als demografisch slecht worden vertegenwoordigd (Lubbers en Spierings 2021). Toch zijn zij niet ondervertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Mügge et al. 2019).¹⁴

5.3.4 Percepties van rechtvaardig handelen door de overheid

Om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan ieders belangen en om verdenkingen van willekeur, privilege of corruptie te voorkomen, kent de democratische rechtsstaat wettelijk vastgelegde procedures waaraan overheidshandelen gebonden is. Als mensen de indruk hebben dat besluiten en beleid volgens de regels correct en rechtvaardig worden gemaakt en uitgevoerd, ervaren zij wat *procedurele rechtvaardigheid* wordt genoemd. Ervaren procedurele rechtvaardigheid geldt als zeer belangrijk voor het vertrouwen in de politiek en voor de aanvaarding van beleid (bv. Habermas 1975; Lind en Tyler 1988; Tyler 2003). De gedachte is dat mensen die niet de uitkomst krijgen die ze willen, deze uitkomst eerder aanvaarden als ze het idee hebben dat het besluit in elk geval procedureel rechtvaardig is genomen en uitgevoerd.

Er zijn ten minste zeven criteria van procedurele rechtvaardigheid te onderscheiden die in principe voor alle overheidsinstanties gelden. Deze ontleen we aan diverse lijstjes met criteria voor *good governance*,¹⁵ aan rechtsstatelijke principes (Burkens et al. 2017) en aan sociaalwetenschappelijk onderzoek (Scharpf 2006; Van den Bos 2009).

- 1 Het criterium van *transparantie* vraagt om een proactieve rol van de overheid door alle relevante informatie tijdig en begrijpelijk aan te reiken, zonder mensen te overspoelen met informatie.
- 2 De overheid *consistent* te handelen: niet ineens anders dan in het verleden, en niet ineens anders dan was afgesproken. Een betrouwbare overheid is een voorspelbare overheid en sluit willekeur uit.
- 3 De overheid is wettelijk en moreel verplicht iedereen *gelijk te behandelen*. Elke schijn van ongelijke behandeling of willekeur moet worden uitgesloten.
- 4 Mensen willen daadwerkelijk gehoord worden en *invloed* hebben op de besluitvorming. Schijninspraak of -participatie kan averechts werken.
- 5 De overheid moet *alle relevante belangen* van betrokkenen evenredig in haar overwegingen meewegen.
- 6 Het criterium van legaliteit houdt in dat de overheid zich aan de regels dient te houden, wat we hier afmeten aan percepties van *integriteit*. Handelt de overheid niet voor eigen gewin of dat van de eigen kennissenkring?
- 7 Verantwoording moet worden afgelegd via adequate *checks and balances*. Kunnen mensen erop vertrouwen dat als er toch fouten worden gemaakt, deze worden gesignaleerd, erkend en rechtgezet?

¹⁴ Vooral het aandeel vrouwen met een migratieachtergrond steeg (Mügge et al. 2019), met de kanttekening dat de aanwezigheid van intersectionele groepen geen garantie is voor inhoudelijke insluiting (Mügge en Erzeel 2016).

¹⁵ Zoals geformuleerd door de Verenigde Naties (UNESCAP 2009) en door de Raad van Europa (COE 2008).

We hebben mensen gevraagd naar hun percepties van de mate waarin de regering, de Tweede Kamer en soms de overheid in het algemeen aan deze criteria voldoen.¹⁶

Besluit- en beleidsvorming in hoge mate intransparant, in mindere mate ook onvoorspelbaar

Op het criterium transparantie scoren politiek en bestuur volgens onze ondervraagden niet goed. Ruim twee vijfde vindt dat politieke besluiten (43%) en beleid (44%) soms transparant zijn; nog eens ruim twee vijfde vindt zelfs dat dit meestal niet of nooit het geval is (45% resp. 43%). Slechts 11% respectievelijk 14% vindt dat dit meestal wel of bijna altijd zo is. Over de voorspelbaarheid van overheidsbeleid, als indicator van consistentie, is een iets grotere groep positief: 26% voelt zich niet vaak overvallen door nieuw beleid. Alsnog een duidelijke minderheid.

Niet altijd sprake van gelijke behandeling door de overheid

Over gelijke behandeling door de overheid oordelen mensen in vergelijking met andere criteria genuanceerd. Ongeveer de helft van de mensen is van mening dat Nederlandse overheidsorganisaties iedereen soms wel, soms niet gelijk behandelen (48%). Maar ook hier geldt dat meer mensen vinden dat overheidsorganisaties dit meestal niet of nooit doen (33%), dan meestal of altijd wel (19%). De toeslagenaffaire die veel mensen scherp op het netvlies hebben, maar mogelijk ook de behandeling van Groningers en van de boeren, of etnische profilering door de politie, kunnen tot een kritisch oordeel over gelijke behandeling hebben geleid.

Tabel 5.2 Oordelen over politieke belangenafweging, voorspelbaarheid en controle, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}

	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
de Nederlandse regering beschermt de rechten van groepen die in de minderheid zijn	25	36	29	10
de Nederlandse regering weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten	40	31	20	9
de Nederlandse Tweede Kamer weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten	37	33	22	8

a De percentages 'eens' en 'helemaal eens' en de percentages 'oneens' en 'helemaal oneens' zijn samengenomen.

b Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Ervaren belangenafweging: grote twijfel of met iedereen rekening wordt gehouden

Relatief veel mensen zijn van mening dat de regering de rechten van minderheidsgroepen beschermt: 29% is het daarmee eens; een kwart is het ermee oneens. Of mensen het beschermen van deze rechten in alle gevallen een verdienste vinden, is niet met zekerheid te zeggen. In eerder onderzoek zagen we dat sommigen vinden dat er te veel rekening wordt gehouden met minderheden – ten koste van de meerderheid (Dekker et al. 2017: 27). Meer mensen zijn in ieder geval negatief over de mate waarin zowel de regering als de Tweede Kamer de belangen van alle burgers in hun besluiten meewegen (tabel 5.2). Voor beide instanties vindt een vijfde dat ieders belang wel wordt meegewogen; zo'n twee vijfde vindt echter dat de regering en Tweede Kamer dat niet doen. Een grote groep heeft dus het idee dat er met sommige mensen minder rekening wordt gehouden.

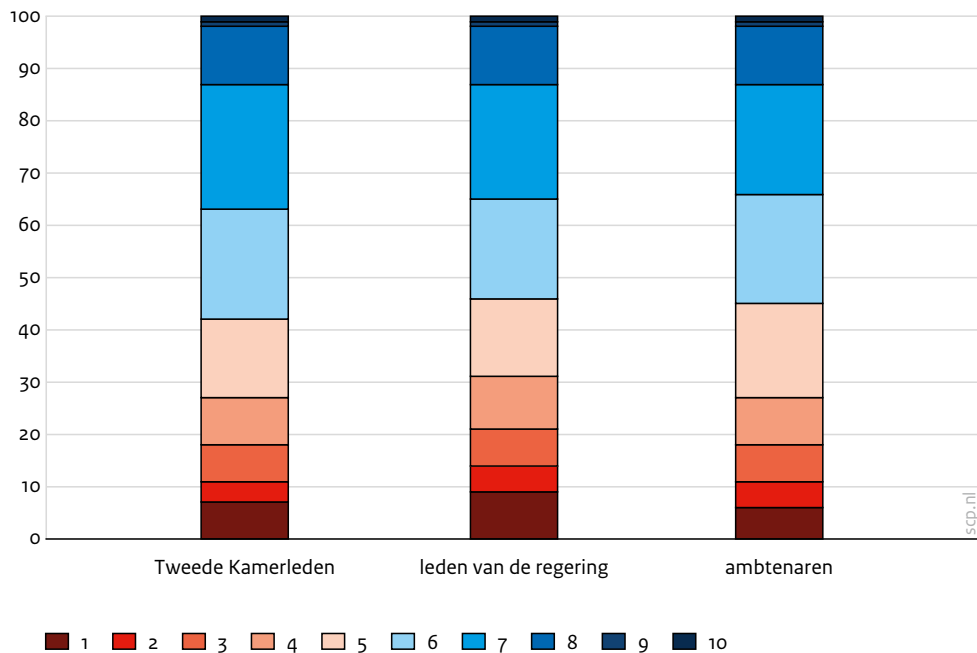
¹⁶ Met uitzondering van het criterium 'inspraak' dat overlapt met het input-criterium responsiviteit en in de vorige paragraaf al aan bod is gekomen.

Perceptie van integriteit: vriendjespolitiek van ambtenaren meer regel dan uitzondering

Een basisvoorwaarde voor procedurele rechtvaardigheid is dat de overheid integer handelt. Er kunnen fouten gemaakt worden en processen kunnen suboptimaal zijn, door bijvoorbeeld tijdgebrek of complexiteit, maar de beste intenties van politici en ambtenaren moeten boven elke twijfel verheven zijn. Iets meer dan de helft van de mensen zegt er voldoende vertrouwen in te hebben dat de meeste Kamerleden, de meeste ambtenaren en de meeste leden van de regering hun best doen voor de Nederlandse samenleving (figuur 5.3). De oordelen over de intenties van Kamerleden, leden van de regering en ambtenaren ontlopen elkaar niet veel.

Wat integriteit betreft blijken ambtenaren zeker niet boven elke twijfel verheven. De helft van de mensen (51%) denkt dat Nederlandse ambtenaren zich zo nu en dan schuldig maken aan vriendjespolitiek, en 39% denkt zelfs dat ze dit vaak of altijd doen. Slechts een op de tien denkt dat dit zelden of nooit gebeurt. Daarnaast denkt de helft van de mensen dat ambtenaren zich zo nu en dan laten betalen voor diensten (49%); nog eens 18% denkt dat dit vaak of altijd gebeurt. Volgens een derde gebeurt dit daarentegen zelden (29%) of nooit (3%). De verdenking van omkoping is dus wat lager dan de verdenking van vriendjespolitiek, maar alsnog opmerkelijk hoog en ook iets kritischer dan in het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO 2021). Daar is gevraagd hoe wijdverspreid corruptie in Nederland is. Ruim een vijfde gaf aan dat corruptie tamelijk of erg veel voorkomt; volgens ruim twee vijfde komt het niet vaak of zelden voor. Mogelijk draagt de harde term 'corruptie' in het NKO eraan bij dat mensen iets minder vaak aangeven dat dit voorkomt.

Figuur 5.3 Vertrouwen in de intenties van Tweede Kamerleden, leden van de regering en ambtenaren, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}



a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven in hoeverre u erop vertrouwt dat de meeste [...] hun best doen voor de Nederlandse samenleving?' Hierbij werd respectievelijk gevraagd naar Tweede Kamerleden, leden van de regering en de meeste ambtenaren.

b De categorie 'ik weet het niet' (4-6%) is buiten deze figuur gelaten.

Bron: SCP (SCO'22)

Vertrouwen in goede intenties en oordelen over vriendjespolitiek hangen samen: mensen die een onvoldoende geven voor vertrouwen in intenties, denken veel vaker dat er ‘vaak’ of ‘altijd’ sprake is van vriendjespolitiek. Opvallender is misschien dat ook een ruime meerderheid van de mensen die een voldoende geeft voor vertrouwen in de intenties van ambtenaren, vindt dat er ‘zo nu en dan’ sprake is van vriendjespolitiek. Ten slotte: als er fouten door uitvoeringsorganisaties worden gemaakt, gelooft de grootste groep (41%) niet dat er voldoende controle is om dit te kunnen bijsturen; 19% denkt wel dat er voldoende controle is en ruim een kwart zit hier tussenin.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid: soortgelijke verschillen tussen groepen

Mensen hebben in de regel hetzelfde oordeel over de verschillende criteria van procedurele rechtvaardigheid: wie negatief is over het ene element is dat vaak ook over het andere (zie tabel A.2 in bijlage A). De grootste verschillen tussen groepen tekenen zich af naar politieke voorkeur, gevolgd door opleiding en leeftijd. Mensen die bij de verkiezingen van 2021 hebben gestemd op een van de cultureel-conservatieve partijen PVV, FVD, BBB of JA21 oordelen veel vaker en in de breedte negatief dan alle andere (niet-)stemmers. Kiezers van coalitiepartijen en de oppositiepartijen PvdA en GroenLinks zijn minder negatief dan de meeste andere (niet-)stemmers.

Deze consistentie geldt ook voor opleidingsverschillen. Mensen die een hbo- of wo-opleiding afronden oordelen zonder uitzondering minder negatief op alle procedurele criteria dan mensen met een andere opleiding. Soms zijn mensen met een havo-, vwo- of mbo-diploma ook minder negatief dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden. Hun oordelen over gelijke behandeling, inclusieve belangenafweging en controlemechanismen wijken onderling echter niet betekenisvol af. Minder eenduidig zijn de verschillen naar leeftijd. Over het algemeen oordelen jongeren het minst negatief. De 65-plussers zijn het vaakst kritisch over transparantie en voorspelbaarheid; de 35-54-jarigen over controlemechanismen.

Percepties van de prestaties van het bestuur

Uiteindelijk is het bestaansrecht van de overheid dat zij collectieve doelen verwezenlijkt die mensen individueel niet kunnen realiseren. De mate waarin ze daarin slaagt, is dan ook een belangrijke bron van haar legitimiteit, de zogenoemde outputlegitimiteit (Scharpf 2006). Voor deze evaluatie van prestaties kunnen mensen verschillende criteria laten meewegen. Bijvoorbeeld of het bestuur überhaupt een duidelijke visie op problemen en oplossingen heeft en zich hier ook voldoende voor inspant. Idealerweise wordt deze visie gedeeld en wordt de ingezette aanpak als noodzakelijk en nuttig ervaren. Ten tweede kunnen mensen meewegen of het beleid dan ook tot een gewenste oplossing van problemen heeft geleid: de ervaren effectiviteit van beleid. Een derde criterium is de vraag of de kosten en baten van beleid wel eerlijk zijn verdeeld. Daarbij kan het zowel gaan om het gevoel dat mensen zelf hun eerlijke of gewenste deel (kunnen) krijgen, als om de perceptie dat ook anderen hun eerlijke deel kunnen krijgen: de distributieve rechtvaardigheid van beleidsuitkomsten (zie bv. UNESCAP 2009; COE 2008). Hoewel ook andere criteria denkbaar zijn (zie bv. Rothstein en Teorell 2012), kijken wij hier naar het globale oordeel over de visie, inspanningen, effectiviteit en distributieve rechtvaardigheid van bestuur.

Visie regering: beperkt waargenomen over doelen, nog minder over oplossingen

Een regering met een visie gaat voorop in het formuleren van doelen en strategie. Bijna de helft van de mensen (48%) vindt dat het de huidige regering ontbreekt aan een visie over hoe grote maatschappelijke problemen aan te pakken. Volgens 13% heeft de regering deze visie wel. Over de stelling ‘ik heb een algemeen beeld van waar de regering met Nederland heen wil’ zijn de meningen verdeelder: 27% heeft hiervan geen beeld, en eveneens 27% heeft dat beeld wel. Het lijkt erop dat de regering er beter in slaagt een visie over doelen dan over oplossingen over te brengen – maar in beide gevallen wordt die visie maar beperkt waargenomen.

Inzet en effectiviteit: negatief over oplossend vermogen en prestaties van de overheid

Niet alleen heeft de regering volgens veel mensen geen visie op hoe grote maatschappelijke problemen op te lossen, de overheid slaagt er volgens een meerderheid ook niet in om grote maatschappelijke problemen op te lossen (tabel 5.3). Over de effectiviteit van de overheid oordelen mensen het meest uitgesproken negatief. Het waargenomen gebrek aan effectiviteit wordt bevestigd in een hoge mate van ontevredenheid over de prestaties van de overheid: de helft van de mensen is hierover ontevreden, slechts een op de zeven is tevreden. Over de inspanningen van de regering zijn de ondervraagden iets milder. Ze zijn eveneens iets milder – maar nog altijd overwegend negatief – over daadkracht in tijden van crisis, waarbij mensen naar verwachting vooral aan de coronapandemie gedacht zullen hebben. Maar waargenomen inspanningen en daadkracht lijken dus geen garantie voor resultaten waarover mensen tevreden kunnen zijn.

Tabel 5.3 Oordelen over oplossend vermogen en overheidsprestaties, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}

	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
de overheid slaagt erin grote maatschappelijke problemen op te lossen	55	29	8	8
de overheid is daadkrachtig in tijden van crisis	43	31	19	6
mate van tevredenheid met...	(zeer) ontevreden	neutraal	(zeer) tevreden	weet niet
...inspanningen van de Nederlandse regering	40	34	20	5
prestaties van de Nederlandse regering	49	32	14	5

a De percentages eens en helemaal eens (tevreden en zeer tevreden) en de percentages oneens en helemaal oneens (ontevreden en zeer ontevreden) zijn samengenomen.

b Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Rechtvaardige verdeling: tevredener over toegang tot zorg en onderwijs dan over verdeling rijkdom

In een tot dusver vrij somber oordeel over overheidsfunctioneren zien we wel tevredenheid over de mate waarin iedereen in Nederland toegang heeft tot goede zorg, onderwijs en een veilige leefomgeving. Over de verdeling van deze basisvoorzieningen zijn meer mensen tevreden dan ontevreden. Dat geldt voor zorg en onderwijs (41% vs. 30%), en in mindere mate ook voor een veilige leefomgeving (34% vs. 27%). Mogelijk worden de zorg, het onderwijs en veiligheid als decenniaoude verworvenheden van Nederland ervaren, en niet zozeer als prestaties van de huidige of vorige regeringen (zie ook Miltenburg et al. 2022: 29). De verdeling van rijkdom wordt echter niet als iets positiefs van Nederland gezien: hierover is 56% ontevreden, en slechts 11% tevreden.

Ervaren overheidsprestaties: de inmiddels bekende verschillen tussen groepen

Het oordeel over prestaties van de regering en de overheid verschilt eveneens het sterkst naar politieke voorkeur (tabel A.2 in bijlage A). Mensen die bij de vorige verkiezingen op een van de rechts-conservatieve partijen PVV, FVD, BBB of JA21 hebben gestemd, oordelen het vaakst negatief over het ontbreken van visie, het uitblijven van effectiviteit en een onrechtvaardige verdeling in Nederland; ook negatiever dan niet-stemmers. Wel valt op dat we geen verschillen met SP- en PvdD-kiezers op de laatste twee punten vinden, die ook relatief negatief zijn vergeleken met coalitie-, PvdA- of GroenLinks-stemmers. Kiesers van coalitiepartijen zijn op alle punten het minst negatief, vaak samen met PvdA- en GroenLinks-kiezers; de laatsten zijn echter kritischer op de distributieve rechtvaardigheid.

Jonge mensen oordelen minder vaak negatief dan andere leeftijdsgroepen over de visie, de effectiviteit van bestuur en over de verdeling van rijkdom en voorzieningen in Nederland. Mensen met een hbo- of wo-diploma oordelen minder vaak negatief over de effectiviteit van beleid en de rechtvaardige verdeling dan anderen. Ze zijn echter even kritisch over het ontbreken van visie.

Tevredenheid met resultaten telt het zwaarst, maar niet uitsluitend

In deze notitie bekeken we burgerpercepties van overheidsfunctioneren op drie dimensies. Aan de inputkant van politiek en beleid keken we naar de invloed van burgers, afgemeten aan ervaren responsiviteit.¹⁷ Aan de proceskant van politiek en beleid keken we naar criteria van ervaren procedurele rechtvaardigheid. En aan de output- of outcomekant van beleid keken we naar ervaren prestaties. Mensen toonden zich op vrijwel alle dimensies kritisch. Drukken sommige van deze punten van kritiek een groter stempel op het politieke vertrouwen dan andere? Dat bekijken we voor vertrouwen in de regering.¹⁸

Tabel 5.4 Samenhang van vertrouwen in de regering met ervaren responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en percepties van overheidsresultaten, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in ongestandaardiseerde coëfficiënten)^{a|b|c|d}

responsiviteit	0,44 *
procedurele rechtvaardigheid	
transparantie	-0,13
voorspelbaarheid	0,18 *
inclusieve behandeling	0,89 *
integriteit	0,14
<i>checks and balances</i>	0,12
overheidsprestaties	
effectiviteit	1,08 *
distributieve rechtvaardigheid	0,10
idee waar regering heen wil	-0,09
visie regering	-0,14
controlevariabelen	
leeftijd	0,01 *
vrouw	0,18 *
opleiding basis/vmbo (ref.)	
opleiding havo/vwo/mbo	0,07
opleiding hbo/wo	0,17
R ²	0,66
n	2483

* = Significant verband, $p < 0,01$.

- Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft?' Op een schaal van 1 (helemaal geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen). De antwoordoptie 'ik weet het niet' is hier buiten beschouwing gelaten.
- Alle variabelen zijn op een gelijke schaal gemeten, waardoor de coëfficiënten onderling te vergelijken zijn.
- Sommige onafhankelijke variabelen correleren sterk; de gemiddelde VIF-waarde voor het model is 3,20. Voor inclusieve behandeling, *checks and balances* en effectiviteit is de waarde hoger dan 5, wat maakt dat de betrouwbaarheidsintervallen voor deze effecten groter zijn. Aanvullende tests met het weglaten van deze variabelen hebben geen substantieel effect op de interpretatie van de andere effecten. Ook heeft geen van de onafhankelijke variabelen een VIF-waarde hoger dan 10. Daarom is besloten ze in het model te houden.
- Zie tabel B.1 in bijlage B voor een overzicht van de samenstelling van elk van de gebruikte variabelen.

Bron: SCP (SCO'22)

¹⁷ Hoewel wij responsiviteit hier verbinden aan de mate waarin burgers gerepresenteerd worden of anderszins politieke invloed kunnen uitoefenen, verwijst responsiviteit in feite ook naar gedrag van politici en bestuurders en is het daarmee een kenmerk van procedurele rechtvaardigheid. Onze keuze om responsiviteit tot de inputkant van beleid te rekenen en niet bij procedurele rechtvaardigheid te bespreken, is daarmee theoretisch arbitrair.

¹⁸ We bespreken hier alleen vertrouwen in de regering, vanwege de sterke samenhang met vertrouwen in de Tweede Kamer. De resultaten van beide modellen zijn in hoge mate vergelijkbaar; zie tabel C.1 in bijlage C voor de resultaten ten aanzien van het vertrouwen in de Tweede Kamer.

Alle onderscheiden criteria hangen significant samen met vertrouwen in de regering (zie bijlage B.4 in bijlage B). Gecontroleerd voor sterke onderlinge samenhang tussen de verschillende criteria (zie tabel B.3 in bijlage B), hangt tevredenheid met de prestaties van de overheid het meest samen met vertrouwen in de regering. Hoe tevredener met de prestaties van de overheid, des te meer vertrouwen mensen hebben. De perceptie dat mensen gelijk worden behandeld en ieders belang wordt meewogen en de ervaren responsiviteit van politici hangen ook positief samen met vertrouwen in de regering. Op enige afstand doet ook de voorspelbaarheid van beleid ertoe, een indicator van een betrouwbare overheid (tabel 5.4).

Doorgaans wordt aangenomen dat de procedurele rechtvaardigheid een voorwaarde is voor de aanvaarding van onwelgevallige beleidsuitkomsten. Als beleidsmakers en -uitvoerders zorgvuldig, inclusief en volgens het boekje te werk gaan, zou dit de teleurstelling en de kritiek van de groep mensen die aan het kortste eind trekken, verzachten. Esaiasson et al. (2017) laten hierbij echter zien dat procedurele rechtvaardigheid geen waterdichte oplossing is, omdat mensen die een gewenst resultaat hebben gekregen, het proces eerder als rechtvaardig beoordelen dan mensen die een ongewenst resultaat kregen. Kortom: hetzelfde correcte proces wordt niet door iedereen als even correct beoordeeld. Empirisch onderzoek komt tot wisselende bevindingen over de wisselwerking tussen de proces- en outputfactoren (zie bv. Arnesen 2017; Tyler 2003; De Blok en Brummel 2022).

Of het effect van resultaattevredenheid op vertrouwen zwakker is voor mensen die tevreden zijn over de procedurele rechtvaardigheid dan voor mensen die ontevreden zijn over de procedurele rechtvaardigheid, is een beleidsrelevant inzicht. We hebben deze hypothese daarom getoetst, maar er geen aanwijzingen voor gevonden. Samenvattend doet de tevredenheid met resultaten er het sterkst, maar niet uitsluitend toe voor het politiek vertrouwen. Ook de perceptie dat inclusief met verschillende groepen en belangen wordt omgegaan en dat politici responsief zijn naar burgers, blijken niet te onderschatten factoren voor vertrouwen-wekkend overheidshandelen.

5.4 Beter beleid is een voorwaarde voor vertrouwen, maar niet de belangrijkste

Tevredenheid met de democratie en vertrouwen in de politiek waren in 2022 laag vergeleken met de afgelopen twee decennia. Na de verkiezingen van 2021 zagen mensen een moeizame formatie van een kabinet dat uit dezelfde partijen en dezelfde hoofdrolspelers bestond, alsof er geen probleem was met een gesloten en oneerlijke bestuurscultuur, gepersonifieerd door juist deze mensen. Mensen zagen Nederland tegelijkertijd geconfronteerd met verschillende crises op het gebied van wonen, energie, stikstof, asiel of inflatie, en met onopgeloste schandalen. Burgers twijfelen aan het vermogen en soms ook aan de wil van de politiek om deze problemen op te lossen. Vooral mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden en kiezers van cultureel-conservatieve partijen zijn negatief.

Er spelen dus duidelijke problemen die kunnen verklaren waarom het politieke vertrouwen momenteel laag is. Of het vertrouwen weer opveert als deze problemen naar de achtergrond verdwijnen, zoals in het verleden steeds gebeurde, is mogelijk, maar niet zeker. De huidige dip is inmiddels hardnekkig. We vonden echter geen aanwijzingen dat het lage vertrouwen op dit moment wijst op een fundamenteel probleem met de legitimiteit van de democratische rechtsstaat. De overgrote meerderheid trekt de waarde van wetten niet in twijfel: zij vindt dat mensen zich daar onder alle omstandigheden aan moeten houden. Van de mensen die wel verzachtende omstandigheden voor het overtreden van de wet zien, hebben de meesten het over levensbedreigende noodgevallen; legitimiteitsargumenten zijn schaarser en gaan over heel specifieke of hypothetische situaties. Het is wel van belang de legitimiteit in de gaten te houden naarmate het vertrouwensprobleem voortduurt of verdiept; hiertoe ontwikkelt het SCP een beter meetinstrument.

In hun percepties van de responsiviteit van politici, de procedurele rechtvaardigheid van overheidshandelen en de door het bestuur geleverde resultaten zijn mensen overwegend negatief of neutraal. Het meest negatief zijn ze over het probleemoplossend vermogen van de overheid; het meest positief (zelfs in meerderheid) over verworvenheden als de gelijke toegang tot zorg en onderwijs. Een opvallend punt van zorg zijn de negatieve percepties van integriteit: twee derde van de mensen denkt dat Nederlandse ambtenaren zich soms of vaker laten omkopen, en maar liefst negen op de tien gaat ervan uit dat ze soms of vaker aan vriendjespolitiek doen. Dit botst met het (zelf)beeld van Nederland als een land met weinig corruptie, waardoor ons relatief hoge vertrouwen van oudsher mede werd verklaard (Van der Meer en Zmerli 2017). Alle hier onderscheiden criteria van overheidsfunctioneren hangen samen met politiek vertrouwen, maar de percepties van

effectiviteit, inclusieve belangenafweging en responsiviteit door politici bleken de belangrijkste pijnpunten.

5.4.1 De bescheiden rol van beleid in de politieke realiteit

Het actuele beleid richt zich grofweg op een rechtvaardigere wetgeving en beleidsuitvoering, een sterkere tegenmacht en een grotere invloed van burgers op de besluitvorming. Het is in het algemeen veelbelovend dat het kabinet zich richt op structurele verbeteringen van democratie en rechtsstaat om daarmee het vertrouwen terug te verdienen, en het vertrouwen niet tot direct doel van beleid maakt. In een gezonde democratie horen mensen namelijk kritisch te zijn en mogen ze ontevreden zijn. Uit de plannen klinkt het besef dat vertrouwen moet volgen uit een overheid die te vertrouwen is. Maar omdat de maatregelen voorsnog overwegend intern- en systeemgericht zijn, moeten hiervan geen snelle wonderen voor het vertrouwen worden verwacht. Wettelijke en procedurele aanscherpingen zijn weliswaar nodig om aangetoonde tekortkomingen te compenseren, maar onttrekken zich grotendeels aan het zicht van burgers. Of de Eerste Kamer wel of geen terugzendrecht heeft, zal op de gemiddelde burger weinig indruk maken.

Ook overstijgt het vraagstuk van vertrouwen vaak concrete dossiers en portefeuilles. Dit kan niet met een enkele maatregel worden opgelost, maar vraagt veranderingen van processen, patronen en de politiek-bestuurlijke cultuur, die soms ingesleten, soms grondwettelijk verankerd zijn. De institutionele inrichting is dus belangrijk, maar het gaat ook om de manier waarop instituties in de praktijk werken én om het gedrag van politici. Nóg een vergeten herinnering van een bewindspersoon heeft meer negatieve invloed op het vertrouwen dan welk beleidsvoornemen dan ook zal kunnen keren.

Wie de staat van de democratie wil begrijpen, moet daarom niet alleen kijken naar formeel beleid, maar zich ook richten op de aanbodkant van de politiek: dat wat er gebeurt in politieke partijen; wat vertegenwoordigers en bestuurders doen, zeggen en op welke toon; verkiezingen; het beleidsproces; en de context van dit alles (vgl. Diamond en Morlino 2005). Zo wordt in overwegend Amerikaanse studies aandacht gevraagd voor de opkomst van populistische en autoritaire politici en partijen die de democratie van binnenuit uithollen, bijvoorbeeld door hun politieke tegenstanders in een kwaad daglicht te stellen, vrije oppositie te ondermijnen, of zich niet expliciet uit te spreken tegen politiek geweld en zo te polariseren (Levitsky en Ziblatt 2018). In een volgende editie van *Sociale en Culturele Ontwikkelingen* willen we daarom naast het beleids- en burgerperspectief meer aandacht besteden aan studies die aandacht vragen voor deze aanbodkant van de politiek.

5.4.2 Aandachtspunten bij het huidige beleid

Met de voorgaande relativering van beleid in gedachten, kijken we nu welke aandachtspunten de burgerpercepties van overheidsfunctioneren aanreiken voor het ingezette beleid. Ten eerste zagen we dat de ervaren effectiviteit het sterkst samenhangt met vertrouwen. Dit aandachtspunt raakt ál het overheidsbeleid met de ambitie om maatschappelijke problemen aan te pakken, niet alleen het hier beschreven beleid ter versterking van de democratische rechtsstaat. Het is een evidentie: beleid dient verschil te maken voor de samenleving en in de levens van burgers. Verwachtingen die de overheid niet waarmaakt – realistische of onrealistische – doen afbreuk aan het vertrouwen.

Ook de perceptie van de mate waarin met verschillende groepen en belangen inclusief wordt omgegaan, blijkt sterk samen te hangen met het politieke vertrouwen. Enkele beleidsinitiatieven geven blijk van de ambitie om dit aspect van procedurele rechtvaardigheid te verbeteren, zoals de instelling van de commissie Discriminatie en racisme, waarmee institutioneel racisme wordt erkend en tegenmaatregelen worden verkend. Dit is specifiek gericht op de gelijke behandeling van diverse minderheden; het gevoel dat besluiten niet worden genomen op basis van een inclusieve belangenafweging geldt breder in de samenleving. Dit is enerzijds een probleem van ongelijke vertegenwoordiging, anderzijds een probleem van intransparantie.

In beide gevallen speelt de Tweede Kamer een belangrijke rol. Haar macht is echter afgenomen, bijvoorbeeld door versnippering van partijen, beperkte middelen en internationale verdragen. Ook het lobbycircuit binnen en buiten het parlement maakt de belangenafweging ondoorzichtiger (Koole 2019; Wille 2022b). De Kamer heeft suggesties gedaan om de eigen werkprocessen te verbeteren. In het regeerakkoord wordt ook een duidelijk voornemen uitgesproken om de Tweede Kamer beter voor haar taken toe te rusten, maar dit heeft zich nog niet vertaald in concrete acties. Wel wordt actief gewerkt aan transparantie met de nieuwe Wet open overheid (Woo) en het actieplan 'Open op Orde' om informatie binnen alle overheidsdiensten te bewaren, ordenen en voor burgers te ontsluiten. Deze enorme operatie kan de transparantie van beleidsvorming en -uitvoering ten goede komen, mits het doel ervan, het afleggen van publieke verantwoording, niet uit het oog wordt verloren. De uitdaging zit in het toegankelijk aanbieden van relevante informatie; het risico zit in het overvoeren met informatie, waardoor transparantie eerder

af- dan toeneemt. Een punt van aandacht is dus dat deze openbaarheid ertoe leidt dat burgers ook echt meer inzicht kunnen krijgen in de betrokken belangengroepen en -afwegingen achter het beleid.

De perceptie dat niet ieders belang wordt meegewogen in de besluitvorming is niet alleen een probleem van transparantie, maar vooral ook een probleem van politieke invloed van burgers. De standpunten van sommige groepen, vooral mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden en mensen met een economisch links, cultureel rechts profiel, dringen slechter door tot het parlement en tot beleid. Zij ervaren dat ook zo. Mensen zijn in het algemeen slecht te spreken over de responsiviteit van politici: ze laten zich te weinig gelegen liggen aan de behoeften en wensen van burgers. Omdat de ervaren responsiviteit sterk samenhangt met het politieke vertrouwen, is ook dit een punt van aandacht.

In het huidige beleid worden enkele aanpassingen van en aanvullingen op de representatieve democratie voorgesteld om de invloed van burgers op de besluitvorming te vergroten. Via het wetsvoorstel 'Een stem meer keuze' zou de connectie tussen individuele parlementariërs en hun kiezers versterkt kunnen worden. Het instellen van burgerfora kan de inhoudelijke invloed van (ingelote) burgers op beleid vergroten en door de inbreng van nieuwe perspectieven de verbinding tussen burgers en beleid vergroten, maar het lost het probleem van onevenredige vertegenwoordiging niet op; slechts een kleine groep kan meedoen, en van die groep kan of wil niet iedereen deelnemen (Hendriks et al. 2021; Den Ridder et al. 2021b).

Het kabinet blijft weg van het bindend correctief referendum, wat een directer middel kan zijn om de huidige selectiviteit in de politieke vertegenwoordiging te corrigeren: het is een laagdrempelig instrument en gericht op alle Nederlanders. Deze directe vorm van democratie heeft steun onder de bevolking en geeft mensen de mogelijkheid om aan de noodrem te trekken als de politiek iets besluit waarvoor onvoldoende steun in de samenleving bestaat (Remkes et al. 2018). Het heeft mogelijk ook een zelf-regulerend effect; anticiperend op mogelijk gebruik van een referendum, zullen politici eerder geneigd zijn responsief met vraagstukken om te gaan.

Wie de democratie wil aanvullen of verbeteren, zou steeds moeten kijken welk instrument geschikt is voor welk doel, bijvoorbeeld het vergroten van de invloed van burgers of het verbeteren van beleid. Soms zal dat een burgerforum zijn, soms een referendum, soms combinaties van beide of andere instrumenten (De Koning et al. 2023). Voor elk van deze aanvullingen geldt dat zij goed moeten zijn ingebed in het bestaande representatieve systeem, omdat anders weinig wordt gedaan met de uitkomsten (Commissie-Brenninkmeijer 2021).

5.4.3 Tot slot

Diverse auteurs stellen dat zorgen over de staat van de democratie onvermijdelijk zijn: in een democratie worden principes verenigd die moeilijk verenigbaar zijn (Diamond 1990; Burkens et al. 2017). Er zal altijd spanning zijn tussen conflict en consensus. Politiek is strijd; het gaat over het omgaan met conflict en dit zien te overbruggen (Dahl 1982; Mouffe 2000). Het compromis heeft daarbij een belangrijke functie, maar wordt ook wel gezien als verraad aan de kiezer; vlees noch vis; pappen en nathouden. Ook is er spanning tussen responsiviteit en bestuurbaarheid. Lang niet alles wat burgers willen is mogelijk. Ten eerste omdat zij onderling van mening verschillen. Ten tweede omdat politici geen onbeperkte middelen hebben en aan internationale verdragen gebonden zijn (vgl. Mair 2013; Wille 2022b). Ten slotte noemen we de spanning tussen overwegingen voor de korte en langere termijn. Electorale (en politieke) haalbaarheid op korte termijn kan leiden tot het vooruitschuiven van moeilijke dossiers. Het vak van politicus en bestuurder is dus niet gemakkelijk. De hier uitgelichte aandachtspunten voor politiek en beleid komen voort uit teleurgestelde verwachtingen van burgers. Waar soms relativerend gesteld kan worden dat verwachtingen onrealistisch zijn en oordelen te kritisch, overheersen nu signalen dat het vertrouwen ook te lijden heeft van een werkelijk tekortschietend politiek en bestuurlijk bedrijf, en dat er werk aan de winkel is.

Literatuur

- Andeweg R.B. (2014). *Studying political legitimacy: A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.
- Andeweg, R.B. (2019). De Staten-Generaal Vertegenwoordigen het Gehele Nederlandse Volk (voordracht gehouden in de Algemene Vergadering van 18 mei 2019). In: *Haarlemse Voordrachten*, nr. 79. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen.
- Arnesen, S. (2017). Legitimacy from Decision-Making Influence and Outcome Favourability: Results from General Population Survey Experiments. In: *Political Studies*, jg. 65, nr. 15, p. 146-161.
- Beetham, D. en C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union. In: M. Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (p. 15-33), Londen/New York: Routledge.
- Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser* (p. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bovens, M. en A. Wille (2008). Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands. In: *International Review of Administrative Sciences*, jg. 74, nr. 2, p. 301-325.
- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Blok, L. de, en L. Brummel (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen. Onderzoek naar de relaties tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (2017). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (8^e druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- Commissie-Brenninkmeijer (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat. Geraadpleegd 8 december 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.
- COE (2008). *12 Principles of Good Democratic Governance*. Straatsburg: Council of Europe. Geraadpleegd 28 november 2022 via [www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:\[\]](http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:[]).
- Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Decreus, T. (2011). Legitimiteit, gemeenschap en rechtvaardigheid. Een kritiek op Dworkins verklaring voor legitimiteit. In: *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, jg. 40, nr. 1, p. 31-46.
- Dekker, P. en T. van der Meer (2007). *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2021). Afkeer van de Haagse politiek. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 28-36). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Dekker, P., J. den Ridder en P. van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017*[1]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Diamond, L.J. (1990). Three paradoxes of democracy. In: *Journal of democracy*, jg. 1, nr. 3, p. 48-60.
- Diamond, L. en L. Morlino (red.) (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Easton, D. (1957). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Esaiasson, P., A. Kölln en S. Turper (2015). External efficacy and perceived responsiveness – similar but distinct concepts. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 27, nr. 3, p. 432-445.
- Esaiasson, P., G. Gilljam en M. Persson (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? In: *Comparative Political Studies*, jg. 50, nr. 6, p. 739-765.
- Giger, N., K. Kissau, G. Lutz, en J. Rosset (2009). Explaining the variance of subjective and substantive representation (paper gepresenteerd op de ECPR General Conference in Potsdam, 10-12 december 2009). Colchester: European Consortium for Political Research.
- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results of 72 countries. In: *European Journal of Political Research*, jg. 45, p. 499-525.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston (MA): Beacon Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

- Hakhverdian, A. en W. Schakel (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (p. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Hendriks, F., A. Michels en C. van Ham (2021). *Democratische innovaties: een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria*. Tilburg: REDRESS.
- Koning, F. de, J. den Ridder, W. Blijleven en S. Peters (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koole, R. (2019). *Het is de schuld van de partij! Politieke partijen in een onvolmaakte democratie. Afscheidsrede*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Lenard, P.T. (2008). Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy, In: *Political Studies*, jg. 56, nr. 2, p. 312-332.
- Levitsky, S. en D. Ziblatt (2018). *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Lubbers, M. en N. Spierings (2021). Nederlanders met een migratieachtergrond: onvoldoende vertegenwoordigd? In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 125-139). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.
- Mair, P. (2013). *Ruling The Void: The Hollowing Of Western Democracy*. New York/Londen: Verso Books.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. In: *American Political Science Review*, jg. 97, nr. 44, p. 515-528. Geraadpleegd via www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055403000856.
- Meer, T. van der (2022). Wanneer politiek wantrouwen politiek wordt. In: Paul Dekker (red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (p. 101-112). Utrecht: Het Wereldvenster.
- Meer, T. van der en S. Zmerli (2017). The deeply rooted concern with political trust. In: S. Zmerli en T. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. New York: Verso.
- Mügge, L. M., en Erzeel (2016). Double Jeopardy or Multiple Advantage? Intersectionality and Political Representation. In: *Parliamentary Affairs*, jg. 69, nr. 3, p. 499-511 (doi.org/10.1093/pa/gsv059).
- Mügge, L.M., D.J. van der Pas, D. J. en M. van de Wardt (2019). Representing their own? Ethnic minority women in the Dutch Parliament. In: *West European Politics*, jg. 42, nr. 4, p. 705-727.
- Netelenbos, B. (2016). *Political legitimacy beyond Weber. An analytical framework*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Noije, L. van en K. Putters (2017). Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 2, p. 39-57.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*. New York: Oxford Academic.
- Ostaaijen, J.J.C. van en G. Drosterij (2012). Tussen woorden en daden: De Bredase wijktafels en de vraag naar goed bestuur. In: F. Hendriks, & G. Drosterij (red.), *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid* (p. 47-63). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. New York: Atherton Press.
- Remkes, J.W., C.C. van Baalen, E.E. Janse de Jonge, J. Kohnstamm, R.A. Koole, E.F. Lagerwerf-Vergunst, T.W.G. van der Meer en A.C. Quik-Schuijt (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2019). Publieke opinie. In: A. Wennekers, J. Boulhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 53-78). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2023). Lokale betrokkenheid en participatiebereidheid. In: H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente. Lokaal kiezersonderzoek 2022* (p. 31-45). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ridder, J. den, K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021a). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers* (startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS)). Geraadpleegd via redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotitie-vraagkant.pdf?portfolioCats=9%2C11%2C10%2C8
- Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021b). *Draagvlak voor het burgerforum*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Rothstein, B. en J. Teorell (2012). Defining and measuring quality of government. In: S. Holmberg en B. Rothstein (red.), *Good Government. The relevance of political science* (p. 13-39). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schakel, W. en A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 441-465 (doi.org/10.1017/S1755773918000036).
- Schakel, W. en D. van der Pas (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. In: *European Journal of Political Research*, jg. 60, nr. 1 (doi.org/10.1111/1475-6765.12405).
- Scharpf, F.W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU* (Political Science Series nr. 107). Wenen: Institut für Höhere Studien.
- Severs, E. (2010). Representation as Claims-Making. Quid Responsiveness? In: *Representation*, jg. 46, nr. 4, p. 411-423.
- Schyns, P. en T. van der Meer (2009). De publieke opinie. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en P. Schyns (red.), *De sociale staat van Nederland 2009* (p. 65-95). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thomassen, J. en C. van Ham (2017). A Legitimacy Crisis of Representative Democracy. In: C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts en R. Andeweg (red.), *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis. Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies* (p. 3-165). Oxford: Oxford University Press.
- Thomassen, J., R. Andeweg en C. van Ham (2017). Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p.509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- TK (2018/2019). *Kabinetstandpunt eindrapport staatscommissie parlementair stelsel*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 juni 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 34430, nr. 10.
- TK (2019/2020a). *Staatscommissie Parlementair Stelsel*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 juli 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 34430, nr. T.
- TK (2019/2020b). *Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*. Memorie van toelichting door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35532-VII, nr.3.
- TK (2020/2021a). *Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag*. Brief van de Parlementaire ondervragingscommissie van 17 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35510, nr. 2.
- TK (2020/2021b). *Eindverslag van de informateur dhr. Tjeenk Willink over zijn informatiewerkzaamheden*. Brief van 30 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35788, nr. 24.
- TK (2021/2022a). *Voorbereiding staatscommissie rechtsstaat*. Brief van de ministers voor Rechtsbescherming en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29279, nr. 715.
- TK (2021/2022b). *Hoofdlijnen constitutionele toetsing*. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35925-VII, nr. 169.
- TK (2021/2022c). *Vervolg wetsvoorstel Met één stem meer keus*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juli 2022. Tweede kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35925-VII, nr. 172.
- TK (2021/2022d). *Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 4 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 32813, nr. 1084.
- TK (2021/2022e). *Kabinetsformatie 2021*. Motie van het lid Segers c.s. over onderzoek door een breed samengestelde commissie naar de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie van 19 januari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35788, nr. 136.
- TK (2021/2022f). *Instelling en benoeming adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde n.a.v. van de motie van het lid Segers (Kamerstuk 35788-136)*. Brief van de Commissie voor Binnenlandse Zaken van 16 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 2022Z15147/2022D36192.
- TK (2021/2022g). *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen*. Rapport van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer van 16 december 2021. vergaderjaar 2021/2022, bijlage 1011476 bij 35992, nr. 1.
- Tyler, T.R. (2000). *Why people obey the law*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Tyler, T.R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.
- UNESCAP (2009). *What is good governance?* Geraadpleegd 28 november 2022 via www.unescap.org/resources/what-good-governance.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

- Weber, M. (1978 [1922]). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wille, A. (2022a). Laat Kamer kandidaten keuren. In: *NRC Handelsblad*, 3 januari 2022. Geraadpleegd 8 december 2022 via www.nrc.nl/nieuws/2022/01/03/laat-kamer-kandidaten-keuren-a4075487
- Wille, A. (2022b). *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek* (oratie uitgesproken aan de Universiteit Leiden, 21 november 2022). Leiden: Universiteit Leiden.
- Wonderen, R. van (2022). *Democratisch bewustzijn in Nederland*. Tweede meting. Utrecht/Amsterdam: Verwey Jonker Instituut en Anne Frank Stichting. Geraadpleegd via www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2022/04/121360_Democratisch_bewustzijn_in_Nederland-2de-meting.pdf.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

50 jaar spiegel
van de
samenleving

