

8 CRIMINALITEIT

- In 1999 ondervond de Nederlandse bevolking naar schatting 4,8 miljoen delicten, waarvan zij er 1,6 miljoen bij de politie meldde. De politie registreerde in datzelfde jaar 1,3 miljoen misdrijven. De totale criminaliteit steeg in het afgelopen decennium licht. In deze periode nam het aantal vernielingen toe, terwijl de geweldscriminaliteit fluctueerde. De vermogenscriminaliteit, die begin jaren negentig nog toenam, laat sinds 1995 een daling zien.
- Het aandeel opgehelderde misdrijven is het afgelopen decennium teruggelopen tot 15%. Hoewel het aantal door de politie gehoorde verdachten toeneemt, daalt het aantal zaken dat bij het openbaar ministerie (OM) terecht komt. Van die zaken stuurt het OM bovendien er meer door naar de rechter.
- Jaarlijks wordt bijna 2% van de bevolking gehoord als verdachte van een misdrijf. Hierbij zijn mannen, jongeren en allochtonen oververtegenwoordigd.
- Jaarlijks wordt ruim een kwart van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder slachtoffer van zogenoemde veelvoorkomende criminaliteit. Dat zijn meer dan 3 miljoen slachtoffers per jaar. Sinds 1992 is het totale percentage slachtoffers weinig veranderd. Het percentage slachtoffers van bedreiging en vernieling is echter toegenomen, terwijl het percentage slachtoffers van inbraak is afgenomen.
- Ruim 60% van de slachtoffers van veelvoorkomende criminaliteit heeft financiële schade ondervonden. De totale financiële schade bedraagt naar schatting zo'n 2,5 miljard gulden (1,1 miljard euro). Lichamelijk letsel komt bij de meeste delicten niet voor. Voorzover er sprake is van letsel, gaat het meestal om licht letsel. Ernstige emotionele gevolgen komen vooral voor bij slachtoffers van mishandeling, inbraak en zakkenrollerij.
- Ongeveer 70% van de Nederlandse bevolking voelt zich veilig. Tegelijkertijd ziet het merendeel criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen. De angst voor en de onrust over criminaliteit zijn het laatste decennium echter niet toegenomen. Wel nemen steeds meer mensen maatregelen ter preventie van criminaliteit.

8.1 Inleiding

Criminaliteit heeft het afgelopen decennium hoog op de politieke en maatschappelijke agenda gestaan. Onder andere in het kader van het integraal veiligheidsbeleid en het grotestedenbeleid zijn vele initiatieven gestart om de criminaliteit terug te dringen. Het beleid richt zich echter niet alleen op het terugdringen van de feitelijke criminaliteit, maar ook op het verminderen van de onveiligheidsbeleving van de burger. Hoe het staat met de criminaliteit en de criminaliteitsbeleving in Nederland, en hoe zich die het afgelopen decennium hebben ontwikkeld, komt in dit hoofdstuk aan de orde. Ook zal aandacht worden besteed aan de daders en slachtoffers van criminaliteit.

Om het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsgevoelens te bevorderen, is de laatste jaren binnen politie en justitie veel gedaan om de kwaliteit van de rechtshandhaving te verbeteren. Enerzijds heeft dit geleid tot bijvoorbeeld meer 'blauw op straat' en meer wijkgericht werken. Anderzijds zijn er interne doelstellingen geformuleerd om de prestaties van politie en justitie te verbeteren. Voortbouwend op eerdere nota's, is in de onlangs verschenen nota *Criminaliteits-*

beheersing: investeren in een zichtbare overheid (Justitie/BZK 2001) een forse investering voorgesteld over de volle breedte van de strafrechtelijke keten. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de verschillende fasen in deze keten en wordt ingegaan op de samenhang tussen deze onderdelen.

8.2 Omvang en ontwikkeling van de criminaliteit

Hoe staat het met de criminaliteit in Nederland? Om hiervan een beeld te krijgen wordt regelmatig aan de bevolking gevraagd in welke mate zij met criminaliteit te maken heeft. Op basis van dergelijke slachtofferenquêtes rapporteerde de Nederlandse bevolking in 1999 naar schatting 4,8 miljoen delicten (figuur 8.1; zie ook tabel B8.1). Bijna een kwart hiervan zijn gewelddelicten, ruim eenderde vermogensdelicten en bijna twee vijfde vernielingen. Het gaat hierbij om zogenoemde veelvoorkomende criminaliteit, zoals inbraak, autodiefstal, beschadiging aan auto, zakkenrollerij en mishandeling. Daarnaast zijn er de 'slachtofferloze' delicten, zoals drugs- of wapenbezit en te hard rijden, waarbij geen direct slachtoffer valt aan te wijzen. Deze vallen vanzelfsprekend buiten het bereik van slachtofferenquêtes. Bovendien ontbreken gegevens over bijvoorbeeld delicten waarvan bedrijven en instellingen slachtoffer worden (zoals fraude en winkeldiefstal)¹ en delicten waarbij het slachtoffer niet meer in staat is aan het onderzoek mee te werken (zoals moord en doodslag).

Hoewel de totale veelvoorkomende criminaliteit het laatste decennium een lichte stijging laat zien, is het aantal vermogensdelicten na 1995 gedaald (figuur 8.1a t/m d). Deze daling wordt met name veroorzaakt door het verminderde aantal inbraken. Het aantal vernielingen is daarentegen sinds 1990 toegenomen, waarbij in het bijzonder beschadigingen aan de auto veel worden gerapporteerd. Het aantal geschatte gewelddelicten fluctueert in de loop der tijd: van een duidelijke daling of stijging is geen sprake.

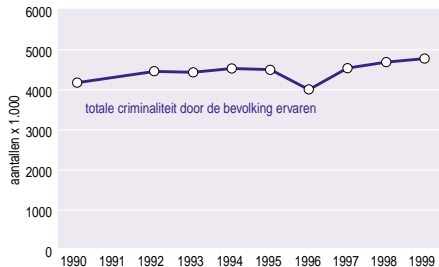
Slechts een deel van de slachtoffers meldt zich bij de politie. In 1999 werden naar schatting ruim 1,6 miljoen delicten bij de politie gemeld; dat is ongeveer eenderde van het aantal ondervonden delicten. De aangiftebereidheid van de Nederlandse bevolking is het laatste decennium niet veranderd. Wel zijn er verschillen in de aangiftebereidheid tussen de verschillende vormen van criminaliteit. Zo wordt van ongeveer een kwart van de ondervonden geweldsmisdrijven aangifte gedaan. Bij de vermogensmisdrijven wordt ongeveer de helft aangegeven en van de vernielingen een kwart.² Een belangrijke reden om aangifte te doen – met name bij vermogensmisdrijven – is om een bewijs voor de verzekering te krijgen. De belangrijkste redenen voor slachtoffers om geen aangifte te doen zijn dat ze het niet belangrijk vonden, dat aangifte toch niets zou helpen en dat de schade te gering was om aangifte toe doen (Bron: Politiemonitor bevolking 2001).

Van de bij de politie bekende delicten werd in 1999 volgens de slachtoffers in 1,2 miljoen gevallen een schriftelijk document opgemaakt, meestal in de vorm van een proces-verbaal. Ongeveer driekwart van de gemelde delicten wordt dus schriftelijk bij de politie vastgelegd, en een kwart van de meldingen niet. Het aandeel van de delicten waarbij een document bij de politie wordt ondertekend, is het afgelopen decennium voor de totale criminaliteit niet veranderd. Voor vermogensdelicten en vernielingen ligt

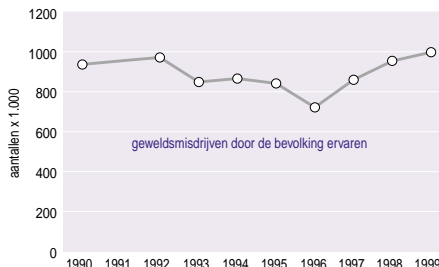
Figuur 8.1

Omvang van de criminaliteit op basis van de slachtofferenquêtes en de politiestatistieken, 1990-1999 (aantallen x 1.000)

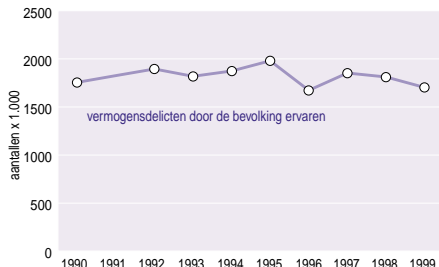
Figuur 8.1a



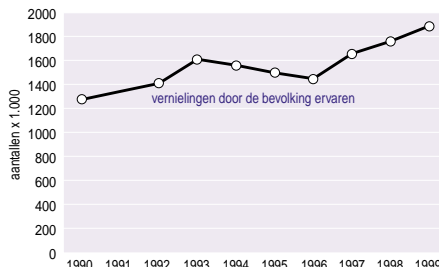
Figuur 8.1b



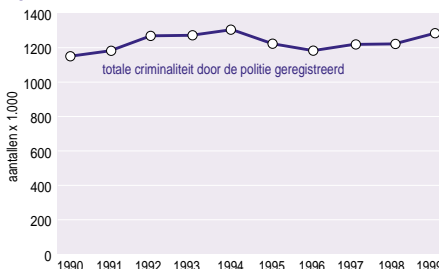
Figuur 8.1c



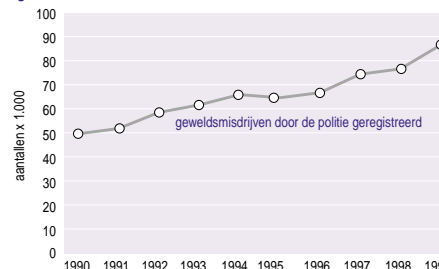
Figuur 8.1d



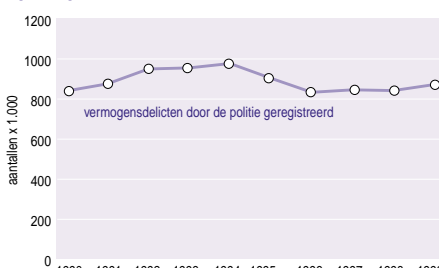
Figuur 8.1e



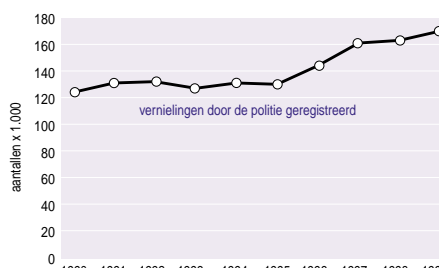
Figuur 8.1f



Figuur 8.1g



Figuur 8.1h



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-1999; Enquête Slachtoffers Misdrijven 1990; Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid, 1992-1996 en POLS 1997-1999)

dit al jaren rond de 90% respectievelijk 70%. Wel is dit aandeel voor gewelddelicten de afgelopen jaren sterk toegenomen: van ongeveer 40% begin jaren negentig tot ongeveer 60% eind jaren negentig. De toename in het aandeel gewelddelicten waarvan bij de

politie een document wordt ondertekend, komt uiteraard ook tot uitdrukking in de door de politie geregistreerde criminaliteit. Later in deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke consequenties hiervan.

De politie zelf heeft in 1999 bijna 1,3 miljoen misdrijven geregistreerd (figuur 8.1e t/m h; zie ook tabel B8.2). Het gaat hier niet alleen om misdrijven die via aangifte ter kennis zijn gekomen van de politie, maar ook via opsporing van de politie zelf. Naast de veelvoorkomende criminaliteit zoals die in de slachtofferenquêtes wordt vastgesteld, bevat de Politiestatistiek ook informatie over slachtofferloze delicten, delicten waarvan bedrijven en instellingen slachtoffer worden, en delicten waarbij het slachtoffer niet meer in staat is aan het onderzoek mee te werken. Van de bijna 1,3 miljoen misdrijven die de politie in 1999 registreerde, waren bijna 7% geweldsmisdrijven, 68% vermogensmisdrijven en viel 15% in de categorie ‘vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde’.

De totale geregistreerde criminaliteit is het laatste decennium toegenomen, vooral de categorieën ‘geweldsmisdrijven’ en ‘vernielingen’. Bij de geweldsmisdrijven vond de grootste toename plaats bij de misdrijven tegen het leven en de persoon,³ mishandelingen, en diefstal met geweld. Het aantal geregistreerde vermogensmisdrijven steeg sinds het begin van de jaren negentig iets, maar daalt sinds 1995. Deze daling kan grotendeels worden toegeschreven aan het aantal geregistreerde inbraken. Verder zijn het aantal misdrijven in het kader van de Opiumwet en de Wegenverkeerswet (vooral ‘doorrijden na een ongeval’) het laatste decennium toegenomen.

Uit het voorgaande blijkt wel dat wanneer uitgegaan wordt van de slachtofferenquêtes, de omvang van de criminaliteit veel groter is dan wanneer gekeken wordt naar de politiecijfers. Enerzijds is dit inherent aan de werking van het strafrechtelijk systeem. Van alle door slachtoffers of getuigen opgemerkte criminaliteit wordt niet altijd melding gedaan bij de politie, de politie maakt niet van alle meldingen een proces-verbaal op en niet alle opgemaakte processen-verbaal komen in de officiële registratie terecht. Anderzijds worden voor beide databronnen verschillende definities en meetmethoden gehanteerd. De politiestatistieken en de slachtofferenquêtes geven dus een verschillend beeld van de *omvang* van de criminaliteit.

Echter, hoewel beide databronnen niet zo makkelijk te vergelijken zijn, is het aannemelijk te veronderstellen dat zij wel een gelijke *ontwikkeling* in criminaliteit laten zien. Uit figuur 8.1 blijkt dat de slachtofferenquêtes en de politiestatistieken een vergelijkbare ontwikkeling laten zien voor de totale criminaliteit, alsmede voor vermogenscriminaliteit en vernielingen. Bij de gewelddelicten vertonen zij echter niet alleen voor de omvang, maar ook voor de ontwikkeling verschillen.

Er zijn voor dit laatste diverse verklaringen denkbaar, gebaseerd op eerder onderzoek, dat hier uitgebreid aandacht besteedde (Wittebrood 1998; Wittebrood en Junger 1999).⁴ Uit deze studies bleek dat het heel goed mogelijk is dat het geweld in onze samenleving toeneemt, maar dat de stijging in de politiecijfers sterker oploopt dan de werkelijke stijging. Het lijkt er eerder op dat het *dark number* – dat wil zeggen het verschil tussen de geregistreerde en de niet-geregistreerde criminaliteit – steeds kleiner wordt. Wanneer naar het totaal aantal gewelddelicten wordt gekeken, blijkt dat

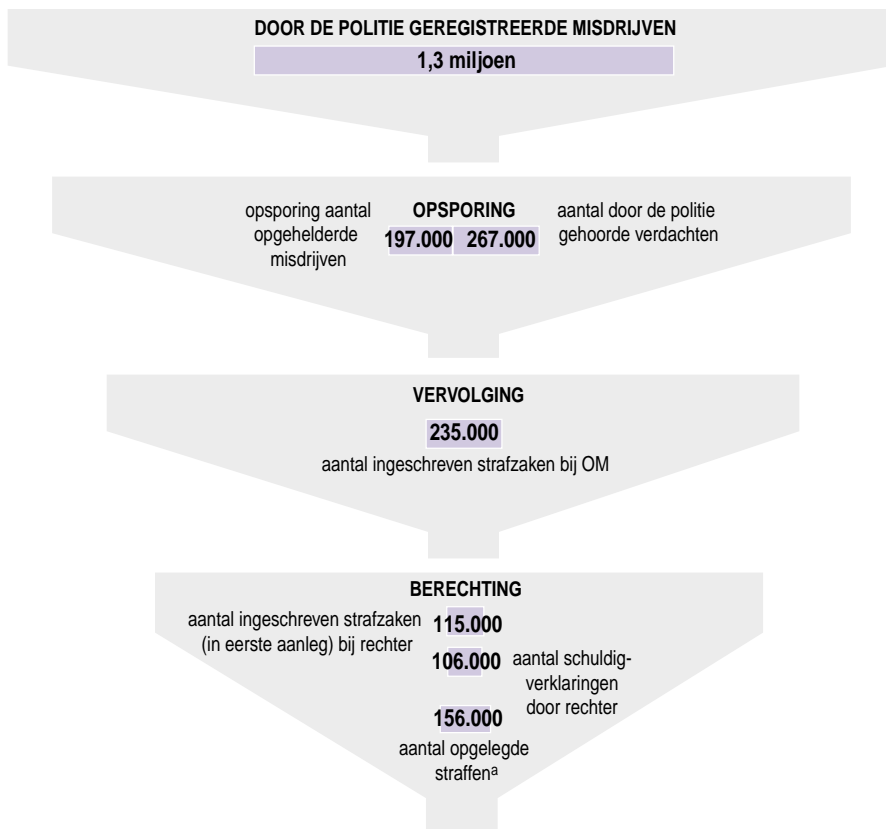
begin jaren tachtig door de slachtofferenquêtes ruim 25 keer zoveel delicten werden geregistreerd als bij de politiestatistieken. Op dit moment is de geweldscriminaliteit volgens de slachtofferenquêtes weliswaar nog steeds veel omvangrijker dan volgens de politiecijfers, maar de verschillen worden wel kleiner. Een belangrijke oorzaak van de afname van het *dark number* is dat de politieregistratie in de loop der tijd sterk is verbeterd. Door de toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor geweld – en mogelijk ook de toenemende prioriteit die de politie en het openbaar ministerie geven aan geweldscriminaliteit – zal waarschijnlijk het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven voorlopig blijven toenemen.

8.3 Strafrechtelijke keten: opsporing, vervolging en berechting

Nadat een misdrijf bij de politie is geregistreerd, wordt een strafrechtelijke keten doorlopen van opsporing, vervolging, en berechting. Vanzelfsprekend hangen deze elementen in belangrijke mate samen, waarbij er in elke fase een selectieproces plaatsvindt.

Figuur 8.2

Stroomschema van de strafrechtelijke keten, 1999



^a Het aantal opgelegde straffen is groter dan het aantal schuldigverklaringen, omdat vaak een combinatie van straffen wordt opgelegd.

Bron: CBS

Zo wordt van alle bij de politie geregistreerde misdrijven maar een beperkt deel opgehelderd. Alleen wanneer er voldoende grond voor verdenking tegen een verdachte is, het feit voldoende ernstig is en de verdachte niet voor een HALT-afdoening⁵ in aanmerking komt, gaat er een proces-verbaal naar het openbaar ministerie (OM) over de verdachte en de desbetreffende delicten. Bij het OM vindt een verdere schifting plaats; een deel daarvan wordt door het OM zelf afgedaan en een deel door de rechter.

Figuur 8.2 toont een schematische weergave van dit selectieproces in de strafrechtelijke keten. In het vervolg van deze paragraaf worden de verschillende fasen in de keten gedetailleerder besproken, waarbij ook wordt ingegaan op de samenhang tussen de verschillende onderdelen en de veranderingen hierin het afgelopen decennium (zie ook Van der Torre en Van Tulder 2001).⁶

Opsporing

Van alle delicten die door de politie worden geregistreerd, wordt slechts een beperkt deel opgehelderd. Een misdrijf wordt als opgehelderd beschouwd indien tenminste één verdachte bij de politie bekend is, ook al is deze voortvluchtig of ontkent hij het feit te hebben gepleegd. Absoluut gezien is het aantal opgehelderde misdrijven sinds 1960 sterk toegenomen; in het laatste decennium is er echter een daling te zien van 256.000 misdrijven in 1990 naar 194.000 in 1999.

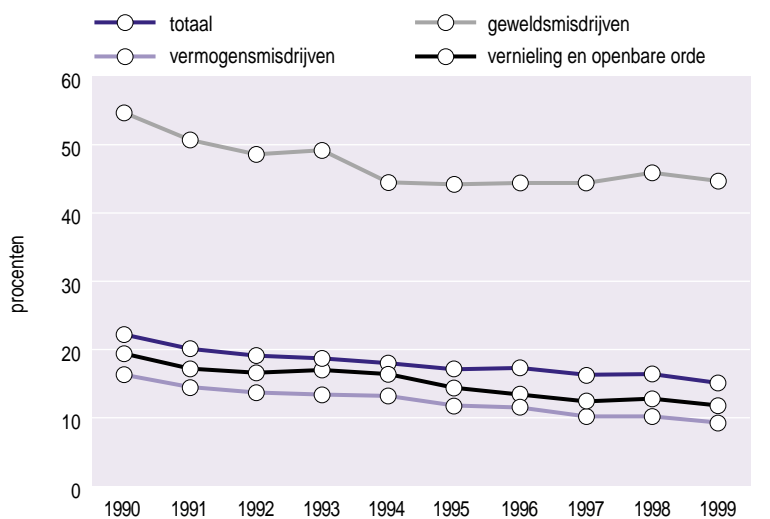
Het ophelderingspercentage daalt al enkele decennia. Werd in 1960 nog 55% van de geregistreerde misdrijven opgehelderd, in 1990 was dat 22% en in 1999 was dit verder gedaald naar 15%. Het aandeel opgehelderde misdrijven verschilt echter aanzienlijk per type misdrijf (figuur 8.3; zie ook tabel B8.3).⁷ Zo hebben geweldsmisdrijven ten opzichte van andere misdrijfcategorieën een hoog ophelderingspercentage. In 1999 werd gemiddeld 45% van alle bij de politie geregistreerde geweldsmisdrijven opgehelderd. Voor verkrachtingen, misdrijven tegen het leven en mishandelingen ligt het ophelderingspercentage hoger dan dat gemiddelde (rond de 50%), voor diefstal met geweld aanzienlijk lager (23%). De aandelen vermogensmisdrijven, en vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde die worden opgehelderd zijn geringer. Gemiddeld wordt 9% van alle vermogensmisdrijven opgehelderd, waarbij verduistering, bedrog en heling ver boven dit gemiddelde uitkomen en gekwalificeerde diefstal (waaronder inbraak) daaronder.

Van alle vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde is in 1999 gemiddeld 12% opgehelderd, waarbij met name de vernielingen een laag ophelderingspercentage kennen. Misdrijven volgens de overige wetten kennen gemiddeld een relatief hoog ophelderingspercentage, omdat de registratie van deze misdrijven sterk afhankelijk is van de opsporingsactiviteiten van de politie (bijvoorbeeld 'rijden onder invloed').

Voor het teruglopende ophelderingspercentage zijn diverse verklaringen denkbaar. Zo leidt het ophelderen van meer zaken niet tot een hoger ophelderingspercentage, als tegelijkertijd de criminaliteit harder stijgt. Daarnaast wordt het dalende ophelderingspercentage deels veroorzaakt door beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (Wiebrens 1999; Wiebrens en Essers 1999). Meer aandacht voor ernstiger en dus moeilijker zaken is hier een voorbeeld van.

Figuur 8.3

Percentage opgehelderde misdrijven, 1990-1999



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-1999)

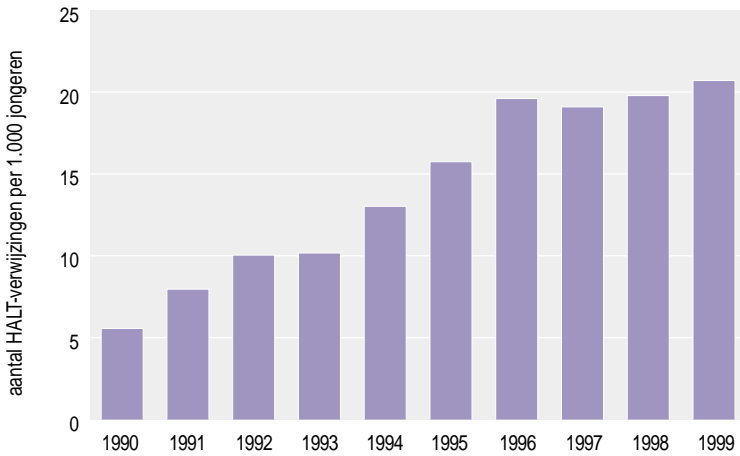
Rovers (1999a) ziet als belangrijkste verklaring voor het dalende ophelderingspercentage de verschuiving in het politiepersoneel: relatief minder personeel voor opsporing en relatief meer personeel voor hulp- en dienstverlening. De betekenis die aan het ophelderingspercentage kan worden toegekend, is dus onduidelijk.

Bovendien kan, doordat het om een relatief cijfer gaat, de hoogte van het ophelderingspercentage beïnvloed worden (zie onder andere Hoogland 1998). Als de politie bijvoorbeeld minder processen-verbaal uitschrijft of aangiftes niet omzet in processen-verbaal, wordt de instroom bij de politie lager en zal het ophelderingspercentage toenemen.

Een deel van de opgehelderde misdrijven is gepleegd door minderjarigen (12-17 jaar). Van deze groep kunnen degenen die minder ernstige feiten hebben gepleegd en voor het eerst met politie of justitie in aanraking komen, worden doorverwezen naar een HALT-project. Deze jongeren doorlopen in dat geval niet verder de strafrechtelijke keten. Het afgelopen decennium is het aantal HALT-verwijzingen sterk toegenomen: van 6.456 in 1990 tot 22.756 in 1999 (Bron: HALT Nederland). Per 1.000 jongeren van 12-17 jaar betekent dit een stijging van 6 jongeren in 1990 naar 21 jongeren in 1999 (figuur 8.4). De sterke toename kan verklaard worden uit het strenger en vroegtijdiger optreden bij jeugdcriminaliteit door politie en justitie. Bovendien is voor steeds meer delicten een HALT-afdoening mogelijk. Sinds enige tijd bestaat ook de zogenoemde STOP-reactie, die bedoeld is voor jongeren onder de 12 jaar die delicten plegen. De STOP-reactie lijkt in veel opzichten op de HALT-afdoening; landelijke cijfers over de toepassing van Stop ontbreken echter op dit moment.

Figuur 8.4

Aantal Halt-verwijzingen per 1.000 12-17-jarigen, 1990-1999



Bron: Halt Nederland

Vervolg

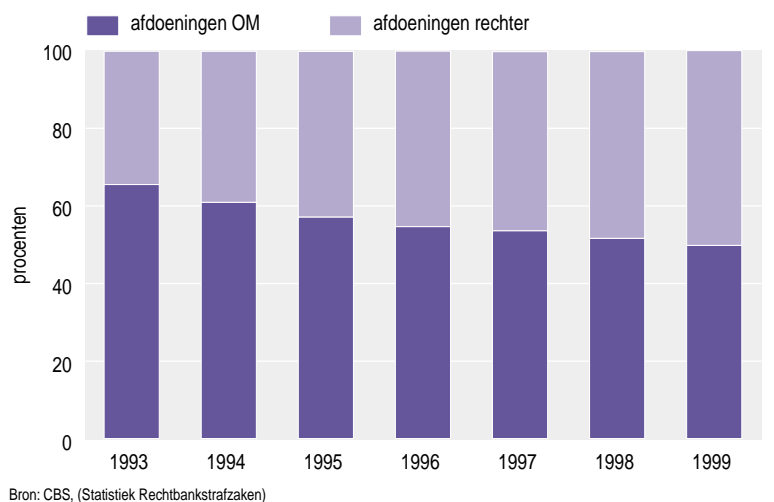
Wanneer, na het horen van de verdachte, er voldoende grond aanwezig is voor verdere vervolging (en een HALT-afdoening niet in aanmerking komt), wordt de zaak in principe naar het openbaar ministerie (OM) gestuurd. Van alle opgehelderde misdrijven komt dus slechts een deel voor verdere behandeling terecht bij de parketten van het OM. Het aantal zaken dat daar behandeld wordt, is gedaald van ongeveer 270.000 in 1993 en 1994 naar 235.000 in 1999 (zie tabel B8.4).⁸ Deze daling komt hoofdzakelijk door een afname in het aantal strafzaken voor vermogensmisdrijven (met name eenvoudige en gekwalificeerde diefstal). Het aantal strafzaken voor geweldsmisdrijven is in deze periode gestegen (met name bedreiging en mishandeling).

De algemene daling in de instroom bij het OM kan deels verklaard worden door een toename van HALT-afdoeningen en politietransacties. Een andere verklaring is dat de politie zaken waarvan toch al vaststaat dat zij geseponeerd zullen worden, steeds minder vaak doorstuurt naar het OM. Het OM spreekt hier van een “kwaliteitsverbetering (...) door decentrale inzet van OM-medewerkers op politiebureaus en justitie-in-de-buurtkantoren” (OM 1999: 9). Het inzicht in de strafrechtelijke keten wordt hierdoor echter enigszins vertroebeld. Van Tulder (2001) heeft een schatting gemaakt van het aantal zaken dat door het OM reeds bij de politie als ‘niet vervolgbaar’ terzijde wordt geschoven, en komt daarbij uit op 23.000 zaken in 1999. Het aantal bij het OM geregistreerde septs bedroeg in dat jaar 26.000. Door deze manier van werken wordt dus het officiële sepotpercentage teruggebracht (een doelstelling die in het beleidsplan van het OM van 1990 werd geformuleerd), zonder dat het aantal vervolgde strafzaken is toegenomen (zie ook Hoogland 1998).

Van alle ingeschreven zaken bij het OM beslist de officier van justitie – mede aan de hand van door het beleid aangegeven criteria – of hij in een bepaalde zaak al dan niet overgaat tot vervolging. De officier kan een strafzaak afdoen zonder tussenkomst van

de rechter. De laatste jaren komt dat echter steeds minder voor. In 1993 werd nog 65% van de zaken door het OM afgedaan; in 1999 was dit gedaald naar 49% (figuur 8.5). Vooral het aantal afdoeningen (zowel absoluut als relatief) van vermogensmisdrijven is teruggelopen. Dit is niet verrassend, omdat ook het aantal strafzaken voor vermogensmisdrijven die bij het OM worden ingeschreven de laatste jaren is gedaald.

Figuur 8.5
Percentage afdoeningen door het Openbaar Ministerie en door de rechter, 1993-1999

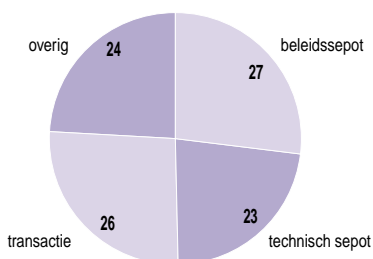


Wanneer de officier een strafzaak niet voor de rechter brengt, heeft hij verschillende mogelijkheden om een zaak af te doen. Allereerst kan hij een zaak seponeren omdat voldoende bewijs ontbreekt (technisch sepot) of omdat vervolging niet opportuun wordt geacht (beleidssepot). Ook kan de officier voor bepaalde delicten een transactie (schikking) aanbieden aan de verdachte. Als deze bereid is aan bepaalde voorwaarden te voldoen, ziet het OM van verdere vervolging af. Van alle afdoeningen in 1999 is ongeveer 10% afgedaan met een beleidssepot en 13% met een technisch sepot (figuur 8.6; zie ook tabel B8.4). Het aantal sepot is de laatste jaren zowel absoluut als relatief sterk afgenomen, en dit geldt voor vrijwel alle misdrijfcategorieën. Het aantal transacties is daarentegen toegenomen, mede doordat het OM bij steeds meer strafbare feiten een transactievoorstel kan doen. In 1999 werd bijna 60% van alle afdoeningen via een transactie afgehandeld, terwijl dat in 1990 nog maar 26% was. De meeste transacties hebben betrekking op vermogens-, verkeers- en economische misdrijven. Behalve de afdoening door middel van een sepot of transactie, kan de officier ook afzonderlijke zaken samenvoegen. Deze zaken gaan dan veelal alsnog naar de rechter. Dit type afdoening (alsmede overdracht aan een ander parket) vormt ongeveer een kwart van alle afdoeningen.

Figuur 8.6a

Afdoeningen door het Openbaar Ministerie naar type, 1990 (in procenten)

1990

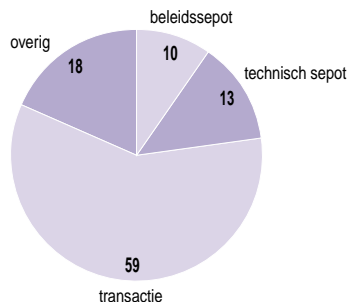


Bron: CBS, (Statistiek Rechtbankstrafzaken)

Figuur 8.6b

Afdoeningen door het Openbaar Ministerie naar type, 1999 (in procenten)

1999



Bron: CBS, (Statistiek Rechtbankstrafzaken)

Berechting en tenuitvoerlegging van sancties

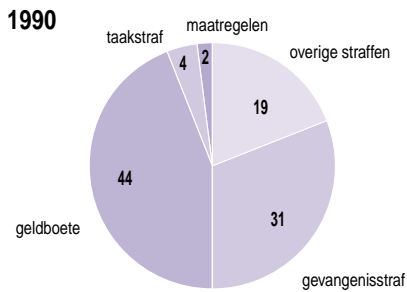
OM brengt de strafzaken die het niet zelf afdoet, voor de rechter. De officier van justitie gaat in dat geval over tot het dagvaarden van de verdachte. De rechter kan vervolgens de verdachte vrijspreken of schuldig verklaren. Zoals hiervoor al bleek, worden steeds meer zaken door de rechter afgedaan. In 1990 bracht het OM 89.000 zaken voor de rechter; in 1999 was dat toegenomen tot 115.000 zaken (zie tabel B8.4).⁹ Het aandeel schuldigverklaringen door de rechter is in deze periode niet veranderd en ligt rond de 90%. Ook per type delict zijn er nauwelijks wijzigingen in het aandeel verdachten dat schuldig wordt verklaard.

Wanneer de rechter een verdachte schuldig verklaart, zal hij in de meeste gevallen een straf of maatregel opleggen. De belangrijkste vormen daarvan zijn gevangenisstraffen, geldboetes en taakstraffen (figuur 8.7; zie ook tabel B8.5). In veel gevallen legt de rechter een combinatie van straffen op. Hierdoor is het aantal opgelegde sancties groter dan het aantal schuldigverklaringen. De afgelopen jaren ligt het aandeel gevangenisstraffen rond de 30%; het aandeel geldboetes is afgenomen (van 44% in 1990 tot 32% in 1999), terwijl het aandeel taakstraffen is toegenomen (van 4% in 1990 tot 13% in 1999). Het aandeel overige straffen is het laatste decennium nauwelijks gewijzigd. Wel nam het aandeel opgelegde maatregelen sinds 1995 sterk toe: dit kan voornamelijk toegeschreven worden aan het toegenomen aantal veroordelingen waarbij de schuldigverklaarde een geldsom aan het slachtoffer moet betalen.

Naast verschuivingen in het type straffen, zijn er het laatste decennium ook veranderingen zichtbaar in de zwaarte van de straffen. De duur van de opgelegde (onvoorwaardelijke) gevangenisstraffen, is vooral in het eerste deel van de jaren negentig toegenomen (zie tabel B8.6). Het aandeel korte straffen (minder dan een maand) nam in die periode af en het aandeel langere straffen (langer dan een jaar) nam toe. Deze ontwikkeling was al eerder ingezet. Na 1995 is echter een stijging zichtbaar in het aandeel kortere straffen en een daling in het aandeel langere straffen. Deze trend blijkt ook uit het gemiddelde aantal verblijfsdagen per gedetineerde (Van der Heide en Groen 2001). Dit

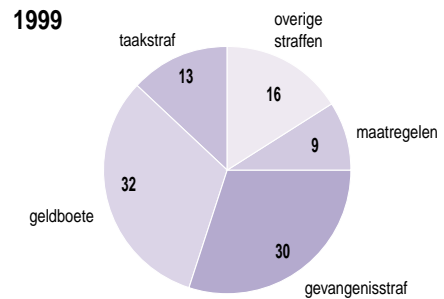
steeg tussen 1990 en 1995 van 77 naar 108 dagen; daarna daalde het licht naar 102 in 1999. De hoogte van de geldboetes is het laatste decennium gestegen (zie tabel B8.7). Het aandeel boetes onder de 500 gulden (227 euro) daalde van 35% in 1990 naar 23% in 1999, en het aandeel boetes boven de 1.000 gulden (454 euro) steeg van 31% in 1990 naar 43% in 1999.

Figuur 8.7a
Door de rechter opgelegde straffen en maatregelen naar type, 1990 (in procenten)



Bron: CBS, (Statistiek Rechtbankstrafzaken)

Figuur 8.7b
Door de rechter opgelegde straffen en maatregelen naar type, 1999 (in procenten)



Bron: CBS, Statistiek (Rechtbankstrafzaken)

8.4 Daders en slachtoffers van criminaliteit

Bij criminaliteit zijn (uiteraard) altijd daders betrokken en in een aanzienlijk deel van de gevallen ook slachtoffers. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van daders en slachtoffers van criminaliteit. Hoewel beide groepen op een aantal kenmerken van elkaar verschillen, blijken daders en slachtoffers ook overeenkomsten te vertonen. Dader- en slachtofferpopulaties blijken elkaar zelfs gedeeltelijk te overlappen: veel daders worden zelf ook slachtoffer. Dit geldt vooral bij gewelddelicten, en kan voor een deel verklaard worden doordat daders en slachtoffers een gemeenschappelijke leefstijl hebben (Wittebrood en Van Wilsem 2000; zie ook verderop in deze paragraaf).

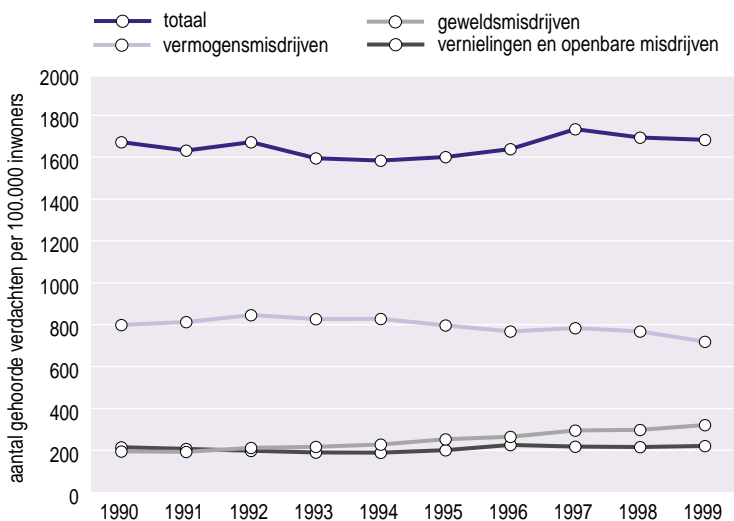
Daders van criminaliteit

De meeste kennis over daders is gebaseerd op gegevens die betrekking hebben op door de politie gehoorde verdachten. Een gehoorde verdachte is een persoon van wie de politie een redelijk vermoeden heeft dat hij een strafbaar feit heeft begaan, en die op grond daarvan is verhoord. De cijfers over het aantal verdachten geven dus niet aan of de verdachte het misdrijf ook daadwerkelijk heeft gepleegd: ook personen die gehoord zijn maar van wie na verhoor blijkt dat zij niets met de zaak te maken hebben, zijn in de politiestatistieken opgenomen. Het aantal verdachten dat jaarlijks wordt verhoord ligt sinds het begin van de jaren negentig rond de 250.000. De laatste drie jaar ligt dat aantal iets hoger, namelijk rond de 270.000. Al met al is er een lichte toename in het aantal gehoorde verdachten zichtbaar (figuur 8.8). Deze toename kan vooral worden toegeschreven aan de stijging van het aantal gehoorde verdachten van geweldsmisdrijven. Het merendeel van de verdachten (bijna 90%) zijn mannen en dit aandeel is het laatste

decennium niet veranderd. Hoewel mannen bij alle typen delicten vaker verdacht zijn dan vrouwen, zijn er wel aanzienlijke verschillen in de mate van oververtegenwoordiging. Vooral bij seksuele en economische delicten zijn mannen relatief vaak verdacht; minder grote verschillen zijn zichtbaar bij vermogensmisdriven als eenvoudige diefstal, verduistering en bedrog. Mannen worden echter ook bij deze delicten drie- tot viermaal vaker verdacht dan vrouwen.

Figuur 8.8

Aantal gehoorde verdachten per 100.000 inwoners, 1990-1999



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-1999)

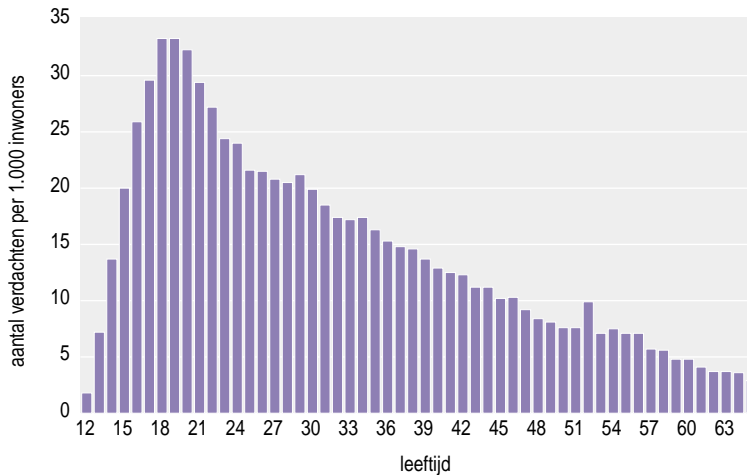
Verder worden vooral jongeren verdacht van criminaliteit. Uit gegevens over verdachten uit de Herkenningsdienstsystemen (HKS)¹⁰ van de politieregio's uit 1998, blijkt de gemiddelde leeftijd van de verdachten 32 jaar te zijn, met een piek bij de 18- en 19-jarigen (zie figuur 8.9). Per 1.000 inwoners van 18 en 19 jaar worden er 33 verdacht van een of meer strafbare feiten. Hoewel in absolute zin veel meer meerderjarige dan minderjarige verdachten worden verdacht (acht keer zoveel), zijn minderjarigen relatief oververtegenwoordigd (Abrio 2000).

Door de tijd heen is alleen bekend of de gehoorde verdachten minderjarig (12 t/m17 jaar) of meerderjarig (18 jaar en ouder) zijn. Uit gegevens van de Politiestatistiek van het CBS, blijkt dat het aandeel minderjarigen in de criminaliteit het afgelopen decennium flink is toegenomen (zie ook: Wittebrood 2000a, 2001). Met name bij geweldsmisdrijven en vernielingen is het aantal minderjarige verdachten sterk gestegen. Dit is mede het gevolg van toenemende aandacht van politie en justitie voor jeugdcriminaliteit: jongeren worden beter in de gaten gehouden en eerder opgepakt. Naast jonge mannen, blijken ook allochtonen oververtegenwoordigd onder verdachten.¹¹ Ongeveer eenderde van de verdachten in 1998 is in het buitenland geboren (Van Tilburg

en Grapendaal 2000). Bij een onderzoek van Junger et al. (2001) naar de relatie tussen etnische herkomst en crimineel gedrag onder jongeren, komt uit vrijwel alle databronnen en studies een consistent beeld naar voren: allochtonen vertonen gemiddeld meer ernstiger en gewelddadiger crimineel gedrag dan autochtone Nederlanders.

Figuur 8.9

Aantal verdachten per 1.000 inwoners naar leeftijd, 1998



Bron: Abrio (2000: figuur 2)

De diverse officiële statistieken vertonen echter verschillende maten van oververtegenwoordiging. Naarmate de statistiek later in de strafrechtelijke keten wordt samengesteld, is de oververtegenwoordiging groter. Dit kan wijzen op enige selectiviteit bij politie en justitie, maar kan er ook op duiden dat de kenmerken van het misdrijf (en de omstandigheden waaronder dit plaatsvond) verschillen naar etnische groepering (zie Rovers 1999b). De mate van oververtegenwoordiging van allochtonen varieert per type misdrijf. Ook zijn er aanzienlijke verschillen tussen etnische groepen: Marokkanen en Antillianen zijn bijvoorbeeld oververtegenwoordigd, terwijl Hindoestanen juist zijn ondervertegenwoordigd (Junger et al. 2001).

De verschillen in crimineel gedrag naar etnische herkomst kunnen gedeeltelijk verklaard worden door demografische en sociaal-economische factoren. Omdat etniciteit vrijwel altijd geregistreerd wordt als geboorteland en/of nationaliteit, hebben de bevindingen vooral betrekking op de eerste generatieallochtonen. Verdachten die tot een etnische minderheid behoren, maar in Nederland zijn geboren en de Nederlandse nationaliteit hebben, ‘verdwijnen’ in de categorie autochtonen.¹²

Met name onder jongeren worden ook regelmatig zogenoemde zelfrapportagestudies gehouden. In dergelijke studies wordt aan jongeren zelf gevraagd of zij dader zijn geweest van bepaalde delicten (Kruissink en Essers 2001; Wittebrood 2001). Het aandeel jongeren dat delinquent gedrag vertoont in zelfrapportagestudies is aanzienlijk

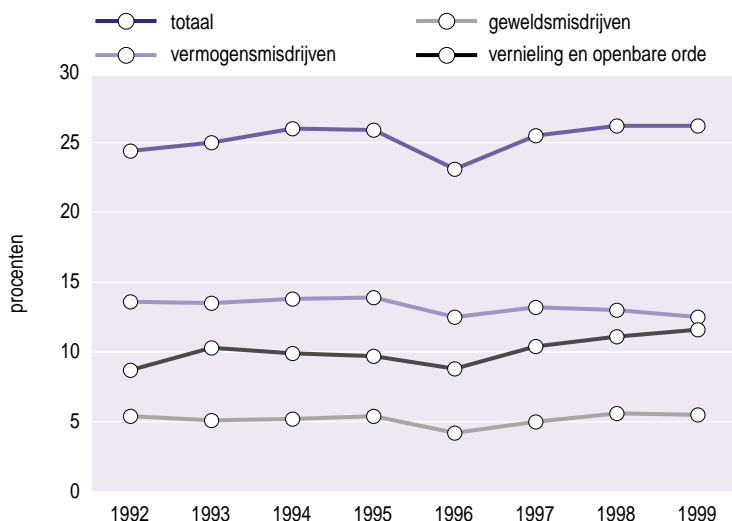
hoger dan in politieregistraties. Dat is niet verwonderlijk, want het merendeel van de jongeren die een delict hebben gepleegd komt niet in aanraking met de politie. De toename in criminaliteit gepleegd door jongeren zoals die uit de politiecijfers naar voren komt, blijkt niet uit de zelfrapportagestudies. Wel tonen deze studies, net zoals de gegevens over verdachten, dat jongens en allochtone jongeren zich vaker schuldig maken aan strafbare feiten dan meisjes en autochtonen. De verschillen zijn echter veel minder groot dan uit de politiecijfers blijkt.

Slachtoffers van criminaliteit

Jaarlijks wordt ruim een kwart van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder slachtoffer van veelvoorkomende criminaliteit (zie tabel B8.8).¹³ Dat komt overeen met meer dan 3 miljoen slachtoffers per jaar. Ruim 5% van de bevolking was in 1999 slachtoffer van een of meer gewelddelicten: 1,1% was slachtoffer van seksuele delicten, 1,6% van mishandeling, terwijl 3,3% was bedreigd. Vermogensdelicten werden genoemd door ruim 12% van de respondenten. Fietsdiefstal was het meest voorkomende vermogensdelict: 4,6% van de bevolking was hiervan in 1999 slachtoffer geworden. Diefstal van de auto was het minst voorkomende vermogensdelict: 0,2% had hier mee te maken. Behalve met geweld- en vermogensdelicten, heeft de Nederlandse bevolking ook nog te maken met vernielingen. Bijna 12% was hier in 1999 slachtoffer van, waarbij beschadiging van de auto relatief veel voorkwam (6,8%). Verder is 1,5% van de bevolking slachtoffer geweest van een ongeval waarbij de tegenpartij doorreed. Ongeveer een op de vijf slachtoffers heeft jaarlijks herhaaldelijk met criminaliteit te maken.

Figuur 8.10

Percentage slachtoffers van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, naar type delict, 1992-1999



Bron: CBS (Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid 1992-1996 en POLS 1997-1999)

Het totale percentage slachtoffers is in de periode 1992-1999 weinig veranderd; alleen in 1996 ligt het lager dan in de overige jaren (figuur 8.10). Voor de afzonderlijke delicten verschilt de ontwikkeling echter (zie tabel B8.8). Zo blijft het percentage slachtoffers van geweld als geheel stabiel, maar is de laatste jaren wel een stijging zichtbaar in het percentage slachtoffers van bedreiging. Ook het percentage slachtoffers van vermogensdelicten verandert weinig, maar het percentage slachtoffers van inbraak laat na 1995 een daling zien. Verder is de laatste jaren een stijging te zien in het percentage slachtoffers van vernielingen, zowel veroorzaakt door meer beschadigingen aan auto's als door andere vernielingen.¹⁴

Niet iedereen heeft een even grote kans slachtoffer te worden van criminaliteit. Zo blijken jongeren relatief vaker slachtoffer te worden, vooral van gewelddelicten. Ook worden mannen in het algemeen vaker slachtoffer van veelvoorkomende criminaliteit dan vrouwen. Verder hebben personen uit eenoudergezinnen en alleenstaanden, alsmede personen met een hogere opleiding een relatief grote kans slachtoffer te worden. Bovendien is deze kans groter voor personen uit de meer stedelijke gebieden. Ook wanneer er rekening mee wordt gehouden dat bepaalde kenmerken samenhangen – jongeren zijn bijvoorbeeld veelal ongehuwd en volgen nog grotendeels onderwijs – blijken vorengenoemde bevindingen nog steeds op te gaan (Huys 2001).

Vanzelfsprekend verschilt de invloed van delict tot delict. Het zijn vooral jonge, gescheiden mannen die slachtoffer worden van mishandeling en bedreiging, terwijl hoger opgeleiden die in een grote stad wonen relatief vaak slachtoffer worden van een inbraak. Jonge vrouwen in een grote stad worden daarentegen relatief vaker slachtoffer van zakkenrollerij.

Het hebben van bepaalde sociale kenmerken heeft uiteraard niet direct invloed op de kans slachtoffer te worden, maar de verschillen tussen sociale groepen kunnen vooral worden verklaard door hun dagelijkse activiteiten en leefstijl (Wittebrood 1997). Dat jongeren relatief vaker slachtoffer worden van gewelddelicten wordt dan ook niet verklaard door hun leeftijd, maar doordat jongeren bijvoorbeeld vaker uitgaan en zich vaker in risicovolle situaties bevinden. Bepaalde dagelijkse activiteiten en een bepaalde leefstijl zullen contacten tussen potentiële daders en potentiële slachtoffers waarschijnlijker maken, waardoor er meer kans is op een misdrijf. Een grotere kans op slachtofferschap wordt dan ook niet alleen bepaald door individuele factoren, maar ook door contextuele factoren. Zo blijkt dat in buurten met een lage economische status de kans slachtoffer van geweld te worden groter is dan in buurten met een hogere economische status, ongeacht de individuele kenmerken van de bewoners van die buurten (Wittebrood 2000b).

Slachtofferervaringen kunnen zowel lichamelijk, materieel als emotioneel gevolgen hebben. Uit de enquêtes van het CBS blijkt dat lichamelijk letsel bij de meeste delicten niet voorkomt. Alleen bij mishandeling (40% tot 60%) en een ongeval waarbij de ander doorrijdt (ongeveer 40%) lopen slachtoffers regelmatig letsel op. Voorzover er sprake is van letsel, gaat het meestal om licht letsel waarvoor zelden medische behandeling nodig is. Er is geen stijging zichtbaar in het aandeel slachtoffers dat letsel oploopt. Gezien de kleine aantallen, is het beeld uit enquêtegegevens over ernstig lichamelijk letsel echter beperkt. Sinds een aantal jaren wordt bij de Spoedeisende hulp in zieken-

huizen een registratie bijgehouden van patiënten met geweldletsel (voor een beschrijving hiervan zie BZK 2000). Het gaat hier uiteraard om slachtoffers met letsel waarvoor medische behandeling nodig is.

Slachtoffers van veelvoorkomende criminaliteit hebben vooral te maken met materiële schade. Ruim 60% zegt daadwerkelijk financiële schade te hebben ondervonden. Over het algemeen gaat het om relatief kleine bedragen per voorval, maar door het grote aantal gebeurtenissen bedraagt de jaarlijkse totale financiële schade zo'n 2,5 miljard gulden (1,1 miljard euro) (zie tabel B8.9). De schatting van het schadebedrag van gewelddelicten bedraagt jaarlijks ongeveer 130 miljoen gulden (59 miljoen euro) en van vermogensdelicten bijna 1,5 miljard (68 miljoen euro). Over de periode 1992-1999 toont de directe financiële schade van deze misdrijven een wisselend verloop, maar er is niet duidelijk sprake van een daling of een stijging. De financiële schade van vernielingen is in de desbetreffende periode wel gestegen en bedroeg bijna 1 miljard gulden (45 miljoen euro) in 1999.

Veelvoorkomende criminaliteit kan voor slachtoffers ook gevolgen hebben in de emotionele sfeer. Bij 10% van alle delicten die minder dan twaalf maanden geleden hebben plaatsgevonden, heeft dit voor de slachtoffers tot ernstige emotionele gevolgen geleid. Voor de meeste slachtoffers zijn de emotionele gevolgen minder ingrijpend: meer dan 50% denkt helemaal niet meer aan wat er is gebeurd en een derde denkt er nog wel eens aan. Ernstige emotionele gevolgen komen vooral voor bij slachtoffers van mishandeling, inbraak en zakkenrollerij.

Slachtoffers kunnen bij lichamelijke, materiële of emotionele gevolgen zo nodig een beroep doen op instanties om hulp te krijgen. In het algemeen doen weinig slachtoffers van veelvoorkomende criminaliteit een beroep op een hulpverlenende instantie. Volgens de enquêtes van het CBS gebeurt dit bij 3% van alle delicten. Vooral slachtoffers van gewelddelicten en inbraak maken gebruik van hulpverlenende instanties. In 1999 werden ruim 95.000 slachtoffers geholpen door Slachtofferhulp Nederland. Kortdurende en eenmalige contacten van slachtoffers met de bureaus Slachtofferhulp zijn hierbij niet inbegrepen. Ten opzichte van eerdere jaren is dit een flinke stijging, die onder andere het gevolg is van een betere samenwerking met de politie en van het feit dat slachtoffers zelf vaak direct contact opnemen met de bureaus.

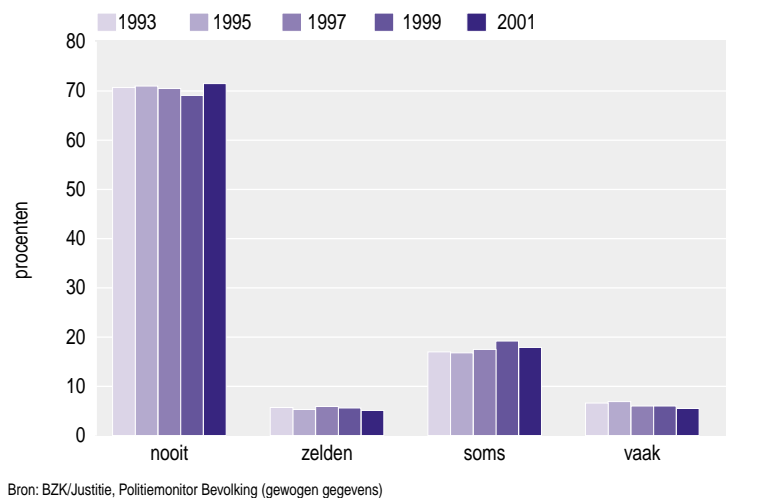
8.5 Criminaliteitsbeleving door de bevolking

Naast de omvang en ontwikkeling van de feitelijke criminaliteit, speelt ook de criminaliteitsbeleving een belangrijke rol in politieke en maatschappelijke discussies over veiligheid. In de vele studies over criminaliteitsbeleving worden verschillende aspecten van deze beleving benadrukt. Globaal worden drie dimensies onderscheiden: angst voor criminaliteit, onrust over criminaliteit en maatregelen ter preventie van criminaliteit.

De meest directe manier om angst voor criminaliteit te bepalen, is rechtstreeks vragen naar de mate waarin mensen zich onveilig voelen. Dan blijkt dat ongeveer 70% van de bevolking zich nooit onveilig voelt (zie figuur 8.11). Van degenen die zich weleens onveilig voelen, geeft 6% aan dat dat zelden is, bijna 20% soms en 6% voelt zich vaak onveilig.¹⁵

Naast een algemeen gevoel van onveiligheid, kunnen mensen zich ook in een bepaalde periode of op een bepaalde plaats onveilig voelen. In 1999 gaven bijna vier van de vijf inwoners aan dat zij 's avonds nooit bang zijn als zij alleen thuis zijn. Ongeveer een op de vijf geeft aan weleens bang te zijn (zie tabel B8.10). In vergelijking met het begin van de jaren negentig is dit aandeel afgenomen, maar de laatste jaren is het nauwelijks gewijzigd. Samenvattend blijkt dat het merendeel van de Nederlandse bevolking geen angst heeft voor criminaliteit en dat deze gevoelens het laatste decennium ook niet zijn toegenomen.

Figuur 8.11 **Angst voor criminaliteit onder de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, 1993-2001 (in procenten)**



Waar angst voor criminaliteit vooral betrekking heeft op de eigen situatie, verwijst onrust over criminaliteit met name naar de mate waarin criminaliteit als een belangrijk maatschappelijk probleem wordt gezien. Wanneer ondervraagd werden zestien mogelijke doeleinden van de politiek in volgorde van belangrijkheid moeten plaatsen – zoals in het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland van het SCP – wordt aan de bestrijding van de misdaad de hoogste prioriteit toegekend. Criminaliteit wordt dus als een belangrijk maatschappelijk probleem gezien. Tussen 1992 en 2000 plaatste tussen de 53% en 63% de misdaadbestrijding bij de eerste vijf belangrijke doelen (zie tabel 13.5). In al deze jaren stond de bestrijding van de misdaad op de eerste plaats. Ook het oordeel van de bevolking over de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit, is een indicator van de bestaande onrust. Een grote meerderheid (ruim 80%) van de bevolking vindt over een reeks van jaren dat de criminaliteit toeneemt en is ook niet geneigd criminaliteit te accepteren als een maatschappelijk verschijnsel 'dat erbij hoort' (zie tabel 8.1). Kortom, de onrust onder de bevolking over criminaliteit is hoog. Er zijn echter geen aanwijzingen dat deze onrust sinds het begin van de jaren negentig is toegenomen.

Tot slot kan inzicht worden verkregen in de criminaliteitsbeleving van mensen, door vast te stellen in welke mate zij maatregelen nemen ter preventie van criminaliteit. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op gedragingen waardoor bepaalde risicovolle situaties worden voorkomen, zoals het mijden van bepaalde plekken; maar zij kunnen ook betrekking hebben op gerichte voorzieningen, zoals het plaatsen van extra sloten of een alarminstallatie. Met al deze maatregelen zal men proberen de kans op slachtofferschap zoveel mogelijk te verkleinen.

Tabel 8.1 Opvattingen over criminaliteit onder de bevolking, 1991-2000 (in procenten)

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	2000
Vindt u dat de misdaad in Nederland een echt probleem aan het worden is, of vindt u dat het er normaal bij hoort?							
een echt probleem	85	89	92	86	83	85	-
hoort erbij	15	11	8	14	17	15	-
Bent u van mening dat de misdadigheid in Nederland de laatste tijd toeneemt, gelijk blijft of afneemt?							
neemt toe	89	93	92	87	82	88	85
(waarvan sterk)	(70)	(75)	(73)	(65)	(60)	(61)	(71)
blijft gelijk	10	7	7	12	15	10	14
neemt af	2	1	1	1	2	2	1
Bron: SCP (CV'91-'00) ongewogen gegevens							

Het vertonen van vermijdingsgedrag komt zowel binnenshuis als buitenshuis voor (zie tabel 8.2). 14% van de bevolking doet bijvoorbeeld 's avonds of 's nachts nooit open omdat zij dat niet veilig vinden, terwijl 70% wel de deur zou openen.¹⁶ Verder geeft ongeveer eenderde aan onveilige plekken te mijden en bijna 40% laat waardevolle spullen thuis om diefstal of beroving te voorkomen.¹⁷ Ongeveer twee derde van de bevolking geeft echter aan (bijna) nooit onveilige plekken te mijden of waardevolle spullen thuis te laten. Een meerderheid van de ouders meldt uit veiligheidsoverwegingen hun kinderen weleens ergens niet naar toe te laten gaan. Dit percentage is sinds 1993 toegenomen van bijna 60 tot 70.

Het overgrote deel (ruim 80%) van de Nederlandse bevolking blijkt de afgelopen jaren het uitgaanspatroon niet te hebben gewijzigd speciaal om te voorkomen dat men slachtoffer wordt van een misdrijf. Voorzover men dat wel doet, is dit vooral door 's avonds niet meer alleen weg te gaan, door (ook) niet meer op bepaalde plekken te komen en door minder of helemaal niet meer uit te gaan (zie tabel B8.10). Dit patroon heeft zich de laatste jaren nauwelijks gewijzigd.

Het vermijdingsgedrag van de Nederlandse bevolking is dus tamelijk constant. Hoewel bepaalde aspecten soms een geringe stijging laten zien en andere een geringe daling, zijn deze veranderingen niet echt substantieel. De enige uitzondering hierop vormen ouders die hun kinderen uit veiligheidsoverwegingen meer beperken in hun bewegingsvrijheid. Deze groep is de laatste jaren wel duidelijk gegroeid.

Tabel 8.2 Mate waarin vermijdingsgedrag voorkomt onder de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, 1993-2001 (in procenten)

	1993			1997			2001		
	vaak	soms	(bijna) nooit	vaak	soms	(bijna) nooit	vaak	soms	(bijna) nooit
bepaalde plekken mijden omdat ze onveilig zijn	12	22	66	11	22	67	10	24	66
's avonds/s nachts niet opendoen omdat onveilig	14	14	71	18	15	68	17	15	68
waardevolle spullen thuis laten tegen roof buiten	19	19	61	18	19	63	16	20	64
omlopen/omrijden om onveilige plekken te mijden	11	22	68	10	23	68	9	23	67
kinderen ergens niet laten gaan wegens onveiligheid ^a	21	36	43	24	39	38	26	43	30

a Deze vraag is alleen aan ouders gesteld.

Bron: BZK/Justitie (PMB'93-'01) gewogen gegevens

Naast vermijdingsgedrag kunnen burgers ook andersoortige maatregelen nemen om de kans op slachtofferschap te verkleinen. Ruim 90% van de bevolking neemt bijvoorbeeld maatregelen om inbraak te voorkomen. Het betreft dan vooral beter hang- en sluitwerk (80%) en buitenverlichting (75%), maar ook is een alarminstallatie geregeld (8%) aanwezig. Deze maatregelen worden sinds 1992 steeds vaker genomen (zie tabellen B8.11 en B8.12). Specifieke maatregelen tegen inbraak worden ook genomen bij langdurige afwezigheid, zoals het opbergen van waardevolle spullen, de politie inlichten en aan de burens of anderen vragen een oogje in het zeil te houden. De laatste tien jaar is het gebruik van dergelijke maatregelen niet duidelijk veranderd. Verder nemen steeds meer mensen maatregelen ter voorkoming van fiets- en autodiefstal. Het aandeel fietsbezitters met een veiligheidsslot is sinds 1990 toegenomen van ongeveer 75% tot bijna 85%, terwijl het aandeel autobezitters met een alarminstallatie is gestegen van 6% in 1990 naar ruim 20% in 1999.

8.6 Slotbeschouwing

Criminaliteit wordt als een belangrijk maatschappelijk probleem gezien. Het merendeel van de bevolking ziet criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen. Daarnaast geeft ongeveer eenderde van de Nederlandse bevolking aan zich onveilig te voelen. De angst voor en de onrust over criminaliteit zijn het laatste decennium echter niet toegenomen. Wel nemen steeds meer mensen maatregelen ter preventie van criminaliteit.

Ook staat de criminaliteit hoog op de politieke agenda. In de recentelijk verschenen nota *Criminaliteitsbeheersing: investeren in een zichtbare overheid* (Justitie/BZK 2001) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de omvang van de criminaliteit te hoog is en dat te veel mensen zich onveilig voelen. In deze nota worden diverse maatregelen over de volle breedte van de strafrechtelijke keten voorgesteld om de criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens terug te dringen. Hierbij zijn ook diverse 'interne' doelstellingen geformuleerd, zoals het registreren van alle bekend geworden misdrijven en het vergroten van de pakkans. Sommige van deze doelen zijn moeilijk tegelijkertijd te realiseren, en sommige zijn zelfs 'per definitie' tegenstrijdig. Zo zal een betere

registratie van delicten vanzelfsprekend leiden tot een stijging van de door politie geregistreerde criminaliteit. Ook zal een betere registratie – ceteris paribus – leiden tot geringere percentage opgehelderde delicten en in veel gevallen tot een kleinere pakkans.¹⁸ Wanneer deze processen niet worden onderkend, kunnen zij leiden tot een schijnbare paradox. Een aantal van dergelijke paradoxen is in dit hoofdstuk aangegeven.

De prestatieparadox blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van de geweldscriminaliteit. Zo bleek uit dit hoofdstuk dat het afgelopen decennium het percentage slachtoffers en het aantal door hen ondervonden gewelddelicten nauwelijks zijn veranderd. De politie registreerde daarentegen het afgelopen decennium een forse stijging in het aantal geregistreerde gewelddelicten. Hoewel er enige onduidelijkheid bestaat over de oorzaken van deze verschillen, zijn er aanwijzingen dat door de relatief hoge prioriteit van politie en justitie voor geweldsmisdrijven, zij nauwkeuriger zijn gaan registreren op dit type delict.

De prestatieparadox is ook zichtbaar in de ontwikkeling van het ophelderingspercentage. Dit percentage is het afgelopen decennium sterk teruggelopen. Ook hierbij is de oorzaak niet eenduidig, maar in ieder geval speelt een rol dat als de politie meer misdrijven registreert en een gelijkblijvend aantal misdrijven opheldert, het ophelderingspercentage daalt. Iets vergelijkbaars speelt zich af bij het openbaar ministerie (OM). Een toename van het aantal HALT-afdoeningen, politietransacties en een 'efficiëntere' werkwijze van het OM, leiden tot een daling in het aantal zaken dat bij het OM instroomt. Hoewel in het algemeen op basis van gegevens van politie en justitie een redelijk beeld kan worden verkregen over de criminaliteit en het functioneren van politie en justitie, is het belangrijk zich te realiseren dat gesignaleerde veranderingen niet alleen het gevolg kunnen zijn van maatschappelijke veranderingen, maar ook van wijzigingen in beleid en van impliciete of expliciete prioriteitsstelling bij politie en justitie. Informatie, bijvoorbeeld verkregen uit bevolkingsonderzoeken, vormt dus een belangrijke aanvulling op de gegevens van politie en justitie, en completeert het beeld van de huidige staat van de criminaliteit en de criminaliteitsbeleving in Nederland.

Noten

- 1 Via slachtofferenquêtes onder bedrijven en instellingen kan hierover wel informatie worden verzameld. Dergelijke enquêtes zijn de laatste jaren echter onregelmatig gehouden en blijven beperkt tot bepaalde branches. In 1992 werd de Politiemonitor bedrijven en instellingen eenmalig landelijk uitgevoerd. Daaruit bleek dat per jaar ongeveer 38% van de Nederlandse bedrijven en instellingen slachtoffer werd van veelvoorkomende criminaliteit (Geerlof et al. 1992). Meer informatie over onderzoek naar bedrijven en instellingen als slachtoffer is te vinden in Huys (2001: 186-189).
- 2 De aangiftebereidheid verschilt ook aanzienlijk per delict. In 1999 werd van alle ondervonden seksuele delicten 6% bij de politie gemeld, van alle mishandelingen 42% en van alle bedreigingen 24%. Verder werd van alle inbraken 89% gemeld, van alle fietsendiefstallen 39%, van alle diefstallen uit de auto 68%, van zakkenrollerij 64% en van alle beschadigingen van een auto 26% (Engelhard et al. 2001).
- 3 Deze categorie omvat bedreigingen, (poging tot) moord en doodslag, dood en lichamelijk letsel door schuld en overige misdrijven tegen het leven. Sinds 1997 wordt over deze delicten niet meer afzonderlijk gerapporteerd door het CBS.
- 4 Er zijn verschillende verklaringen denkbaar voor de bevinding dat slachtofferenquêtes en de politiestatistiek een verschillende ontwikkeling van de geweldscriminaliteit laten zien (Wittebrood 1998; Wittebrood en Junger 1999). De politiestatistiek kunnen in de volgende gevallen een stijging in geweld laten zien die er in werkelijkheid niet is:
 - als slachtoffers vaker een geweldsmisdrijf bij de politie melden;
 - als de politie van meer meldingen een proces-verbaal opmaakt;
 - als meer processen-verbaal in de officiële registratie terechtkomen.De aangiftebereidheid van geweldsmisdrijven blijkt echter niet te zijn toegenomen. Wel wordt van alle gemelde geweldsmisdrijven steeds vaker een proces-verbaal opgemaakt: van ongeveer 40% van de meldingen werd begin jaren negentig bij de politie een schriftelijk document opgemaakt; eind jaren negentig was dat toegenomen tot ongeveer 60%. Dit kan betekenen dat de stijging in de politiecijfers deels voortkomt uit een toenemende registratiebereidheid van de politie. Deze toenemende registratiebereidheid is waarschijnlijk het gevolg van de relatief hoge prioriteit die bij de politie en het openbaar ministerie wordt toegekend aan geweldsmisdrijven. Verder zijn er aanwijzingen dat door de toenemende automatisering bij de politie steeds meer processen-verbaal in de officiële Politiestatistiek terechtkomen. Het is ook mogelijk dat de slachtofferenquêtes bepaalde soorten geweldscriminaliteit niet goed vaststellen, waardoor een verkeerd beeld van de ontwikkeling van geweld wordt verkregen. Doordat bijvoorbeeld relatief veel niet-serieuze gewelddelicten worden gerapporteerd in de enquêtes, zou de mogelijk toegenomen ernst van het geweld niet uit de enquêtes blijken. Noch uit de slachtofferenquêtes, noch uit medische registraties blijkt echter dat de ernst van het geweld de laatste jaren is toegenomen. Verder is het mogelijk dat niet zozeer particuliere huishoudens te maken hebben gekregen met een stijging in geweld, maar juist bedrijven en instellingen. Toch blijken ook gewelddelicten die tegen natuurlijke personen zijn gericht, zoals mishandeling en bedreiging, in de politiestatistiek sterk te zijn toegenomen, terwijl dat niet in de slachtofferenquêtes tot uitdrukking komt. Tot slot wordt vaak de teruglopende respons in de enquêtes genoemd als verklaring voor het stabiele niveau van geweldscriminaliteit. Hoewel dit zeker een punt van zorg is, is op dit moment niet bekend in welke richting de resultaten vertekend worden.
- 5 Het ALTERNatief: een lik-op-stukafhandeling van delicten als vandalisme, baldadigheid en lichte vermogensdelicten via een HALT-bureau op basis van het jeugdstrafrecht.
- 6 Het is belangrijk voor ogen te houden dat de verschillende databronnen voor de beschrijving van de strafrechtketen niet altijd goed te vergelijken zijn (zie voor meer details: Van Tulder 2001). In de eerste plaats kunnen de eenheden waarin de aantallen zijn uitgedrukt verschillen. Zo registreert de politie misdrijven, terwijl de rechtbankstatistiek uitgaat van zaken. In de tweede plaats kunnen de criteria om een misdrijf in te delen verschillen. De politie kan een zaak bijvoorbeeld anders rubriceren dan het OM. In de derde plaats verstrikt er tijd tussen de behandeling van een misdrijf of zaak in de verschillende onderdelen van de strafrechtelijke keten. Dat betekent dat een misdrijf dat in een bepaald jaar wordt gepleegd, pas een jaar later

- bij het OM wordt ingeschreven en mogelijk nog een jaar later wordt afgehandeld. Tot slot kunnen gebreken in de verschillende registraties een rol te spelen.
- 7 Het is op deze plaats belangrijk nogmaals te benadrukken (zie ook noot 5) dat er tijd verstrijkt tussen de behandeling van een misdrijf of zaak in de verschillende onderdelen van de strafrechtelijke keten. Dit kan leiden tot ophelderingspercentages van meer dan 100. Wanneer in een bepaald jaar een verdachte bijvoorbeeld meerdere delicten bekent die in eerdere jaren gepleegd zijn, worden deze in het jaar van bekennen als opgehelderd in de statistiek opgenomen.
 - 8 Over de periode 1990-1992 zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over het aantal ingeschreven zaken bij het OM en het aantal afdoeningen door het OM. Dit komt doordat in die periode een overgang plaatsvond van papieren formulieren naar een geautomatiseerde aanlevering van gegevens.
 - 9 Een optelling van het aantal afdoeningen door het OM en het aantal afdoeningen door de rechter komt lager uit dan het totaal aantal ingeschreven zaken bij het OM. Dit komt doordat afzonderlijke strafzaken door het OM ook samengevoegd aan de rechter kunnen worden voorgelegd.
 - 10 Volgens het HKS werden in 1998 ruim 171.000 personen verdacht van het plegen van een of meer delicten (Abrio 2000). Dit aantal ligt lager dan in de politiecijfers van het CBS (in 1998 zijn 267.000 verdachten gehoord). Het verschil wordt voor een deel veroorzaakt doordat de gehoorde verdachten in de Politiestatistiek van het CBS niet als uniek persoon geteld worden. Personen die meerdere malen verdacht worden van een misdrijf, komen ook meerdere malen voor in deze statistieken. Bovendien zijn ook personen die gehoord zijn maar van wie na verhoor blijkt dat zij niets met de zaak te maken hebben, in de politiestatistieken opgenomen, terwijl dat in het HKS niet het geval is.
 - 11 In het algemeen worden geboorteland en nationaliteit gebruikt als indicatoren van etnische herkomst. Dit heeft in de eerste plaats als nadeel dat nogal wat mensen van buitenlandse afkomst de Nederlandse nationaliteit bezitten: ongeveer 30% van de in Nederland gevestigde personen van Turkse en Marokkaanse afkomst en nagenoeg alle mensen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond bezitten de Nederlandse nationaliteit. Bovendien is een meerderheid van de jongeren met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst in Nederland geboren.
 - 12 In het HKS kunnen in principe meerdere nationaliteiten worden geregistreerd. Veel personen van Marokkaanse of Turkse herkomst hebben vaak naast de Nederlandse nationaliteit, ook hun oorspronkelijke nationaliteit behouden. Meestal worden echter niet de beide nationaliteiten geregistreerd, maar alleen de Nederlandse. Het aantal verdachten van de tweede generatie is hiermee een onderschatting van het werkelijke aantal (zie voor meer details: Van Tilburg en Grapendaal 2000).
 - 13 Het percentage slachtoffers op basis van de CBS-enquêtes ligt aanzienlijk lager dan de percentages afkomstig uit de Politiemonitor bevolking (PMB). Uit de PMB blijkt dat jaarlijks bijna de helft van de bevolking slachtoffer van veelvoorkomende criminaliteit is. De mate waarin de CBS-enquêtes en de PMB verschillen, varieert per delict. Zo laat de PMB over 1999 de volgende percentages zien (tussen haken CBS-cijfers): mishandeling 1,1% (1,6%), bedreiging 5,7% (3,3%), fietsdiefstal 10,3% (4,6%), autodiefstal 0,8% (0,2%), diefstal uit auto 5,5% (1,8%), inbraak 2,6% (1,9%) en beschadiging van auto 16,7% (6,8%). Deze discrepanties vloeien onder meer voort uit verschillen in vraagstelling, steekproefkader, wijze van enquêteren en in verslagperiode.
 - 14 Onlangs zijn de resultaten van de meest recente Politiemonitor Bevolking (PMB) verschenen, waarmee gegevens beschikbaar zijn gekomen over de periode 1993 tot en met 2001. Net als in de enquêtes van het CBS blijkt een daling in het percentage slachtoffers van inbraak (en poging daartoe). Het percentage slachtoffers van bedreiging laat (evenals de CBS-cijfers) tot 1999 een stijging zien, maar heeft zich nu gestabiliseerd. Het percentage slachtoffers van mishandeling was gedurende de hele periode stabiel. In tegenstelling tot de enquêtes van het CBS, blijkt uit de gegevens van de PMB een daling in het percentage slachtoffers van autodiefstal, fietsdiefstal, zakkenrollerij en vernieling aan auto's. Mogelijk vloeien de discrepanties tussen de enquêtes van het CBS en de PMB voort uit verschillen in vraagstelling, steekproefkader, wijze van enquêteren en in verslagperiode (zie tabel B8.13).
 - 15 In de CBS-enquête is in 1999 voor het eerst naar de algemene gevoelens van onveiligheid gevraagd. Hieruit bleek dat 78% zich nooit onveilig voelt, 5% zelden, 14% soms en 3% vaak.

- 16 De precieze vraagstelling luidt: 'Komt het weleens voor dat u 's avonds of 's nachts niet opendoet omdat u het niet veilig vindt?' Een vergelijkbare vraag wordt ook in de enquêtes van het CBS gesteld: 'Stelt u zich eens voor dat u 's avonds om een uur of tien alleen thuis bent en er wordt onverwacht aangebeld. Wat zou u doen?' Bijna de helft van de bewoners zou gewoon open doen. Meer dan een kwart doet alleen open voor bekenden en ongeveer een op de acht alleen als de beller een vertrouwde indruk maakt, terwijl een op de tien helemaal niet opendoet. Hoewel het onderwerp van de vraag in beide onderzoeken overeenstemt, zijn de uitkomsten niet goed vergelijkbaar. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat de vraag uit de CBS-enquêtes betrekking heeft op een reactie op een hypothetische gebeurtenis, terwijl in de PMB gevraagd wordt of een gebeurtenis weleens voorkomt.
- 17 Uit de enquêtes van het CBS blijkt dat ongeveer eenderde van de bevolking aangeeft dat er in hun wijk of buurt plekken zijn waar zij 's avonds liever niet alleen zouden komen (zie tabel B8.10). In 1997 en 1998 is de desbetreffende vraag in een andere context gesteld, waardoor dit aandeel aanzienlijk lager is dan in voorgaande jaren. Vanaf 1999 is de vraag weer in dezelfde context gesteld als in de periode 1992-1996 en blijkt weer ongeveer eenderde bepaalde plekken te mijden.
- 18 Het ophelderingspercentage en de pakkans hangen sterk met elkaar samen, maar zijn geen synoniemen. Het ophelderingspercentage kan dalen, maar als er meer daders worden aangehouden om deze zaken op te helderen stijgt de pakkans.

Literatuur

- Abrio (2000)
170.000 verdachten (en hun kenmerken): landelijke verdachtenkaart 1998. Woerden: Abrio/Werkgroep landelijke criminaliteitskaart, 2000.
- Engelhard et al. (2001)
B.J.M. Engelhard, F.W.M. Huls, R.F. Meijer en P. van Panhuis. Criminaliteit en opsporing. In: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-van Breukelen en F.P. van Tulder (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (43-82).
- Geerlof et al. (1992)
J. Geerlof, T. Spapens en L. van der Vis. Politiemonitor bedrijven en instellingen. Den Haag: B&A groep beleidsonderzoek en -advies, 1992.
- Van der Heide en Groen (2001).
W. van der Heide en P.P.J. Groen. Tenuitvoerlegging van sancties. In: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-Van Breukelen en F.P. van Tulder (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (109-131).
- Hoogland (1998)
A. Hoogland. Open brief aan de Algemene Rekenkamer. In: Hollands maandblad 39 (1998) 2 (3-10).
- Huys (2001)
H.W.J.M. Huys. Slachtoffers van criminaliteit. In: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-van Breukelen en F.P. van Tulder (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (73-201).
- BZK (2000)
Integrale veiligheidsrapportage 2000. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.
- Junger et al. (2001)
M. Junger, K. Wittebrood en R. Timman. Etniciteit en ernstig en gewelddadig crimineel gedrag. In: R. Loeber, N.W. Slot en J.A. Sergeant (red.). Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie. Omvang, oorzaken en interventies. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 2001 (97-127).
- Justitie/BZK (2001)
Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid. Den Haag: ministerie van Justitie/ ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.
- Kruissink en Essers (2001)
M. Kruissink en A.A.M. Essers. Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit, periode 1980-1999. Den Haag: WODC, 2001.
- OM (1999)
Jaarverslag 1998. Den Haag: Openbaar ministerie, 1999.
- Rovers (1999a)
B. Rovers. Het aantal opgehelderde misdrijven en gehoorde verdachten neemt al jaren gestaag af. In: Tijdschrift voor de politie 61 (1999) 11 (10-15).
- Rovers (1999b)
B. Rovers. Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 1999.
- Van Tilburg en Grapendaal (2000)
W. van Tilburg en M. Grapendaal. Allochtone verdachten in 1998. Een beschrijving van de verdachtenpopulatie uit 1998 naar herkomst op basis van het HKS. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten, 2000.
- Van der Torre en Van Tulder (2001)
A.G.J. van der Torre en F.P. van Tulder. Een model voor de strafrechtelijke keten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

- Van Tulder (2001)
F.P. van Tulder. De strafrechtketen in samenhang. In: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-van Breukelen en F.P. van Tulder (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (221-248).
- Wiebrens (1999)
C. Wiebrens. De prestatieparadox van de ophelderingen. In: Beleidsanalyse 28 (1999) 3 (4-10).
- Wiebrens en Essers (1999)
C. Wiebrens en S. Essers. Schaf het ophelderingspercentage af. In: Tijdschrift voor de politie 61 (1999) 1,2 (27-34).
- Wittebrood (1997)
K. Wittebrood. Slachtoffers van delicten. In: K. Wittebrood, J.A. Michon en M.J. ter Voert (red.). Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving. Deventer: Gouda Quint, 1997 (19-32).
- Wittebrood (1998)
K. Wittebrood. Cijfers omtrent geweld. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1998.
- Wittebrood (2000a)
K. Wittebrood. Trends in jeugdgeweld. In: Justitiële verkenningen 26 (2000) 1 (21-34).
- Wittebrood (2000b)
K. Wittebrood. Buurten en geweldscriminaliteit. Een multilevel-analyse. In: Mens en maatschappij 75 (2000) 2 (92-109).
- Wittebrood (2001)
K. Wittebrood. Jeugd en criminaliteit. Daders en slachtoffers. In: W.P.J. Bertels, P.H. Kwakkelstein, A.P. van der Linden en P.H. Nota (red.). Handboek jeugdbeleid. Den Haag: Elsevier, 2001 (A8.2 1-18).
- Wittebrood en Junger (1999)
K. Wittebrood en M. Junger. Trends in geweldscriminaliteit. Een vergelijking tussen politiestatistieken en slachtofferenquêtes. In: Tijdschrift voor criminologie 41 (1999) 4 (250-267).
- Wittebrood en Van Wilsem (2000)
K. Wittebrood en J. van Wilsem. Jongeren en geweld. De relatie tussen slachtofferschap, daderschap en leefstijl. In: Sociale wetenschappen 43 (2000) 3 (59-71).

9 QUARTAIRE SECTOR

- Het productievolume in de quartaire sector nam in de periode 1990-1998 met gemiddeld 1,5% per jaar toe. Voor de marktsector was dit percentage bijna het dubbele, namelijk 2,5%. Een relatief snelle groei treedt op bij politie/justitie en onderdelen als belastingdienst, kinderopvang, asielzoekers en genees- en hulpmiddelen. Een daling treedt op bij een aantal voorzieningen op het terrein van het onderwijs en de sociale zekerheid.
- Het kostenaandeel van de quartaire sector in het BBP is min of meer gelijk gebleven, wat het gevolg is van een toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten met 1,3% per jaar.
- Voor deze kostenstijging zijn enkele verklaringen: Ten eerste groeien in de quartaire sector de personeelskosten per arbeidsjaar aanzienlijk sneller dan in de marktsector, vooral als gevolg van een incidentele loonstijging. Ten tweede stijgt in de quartaire sector de arbeidsproductiviteit met 0,5% per jaar tegen 1,1% in de marktsector.
- Over een aantal voorzieningen, met name in de clusters zorg en cultuur, zijn nog geen gegevens beschikbaar voor het jaar 1999. Naar het zich laat aanzien is het productievolume in 1999 echter aanzienlijk toegenomen, in het bijzonder waar het hoger beroepsonderwijs, genees- en hulpmiddelen, politie, belastingdienst, asielzoekers en kinderopvang betreft.

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ontwikkelingen in de quartaire sector. De quartaire sector is globaal te omschrijven als de niet-commerciële dienstverlening.

Doel van dit hoofdstuk is om die ontwikkelingen in de quartaire sector en de onderliggende (clusters van) voorzieningen te beschrijven die met productie en kosten samenhangen. Op basis hiervan kunnen ontwikkelingen worden gesignaleerd die van belang zijn voor het gevoerde overheidsbeleid.

De quartaire sector omvat de deelsectoren onderwijs, zorg en welzijn, politie, justitie en asielopvang, cultuur en recreatie, openbaar bestuur en defensie. Daarnaast worden ook de uitvoering van de belasting en de sociale zekerheid tot de quartaire sector gerekend. De deelsectoren en clusters omvatten ieder een aantal voorzieningen, waarvan er in totaal circa 45 worden onderscheiden.¹

Bij de uitwerking in dit hoofdstuk staan diensten centraal waarbij *a*) eindproducten aan burgers worden geleverd (finale diensten) en *b*) de financiering in belangrijke mate is gebaseerd op collectieve middelen. Aan de onderdelen als openbaar bestuur en defensie wordt daarom alleen op macroniveau aandacht besteed. Hierbij gaat het om diensten waarvan de productie nauwelijks aan burgers is toe te rekenen.

Allereerst wordt de ontwikkeling van het relatieve aandeel van de quartaire sector in de totale economie beschreven, aangevuld met een overzicht van de collectieve financiering en het aantal in de quartaire sector werkende arbeidskrachten.

Vervolgens wordt de ontwikkeling beschreven van de productie in de quartaire sector en onderdelen daarvan. Deze ontwikkeling is per cluster of voorziening heel divers. Ook zal worden ingegaan op verschillen met de marktsector.

Door de productie te confronteren met de reële kosten, ontstaan de reële kosten per product, die kunnen worden opgevat als de relatieve kostprijs van quartaire diensten.. Deze relatieve kostprijs blijkt zich per cluster of voorziening heel verschillend te ontwikkelen. Er wordt ingegaan op de achtergronden van deze verschillen in ontwikkeling. Hiertoe wordt de relatieve kostprijs ontrafeld in de personeelskosten per arbeidsjaar, de materiële kosten per product en de arbeidsproductiviteit. Tot slot wordt ingegaan op de ontwikkeling van de totale productiviteit in de quartaire sector en in de marktsector.

De gegevens zijn afkomstig uit het Gegevensbestand Quartaire Sector van het SCP, dat op zijn beurt is gebaseerd op publicaties en openbare gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, gegevens uit de stukken rond de Rijksbegroting en jaarverslagen van de betrokken instanties (vooral op het terrein van de Sociale Zekerheid).²

9.2 Het macrobeeld

Tabel 9.1 geeft een overzicht van de totale kosten van de quartaire sector en de onderscheiden deelsectoren als percentage van het BBP.

Tabel 9.1 Totale kosten van quartaire diensten als percentage van het BBP

	1990	1995	1999
onderwijs ^a	4,7	4,6	4,5
zorg en welzijn ^a	9,9	10,4	10,4
cultuur en recreatie	2,9	3,1	3,3
civiele overheid ^b	10,0	10,4	9,9
defensie	2,3	1,7	1,5
overig quartair ^c	3,2	3,5	4,2
<i>totaal quartaire sector</i>	33,1	33,7	33,7

a De hier vermelde percentages kunnen afwijken van door anderen gepubliceerde kengetallen. Bij onderwijs zijn de flankerende kosten voor studiefinanciering, onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer niet meegerekend; bij de zorg zijn welzijnsvoorzieningen als jeugdhulpverlening en kinderopvang inbegrepen.

b Openbaar bestuur, politie en justitie, belastingdienst, uitvoering sociale zekerheid.

c De categorie 'overig quartair' is nogal heterogeen en omvat onder meer milieudienstverlening, maatschappelijke organisaties, particulier onderwijs en particuliere huishoudelijke hulp.

Bron: CBS (Nationale rekeningen) SCP-bewerking³

Voor de quartaire sector als geheel is er sprake van een vrijwel stabiel beeld. Sinds 1990 ligt het aandeel van de quartaire sector in het BBP tussen de 33% en 34%. In dezelfde periode is het aandeel van de collectieve uitgaven in het BBP gedaald van

54% naar 47%. Deze daling heeft echter vooral betrekking op overdrachtsuitgaven in het kader van de sociale zekerheid. Van de quartaire diensten vertonen alleen de uitgaven voor defensie een sterke daling. De meeste andere deelsectoren vertonen een vrij stabiel beeld: Zorg en welzijn en de civiele overheid (dat wil zeggen openbaar bestuur in ruime zin, politie/justitie, belastingdienst en uitvoeringsorganen sociale zekerheid) ieder rond de 10% en onderwijs circa 4,5%. Daarentegen treedt een lichte respectievelijk sterke stijging op voor de kosten van de deelsectoren cultuur en recreatie en overig quartair.⁴

Tabel 9.2 geeft het aandeel van de collectieve middelen.

Tabel 9.2 Collectieve middelen als percentage van totale kosten, 1990-1999

	1990	1995	1999
onderwijs	93,6	91,6	91,2
zorg en welzijn	69,7	70,8	71,2
cultuur en recreatie	12,3	8,6	8,2
civiele overheid ^a	77,5	78,6	79,7
defensie	96,8	97,5	94,6
overig quartair	11,0	10,9	9,3
<i>totaal quartaire sector</i>	66,7	65,5	64,2

a Openbaar bestuur, politie en justitie, belastingdienst, uitvoering sociale zekerheid.

Bron: CBS (Nationale rekeningen) SCP-bewerking³

In tabel 9.2 vallen slechts verschuivingen van enkele procenten waar te nemen. Per saldo daalt het aandeel van de collectieve financiering voor de quartaire sector als geheel van 66,7% naar 64,2%. Dit is betrekkelijk bescheiden, gegeven het jarenlange streven naar verzelfstandiging, privatisering en deregulering. Hierbij past de kanttekening dat met name privatiseringen betrekking hebben op meer bedrijfsmatige activiteiten van de overheid zoals openbaar vervoer, nutsbedrijven en gemeentelijke woningbedrijven, die niet tot de quartaire sector worden gerekend.

Het hoogst is het aandeel van de collectieve financiering bij defensie en onderwijs (90% à 95%), daarna volgt de civiele overheid (bijna 80%). Bij zorg en welzijn ligt het aandeel van de collectieve middelen (in belangrijke mate gefinancierd uit ziektefondspremies en AWBZ-premies) rond de 70%. Veel lager is het aandeel van de collectieve financiering bij de deelsectoren cultuur en recreatie en overig quartair. Dit zijn juist de onderdelen van de quartaire sector die worden gekenmerkt door een afnemende financieringsrol van de overheid.

Tabel 9.3, tenslotte, geeft een overzicht van het aantal arbeidsjaren in de quartaire sector.

Tabel 9.3 Arbeidskrachten, 1990-1999 (in arbeidsjaren, x 1.000)

	1990	1995	1999	gemidd. jaarlijkse procentuele groei, 1990-1999
onderwijs	274	275	292	0,7
zorg en welzijn	538	582	657	2,3
cultuur en recreatie	74	89	106	4,1
civiele overheid ^a	362	359	372	0,3
defensie	113	86	70	-5,2
overig quartair	213	228	250	1,8
<i>totaal quartaire sector</i>	1.573	1.619	1.747	1,2
als % van totale werkgelegenheid ^b	28,7	28,6	28,3	

a Openbaar bestuur, politie en justitie, belastingdienst, uitvoering sociale zekerheid.
b Werknemers plus zelfstandigen.

Bron: CBS (Nationale rekeningen) SCP-bewerking³

In 1999 bedroeg het aantal arbeidsjaren 1,75 miljoen, hetgeen neerkomt op 28% van de totale werkgelegenheid. Veruit het hoogst is de werkgelegenheid in de zorgsector (0,66 mln), daarna volgen de civiele overheid (0,37 mln), het onderwijs (0,29 mln) en overig quartair (0,25 mln). In de periode 1990-1999 neemt de werkgelegenheid in de quartaire sector gemiddeld met 1,2% per jaar toe. Bij de interpretatie van dit gegeven is het van belang om op te merken dat in deze periode een daling is opgetreden in de arbeidsduur per fte van 38 naar 36 uur per week. Door aanvullende afspraken is het effect hiervan op de arbeidsduur circa -3%. Het aandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid ligt voor de gehele periode tussen de 28% en 29%. Sterke stijgers zijn cultuur en recreatie, zorg en welzijn, en overig quartair. De enige daler is (wederom) defensie.

9.3 Productie

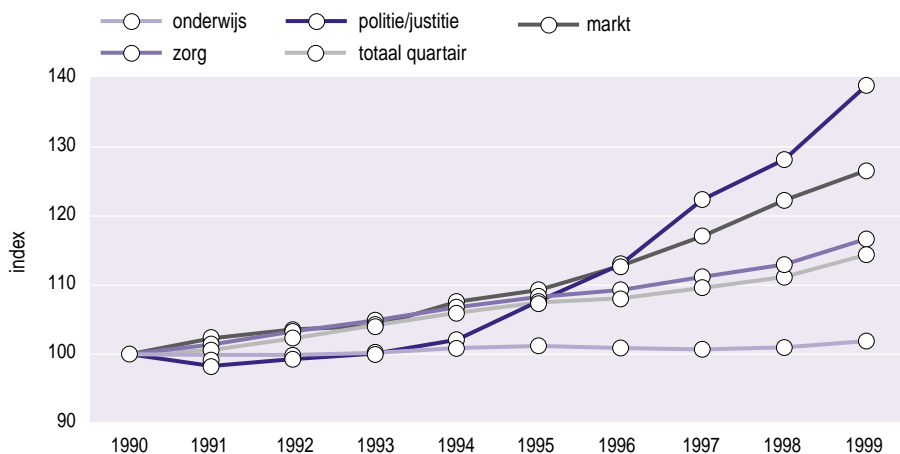
Goederen en diensten die door de quartaire sector worden geproduceerd, worden doorgaans niet op de vrije markt verhandeld. Hun marktwaarde is daarom meestal niet bekend en de waarde van de productie kan dan niet in geldeenheden worden uitgedrukt. Om die reden wordt gebruikgemaakt van fysieke productindicatoren. Deze kunnen betrekking hebben op het aantal bediende consumenten (bv. leerlingen in het onderwijs en bewoners van verzorgingshuizen) of op het aantal verrichte diensten (bv. afgehandelde zaken bij de rechtspraak en verstrekte uitkeringen bij uitkeringsinstanties). Kwaliteitsaspecten van de dienstverlening en heterogeniteit in de producten zijn zoveel mogelijk meegenomen in de indicatoren. In de zorgsector wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met verschil in zorgzwaarte onder bewoners van verzorgingshuizen en verpleeghuizen. Gebrek aan geschikte gegevens belemmert echter het consequent opnemen van kwaliteitsaspecten in de productindicatoren.⁵

Voor voorzieningen waarbij meer dan een productindicator is gekozen of bij clusters die bestaan uit meer dan een voorziening, zijn de productindicatoren opgeteld tot 'samengestelde' productindicatoren. Als gewichten gelden hierbij de kosten per product in het laatste jaar (1999). Voor een overzicht van de gebruikte indicatoren kan worden verwezen naar Haring et al. (1995: bijlage II). In de nog te verschijnen *Rapportage quartaire sector* zal dit overzicht worden geactualiseerd.

Figuur 9.1 geeft een beeld van de ontwikkeling van de totale productie voor de clusters onderwijs, zorg en politie/justitie. Daarnaast zijn de marktsector en het totaal van de quartaire sector opgenomen.⁶ De gegevens over de quartaire sector hebben uitsluitend betrekking op de in de bijlage genoemde voorzieningen. De gegevens over de marktsector zijn afkomstig uit de Nationale rekeningen van het CBS en hebben dus wel betrekking op landelijke totalen.

Figuur 9.1

Productie in de quartaire sector en de marktsector, 1990-1999 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

De productie van de quartaire sector neemt in de periode 1990-1998 met gemiddeld 1,5% per jaar toe. De zorgsector vertoont een volumegroei van gemiddeld 1,8%. Daarentegen laat het onderwijs een zeer geringe (0,1% per jaar) en politie/justitie juist een zeer snelle productiestijging (3,0% per jaar) zien. De marktsector groeit met gemiddeld 2,5% per jaar, dus bijna twee keer zo snel als de quartaire sector.⁷ De groei van de marktsector is overigens niet gelijkmatig over alle jaren verdeeld. Begin jaren negentig is deze, door conjuncturele ontwikkelingen, lager dan in de rest van de beschouwde periode. De (deels voorlopige) cijfers voor 1999 laten een versnelling van het groeitempo zien, die de weerslag vormt van de extra uitgaven in het kader van het regeerakkoord van het kabinet Paars-II.

In tabel 9.4 wordt de ontwikkeling van de productie voor de onderscheiden voorzieningen en clusters gepresenteerd voor de periode 1990-1999.

Tabel 9.4 Productievolume in de quartaire sector en de marktsector, 1990-1999

	indexcijfers, 1990 = 100				gemidd. jaarlijkse procentuele groei 1990-1998
	1990	1994	1998	1999 ^a	
onderwijs					
basisonderwijs	100	103	110	111	1,2
speciaal onderwijs	100	107	113	115	1,6
voortgezet onderwijs	100	94	91	92	-1,2
middelbaar beroepsonderwijs en educatie	100	98	94	93	-0,8
hoger beroepsonderwijs	100	115	121	125	2,4
wetenschappelijk onderwijs	100	106	92	93	-1,0
zorg					
ziekenhuizen en specialisten	100	107	110	111	1,2
extramuraal gezondheidszorg	100	104	111	112	1,3
geestelijke gezondheidszorg	100	112	126	130 *	2,9
verzorgingshuizen	100	95	86	84 *	-1,9
verpleeghuizen	100	108	114	116 *	1,7
thuiszorg	100	102	107	108 *	0,8
gehandicaptenzorg	100	109	116	116	1,9
genees- en hulpmiddelen	100	140	181	191	7,7
politie en justitie					
politie en brandweer	100	98	123	136	2,7
rechtspraak	100	113	113	112	1,5
gevangeniswezen	100	127	178	176	7,5
overig					
belastingdienst	100	113	139	146	4,2
uitvoering sociale zekerheid	100	109	90	85	-1,3
asielzoekers	100	414	578	728	24,5
welzijn	100	155	203	230	9,2
cultuur	100	103	101	101 *	0,1
sport	100	105	108	108	0,9
subtotaal onderwijs	100	101	101	102	0,1
subtotaal zorg	100	109	116	117	1,8
subtotaal politie en justitie	100	102	126	136	3,0
subtotaal overig	100	114	115	117	1,7
totaal quartaire sector	100	107	112	114	1,5
totaal marktsector	100	108	122	127	2,5

a Voor 1999 zijn nog niet alle benodigde gegevens beschikbaar: De cijfers voorzien van een * zijn geschat.

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

Tabel 9.4 laat zien dat het vrij stabiele beeld voor het onderwijs als totaal een saldo is van een toename van het aantal ingeschreven leerlingen/studenten in het basis- en speciaal onderwijs en hoger beroepsonderwijs en van dalingen in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Demografische

ontwikkelingen vormen de voornaamste oorzaak van de stijgingen en dalingen in het basis-, speciaal, voorgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Bij het speciaal onderwijs, in de hogere trap van het voortgezet onderwijs en in het voltijds middelbaar en hoger beroepsonderwijs speelt ook de stijging van de deelnamepercentages per leeftijdsgroep een rol van betekenis. De daling in het wetenschappelijk onderwijs kan worden geïnterpreteerd als een gevolg van versoberingen in de studiefinanciering, die vooral gevolgen hadden voor de instroom van oudere studenten (zie Kuhry 1998) en vermoedelijk ook voor de verblijfsduur van studenten.

De volumegroei van de zorgsector van 1,8% per jaar is een resultante van sterke stijgingen bij genees- en hulpmiddelen (7,7% per jaar) en de geestelijke gezondheidszorg (2,9% per jaar), een uitgesproken daling bij verzorgingshuizen (als gevolg van extramuralisering treedt hier een gemiddelde daling met 1,9% per jaar op ondanks de toenemende vergrijzing van de bevolking) en een gemiddelde ontwikkeling bij de overige voorzieningen. Opvallend is dat de thuiszorg ondanks de vergrijzing en de afnemende capaciteit van verzorgingshuizen zeer matig groeit. Omdat er bij de zorg nog veel realisatiegegevens voor 1999 ontbreken, kunnen de effecten van de extra middelen die met ingang van 1999 beschikbaar zijn gekomen nog niet definitief geëvalueerd worden. Voorzover er gegevens beschikbaar zijn, wijzen die alleen bij genees- en hulpmiddelen op een forse volumegroei.

Zowel bij politie als bij het gevangeniswezen treedt een aanzienlijke groei van de productie op. Bij het gevangeniswezen heeft deze te maken met de groei van de criminaliteit en de uitbreiding van de capaciteit van het gevangeniswezen. Bij de politie spelen ook innovaties bij de opsporing en afhandeling van overtredingen (wet-Mulder) een rol. Hoewel veel burgers daar misschien anders over denken, compenseren deze in de hier gevolgde benadering de dalende ophelderingspercentages bij gewelds- en vermogensmisdrijven.

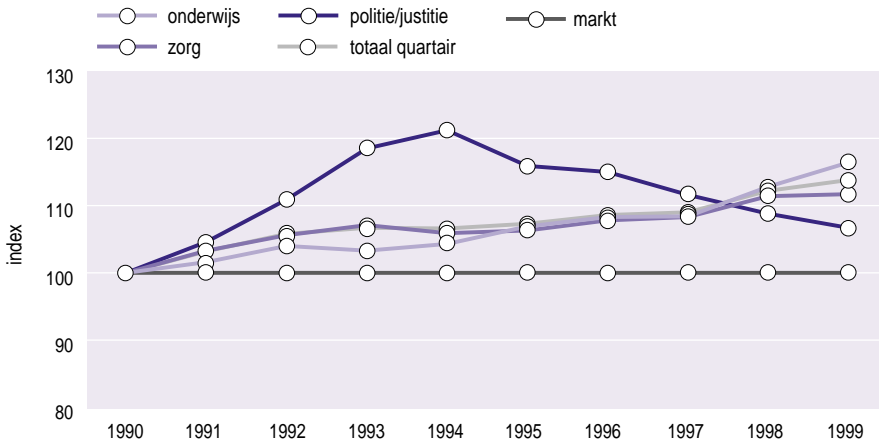
De groeiende productie van de belastingdienst heeft te maken met de toename van de arbeidsparticipatie en het toenemende aantal bedrijven. De daling van het aantal uitkeringsgerechtigden hangt enerzijds samen met de dalende werkloosheid en anderzijds met de privatisering van de Ziektewet. De snelle groei van de voorzieningen voor asielzoekers (gemiddeld circa 25% per jaar) hangt uiteraard samen met de stijging van het aantal aanvragers, en die van de welzijnsvoorzieningen met de groei van de kinderopvang.

9.4 Reële kosten per product

De totale kosten kunnen worden uitgeschreven als het productievolume uit de voorgaande paragraaf maal de kosten per eenheid product. Deze kosten worden hier gedeeld met het prijsindexcijfer voor het bruto binnenlands product. De aldus verkregen reële kosten per product kunnen worden opgevat als de *relatieve kostprijs* van de desbetreffende dienst ten opzichte van de gemiddelde prijs van goederen en diensten. In figuur 9.2 wordt het verloop gepresenteerd van de relatieve kostprijs van quartaire voorzieningen (totaal, zorg, onderwijs en politie/justitie). Bij wijze van contrast is ook de relatieve kostprijs van goederen en diensten in de marktsector opgenomen.

Figuur 9.2

Relatieve kostprijs in de quartaire sector en de marktsector, 1990-1999 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

Over de gehele periode 1990-1998 is er in de quartaire sector gemiddeld sprake van een stijging van de reële kosten per eenheid product met 1,3%. De marktsector dient als referentiepunt en vertoont een nulgroei.⁸ Op grond van de zogenoemde wet van Baumol, die nader wordt toegelicht in de bijlage bij dit hoofdstuk, valt een verhoging van de relatieve kostprijs van quartaire diensten inderdaad te verwachten.

Onderwijs en de zorgsector volgen het algemene beeld van quartaire diensten. Bij politie/justitie treedt aanvankelijk een relatief sterke stijging op van de relatieve kostprijs, die later wordt gevolgd door een daling. In de eerste helft van de jaren negentig zijn bij de voorzieningen in dit cluster aanzienlijke extra middelen ingezet, die aanvankelijk nog geen effect leken te hebben op het productievolume; in de daaropvolgende periode groeide de productie echter aanzienlijk.

In tabel 9.5 worden cijfers op een lager aggregatieniveau gepresenteerd.

De relatieve kostprijs, ook te omschrijven als de reële kosten per product, neemt in de periode 1990-1998 het sterkst toe voor de rechtspraak (6,7% per jaar). Stijgingen met 3% à 4% per jaar zijn er bij de thuiszorg en de uitvoering sociale zekerheid, en stijgingen met 2% à 3% bij het voorgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, de verzorgingshuizen, de gehandicaptenzorg en het cluster welzijn (kinderopvang). Binnen het cluster sociale zekerheid valt vooral de arbeidsvoorziening op (stijging 12% per jaar).⁹

Dalende kosten per product worden gevonden voor het hoger beroepsonderwijs, waar de rijksbijdrage geen gelijke tred houdt met de groei van het aantal studenten, genees- en hulpmiddelen, het gevangeniswezen en de sportsector.¹⁰

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de verklaring van deze ontwikkelingen.

Tabel 9.5 Relatieve kostprijs in de quartaire sector en de marktsector, 1990-1999

	indexcijfers, 1990 = 100				gemidd. jaarlijkse procentuele groei 1990-1998
	1990	1994	1998	1999 ^a	
onderwijs					
basisonderwijs	100	104	110	115	1,2
speciaal onderwijs	100	102	111	106	1,3
voortgezet onderwijs	100	110	120	127	2,3
middelbaar beroepsonderwijs en educatie	100	103	119	123	2,2
hoger beroepsonderwijs	100	101	96	97	-0,5
wetenschappelijk onderwijs	100	95	109	111	1,1
zorg					
ziekenhuizen en specialisten	100	104	110	114	1,2
extramurale gezondheidszorg	100	105	101	103	0,1
geestelijke gezondheidszorg	100	101	103	103 *	0,3
verzorgingshuizen	100	104	117	120 *	2,0
verpleeghuizen	100	108	117	120 *	1,9
thuiszorg	100	121	136	138 *	3,9
gehandicaptenzorg	100	108	117	120	2,0
genees- en hulpmiddelen	100	90	83	83	-2,3
politie en justitie					
politie en brandweer	100	121	105	101	0,6
rechtspraak	100	127	168	183	6,7
gevangeniswezen	100	114	95	98	-0,7
overig					
belastingdienst	100	97	100	104	0,0
uitvoering sociale zekerheid	100	116	130	141	3,3
asielzoekers	100	90	117	118	2,0
welzijn	100	126	129	128	3,2
cultuur	100	104	112	116	1,4
sport	100	96	95	96	-0,7
subtotaal onderwijs	100	104	113	116	1,5
subtotaal zorg	100	104	109	111	1,1
subtotaal politie en justitie	100	121	110	109	1,3
subtotaal overig	100	108	117	122	1,9
totaal quartaire sector	100	106	111	114	1,3
totaal marktsector	100	100	100	100	0,0

a Voor 1999 zijn nog niet alle benodigde gegevens beschikbaar: De cijfers voorzien van een * zijn geschat.
Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

9.5 Decompositie van kosten per product

De ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product (ofwel de relatieve kostprijs) kan worden uiteengelegd in een aantal componenten, namelijk:

- de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar;
- de ontwikkeling van de reële materiële kosten per product;
- de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

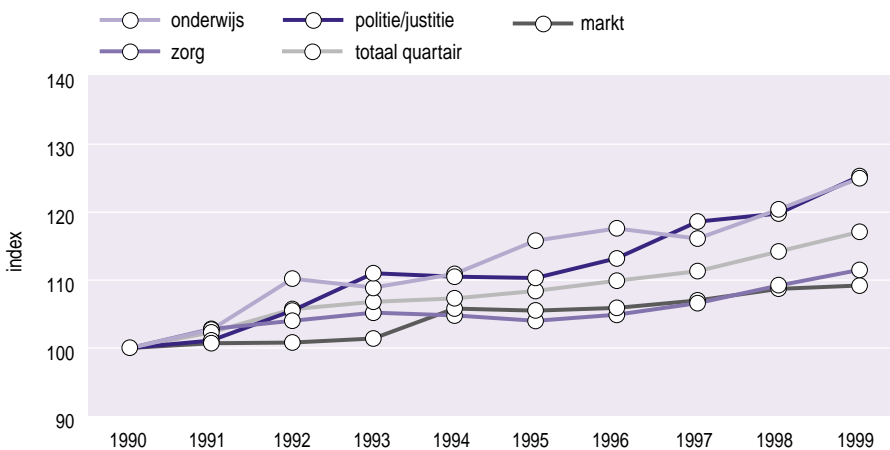
De eerste twee componenten hebben een positief effect op de kosten per product, de tweede een negatief (dat wil zeggen dat een stijging van de arbeidsproductiviteit leidt tot een daling van de kosten). Strikt genomen impliceert een toename van de arbeidsproductiviteit niets anders dan een toename van de productie (of het aantal gebruikers) per arbeidsjaar. Net als een verandering in de reële materiële kosten per product heeft dat een bepaalde invloed op de totale kosten per product. Maar daarmee hoeft het nog niet automatisch in termen van goed of slecht te worden geïnterpreteerd. Meer materiële of personele middelen per product kan duiden op toenemende ondoelmatigheid, maar ook op een stijgende kwaliteit. Zolang er geen bevredigende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan hierover geen nadere uitspraak worden gedaan.

In de bijlage wordt nader ingegaan op de opzet en uitwerking van deze decompositie en worden de achterliggende cijfers gegeven voor de in tabel 9.5 onderscheiden voorzieningen en clusters. In deze paragraaf wordt de decompositie voor het totaal van de quartaire sector, de marktsector en drie onderdelen van de quartaire sector besproken aan de hand van enkele grafieken.

Figuur 9.3 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar voor de quartaire sector, de marktsector en enkele onderdelen van de quartaire sector.¹¹

Figuur 9.3

Reële personeelskosten per arbeidsjaar, 1990-1999 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

De toename van de reële personeelskosten per arbeidsjaar bedroeg over de periode 1990-1998 in zowel de marktsector als de zorgsector gemiddeld circa 1,0%. Bij het onderwijs en politie/justitie is de toename echter aanzienlijk sterker (ruim 2% per jaar). Voor de quartaire sector in zijn totaliteit geldt een gemiddelde van 1,7% per jaar.¹² In tegenstelling tot het heersende beeld lijkt de loonontwikkeling in de quartaire sector in de jaren negentig dus veel gunstiger dan die in de marktsector.

Hierbij passen twee kanttekeningen: ten eerste hebben de werknemers in de quartaire sector fors ingeleverd in de daaraan voorafgaande periode, de jaren tachtig. Ten tweede kan de ontwikkeling van de personeelskosten per arbeidsjaar afwijken van het brutoinkomen van de betrokkenen.

Zoals blijkt uit tabel B9.2 is de groei van de contractuele loonkosten per uur in de marktsector met bijna 1% per jaar wat hoger dan die in de quartaire sector, die varieert tussen 0,4% en 0,9% per jaar. Door de verkorting van de formele arbeidsduur in de quartaire sector van 38 naar 36 uur per week is de groei van het maandinkomen van werknemers in de quartaire sector over de gehele periode bezien 3% lager dan de in de grafiek afgebeelde ontwikkeling. Voorts zijn er nogal grillige effecten van de ontwikkeling van de sociale lasten die voor rekening komen van de werkgever; per saldo oefenen deze echter niet veel invloed uit op het hier geschetste beeld.¹³ Het belangrijkste verschil tussen de marktsector en de quartaire sector heeft betrekking op de incidentele loonstijging. Onder incidentele loonstijging vallen de effecten van veranderingen in de samenstelling van het personeel (bijvoorbeeld een toename van het gemiddelde opleidingsniveau) en de effecten van de vergrijzing van het werknemersbestand. Maar ook veranderingen in aanvangssalarissen, zoals die bijvoorbeeld in de eerste helft van de jaren negentig zijn doorgevoerd in het onderwijs, en veranderingen in de inschaling van personeel, zoals die zijn doorgevoerd bij de rijksoverheid, komen terecht in de als restpost berekende incidentele loonstijging. Deze incidentele loonstijging ligt in de orde van 1% per jaar voor het totaal van de quartaire sector, maar loopt op tot 1,5% à 2% in het onderwijs en bij politie/justitie. Zoals tabel B9.2 laat zien is de incidentele loonstijging eveneens fors in andere overheidsorganisaties zoals de belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. In de zorgsector is deze daarentegen slechts 0,4% en in de marktsector zelfs bij benadering 0%.¹⁴

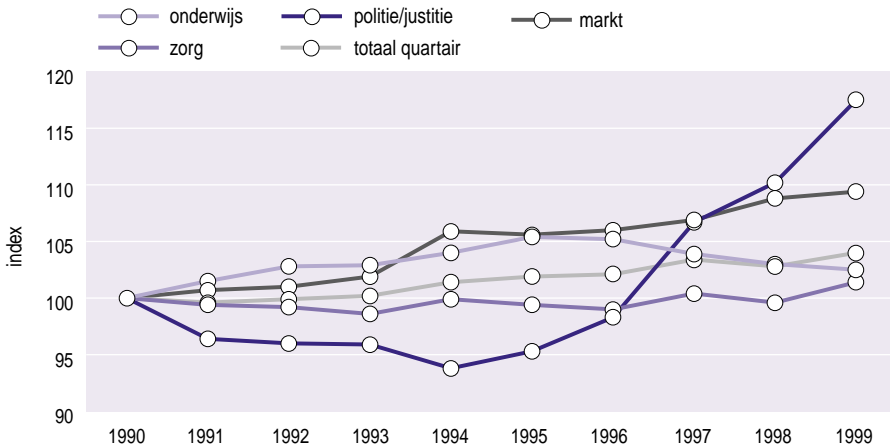
Figuur 9.4 brengt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en in de marktsector in beeld. De arbeidsproductiviteit is berekend als de verhouding tussen het productievolume en de voor arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte in fte's. Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de samenstelling van het personeel.

Over de gehele periode 1990-1998 neemt de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector toe met 0,5% per jaar; het groeitempo in de marktsector is ruim tweemaal zo snel met 1,1% per jaar. In de periode tot 1993 stijgt de arbeidsproductiviteit in beide sectoren overigens nauwelijks. De sterke stijging in 1994 hangt samen met het toenmalig fenomeen van de *jobless growth*, die een gevolg was van een tijdens de voorafgaande periode van laagconjunctuur ontstane overcapaciteit.

Het verschil in ontwikkeling tussen de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en die in de marktsector is in overeenstemming met de theorie van Baumol. Deze zegt dat de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector minder snel stijgt dan die in de marktsector, doordat de arbeid in veel onderdelen van de quartaire sector zich minder gemakkelijk laat vervangen door materieel (machines, computers). Verder is er in de quartaire sector nauwelijks concurrentie.

Figuur 9.4

Arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en de marktsector, 1990-1999 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

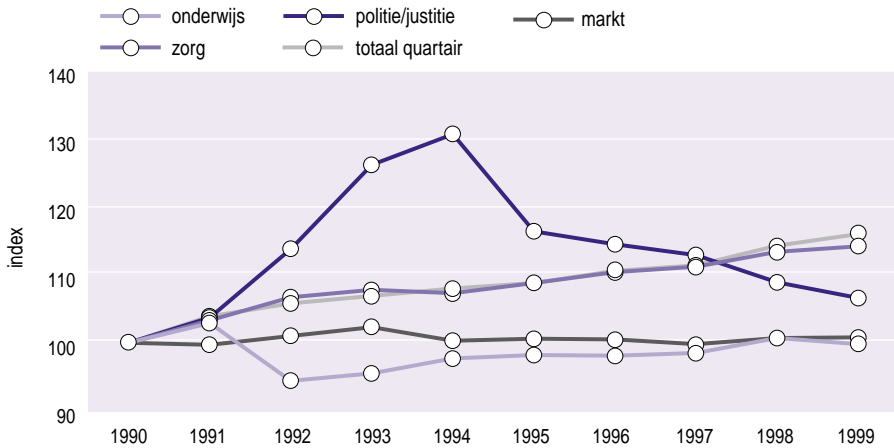
In de quartaire sector is het cluster politie/justitie een uitzondering: hier is vanaf 1996 sprake van een uitzonderlijk snelle stijging van de arbeidsproductiviteit, die samenhangt met de innovaties op het gebied van het opsporen en afhandelen van overtredingen (wet-Mulder) en met een afnemende personeelsintensiteit van gevangenisdiensten. Ook bij de belastingdienst en bij de opvang van asielzoekers is er sprake van een forse toename van de arbeidsproductiviteit. Een daling van de arbeidsproductiviteit treedt op bij het basisonderwijs en bij enkele care-voorzieningen, zoals verzorgingshuizen en instellingen voor gehandicapten. Deze dalingen kunnen in belangrijke mate in verband worden gebracht met kwaliteitsverbeteringen: verkleining van de klassegrootte, meer handen aan het bed en dergelijke. Helaas kunnen dit soort kwaliteitsverbeteringen niet in de gehanteerde productindicatoren worden verwerkt.

Figuur 9.5 geeft inzicht in de ontwikkeling van de reële materiële kosten per product. In feite zou het correcter zijn om hier te spreken van niet-loonkosten, omdat naast materiële uitgaven in strikte zin ook huisvestingskosten en afschrijvingen zijn inbegrepen. Aangezien in de praktijk het prijsindexcijfer van het BBP niet sterk afwijkt van de prijsindexcijfers van de materiële overheidsconsumptie en de overheidsinvesteringen, is de stijging van de materiële kosten per product ook te interpreteren als de inzet van niet-personele middelen per product.

In het onderwijs en in de marktsector is de stijging van de inzet van materiële middelen per product zeer gering: bij het onderwijs is er aanvankelijk zelfs sprake van een lichte daling. Voor de quartaire sector als geheel en de zorgsector in het bijzonder is er sprake van een vrij aanzienlijke groei met respectievelijk 1,5% en 1,3% per jaar. Voor politie/justitie is het verloop zeer grillig, met een sterke stijging in de beginjaren, die deels wordt gecompenseerd door een daling in de daaropvolgende jaren. Het is

accurater om te spreken van een tijdelijke piek in de jaren 1993 en 1994. Deze blijkt samen te hangen met hoge materiële uitgaven in een fase waarin de capaciteit van het gevangeniswezen sterk werd uitgebreid. In feite betreft het hier de aanschaf van meubilair en andere inboedel. Een consistenter beeld zou worden verkregen indien dit soort uitgaven aan duurzame consumptiegoederen zouden worden behandeld als investeringen.

Figuur 9.5 —
Reële materiële kosten per product, 1990-1999 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

Zoals tabel B9.2 laat zien, groeit de inzet van niet-personele middelen per product vooral snel bij de gehandicaptenzorg, de belastingdienst, de uitvoeringsorganen sociale zekerheid, de opvang van asielzoekers en het cluster welzijn (kinderopvang). Dalingen treden op bij onder andere basis- en speciaal onderwijs. Deze dalingen, die deels betrekking hebben op huisvestingskosten, kunnen wellicht in verband worden gebracht met de veelvuldige klachten over het materiële voorzieningenniveau van scholen. Een sterke daling treedt op bij de genees- en hulpmiddelen. Deze hangt samen met een daling van de productiekosten van geneesmiddelen, die overigens samengaat met een aanzienlijke stijging van de consumptie.

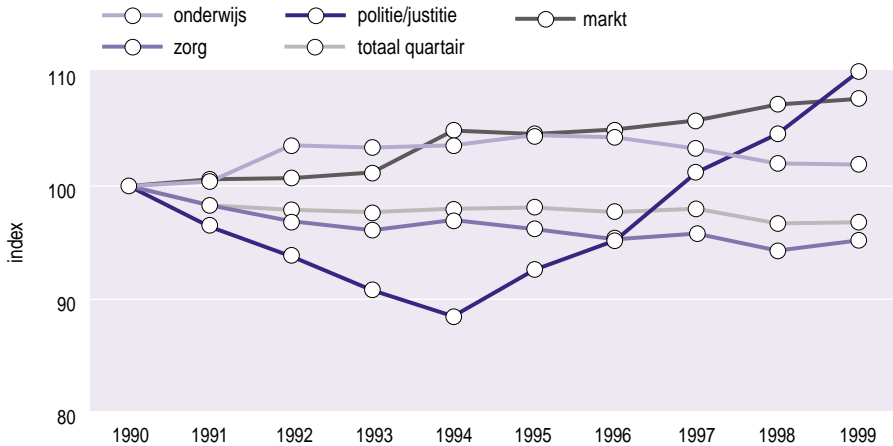
Zoals nader wordt toegelicht in de bijlage bij dit hoofdstuk, kan het met de kostenaandelen gewogen verschil van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling en de ingezette niet-personele middelen per product onder bepaalde voorwaarden worden geïnterpreteerd als de ontwikkeling van de totale productiviteit. Figuur 9.6 geeft daarvan een beeld.

Omdat het effect van de toename van niet-personele middelen per product ruimschoots opweegt tegen dat van de stijging van de arbeidsproductiviteit, is zowel voor het totaal van de quartaire sector als bij de zorgsector in het bijzonder sprake van een daling van de totale productiviteit (met gemiddeld circa 0,5% per jaar). Bij de marktsector

is daarentegen sprake van een toename met gemiddeld circa 0,8% per jaar. Onderwijs neemt een middenpositie in, terwijl het beeld bij politie/justitie zeer grillig is, met een aanvankelijke daling en een latere stijging, die de eerdere daling meer dan compenseert. De aanvankelijke daling hangt onder meer samen met de bij figuur 9.5 besproken zeer hoge materiële uitgaven in de periode 1993-1994; de latere stijging hangt samen met de bij de bespreking van de figuren 9.1 en 9.4 vermelde verbeteringen bij de opsporing en afhandeling van overtredingen.

Figuur 9.6

Totale productiviteit, 1990-1999 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

Tabel 9.6 geeft een samenvattend overzicht van de invloed van de afzonderlijke componenten op de relatieve kostprijs voor de marktsector, de quartaire sector en de drie belangrijkste deelsectoren. De cijfers in deze tabel zijn verkregen door de effecten in tabel B9.2 te vermenigvuldigen met de bijbehorende kostenaandelen.

Tabel 9.6 Bijdrage van afzonderlijke componenten aan de relatieve kostprijs, 1990-1998

	gemiddelde jaarlijkse toename van de relatieve kostprijs	effect personeelskosten per arbeidsjaar	effect overige kosten per product	effect arbeidsproductiviteit
subtotaal onderwijs	1,5	1,8	0,0	- 0,4
subtotaal zorg	1,1	0,6	0,6	- 0,1
subtotaal politie en justitie	1,3	1,7	0,3	- 1,0
totaal quartaire sector	1,3	1,1	0,6	- 0,3
totaal marktsector	0,0	0,9	0,0	- 1,1

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)²

De stijgende relatieve kostprijs van het onderwijs is een resultante van een aanzienlijke toename van de personeelskosten per arbeidsjaar en een matige toename van de arbeidsproductiviteit. Bij de zorg is het effect van de personeelskosten per arbeidsjaar veel minder prominent, is er nauwelijks sprake van een toename van de arbeidsproductiviteit, maar groeit de inzet van niet-personele middelen per product fors. Bij politie/justitie wordt de toename van de relatieve kostprijs vooral veroorzaakt door de toename van de personeelskosten per arbeidsjaar. Dit effect wordt versterkt door de toename van de niet-personele kosten per product, maar afgezwakt door een vrij sterke toename van de arbeidsproductiviteit.

Bij benadering is het totaal van de quartaire sector een gemiddelde van deze drie deelsectoren. In de marktsector weegt het negatieve effect van de arbeidsproductiviteit op tegen het positieve effect van de personeelskosten per arbeidsjaar.

Tenslotte: de som van de laatste twee kolommen kan ook worden geïnterpreteerd als het effect van de totale productiviteitsontwikkeling. Deze is reeds besproken naar aanleiding van figuur 9.6.

9.6 Verkleining van beloningsverschillen

Twee onderwerpen verdienen nog een korte nabespreking. Het eerste hiervan zijn de opmerkelijke bevindingen met betrekking tot de personeelskosten per arbeidsjaar, die in de quartaire sector in de periode 1990-1999 veel sneller lijken te zijn gestegen dan in de marktsector. Deze bevinding staat haaks op het algemene idee dat de beloning van ambtenaren, onderwijzers en personeel in de zorgsector achterblijft bij die in de marktsector. De commissie-Van Rijn (BZK 2001) heeft recentelijk een genuanceerd beeld geschetst, waarin de nadruk wordt gelegd op de licht achterblijvende contractloonontwikkeling in de collectieve sector ten opzichte van de marktsector in de afgelopen jaren, en op verschillen in beloning naar opleidingsniveau, waarbij met name de onderwijs- en de zorgsector er slecht van afkomen. Voor het geheel van de collectieve sector geldt dat werknemers met hogere opleidingsniveaus slechter, en werknemers met een lager opleidingsniveau beter gehonoreerd worden dan in de marktsector. Hoewel geen van deze bevindingen strijdig is met de hier gepresenteerde uitkomsten, komt een en ander wel in een ander daglicht te staan: blijkbaar zijn de afgelopen 10 jaar al processen op gang gekomen die geresulteerd hebben in een verkleining van de feitelijke beloningsverschillen tussen quartaire sector en marktsector. Men moet hierbij niet alleen denken aan vergrijzingseffecten, maar ook aan veranderingen in aanvangssalarissen en aan een hogere inschaling van zittend personeel. Alvorens conclusies worden getrokken op basis van deze analyse, zou een nadere studie moeten worden uitgevoerd naar de diepere oorzaken van deze ontwikkelingen.

Het tweede onderwerp heeft betrekking op de gegevenstoelevering. Het blijkt dat voor een aantal voorzieningen, met name bij de clusters zorg en cultuur, nog geen gegevens beschikbaar zijn voor het jaar 1999. Om die redenen zijn conclusies over de effecten van de afspraken in het Regeerakkoord van het kabinet Paars-II nog moeilijk te trekken.

Noten

- 1 Tabellen met 50 of meer regels zijn moeilijk te overzien en nauwelijks in kort bestek te bespreken. Vandaar dat een pragmatische indeling is gekozen, die deels betrekking heeft op het niveau van voorzieningen en deels op dat van clusters. De achterliggende indeling is vermeld in bijlage B9.
- 2 De belangrijkste CBS-bronnen achter het Gegevensbestand Quartaire Sector zijn: Nationale Rekeningen, Sociaal-Economische Maandstatistiek, Jaarboek Onderwijs, Vademecum Gezondheidsstatistiek Nederland, Statistisch Jaarboek en het elektronische medium Statline. Belangrijke bronnen in het kader van de Rijksbegroting zijn: Miljoenennota, Rijksbegrotingen voor onderwijs, landbouw, financiën, justitie en binnenlandse zaken, de Nota Sociale Zekerheid en de Zorgnota. Van de jaarverslagen zijn vooral die van sociale zekerheidsinstellingen van belang. Zie voor een meer volledig overzicht Haring et al. (1995). In de geplande "Rapportage Quartaire Sector" zal een geactualiseerd bronnenoverzicht worden opgenomen.
- 3 Met correcties voor genees- en hulpmiddelen, arbeidsvoorziening en sociale werkplaatsen, die bij het CBS niet, maar hier wel tot respectievelijk zorg en sociale zekerheid worden gerekend.
- 4 Dit betreft onder meer radio- en televisiebranche en de milieudienstverlening.
- 5 In het verleden is door het SCP veel aandacht besteed aan de verwerking van de zogenoemde zorgzwaarte in de productindicatoren voor de zorgsector. Verder is in het kader van de nog te verschijnen Rapportage quartaire sector aandacht besteed aan het verwerken van bepaalde kwalitatieve aspecten in de productindicatoren voor het onderwijs: het aantal leerlingen wordt daarbij gecorrigeerd voor de overgangs- en slaagkans in het verlengde van Goudriaan et al. (1989). Overigens is het effect van deze verbeteringen op het verloop van het productievolume over het algemeen verwaarloosbaar. In dit rapport is daarom afgezien van deze verfijning. Tenslotte zou bij het basisonderwijs ook aandacht kunnen worden besteed aan de leerlingensamenstelling, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de zogenoemde gewichtenregeling. In de periode 1990-1999 leidt dit ondanks het toenemende aantal allochtonen (gewicht 1,9) per saldo tot een daling van de groei van het productievolume (gemiddeld 0,8% in plaats van 1,2% per jaar) doordat het aantal kinderen van laagopgeleide ouders (gewicht 1,25) relatief snel daalt.
- 6 Tot de marktsector worden hier alle producenten gerekend die volgens de in paragraaf 9.1 behandelde indeling niet tot de quartaire sector worden gerekend.
- 7 De productie van de marktsector is niet berekend via fysieke indicatoren, maar door de toegevoegde waarde van de marktsector te defleren met het prijsindexcijfer van het BBP.
- 8 Dit is een gevolg van het feit dat de toegevoegde waarde van de marktsector is gedeïfleerd met het prijsindexcijfer van het gehele BBP (inclusief de quartaire sector). Als de juiste deflator beschikbaar was, zou de marktsector een licht negatieve ontwikkeling van de reële kosten per product moeten vertonen, die het positieve effect van de quartaire sector precies neutraliseert. In een volgend rapport kan deze aanpak wellicht worden verfijnd.
- 9 Dit laatste cijfer is overigens niet in de tabel opgenomen. Een probleem bij de analyse van de gegevens voor de arbeidsvoorziening is dat de afbakening van de arbeidsvoorziening in het recente verleden veelvuldig is gewijzigd, waarbij steeds meer gelieerde organisaties in de beheersuitgaven zijn opgenomen. De analyse wordt bemoeilijkt doordat in successieve jaarverslagen geen relatie wordt gelegd met het voorgaande jaar. Voor de desbetreffende definitiebreuken zijn globale correcties aangebracht. Voorts is de gehanteerde productiemaat (aantal geregistreerde werklozen) tamelijk ruw. Het is de bedoeling om deze aanpak te verfijnen, waarbij bijvoorbeeld rekening zou moeten worden gehouden met conjuncturele effecten op de inzet die vereist is om werklozen aan een baan te helpen.
- 10 In het laatste geval is er sprake van gebrekkige kostengegevens, waardoor de toename van het aandeel van commerciële producenten en de groei van de eigen bijdragen van gebruikers wellicht zijn onderschat.
- 11 Overigens omvatten de personeelskosten van de marktsector naast de lonen en sociale lasten ook het inkomen van zelfstandigen. Dit laatste is bijvoorbeeld ook het geval in de zorgsector, waar het inkomen van zelfstandige beroepsbeoefenaren is beschouwd als personeelskosten. Ook bij de berekening van de arbeidsjaren is zowel met de werknemers als met de zelfstandigen rekening gehouden.

- 12 Een soortgelijk beeld wordt verkregen indien niet wordt uitgegaan van gegevens op het niveau van afzonderlijke voorzieningen, maar van totalen per bedrijfstak conform de Nationale rekeningen van het CBS.
- 13 Zo betaalt de overheid pas sinds 1995 premies voor werknemersverzekeringen; de effecten van deze trendbreuk worden echter in latere jaren in belangrijke mate gecompenseerd door premiedalingen die samenhangen met de daling van de werkloosheid. Zowel de door het CBS berekende contractuele loonkostenindices als SCP-berekeningen duiden erop dat veranderingen in de sociale lasten voor werkgevers niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de sterke stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar in de deelsectoren openbaar bestuur en onderwijs.
- 14 Hierbij wordt rekening gehouden met de meeste vormen van beloning, maar niet met om niet verstrekte aandelen.

Literatuur

Goudriaan et al. (1989)

R. Goudriaan, F. van Tulder, J. Blank, A. van der Torre en B. Kuhry. Doelmatig dienstverleners. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Sociale en Culturele Studie 11).

Haring et al. (1995)

H.M.M. Haring, J. van Leenders, J.A.M. Stevens en A.G.J. van der Torre. Kerngegevens openbaar bestuur 1995. Den Haag/Rijswijk: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995.

Kuhry (1998)

B. Kuhry. Trends in onderwijsdeelname. Van analyse tot prognose. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998 (Sociale en Culturele Studie 25). (In de beschrijving ontbrak de naam van de auteur. Als die niet op het titelblad staat, dan dient de verwijzing te zijn: SCP (1998). Als de auteur wel op het titelblad staat, dan ook in de beschrijving opnemen.)

BZK (2001)

De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, februari 2001.

10 PROFIJT VAN DE OVERHEID

- Naast de welvaart die het huishouden ontleent aan zijn besteedbare inkomen, profiteert het van de vele voorzieningen die de overheid beschikbaar stelt of subsidieert. Naast de 170 miljard euro aan gezamenlijk besteedbaar inkomen van de huishoudens in 1999, staat bijna 50 miljard euro die de overheid uitgeeft voor de desbetreffende voorzieningen. Ongeveer 30 miljard van deze uitgaven is verdeeld over huishoudens die zijn ingedeeld in tien welvaartsgroepen.
- Onderwijsuitgaven en uitgaven voor cultuur en recreatie komen (iets) meer dan evenredig terecht bij de welvarender huishoudens. De betrokkenheid van de overheid bij zorg en dienstverlening komt meer dan evenredig ten goede aan de lagere welvaartsgroepen - waar met name ouderen zijn geconcentreerd. Op het gebied van de volkshuisvesting profiteren de lage welvaartsgroepen van de huursubsidie, en de hoogste welvaartsgroepen van de fiscaal vriendelijke behandeling van de eigen woning; de middengroepen profiteren minder dan evenredig. De overheidsuitgaven voor openbaar vervoer zijn nog het meest evenredig verdeeld.
- De verdeling van het totaal aan uitgaven over welvaartsgroepen is - afgezien van de laagste en de hoogste welvaartsgroep - tamelijk gelijkmatig. Wel blijken de middengroepen iets minder dan evenredig van overheidsvoorzieningen gebruik te maken. De laagste welvaartsgroep bestaat grotendeels uit thuiswonende volwassen kinderen, aan wie geen volkshuisvestingsuitgaven, noch onderwijsuitgaven zijn toegerekend. De huishoudens in de hoogste welvaartsgroep profiteren wat meer dan evenredig, doordat zij hun kinderen vaker laten studeren.
- Vergeleken met 1991 is de hoogste welvaartsgroep er in 1999 wat op achteruitgegaan, evenals de huishoudens in de middelste welvaartsgroepen, ten gunste van de onderste drie welvaartsgroepen en de twee welvaartsgroepen direct onder de top. De veranderingen zijn weliswaar niet groot, maar leiden wel tot de conclusie dat de overheidsuitgaven in de jaren negentig iets gelijkzamer zijn verdeeld over welvaartsgroepen.
- Worden huishoudens naar inkomensbron onderscheiden, dan is er niet een groep aan te wijzen die veel meer of veel minder dan evenredig profiteert. Bij een indeling naar huishoudenstype is dit wel het geval. Door het grote overwicht aan onderwijsuitgaven profiteren huishoudens met kinderen meer dan evenredig, en alleenstaanden minder dan evenredig.

10.1 Inleiding

Het welzijn van burgers wordt niet alleen bepaald door het inkomen waarover zij vrij kunnen beschikken, maar ook door voorzieningen die de overheid gratis of ver beneden de kostprijs aan hen beschikbaar stelt.¹ Deze beschikbaarstelling vloeit mede voort uit de taak van de overheid om bepaalde grondrechten te garanderen, waaronder veiligheid, bestaanszekerheid, onderwijs, zorg, huisvesting en mobiliteit. Die collectieve voorzieningen vergen grote bedragen, waardoor de verdelingsgevolgen in principe groot kunnen zijn. Veel collectieve voorzieningen worden door individuele burgers gebruikt en dragen daardoor bij aan hun individuele welzijn. De waarde van dit gebruik wordt in dit hoofdstuk gekwantificeerd, door toerekening van de betrokken overheidsuitgaven

aan de gebruiker. De verdeling van deze overheidsuitgaven over inkomensgroepen wordt aangeduid als de verdeling van het 'profijt van de overheid'.²

De overheid heeft bij de beschikbaarstelling van collectieve voorzieningen meestal niet expliciet de bedoeling de inkomensverhoudingen te beïnvloeden. Primaire doelstelling van veel overheidsprogramma's is het waarborgen van bepaalde grondrechten of het stimuleren van maatschappelijke en culturele participatie, waarbij het inkomen van de doelgroep doorgaans niet van belang is. Bij de beschikbaarstelling van een aantal voorzieningen wordt echter wel met het inkomen rekening gehouden, bijvoorbeeld bij individuele huursubsidie en de voorzieningen in de sectoren zorg en dienstverlening. Onderzoek naar de verdelingseffecten van gebonden overdrachten is met name relevant voor voorzieningen waarbij het herverdelingsmotief op de voorgrond staat. (Voor de definitie van 'gebonden' zie § 10.2.)

Het accent in dit hoofdstuk ligt op de presentatie van de nieuwste gegevens over de verdeling van het profijt van de overheid, voor het jaar 1999. Doordat de verdelingsgevolgen van gebonden overdrachten vierjaarlijks worden beschreven, kunnen deze uitkomsten in tijdsperspectief worden geplaatst. Hier wordt de verdeling van het profijt van de overheid in 1999 vergeleken met de eerder gepresenteerde uitkomsten voor 1991.

Tabel 10.1 Inkomsten en uitgaven van de overheid, 1999 (x mrd euro en in procenten)

inkomsten	bedrag	%	uitgaven	bedrag	%
<i>van huishoudens</i>		58	<i>naar huishoudens</i>		60
- sociale premies (incl. ZFW)	42,7	23	- sociale uitkeringen	51,6	28
- ongebonden belastingen	27,2	15	- ZFW-uitkeringen	11,2	6
- gebonden belastingen	36,8	20	- gebonden overdrachten	47,6	26
<i>van bedrijven</i>		27	<i>naar bedrijven</i>		3
- sociale premies (incl. ZFW)	17,3	9	- subsidies	6,1	3
- belastingena	32,0	17			
<i>van collectief</i>		15	<i>naar collectief</i>		37
- eigen inkomsten	20,2	11	- voorzieningen	30,6	17
- saldotekort	8,4	5	- investeringenb	13,4	7
			- buitenland	7,5	4
			- rente	16,6	9
<i>totale inkomsten</i>	184,6	100	<i>totale uitgaven</i>	184,6	100
<p>a Vennootschapsbelasting plus eenderde deel van de belastingen op productie en invoer. b Inclusief kapitaaloverdrachten.</p>					
<p>Bron: SCP (excl. pensioensfeer)</p>					

10.2 Herverdeling door de overheid

Een aanzienlijk deel van het nationale inkomen wordt door de collectieve sector herverdeeld. Van het totale (netto) nationale inkomen in 1999 liep ongeveer 57% via de collectieve sector. Een groot deel van deze geldstromen zijn te kenmerken als individuele overdrachten (van en aan bedrijven en huishoudens), de overige geldstromen hebben een collectief karakter (collectieve inkomsten, uitgaven voor collectieve voorzieningen). In tabel 10.1 wordt een beeld gegeven van de overheidsinkomsten en -uitgaven, onderscheiden naar een aantal kenmerken. Er wordt een breed overheidsbegrip gehanteerd; instellingen die de sociale zekerheid verzorgen worden eveneens tot de overheid gerekend.

In 1999 was 58% van de overheidsinkomsten afkomstig van huishoudens. De belangrijkste inkomensbronnen zijn de sociale premies en belastingen die betaald worden bij bezit of aanschaf van goederen (BTW, onroerendezaakbelasting, e.d.), belastingen dus die gebonden zijn aan goederen of diensten. De belastingen op inkomen en vermogen (niet aan goederen gebonden) brachten in 1999 nog ruim 27 miljard euro op. Een vergelijkbaar deel van de overheidsuitgaven, ongeveer 60%, wordt door de overheid weer teruggegeven aan de huishoudens. Voor de kleinste helft geschiedt dit gebonden. Dat wil zeggen dat de uitgaven aan de huishoudens ten goede komen doordat zij gebruikmaken van door de overheid ter beschikking gestelde of gesubsidieerde voorzieningen, zoals onderwijs, openbaar vervoer, musea, maatschappelijke dienstverlening. Van de overheidsuitgaven aan huishoudens is 26% in strikte zin als gebonden uitgaven te beschouwen (tegenover 20% van de inkomsten van de overheid). Doordat de ziektefondspremie inkomensafhankelijk is, wordt dit bedrag in zijn geheel in de analyse opgenomen. De financiële bemoeienis van de overheid met 'zorg' is enigszins gecompliceerd omdat deze zich vooral afspeelt in de verzekerings sfeer: er zijn wettelijke bijdrageregelingen, en de ziektefondspremie is inkomensafhankelijk. Door dit overheidsoptreden is de premie die door de ziektefondsverzekerde betaald wordt, niet marktconform. Om te bepalen hoe groot het verschil is, wordt een marktconforme premie gesimuleerd (met het huidige particuliere-verzekeringstelsel als uitgangspunt) en met de feitelijke premie vergeleken.

Tabel 10.2 geeft een overzicht van de gebonden overdrachten. Om een aantal redenen konden niet alle gebonden uitgaven aan identificeerbare gebruikers worden toegerekend. Zo bevinden de bewoners van instellingen voor ouderen en gehandicapten zich niet in de gebruikte databestanden.³ De uitgaven voor deze (AWBZ-gefinancierde) voorzieningen bedroegen in 1999 bijna 19 miljard euro. Ruim 4 miljard euro blijft buiten beeld omdat het gaat om voorzieningen waarbij relatief weinig uitgaven zijn betrokken of waarbij onvoldoende informatie beschikbaar is over het individuele gebruik.

Er zijn drie overheidsvoorzieningen geanalyseerd die niet zijn opgenomen in de 47,6 miljard euro aan gebonden uitgaven die gedefinieerd zijn in tabel 10.1. Dit zijn ten eerste de genoemde zorgvoorzieningen (het verschil tussen wettelijke bijdragen en ziektefondspremie, en een marktconforme premie). Op nationaal niveau leidt dit niet tot een baat of last, maar op het niveau van het individuele huishouden uiteraard wel.

Ten tweede is er het huurwaardevoordeel, gevolg van het feit dat niet de economische huurwaarde, maar de (lagere) fiscale huurwaarde als inkomen wordt belast. Met deze belastingderving was in 1999 een bedrag van ruim 3,6 miljard euro gemoeid, dat als minder te betalen belasting de huiseigenaar ten goede komt. Tenslotte is er het bedrag voor onderhoud en beheer van de (rail)infrastructuur (ruim 1 miljard euro), dat sinds 1995 boekhoudkundig verschoven is van de post subsidies naar de post investeringen, in het kader van de verzelfstandiging NS.

Tabel 10.2 Gebonden overheidsuitgaven, 1991 en 1999 (in miljoenen euro van 1999)

	1991	1999
totaal gebonden overheidsuitgaven (tabel 10.1)	45.560	47.600
+ ziektekostenfinanciering	-	-
+ huurwaardevoordeel	2.700	3.600
+ onderhoud en beheer (rail)infrastructuur	-	1.100
- niet toerekenbaar - instellingsbewoners	.	19.000
- niet toerekenbaar - overig	.	4.050
toegerekende overheidsuitgaven	28.300	29.250
waarvan voor:		
volkshuisvesting	6.875	5.060
onderwijs minderjarigen	8.405	9.010
onderwijs meerderjarigen	5.345	5.540
openbaar vervoer	1.900	1.540
cultuur en recreatie	2.100	2.110
zorg	2.250	3.160
dienstverlening	1.425	2.830
. = gegevens ontbreken, - = nihil		
Bron: SCP		

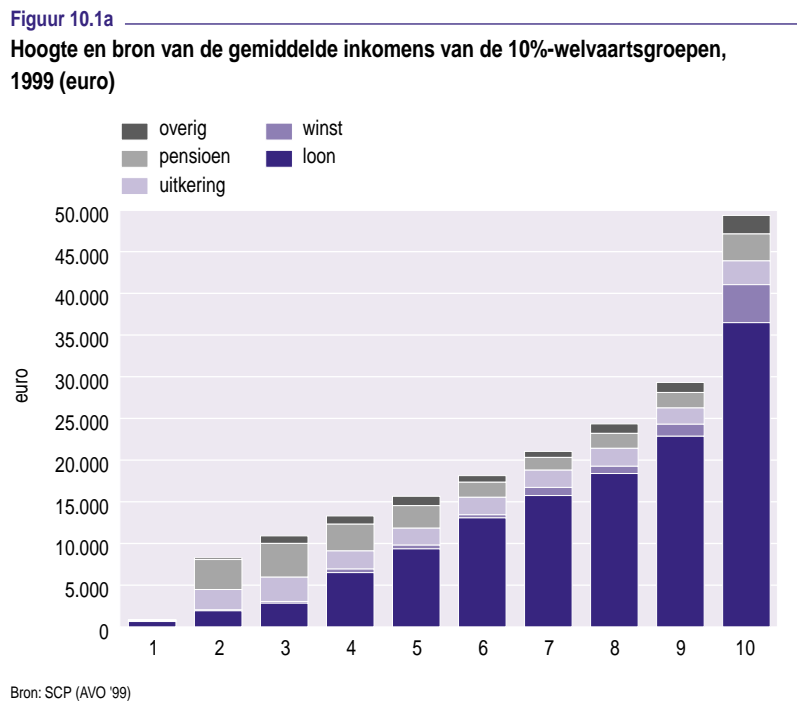
De overheidsuitgaven worden toegerekend aan huishoudens, gerangschikt naar een welvaartsindicator die afgeleid is van het besteedbare inkomen van het huishouden. Dit inkomen wordt gestandaardiseerd door te corrigeren voor de invloed van omvang en samenstelling van het huishouden op de bestedingsmogelijkheden.⁴ De verdeling van de huishoudens naar deze indicator (in 10%-groepen) wordt de verdeling naar welvaartsgroepen genoemd. Figuur 10.1a toont van deze welvaartsgroepen de gemiddelde hoogte van het gestandaardiseerde inkomen en de bronnen waaruit het inkomen wordt verworven, figuur 10.1b geeft het gemiddelde aantal personen in een huishouden per welvaartsgroep.

Uit figuur 10.1a blijkt dat de scheefheid van de verdeling naar welvaart sterk wordt gedomineerd door de laagste en hoogste 10%-groep. De laagste 10%-groep bevat voornamelijk uit- en thuiswonende studerende van 18 jaar en ouder, die als een

zelfstandig huishouden zijn aangemerkt. Deze hebben weinig inkomen, aangezien de studiefinanciering (als gebonden overdracht) en de studielening (als een vermogenscomponent) niet als inkomen worden aangemerkt en de ouderlijke overdrachten niet als inkomen (kunnen) worden waargenomen. Dit betekent dat bij studerenden uitsluitend inkomsten uit arbeid en winst het secundair inkomen bepalen. De hoogste 10%-groep steekt in welvaart met kop en schouders boven de andere uit. 85% van de inkomsten in dit hoge inkomenssegment wordt verworven uit arbeid of winst. In de bovenste helft van de welvaartsverdeling wordt ongeveer driekwart van het secundaire inkomen in loondienst behaald. In de tweede en derde 10%-groepen (de op één na laagste groepen) bestaat het inkomen voor ongeveer 30% uit sociale uitkeringen en ongeveer 40% uit pensioenuitkeringen. Arbeidsinkomsten vormen daar duidelijk de minderheid.

Figuur 10.1a Hoogte en bron van de gemiddelde inkomens van de 10%-welvaartsgroepen, 1999 (x mln euro)

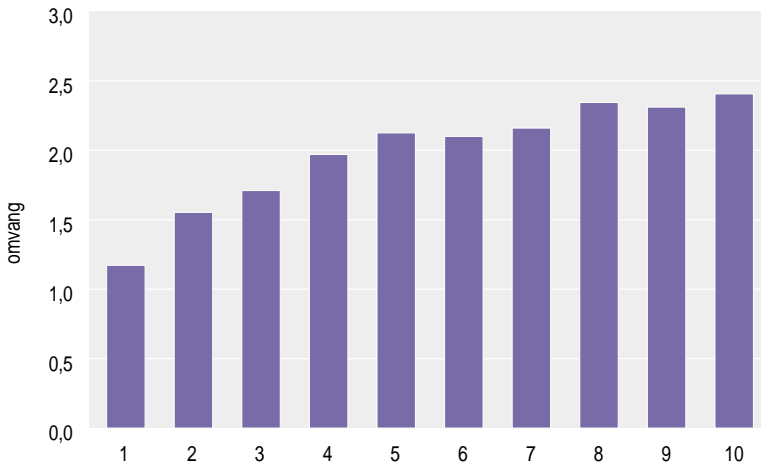
Bron: SCP (AVO'99)



De welvaartsgroepen tellen alle evenveel huishoudens. Uit figuur 10.1b blijkt dat het gemiddelde aantal personen per huishouden in de welvaartsgroepen opvallend constant is. De thuiswonende volwassenen in de eerste welvaartsgroep vormen vooral eenpersoonshuishouden, daarna stijgt de omvang naar gemiddeld 2,1 personen in de vijfde welvaartsgroep.⁵ Pas in de hoogste drie welvaartsgroepen is de gezinsomvang nog iets groter.

Figuur 10.1b

Gemiddelde omvang van het huishouden van de 10%-welvaartsgroepen, 1999



Bron: SCP (AVO '99)

De verdeling van de huishoudens naar welvaartsgroepen vormt de basis voor de toerekening van het profijt van de overheid. Het overheidsuitgavenbedrag voor een voorziening wordt gelijkgesteld aan het profijt voor de gebruikers gezamenlijk. Voor de huishoudens in de 10%-groepen wordt nagegaan hoeveel gebruik zij maken, en hoeveel overheidsuitgaven hun derhalve als profijt kunnen worden toegerekend.

10.3 De verdeling naar sectoren

De verdelingen van de uitgaven voor de 25 in beschouwing genomen voorzieningen zijn in zeven sectoren gegroepeerd: volkshuisvesting, onderwijs voor 4-17-jarigen, onderwijs voor volwassenen, openbaar vervoer, cultuur en recreatie, zorg, en dienstverlening.

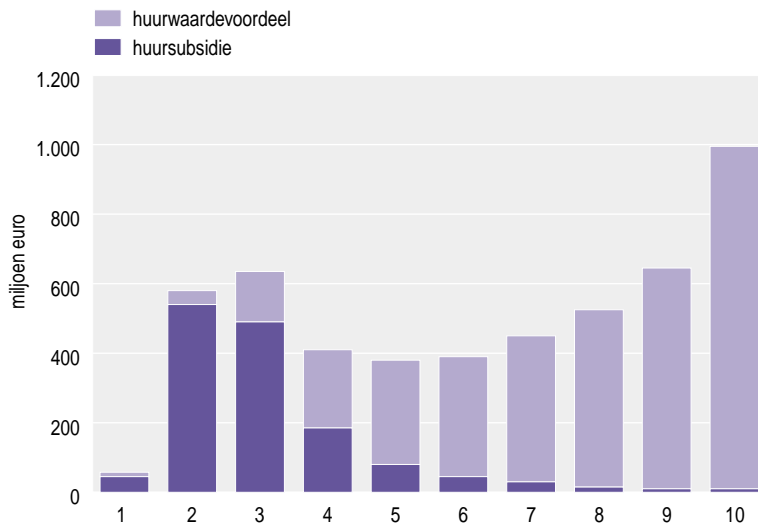
Volkshuisvesting

De uitgaven voor de volkshuisvesting betreffen de individuele huursubsidie, bijna 1,5 miljard euro, en het belastingvoordeel dat voortvloeit uit de fiscale behandeling van woningbezitters. Eigenlijk zou de fiscus volgens de primaire heffingsstructuur van de inkomstenbelasting, bij eigenwoningbezitters het inkomen moeten verhogen met de netto economische huurwaarde van hun huis. Deze huurwaarde is de waarschijnlijke opbrengst bij vrije verhuur, na aftrek van onderhoudskosten en zakelijke lasten. De fiscus hanteert echter een lagere forfaitaire (fiscale) huurwaarde, omdat de overheid het eigenwoningbezit wil bevorderen. Door de kleinere bijtelpost betaalt de eigenwoningbezitter dus minder belasting dan eigenlijk zou moeten.⁶ Dit voordeel wordt het huurwaardevoordeel genoemd. Het is berekend op ruim 3,5 miljard euro in 1999; dit bedrag aan gederfde belastinginkomsten kan in feite als een overheidsuitgave aan woningbezitters worden gezien.

Figuur 10.2 toont de uitgavenverdelingen van de volkshuisvestingsuitgaven over de huishoudens, ingedeeld naar de tien welvaartsgroepen.

Figuur 10.2

De verdeling van de uitgaven voor volkshuisvesting naar welvaartsgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (WBO 1998)

Uit figuur 10.2 blijkt dat de verdeling van volkshuisvestingsuitgaven een sterk u-vormig verloop heeft.⁷ Dit komt door het bijzondere bereik van de twee betrokken regelingen, de huursubsidie en het huurwaardevoordeel. De huursubsidie is gericht op huurwoningen, het huurwaardevoordeel op koopwoningen. Zoals bekend zijn huurders voornamelijk geconcentreerd in de lagere inkomensgroepen en eigenaren in de hogere inkomensgroepen, en dit onderscheid is in de loop van de tijd alleen maar scherper geworden (zie ook hoofdstuk 7 van dit rapport en SCP 2000: 392). Een tweede oorzaak van dit u-vormige verloop is het feit dat de huursubsidie hoger is naarmate het inkomen lager is (progressief) en het huurwaardevoordeel hoger is naarmate het inkomen hoger is (regressief).⁸

Wanneer de laagste inkomensgroep buiten beeld wordt gelaten – deze bevat voornamelijk meerderjarige studerende – blijkt dat ongeveer een kwart deel van de uitgaven neerslaat bij de laagste 20%-groep en ongeveer eenderde deel bij de hoogste 20%-groep. Dit is een treffende illustratie van het u-vormige verloop, waarbij met name de midden-groepen relatief weinig profijt hebben.

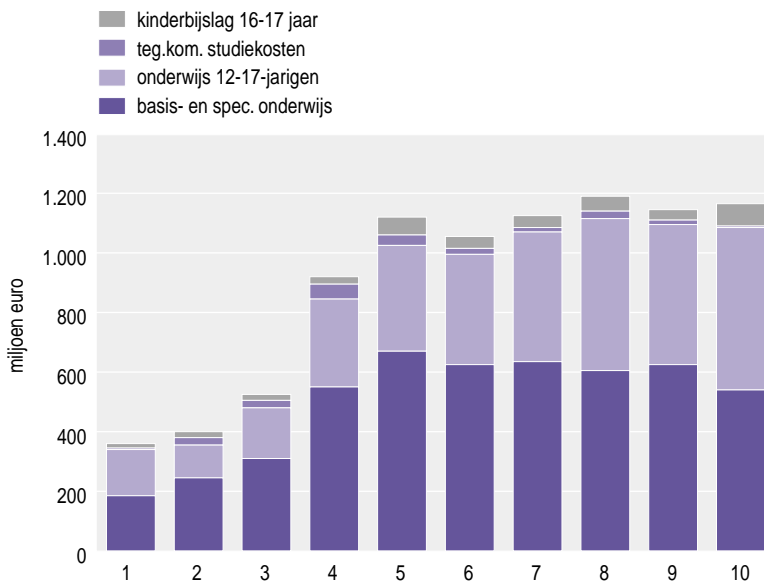
Onderwijs

De uitgaven voor onderwijs zijn gesplitst in uitgaven voor onderwijs aan minderjarigen en aan volwassenen. In de eerste groep zijn basis- en speciaal onderwijs opgenomen, met een uitgavenbedrag van 5 miljard euro, en voortgezet onderwijs, voorzover genoten

door 12-17-jarigen (3,4 miljard euro). Verder zijn de kinderbijslag voor 16-17-jarigen als een onderwijsvoorziening beschouwd (0,4 miljard euro), en uiteraard de tegemoetkoming in de studiekosten (0,2 miljard euro).

Figuur 10.3

De verdeling van de uitgaven voor onderwijs aan minderjarigen naar welvaartsgroepen, 1999 (in miljoen euro)



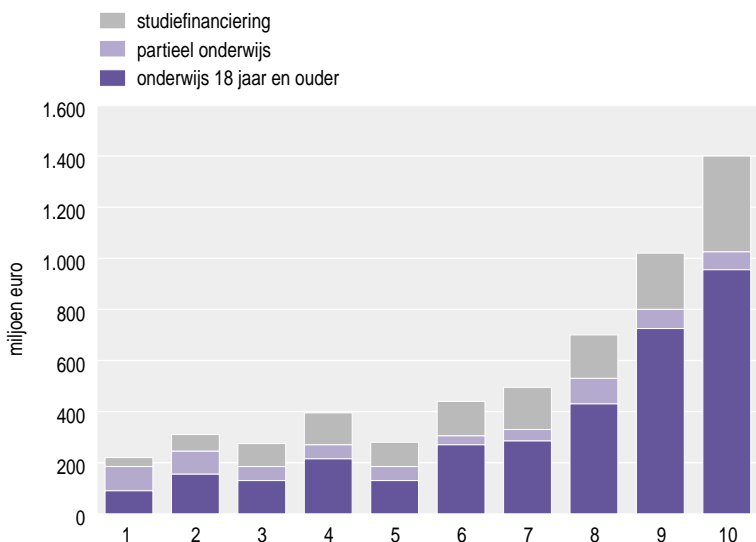
Bron: SCP (AVO 1999)

De verdeling van de uitgaven voor minderjarige kinderen in figuur 10.3 volgt vrij nauwkeurig de verdeling van het aantal kinderen over welvaartsgroepen. De leerplichtwet drukt hier duidelijk een stempel op het ‘profijt van het onderwijs’: iedereen in de relevante leeftijdscategorie gaat naar school. Opmerkelijk daarbij is het constante profijt vanaf de vijfde welvaartsgroep. De tegemoetkoming studiekosten, een naar verhouding gering uitgavenbedrag, komt door zijn inkomensafhankelijke karakter wat meer ten goede aan de lagere middengroepen.

De uitgaven voor onderwijs aan meerderjarigen – 3,4 miljard euro voor voltijdonderwijs, 0,7 miljard euro voor deeltijdonderwijs en 1,5 miljard voor studiefinanciering – komen in sterke mate ten goede aan de hoge inkomensgroepen. Dat blijkt uit figuur 10.4. In de toerekening van deze overheidsuitgaven zijn de ouders van de student beschouwd als diegene die profiteren van de overheidsvoorziening; immers, de ouders zouden de studiekosten van de kinderen voor hun rekening moeten nemen als de overheid afwezig zou zijn. Het zijn dus niet de studenten van 18 jaar en ouder, die onder in de welvaartsverdeling zitten, die hier uitgaven krijgen toegerekend, maar hun ouders.

Figuur 10.4

De verdeling van de uitgaven voor onderwijs aan meerderjarigen naar welvaartsgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (AVO 1999)

De scheefheid in de uitgavenverdeling is aanzienlijk groter dan men zou verwachten op basis van de verdeling van de potentiële gebruikers over de welvaartsgroepen: (alle huishoudens met) kinderen van 18-25 jaar. Naarmate het huishouden welvarender is, is de kans groter dat een 18-25-jarig kind uit dit huishouden studeert.

De grootste scheefheid wordt veroorzaakt door de exploitatie-uitgaven voor het reguliere dagonderwijs, hoofdzakelijk hoger beroepsonderwijs en universitair onderwijs. De uitgaven voor deeltijdonderwijs zijn veel gelijkmatiger gespreid.

De uitgaven voor studiefinanciering zijn qua niveau in 1999 betrekkelijk laag, door de overgang van een stelsel van tempobeurzen naar prestatiebeurzen, dat in 1996 cohortsgewijs is ingevoerd. Bij de studiefinanciering worden alleen het beursgedeelte (basisbeurs plus aanvullende beurs) en de OV-reisvoorziening tot de overheidsuitgaven gerekend. Bij het temposysteem werden beurzen verstrekt, die bij onvoldoende studieprestaties in leningen werden omgezet; bij het prestatiesysteem worden leningen verstrekt, die bij voldoende studieprestaties in beurzen worden omgezet. Daardoor is in 1999 het aandeel van de beurzen in het totaal van de studiefinanciering laag. Het aandeel van de leningen – nu nog hoog – zal echter geleidelijk afnemen van 36% in 1999 tot 20% in 2005, wanneer het prestatiesysteem is volgroeid.⁹

De verdeling van de studiefinanciering is slechts iets gelijkmatiger dan die van de exploitatie-uitgaven. Deze gelijkmatigheid wordt veroorzaakt door de inkomensafhankelijkheid van de aanvullende beurs. Maar een huishouden (met studiefinanciering) in de hoogste inkomensgroep ontvangt nog altijd twee derde deel van het bedrag dat een huishouden in de middengroepen ontvangt. De (niet-inkomensafhankelijke) basisbeurs overheerst dus het beeld.

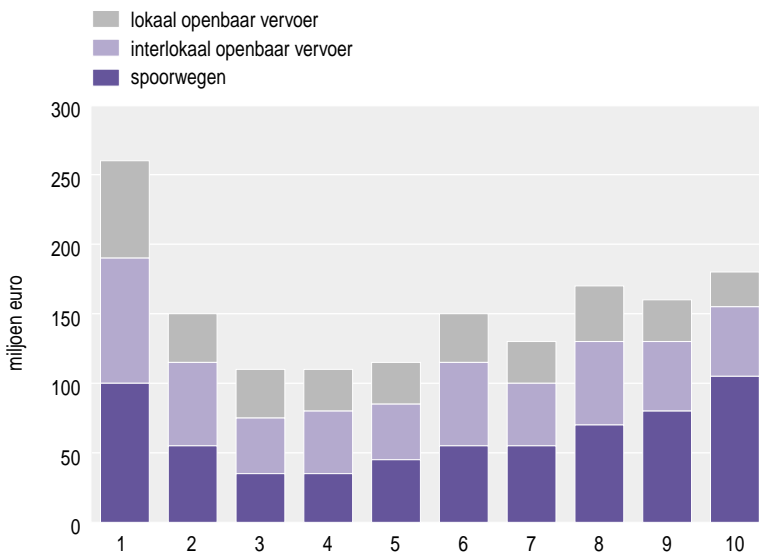
Openbaar vervoer

De overheidsuitgaven voor openbaar vervoer bestaan uit de subsidies van het rijk voor lokaal en interlokaal openbaar vervoer (respectievelijk 540 en 360 miljoen euro) alsmede de kosten die het rijk draagt voor het vervoer per spoor (640 miljoen euro). Een deel van de uitgaven is ontleend aan het Infrastructuurfonds¹⁰. Het betreft de uitgaven voor onderhoud en beheer van rail- en overige OV-infrastructuur, waarvan veruit het grootste deel geacht wordt ten gunste te komen van het personenvervoer.

Het uitgavenbedrag is naar rato van het aantal door huishoudensleden afgelegde reizigerskilometers, als profijt aan huishoudens toegerekend. Dat het gebruik van openbaar vervoer profijt oplevert voor anderen dan alleen de gebruiker wordt – zoals bij alle voorzieningen – buiten beeld gelaten. Aan de ouders van de studenten zijn bijvoorbeeld als onderdeel van de studiefinanciering al de kosten van de OV-kaart als profijt toegerekend. De studenten zelf profiteren, evenals de meeste overige gebruikers, naar evenredigheid van de overheidsuitgaven.¹¹ Figuur 10.5 schetst de verdeling naar welvaartsgroepen.

Figuur 10.5

De verdeling van de uitgaven voor openbaar vervoer naar welvaartsgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: CBS (OVG 1998) SCP-bewerking

De verdeling van de uitgaven over de welvaartsgroepen is hier veel minder scheef dan bij volkshuisvesting en onderwijs. Een belangrijke oorzaak is het gebruik van openbaar vervoer door studenten: de OV-kaart leidt tot veel vervoer. In het gegevensbestand waaraan het gebruik is ontleend bevinden de studenten zich niet alleen in de eerste welvaartsgroep, maar ook in de tweede en derde. In de hogere welvaartsgroepen zijn het de (trein)forenzen die het beeld bepalen. De meest gelijke verdeling is die van het

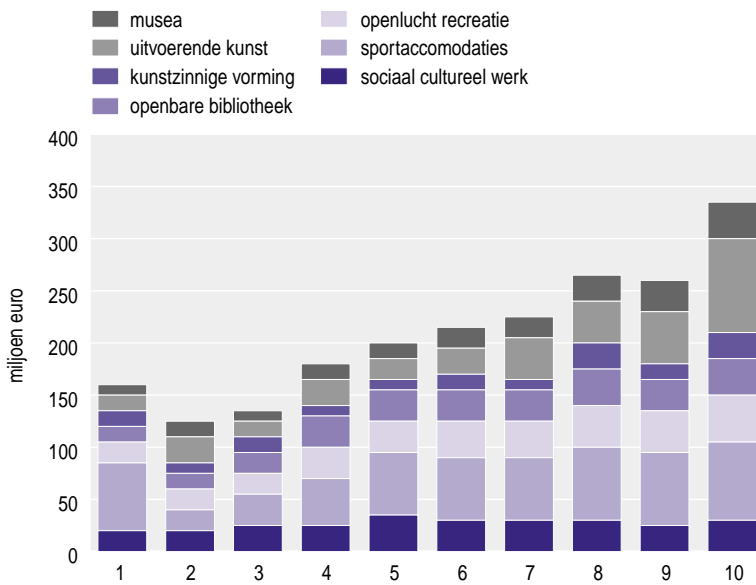
streekvervoer, hoewel ook hier het hoge gebruik van studenten zichtbaar is in het hogere profijt van de laagste welvaartsgroep.

Cultuur en recreatie

De overheidsuitgaven voor sociaal-cultureel werk (270 miljoen euro), sportaccommodaties (560 miljoen euro), openluchtrecreatie (320 miljoen euro), openbare bibliotheken (270 miljoen euro), kunstzinnige vorming (150 miljoen euro), uitvoerende kunst (340 miljoen euro) en musea (200 miljoen euro) zijn bijeengenomen als uitgaven voor cultuur en recreatie.¹² Figuur 10.6 geeft de verdeling hiervan naar welvaartsgroepen.

Figuur 10.6

De verdeling van de uitgaven voor cultuur en recreatie naar welvaartsgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (AVO 1999)

De uitgaven voor cultuur en recreatie zijn enigszins scheef verdeeld. De personen in de laagste en in de hoogste welvaartsgroepen hebben een wat hoger profijt: de huishoudens met de laagste welvaart sporten veel meer dan evenredig (studenten!), de meest welvarenden gaan meer dan evenredig naar theater, schouwburg of museum. Verder neemt het profijt per huishouden toe met het aantal personen in een huishouden, hetgeen de scheefheid van het profijt naar welvaartsgroep versterkt. De voorzieningen die wat het profijt betreft het meest gelijk verdeeld zijn, zijn het sociaal en cultureel werk en kunstzinnige vorming.

Zorg

Het 'profijt van de zorg' weerspiegelt het verdelingsresultaat van de bemoeienis van de overheid met de ziektekosten (verzekering), aangevuld met de uitgaven voor de ambu-

lante geestelijke gezondheidszorg. De overheidsbemoeyenis blijkt uit de (inkomensafhankelijke) premievaststelling voor de ziekenfondsen (met in 1999 een opbrengst van 8 miljard euro), een rijksbijdrage (van bijna 2,8 miljard euro), en het regelen van de wettelijke bijdragen MOOZ en WTZ (waarmee krap 0,1 en ruim 0,5 miljard euro gemoeid is).¹³ De ambulante geestelijke gezondheidszorg vergde in 1999 380 miljoen euro.

De premievaststelling voor het ziekenfonds en de wettelijke bijdragen vergen op zich geen overheidsuitgaven. Doordat het profijt van het ene huishouden correspondeert met een last voor een ander huishouden, gaat het om een budgettair neutrale operatie. Het verdelingseffect van de overheidsbemoeyenis wordt hier benaderd door de huidige situatie te vergelijken met een verzekeringssituatie zonder overheid. Daarbij wordt verondersteld dat de ziekenfondspremie – bij afwezigheid van overheidsinvloed – bepaald zou worden door de markt, en wel globaal genomen conform de premiestelling in de bestaande particuliere ziektekostenverzekering.¹⁴ In de particuliere verzekering betalen volwassenen een – leeftijdsafhankelijk – nominale premie en meeverzekerde kinderen betalen de helft van dit bedrag (tot een zeker maximum). De wettelijke bijdragen zouden in een situatie zonder overheid niet bestaan. Een huishouden profiteert als de feitelijk betaalde premie (of bijdrage) lager is dan de ‘marktconforme’ premie. Het huishouden draagt een last als de huidige premie of bijdrage hoger is dan wat het marktconform zou betalen.

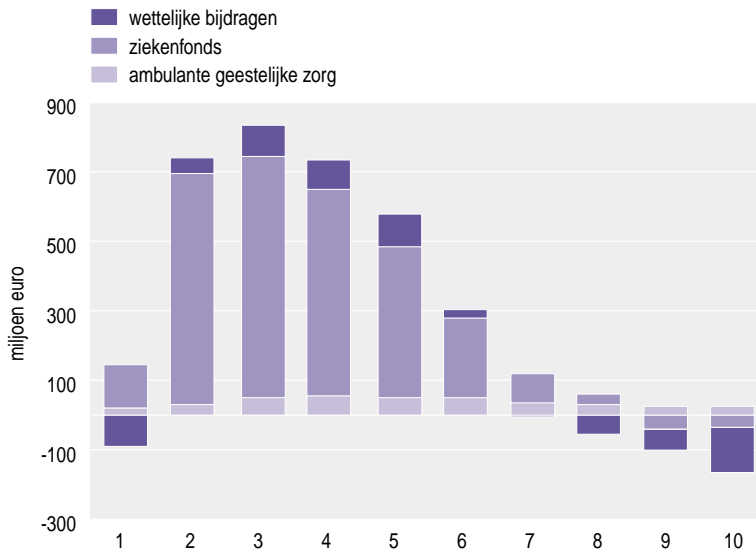
Het voordeel van de rijksbijdrage aan het ziekenfonds is verdisconteerd in de verdelingsinvloed van de inkomensafhankelijke ziekenfondspremie. Daarom saldeert het totale profijt van het ziekenfonds tot deze rijksbijdrage.

Onder ambulante geestelijke gezondheidszorg worden uitsluitend de uitgaven van de Riagg’s toegerekend. Deze instellingen bieden hulp aan mensen met psychische en psychosociale problemen. Figuur 10.7 geeft van de uitgaven voor zorg de verdeling naar welvaartsgroepen.

Figuur 10.7 laat zien dat de overheidsbemoeyenis met de zorg vooral ten goede komt aan de lagere welvaartsgroepen. Duidelijk is de inkomenssolidariteit van het ziekenfondsstelsel te zien: de lagere welvaartsgroepen profiteren het meest. Het gemiddelde profijt van de rijksbijdrage aan de ziekenfondsen is per huishouden in 1999 bezien – 525 euro (niet in de figuur). Het werkelijke profijt varieert, doordat de premie inkomensafhankelijk is en niet samenhangt met leeftijd en gezinsomvang, van een nadeel van 110 euro voor een (in het ziekenfonds verzekerd) huishouden in de hoogste welvaartsgroep tot een voordeel van 1.135 euro voor een (ziekenfonds verzekerd) huishouden in de laagste welvaartsgroep. De laagste welvaartsgroep kent door de aanwezigheid van veel studenten overigens relatief weinig ziekenfondsverzekerden. Het grootste voordeel van het ziekenfondssysteem wordt in de tweede, derde en vierde welvaartsgroep genoten, waarin relatief veel ouderen en grotere gezinnen verblijven. Ook de wettelijke bijdragen komen in belangrijke mate ten goede aan de welvaartsgroepen waarin relatief veel ouderen voorkomen. De geestelijke gezondheidszorg komt alle lagen van de bevolking gelijkelijk ten goede.

Figuur 10.7

**De verdeling van de uitgaven voor zorg naar welvaartsgroepen, 1999
(in miljoen euro)**



Bron: SCP (AVO 1999)

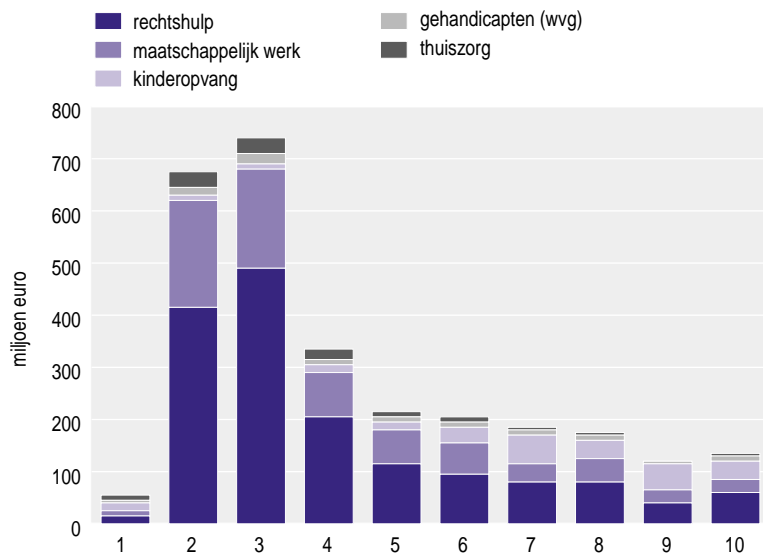
Dienstverlening

De verdeling van de overheidsuitgaven voor een aantal overheidsvoorzieningen van dienstverlenende aard is in figuur 10.8 gegeven. Het betreft het algemeen maatschappelijk werk (110 miljoen euro), de thuiszorg (1.600 miljoen euro), de voorzieningen voor gehandicapten in het kader van de WVG (740 miljoen euro), de kinderopvang (260 miljoen euro) en de rechtshulp (120 miljoen euro).¹⁵

De thuiszorg omvat zowel de traditionele gezinsverzorging en wijkverpleging als consultatiebureaus voor ouders en kinderen. De thuiszorg wordt grotendeels uit de AWBZ gefinancierd. Grotendeels, omdat de cliënten ook een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd zijn. Hiermee is bij de berekening van het profijt rekening gehouden. De voorzieningen voor thuiswonende gehandicapten betreffen woningaanpassingen (25% van de uitgaven) en vervoersaanpassingen (75% van de uitgaven). Deze voorzieningen worden zowel in geld als natura verstrekt. Hierbij moet men denken aan aanpassingen van de woning en de auto en het verstrekken van rolstoelen en scootmobielen. De vergoedingen voor vervoerkosten zijn nagenoeg altijd inkomensafhankelijk, de uitgaven voor voorzieningen voor woningaanpassingen zijn nogal eens inkomensafhankelijk, maar de vervoersvoorzieningen zelf vrijwel nooit. Bij de berekening van het profijt is rekening gehouden met de inkomensafhankelijkheid van deze verstrekkingen, zodat aan gebruikmakende huishoudens met een hoger inkomen (dus een hogere eigen bijdrage) een lager uitgavenbedrag wordt toegerekend. Rechtshulp bestaat voor het leeuwendeel uit rechtsbijstand middels de toevoeging van een advocaat, maar deels ook uit advisering door bureaus voor rechtshulp.

Figuur 10.8

De verdeling van de uitgaven voor dienstverlening naar welvaartsgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (AVO 1999)

De verdeling van de overheidsuitgaven voor dienstverlening wordt sterk gedomineerd door de thuiszorg. Mede door de specifieke kenmerken van de gebruikers (veelal ouderen) en het inkomensafhankelijke karakter van de eigen bijdragen, slaan de overheidsuitgaven voor thuiszorg voornamelijk neer bij de laagste inkomensgroepen. Wanneer de laagste welvaartsgroep (met overwegend meerderjarige studerende) buiten beeld gelaten wordt, dan blijkt dat ruim de helft van de overheidsuitgaven voor thuiszorg terecht komt bij de 20% huishoudens met de laagste inkomens. Een nagenoeg vergelijkbaar beeld geven de voorzieningen voor gehandicapten.

De verdeling van de uitgaven voor kinderopvang is atypisch voor de sector dienstverlening. Ondanks het sterk inkomensafhankelijke karakter van de regelgeving, komen de overheidsuitgaven in sterke mate terecht bij de middelste en hogere inkomensgroepen.¹⁶ Dit hangt uiteraard samen met de verdeling van gezinnen met jonge kinderen over de welvaartsgroepen en het relatief intensieve gebruik door tweeverdieners. Het relatief intensieve gebruik door hogere inkomens blijkt uit het feit dat op grond van de verdeling van de potentiële gebruikers (kinderen van 0-12 jaar) iets minder dan twee derde van het profijt verwacht kan worden in de bovenste helft van de inkomensverdeling; in feite slaat driekwart van de overheidsuitgaven daar neer. Daarmee wordt duidelijk dat het relatief intensieve gebruik door de hogere inkomensgroepen het inkomensafhankelijke karakter van de regeling overschaduwet.

De overheidsuitgaven voor rechtshulp komen, conform het algemene beeld in de dienstverlening, in belangrijke mate de lagere inkomensgroepen toe: bijna 80% van

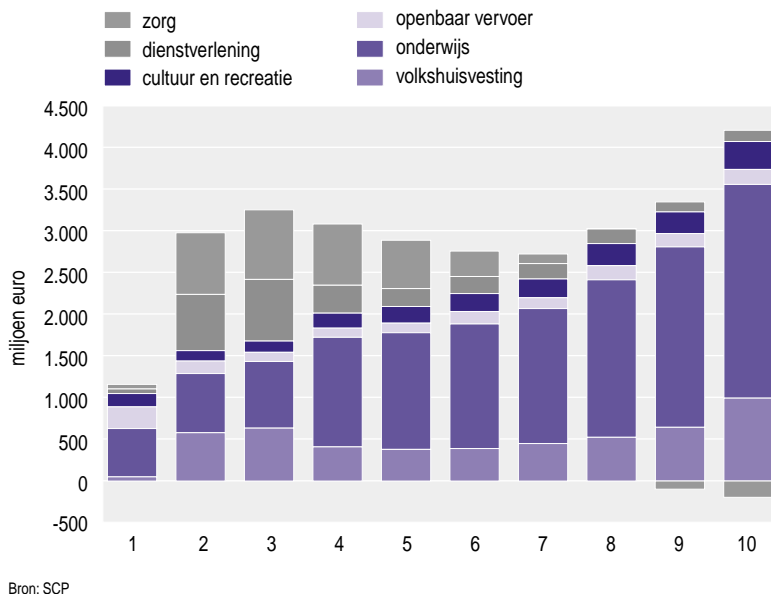
deze uitgaven komt terecht in de onderste helft van de inkomensverdeling. Dit wordt in belangrijke mate bewerkstelligd door het inkomensafhankelijke karakter van de regeling. Het algemeen maatschappelijk werk is de enige dienstverlenende voorziening waarvoor geen (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage wordt gevraagd. Het profijt van deze voorziening is betrekkelijk gelijk over de verschillende welvaartsgroepen gespreid.

10.4 De verdeling van het totale profijt

In deze paragraaf wordt voor de onderscheiden sectoren de verdeling van het profijt van de overheid steeds naar welvaartsgroepen gegeven. Voor het totaal van de overheidsuitgaven wordt de verdeling niet alleen naar deze groepen gegeven (figuur 10.9a), maar ook naar inkomstenbrongroepen en naar typen huishouden.

Figuur 10.9a

De verdeling van het totale profijt van de overheid naar welvaartsgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP

De verdeling van het totaal aan uitgaven naar welvaartsgroepen lijkt door het afwijkende profijt van de eerste en de laatste welvaartsgroep enigszins scheef te zijn. Als de eerste welvaartsgroep, de studenten, even buiten beschouwing blijft, is er tot en met de negende welvaartsgroep echter een opvallende constantheid. Het aantal personen per huishouden (zie figuur 10.1b) heeft alleen in de hogere welvaartsgroepen een kleine positieve invloed. Vanaf de achtste welvaartsgroep is er een zekere relatie met het inkomen, doch veel minder dan proportioneel (met het inkomen).

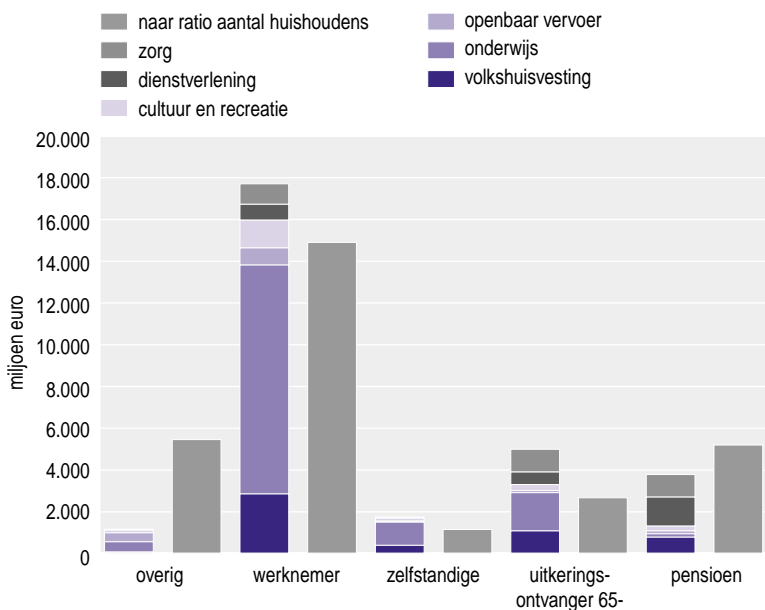
Het is heel moeilijk te bepalen in hoeverre bijtelling van het ‘profijt van de overheid’, de welvaartsverdeling gelijkjer of ongelijker maakt. Dit heeft een gegevenstechnische oorzaak: het profijt is per sector berekend met verschillende gegevensbronnen.¹⁷

De huishoudens in de onderste welvaartsgroep, voornamelijk studenten, lijken erg weinig profijt te hebben van overheidsvoorzieningen. Dat lijkt somberder dan het is, omdat het profijt van het onderwijs dat zij genieten geheel aan hun ouders is toegerekend. Als dit profijt aan de studenten zelf zou zijn toegerekend, zou de laagste welvaartsgroep de hoogste zijn.

De figuren 10.9b en 10.9c geven de verdelingen naar de belangrijkste inkomensbron van het huishouden en de samenstelling van het huishouden. Omdat deze bevolkingsgroepen in omvang verschillen, is een aparte kolom toegevoegd; daarmee wordt aangegeven hoe het totale profijt zou zijn verdeeld als alle bevolkingsgroepen naar rato van het aantal huishoudens in de groep zouden profiteren van de betrokken overheidsuitgaven (zie kolom ‘naar rato’).

Figuur 10.9b

De verdeling van het totale profijt van de overheid naar inkomensbron huishouden, 1999 (in miljoen euro)



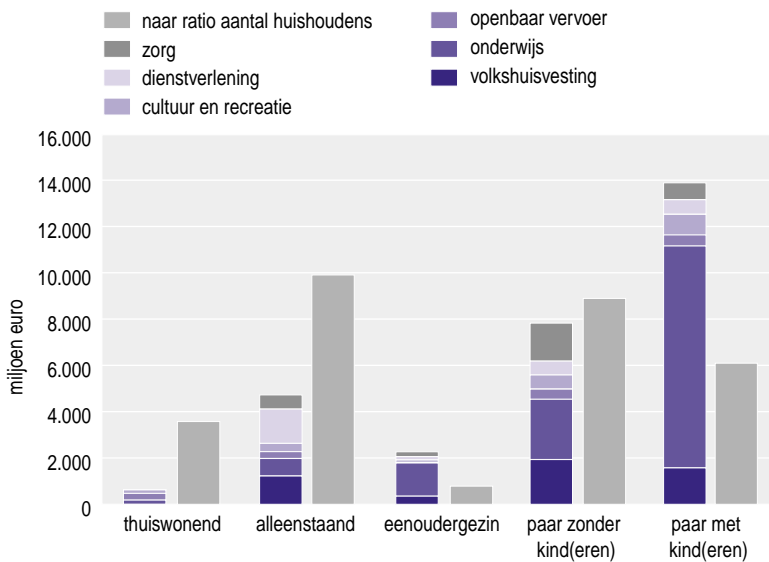
Bron: SCP

Naar belangrijkste inkomensbron onderscheiden blijken alle huishoudensgroepen opvallend gelijk aan hun trekken te komen. Werknemers en zelfstandigen ontvangen iets meer, met name omdat ze meer schoolgaande kinderen hebben. Ouderen ontvangen wat minder dan bij evenredigheid zou geschieden. De afwezigheid van kinderen wordt

niet geheel goedge maakt door de premieverlichting voor de ziektekostenverzekering en de dienstverlening. De overigen profiteren wat te weinig, maar die groep bestaat voornamelijk uit studenten – en het bleek al eerder dat deze moeilijk in beeld zijn te brengen. Wat de gebonden uitgaven van de overheid betreft, is er geen sprake van achterstelling van huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering.

Figuur 10.9c

De verdeling van het totale profijt van de overheid naar huishoudenssamenstelling, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP

Naar huishoudenstype onderscheiden zijn de huishoudens met kinderen (van 0-17 jaar) de belangrijkste profiterenden. Zowel eenoudergezinnen als paren met kinderen ontvangen meer dan naar rato profijt. Ook paren zonder kinderen in de figuur profiteren van de onderwijsuitgaven, omdat zij vaak meerderjarige kinderen hebben die al dan niet thuiswonend zijn. Alleenstaanden genieten veel minder profijt dan hun aantal met zich mee zou brengen. De thuiswonende volwassen kinderen zijn weer het slechtste af, hetgeen mede komt doordat het profijt van onderwijs aan de ouders is toegerekend.

10.5 Vergelijking van de profijtverdelingen in 1991 en 1999

Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten kunnen het gevolg zijn van het overheidsbeleid, maar ook van betrekkelijk autonome ontwikkelingen die betrekking hebben op preferenties van burgers of de samenstelling van de bevolking. Meer concreet kan het profijt per inkomensgroep veranderen door veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep en door veranderingen in de samenstelling van de verschillende inkomensgroepen. Bijvoorbeeld: ouderen komen relatief veel in de lagere inkomensgroepen voor; als het bezoek aan musea bij hen nu zou

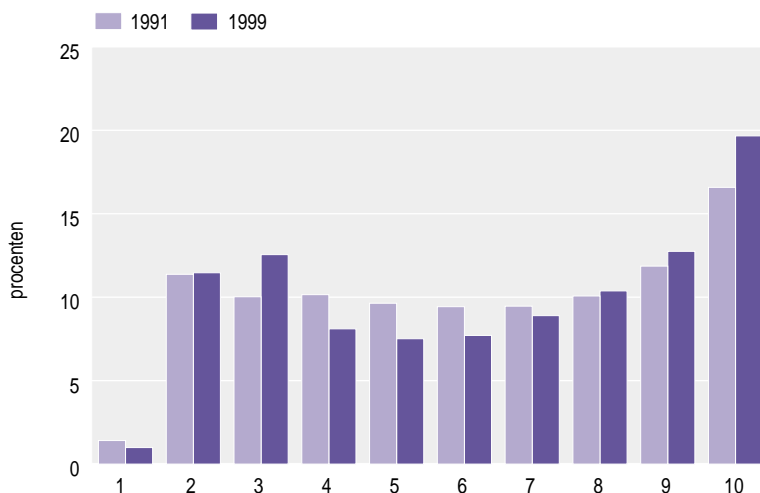
toenemen, zal het profijt van de overheid verschuiven naar de lagere inkomensgroepen. Anderzijds, wanneer het bezoek aan musea bij ouderen gelijk zou blijven, maar ouderen door relatieve inkomensverbeteringen naar de hogere inkomensgroepen zouden verschuiven, verhuist het profijt eveneens mee. Veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep kunnen op hun beurt weer het gevolg zijn van veranderingen in beleid of regelgeving of van veranderingen in persoonlijke voorkeuren van gebruikers. Zo kan een verandering in gebruik optreden wanneer de eigen bijdragen worden verhoogd of de toegankelijkheid van een voorziening wordt verminderd (wachtlijsten). Beleidsingrepen hebben uiteraard alleen verdelingsgevolgen wanneer ze verschillend uitwerken per inkomensgroep. Zo zal het aanscherpen van de inkomensafhankelijkheid van eigenbijdrageregelingen, zoals de huursubsidie, naar verhouding vooral de hogere inkomensgroepen treffen.

Figuur 10.10 geeft in zes grafieken de verschillen tussen de uitgavenverdelingen van 1991 en 1999.

Volkshuisvesting

Hoewel de uitgavenverdelingen voor de volkshuisvesting in 1991 en 1999 een gelijk patroon vertonen, is de verdeling in 1999 meer gepiekt in de uiteinden en iets meer gedeukt in het middengebied. Dit is grotendeels toe te schrijven aan het ontbreken van de exploitatiesubsidies voor huur- en koopwoningen in 1999, die in 1991 nog onderdeel waren van het profijt van de overheid. Deze subsidies kwamen naar verhouding meer ten goede aan de middengroepen; in de huursector betrof het de lagere middengroepen en in de koopsector de hogere middengroepen. Dit profijt is er in werkelijkheid nog steeds (de onder de markt geprijsde huurwoning), maar omdat er geen concrete overheidsuitgaven bij betrokken zijn, maakt het geen deel meer uit van het hier beschreven profijt van de overheid.

Figuur 10.10a
Uitgavenverdelingen volkshuisvesting naar welvaartsgroepen, 1991 en 1999
 (in procenten van het totaal)



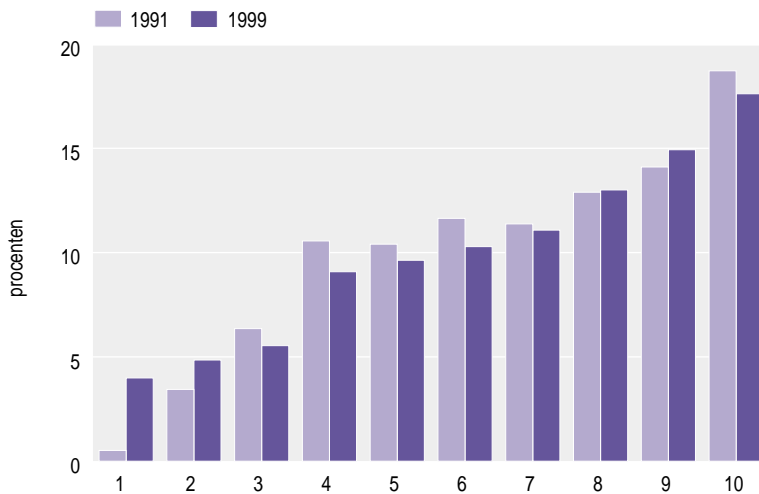
Bron 1991: SCP (1994: 241)

Onderwijs

Bij de verdeling van uitgaven aan het onderwijs is uitgegaan van de zogenoemde oudervariant, waarbij de uitgaven voor studerende meerderjarige kinderen zijn toegerekend aan de ouders. Deze verdeling van uitgaven blijkt tussen 1991 en 1999 zo'n 15% gelijkijker te zijn geworden.¹⁸ Opmerkelijk is de relatieve daling bij de middeninkomens in 1999, die zich bij alle onderwijssoorten heeft voorgedaan. Deze daling (en de navolgende stijging in de laagste inkomensgroepen) heeft hoofdzakelijk een demografische achtergrond. Zo is het aandeel van kinderen in de relevante leeftijdsgroep (4-24-jarigen) in de laagste 20%-groep verdubbeld en in de middeninkomens gedaald van 38% naar 32%.

Figuur 10.10b

Uitgavenverdelingen onderwijs naar welvaartsgroepen, 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



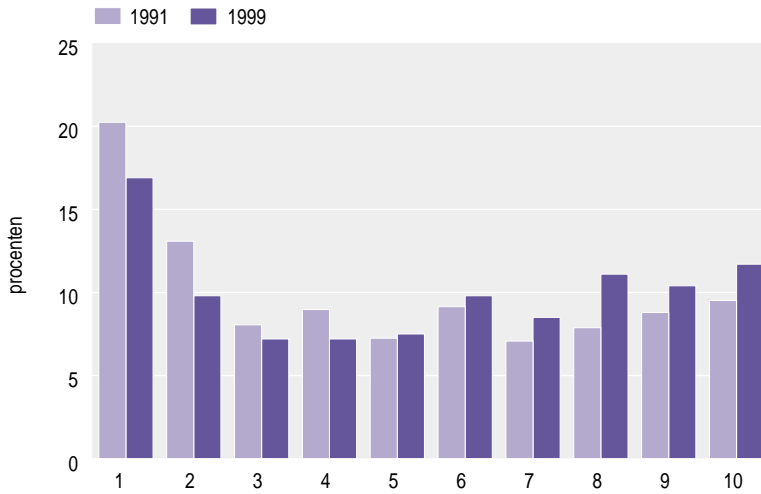
Bron 1991: SCP (1994: 247)

Openbaar vervoer

Ook in 1991 was openbaar vervoer al de sector met de meest gelijkmatige verdeling. Dit is nog meer het geval in 1999, doordat de studerenden (in de eerste welvaartsgroep) minder gebruikmaken van het openbaar vervoer, wellicht door de gebruiksbeporingen die in de (oorspronkelijk royale) OV-kaart zijn aangebracht.

Figuur 10.10c

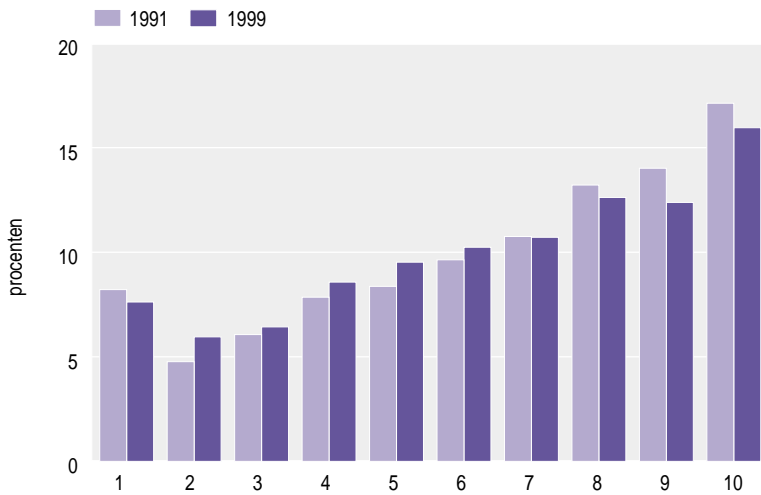
**Uitgabenverdelingen openbaar vervoer naar welvaartsgroepen, 1991 en 1999
(in procenten van het totaal)**



Bron 1991: SCP (1994:251)

Figuur 10.10d

**Uitgabenverdelingen cultuur en recreatie naar welvaartsgroepen, 1991 en 1999
(in procenten van het totaal)**



Bron 1991: SCP (1994:256)

Cultuur en recreatie

De overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie zijn in de loop van de jaren negentig aan bredere lagen van de bevolking ten goede gekomen. Deze nivellering is vooral toe te schrijven aan een andere verdeling bij culturele en kunstzinnige voorzieningen. De

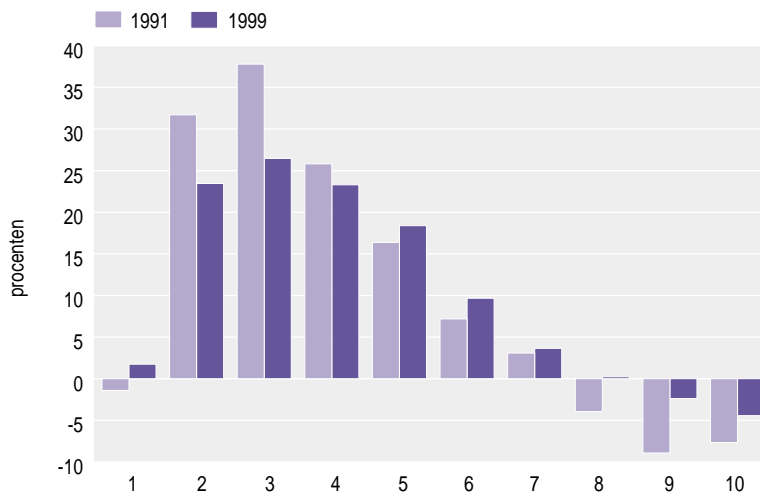
30% huishoudens met de hoogste welvaart ontvingen in 1991 iets minder dan 50% (bij openbare bibliotheken) tot iets minder dan 60% (bij uitvoerende kunsten) van de betrokken overheidsuitgaven, waarbij kunstzinnige vorming en museumbezoek een middenpositie innamen. Dit aandeel is in 1999 met ongeveer 5 procentpunten gedaald ten gunste van de lagere inkomensgroepen. Per saldo heeft dit ertoe geleid dat het totale profijt van culturele en recreatieve voorzieningen bij deze 30% huishoudens in de jaren negentig is gedaald van 44% naar 41% van de betrokken overheidsuitgaven.

Zorg

Ook bij de zorg is het verdelingsbeeld minder scheef geworden, maar nu ten gunste van de hogere inkomens. Voor een deel komt dit doordat er minder voorzieningen in beeld zijn gebracht die vooral ten gunste kwamen van de lagere inkomensgroepen (kruiswerk, thans onderdeel van de dienstverlening, werd voorheen tot de zorgsector gerekend). Voor een ander deel hangt het echter samen met een afname van het solidariteitseffect van de (inkomensafhankelijke) ziekenfondspremie. De verdubbeling van de nominale premie in het ziekenfonds in de periode 1991-1999 heeft hier ongetwijfeld toe bijgedragen. Voorts is het aantal (gratis) meeverzekerde partners door de toegenomen arbeidsparticipatie afgenomen. Doordat deze nu zelf ook premie betalen, is het verschil tussen de ziekenfondspremie en een marktconforme premie kleiner geworden. Dit effect blijkt met name op te treden bij de lagere welvaartsgroepen.

Figuur 10.10e

Uitgavenverdelingen zorg naar welvaartsgroepen, 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



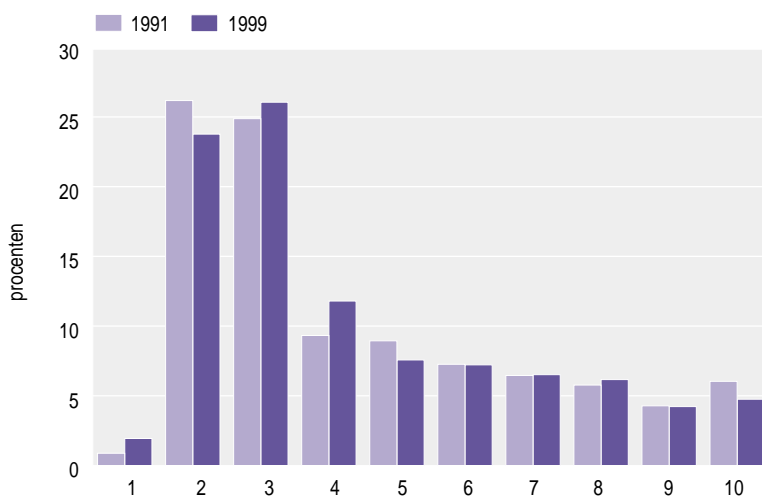
Bron 1991: SCP (1994: 261)

Maatschappelijke dienstverlening

De uitgavenverdelingen voor de dienstverlening zijn in 1999 nagenoeg gelijk aan die in 1991. De helft van de betrokken overheidsuitgaven komt terecht bij de 20% huishoudens met de laagste welvaart (wanneer de, overwegend door studenten bevolkte, laagste 10%-groep even buiten beschouwing wordt gelaten). Ook bij de hogere inkomens is het beeld in beide jaren treffend gelijk: ongeveer 15% van de overheidsuitgaven voor dienstverlening komt terecht bij de 30% welvarendste huishoudens. Deze uitkomst is des te opvallender omdat de vergelijkbaarheid in de tijd niet optimaal is. Zo ontbreekt in 1999 het bejaardenwerk (dat in 1991 wel kon worden toegerekend) en zijn de voorzieningen voor gehandicapten toegevoegd (die in 1991 niet konden worden toegerekend). Bovendien werd een onderdeel van de thuiszorg, het vroegere kruiswerk, in 1991 tot de zorgsector gerekend.

Figuur 10.10f

Uitgavenverdelingen dienstverlening naar welvaartsgroepen, 1991 en 1999
(in procenten van het totaal)



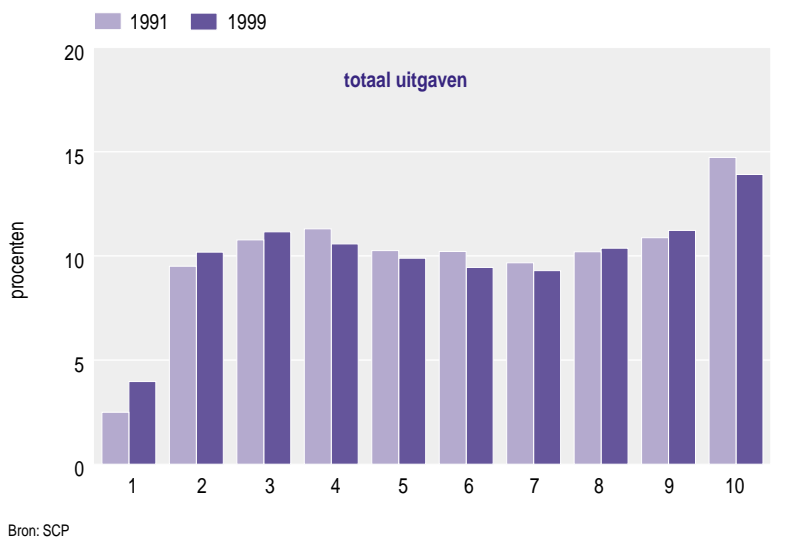
Bron 1991: SCP (1994: 266)

Alle sectoren gezamenlijk

Uit eerdere rapporten over de verdeling van het profijt van de overheid is gebleken dat deze verdeling betrekkelijk stabiel is en per saldo nauwelijks verandert (SCP 1994: 145). Daarbij werd wel opgemerkt dat dit beeld per sector minder stabiel was dan voor het totaal der overheidsuitgaven. Ook per sector komt echter het beeld naar voren dat de verdeling van het profijt van de overheid tussen 1991 en 1999 weinig veranderd lijkt te zijn. Desondanks ontkomt men niet aan de conclusie dat het profijt van de overheid tussen 1991 en 1999 gelijkmatiger over welvaartsgroepen is verdeeld (figuur 10.11). Dit komt men name door de afvlakking aan de uiteinden van de verdeling: de lagere welvaartsgroepen profiteren iets meer, de hoogste welvaartsgroep iets minder.

Figuur 10.11

**Verdeling van de totale uitgaven naar welvaartsgroepen, 1991 en 1999
(in procenten van het totaal)**



10.6 Een gelijkmatiger profijt

De welvaartsverschillen tussen huishoudens worden in belangrijke mate bepaald door het besteedbare inkomen van het huishouden, en de omvang en samenstelling van dat huishouden. Dit inkomen wordt in belangrijke mate beïnvloed door de overheid. De overheid verstrekt immers sociale uitkeringen en heft inkomstenbelasting en sociale premies. Dit worden de ongebonden overheidsoverdrachten genoemd: overdrachten die niet gebonden zijn aan bezit of aanschaf van goederen of diensten.

In dit hoofdstuk zijn de gebonden overdrachten onderzocht op hun invloed op de welvaartsverdeling, althans een deel van de gebonden overdrachten, te weten de overheidsuitgaven voor voorzieningen ten behoeve van de bevolking. De gebonden overdrachten van de bevolking aan de overheid komen begin 2002 in een uitgebreidere publicatie aan de orde.

Bijna 30 miljard euro aan overheidsuitgaven is toegerekend aan huishoudens. Dit geschiedt naar rato van het gebruik van de voorzieningen. De verdeling van deze uitgaven over welvaartsgroepen wordt wel de verdeling van het profijt van de overheid genoemd.

Deze verdelingen blijken per voorziening zeer te verschillen, ook als ze per sector worden bijeengenomen. De uitgaven voor onderwijs en cultuur en recreatie komen meer dan evenredig ten goede aan de welvarender huishoudens; de overheidsuitgaven en de effecten van de bemoeienis van de overheid met zorg en dienstverlening bedienen vooral de lagere welvaartsgroepen. Volkshuisvesting kent twee zeer verschillende voorzieningen – de individuele huursubsidie en de fiscaal vriendelijke behandeling van eigenhuisbezitters – die elkaar voor een flink deel compenseren, maar waarvan

juist de middengroepen het minst profijt hebben. Openbaar vervoer heeft de meest gelijkmatige verdeling.

De invloed op de welvaartsverdeling (als geschetst in hoofdstuk 2) van het totaal der overheidsuitgaven is gering, omdat de verdelingen van de sectoren elkaar ook weer voor een flink deel compenseren. Alleen de huishoudens in de eerste en in de laatste welvaartsgroep vallen er enigszins uit. De huishoudens in de eerste welvaartsgroep (veel thuiswonende studenten zonder inkomen) hebben weinig profijt, met name omdat studiefinanciering en onderwijsuitgaven aan de ouders zijn toegerekend. De huishoudens in de hoogste welvaartsgroep profiteren vooral van overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs (studerende kinderen).

Wanneer het totale profijt wordt gerelateerd aan het inkomen van de verschillende welvaartsgroepen, dan kan worden geconcludeerd dat het profijt van de overheid een nivellerend effect heeft op de welvaartsverdeling. Een eenvoudige berekening op het niveau van de welvaartsgroepen wijst uit dat de inkomensongelijkheid, gemeten op basis van de Gini-coëfficiënt, daalt met ongeveer 6% wanneer het profijt van de overheid wordt opgeteld bij het inkomen van de welvaartsgroepen.

Wanneer huishoudens worden ingedeeld naar hun belangrijkste inkomensbron, is het profijt van de overheid eveneens tamelijk gelijkmatig verdeeld. Van de huishoudens is 51% als werknemershuishouden aan te merken; aan deze categorie is 60% van de uitgaven toegerekend. Wanneer naar huishoudenstype wordt ingedeeld, zijn de verschillen groter. Eenoudergezinnen, maar vooral paren met kinderen, hebben meer profijt dan overeenkomt met hun aandeel in de totale bevolking; alleenstaanden hebben naar verhouding veel minder profijt. De overheidsuitgaven voor onderwijs zijn hiervan de voornaamste oorzaak.

Het effect van de overheidsuitgaven op de welvaartsverdeling is in 1999, vergeleken met 1991, gunstiger geworden voor de huishoudens in de eerste drie welvaartsgroepen en in de achtste en negende welvaartsgroep. De huishoudens in het grote middengebied, en de huishoudens in de hoogste welvaartsgroep leverden in deze periode iets in.

Noten

- 1 Naast voorzieningen die beschikbaar worden gesteld zijn er ook heffingen op voorzieningen, zoals accijnzen, onroerendezaakbelasting, omzetbelasting en dergelijke. De verdeling van deze inkomsten van de overheid komt in een nog te verschijnen uitgebreide publicatie aan de orde.
- 2 Het betreft de voorlopige uitkomsten voor 1999. Begin 2002 verschijnt een uitvoeriger publicatie met de uitkomsten voor 1995 en 1999.
- 3 Momenteel beschikt het SCP wel over enige databestanden van tehuisbewoners, waarin ook informatie is opgenomen die wellicht toerekening van AWBZ-uitgaven mogelijk maken. Hierover wordt in de nog te verschijnen publicatie gerapporteerd.
- 4 De equivalentiefactor is bij benadering gelijk aan $(V+0,7K)^{0,5}$, met V het aantal volwassenen en K het aantal kinderen. Een paar met twee kinderen komt zo uit op een factor van 1,84. Dit betekent dat dit huishoudentype gemiddeld 84% meer inkomen nodig heeft dan een alleenstaande om hetzelfde welvaartsniveau te bereiken.
- 5 Thuiswonenden hebben een lagere standaardisatiefactor dan alleenstaanden (circa 85% van de alleenstaande), omdat ervan uitgegaan wordt dat zijn niet in de woonlasten delen.
- 6 De hier gevolgde huurwaardebenadering is omstreden, omdat sommigen het te ver vinden gaan om de woning (geheel) als bron van inkomen aan te merken (maar dan vormen de hypotheeklasten ook geen fiscale aftrekpost meer). Anderen zetten vraagtekens bij de bepaling van de hoogte van de economische huurwaarde zelf.
- 7 Het profijt van huursubsidie in de hoogste welvaartsgroepen lijkt merkwaardig, maar is mogelijk omdat het hier gaat om gestandaardiseerde inkomens (een paar met kinderen in de hoogste welvaartsgroep kan daarbij nog in termen van de huursubsidiewet vallen) en omdat de peiling van het toetsingsinkomen betrekking heeft op het jaar voorafgaand aan het jaar waarin huursubsidie wordt ontvangen.
- 8 Een overdracht is progressief als deze meer dan proportioneel met het inkomen ten goede komt aan lagere inkomens; een overdracht is regressief als deze minder dan proportioneel ten goede komt aan lagere inkomens.
- 9 Deze cijfers zijn ontleend aan de begroting van het ministerie van OC&W.
- 10 Hiermee wordt een bedrag van rond de 0,7 miljard euro in de berekening opgenomen dat geen onderdeel uitmaakt van wat in in tabel 10.2 het "totaal der gebonden overheidsuitgaven" wordt genoemd. Dit tabeltotaal betreft alleen de lopende uitgaven van de overheid.
- 11 Deze overheidsuitgaven maken het mogelijk dat de vervoersondernemingen de gebruikers - ook de studenten - de bestaande (lage) tarieven kunnen aanbieden.
- 12 De bepaling van het bedrag dat met het gebruik correspondeert, bleek niet altijd even gemakkelijk. In een aantal gevallen zijn slechts de gemeentelijke uitgaven bekend. In andere gevallen moest op nogal arbitraire wijze een deelbedrag worden afgezonderd (voorbeeld: de uitgaven voor gemeentelijke groenvoorzieningen zijn voor 15% beschouwd als uitgaven voor parken, waarvan het aantal bezoekers bekend is).
- 13 Volgens de Regeling voor medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (MOOZ) betalen particulier verzekerden een solidariteitsbijdrage voor de oververtegenwoordiging van hoge risico's in de ziekenfondsverzekering. Volgens de Wet toegang ziektekostenverzekering (WTZ) betalen mensen met lagere risico's in de particuliere ziektekostenverzekering (zijnde de niet-bejaarden) een solidariteitsbijdrage om de bejaarden een goedkopere standaardpakketpolis te kunnen aanbieden. Zowel de MOOZ-bijdrage als de WTZ-bijdrage is een vast bedrag per persoon.
- 14 Een verzekeringspremie in de zorg is eigenlijk alleen marktconform indien er ook enige leeftijdsafhankelijkheid in zit. In 1991 is een marktconforme premie gehanteerd zonder leeftijdsdifferentiatie omdat de daartoe benodigde gegevens ontbraken. Ter wille van de vergelijkbaarheid is nu ook geen leeftijdsdifferentiatie aangebracht.
- 15 De voorziening 'bejaardenwerk' ontbreekt, omdat deze is geïntegreerd in het lokaal welzijnswerk, en er nauwelijks gegevens zijn over de betrokken overheidsuitgaven en het gebruik door de bevolking. Het traditionele bejaardenwerk, dat voorheen vooral vanuit dienstencentra werd georganiseerd, is voor een belangrijk deel bij verzorgingshuizen

terechtgekomen. Desondanks hebben gemeenten in het kader van het welzijnsbeleid nog vaak een onderdeel ouderenwerk in portefeuille. Dit bestaat uit de klassieke sociale, recreatieve en culturele activiteiten vanuit dienstencentra en buurthuisaccommodaties, maar ook uit advieswerk (ouderenadviseurs) en specifieke op ouderen gerichte projecten.

- 16 De specifieke uitgaven voor alleenstaande ouders (40 miljoen euro) en het belastingvoordeel wegens buitengewone lastenaf trek (25 miljoen euro) zijn om datatechnische redenen buiten de toerekening gebleven; de eerste categorie komt voornamelijk de laagste inkomens ten goede en de tweede voornamelijk de hoogste inkomens.
- 17 Voor een optelling moeten de overheidsuitgavenbedragen per individueel huishouden opgeteld kunnen worden. Daarna kan een nieuwe verdeling worden opgesteld, waarvan de scheefheid vergeleken kan worden met de oorspronkelijke verdeling. Dit is door het gebruik van verschillende gegevensbronnen niet mogelijk.
- 18 Op basis van de Gini-coëfficiënt en uitgavenverdelingen voor 10%-groepen.

Literatuur

SCP (1994)

Profijt van de overheid III. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Cahier 116).

SCP (2000)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

11 DE LEEFSITUATIE

- De leefsituatie in Nederland is in de jaren negentig verbeterd.
- Vooral 55-64-jarigen, eenoudergezinnen en paren zonder kinderen profiteerden hiervan.
- De leefsituatie van laagopgeleiden, mensen met een laag inkomen en allochtonen is verslechterd, vooral door een teruggang in gezondheid en sportparticipatie.
- De ongelijkheid tussen werkenden en niet-werkenden en tussen laagopgeleiden en hoogopgeleiden nam toe, ondanks een afname van het percentage mensen dat in een maatschappelijke achterstandssituatie verkeert.
- Mensen met een goede leefsituatie zijn gelukkiger, tevredener en hebben meer sociale contacten dan mensen met een slechte leefsituatie.
- Allochtonen zijn minder gelukkig en minder tevreden dan autochtonen; over de Nederlandse samenleving oordelen allochtonen echter positiever dan autochtonen.
- Inwoners van de vier grote steden hebben een slechtere leefsituatie dan anderen, wat vooral wordt veroorzaakt door een vermindering van de sportparticipatie.
- In buurten met een lage sociaal-economische status is de leefsituatie slechter dan in buurten met een hoge status.
- De criminaliteit in buurten waar mensen met een slechte leefsituatie wonen is iets hoger dan in buurten waar mensen met een goede leefsituatie wonen.

11.1 De leefsituatie vanaf 1990

Sinds 1974 volgt het SCP de ontwikkeling van de leefsituatie, niet alleen door deze op afzonderlijke terreinen te beschrijven (zoals in deel I van dit rapport), maar ook door de leefsituatie als één geheel te beschouwen. Daartoe is een monitoringsinstrument ontwikkeld waarin een aantal, voor de leefsituatie belangrijke terreinen opgenomen is. Een belangrijk uitgangspunt bij de keuze van terreinen en indicatoren is dat zij in principe beïnvloed moeten kunnen worden door overheidsbeleid. De volgende terreinen zijn in de leefsituatie-index opgenomen:

- gezondheid
- woonsituatie
- diversiteit vrijetijdsactiviteiten
- bezit duurzame consumptiegoederen
- vakantie.
- mobiliteit
- sociale participatie
- sportbeoefening

Deze terreinen bevatten een groot aantal indicatoren, die langs statistische weg tot één enkele index worden gereduceerd.¹ Zo ontstaat op individueel niveau een index waarmee de leefsituatie zowel voor Nederland als geheel, als voor diverse groepen in de samenleving beschreven kan worden.² Tabel B11.1 bevat een overzicht van de indicatoren per cluster.

De beschrijving van de leefsituatie in dit hoofdstuk vindt plaats binnen het kader dat in hoofdstuk 1 is geschetst.

De terreinen van de leefsituatie en de indicatoren die daarvan deel uitmaken, zijn zodanig geselecteerd dat zij tezamen iets zeggen over de totale leefsituatie. Daarnaast leveren de indicatoren een positieve of negatieve bijdrage aan de leefsituatie, zodat het mogelijk is onderscheid te maken tussen een goede en een slechte leefsituatie.³ Het is echter niet zozeer de bedoeling om de leefsituatie op een bepaald moment te beschrijven, als wel om ontwikkelingen in de tijd te laten zien. Aan de hand van deze ontwikkelingen kunnen trends in beeld worden gebracht en achterblijvende groepen worden opgespoord. Dit betekent ook dat bijvoorbeeld de van oudsher slechte leefsituatie van mensen van 75 jaar of ouder op zichzelf niet verontrustend hoeft te zijn. Deze mensen hebben over het algemeen immers minder behoefte aan eengezinswoningen, hebben een slechtere gezondheid en sporten minder dan jongeren.⁴ Verontrustender is het als zij niet meeprofiteren van een algemene verbetering van de leefsituatie in Nederland, of als hun leefsituatie in de loop van de tijd zelfs verslechtert. Aangezien veranderingen binnen de verschillende terreinen zich over het algemeen in een langzaam tempo voltrekken, zal ook verbetering of verslechtering van het geheel langzaam gaan.

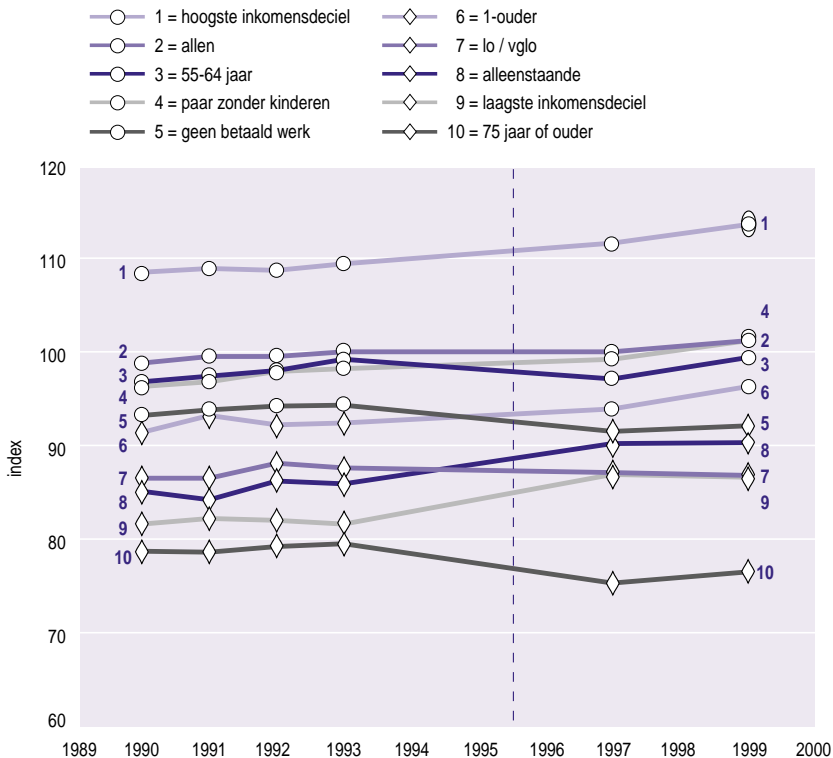
De leefsituatie van de Nederlandse bevolking is in de jaren negentig verbeterd (zie figuur 11.1). Dat geldt niet alleen voor Nederland als geheel; ook de meeste onderscheiden groepen gingen erop vooruit. Twee groepen liepen echter tussen 1990 en 1999 een achterstand op: mensen zonder betaald werk en 75-plussers. Voor beide groepen geldt wel dat de leefsituatie tussen 1997 en 1999 verbeterde. Anders is de situatie voor laagopgeleiden. Hun score op de leefsituatie-index ging in 1992 nog licht omhoog, maar sinds 1992 hebben zij te maken met een verslechtering. De verbetering van de leefsituatie was het grootst voor mensen met een hoge opleiding of een hoog inkomen.

Tussen 1997 en 1999 verbeterde de leefsituatie voor Nederland met 1 punt, van 100 naar 101 (indexcijfers, 1997 = 100; zie ook tabel B11.2). Zoals gezegd profiteerden de laagopgeleiden hier niet van. Hun leefsituatie verslechterde, zij het licht. Ook de laagste-inkomensgroep ging er tussen 1997 en 1999 licht op achteruit. Gelet op het feit dat in het algemeen de leefsituatie verbeterde, duidt echter ook een lichte verslechtering op een situatie waarin deze groepen achterblijven. De sterkste daling trof mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Hun indexcijfer ging met 1,5 punt achteruit.

Om te achterhalen welk deelterrein bijdraagt aan de verslechtering (of verbetering) van de leefsituatie, is per afzonderlijk terrein een index berekend, met de waarde 100 in 1997. Dan blijkt dat de algemene verbetering van de leefsituatie tussen 1997 en 1999 vooral komt door het toegenomen aantal duurzame consumptiegoederen dat mensen bezitten (index van 100 naar 103, zie tabel B11.3). Door de economische groei hebben meer mensen dergelijke goederen kunnen aanschaffen. Ook op de meeste andere terreinen is een stijging waar te nemen. Met het sporten en met de gezondheid ging het over het algemeen iets slechter.

Figuur 11.1

De ontwikkeling van de leefsituatie van diverse bevolkingsgroepen na 1990^a



a) De index-scores voor 1993 en 1997 zijn voor allen op 100 gezet, omdat de index tussen beide jaren gewijzigd is (aangegeven door de verticale stippellijn).¹

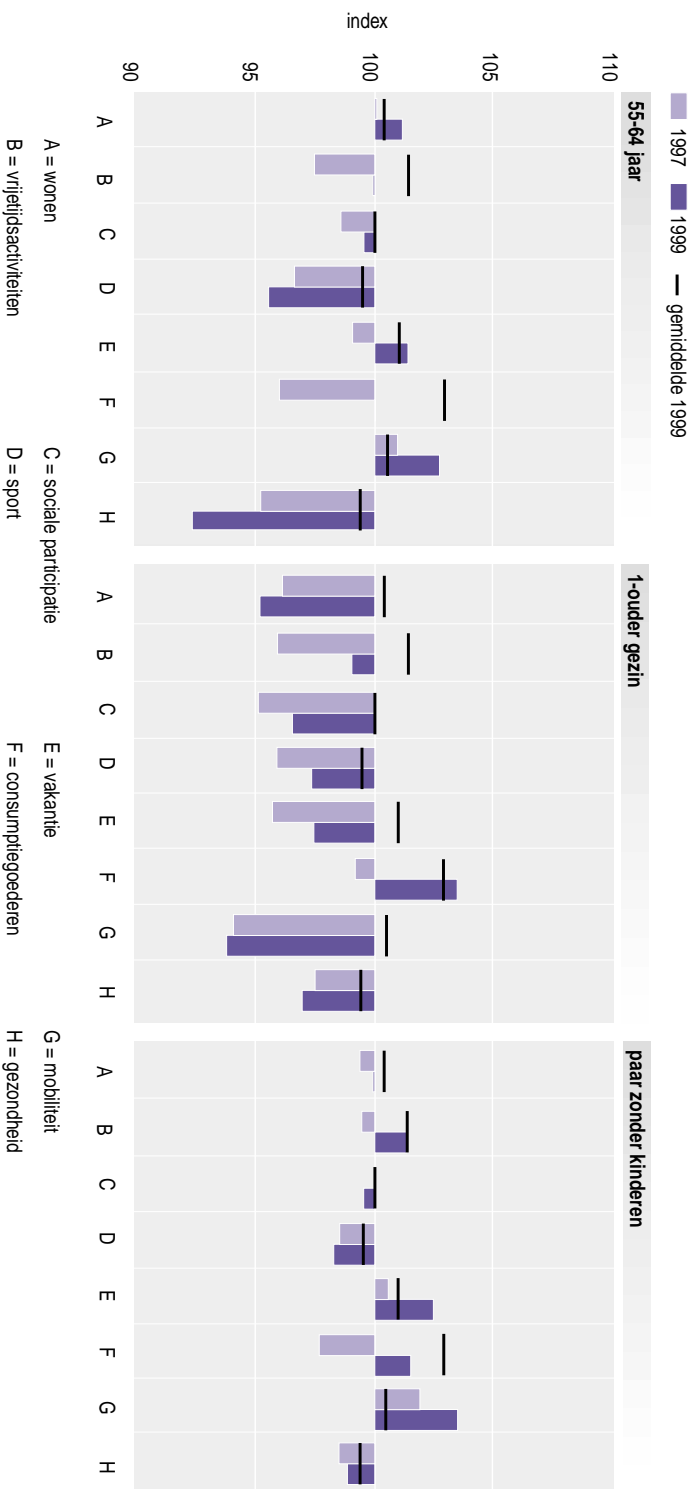
Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewerking

Dit komt vooral door een vermindering van het aantal keren per week dat gesport wordt (zie ook hoofdstuk 6) en een verhoging van het aantal psychosomatische klachten (VOEG-score; zie ook hoofdstuk 5).

De verslechterde leefsituatie van laagopgeleiden, mensen met lage inkomens en mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, komt vooral door een verslechterde gezondheid en doordat de sportparticipatie en sociale participatie verminderde (zie figuur B11.4). Hoewel de gemiddelde leefsituatie van deze groepen verslechterde, zijn zij er ook op een aantal terreinen op vooruitgegaan. Voor de laagste inkomens verbeterde de woonsituatie en de mobiliteit, voor laagopgeleiden nam het aantal consumptiegoederen toe en niet-Nederlanders gingen vaker op vakantie. Overigens betekenen deze verbeteringen slechts dat een inhaalslag wordt gemaakt: net als op de andere terreinen blijven deze groepen ook hier achter bij het landelijke gemiddelde.

Figuur 11.2

De leefsituatie per cluster voor drie groepen, 1997-1999a



a) Het gemiddelde voor 1997 is per cluster op 100 gesteld voor de totale bevolking. Het gemiddelde per cluster voor 1999 is met streepjes aangegeven.

Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bevolking

Tussen 1997 en 1999 verbeterde de leefsituatie voor paren zonder kinderen, 55-64-jarigen en eenoudergezinnen het sterkst. Ondanks deze verbetering blijven de laatste twee groepen nog wel achter bij het Nederlandse gemiddelde. Vooruitgang werd vooral geboekt op het gebied van de duurzame consumptiegoederen, diversiteit van uitgaan en het vakantiegedrag (zie figuur 11.2). Voor 55-64-jarigen en paren zonder kinderen verbeterde daarnaast ook de mobiliteit en voor eenoudergezinnen de sociale participatie en sportactiviteiten. Dit laatste is opvallend, gelet op de algemene verslechtering op dit terrein. Aan de andere kant verslechterde hun woonsituatie, tegen de trend van verbetering in, vooral door een dalend eigenwoningbezit (zie hoofdstuk 7).

11.2 Achtergronden bij de leefsituatie

De kwaliteit van de leefsituatie is niet alleen afhankelijk van persoonlijke keuzes en individuele kenmerken, maar ook van de maatschappelijke kansen en mogelijkheden die iemand krijgt. Daarbij speelt de overheid een belangrijke rol, door voorwaarden te scheppen om iedereen dezelfde kansen en mogelijkheden te geven. Deze hebben onder meer betrekking op opleiding, inkomen en arbeidsmarktpositie. In het kader van de leefsituatie is de veronderstelling dat deze hulpbronnen bijdragen aan de kwaliteit ervan: hoe meer iemand ervan bezit, hoe beter zijn leefsituatie zal zijn. Naast de hulpbronnen spelen ook minder door de overheid te beïnvloeden kenmerken, zoals leeftijd en huishoudensamenstelling, een rol. Uit tabel 11.1 blijkt dat inkomen de belangrijkste hulpbron is, gevolgd door opleiding. Ook leeftijd speelt een belangrijke rol. Bij elkaar verklaren de hulpbronnen en achtergrondkenmerken meer dan de helft van de variantie in de leefsituatie.

Tabel 11.1 Invloed van enkele achtergrondkenmerken op de leefsituatie, 1993-1999 (multivariate Anova-analyse, beta-coëfficiënten)

	1993	1997	1999
inkomen ^a	0,24	0,28	0,32
opleiding ^b	0,21	0,26	0,28
leeftijd ^c	0,20	0,26	0,26
inkomensbron ^d	0,10	0,11	0,06
huishoudensamenstelling ^e	0,25	0,11	0,09
arbeidsmarktpositie ^f	0,05	0,10	0,10
verklaarde variantie (%)	47	56	57

a In decielen.
b In 1993: lo./vglo; mulo, lbo, mavo, vwo-3; mbo, havo, vwo; hbo, universiteit. Daarna is lbo als aparte categorie opgenomen.
c 18-24 jaar, 25-34 jaar, 35-44 jaar, 45-54 jaar, 55-64 jaar, 65-74 jaar, ≥ 75 jaar.
d In 1993: loon, pensioen/vermogen, AOW/AWW, overige sociale uitkering; overig. Daarna: loon, winst, VUT, pensioen/AOW, sociale uitkering/beurs, overig.
e Alleenstaande, paar zonder kinderen, paar met kinderen, eenoudergezin.
f In 1993: werkt wel, werkt niet. Daarna worden de werkenden nog onderverdeeld in meer of minder dan 12 uur werken.

Bron: CBS (DLO'93; POLS'97, '99) SCP-bewerking

De desbetreffende achtergrondkenmerken en hun volgorde van belangrijkheid hoeven echter niet voor alle groepen gelijk te zijn. Met behulp van een segmentatietechniek kunnen deze verschillen opgespoord worden; er ontstaat dan een boomstructuur die de meest onderscheidende kenmerken per groep toont (de volledige boomstructuur staat in figuur B11.5).⁶ Als we uitgaan van inkomen als belangrijkste kenmerk, blijkt dat verschillen in leefsituatie binnen de laagste-inkomensgroepen veroorzaakt worden door het gegeven of iemand werkt, gevolgd door het opleidingsniveau. Voor de hoogste-inkomensgroepen is dit andersom: opleidingsniveau is het meest onderscheidende kenmerk, gevolgd door de arbeidsmarktpositie.

Daarnaast blijkt uit deze analyse dat zich grote verschillen kunnen voordoen binnen op het oog homogene groepen. De leefsituatie van mensen met bijvoorbeeld het laagste opleidingsniveau (maximaal lbo) loopt uiteen van score 79 voor laagopgeleide niet-werkenden met een laag inkomen tot een score van 106 voor laagopgeleiden met een hoog inkomen.

Het belang van inkomen, opleiding en leeftijd voor de kwaliteit van de leefsituatie is in de loop van de jaren negentig steeds groter geworden. Ook de invloed van de positie op de arbeidsmarkt is gegroeid. Voor een belangrijk deel hebben deze factoren de invloed van de huishoudenssamenstelling overgenomen.⁷ De huishoudenssamenstelling is in de afgelopen twintig jaar behoorlijk veranderd. Het percentage alleenstaanden en paren zonder kinderen nam toe, vooral ten koste van de traditionele gezinsvorm: paren met kinderen (zie tabel B11.6). Vooral onder jongeren nam het percentage alleenstaanden toe. Daarnaast zijn meer alleenstaanden gaan werken (evenals eenoudergezinnen), waardoor hun inkomen sterker groeide dan het inkomen van paren (zie tabel B11.6).⁸ Aangezien jongeren, werkenden en de hogere-inkomensgroepen over het algemeen een betere leefsituatie hebben dan hun tegenhangers, nam het verschil tussen de huishoudensvormen af. Met andere woorden: door de demografische en economische ontwikkelingen zijn verschillen in huishoudenssamenstelling minder belangrijk geworden voor het niveau van de leefsituatie dan verschillen in inkomen, arbeidsmarktpositie en leeftijd.

11.3 Cumulatie van achterstanden en ongelijkheid

In de vorige paragraaf is aangetoond dat inkomen en opleiding voor een belangrijk deel de leefsituatie bepalen. In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of het verschil tussen lage en hoge inkomens en tussen laag- en hoogopgeleiden is veranderd en of een cumulatie van achterstand bij de hulpbronnen gevolgen heeft voor de leefsituatie.

Mensen met een laag inkomen hebben een slechtere leefsituatie dan mensen met een hoog inkomen. Het verschil tussen beide groepen was in 1990 27 punten (zie tabel B11.7). In 1999 is het verschil ongewijzigd gebleven. De ongelijkheid naar leefsituatie tussen de inkomensgroepen is dus niet gegroeid. Uit hoofdstuk 2 bleek dat ook de ongelijkheid in (gestandaardiseerde) inkomens zelf in de jaren negentig nauwelijks is veranderd.

Anders is dat bij opleiding en arbeidsmarktpositie. Daar is de ongelijkheid in leefsituatie tussen 1990 en 1999 wél toegenomen, van 19 tot 23 punten voor laag- versus

hoogopgeleiden en van 10 tot 14 punten voor niet-werkenden versus werkenden. De economische groei van de jaren negentig heeft veel mensen aan een baan geholpen en de werkloosheid doen dalen. De keerzijde is dat het verschil in leefsituatie tussen werkenden en de resterende niet-werkenden is vergroot. Het toegenomen verschil tussen laag- en hoogopgeleiden heeft hier mee te maken: het zijn immers vooral de laagst opgeleiden die niet hebben kunnen profiteren van de toegenomen werkgelegenheid.⁹

De volgende vraag is of de ongelijkheid ook is gegroeid voor mensen die te maken hebben met een cumulatie van achterstanden. Deze vraag is te beantwoorden met behulp van de individuele maatschappelijke-achterstandsindex die in de Sociale en Culturele Verkenningen 1999 voor het eerst is gepresenteerd. Deze index bestaat uit een laag opleidingsniveau, geen betaald werk en een huishoudensinkomen onder de lage-inkomensgrens.¹⁰ Aangezien slechts weinig personen ouder dan 65 jaar nog werken, wordt onderscheid gemaakt tussen personen jonger en personen ouder dan 65 jaar. Voor de laatste categorie is het hebben van betaald werk niet meegenomen in de index. Een relatief eenvoudige achterstandsindex is geconstrueerd, waarbij geen achterstand de score 0 oplevert en maximale achterstand de score 3 voor mensen jonger dan 65 jaar en score 2 voor mensen van 65 jaar en ouder.

Het percentage personen dat te maken heeft met maatschappelijke achterstand is tussen 1997 en 1999 afgenomen (zie tabel 11.2). Deze afname is sterker voor ouderen dan voor personen jonger dan 65 jaar. Hiermee wordt de trend van afnemende maatschappelijke achterstand ook in 1999 voortgezet (zie tabel B11.8).¹¹

Tabel 11.2 Maatschappelijke-achterstandsscore, 1997 en 1999 (in procenten)

	1997	1999
personen jonger dan 65 jaar		
geen achterstand (score 0)	42	44
enige achterstand (score 1)	31	30
tamelijk veel achterstand (score 2)	19	18
veel achterstand (score 3)	9	8
personen ouder dan 65 jaar		
geen achterstand (score 0)	25	27
enige achterstand (score 1)	39	40
veel achterstand (score 2)	36	32
Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewerking		

Gezien de eerder geconstateerde samenhang tussen maatschappelijke hulpbronnen en de leefsituatie, is het niet verwonderlijk dat deze beter is naarmate de achterstand kleiner is. Personen die niet in de maximale achterstandspositie verkeren, zijn er tussen

1997 en 1999 in leefsituatie op vooruitgegaan (zie tabel 11.3). Personen in maximale achterstandssituaties zijn er in diezelfde periode echter niet op vooruitgegaan. Hun leefsituatie bleef gelijk, zowel voor mensen jonger dan 65 jaar als voor mensen van 65 jaar of ouder. In dit geval is een gelijkblijvende leefsituatie echter een relatieve terugval, omdat zij niet profiteren van de algemene verbetering.

Tabel 11.3 Leefsituatie en maatschappelijke-achterstandsscore, 1997 en 1999

	1997	1999
personen jonger dan 65 jaar		
geen achterstand (score 0)	109	110
score 1	103	104
score 2	97	99
veel achterstand (score 3)	87	87
personen ouder dan 65 jaar		
score 0	95	97
score 1	84	85
score 2	78	78
Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewerking		

Het verschil tussen mensen die niet in een achterstandspositie verkeren en mensen die dat wel doen, is tussen 1997 en 1999 gegroeid, bij mensen jonger dan 65 jaar met 1 punt en bij 65-plussers met 2 punten. Dit bevestigt het beeld dat de ongelijkheid in de leefsituatie is toegenomen, ondanks een afname van het percentage mensen dat in een achterstandssituatie verkeert.

11.4 Leefsituatie en geluk

De leefsituatie-index is een geobjectiveerd monitoringsinstrument. Hierin zijn geen subjectieve indicatoren opgenomen. Mening van burgers zijn echter wel relevant, omdat zij informatie geven over de beleving van onderdelen van de leefsituatie, het beleid, of van hun eigen situatie in het algemeen. Daarom wordt hier een relatie gelegd tussen de leefsituatie en een aantal tevredenheidsindicatoren.

Over het algemeen zijn Nederlanders gelukkige mensen die vinden dat ze een goede gezondheid hebben. De relatie met de leefsituatie is positief: hoe beter de leefsituatie, hoe gelukkiger iemand is en hoe beter de subjectief ervaren gezondheid is, ook al zijn de correlaties niet sterk (zie tabel 11.4. Andersom gaat de relatie ook op, zie tabel B11.9).¹² Bovendien geldt dat de relatie tussen het geluksgevoel en de leefsituatie sterker is dan de relatie tussen geluk en afzonderlijke indicatoren van de leefsituatie. Het samenvoegen van verschillende leefsituatieaspecten is daarmee ook zinvol om relaties met geluk te beschrijven (zie ook Boelhouwer en Stoop 1999).

Tabel 11.4 Gemiddelde leefsituatie, naar enkele subjectieve indicatoren, 1997 en 1999

	1997	1999
geluk		
erg gelukkig	105	106
gelukkig	101	102
niet gelukkig / niet ongelukkig	90	92
niet zo gelukkig / ongelukkig	80	84
subjectieve gezondheid		
zeer goed	106	107
goed	102	103
gaat wel	90	92
soms goed en soms slecht	90	90
slecht	81	84

Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewerking

Opvallend is de meer dan gemiddeld verbeterde leefsituatie voor mensen die zich ongelukkig of ongezond voelen. Dit komt vooral doordat bij hen de woonsituatie, vrijetijdsbesteding en mobiliteit meer dan gemiddeld verbeterden (zie figuur B11.10).

Wat betreft de tevredenheid met onderdelen van de leefsituatie, blijkt dat mensen het meest tevreden zijn met hun woning (gemiddeld rapportcijfer 7,9) en het minst met de Nederlandse samenleving (gemiddeld rapportcijfer 6,6; zie tabel 11.5).

De samenhang tussen de leefsituatie en tevredenheid met afzonderlijke terreinen ervan is minder eenduidig dan bij het algemene geluksgevoel. Over het algemeen is de leefsituatie beter naarmate de waardering voor een bepaald terrein groter is. Wat echter opvalt is dat de leefsituatie van de meest tevreden mensen (rapportcijfer 10) minder goed is dan die van minder tevreden mensen. In de meeste gevallen komt de leefsituatie van de meest tevreden overeen met de leefsituatie van mensen die het cijfer 6 geven.

Tabel 11.5 Gemiddelde leefsituatie, naar enkele subjectieve indicatoren, 1999

	gemiddeld cijfer	cijfer ≤ 5	6	7	8	9	10
tevredenheid met							
de woning	7,9	90	96	100	103	105	98
de woonomgeving	7,7	95	97	102	103	104	97
kennissenkring	7,7	85	93	101	103	104	98
maatschappelijke positie	7,4	87	96	101	104	105	100
financiële middelen van het huishouden	7,4	89	96	101	104	107	102
opleiding	7,0	92	100	102	104	106	100
de Nederlandse samenleving ^a	6,6	93	101	104	101	96	96

a Waardering met 9 en 10 zijn samengevoegd en gemiddeld.
Bron: CBS (POLS'99) SCP-bewerking

Het blijken voornamelijk zeer tevreden ouderen te zijn die ervoor zorgen dat de gemiddelde leefsituatie van mensen die het cijfer 10 geven slechter is dan die van mensen die het cijfer 9 geven. Deze ouderen zijn erg tevreden over aspecten van hun leefsituatie, terwijl hun feitelijke leefsituatie daar niet direct aanleiding toe geeft (zie tabel B11.11). Het is aannemelijk dat zij zich in de loop van hun leven verzoend hebben met hun maatschappelijke positie en hun leefsituatie. Overigens is het algemeen geluksgevoel van ouderen laag.

Als de tevredenheidscijfers worden uitgesplitst naar achtergrondkenmerken, blijkt dat allochtonen over het algemeen minder tevreden zijn met aspecten van de leefsituatie dan autochtonen (zie tabel B11.11). Het verschil tussen beide groepen is ongeveer 0,5 punt. Bij de financiële middelen van het huishouden is het verschil echter meer dan een vol punt. Daarentegen blijken allochtonen met de Nederlandse samenleving als geheel een stuk tevredener te zijn dan autochtonen. Waarschijnlijk komt dit door een wisselend referentiekader: bij deelterreinen zijn autochtonen het referentiepunt, terwijl dit bij de samenleving als geheel het land van herkomst is. Vergeleken met andere Nederlanders zijn allochtonen ontevreden over hun eigen positie in de Nederlandse samenleving, maar zijn ze wel tevreden met Nederland als geheel vergeleken met het land van herkomst.

Verder blijkt dat alleenstaanden en eenoudergezinnen het meest tevreden zijn met hun kennissenkring, net als jongeren en mensen met een laag inkomen. Vooral de eerste twee groepen zijn voor hun sociale contacten vaak afhankelijk van vrienden en kennissen. Daarnaast zullen zij, bij gebrek aan een partner, vaker een beroep op hen doen. De volgende paragraaf gaat iets dieper in op de frequentie van sociale contacten en de relatie met de leefsituatie.

11.5 Leefsituatie en frequentie van sociale contacten

Sinds 1997 wordt bij het bepalen van de leefsituatie rekening gehouden met de sociale omgeving waarin mensen verkeren. Daarbij gaat het, naast sociale contacten die mensen op kunnen doen door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te verrichten, vooral om de intensiteit van deze relaties (bv. het behoren tot een groep vrienden) en niet zozeer om de frequentie van de contacten.

Er is een positief verband tussen de leefsituatie en de frequentie van contacten met familie, vrienden en burens: hoe vaker dergelijk contact aanwezig is, hoe beter de leefsituatie is (zie tabel 11.6). Ongeacht de frequentie van de contacten, verbeterde de leefsituatie tussen 1997 en 1999.

Opvallend is dat mensen die eenmaal per week contact hebben met de burens in 1999 een minder goede leefsituatie hebben dan mensen die eenmaal per twee weken contact met hen hebben. Voor contacten met vrienden of familie geldt dit niet. Dit kan liggen aan het andersoortige karakter van contacten met burens. Burens kiest iemand immers niet zelf, in tegenstelling tot vrienden, en ook het contact met familie is toch vaak anders dan met burens. Dat het een andersoortig contact is komt ook tot uitdrukking in de percentages: eenmaal per week contact met de familie heeft bijna 85%, met vrienden 75% en met burens 'slechts' 67%.

Tabel 11.6 Gemiddelde leefsituatie, naar frequentie van enkele sociale contacten, 1997 en 1999

	1997	1999
contact met de familie		
1x per week	100	102
2x per maand	101	102
1x per maand	100	99
minder dan 1x per maand	93	96
zelden of nooit	84	87
contact met vrienden en kennissen		
1x per week	102	103
2x per maand	100	100
1x per maand	95	97
minder dan 1x per maand	89	90
zelden of nooit	80	80
contact met buren		
1x per week	100	101
1x per 2 weken	102	104
minder dan 1x per 2 weken	99	101
nooit	94	97

Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewerking

De minder goede leefsituatie van mensen die eenmaal per week contact met de buren hebben, heeft voorts waarschijnlijk te maken met het feit dat dergelijk contact veel onder ouderen en niet-werkenden voorkomt, wat de gemiddelde leefsituatie voor deze groep drukt (ouderen en niet-werkenden hebben een minder goede leefsituatie). Daarnaast kan ook de buurt waar iemand woont een rol spelen. In buurten waar veel ouderen wonen zullen contacten tussen buren frequenter zijn dan in buurten waar veel twee-verdieners wonen (die minder frequent contact, maar wel een goede leefsituatie hebben).

De meeste mensen hebben het meest frequent contact met familieleden. Jongeren hebben echter vaker contact met vrienden en kennissen. Slechts iets meer dan de helft van hen heeft eenmaal per week contact met de buren. Ook eenoudergezinnen hebben vaker contact met vrienden en kennissen dan met de familie.

11.6 De leefsituatie en de grote steden

Al sinds het begin van de jaren zeventig is de leefsituatie in steden slechter dan die op het platteland. Het verschil is echter gering en blijft vooral beperkt tot een verschil tussen bewoners van de meest verstedelijkte gebieden en de rest van het land (zie tabel 11.7). Over het algemeen verbeterde de leefsituatie in de verschillende stedelijkheidsklassen tussen 1997 en 1999.¹³ Alleen in de meest stedelijke gebieden verslechterde de leefsituatie.

Tabel 11.7 Gemiddelde leefsituatie naar stedelijkheid en typen steden, 1997 en 1999

	1997	1999
stedelijkheid		
zeer sterk stedelijk	98	96
sterk stedelijk	100	102
matig stedelijk	101	102
weinig stedelijk	101	103
niet-stedelijk	101	103
4 grote steden (G4)	97	95
middelgrote steden (G21)	98	100
rest van Nederland	101	103

Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewerking

Het blijkt dat de leefsituatie in de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) de veroorzaker is van de verslechterende leefsituatie in de meest stedelijke gebieden. In deze vier steden verslechterde de leefsituatie tussen 1997 en 1999 met 2 punten (zie tabel 11.7).

Voor een groot deel is de relatief slechte leefsituatie in deze steden te verklaren uit de bevolkingssamenstelling. In de vier grote steden wonen meer mensen met een lage opleiding, een laag inkomen, geen werk, en meer allochtonen.

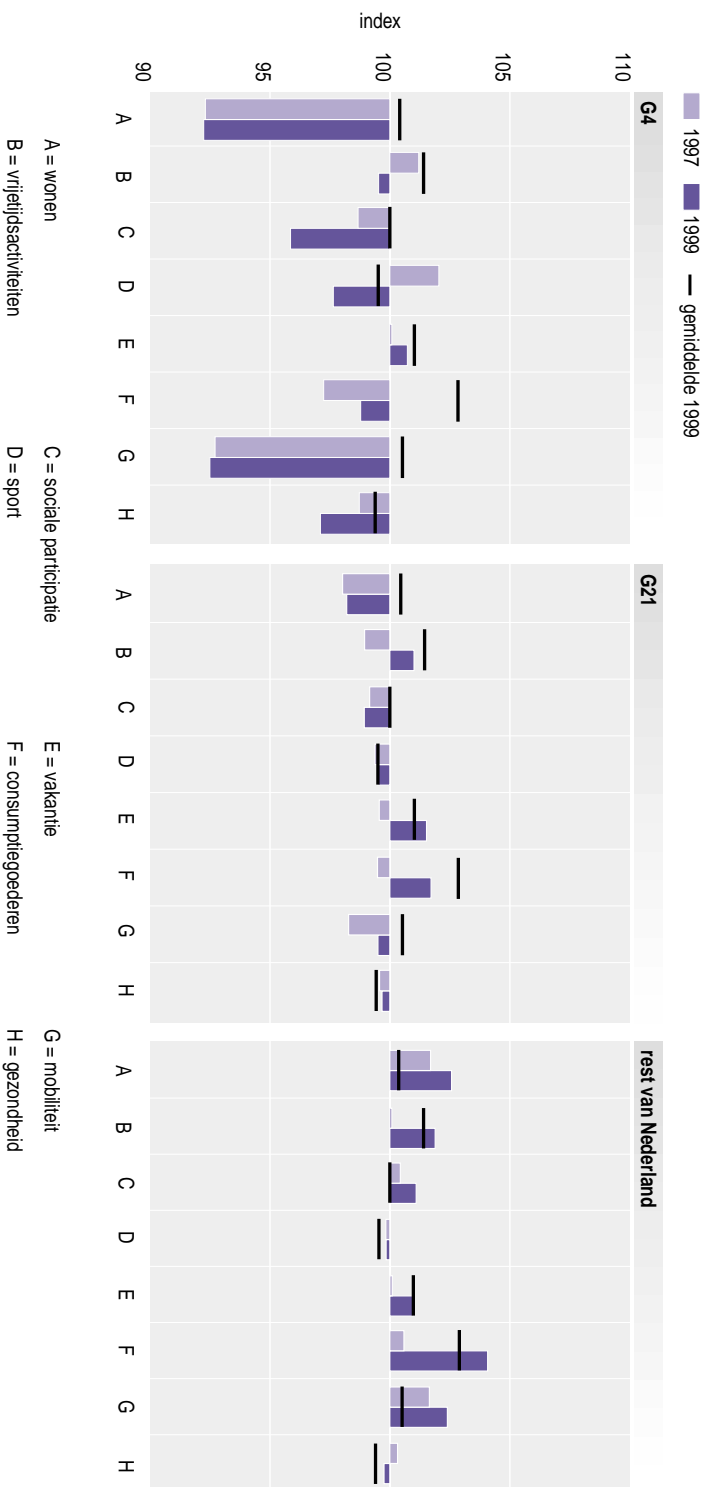
Om te achterhalen wat de oorzaak is van de verslechterde leefsituatie wordt weer naar de ontwikkeling van de afzonderlijke clusters gekeken. Daaruit blijkt dat het in de vier grote steden vooral slechter gaat op het gebied van sport en sociale participatie. Op deze terreinen gaat het in 1999 slechter dan in 1997 (zie figuur 11.3). Aan de andere kant is de situatie in de vier grote steden op sommige terreinen ook verbeterd: in 1999 gaan mensen in de grote steden vaker op vakantie en bezitten zij meer consumptiegoederen dan in 1997. Wel blijven zij ook hier achter bij het landelijke gemiddelde. Bij de zogeheten G21-gemeenten (de middelgrote steden) gaat het in 1999 op de meeste terreinen beter dan in 1997.¹⁴

De verslechterde sociale participatie in de vier grote steden heeft te maken met een daling van het percentage mensen dat actief een bijdrage levert aan verenigingsactiviteiten. Dit is met name bij jongeren tot 35 jaar het geval; bij ouderen is juist een toename te zien.

Het is echter vooral de verslechtering in sportparticipatie die opvalt, omdat inwoners van de vier grote steden hierop in 1997 beter scoorden dan het landelijke gemiddelde. De achteruitgang in sportparticipatie doet zich vooral voor bij (mannelijke) jongeren en allochtonen.¹⁵ Dat bewoners van de vier grote steden minder sporten is niet nieuw: “Het niveau van sportbeoefening van de inwoners van grote steden [blijkt] achter te blijven bij dat van inwoners uit kleinere gemeenten” (SCP 1998b: 397). Dit biedt echter nog geen verklaring voor de afname die tussen 1997 en 1999 optrad.

Figuur 11.3

De leefsituatie per cluster voor de vier grote steden (G4), de middelgrote steden (G21) en de rest van Nederland 1997-1999a



a) Het gemiddelde voor 1997 is per cluster op 100 gesteld voor de totale bewoiking. Het gemiddelde per cluster voor 1999 is met streepjes aangegeven.

Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewoiking

De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is de verslechterde bereikbaarheid van sportvoorzieningen.¹⁶ In de grote steden is er een dalende trend in het aantal mensen dat lid is van sportverenigingen, of dat daar vrijwilligerswerk voor doet.¹⁷ Mede als gevolg daarvan is na 1997 een afname te zien van sportaccommodaties, met name van voetbalvelden. Daar komt bij dat accommodaties steeds vaker naar de rand van de stad worden verplaatst om ruimte te maken voor woningen, kantoren of andere voorzieningen.¹⁸ Het gaat dus om een combinatie van minder leden en een verslechterde bereikbaarheid dan wel afname van het aantal voorzieningen.

Het kabinet heeft sinds zijn aantreden (in 1998) extra geld ter beschikking gesteld aan gemeenten ter versterking van de lokale sport (de breedtesportimpuls).¹⁹ De gevolgen hiervan zullen echter pas op termijn zichtbaar worden.

Inwoners van de vier grote steden zijn minder gelukkig en voelen zich minder gezond dan mensen die elders wonen (zie tabel B11.11). Ook hebben zij minder vaak contact met familie, vrienden en burens. Hun tevredenheid ligt over het algemeen onder die van andere Nederlanders. Alleen met de Nederlandse samenleving zijn ze, iets, tevredener. Dit komt vooral doordat in de vier grote steden meer allochtonen wonen dan in de rest van het land.

Het meest tevreden zijn grootstedelingen met hun kennissenkring. De verschillen tussen de vier grote steden en de rest van het land zijn het grootst bij tevredenheid met de woning en de woonomgeving. Ook hier speelt mee dat allochtonen, die met deze zaken minder tevreden zijn, vooral in de vier grote steden wonen (zie ook hoofdstuk 7).

11.7 De leefsituatie binnen steden: de woonomgeving

De woning en de woonomgeving maken een belangrijk deel uit van het dagelijks functioneren van mensen. Een woning waarin iemand lekker woont in een omgeving waar het veilig en (redelijk) schoon is, draagt bij aan het individuele welzijn, zo is de algemene veronderstelling. In de leefsituatie-index zijn enkele indicatoren over de woning opgenomen. Tezamen geven zij weliswaar ook een indruk van de omgeving waarin de woning staat, maar expliciete gegevens zijn daar niet over opgenomen. In deze paragraaf worden de leefsituatie en de woonomgeving gecombineerd: in welke buurten wonen mensen met een goede of een slechte leefsituatie, en verschillen die buurten?

De kans op een inbraak in de woning wordt door ongeveer driekwart van de respondenten klein geacht. In de vier grote steden wordt die kans groter geacht dan elders. Inwoners van de middelgrote steden zijn het minst bang voor inbraak. Er is nagenoeg geen relatie met de leefsituatie: mensen die de kans op een inbraak groot achten hebben een iets slechtere leefsituatie dan mensen die deze kans klein achten (100 versus 101).

Inwoners van de vier grote steden zijn vaker daadwerkelijk slachtoffer van inbraak (of een poging daartoe) dan inwoners van de middelgrote steden, die op hun beurt vaker slachtoffer zijn dan mensen die in de rest van het land wonen (zie tabel B11.12). Ook zijn inwoners van de vier grote steden vaker slachtoffer van geweld (mishandeling of bedreiging). Het verschil met inwoners van de middelgrote steden is echter gering. In de rest van het land zijn mensen het minst slachtoffer van geweldsmisdrijven.

Tussen slachtofferschap en de leefsituatie is er nauwelijks een verband. Het percentage slachtoffers is even hoog in buurten waar mensen met een slechte leefsituatie wonen als in buurten waar mensen met een goede leefsituatie wonen.²⁰ Overigens wil dit uiteraard niet zeggen dat er tussen bevolkingsgroepen geen verschillen zijn in slachtofferschap (zie hoofdstuk 8).

Het totaaloordeel over de veiligheid pakt in de vier grote steden nadeliger uit dan in de rest van het land: een op de drie inwoners van de vier grote steden geeft aan zich wel eens onveilig te voelen. In de middelgrote steden is dat een op de vier en in de rest van het land een op de vijf. Bij de veiligheidsbeleving is er wel een relatie met de leefsituatie: mensen die zich onveilig voelen hebben een slechtere leefsituatie dan mensen die zich dat niet voelen (99 tegen 102).

Een breder beeld van de situatie in buurten ontstaat door een aantal aspecten in samenhang te bekijken door middel van een 'criminaliteitsindex'. Hierbij gaat het om vermogensdelicten, verkeersproblemen, verloedering en bedreigende situaties.²¹ In de vier grote steden is de criminaliteit in buurten gemiddeld hoger dan in de middelgrote steden, waar deze hoger is dan in de rest van het land (zie tabel B11.12). De criminaliteit in een buurt heeft een relatie met de leefsituatie van de mensen die er wonen, hoewel die niet erg groot is: mensen met een slechte leefsituatie wonen in buurten waar criminaliteit iets vaker voorkomt dan in buurten waar mensen met een goede leefsituatie wonen. Ook wat betreft sociaal-demografische en woningkenmerken verschillen buurten waar mensen met een goede leefsituatie wonen van die waar mensen met een slechte leefsituatie wonen (zie tabel B11.12). In buurten waar mensen met een slechte leefsituatie wonen, zijn:

- meer huurwoningen, met bovendien lage huren;
- meer flats en minder vrijstaande of twee-onder-een-kapwoningen;
- meer mensen met een laag inkomen;
- meer allochtonen;
- minder gezinnen met kinderen;
- minder jongeren en meer ouderen (waaronder ook meer gepensioneerden);
- minder tweeverdieners;
- meer werklozen.

De vraag is of deze verschillen ook leiden tot een verschil in waardering van de woonomgeving. Dat blijkt inderdaad zo te zijn, hoewel de gemiddelde rapportcijfers elkaar niet veel lijken te ontlopen. Mensen met een relatief slechte leefsituatie geven gemiddeld een 7,6 voor de woonomgeving, wat weinig lager lijkt dan het cijfer van mensen met een goede leefsituatie (7,9). Het percentage mensen met een slechte leefsituatie dat de woonomgeving met een 6 of minder waardeert, is echter 20. Voor mensen met een goede leefsituatie is dit 7%. Van beide groepen geeft ongeveer een kwart de woonomgeving een 9 of 10.

In een eerdere paragraaf is een individuele sociaal-economische achterstandsindex opgenomen. Een vergelijkbare index is te construeren voor buurten. Deze index bestaat

uit het percentage mensen in een buurt dat een laag opleidingsniveau, een laag inkomen en geen baan heeft.²² Zoals verwacht mag worden is de leefsituatie in buurten met een lage sociaal-economische status slechter dan die in buurten met een hoge status (zie tabel 11.8).

Tabel 11.8 Gemiddelde leefsituatie naar sociaal-economische status van de buurt, 1997 en 1999

	1997	1999
lage sociaal-economische status	94	93
gemiddelde sociaal-economische status	100	101
hoge sociaal-economische status	106	107

Bron: CBS (POLS'97, '99) SCP-bewerking

De verslechtering van de leefsituatie in buurten met een lage status komt vooral doordat deze buurten zich in de vier grote steden bevinden waar, zoals eerder geïllustreerd, de leefsituatie achteruitging.

11.8 Winnaars en verliezers

Het gaat goed met de leefsituatie in Nederland. In de jaren negentig is het met de meeste bevolkingsgroepen beter gegaan. De economische groei, met als gevolg meer banen, minder werkloosheid en hogere inkomens, zorgde ervoor dat ook groepen die voorheen achterbleven, duurzame consumptiegoederen konden aanschaffen, zich een meer diverse vrijetijdsbesteding konden veroorloven en vaker op vakantie konden gaan. Bovendien nam het percentage mensen dat in een maatschappelijke achterstandspositie verkeerde af. De keerzijde is echter dat de ongelijkheid in leefsituatie tussen werkenden en niet-werkenden en tussen laag- en hoogopgeleiden toenam. Ook allochtonen hebben niet in gelijke mate kunnen profiteren van de verbeterde leefsituatie. Mede als gevolg van de oververtegenwoordiging van groepen die relatief achterblijven in de vier grote steden, verslechterde de leefsituatie daar. Met name een achteruitgang in (sport)participatie was hieraan debet. Het afnemende ledental van verenigingen en het bebouwen of naar de stadsrand verplaatsen van sportvelden zijn geen gunstige condities voor sportparticipatie

In de jaren negentig is de groep met een slechte leefsituatie van samenstelling veranderd, evenals de groep met een goede leefsituatie. Een samenvattend overzicht van deze ontwikkeling staat in tabel 11.9. Het percentage Nederlanders dat in een slechte leefsituatie verkeert is tussen 1990 en 1999 gedaald van 19 tot 16. In diezelfde periode is het percentage personen met een goede leefsituatie gestegen van 14 tot 18.

Van de mensen met een slechte leefsituatie had in 1990 51% een laag inkomen, welk aandeel toenam tot 62% aan het eind van de jaren negentig. Ook het aandeel ouderen (65-plus), laagopgeleiden, werklozen en eenoudergezinnen in de groep met een slechte leefsituatie nam toe.

Hoewel het aandeel lage inkomens en eenoudergezinnen in de groep met een slechte leefsituatie toenam, is hun situatie niet verslechterd. Van de laagste-inkomensgroep had 55% in 1990 een slechte leefsituatie, welk aandeel daalde naar 43% in 1999, voor de eenoudergezinnen daalde het aandeel met een slechte leefsituatie van 33% naar 24% (zie tabel B11.13). Dat het aandeel van beide groepen in de categorie met een slechte leefsituatie desondanks steeg, kwam respectievelijk door het wegvallen uit die categorie van de hoogste inkomens en de vermindering van het aandeel paren met een slechte leefsituatie.

Tabel 11.9 Percentage dat deel uitmaakt van de groep met een slechte en met een goede leefsituatie, 1990 en 1999 (verticaal geperceenteerd)

	slechte leefsituatie		goede leefsituatie			
	1990	1999	1990	1999		
allen	19	16	14	18		
laagste 20% inkomen	51	62	3	3		
hoogste 20% inkomen	5	0	43	47		
18-24 jaar	9	3	21	14		
25-34 jaar	14	9	16	20		
35-44 jaar	11	11	28	28		
45-54 jaar	10	10	25	24		
55-64 jaar	14	15	8	12		
65-74 jaar	19	23	3	3		
≥ 75 jaar	24	30	0	0		
lager onderwijs	47	60	3	3		
lbo	25	18	24	9		
mavo, vwo-3		7		10		
havo, vwo, mbo	21	13	46	43		
hbo, universiteit	7	3	27	36		
werkt 12 uur of meer	25	16	72	77		
werkt minder dan 12 uur		2		8		
werkt niet	76	82	28	15		
alleenstaande	37	42	2	5		
paar zonder kind	36	34	19	35		
paar met kind	18	14	78	58		
eenoudergezin	2	7	1	2		
		1997		1997		
G4	-	15	25	-	8	7
G21	-	23	18	-	16	15
rest van het land	-	62	57	-	76	79

Leesvoorbeeld: in 1990 behoorde 19% van de Nederlanders tot de groep met een slechte leefsituatie. Van hen had 51% een laag inkomen.
 - : onbekend.

Bron: CBS (DLO'90, POLS'97, '99) SCP-bewerking

De echte 'verliezers' van de jaren negentig zijn derhalve ouderen, laagopgeleiden en niet-werkenden; hun leefsituatie verbeterde niet tussen 1990 en 1999. Overigens gaat het hierbij voor een deel om dezelfde personen.

Aan het eind van de jaren negentig kunnen ook de vier grote steden tot de verliezers worden gerekend.

Binnen de groep met een goede leefsituatie is het aandeel van 25-34-jarigen, 55-64-jarigen, hoogopgeleiden, werkenden en paren zonder kinderen tussen 1990 en 1999 sterk toegenomen. Zij zijn de 'winnaars' van de jaren negentig.

Noten

- 1 Om de indicatoren tot één index te reduceren wordt gebruikgemaakt van Overals. De scores op de eerste dimensie worden getransformeerd tot een indexcijfer met de waarde 100 voor 1997, met een standaardafwijking van 15. Meer informatie over de indicatoren en de manier waarop tot een index wordt gekomen, is te vinden in de Sociale en Culturele Verkenningen (SCP 1998a, 1999).
- 2 Hierbij moet aangetekend worden dat de gegevens ten behoeve van de leefsituatie verzameld worden onder zelfstandig wonende personen en hun gezinnen. Mensen die (tijdelijk) in een instelling verblijven of die geen vaste verblijfplaats hebben, maken geen deel uit van de steekproef op basis waarvan de resultaten totstandkomen.
- 3 Meer informatie over de keuze van indicatoren en de uitgangspunten die daar een rol bij hebben gespeeld is te vinden in Mootz en Konings-van der Snoek (1990).
- 4 Dit kan ervoor pleiten om voor diverse groepen verschillende indexen te ontwikkelen die toegesneden zijn op de specifieke situatie van de desbetreffende groep. Hier wordt niet voor gekozen, omdat dan een beschrijving van de ontwikkeling voor Nederland als geheel en een vergelijking van verschillende groepen niet meer mogelijk is. In de Sociale en Culturele Verkenningen 1996 (SCP 1996) is dieper ingegaan op het verschillende belang van de indicatoren voor diverse (leeftijds)groepen.
- 5 Meer informatie over de wijzigingen is te vinden in de Sociale en Culturele Verkenningen 1998 (SCP 1998a).
- 6 De gebruikte segmentatietechniek om verschillen binnen groepen op te sporen is de exhaustive chaid-analyse. Hierbij worden optimale groepsindelingen gekozen, beoordeeld op chi²-waarden. Het gebruikte pakket (Answertree) heeft de mogelijkheid om automatisch te zoeken naar het meest verklarende kenmerk. Als deze procedure wordt gevolgd, komt arbeidsmarktpositie als eerste naar voren. Op basis van tabel 11.1 is echter gekozen voor het handmatig opvoeren van inkomen als eerste kenmerk op basis van de in tabel 11.1 gepresenteerde analyses.
- 7 Naast de hier genoemde mogelijke verklaringen voor het verminderde effect van huishoudenssamenstelling voor de leefsituatie, zou theoretisch de oorzaak ook kunnen liggen in een veranderde vraagstelling. Door de jaren heen is hier echter weinig in veranderd. Wel kan de veranderde manier van enquêteren een rol spelen: in 1996 introduceerde het CBS het POLS-onderzoek, wat een aantal veranderingen in de opzet van de enquête en de manier van enquêteren tot gevolg had. Zie voor meer informatie SCP (1998a).
- 8 De sterkere groei van het inkomen van alleenstaanden heeft vooral betrekking op het bruto- en het besteedbare inkomen. Het geldt niet voor het gestandaardiseerde inkomen. Daarnaast is een verschuiving te zien van het eerste inkomensdeciaal naar het tweede en derde deciaal.
- 9 Zie ook De Beer (2001: 54): "Laagopgeleiden lopen, in vergelijking met de jaren zeventig, verhoudingsgewijs zowel meer risico om buiten het arbeidsproces te worden gesloten als om in een lage functie terecht te komen." Een andere conclusie uit dit rapport is dat meer werk niet automatisch leidt tot minder armoede en inkomensongelijkheid.
- 10 Een laag opleidingsniveau is maximaal mavo, betaald werk wordt meegerekend vanaf 12 uur per week, en de lage-inkomensgrens is afgeleid van het bijstandsniveau van 1979. Er wordt een equivalentiefactor gebruikt om te corrigeren voor verschillen in huishoudenssamenstelling. Zie SCP (1998b: 106-111) en SCP/CBS (2000: 7).
- 11 Overigens was er tussen 1993 en 1997 sprake van een toename van maatschappelijke achterstand. Gelet op de doorgezette trend tussen 1993 en 1997 heeft dit waarschijnlijk te maken met veranderingen in de vraagstelling naar onderwijsniveau in 1994 (zie ook SCP 1999: 83).
- 12 De relatie tussen de leefsituatie en een algemeen geluksgevoel of ervaren gezondheid is echter niet bijzonder groot. De correlatiecoëfficiënten zijn respectievelijk 0,30 en 0,40 in 1997.
- 13 De indeling naar stedelijkheidsklassen is afkomstig van het CBS en gebaseerd op de adressendichtheid van de omgeving (aantal adressen per km² binnen een cirkel met een straal van één kilometer). Er worden vijf klassen onderscheiden:
 1. zeer sterk stedelijk omgevingsadressendichtheid van 2.500 adressen per km²
 2. sterk stedelijk 1.500-2.500 adressen
 3. matig stedelijk 1.000-1.500 adressen

4. weinig stedelijk 500-1.000 adressen
5. niet-stedelijk minder dan 500 adressen
- 14 G21-gemeenten zijn: Groningen, Leeuwarden, Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo, Zwolle, Arnhem, Nijmegen, Haarlem, Dordrecht, Leiden, Schiedam, Breda, Eindhoven, Helmond, Den Bosch, Tilburg, Heerlen, Maastricht en Venlo.
- 15 In het onlangs verschenen rapport Jeugd 2001. Cijfers en feiten wordt geconstateerd dat de leeftijdsgroep van 18-24 jaar een sterke daling kent ten opzichte van jongere leeftijdsgroepen (ongeveer 60% versus ongeveer 90%, zie CBS 2001).
- 16 Een andere mogelijkheid houdt verband met de manier waarop de vragen zijn gesteld. Er worden vijf sporten concreet genoemd, aangevuld met een vraag naar 'aantal andere sporten'. De genoemde sporten zijn alle teamsporten, terwijl de tendens is dat sport individualiseert (zie ook Breedveld en De Haan 2000).
- 17 Het aantal sportaccommodaties in Rotterdam nam tussen 1997 en 1998 af van 394 tot 384 (exclusief jeu-de-boules-banen). Er was vooral sprake van een afname van voetbalvelden (-18) (COS 2000). In Amsterdam daalde het aantal sportaccommodaties tussen 1997 en 1999 van 635 naar 615. Ook hier deed zich de grootste daling voor bij de voetbalvelden (-10). "Het aantal mensen dat lid is van een sportvereniging in Amsterdam daalt gestaag. Vooral het aantal leden van voetbalverenigingen in Amsterdam neemt af" (O+S 2000: 190). Uit de Utrecht Monitor: "De Utrechter sport steeds meer op eigen houtje. Dit is een van de redenen dat het aantal sportverenigingen in de stad licht daalt ten gunste van instellingen als sportscholen en snookerhallen. (...) Bij de meeste sporttakken is sprake van teruglopende ledenaantallen. De doorstroom van de jeugd naar de senioren stagneert en het totale ledenbestand verouderd" (Gemeente Utrecht 2001: 43 - 44).
- 18 Uit het VWS Bulletin, nummer 4 van april 2000: "De ruimte voor sport staat onder druk. In grote steden kunnen kinderen nauwelijks meer buiten spelen, omdat sport- en spelvoorzieningen in hun wijk ontbreken. In bestemmingsplannen wordt geen plek meer ingeruimd voor de minder gemakkelijk 'bemiddelbare' sportvoorzieningen, zoals gemotoriseerde sporten. (...) Ook de bereikbaarheid van sportvoorzieningen moet de komende jaren punt van aandacht blijven. De trend dat in stedelijke gebieden sportvoorzieningen steeds vaker naar de rand van de stad worden verplaatst, staat lijnrecht tegenover het breedtesportbeleid dat het huidige kabinet wil voeren. Dat betekent dat er niet alleen meer ruimte nodig is, maar ook dat het sportaanbod letterlijk en figuurlijk voor iedereen bereikbaar moet zijn" (VWS 2000).
- 19 Persbericht van het ministerie van VWS: "Het kabinet investeert, sinds zijn aantreden in 1998, extra in versterking van de lokale sport. Voor deze zogenoemde breedtesportimpuls is een bedrag beschikbaar dat oploopt tot veertig miljoen gulden in 2002. De initiatieven richten zich steeds vaker op sport voor jeugdigen en voor ouderen. Daarnaast gaat twee op de drie projecten verder dan sport alleen en heeft relaties met bijvoorbeeld onderwijs, wijkopbouw, ruimtelijke ordening of gezondheid" (VWS 2001).
- 20 In de toekomst zullen nadere (multi-level) analyses meer inzicht moeten geven in de relatie tussen slachtofferschap, buurten en de leefsituatie.
- 21 Meer precies bestaat de criminaliteitsindex uit: fietsendiefstal, ^diefstal uit de auto, beschadiging/ vernieling/diefstal vanaf de auto, inbraak in woningen, agressief verkeersgedrag, aanrijdingen, rommel op straat, vernielingen van telefoocellen en bus- of tramhokjes, bekladding van muren en/of gebouwen, overlast van groepen jongeren, dronken mensen op straat, lastigvallen van mannen en vrouwen op straat, bedreiging, en geweldsdelicten.
22. Met behulp van factoranalyse zijn deze drie indicatoren tot één index gereduceerd. De eerste (en enige) factor is gebruikt als index voor de sociaal-economische status. Deze eerste factor verklaart 60% van de variantie. De ladingen van opleiding, werkloosheid en inkomen zijn respectievelijk: 0,68, 0,77 en 0,87.

Literatuur

- De Beer (2001)
P.T. de Beer. Over werken in de postindustriële samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Boelhouwer en Stoop (1999)
J. Boelhouwer en I. Stoop. Measuring well-being in the Netherlands. The SCP-index from 1974 to 1997. In: Social indicators research (1999) 48 (51-75).
- Breedveld en De Haan (2000)
K. Breedveld en J. de Haan. Trends en determinanten in de sport. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (Werkdocument 68).
- CBS (2001)
Jeugd 2001. Cijfers en feiten. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001.
- COS (2000)
Kerncijfers 2000. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek, 2000.
- Gemeente Utrecht (2001)
Utrecht monitor 2001. Utrecht: gemeente Utrecht/afdeling Bestuursinformatie, 2001.
- Mootz en Konings-van der Snoek (1990)
M. Mootz en M. Konings-van der Snoek. De mate van welzijn. Verdeling en concentraties van welzijnsaspecten 1974-1989. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 79).
- O+S (2000)
Amsterdam in cijfers. Jaarboek 2000. Amsterdam: Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek (O+S), 2000.
- SCP (1996)
Sociale en Culturele Verkenningen 1996. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.
- SCP (1998a)
Sociale en Culturele Verkenningen 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1998.
- SCP (1998b)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1998.
- SCP (1999)
Sociale en Culturele Verkenningen 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier Bedrijfsinformatie, 1999.
- SCP/CBS (2000)
Armoedemonitor 2000. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000.
- VWS (2000)
VWS Bulletin (2000) 4.
- VWS (2001)
Gemeenten starten met lokale sportprojecten. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2001 (Persbericht 56).

12 BEELD VAN DE VERZORGINGSSTAAT

- In de afgelopen tien jaar namen het economisch optimisme en de financiële ambities onder de bevolking toe. Parallel hieraan steeg tot 1996 de steun voor de uitkeringen, maar deze vlakke daarna weer af. Zo vond in 1997 60% dat de uitkeringen in het algemeen zouden moeten stijgen, en was dat in 2000 gedaald naar 54%. In 2000 vond 77% van de ondervraagden de werkloosheidsuitkeringen voldoende of zelfs te hoog. 53% vond hetzelfde van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en 45% van de bijstand. Per saldo was in 2000 67% van de bevolking tevreden over het stelsel van sociale zekerheid.
- Tussen 1990 en 2000 werden meer Nederlanders voorstander van inkomensnivellering. De Nederlanders met de hoogste inkomens volgden deze trend het minst.
- De steun voor overheidsuitgaven en sociale voorzieningen nam toe. In 1991 wenste 9% van de bevolking dat de overheidsuitgaven in het algemeen zouden stijgen, in 2000 was dit 27%. De adhesie voor versterking van de openbare voorzieningen nam toe van 58% in 1998 tot 64% in 2000.
- Ordehandhaving en de strijd tegen de criminaliteit kregen in de jaren negentig meer publieke steun. In 2000 vond 58% van de ondervraagden de ordehandhaving een van de vijf belangrijkste taken van de politiek, 63% vond dat van de bestrijding van de criminaliteit. Verder wilden de Nederlanders vooral dat de overheid de knelpunten in de zorg oplost. In 2000 vond 88% dat daaraan te weinig werd gedaan. 50% van de bevolking uitte eenzelfde mening over het (algemeen vormend) onderwijs.
- Tussen 1998 en 2000 is de algemene tevredenheid met de overheid licht afgenomen. In 1998 was 80% tevreden over de regering, in 2000 was het percentage 77. Hiermee kwam een eind aan een stijgende tendens.
- De opvattingen over criminelen en over druggebruikers divergeerden. Het publiek ging in de periode 1991-2001 strenger denken over het straffen van criminelen, maar werd wat toleranter tegenover softdruggebruikers.

12.1 Context van het beeld

De kern van het beeld dat de Nederlanders van de verzorgingsstaat hebben, bestaat uit verwachtingen en waarderingen ten aanzien van politiek en beleid. Elementen zijn opvattingen over de overheid in het algemeen en over belangrijke beleidsonderdelen in het bijzonder (§ 12.3 en § 12.4).

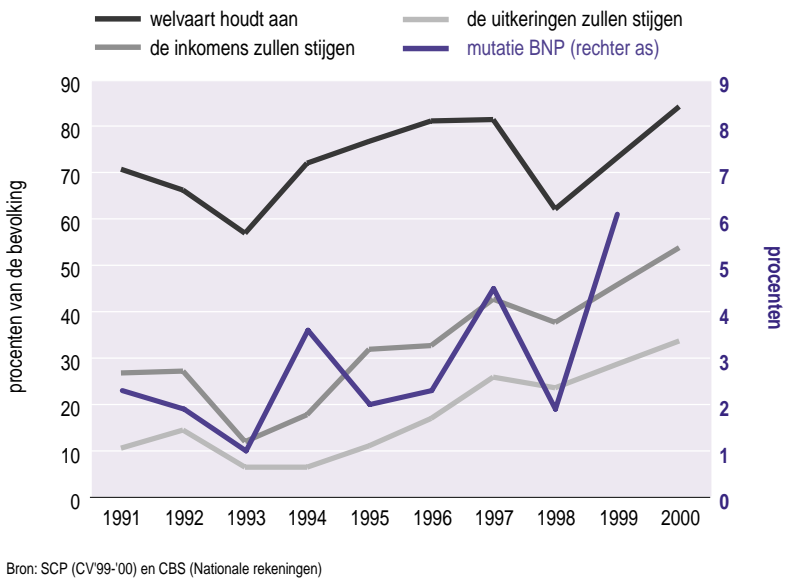
Gedurende de jaren negentig beschouwde de bevolking de criminaliteit en de ordehandhaving als de belangrijkste maatschappelijke problemen. In een afzonderlijke paragraaf wordt aandacht besteed aan de opvattingen over criminaliteit en druggebruik (§ 12.5).

De meningen over de verzorgingsstaat worden beïnvloed door financiële verwachtingen en ambities. Tezamen met de feitelijke ontwikkelingen vormen die een belangrijke context voor het opinieklimaat ten aanzien van de politiek en de overheid (§ 12.2).

Gedurende de jaren negentig is het optimisme over de stijging van inkomens en uitkeringen toegenomen. Meer mensen verwachtten een verdere stijging van inkomens en uitkeringen. De aanhang voor het denkbeeld dat de welvaart zou aanhouden en dat een economische crisis dus uit zou blijven, nam per saldo toe (figuur 12.1). Er bestond daarbij een redelijke overeenkomst met de feitelijke ontwikkeling van de economische conjunctuur. Toen de conjunctuur in 1993 en 1998 terugviel, werden ook de meningen minder optimistisch. De vertraging van de groei tussen 1994 en 1997 had echter geen effect op de verwachtingen. Deze bleven stijgen.

Figuur 12.1

Opvattingen over inkomen, uitkeringen en welvaart (in percentages van de bevolking) en jaarlijkse mutatie BNP (in procenten), 1991-2000



12.2 Ambities, uitkeringen en inkomens

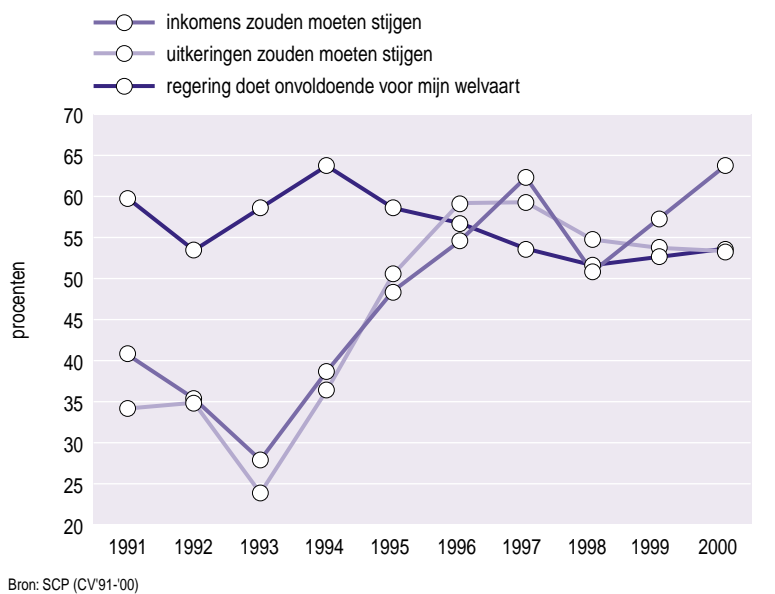
Uitkeringen en inkomens

Tegen de geschetste achtergrond namen de ambities met betrekking tot inkomens en uitkeringen eveneens toe. Over de gehele periode waren er meer mensen de opvatting toegedaan dat de inkomens en de uitkeringen zouden moeten stijgen, gezien de economische situatie (figuur 12.2). De opvattingen over de uitkeringen kenden echter een stevige golfbeweging; tussen 1991 en 1993 is er sprake van minder steun voor verhoging van de uitkeringen, tussen 1993 en 1996 is er fors meer steun, en daarna is er een afvlakking van de curve. De relatie met de economische conjunctuur is dezelfde als die bij het economisch optimisme; echter, de ontwikkeling van de aanhang voor de mening dat de uitkeringen zouden moeten stijgen, vlakke af na 1998, toen een uitbundige economische groei optrad. Het publiek vertaalde deze economische groei dus

niet in een royalere houding jegens de uitkeringen. Na 1994 had het publiek voor een inkomensgarantie de blik wat minder gericht op de overheid; het aantal personen dat vond dat de overheid te weinig voor hen deed, nam na 1994 in aantal af. In 2000 was 67% van de bevolking tevreden over het stelsel van de sociale zekerheid. Onvrede werd vooral onder de gepensioneerden aangetroffen; slechts 48% van hen sprak zich gunstig uit. Andere groepen die in het kader van deze rapportage zijn onderscheiden, weken weinig of niet van het totaal af.

Figuur 12.2

Meningen over inkomen en uitkeringen, 1991-2000 (in procenten)



In 2000 koesterden vooral de laagste twee inkomenskwartielen financiële ambities (tabel 12.1).¹ Zij vonden, meer dan de andere twee onderscheiden inkomenscategorieën, dat de uitkeringen zouden moeten stijgen en dat de regering te weinig deed voor hun persoonlijke welvaart. Daarmee in overeenstemming, was hun tevredenheid met het inkomen aan de lage kant (zie voor de gegevens hoofdstuk 2, § 2.8).

De verschillende inkomenscategorieën waren wel in gelijke mate van mening dat hun inkomens, gezien de ontwikkeling van de economie, zouden moeten stijgen. Ongeacht de hoogte van hun inkomen wilden de Nederlanders dus meedelen in de toegenomen welvaart.

Er valt nog te vermelden dat gedurende de jaren negentig ongeveer 55% van de bevolking vond dat de inkomstenbelasting te hoog was. Zo'n 45% vond de belasting 'redelijk'. Ongeveer 60% was van mening dat zij verlaagd zou moeten worden. De resterende 40% wilde de belasting op hetzelfde niveau gehandhaafd zien.² De gevolgen van de stelselherziening van 2001 konden nog niet worden getraceerd. In de aanhang voor

de meningen trad vrijwel geen verandering op. Het opinieklimaat rond de belastingen was dus constant.

Tabel 12.1 Meningen over inkomens en uitkeringen, en inkomensvredeheid, naar het brutogezinsinkomen, 2000 (in procenten)^a

	allen	1 = laag	2	3	4 = hoog
inkomens zouden moeten stijgen	64	61	66	67	62
uitkeringen zouden moeten stijgen	54	58	57	51	48
regering doet onvoldoende voor mijn welvaart	54	63	61	48	36

^a Van de brutogezinsinkomens: 1 = 25%; 2 = 30%; 3 = 29%; 4 = 16%.

Bron: SCP (CV'00)

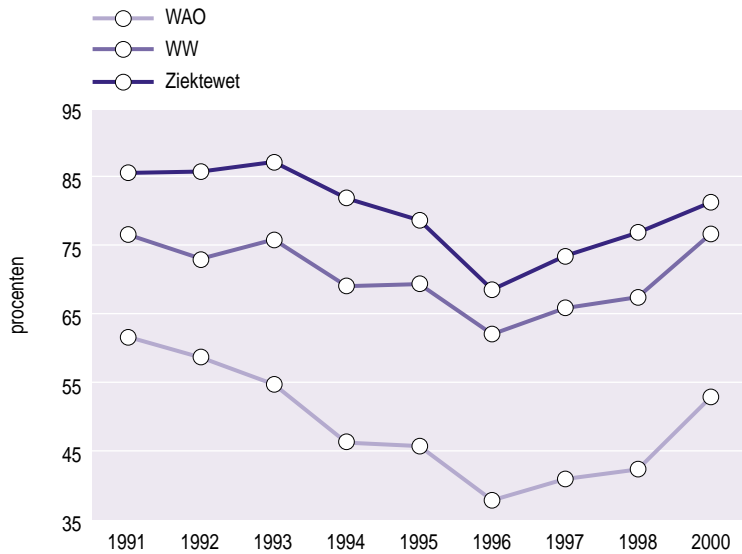
Afzonderlijke uitkeringen

Tussen 1991 en 2000 heeft het oordeel over de afzonderlijke uitkeringen een golfbeweging doorgemaakt, die zich ook op langere termijn, sinds 1966 en 1978, voordeed (SCP 1999: 10, 14).³ In de figuren 12.3 en 12.4 is de mening weergegeven dat de hoogte van de uitkeringen voldoende of zelfs te hoog is.⁴ Deze mening representeert een gereserveerde houding jegens de uitkeringen en heeft zich ten opzichte van de afzonderlijke uitkeringen op ongeveer dezelfde wijze ontwikkeld. Tussen 1991 en 1993 gingen de Nederlanders terughoudend denken over de uitkeringen. De aanhang voor het 'voldoende' nam toe. Tussen 1993 en 1996 ging het publiek de uitkeringen minder toe-reikend vinden; de uitkeringsgerechtigden mochten er wel wat bij krijgen. Tussen 1996 en 2000 werden de opvattingen weer terughoudend. De algemene opvattingen dat de uitkeringen gezien de economische situatie zouden moeten stijgen, kende een overeenkomstig verloop, zoals eerder gesignaleerd (figuur 12.2).

De mening over de Nabestaandenwet vertoonde een enigszins afwijkend verloop. Tot 1996 beschouwde men deze uitkering in sterke mate als voldoende. Daarna reageerde het publiek op de ingeperkte reikwijdte van de uitkering; meer mensen vonden dat die te laag was geworden. Tussen 1998 en 2000 ging het oordeel de ontwikkeling van de overige uitkeringen volgen. Aan het eind van de beschouwde periode – in 2000 – vond het publiek de uitkering van de Nabestaandenwet nog het meest voor verhoging in aanmerking komen (slechts 40% 'voldoende'). De bijstand en de AOW werden door bijna de helft als voldoende gekenschetst (respectievelijk 45% en 47%). Van de werknemersverzekeringen werden de WW en de Ziektewet het meest voldoende gevonden, namelijk door respectievelijk 77% en 88%.⁵ De WAO werd slechts door de helft van het publiek voldoende geacht (53%).

Figuur 12.3

De opvatting dat de volksverzekeringen toereikend^a zijn, 1991-2000 (in procenten)

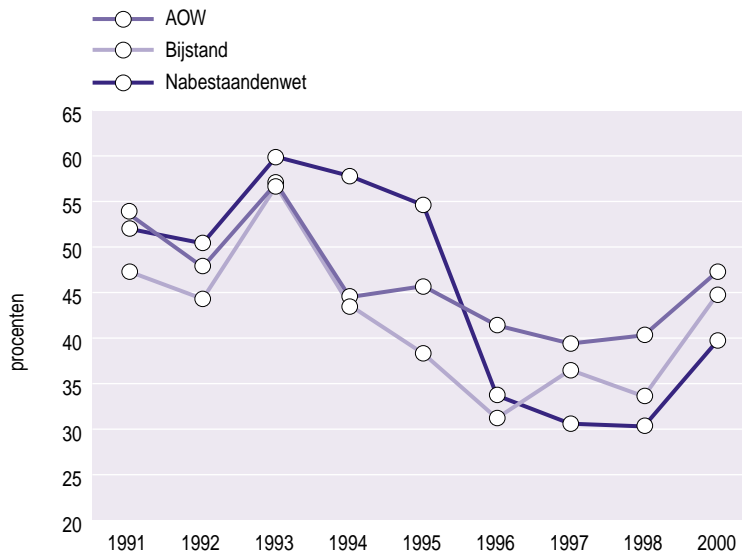


^a Toereikend = 'voldoende' en 'te hoog'

Bron: SCP (CV '91-'00)

Figuur 12.4

De opvatting dat de volksverzekeringen toereikend^a zijn, 1991-2000 (in procenten)



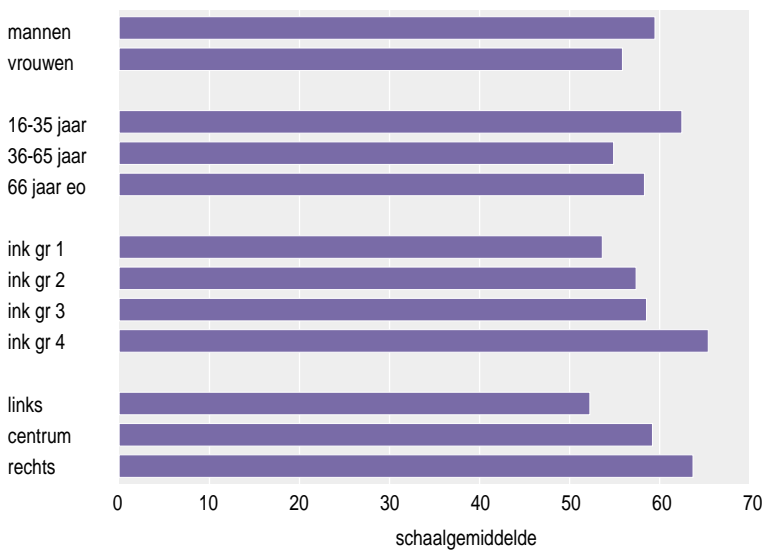
^a Toereikend = 'voldoende' en 'te hoog'

Bron: SCP (CV '91-'00)

In 2000 namen de Nederlanders met lagere inkomens (de laagste 25% van de inkomens) en de politiek links georiënteerden de gunstigste houding in jegens de uitkeringen in totaal.⁶ De vrouwen stelden zich wat royaler op dan de mannen. Vooral de 16-35-jarigen vonden de uitkeringen voldoende. Van de onderscheiden leeftijdsgroepen ondersteunden de 36-65-jarigen hogere uitkeringen het meest. Het oordeel dat de uitgekeerde bedragen voldoende waren, vond onder hen namelijk de minste aanhangers (figuur 12.5). Overigens bleven de verschillen beperkt.

Figuur 12.5

De houding jegens de uitkeringen,^a naar geslacht, leeftijd, inkomen en politieke oriëntatie, 2000 (in schaalgemiddelden)



a Toereikend = 'voldoende' en 'te hoog'

Bron: SCP (CV'00)

Nivellering

In de jaren negentig bleef de feitelijke inkomensongelijkheid vrijwel gelijk⁷ (zie de gegevens van hoofdstuk 2). De opvattingen erover veranderden wel, want de instemming met economische nivellering is toegenomen. Tussen 1991 en 2000 werden meer Nederlanders van mening dat de verschillen tussen inkomens en vermogens kleiner moesten worden (tabel 12.2). Dat was in overeenstemming met een trend die zich, met enkele onderbrekingen, sinds 1985 voordoet (SCP 1999: 15).

Gedurende de gehele periode van 1991 tot 2000 waren de laagste twee inkomensgroepen – bij elkaar ruim 50% van de inkomens – ongeveer in dezelfde mate van mening dat de inkomensverschillen kleiner moesten worden. De derde, naast hogere inkomensgroep, was in 1991 deze overtuiging veel minder toegedaan, maar in de jaren negentig groeide deze toe naar het niveau van de beide laagste inkomensgroepen; het verschil was in 2000 veel kleiner dan in 1991.

Tabel 12.2 Opvattingen over nivellering, 1991-2000 (in procenten)

	1991	1995	1996	1997	1998	2000
de inkomensverschillen zijn te groot	50	55	58	64	63	66
de inkomensverschillen moeten kleiner worden	56	58	63	68	69	70
de verschillen in bezit moeten kleiner worden	38	36	41	47	49	51

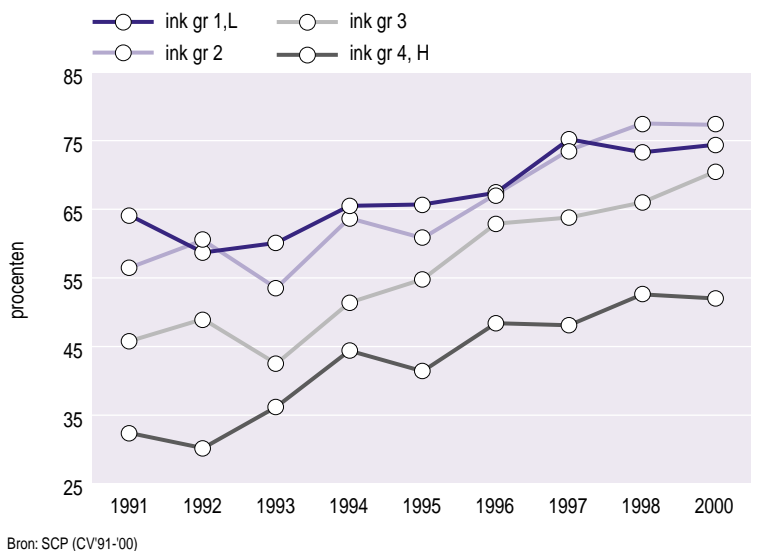
Bron: SCP (CV'99-'00)

Van de drie inkomenscategorieën was 70% tot 74% voorstander van inkomensnivellering. De hoogste inkomensgroep – zo'n 17% van de inkomens – onttrok zich evenmin aan de nivelleringstendens, maar bleef op dit punt terughoudend. Het verschil in steun voor een gelijke inkomensverdeling met de andere inkomensgroepen in 2000 was nog groot: 52% was ervoor. Het idee van gelijkere inkomens is dus algemener geworden, maar de categorie met de hoogste inkomens volgt de algemene trend op afstand (figuur 12.6).

In 2000 werden de voorstanders van inkomensnivellering vooral gevonden onder vrouwen, ouderen, lager opgeleiden en in het bijzonder onder de politiek links georiënteerden.⁸

Figuur 12.6

De mening dat inkomensverschillen kleiner moeten worden, naar brutogezinsinkomen, 1991-2000 (in procenten)



12.3 De prioriteiten van de bevolking

Overheidsuitgaven

Het opinieklimaat voor uitbreiding van de overheidsuitgaven heeft zich in positieve zin ontwikkeld. In de loop van de jaren negentig nam de steun voor uitbreiding toe: in 1991 stemde 9% in met de stelling dat de overheid in het algemeen meer zou moeten uitgeven, in 2000 was dat 28%. De aanhang voor de gedachte dat er speciaal voor openbare voorzieningen meer geld moest komen, was in 1991 met 58% al aan de hoge kant en nam nog iets toe, namelijk tot 64% in 2000 (tabel 12.3).⁹

Tabel 12.3 Opvattingen over overheidsuitgaven en openbare voorzieningen, 1991-2000 (in procenten)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2000
overheidsuitgaven in het algemeen	9	9	15	15	16	17	24	27
uitgaven voor openbare voorzieningen	58	60	59	59	61	63	63	64

Bron: SCP (CV'91-'00)

De wijze waarop de instemming met een verhoging van de uitgaven zich ontwikkelt, is gerelateerd aan de ontwikkeling van de reële welvaart. Als deze stijgt, wordt het publiek al gauw van mening dat de overheid meer mag besteden. Welvaartsdaling heeft het omgekeerde effect (SCP 1998: 132-134; Becker 2000). De schommelingen van jaar tot jaar in het groepercentage weerspiegelen zich echter niet duidelijk in meningsverandering.

In het denken over de overheidsuitgaven is natuurlijk de politieke oriëntatie van de respondent van belang. Links is meer geporteerd voor de overheidsuitgaven dan politiek midden of rechts (tabel 12.4). Het inkomen is niet van betekenis voor de mening over de uitgaven. Het opleidingsniveau van de ondervraagden maakt niet uit voor de opvattingen over openbare voorzieningen, maar wel enigszins voor de uitgaven in het algemeen. In 2000 vond 25% van de respondenten met minder dan middelbaar onderwijs dat deze uitgaven moesten stijgen, tegenover 32% van de hoogopgeleiden.

Tabel 12.4 Opvattingen over de stijging van de overheidsuitgaven, naar politieke oriëntatie, 2000 (in procenten)

	allen	links	centrum	rechts
uitgaven in het algemeen	27	39	21	23
uitgaven voor openbare voorzieningen	64	70	61	58

Bron: SCP (CV'00)

Beleidsdoelen

Nederlanders willen dat de politiek bepaalde zaken voor henzelf en voor de samenleving realiseert. De ondervraagden zetten zestien doeleinden in volgorde van belangrijkheid, met rangnummer 1 voor het meest en 16 voor het minst belangrijk.¹⁰ De antwoorden waren vrij sterk gespreid. Zo werd misdaadbestrijding een belangrijk doel gevonden, maar gaf lang niet de meerderheid van de respondenten daaraan het rangnummer 1, namelijk 17% in 2000. Verder kwam misdaadbestrijding vaak op de tweede en derde plaats terecht. Tabel B12.1 geeft het overzicht van hoogste prioriteiten, zijnde de op nummer 1 geplaatste doelen. Voor een duidelijk overzicht zijn in tabel 3.5 per politiek doel de aandelen respondenten die de rangnummers 1 tot en met 5 toekenden, weergegeven. In 2000 plaatste 63% van de ondervraagden misdaadbestrijding bij de eerste vijf rangnummers. Op overeenkomstige wijze is berekend dat 58% ordehandhaving, 55% handhaving van de sociale zekerheid en 50% stabiliteit van de economie belangrijk vond. Waarden met betrekking tot veiligheid en zekerheid stonden dus boven aan de nationale lijst van prioriteiten. Daarnaast vonden de respondenten de bescherming van vrije meningsuiting en een persoonlijker samenleving belangrijk. Het laatste zou erop kunnen duiden dat er bij een belangrijk deel van het publiek – in de periode 1992-2000 ruim 40% – een gevoel van vervreemding bestond. Het desbetreffende percentage bleef in de jaren negentig overigens vrijwel ongewijzigd. De versterking van het leger, het aanzicht van stad en landschap, en de opvang van allochtonen werden gedurende de jaren negentig door weinig mensen als belangrijke prioriteiten beschouwd.

Tabel 12.5 Wat men in de politiek belangrijk vindt, 1992-2000a (in procenten)

	1992	1995	1998	2000
de misdaad bestrijden	55	57	64	63
de orde handhaven	44	50	59	58
de sociale zekerheid op peil houden	46	50	53	55
de stabiliteit van de economie handhaven	51	49	50	50
de vrijheid van meningsuiting beschermen	31	33	44	44
de samenleving minder onpersoonlijk maken	42	45	46	43
de werkloosheid bestrijden	53	41	32	33
de milieuverontreiniging bestrijden	28	26	20	25
de invloed van ideeën op de samenleving belangrijker laten zijn dan de invloed van geld	20	20	23	25
een hoge economische groei bevorderen	52	50	35	25
de prijsstijgingen tegengaan	29	28	21	21
de inspraak bij werken en wonen vergroten	15	16	18	19
de inspraak van de burgers vergroten	16	16	16	18
een goede opvang van allochtone immigranten	9	11	10	11
de steden en het platteland verfraaien	6	5	7	8
het leger versterken	3	4	4	3

a De percentages hebben betrekking op de eerste vijf plaatsingen uit een rangorde van 1-16.

Bron: SCP (CV'92-'00)

Enige opvallende veranderingen in de periode 1992-2000 zijn de volgende. Tot 1998 wonnen de handhaving van de orde en de vrije meningsuiting aanhang. Tussen 1998 en 2000 bleef de aanhang min of meer gelijk. De steun voor de criminaliteitsbestrijding steeg eveneens, maar doordat de aanhang in 1992 al zeer groot was, bleef de toename naar verhouding gering. Hier is vermoedelijk sprake van een zekere verzadiging. De bestrijding van de werkloosheid werd als minder dringend ervaren, hetgeen gezien de daling van het werkloosheidscijfer weinig verwondering wekt. Het bevorderen van economische groei daalde eveneens in de rangorde van politieke voorkeuren. Het is mogelijk dat het publiek op grond van de feitelijke economische ontwikkelingen van mening was dat deze groei ook zonder politieke bemoeienis kon worden gerealiseerd. Een andere mogelijkheid is dat Nederlanders stabiliteit belangrijker achten dan extra groei, zoals gesuggereerd wordt door scores op de opvatting over de handhaving van een stabiele economie (tabel 12.5).

De tijdreeksen over democratische vrijheden – afzonderlijke vragen over democratische vrijheden en vragen over inspraak – laten in de beschouwde periode geen verandering zien. Wellicht was daar weinig gelegenheid voor, omdat de adhesie al zeer hoog is.¹¹ Twee vormen van inspraak uit tabel 12.5 – die van burgers en die bij werken en wonen – kregen in de reeks van zestien doeleinden een lage prioriteit toegekend, waarbij er tussen 1992 en 2000 vrijwel geen verandering optrad. Toch is er nog wel sprake geweest van enige toename in de steun voor de inspraak. De medezeggenschap van studenten, leerlingen en ouders in de gang van zaken op het onderwijsinstituut – doorgaans betrekkelijk laaggewaardeerde vormen van democratisering – kregen meer aanhangers (zie het hoofdstuk Onderwijs, § 4.9). Het is dus niet in alle opzichten ‘rustig aan het front van de inspraak’.

Alles bij elkaar wijzen de veranderingen erop dat gedurende de jaren negentig de waarden van maatschappelijke orde, inclusief de vrijwaring van criminaliteit, materiële zekerheid en democratisering, meer nadruk kregen. Er is een aanwijzing dat een vrij omvangrijk segment van het publiek gevoelens van vervreemding ondervindt. De esthetische kant van de samenleving – het aanzicht van stad en landschap – interesseert de Nederlanders matig.

Houdingen

In het jaar 2000 kon de prioriteitsstelling in haar geheel worden gereduceerd tot twee houdingen of centrale waarden. Deze zijn zichtbaar gemaakt met behulp van een principale-componentenanalyse (tabel B12.2). Ten eerste kunnen mensen sterk hechten aan maximale welvaart, maar veel minder aan een ideële inrichting van de samenleving. Relevante indicatoren zijn opvattingen over prijsstijgingen, economische groei en het leger en, tegengesteld hieraan, items over de meer persoonlijke samenleving, de werkloosheid, de milieuvervuiling en de opvang van allochtonen. Ten tweede is er sprake van nadruk op orde en zekerheid – orde handhaven, misdaad bestrijden, stabiele economie – tegenover een voorkeur voor democratisering en inspraak.¹²

Beide houdingen doen sterk denken aan het onderscheid tussen materialisme en post-materialisme van Inglehart. Zij verwijzen naar waarden van materiële zekerheid en maatschappelijke orde tegenover die van democratisering en enkele niet-materiële

beginselen van maatschappelijke organisatie. Twaalf van de zestien genoemde doeleinden vormen dan ook de zogenoemde lange Inglehart-schaal (Inglehart 1990: 83-103; SCP 1994: 505, 565).¹³ Materialisme en postmaterialisme hebben dus enige betekenis in de opvattingen van het Nederlandse volk. *Enige* betekenis, want uit tabel 12.6 blijkt dat ruim 60% van de Nederlanders niet duidelijk kan kiezen tussen beide mogelijkheden. Zij behoren tot het gemengde type. Verder is, zoals werd vermeld, de aanhang voor het postmaterialistische doeleinde van vrije meningsuiting in de jaren negentig toegenomen, al werd de aanhang van het postmaterialisme juist kleiner. Materialistische en postmaterialistische houdingen zijn dus wel aantoonbaar, maar de verandering geeft geen blijk van de *silent revolution* waar Inglehart over spreekt.¹⁴

Tabel 12.6 Postmaterialisme en materialisme, 1993-2000 (in procenten)

	1993	1995	1996	1997	1998	2000
materialisten	23	18	16	21	15	23
gemengd type	62	63	64	63	68	63
postmaterialisten	16	19	20	16	17	14

Bron: SCP (CV'93-'00)

De relatie tussen materialisme/postmaterialisme en enige persoonskenmerken is zoals te verwachten viel.¹⁵ In 2000 hechtten de postmaterialisten of idealisten aan een meer ideële samenleving, de materialisten legden nadruk op een maximale welvaart. De postmaterialisten stelden prijs op democratisering, de materialisten wilden vooral orde-handhaving.

Per demografische categorie bezien waren vrouwen meer dan mannen gericht op het ideële in de samenleving en op democratisering (tabel 12.7). Zij stelden verder meer dan de mannen prijs op ordehandhaving. Hoe hoger de opleiding was, hoe meer men voelde voor ideële principes in de samenleving en voor democratisering. De leeftijd had geen betekenis voor de beide houdingen.

Tabel 12.7 De samenhang tussen twee houdingen ten aanzien van prioriteiten en enkele achtergrondkenmerken, 2000 (in Pearson-correlaties)

	geslacht (→ vrouw)	leeftijd (→ oud)	opleiding (→ hoog)	brutogezinsink. (→ hoog)	postmaterialisme (→ post)
maximale welvaart vs ideeel (ideeel)	0,11	(-0,00)	0,26	0,08	0,21
orde vs democratisering (democratisch)	-0,08	(-0,00)	0,06	(-0,03)	0,34

Bron: SCP (CV'00)

Voorzieningen

In de enquête Culturele veranderingen in Nederland konden de respondenten aangeven aan welke quartaire voorzieningen de overheid meer of minder aandacht moest geven. Het geheel der verlangens is met behulp van de principale-componentenanalyse tot drie houdingen samengevat (tabel B12.3).¹⁶

- De eerste houding heeft te maken met voorkeuren ten aanzien van welvaart en orde; daarnaast spelen de leefbaarheid van de grote steden en de zorg een rol. Het gaat kennelijk om het verlangen naar een welvarende en geordende samenleving, waarin mensen verzorgd worden als dat nodig is. Men zou hier van ‘basisvoorzieningen’ kunnen spreken.
- De tweede houding betreft onderwijs. Dit onderwerp heeft kennelijk een aparte plaats in de meningsvorming. Mensen kunnen bijvoorbeeld gereserveerd denken over basisvoorzieningen, maar toch hoge prijs stellen op goed onderwijs in Nederland.
- De derde houding betreft de overige voorzieningen, namelijk cultuur, milieu, de opvang van buitenlanders, de kinderopvang en de vrijetijdsvoorzieningen. Deze maken deel uit van eenzelfde complex voorkeuren, betreffende voorzieningen die tot op zekere hoogte een elitair karakter hebben. Het cultuurbeleid bijvoorbeeld, voorzien van de verduidelijking ‘concert, toneel’, zal toch vooral hoger opgeleiden aanspreken. Het is ook voorstelbaar dat het complex ten dele relatief nieuwe overheidstaken representeert. Dat kinderopvang, de opvang van allochtonen en het milieu er eveneens deel van uitmaken, geeft aanleiding tot deze veronderstelling. Het object van deze houding is dus heterogeen van karakter.

In de loop van de jaren negentig nam de roep om meer beleid voor basisvoorzieningen toe of bleef hij gelijk (tabel 12.8). Het verlangen naar meer inspanningen voor de zorg steeg duidelijk. In 1995 vond reeds 65% dat de overheid daaraan te weinig deed, en in 2000 was dat maar liefst 88%. De wens dat de orde beter wordt gehandhaafd werd in 1995 door velen – ruim 70% – gesteund, en het aantal voorstanders nam nog eniger-mate toe. De aanhang voor de opvatting dat de overheid te weinig zou doen aan de leefbaarheid van de grote steden, aan de beheersing van de kosten van het levensonderhoud en aan de sociale zekerheid bleef ongeveer gelijk. In 2000 wilde 40% à 50% van de bevolking meer inspanning op deze terreinen.

Tussen 1998 en 2000 gingen de Nederlanders meer verlangen van het onderwijsbeleid. In 1998 wilde 39% meer aandacht voor het algemeen vormend onderwijs, in 2000 was dat 50% geworden; bij het beroepsonderwijs waren de percentages respectievelijk 36 en 45.

Op het terrein van de overige voorzieningen veranderde er weinig. De scores bleven laag in vergelijking met die op de terreinen van zorg en openbare orde. Het milieu-beleid en de kinderopvang stonden in 2000 wat hoger aangeschreven dan het beleid voor cultuur en vrije tijd. Het item over de kinderopvang werd pas in 2000 aan het onderzoek toegevoegd.

Al met al verlangt de publieke opinie dat de overheid de knelpunten in de zorg oplost en de orde beter handhaaft. De bezorgdheid over de situatie in het onderwijs begint toe te nemen. De vertegenwoordigers van de sectoren zorg en onderwijs signaleren zelf problemen. Dit probleembesef wordt in belangrijke mate door de bevolking gedeeld.

Tabel 12.8 De mening dat er te weinig aan voorzieningen wordt gedaan, 1995-2000 (in procenten)

	1995	1996	1997	1998	2000
t.a.v. basisvoorzieningen					
zorg: bejaarden, ziekenhuizen	65	73	81	79	88
orde handhaven	71	71	76	80	75
leefbaarheid grote steden	54	53	52	59	51
kosten levensonderhoud	43	48	42	33	44
sociale zekerheid	46	59	49	43	39
werkgelegenheid	64	57	43	28	21
t.a.v. onderwijs					
algemeen vormend onderwijs	37	37	38	39	50
beroepsonderwijs	39	37	40	36	45
t.a.v. overige voorzieningen					
milieu	46	46	49	45	43
vrije tijd: sport	26	23	25	22	25
opvang buitenlanders	25	31	28	34	24
cultuur: concert, toneel	23	19	18	16	20
kinderopvang				46	

Bron: SCP (CV '95-'00)

In tabel 12.9 is de relatie tussen de drie houdingen en een aantal achtergrondgegevens in beeld gebracht.¹⁷ Ouderen en mensen met een lagere sociaal-economische status – een lagere opleiding en een lager inkomen – hebben meer behoefte aan de basisvoorzieningen. Deze behoefte bestaat eveneens bij mensen met een materialistische oriëntatie in de zin van Inglehart. Zoals mocht worden verwacht, ondersteunen de hoger opgeleiden, de politiek links georiënteerden en de postmaterialisten het beleid op het terrein van de cultuur, de opvang van allochtonen en de kinderopvang.

Tabel 12.9 De samenhang tussen drie houdingen ten aanzien van voorzieningen en enkele achtergrondkenmerken, 2000 (in Pearson-correlaties)

	geslacht (vrouw)	leeftijd (oud)	opleiding (hoog)	bruto-gezins- inkomen (hoog)	post- materialisme (post)	politieke oriëntatie (links)
basisvoorzieningen (steun)	(-0,05)	0,12	-0,26	-0,13	-0,13	(-0,05)
onderwijs (steun)	(-0,03)	(-0,01)	0,00	(-0,04)	(-0,02)	(-0,01)
overige voorzieningen (steun)	(-0,06)	(-0,08)	0,20	(-0,05)	0,23	0,23

Bron: SCP (CV'00)

Het wekt verwondering dat de opvatting dat het onderwijsbeleid versterkt moet worden, met geen van de achtergrondgegevens samenhangt. De lezer verwacht minstens een positief verband met het opleidingsniveau van de ondervraagde. Dat dit niet het geval is, komt ten dele doordat de indicatie betrekking heeft op een combinatie van twee vormen van onderwijs, algemeen vormend en beroepsgericht. De opvatting over het beroepsonderwijs hangt met geen van de achtergrondgegevens samen. Die over het algemeen vormend onderwijs wordt meer gesteund door vrouwen, door 36-65-jarigen en door respondenten met linkse politieke opvattingen. De verschillen zijn overigens gering. De versterking van het onderwijsbeleid wordt weliswaar minder massaal gesteund dan bijvoorbeeld de intensivering van het zorgbeleid, maar de voorstanders worden onder alle sociale groepen evenveel aangetroffen.

12.4 Waardering voor overheidsbeleid

Voorzieningen

In voorgaande paragraaf zijn de wensen ten aanzien van de overheidsuitgaven en de beleidsvoorkeuren in kaart gebracht. In deze paragraaf worden cijfers over de waardering voor het overheidsbeleid gepresenteerd, te beginnen met het oordeel over de kwaliteit van de voorzieningen c.q. het beleid op een aantal terreinen.

De ondervraagde Nederlanders drukten hun waardering uit in een rapportcijfer van 1 tot 10 (tabel 12.10).¹⁸ Over het algemeen is de waardering van de voorzieningen tussen 1995 en 2000 slechts weinig veranderd. De stijging van het percentage respondenten dat het werkgelegenheidsbeleid als meer dan voldoende – 7 tot 10 punten – beoordeelde, is vanzelfsprekend toe te schrijven aan de gunstige economische ontwikkeling. Naarmate de werkloosheid daalt, zal men het beleid al snel als goed beoordelen. De waardering van de zorg, die van alle basisvoorzieningen in 1995 al de laagste was, nam nog verder af. Oordeelde 27% van de bevolking in 1995 nog gunstig, in 2000 was dit percentage gezakt tot 12. De waardering voor de ordehandhaving bleef vrijwel ongewijzigd op een laag niveau, met rond de 20% respondenten die gunstig oordeelden. De waardering voor het onderwijsbeleid is tussen 1998 en 2000 afgenomen. In de waardering voor de overige voorzieningen trad weinig of geen verandering op.

De waardering van de zorg, van de ordehandhaving en van het algemeen vormend onderwijs zijn voor het jaar 2000 per bevolkingscategorie gezien (tabel B12.5). De oudere Nederlanders, ouder dan 65 jaar, oordeelden het gunstigst over de zorg. Het is verleidelijk te veronderstellen dat dit oordeel een reële basis heeft, omdat ouderen vaak gebruikers van de zorg zullen zijn. Waarschijnlijker is echter dat ouderen een relatief positieve houding hebben ten opzichte van de overheid en over het algemeen tevredener zijn. Tussen bevolkingscategorieën met een verschillende politieke oriëntatie – links, centrum en rechts – bestond geen noemenswaardig verschil in het oordeel over de zorg.

De onderzochte bevolkingscategorieën verschilden ook bijna niet in hun mening over het onderwijsbeleid. Bij de ordehandhaving waren wel enige verschillen te bespeuren. Linksgeoriënteerden en postmaterialisten waren naar verhouding goed te spreken over de handhaving van de orde. Deze categorieën zijn over het algemeen afkerig van een

strakke orde in de samenleving.¹⁹ Zij zullen daarom al snel van mening kunnen zijn dat het gevoerde beleid voldoende is.

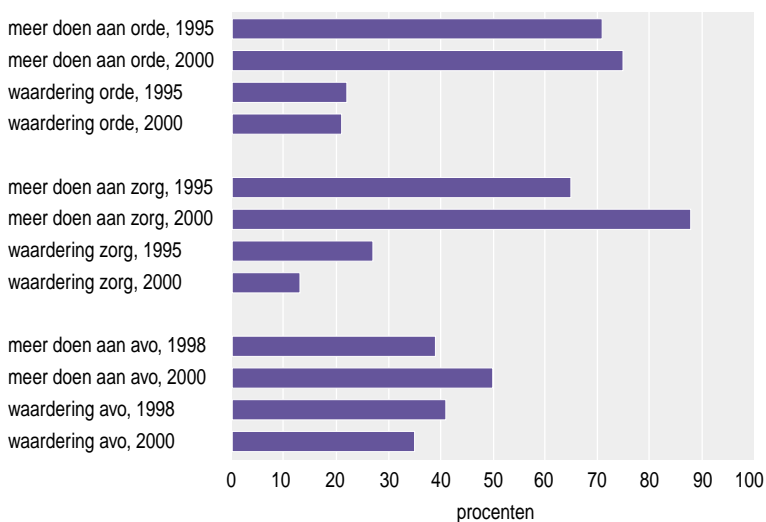
Tabel 12.10 Beleidsonderdelen met hoge score,^a 1994-2000 (in procenten)

	1995	1997	1998	2000
basisvoorzieningen				
werkgelegenheid	20	40	54	62
sociale zekerheid	35	35	36	40
kosten levensonderhoud	30	32	37	31
leefbaarheid grote steden	24	26	23	26
orde handhaven	22	20	17	21
zorg: bejaarden, ziekenhuizen	27	19	17	13
onderwijs				
algemeen vormend onderwijs	46	45	41	35
beroepsonderwijs	47	48	48	40
overige voorzieningen				
vrije tijd: sport	45	47	43	44
milieu	33	32	34	38
opvang buitenlanders	38	34	30	36
cultuur: concert, toneel	41	39	42	36
kinderopvang				30

^a Score 'meer dan voldoende' - rapportcijfer 7-10.

Bron: SCP (CV'95-'00)

Figuur 12.7
Knelpunten in het beleid, 1995 (1998)-2000 (in procenten)



Uit de gegevens over de gewenste beleidsinspanningen (voorgaande paragraaf) en de rapportcijfers blijkt dat er enkele punten van onvrede zijn. Bij de zorg en het onderwijs daalt de waardering voor het gevoerde beleid, en de ordehandhaving is in de onderzochte periode voortdurend voorwerp van kritiek geweest (figuur 12.7). Bij de andere voorzieningen is het klimaat constant te noemen.

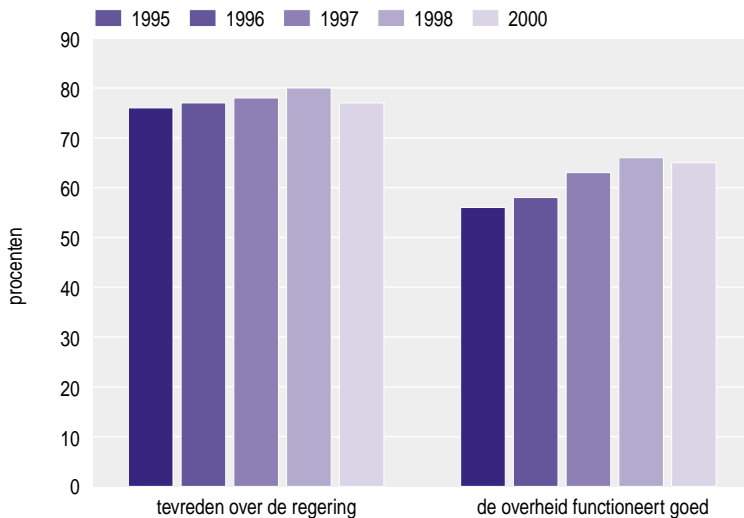
Algemene waardering

De hedendaagse politieke discussie over het overheidsfunctioneren wordt voortdurend gevoed door informatie over rampen en falend toezicht van de overheid, achterblijvende kwaliteit in de collectieve voorzieningen en hoge misdaadcijfers. De vraag is of de algemene waardering van de overheid hieronder te lijden heeft gehad. De tevredenheid met de overheid heeft zich de laatste twee jaar inderdaad niet in alle opzichten gunstig ontwikkeld. Weliswaar waren tussen 1995 en 1998 de meningen wat gunstiger geworden, met name het oordeel over het functioneren, maar tussen 1998 en 2000 nam de tevredenheid in lichte mate af; het oordeel over het functioneren blijft daarbij op hetzelfde niveau (figuur 12.8). In 2000 was uiteindelijk 77% tevreden over de regering en vond 65% dat de Nederlandse overheid goed functioneerde.

De oordelen van de bevolkingscategorieën verschilden in 2000 bijna niet van elkaar. Het maakte voor de tevredenheid dus niet uit of de ondervraagde man of vrouw was, oud of jong, laag- of hoogopgeleid.

Figuur 12.8

Algemene tevredenheid met de overheid, 2000 (in procenten)



Bron: SCP (CV'95-'00)

12.5 Criminaliteit en druggebruik

De bestrijding van de criminaliteit en het bestraffen van wetsovertreders behoren tot de kerntaken van de overheid. De burgers spreken de overheid hierop aan en zijn, blijkens de rapportcijfers in de voorgaande paragraaf, hierover weinig tevreden. In deze paragraaf wordt daarom dieper ingegaan op de opvattingen van het publiek over criminaliteit en straffen, alsook over de aanpak van druggebruikers, die vaak overlast en criminaliteit met zich meebrengen.

Trends in het denken over straffen

Gedurende de afgelopen tien jaar is oordeel over criminelen harder geworden (tabel 12.11). Enkele items in het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland stellen de respondenten de vraag of misdadigers in de eerste plaats veranderd, dan wel gestraft moeten worden. In 1991 koos 38% voor bestraffing van misdadigers in het algemeen, in 2000 48%. Voor seksuele misdadigers waren de percentages hoger: in 1991 was 51% voor straffen in plaats van genezen, en in 2000 was dat 63%. Volgens ongeveer 40% van het publiek moet op bepaalde ernstige misdrijven de doodstraf staan. De instemming met de extreme stelling dat Nederland sociale problemen zou kunnen oplossen door misdadige, onmaatschappelijke en zwakzinnige elementen uit de samenleving te verwijderen, bleef eveneens gelijk op het niveau van ongeveer 25% (zie ook hoofdstuk 8, § 8.5).

Tegen de achtergrond van de stijging van de criminaliteit en de publiciteit die deze tweeebrent, zijn de meningen wellicht nog gematigd te noemen. De nadruk op een primair strafrechtelijke aanpak van criminelen is toegenomen, maar vrij hoge percentages van de Nederlanders voelen toch nog wel iets voor de 'zachte benadering'. Daar staat tegenover dat in 2000 89% van de bevolking vond dat in Nederland te licht wordt gestraft. Bovendien was, zoals vermeld, toch nog zo'n 40% in bepaalde gevallen voorstander van de doodstraf. De 25% die sociale problemen denkt te kunnen verhelpen door misdadige, onmaatschappelijke en zwakzinnige elementen uit de samenleving te verwijderen is, gezien de extreme formulering van de uitspraak, hoog te noemen.²⁰ Het klimaat met een zekere mate van bedachtzaamheid en tolerantie kende dus eveneens een radicale onderstroom. In het laatste jaar van onderzoek wees 37% van de bevolking zowel de doodstraf als de stelling over de oplossing van sociale problemen af, 15% stemde met beide in. Het laatste percentage is vermoedelijk een redelijke maat voor de omvang van de radicale onderstroom.

Tabel 12.11 De mening over straffen, 1991-2000 (in procenten)

	1991	1994	1996	2000
doodstraf voor bepaalde misdrijven	36	39	40	39
misdadigers straffen, niet veranderen	38	41	36	48
seksuele misdadigers straffen, niet genezen	51	55	54	63
sociale problemen oplossen door verwijdering misdadigers en andere elementen	25	.	22	27

Bron: SCP (CV'91-00)

Trends in de opvattingen over druggebruikers

De meningen over de behandeling van druggebruikers hebben zich anders ontwikkeld dan die op het gebied van de criminaliteit. De Nederlanders zijn wat toleranter gaan denken over het softdruggebruik; de bestraffing van het gebruik van softdrugs verloor aanhang. In 1991 was 56% daar nog voor, in 2000 38% (tabel 12.12). In de jaren negentig bleef echter de steun voor verplicht afkicken (van harddrugs) op ongeveer 75%. De afwijzing van de maatregel om onder medisch toezicht gratis drugs te verstrekken, nam in lichte mate af van 55% in 1991 tot 47% in 2000.

Tabel 12.12 De mening over druggebruikers, 1991-2000 (in procenten)

	1991	1994	1996	2000
hasjgebruik straffen	56	47	41	38
verplicht afkicken	77	77	67	77
geen gratis drugs onder medisch toezicht	55	50	43	47

Bron: SCP (CV'91-'00)

Houdingen tegenover criminaliteit en druggebruik

In de maatschappelijke discussie worden drugverslaving en criminaliteit met elkaar verbonden. Het verschil in gedachtegang over beide onderwerpen doet echter vermoeden dat de Nederlanders deze verschijnselen toch niet over één kam scheren. De resultaten van een gerichte analyse bevestigen deze veronderstelling. De afzonderlijke meningen over beide onderwerpen werden onderworpen aan een principale-componentenanalyse (tabel B12.4).²¹ Zij bleken deel uit te maken van drie houdingen.

- De strenge aanpak van misdadigers tegenover de 'zachte benadering'. De ondervraagden die voorstander zijn van straf voor misdadigers in het algemeen, willen die eveneens voor de seksuele misdadigers. Zij zijn in enige mate voorstander van de doodstraf. Zij neigen ertoe de gratis en gecontroleerde verstrekking van drugs goed te keuren. Het laatste lijkt misschien merkwaardig, maar de verklaring is vermoedelijk dat de verslaafden zich in dat geval minder crimineel zullen gedragen. Deze houding betreft dus de bestrijding van de criminaliteit.
- De strenge aanpak van de druggebruikers tegenover een meer tolerante houding. De wens zelfs het gebruik van hasj te bestraffen, het verplicht afkicken en de afwijzing van gratis verstrekking gaan samen. Hetzelfde is vanzelfsprekend het geval met de tegengestelden van deze meningen. Degenen die hier tolerant denken, zijn vermoedelijk aanhangers van een medische visie op het druggebruik.
- Anders dan men zou vermoeden, hoeft de mening over de doodstraf geen onderdeel te zijn van de houding ten opzichte van de criminaliteit. Zoals eerder opgemerkt, is er wel enig verband, maar instemming met de doodstraf gaat vooral samen met de mening over verwijdering van misdadige en andere elementen uit de samenleving. Beide opvattingen vormen tezamen een afzonderlijke houding. Deze is sterk autoritair van karakter en staat los van de opvatting dat misdadigers straf moeten hebben. Ook zonder

dat men rigide en autoritair denkt, kan men dus heel goed de misdaad met sancties willen bestrijden.

De opvattingen over criminaliteit en over drugs staan derhalve los van elkaar. Het is heel goed mogelijk dat mensen misdadigers hard aan willen pakken en tegelijkertijd redelijk tolerant tegenover druggebruikers staan.

De drie houdingen komen in verschillende mate onder bevolkingscategorieën voor (tabel 12.13).²² De hoger opgeleiden, de linksgeoriënteerden en de postmaterialisten zijn over de hele linie tolerant. Dit zijn de belangrijkste onderscheidende kenmerken. De overige kenmerken zijn nauwelijks van belang.

Tabel 12.13 De samenhang tussen drie houdingen ten aanzien van criminaliteit en druggebruik en enkele achtergrondkenmerken, 2000 (in Pearson-correlaties)

	geslacht (→ vrouw)	leeftijd (→ oud)	opleiding (→ hoog)	bruto gezinsink. (→ hoog)	politieke oriëntatie (→ links)	post- materialisme (→ post)
streng aanpak misdadigers	(-0,03)	-0,10	-0,10	(-0,02)	-0,11	-0,12
streng aanpak druggebruikers	0,09	0,19	-0,28	-0,10	-0,18	-0,20
radicaal aanpak criminaliteit	-0,10	-0,06	-0,20	(-0,02)	-0,18	-0,13

Bron: SCP (CV'00)

12.6 Totaalbeeld: positief met enkele zorgen

In dit hoofdstuk is het beeld geschetst dat burgers van de verzorgingsstaat hebben. Elementen hierin zijn de opvattingen over maatschappelijke verdelingsvraagstukken en de toereikendheid van de sociale zekerheid, de politieke prioriteiten en, tenslotte, de rapportcijfers voor het overheidsoptreden in het algemeen en voor de verschillende collectieve voorzieningen. Deze elementen betreffen de kerntaken van de verzorgingsstaat, te weten fysieke bescherming van de burgers, het bieden van bestaanszekerheid aan burgers, en de instandhouding van essentiële voorzieningen, waaronder volksgezondheid en onderwijs.

De eerste conclusie is dat in de afgelopen tien jaar de publieke steun voor een gelijkere verdeling van inkomens en bezit sterk is toegenomen. In een periode van hoogconjunctuur resulteert het maatschappelijke verdelingsproces in meer ongelijkheid; daarentegen is thans ruim twee derde van de bevolking voor verkleining van inkomensverschillen en ruim de helft voor vermindering van de ongelijkheid in bezit.

Ten tweede blijkt er in de Nederlandse samenleving een stevig draagvlak te zijn voor de sociale zekerheid. Twee derde van de bevolking is hierover tevreden. Het oordeel over de toereikendheid van de meeste uitkeringen fluctueert al lange tijd met de welvaart. De uitkeringen krachtens de Nabestaandenwet worden in 2000 slechts door 40% van de ondervraagden als toereikend gekwalificeerd. Ongeveer de helft van het publiek

vindt de uitkeringen krachtens de Bijstandswet, de AOW en de WAO voldoende. Ziek-tewet en Werkloosheidswet scoren op dit punt veel hoger; hier acht meer dan driekwart van de bevolking de uitkeringen voldoende.

De derde algemene conclusie luidt dat de burgers in meerderheid duidelijk bezorgd zijn over de uitvoering van de overheidstaken die zij min of meer als basisvoorzieningen beschouwen, zoals het handhaven van de openbare orde, het bestrijden van de criminaliteit, het bevorderen van de leefbaarheid in de steden en het in stand houden van voorzieningen voor zieken en ouderen. Slechts een vijfde van het publiek geeft de overheid op het terrein van ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding een ruime voldoende. Driekwart wenst op dit punt een krachtiger beleid. Met betrekking tot de zorg oordeelt slechts 13% positief en wenst 88% een grotere inspanning van de overheid. In beide gevallen waren de opvattingen in 1995 weliswaar minder negatief, maar ook toen reeds ongunstig. De opvattingen over onderwijs zijn in de onderzochte periode duidelijk negatiever geworden. In 2000 vindt de helft van de ondervraagden dat er te weinig wordt gedaan voor het onderwijs.

Deze kritische opstelling over belangrijke onderdelen van het overheidsbeleid laat onverlet dat driekwart van de burgers in het algemeen tevreden is over het regeringsbeleid en dat twee derde positief oordeelt over het overheidsoptreden. Er is echter in het laatste jaar een kleine teruggang opgetreden. De berichtgeving over de gebrekkige uitvoering van overheidstaken zal hierbij zeker een rol hebben gespeeld.

Ten vierde kan worden vastgesteld dat de weergegeven opvattingen breed in de samenleving worden gedeeld. Er zijn geen scherpe verschillen tussen de diverse sociale groepen en de politieke oriëntaties. Wat betreft nivellering springen weliswaar de hogere inkomensgroepen eruit, maar ook zij volgen de algemene trend, zij het op afstand. De gepensioneerden zijn de enige groep die wat minder tevreden is over de sociale zekerheid. De ouderen en laagopgeleiden zijn bezorgder dan anderen over basisvoorzieningen. Hoogopgeleiden steunen wat meer de culturele voorzieningen. Het algemene oordeel over het regeringsbeleid varieert nauwelijks per sociale groep. Waar het gaat om de politieke oriëntaties, zijn er enige voor de hand liggende verbanden. Linksgeoriënteerden zijn wat meer voor nivellering, willen overheidsuitgaven vaker verhogen, wensen meer overheidsinspanningen voor zaken als opvang van allochtonen of kinderopvang, en hebben minder behoefte aan extra inzet voor ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding. De verschillen naar politieke oriëntatie blijven echter beperkt.

Noten

- 1 Er is gebruikgemaakt van het brutogezinsinkomen. Het gegeven werd genoteerd in klassen. Daardoor is het onmogelijk om een verdeling in kwartielen nauwkeurig toe te passen. De indeling van de tabel representeert dan ook een benadering van de verdeling in kwartielen.
- 2 Slechts enkele procenten vonden de belasting te laag of wilden deze verhogen.
- 3 De WAO en de Ziektewet zijn gevolgd sinds 1978.
- 4 De meningen over de hoogte van de uitkeringen zijn weergegeven met 'te hoog, voldoende, onvoldoende'. In deze rapportage zijn 'voldoende' en 'te hoog' samengenomen, zodat 'voldoende' tegenover 'onvoldoende' staat.
- 5 Strikt genomen heeft de vraag naar de gewenste hoogte van de uitkering ingevolge de Ziektewet geen zin, omdat de uitkering institutioneel op 100% van het laatst verdiende loon is gefixeerd. Het oordeel volgt in de tijd echter de andere oordelen, waaruit volgt dat het hier vooral een houdingsgegeven betreft. Het publiek reageert vooral op het idee 'uitkering' en minder op de feitelijke stand van zaken.
- 6 De scores van de afzonderlijke uitkeringen zijn bij elkaar geteld volgens de Likert-methode. De houdingsschaal die zo ontstond is gestandaardiseerd op het bereik 0-100. Er is gebruikgemaakt van een zelfplaatsing naar politieke oriëntatie op een vijfpuntsschaal. 'Zeer links' werd bij 'links' geteld, 'zeer rechts' werd bij 'rechts' getrokken.
- 7 Noch de Gini-, noch de Theil-coëfficiënt laten volgens opgaven van het CBS een duidelijke ontwikkeling zien.
- 8 De gegevens zijn hier niet gepubliceerd.
- 9 De cijfers voor de uitgaven in het algemeen en die voor de openbare voorzieningen zijn onderling onvergelijkbaar, doordat het aantal antwoordcategorieën van de vragen verschilt. De ontwikkelingen van beide tijdreeksen leent zich vanzelfsprekend wel voor vergelijking. Het 'stijgen' bij de uitgaven voor openbare voorzieningen is de optelsom van 'sterk stijgen' en 'een beetje meer stijgen'.
- 10 De ondervraagden legden zestien kaartjes met de doeleinden op een stapel van meest belangrijk naar minst belangrijk.
- 11 Het is mogelijk dat er hier sprake is van een zogenoemd plafondeffect.
- 12 PCA, tweefactoroplossing, varimaxrotatie, verklaarde variantie 25%. Drie- en vierfactoroplossingen leveren slecht interpreteerbare resultaten op. De toepassing van PCA is in dit geval tot op zekere hoogte discutabel, omdat het een rangordening betreft, zodat de gegevens niet langer onafhankelijk van elkaar zijn. Daar het aantal plaatsingen van zestien toch nog hoog is, werd dit bezwaar genegeerd.
- 13 Inglehart maakt gebruik van verschillende operationaliserings. Allereerst is er een korte schaal. Daarbij wordt de respondent gevraagd om uit vier doeleinden de belangrijkste aan te wijzen: orde handhaven, meer inspraak bij beslissingen van de overheid, prijsstijgingen tegengaan, vrijheid van meningsuiting garanderen. Daarna kiest de respondent uit dezelfde set van items het op één na belangrijkste doel uit. Twee van de items zijn postmaterialistisch: inspraak en meningsuiting. De andere twee zijn materialistisch. Uit de beantwoording laat zich een vierdeling construeren: tweemaal een materialistisch item gekozen, tweemaal een postmaterialistisch item gekozen, de eerste maal een materialistisch item en tweede maal een postmaterialistisch item gekozen, de eerste maal een postmaterialistisch en de tweede maal een materialistisch item gekozen. De beide laatste keuzen representeren tussentypen.
Later heeft Inglehart ook een lange batterij gebruikt, waarbij de respondent wordt gevraagd om twaalf doeleinden te rangordenen (Inglehart 1990). De items vormen de basis van de vraag die in tabel 3.5 werd gerapporteerd. Het bestrijden van de milieuverontreiniging en van de werkloosheid, het op peil houden van de sociale zekerheid, en een goede opvang van allochtonen werden in 1992 toegevoegd.
- 14 Er is gebruikgemaakt van de zogenoemde korte Inglehart-schaal, die in Culturele veranderingen in Nederland is opgenomen (zie noot 13). De tussentypen zijn in deze rapportage samengenomen.
- 15 De correlaties zijn berekend met behulp van de factorscores.
- 16 PCA, driefactoroplossing, varimaxrotatie, verklaarde variantie 40%. De twee-, vier- en vijf-factoroplossingen leverden minder goed interpreteerbare resultaten op.

- 17 Er is gebruikgemaakt van de factorscores.
- 18 In het onderzoek van 2000 zijn, evenals in de voorgaande jaren, de vragen over de rapportcijfers gesteld voordat de vragen over eventuele uitbreiding van het beleid werden voorgelegd. In de presentatie van dit hoofdstuk is de volgorde omgekeerd. De indeling van voorzieningen, afgeleid uit de PCA-analyse van de items over het voeren van meer, minder of hetzelfde beleid, is hier gehandhaafd. Er is afgezien van het gebruik van factorscores, ontleend aan de PCA-analyse op de rapportcijfers. Deze analyse levert overigens ongeveer dezelfde factoren of houdingen op. Kleine verschillen daargelaten, komt alleen de onderwijsfactor er wat anders uit te zien. Naast de beide onderwijsvormen laadt ook de vrije tijd hoog op de factor. Er zijn zwakke ladingen van de zorg, de ordehandhaving en de sociale zekerheid. PCA-analyse, driefactoroplossing, verklaarde variantie 54%.
- 19 Bij het onderscheiden tussen materialisten en het postmaterialisten maakt ordehandhaving zelfs deel uit van de operationalisering.
- 20 De letterlijke tekst van de stelling luidt als volgt: 'Onze sociale problemen zouden grotendeels zijn opgelost als we op de een of andere manier de misdadige, onmaatschappelijke en zwakzinnige elementen uit de samenleving zouden kunnen verwijderen.'
- 21 PCA-analyse, driefactoroplossing, varimaxrotatie, verklaarde variantie 65%. Alle meningen werden gescoord in de richting van 'tolerantie'.
- 22 Voor de correlaties is gebruikgemaakt van de factorscores.

Literatuur

Becker (2000)

J.W. Becker. Zijn culturele veranderingen autonoom? Een terugblik op het project Culturele veranderingen in Nederland. In: Nederlandse Vereniging voor Marktonderzoek en Informatiemanagement. Jaarboek 2000. Haarlem: De Vrieseborch, 2000.

Inglehart (1990)

R. Inglehart. Cultureshift in advanced industrial society. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1990.

SCP (1994)

Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994.

SCP (1998)

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier Bedrijfsinformatie, 1998.

SCP (1999)

Sociale en Culturele Verkenningen 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier Bedrijfsinformatie, 1999.

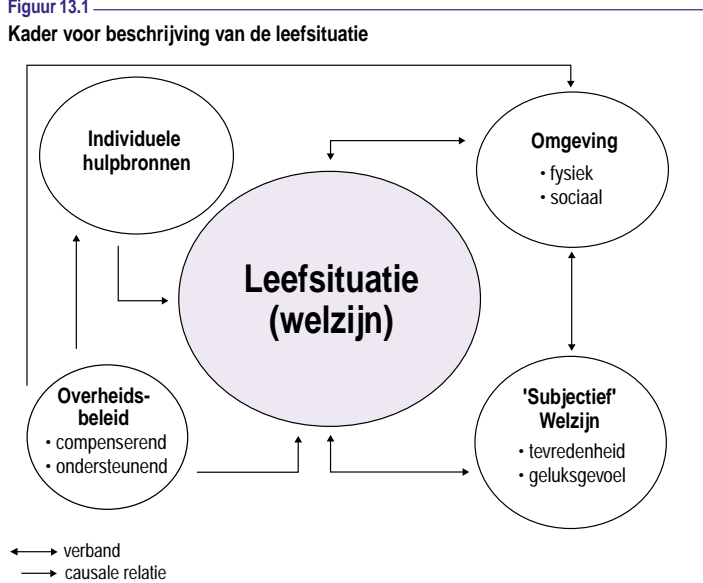
13 SAMENVATTENDE BESCHOUWING OVER DE SOCIALE STAAT

13.1 Cijfers, analyses en opinies

De vele cijfers en analyses uit de voorgaande hoofdstukken worden in dit hoofdstuk in een overzichtelijke samenvatting gepresenteerd. Resultaat is een kernachtige beschrijving van de leefsituatie van de Nederlandse bevolking, en van de mening die zij over de eigen situatie heeft. De bevindingen geven aanleiding tot een korte bespreking van het economische en sociale beleid, zoals dat door de achtereenvolgende kabinetten in de jaren negentig is gevoerd.

De samenvatting volgt dezelfde lijn die is gevolgd in Opzet en verantwoording; het redeneerschema dat in dat hoofdstuk werd gepresenteerd en toegelicht, was de leidraad voor de opzet van *De sociale staat van Nederland* (SSN). De belangrijkste elementen uit dat schema zijn nog eens afgebeeld in figuur 13.1, een kopie van figuur 0.1.

Figuur 13.1
Kader voor beschrijving van de leefsituatie



De essentie van de redenering is dat burgers beschikken over hulpbronnen die het hun mogelijk maken om hun leven naar eigen inzicht in te richten. De keuzes die zij ter zake maken vinden hun neerslag in de leefsituatie, die zij weten te bereiken. De SSN bevat informatie over de belangrijkste hulpbronnen (§ 13.2) en over een aantal aspecten van de leefsituatie (§ 13.3). Het zijn beschrijvingen en nadere analyses op basis van objectief vastgestelde gegevens.

In aanvulling op deze algemene schets gaat de aandacht uit naar enkele groepen, voor wie de overheid gericht beleid ontwikkelt, zoals vrouwen, ouderen en allochtonen (§ 13.4). Het is niet de bedoeling een compleet beeld van deze doelgroepen te bieden – dat is te vinden in de rapportages over specifieke bevolkingscategorieën die het SCP

periodiek uitbrengt –, maar te rapporteren over enkele opmerkelijke veranderingen. Voorts wordt verslag gedaan over opinies en oordelen van burgers (§ 13.5). Dit zijn subjectieve data, die betrekking hebben op diverse aspecten van de leefsituatie en op het overheidsbeleid.

De bevindingen op de verschillende terreinen worden conform het schema, begripsmatig en empirisch zoveel mogelijk met elkaar in verband gebracht om tot een zinvolle interpretatie te komen. De voor het beleid relevante trends worden zichtbaar gemaakt door de resultaten tonen voor een periode van tien jaar, te weten de jaren negentig. Daarop volgt een korte beschouwing over sociaal beleid (§ 13.6). De SSN probeert niet het gevoerde beleid (wetenschappelijk) te evalueren; wel geeft dit boek een indruk van de mate waarin hoofddoelstellingen van beleid zijn bereikt.¹

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een eindindruk van de staat van Nederland en de beleidsopgave voor de komende jaren (§ 13.7).

13.2 Hulpbronnen

Inkomen

Het inkomen van mensen bepaalt in belangrijke mate hun mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving. Hoofdstuk 2 laat zien dat in 1999 82% van de volwassenen een eigen inkomen had; dat is 7 procentpunten meer dan in 1990. Daardoor is het gemiddeld bruto-inkomen van *alle* volwassenen gestegen van gemiddeld 11.800 euro naar 12.800 euro en is de inkomensongelijkheid tussen personen sterk gedaald. Echter, het besteedbare inkomen (bruto-inkomen na aftrek van belastingen en premies) van personen met een inkomen is nauwelijks veranderd; dit bedroeg in 1999 15.700 euro. De koopkracht van de huishoudens (het besteedbare inkomen gecorrigeerd voor omvang en samenstelling van het huishouden) is over de periode 1990-1999 met ongeveer 5% gestegen, voor een deel als gevolg van de grotere arbeidsparticipatie. Bovendien is het aantal huishoudens dat langdurig moet rondkomen van een laag inkomen (9.225 euro voor een alleenstaande in 1999) tussen 1992 en 1999 met 4% gedaald, terwijl het totaal aantal huishoudens met 12% is toegenomen. De inkomensongelijkheid voor huishoudens is nauwelijks veranderd.

De inkomenspositie van de uitkeringsgerechtigden heeft – anders dan die van de gepensioneerden – in de jaren negentig onder druk gestaan als gevolg van de veranderde regelgeving: het persoonlijke besteedbare jaarinkomen van arbeidsongeschikten is gedaald van 12.300 euro in 1990 naar 11.000 euro in 1999. De inkomens van de werklozen en bijstandsontvangers waren lager, maar stegen wel, namelijk van 9.000 euro in 1990 naar 10.100 euro in 1999. Wordt gekeken naar het (voor omvang en samenstelling gecorrigeerde) huishoudensinkomen van alle uitkeringsgerechtigden, dan blijkt dit te zijn gedaald van 10.000 euro naar 9.800 euro.

De inkomens hebben zich in de jaren negentig weliswaar in het algemeen gunstig ontwikkeld, maar in het licht van de voorspoedige macro-economische ontwikkeling is de groei van het besteedbare inkomen van personen en huishoudens gematigd geweest. Zoals uit hoofdstuk 1 blijkt, is dit onder meer een gevolg van de groei van de bevol-

king en vooral van het aantal huishoudens. Een andere belangrijke oorzaak was het kabinetsbeleid om de staatsschuld versneld af te lossen. Voorts heeft het beleid ten aanzien van de uitkeringen een negatief effect gehad op de inkomensontwikkeling van de betrokken huishoudens, waarvan het aantal overigens is afgenomen. Tenslotte is het percentage huishoudens dat meer dan de helft van zijn budget besteedt aan vaste lasten, in de periode 1990-1997 opgelopen van 6 naar 10. Daar staat tegenover dat andere goederen uit het gezinsbudget in deze periode relatief goedkoper zijn geworden.

Arbeid

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn tussen 1995 en nu buitengewoon gunstig geweest, zoals de cijfers in hoofdstuk 3 laten zien. Het aantal werkzame personen is sinds dat jaar met ongeveer 0,8 miljoen gestegen naar ruim 7,6 miljoen. De werkzame beroepsbevolking – met een arbeidstijd van minimaal 12 uur per week – bedroeg bijna 7 miljoen. Daarmee is de nettoarbeidsparticipatie (het aandeel van de bevolking tussen 15-64 jaar dat meer dan 12 uur per week werkt) gestegen van 55% in 1990 naar 65% in 2000. De gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn de laatste jaren ook zichtbaar geworden in de werkloosheidscijfers; deze zijn met bijna de helft gedaald tot onder de 200.000. Opvallend is de nog sterkere teruggang in de langdurige werkloosheid tot rond 80.000 personen in 2000.

Vanuit het participatiegezichtspunt is ook het volume van het totaal aan uitkeringen van belang. Was het aandeel uitkeringsgerechtigden in 1990 ongeveer 20% van de 18-64-jarigen, in 2000 is het gedaald naar 17,5%, voornamelijk als gevolg van de vermindering van bijstands- en WW-uitkeringen (zie hoofdstuk 1). Het aandeel arbeidsongeschikten blijft stabiel op bijna 7% (ongeveer een miljoen uitkeringsgerechtigden). Een beleidsmatig relevant criterium is de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal uitkeringsgerechtigden. Deze i/a-ratio bedroeg in 1990 71 procentpunten en in 2000 58 procentpunten. Overigens past hierbij de kanttekening dat de Nederlandse arbeidsparticipatie begin jaren negentig naar internationale maatstaven laag was.

Onderwijs

Onderwijs is een belangrijke investering in mensen en daarmee in de toekomst van de samenleving. Het is ook bij uitstek een middel waarmee gelijke kansen voor alle burgers in de samenleving kunnen worden gerealiseerd. Zoals uit de gegevens in hoofdstuk 4 blijkt, duurt de onderwijsdeelname nu gemiddeld bijna zeventien jaar, al vakt de stijging de laatste jaren af. De meisjes hebben inmiddels de jongens ingehaald. Wanneer wordt gekeken naar het scholingsniveau bij het verlaten van het voltijdonderwijs, dan blijken jongeren een hoog eindniveau te realiseren. Het aandeel met een hogeronderwijsdiploma is gestegen tot ongeveer 25%, terwijl het aandeel met hoogstens vbo/mavo is gedaald tot onder de 30%. Het aandeel met een middelbare schooldiploma schommelt rond de 35%. Zo'n 12% komt niet verder dan het basisonderwijs. Wanneer het beleidsmatig gedefinieerde criterium 'startkwalificatie' (havo/vwo/mbo-niveau) wordt gehanteerd, blijkt zo'n 40% bij het verlaten van het voltijdonderwijs niet aan deze norm te voldoen.

Ook wanneer zij niet meer leerplichtig zijn, blijven mensen opleidingen volgen, zowel voor hun beroepsloopbaan als voor hun algemene ontwikkeling. Sinds het midden van de jaren negentig stijgt de deelname aan een aantal vormen van volwasseneneducatie weer. Dit geldt zeker voor de kwalificerende opleidingen, en in het bijzonder de bedrijfsopleidingen. Dit betekent dat het eindniveau na het verlaten van het initiële onderwijs nog iets stijgt. Zo bereikt 75% van de jongvolwassenen uiteindelijk toch het niveau van de startkwalificatie. Overigens gaat het de volwasseneneducatie niet over de gehele linie voor de wind. Zoals bekend, is het onderwijsniveau van de uitkeringsgerechtigden relatief laag; mede hierdoor nemen zij ook minder deel aan volwasseneneducatie.

Op het punt van de kwalificerende opleiding is echter de kloof tussen werkenden en niet-werkenden in de afgelopen jaren nog groter geworden. Dit komt onder meer doordat niet-werkenden geen toegang hebben tot bedrijfsopleidingen, die in de tweede helft van de jaren negentig een grote vlucht hebben genomen. Als gevolg van het *insiders-outsider*-effect hebben uitkeringsgerechtigden minder kans om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken.

De sterk gestegen deelname aan het onderwijs heeft ertoe geleid dat het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking als geheel is toegenomen. In de betrekkelijk korte periode van 1991 tot 1999 is het aandeel van de bevolking met een afgeronde hogeronderwijsopleiding gestegen van 18% naar 23%; het aandeel lager opgeleiden (niet meer dan basisonderwijs) verminderde van 21% naar 15%, ondanks de instroom van laagopgeleide migranten. Overigens scoort Nederland internationaal gezien niet meer dan gemiddeld en neemt de meeropbrengst van een hogere opleiding in de vorm van extra inkomen af.

Conclusie

De algemene conclusie is dat de Nederlandse bevolking nu over meer hulpbronnen beschikt dan tien jaar geleden. Zij heeft daarmee meer mogelijkheden gekregen om de leefsituatie te verbeteren. Veel meer mensen zijn gaan werken en minder mensen staan gedwongen aan de kant. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de groei van het aantal inkomensstrekkers en aan de stijging van het besteedbare inkomen van huishoudens. Voorts neemt de scholingsgraad van de Nederlandse bevolking (25-74 jaar) nog steeds toe, hetgeen vanuit het perspectief van de verdeling van hulpbronnen positief kan worden gewaardeerd. Dit laat echter onverlet dat de voorspoed voorbijgaat aan huishoudens met een groot aandeel vaste lasten en aan huishoudens met een langdurig laag inkomen.² Tenslotte: een niet onaanzienlijke groep sluit het initiële onderwijs af op een laag niveau, waardoor de maatschappelijke start niet bepaald gunstig is.

13.3 Leefsituatie

Gezondheid

De gezondheid behoort naar de mening van de overgrote meerderheid van de bevolking tot de belangrijkste aspecten van de leefsituatie. De gezondheidstoestand van de bevolking, beschreven in hoofdstuk 5, kan aan de hand van twee typen indicatoren worden

bepaald, namelijk levensverwachting en de aanwezigheid van beperkingen. De levensverwachting van de gehele Nederlandse bevolking neemt nog steeds toe. Voor de in 2000 geboren jongens bedraagt deze 75 jaar en voor meisjes 80 jaar. Op 65-jarige leeftijd bedroeg de levensverwachting voor mannen in 1990 14,4 jaar en voor vrouwen 19 jaar; in 1998 waren deze cijfers 15 jaar en 19,2 jaar.

Overigens is de levensverwachting niet gelijkmatig verdeeld over de verschillende sociaal-economische groepen binnen de bevolking. Voor de individuele persoon is echter het aantal jaren dat in goede gezondheid kan worden doorgebracht, wellicht belangrijker. Het aantal jaren dat Nederlanders van 65 jaar en ouder naar verwachting nog in goede lichamelijke gezondheid kunnen leven, daalt echter en bedraagt voor mannen 5,0 jaar en voor vrouwen 4,4 jaar. Deze ontwikkeling is onder meer een neveneffect van de verbeterde geneeskunde. Overigens behoeven mensen zichzelf niet ongezond te vinden. De gemiddelde periode die mensen op 65-jarige leeftijd hun gezondheid nog als goed zullen ervaren, bedraagt ongeveer 9 jaar. Hier is echter ook sprake van een dalende tendens.

De tweede indicator voor gezondheid is het vóórkomen van diverse soorten beperkingen. Van de bevolking heeft 8% psychische problemen, ervaart 9% matige of ernstige lichamelijke beperkingen en heeft 24% een langdurige aandoening. Desalniettemin ervaart 86% van de mensen de gezondheid als (zeer) goed. Het lijkt erop dat langdurige aandoeningen en fysieke beperkingen in de tijd licht toenemen; het vóórkomen van psychische problemen verandert weinig. De beperkingen komen relatief vaak voor bij laagopgeleiden, personen uit de laagste inkomensgroepen en bij uitkeringsgerechtigden.

De gezondheidstoestand is het resultaat van een complex van factoren. Leefstijl en gezondheidszorg zijn twee belangrijke determinanten. Bijna de helft van de bevolking vertoont voor gezondheid risicovol gedrag, zoals te veel eten, roken, alcohol drinken en te weinig bewegen. Vooral van roken staat vast dat het een belangrijke bijdrage levert aan de voortijdige sterfte. Ook hier blijken mensen met een lage sociaal-economische status het hoogst te scoren. Dit verklaart ook voor een belangrijk deel de relatief lage levensverwachting van deze groepen.

De toegankelijkheid van de zorg is op twee manieren vastgesteld. Er is gekeken naar het gebruik van medische voorzieningen en naar de wachtlijsten. In het hoofdstuk Quartaire sector zijn bovendien de kosten van de zorg in kaart gebracht. Uit de gebruikscijfers kan worden afgeleid dat de Nederlandse zorg toegankelijk is voor de kwetsbare groepen, zoals ouderen, mensen met beperkingen en, meer in het algemeen, mensen die hun gezondheid als minder goed kwalificeren. Dit geldt ongeacht de sociaal-economische status (opleiding, arbeidsmarktpositie en inkomen). Dat houdt in dat het meergebruik van ouderen, laagopgeleiden en lage inkomensgroepen samenhangt met hun gezondheidstoestand.

Voor de wachtlijsten in de gezondheidszorg bestaat pas sinds enkele jaren maatschappelijke aandacht, in het bijzonder waar het gaat om de sector verpleging en verzorging. Dit betekent dat er nog geen representatieve, de gehele zorg bestrijkende gegevens over

het aantal wachtenden en de wachttijd beschikbaar zijn. Uit de bestaande overzichten kan echter wel worden afgeleid dat er in de gehele zorg aanzienlijke problemen bestaan. Alleen de huisartsenzorg is hiervan tot nu toe min of meer verschoond gebleven.

Wonen

Wonen is een basisvoorziening in het bestaan. De eisen die aan een dergelijke voorziening worden gesteld, veranderen in de loop van de tijd en zijn sterk afhankelijk van de welvaart en sociaal-culturele ontwikkelingen. Relevante woonkenmerken zijn omvang, bouwwijze, kwaliteit en locatie van de woning. Het aantal woningen per 1.000 inwoners is in de jaren negentig met ruim 10% toegenomen; desondanks is er nog steeds sprake van een kwantitatief en vooral kwalitatief woningtekort. Elk jaar worden via nieuwbouw woningen aan de voorraad toegevoegd; echter, in 1999 heeft dit aantal een dieptepunt bereikt van 70.000, tegenover 100.000 in 1990. De nieuwe woningen bieden gemiddeld meer ruimte en kwaliteit; het gaat vooral om woningen met een grotere woonkamer en groot aandeel twee-onder-één-kapwoningen. De woningmarkt is de laatste jaren gedomineerd door de toename van het eigenwoningbezit; het percentage eigen woningen is gestegen van ongeveer 43 in 1990 naar 51 in 1998. Nieuwbouwwoningen bestaan zelfs voor ongeveer twee derde uit koopwoningen. De voor de leefsituatie beslissende vraag is natuurlijk voor wie deze woningen bereikbaar zijn.

Het eigenwoningbezit is over de hele linie gestegen, maar het zijn vooral de paren en de huishoudens met lagere en middeninkomens die een eigen huis hebben gekocht. Ook alleenstaanden en jongeren stappen vaker in de koopmarkt. Deze ontwikkeling verklaart voor een deel de toename van de woonlasten bij eigenaren-bewoners. In de onderste helft van de inkomensverdeling. De gemiddelde koopquote, waarin de jaarlijks direct te maken kosten voor het wonen zijn verdisconteerd, was in 1990 nog geen 12% en in 1998 ruim 15% van het besteedbare inkomen.

Ook in de huursector zijn er veranderingen opgetreden. Niet alleen wordt de sector relatief kleiner, maar ook is huren duurder geworden, deels als gevolg van kwaliteitsverbeteringen. De kale huur per maand bedroeg in 1990 gemiddeld 203 euro en in 2000 326 euro; wanneer alleen de inflatie verdisconteerd zou zijn geweest, had de gemiddelde huur slechts 253 euro bedragen. Het aandeel goedkope huurwoningen (met in 1998 een huur van 318 euro per maand) is afgenomen van ruim eenderde tot een kwart van de totale voorraad. De verdeling van de woningen wordt bepaald door huishoudenssamenstelling en -inkomen. Huishoudens met lagere inkomens wonen vooral in de goedkope huurwoningen; daarnaast ontvangen zij vaak huursubsidie. Eenoudergezinnen en alleenstaanden domineren in dit segment van de woningmarkt. Paren en volledige gezinnen met kinderen wonen minder in de goedkope huurwoningen. Om te kunnen wonen, doen steeds meer huishoudens een beroep op huursubsidie; in 1990 was dit bijna 25% en in 1998 30% van de huishoudens die huren. Hiervoor zijn verschillende factoren verantwoordelijk. Eerstens zijn daar de huurontwikkeling en

het meergebruik als gevolg van veranderingen in regelgeving en de extra voorlichting over de huursubsidie. Maar ook het achterblijven van de inkomens van de betrokken huurders is een factor van betekenis. Alles bij elkaar leidt dit ertoe dat de huurquote (kale huur na aftrek van de huursubsidie) is gestegen van ruim 18% in 1990 naar ruim 24% in 1998; voor het laagste inkomenskwartiel zijn deze percentages 24 en 32.

Zoals uit voorgaande blijkt, zijn de ontwikkelingen op de woningmarkt positief, maar er is wel enige divergentie. Enerzijds zijn er meer mensen die zich (via koop) betere huisvesting kunnen veroorloven en hieraan een groter deel van het inkomen besteden. Anderzijds zijn er groepen die weliswaar een kwalitatief redelijke (huur)woning hebben – slechte woningen zijn er in Nederland nauwelijks – , maar hiervoor een groter deel van het inkomen moeten opofferen, ondanks de toegenomen huursubsidie.

Veiligheid

Veiligheid behoort tot de essentiële bestaansvoorwaarden en heeft het afgelopen decennium hoog op de maatschappelijke agenda gestaan. Het merendeel van de bevolking ziet criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen. In 1999 ondervond de Nederlandse bevolking naar schatting 4,8 miljoen delicten, een lichte stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Bijna een miljoen ervan behoorde tot de gevoelige categorie ‘gewelddelicten’ (mishandeling, bedreiging en seksuele delicten). Juist deze categorie is licht in omvang toegenomen. Bij de politie werden 1,6 miljoen delicten gemeld.

Vanuit de leefsituatiebenadering is relevant hoe groot de kans is dat mensen slachtoffer worden van criminaliteit. In 1999 werd ruim een kwart van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder slachtoffer van veelvoorkomende criminaliteit, een vijfde deel zelfs meerdere keren. Ruim 5% werd slachtoffer van een gewelddelict, ruim 12% van een vermogensdelict en bijna 12% van vernielingen. Daarnaast werd nog eens 1,5% geconfronteerd met doorrijden na een ongeval. Deze percentages hebben in de jaren negentig enigszins gefluctueerd, maar blijven op langere termijn ongeveer gelijk. Hoewel de gewelddelicten volgens de slachtofferenquêtes min of meer gelijk blijven, laten de politiestatistieken op dit punt een trend omhoog zien. Opvallend is dat inbraak afneemt, wellicht als gevolg van de massale preventieactiviteiten, terwijl het aantal vernielingen stijgt.

De kans om slachtoffer te worden is niet voor iedereen even groot. Zo blijken jongeren relatief vaker slachtoffer te worden, vooral van gewelddelicten. Ook worden mannen vaker slachtoffer dan vrouwen. Bovendien is de kans groter voor personen in stedelijke gebieden. De kans slachtoffer te worden wordt uiteraard niet bepaald door de sociale kenmerken als zodanig, maar door de hieraan gerelateerde dagelijkse activiteiten en leefstijl.

Slachtoffers kunnen lichamelijke, materiële en emotionele gevolgen ondervinden van de delicten. Bij mishandeling en bij ongevallen waarbij de ander doorrijdt, is er overwegend sprake van licht lichamelijk letsel (40% tot 60%). Ernstig letsel komt relatief zelden voor, maar heeft uiteraard wel een sterke impact, zowel bij het slachtoffer als

bij het publiek. De slachtoffers hebben overwegend (60%) geringe materiële schade; door het grote volume gaat het echter nog om 1,1 miljard euro. Ernstige emotionele gevolgen treden op in 10% van de gevallen.

De daders of verdachten van de criminaliteit zijn voor 90% mannen; de politie spoort er zo'n 250.000 per jaar op. Bij economische en seksuele delicten zijn het in overgrote meerderheid mannen die worden verdacht. Alleen bij eenvoudige vermogensmisdriven is het aandeel verdachte vrouwen substantieel. Voorts blijkt de laatste jaren het aantal minderjarige verdachten gestegen. Het aandeel verdachte 12-17-jarigen was in 1990 3% en in 1999 4%; het aandeel van de jeugdigen op het totaal van verdachten steeg van 15% in 1990 naar 18% in 1999. Daarnaast is ongeveer eenderde van alle verdachten van allochtone herkomst, dat wil hier zeggen: in het buitenland geboren.

Uit deze en andere in hoofdstuk 8 gepresenteerde gegevens blijkt dat de veiligheids-situatie weliswaar niet over de gehele linie verslechtert, maar zeker niet onder controle is. Dit betekent dat de Nederlandse samenleving, en in het bijzonder de overheid, niet geheel voorziet in een wezenlijke behoefte van haar burgers.

Cultuur, recreatie en sport

Mensen onderscheiden zich sterk van elkaar in de vrijetijdsbesteding. Hierin ontwikkelen zij hun eigen leefstijl. In hoofdstuk 6 zijn gegevens over een aantal vrijetijds-activiteiten bij elkaar gebracht. Daarbij is de nadruk gelegd op activiteiten die van overheidswege worden gestimuleerd.

De omvang van de activiteiten wordt in principe bepaald door het tijd- en geldbudget. Over de ontwikkeling van de hoeveelheid vrije tijd zijn nog geen gegevens beschikbaar³. Het is echter geen gewaagde veronderstelling, dat de hoeveelheid vrije tijd enigermate zal zijn afgenomen als gevolg van de fors toegenomen arbeidsparticipatie van voornamelijk vrouwen. De reële consumptieve vrijetijdsbestedingen van huishoudens, zowel binnens- als buitenshuis, zijn ondanks de gematigde ontwikkeling van de besteedbare inkomens omhoog gegaan van ongeveer 2400 euro in 1990 naar 2900 euro in 1999. Zij maken tegenwoordig een groter aandeel uit van de totale bestedingen van huishoudens. Deze veranderingen in de condities voor vrijetijdsbesteding hebben niet geleid tot substantiële wijzigingen in het aantal vrijetijdsactiviteiten. Wel is de frequentie waarmee een aantal activiteiten worden beoefend, licht afgenomen.

Het bezoek aan culturele instellingen is in de jaren negentig, mede dankzij het groeiende aanbod, toegenomen van 67% tot 72% van de bevolking. Daarbij is het publieks-bereik van de traditionele kunsten afgenomen en heeft het populaire aanbod meer belangstelling getrokken. Met name het bioscoopbezoek steeg weer na een jarenlange stagnatie.

De amateurkunstsector heeft voor de meeste onderdelen het aantal beoefenaren op peil weten te houden; de intensiteit van de beoefening lijkt echter wat in het gedrang te zijn gekomen. Bovendien veranderen de organisatievormen waarbinnen aan deze

activiteiten wordt deelgenomen. In plaats van verenigingen zijn er lossere verbanden gekomen. Overeenkomstige ontwikkelingen zijn waar te nemen bij de sport. Het percentage sporters onder de bevolking steeg licht, van 63 naar 65, maar de frequentie waarmee wordt gesport, daalt, en ook het lidmaatschap van verenigingen loopt terug.

Zoals op basis van eerder verricht onderzoek mocht worden verwacht, zijn, naast uiteraard de leeftijd, het inkomen en vooral het opleidingsniveau belangrijke determinanten voor bijna alle vormen van vrijetijdsbesteding. Jongeren en hoogopgeleiden zijn sterk oververtegenwoordigd – de jongeren in de sport, de amateurkunst en in de populaire cultuur, de hoogopgeleiden bij alle cultuuruitingen, bezoek aan natuurgebieden en ook in de sport.

Concluderend kan worden gesteld, dat de vrijetijdsbesteding van de bevolking wat onder druk staat. Weliswaar is het aanbod toegenomen en wordt er meer geld besteed, maar de intensiteit lijkt af te nemen, zeker waar het gaat om de door de overheid gesubsidieerde activiteiten. De ongelijke verdeling over de sociale statuscategorieën handhaaft zich, maar de verdeling over leeftijdsgroepen wordt gelijkmatiger.

Leefsituatie-index

In de voorgaande paragrafen zijn vier wezenlijke aspecten van de leefsituatie – gezondheid, wonen, veiligheid en vrijetijdsbesteding – apart beschreven en zijn verbanden gelegd tussen de uitkomsten op deze terreinen en de hulpbronnen van mensen. Het SCP heeft een maat geconstrueerd waarin de scores op de verschillende aspecten van de leefsituatie langs statistische weg zijn gereduceerd tot één index. Aan de hand van deze index kan de leefsituatie voor Nederland als geheel en voor de diverse groepen in de tijd worden beschreven. De index is voor 1997 op 100 gesteld

Gezien de uitkomsten op de deelgebieden, is het niet verwonderlijk dat de leefsituatie in de periode 1997-1999 licht, namelijk met 1 punt, is verbeterd. Ook gingen de meeste groepen er op vooruit. Vooral 55-64-jarigen, eenoudergezinnen en paren zonder kinderen profiteerden van de vooruitgang. Laagopgeleiden, mensen met lage inkomens en allochtonen zagen hun situatie verder verslechteren, als gevolg van vooral hun minder goede gezondheid, lage sociale participatie en geringere sportdeelname. Overigens gingen deze groepen er niet over de hele linie op achteruit. Zo verbeterden de lage inkomensgroepen hun woonsituatie, kregen laagopgeleiden meer consumptiegoederen ter beschikking en gingen allochtonen vaker op vakantie.

De hulpbronnen blijken, conform de verwachting, van belang te zijn voor de kwaliteit van de leefsituatie. Inkomen is in alle onderzochte jaren de belangrijkste hulpbron, gevolgd door opleiding. Daarnaast neemt voor het verklaren van verschillen de leeftijd in belang toe, evenals de arbeidsmarktpositie. Door enkele demografische en economische ontwikkelingen zijn de verschillen in huishoudensvormen minder belangrijk geworden.

13.4 Verschillen per groep

Zoals in het voorgaande reeds is aangestipt, zijn de hulpbronnen ongelijk verdeeld over de diverse groepen in de samenleving. Voorts ontwikkelt voor sommige groepen de leefsituatie zich (zeer) gunstig, terwijl andere daarbij (sterk) achterblijven. In deze paragraaf worden de uitkomsten uitgesplitst voor enkele doelgroepen en vergeleken met de gemiddelde trend of met de relevante vergelijkingscategorie.

Vrouwen

Wanneer naar de verhouding tussen mannen en vrouwen wordt gekeken, blijkt dat de opmars van vrouwen bij het verwerven van hulpbronnen doorgaat. Meisjes hebben jongens nu tot op het hoogste onderwijsniveau ingehaald. Dit werkt door in de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid. De brutoparticipatiegraad van vrouwen (percentage vrouwen van 15-64 jaar dat werkt) is toegenomen van bijna 44% in 1990 tot rond 55% in 2000. Als wordt gekeken naar de winnaars op de arbeidsmarkt van de afgelopen jaren, dan blijken vrouwen voorop te lopen. Ondanks de inzinking op de arbeidsmarkt medio jaren negentig, weten zij in de periode 1991-1994 hun aandeel met enkele procenten te vergroten; in de tweede helft van de jaren negentig versnellen zij het tempo nog. In het bijzonder stijgt de participatie voor de leeftijdscategorie 50-64 jaar fors, al blijft het niveau relatief laag. Vrouwen dragen extra bij aan de positieve omslag van de trend in arbeidsparticipatie van ouderen.

De ontwikkelingen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt hebben er uiteraard toe geleid dat het persoonlijke besteedbare inkomen van werkende vrouwen is toegenomen, van 11.600 euro in 1990 tot 12.300 euro in 1999, een stijging tegen de algemene trend in. Door het hoge aandeel parttime werkenden onder vrouwen is het inkomen niet nog hoger uitgevallen.

De gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen zijn aanzienlijk. Vrouwen leven ongeveer vijf jaar langer dan mannen, maar hebben meer lichamelijke beperkingen en psychische problemen. Bij de langdurige aandoeningen is het verschil echter aanzienlijk kleiner. De minder risicovolle leefstijl van vrouwen correspondeert met de langere levensverwachting. Vrouwen maken meer gebruik van medische voorzieningen, wat grotendeels wordt verklaard door hun slechtere gezondheidstoestand.

Wonen is een zaak van huishoudens en niet van personen, mannelijk of vrouwelijk. Maar omdat eenoudergezinnen overwegend vrouwelijke gezinshoofden hebben (85%), dienen die hier toch genoemd te worden. Eenoudergezinnen behoren voor meer dan de helft tot de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid en zijn voor ruim 40% aangewezen op goedkope huurwoningen. Zij betalen bijna een kwart van hun beschikbare inkomen aan kale huur.

Ten aanzien van veiligheid is het beeld anders. Vrouwen lopen minder kans slachtoffer te worden van criminaliteit dan mannen. Dat geldt voor alle delicten en in het bijzonder voor geweld of dreiging. Dit laat onverlet dat vrouwen vaker slachtoffer zijn van seksuele delicten.

In de culturele sfeer zijn er substantiële verschillen tussen mannen en vrouwen bij de traditionele podiumkunsten en bij de deelname aan amateurkunstbeoefening. Deze verschillen zijn waarschijnlijk terug te voeren op seksespecifieke belangstelling en op de opleiding. Bij de sport is er nauwelijks differentiatie. Hetzelfde geldt voor recreatieve bezoeken. Dit laatste is niet verwonderlijk, aangezien deze bezoeken meestal in huishoudensverband plaatsvinden.

Dit summiere overzicht toont dat de vrouwen zich meer hulpbronnen hebben verworven. De emancipatie op de terreinen van onderwijs, arbeid en inkomen is toegenomen. Vrouwen dragen in belangrijke mate bij aan de positieve ontwikkelingen op deze terreinen. Wanneer men de hier behandelde aspecten van de leefsituatie – gezondheid, wonen, veiligheid en vrijetijdsbesteding – overziet, zijn vooral de gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen relevant, ten voordele van de vrouwen. Voor het overige zijn er weinig substantiële verschillen in de leefsituatie. Dit wordt bevestigd door de scores van mannen en vrouwen op de leefsituatie-index. Mannen scoren gemiddeld (nog) wel beter, maar de verschillen zijn niet groot.

Ouderen (65+)

Ouderen vormen een heterogene groep met nogal verschillende inkomens- en opleidingsniveaus en uiteenlopende leefsituaties. Hun gedragingen weerspiegelen deels wat in de voorafgaande levensfasen aan hulpbronnen en competenties is verworven, deels de emancipatie van ouderen in de huidige samenleving.

De ouderen hebben zich in de jaren negentig politiek gemanifesteerd, en met name hun inkomenspositie op de politieke agenda geplaatst. Uit de cijfers blijkt dat het besteedbare jaarinkomen van ouderen meer dan gemiddeld is gestegen, van 12.000 euro in 1990 naar 13.000 euro in 1999. De koopkracht van huishoudens van ouderen is – zeker de laatste jaren – nog wat meer gestegen, namelijk van 13.700 euro naar 13.800 euro per jaar. Ook het aandeel ouderen met een langdurig laag inkomen is gedaald, van 15% in 1992 naar 11% in 1999. Fiscale faciliteiten en de koppeling van de AOW aan de contractloonontwikkeling hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan deze gunstige ontwikkeling.

Het inkomen van ouderen is voor een groeiend deel opgebouwd uit pensioenen. Echter, als een werkende voortijdig de arbeidsmarkt verlaat vanwege arbeidsongeschiktheid of vroegtijdig pensioen, stagneert zijn pensioenopbouw. In 1990 was nog slechts 26% van de 55-64-jarigen aan het werk; in 2000 was dit opgelopen tot 34%, waarmee een trendbreuk tot stand is gekomen. Het hoger worden van de uittredingsleeftijd is voor een deel toe te schrijven aan de versoering van de uittredingsregelingen. Vooral het percentage vrouwen dat blijft werken, stijgt.

Voorts is het opleidingsniveau van de ouderen relevant voor hun leefsituatie. De eerderesignaleerde stijging van het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking voltrekt zich per leeftijdscohort. Binnen de groep 60-plussers – de feitelijk gepensioneerden – is nu reeds sprake van een behoorlijke toename van het aandeel middelbaar en hoogopgeleiden, namelijk van nog geen 40% naar ruim 50% in tien jaar tijd. Het percentage

met alleen basisonderwijs is gedaald van ongeveer 35 naar bijna 20. Bovendien is de deelname van ouderen aan (vormende) volwasseneneducatie duidelijk stijgende, mede als gevolg van het hogere opleidingsniveau van de jongste lichte ouderen.

De mate waarin ouderen beperkingen ondervinden als gevolg van ziekten en ouderdom, begrenst hun participatie in de samenleving. Zoals uit de in hoofdstuk 5 gepresenteerde cijfers blijkt, brengt ouderdom relatief vaak lichamelijke beperkingen en langdurige aandoeningen met zich mee. Deze behoeven echter niet per definitie te leiden tot ongezondheid. 70% van de ouderen ervaart de eigen gezondheid als (zeer) goed. Zoals eerder gezegd, is op 65-jarige leeftijd de levensverwachting met een als goed ervaren gezondheid dan ook zo'n negen jaar, het dubbele van de levensverwachting zonder beperkingen. Tegen deze achtergrond is het daarom zinvol onderscheid te maken tussen ouderen onder en boven de 75 jaar.

Het is niet verwonderlijk dat ouderen meer gebruikmaken van medische voorzieningen, globaal de helft meer dan andere leeftijdscategorieën. Opvallend is alleen dat 65-plussers minder gebruikmaken van de ambulante geestelijke gezondheidszorg (Riagg), terwijl zij niet noemenswaardig minder kampen met psychische problemen. Bijna uitsluitend zijn ouderen gebruikers van de thuiszorg en de verzorgings- en verpleeghuizen. In beide gevallen wordt de toegankelijkheid beperkt door wachtlijsten en wachttijden. Overigens zijn de wachttijden voor deze vormen van zorg gemiddeld korter dan die voor gehandicaptenvoorzieningen.

Ouderen ondervinden zowel de gunstige als de minder gunstige gevolgen van de ontwikkelingen op de woningmarkt.⁴ Ongeveer twee derde van de ouderen behoorde in 1998 tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Dit aandeel is aan het teruglopen, als gevolg van de gehanteerde definitie van doelgroepen. Ouderen zijn oververtegenwoordigd in de huursector. Woonde in 1990 bijna de helft bovendien in een goedkope huurwoning, in 1998 was dit nog maar een derde. De achtergrond hiervan is dat de hurende ouderen vaker in duurere, specifiek voor ouderen geschikte woningen terecht komen. Het aantal huursubsidieontvangers nam toe tot bijna 40%; desondanks is de huurquote voor deze groep gestegen van 21% naar 27%. Tegelijkertijd is het eigenwoningbezit onder ouderen toegenomen van 35% in 1992 tot 41% in 1998. De koopquote is tussen 1990 en 1998 verdubbeld van ruim 5% tot ruim 10% van het huishoudensinkomen, grotendeels als gevolg van het feit dat ouderen meer hypotheek hebben genomen. De koopquote, die overigens niet alle kosten van het wonen omvat, heeft nog een bescheiden omvang in vergelijking met de huurquote.

De vrijetijdsector ondervindt eveneens de invloed van de vergrijzing. Ouderen beschikken over veel vrije tijd, zijn hoger opgeleid en hebben wat meer te besteden gekregen in vergelijking met tien jaar geleden. Dit werkt nog maar in beperkte mate door in het gebruik van de voorzieningen op dit terrein. De traditionele podiumkunsten en de musea weten de laatste jaren het oudere publiek redelijk vast te houden – het bezoek van ouderen stijgt; het populaire aanbod en de bioscopen bereiken de 65-plussers echter veel minder dan de andere leeftijdscategorieën. De amateurbeoefening van de

kunstvakken is nog overwegend, maar in afnemende mate, het domein van jongeren. Dit geldt minder voor de sport. Hier is sprake van een verrassende inhaalslag door ouderen. Begrijpelijkerwijze blijven de 65-plussers achter bij zaken als het frequent sporten en de deelname aan competities. Van de recreatieve voorzieningen worden vooral de natuur- en recreatiegebieden door ouderen bezocht.

Uit het voorgaande ontstaat nu de indruk dat de huidige ouderen door hun toegenomen opleiding en inkomen en via het gebruik van ondersteunende voorzieningen, hun leefsituatie hebben kunnen verbeteren; als er sprake is van lichamelijke en geestelijke beperkingen, leiden die pas op latere leeftijd tot aanpassing van het activiteitenpatroon. De scores van ouderen op de leefsituatie-index laten echter een behoorlijke achterstand zien. In 1999 is deze voor de leeftijdscategorie 65-74 jaar 11 punten (gemiddeld 101) en voor de 75-plussers 24. Omdat de leeftijdscategorie 55-64 jaar vooruitgang boekt, zal echter naar verwachting de leefsituatie van ouderen in de toekomst verbeteren.

Etnische minderheden

De integratie van de etnische minderheden in de Nederlandse samenleving is een moeizaam proces gebleken. Onderwijs is de sleutel tot verbetering. De allochtone bevolkingsgroepen hebben een grote achterstand op onderwijsgebied; voor een belangrijk deel komt dit doordat een groot deel van hen als volwassene zonder noemenswaardige opleiding naar Nederland is geëmigreerd. Dit werkt door in de volgende generatie, die met een grote ontwikkelingsachterstand het Nederlandse onderwijs binnenkomt en deze nauwelijks inloopt. In 1998 volgde van de Turkse en Marokkaanse kinderen die in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zaten, bijna 60% vbo/vso en volgde nog eens een kwart mavo-onderwijs; slechts een kleine 15% deed havo/vwo. Dit niveau komt overeen met dat van autochtone kinderen met ouders die met alleen lager onderwijs hebben. De uitval (zonder diploma het voortgezet onderwijs verlaten) is onder allochtonen het dubbele van het Nederlandse gemiddelde, namelijk zo'n 20%. Er blijven dus vooralsnog aanzienlijke niveauverschillen bestaan aan het eind van de schoolloopbaan. Overigens verbetert de situatie wel, zoals blijkt uit de *Minderheden-rapportage 2001*.

Hoewel de jonge allochtone volwassenen hoger zijn opgeleid dan de oudere, blijven de verschillen met de autochtone bevolking groot. Zo'n 60% van de Turken en Marokkanen (25-74 jaar) heeft heel weinig onderwijs genoten, hoogstens basisonderwijs, tegenover 30% van de Surinamers/Antillianen en ruim 10% van de autochtone bevolking. Een en ander betekent dat de meeste betrokken bevolkingsgroepen voorlopig nog grote achterstanden houden, te meer daar er nog geen eind komt aan de immigratie van niet-westerse allochtonen met een lage of een niet op de Nederlandse samenleving afgestemde opleiding.

De onderwijsachterstanden zijn er mede oorzaak van dat de prestaties van de allochtone bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt achterblijven, ondanks de vooruitgang in de laatste jaren. In hoofdstuk 3 is gebleken dat de Turken en Marokkanen niet extreem hebben geleden onder de recessie in de eerste helft van de jaren negentig; anderzijds

hebben zij ook niet optimaal geprofiteerd van de hoogconjunctuur nadien. Hoewel de werkloosheid ook onder deze bevolkingsgroepen behoorlijk is gedaald, ligt deze nog rond de 15%. Vooral Marokkanen hebben hun slechte positie wat verbeterd. Per saldo is bij hen de brutoarbeidsparticipatie (aantal werkenden en werkzoekenden als percentage van de bevolking van 15-64 jaar) ongeveer 45% in 1999. Voor Surinamers, Antillianen en Arubanen is het resultaat opvallend. De brutoarbeidsparticipatie van Surinamers ligt, als gevolg van de sterke stijging in de jaren negentig met 66% bijna op het landelijke gemiddelde. De werkloosheid is bij hen bovendien scherp gedaald (CBS-EBB'99).

De zwakke positie op de arbeidsmarkt vertaalt zich in inkomensachterstanden voor allochtone huishoudens, met name Turkse en Marokkaanse. De koopkracht van deze huishoudens is aanzienlijk lager dan die van de overige huishoudens. Gecorrigeerd voor de huishoudenssamenstelling hadden zij in 1995 gemiddeld slechts 10.700 euro te besteden en in 1999 11.500 euro; voor de autochtone huishoudens waren de cijfers respectievelijk 16.400 en 17.200 euro. Voor een belangrijk deel, met name bij Turken en Marokkanen, gaat het overigens om huishoudens waarvan het hoofd uitkeringsgerechtigd is.

Uit de hier gepresenteerde cijfers ten aanzien van de hulpbronnen, de structurele integratie, dringt zich de conclusie op dat de minderheidsgroepen elk een verschillende ontwikkeling doormaken. De Surinamers en Antillianen/Arubanen zijn bezig met een flinke inhaalslag, maar de Turken en Marokkanen staan nog aan het begin van het proces; mede vanwege de voortdurende instroom van nieuwe immigranten ligt bij hen het tempo lager. Ook binnen deze groep zijn er echter voorlopers, die de aansluiting bij de Nederlandse samenleving hebben gevonden. De ontwikkeling op deze terreinen beïnvloedt de leefsituatie van de betrokken groepen, maar hierover is in de SNN niet apart gerapporteerd.

13.5 Opinies en oordelen

In diverse hoofdstukken zijn opvattingen en oordelen van burgers over aspecten van hun leefsituatie opgenomen. Vaak gaat het om enkele meningen, soms over een verzameling opinies, die een redelijk compleet beeld geven. Onderwerpen zijn gezondheid, inkomen, sociale zekerheid, wonen, vrijetijdsbesteding, en politiek en overheid. Zoals in de Opzet en verantwoording uiteengezet is, zijn oordelen van de bevolking weliswaar van beperkt instrumenteel belang voor de beleidsvorming, maar zijn zij wel zeker relevant. De subjectieve ervaringen en het opinieklimaat zijn belangrijke factoren in het maatschappelijke debat, de politieke besluitvorming en het politieke draagvlak voor het overheidsbeleid. Daarom wordt in het navolgende een samenvatting gegeven van de bevindingen ten aanzien van het subjectieve welzijn en de relatie hiervan met de objectieve leefsituatie. Dit welzijn is van wezenlijke menselijke betekenis en als zodanig ook van maatschappelijk belang.

Gezondheid

In paragraaf 13.3 is reeds gerapporteerd over de gezondheidsbeleving van de Nederlanders; 86% van de bevolking ervaart de eigen gezondheid als (zeer) goed, een

overigens in de tijd betrekkelijk constant gegeven. Gezondheid werd in 2000 door een ruime meerderheid van de bevolking (59%), en vooral ouderen (67%), als het allerbelangrijkste in het leven beschouwd. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de publieke opinie de zorg nauwlettend volgt. De waardering voor de zorg was in vergelijking met het oordeel over andere voorzieningen in 1995 reeds laag – 27% gaf een ruim voldoende-, maar is nadien continu gedaald. In 2000 gaf nog maar 13% dat cijfer. Met name de ouderen en lagere inkomensgroepen waren negatief gestemd.

Inkomens en uitkeringen

De waardering voor het inkomen behoeft niet te sporen met de feitelijke ontwikkeling ervan. Zo blijft het aandeel huishoudens dat zegt (zeer) moeilijk te kunnen rondkomen, stabiel op ongeveer 10%. Voorts blijkt dat de tevredenheid over een bepaald inkomen in de periode 1991-1999 is gedaald. In 1999 was dus een hoger inkomen nodig om een bepaalde waardering te halen. In lijn hiermee is ook de waardering voor het sociaal minimum gedaald, in het bijzonder bij uitkeringsgerechtigden. Deze daling heeft in de eerste helft van de jaren negentig plaatsgevonden en zal verband houden met de indertijd doorgevoerde beperkingen van de sociale uitkeringen. Het is nadien niet weer gestegen, vanwege het achterblijven van de uitkeringsniveaus bij de algemene welvaartsontwikkeling.

Deze ontwikkeling van de waardering voor het inkomen spoort globaal met die van de meningen over de sociale uitkeringen en de inkomensnivellering. Meer dan de helft van de bevolking vond in 2000 dat de uitkeringen zouden moeten stijgen; vooral personen uit de twee laagste inkomenskwartielen – met veel uitkeringsgerechtigden – waren deze mening toegedaan. Overigens fluctueert tussen 1990 en 2000 de steun voor de sociale uitkeringen met de welvaart. Ook zijn er aanzienlijke verschillen in steun voor de verschillende regelingen. In de afgelopen tien jaar werden voorts meer Nederlanders voorstander van inkomensnivellering; het aandeel voorstanders steeg van 50% naar 66%. Het hoogste inkomenskwartiel volgde deze nivelleringstendens op afstand.

Wonen

Het oordeel over de woning en de woonomgeving is overwegend positief. In 1998 gaf niet meer dan 14% aan ontevreden te zijn. Er zijn wel duidelijke verschillen naar type huishouden, leeftijd en inkomen; de ontevredenheidsscores variëren van 7% tot 27%. Alleenstaanden en vooral eenoudergezinnen, jongeren en lagere inkomensgroepen zijn vaker over de hele linie ontevreden. Allochtone bevolkingsgroepen hebben in groten getale een negatief oordeel. Niet verassend is dat de inwoners van de grote steden kritisch zijn. Ouderen en hogere inkomensgroepen zijn tevredener. Daarbij zal er zeker een verband zijn met de objectieve situatie.

Wanneer de verschillende huishoudenskenmerken tegelijkertijd in de analyse worden betrokken, blijkt dat de woonsatisfactie vooral samenhangt met leeftijd en woonlocatie. De andere factoren zijn minder belangrijk.

Criminaliteit

De beleving van criminaliteit is de laatste jaren een maatschappelijk relevant gegeven geworden. De beleidsprestaties van de overheid worden afgemeten aan de veiligheidsgevoelens van het publiek. Rond de 70% van de bevolking voelt zich altijd veilig. Onveiligheidsgevoelens komen zelden voor bij 6% van de bevolking en soms bij 20%; 6% voelt zich vaak onveilig. In specifieke situaties kunnen deze percentages variëren. Zo is 57% 's avonds weleens bang om de deur open te doen en mijdt 31% onveilige plekken. Al deze cijfers zijn in de voorbije tien jaar min of meer stabiel gebleven, ondanks de grote publieke aandacht voor criminaliteit. De onveiligheidsbeleving varieert naar sociale kenmerken: vrouwen en ouderen zijn relatief banger. Ook is er een relatie met slachtofferschap; wie al eens criminaliteit heeft ondervonden, heeft meer onveiligheidsgevoelens.

Ook al heeft 70% van de bevolking geen zorg over de eigen veiligheid, toch ziet 85% de misdadigheid in Nederland toenemen – overigens niet in overeenstemming met de feitelijke ontwikkeling – en beschouwt de misdaad als een maatschappelijk probleem. Ook deze cijfers blijven in de tijd min of meer gelijk. De bestrijding van de misdaad behoort in 2000 volgens 63% van de bevolking tot de belangrijkste politieke prioriteiten. In lijn met de percepties over het voorkomen van misdaden, is de houding ten opzichte van criminelen wat harder geworden. Koos in 1991 38% voor straffen in plaats van positieve gedragsbeïnvloeding, in 2000 was dit 48%. Voor seksuele delinquenten waren deze percentages hoger. Volgens ongeveer 40% van het publiek moet op bepaalde ernstige, niet nader gedefinieerde misdrijven de doodstraf staan – een overigens in de tijd constant percentage. Liefst 89% was van oordeel dat misdadigers te licht worden gestraft.

In de maatschappelijke discussie worden drugverslaving en criminaliteit vaak met elkaar verbonden. Nederlanders scheren deze verschijnselen echter toch niet over één kam. De opvattingen over (bestrijding van) druggebruik en (bestrijding van) criminaliteit staan los van elkaar. Zo kan het zijn dat het publiek toleranter wordt ten aanzien van (soft)druggebruik en hierop vaak een medische visie heeft, terwijl het oordeel over de criminaliteit harder wordt.

De opvattingen variëren systematisch met opleidingsniveau en politieke oriëntatie. De hoger opgeleiden en de linksgeoriënteerden zijn toleranter ten aanzien van beide verschijnselen. Voor het overige zijn de verschillen nauwelijks van belang.

Vrijtijdsbesteding

Nederlanders zijn over het algemeen (zeer) tevreden over hun vrije tijd. Ontevredenheid komt nauwelijks voor (5%). De verschillen tussen de bevolkingsgroepen zijn beperkt.

Oordeel over de overheid

In het voorgaande kwam de publieke opinie over politiek en beleid reeds ter sprake. In hoofdstuk 12 is over de periode 1992-2000 een aantal politieke prioriteiten van de bevolking geanalyseerd. Zoals eerder gezegd, wordt misdaadbestrijding al jaren

politiek het belangrijkste geacht, direct gevolgd door ordehandhaving. Eveneens hoog scoren enige economische doelstellingen (sociale zekerheid en stabiliteit van de economie), terwijl andere doelstellingen aan belang hebben ingeboet (werkloosheidsbestrijding, inflatiebestrijding en bevordering van economische groei); dit is mede het gevolg van het gunstige economisch tij in de afgelopen jaren. Minder belangrijk zijn al langere tijd de bestrijding van milieuverontreiniging, de opvang van immigranten en de versterking van het leger. Immateriële waarden, zoals vrijheid van meningsuiting, het minder onpersoonlijk maken van de samenleving en inspraak, behouden hun aanhang.

Het beleid van de overheid ten aanzien van een groot aantal voorzieningen wordt kritisch gezien. Slechts zo'n 30% tot 40% van de bevolking geeft een ruim voldoende voor de meeste onderdelen van het beleid. Positief springt het werkgelegenheidsbeleid eruit, sterk negatief de ordehandhaving en gezondheidszorg. Het oordeel over onderwijs beweegt zich ook in de verkeerde richting. De overgrote meerderheid van het publiek wenst op deze terreinen een krachtiger beleid. Deze oordelen worden breed in de samenleving gedeeld. De ouderen en laagopgeleiden zijn wat bezorgder dan anderen.

De kritische opstelling over belangrijke onderdelen van het overheidsbeleid laat onverlet dat driekwart van de burgers in het algemeen tevreden is over het regeringsbeleid, en twee derde positief oordeelt over het overheidsoptreden. Wel is er tussen 1998 en 2000 sprake van een kleine teruggang.

Subjectief welzijn

In het voorgaande zijn de opvattingen over diverse aspecten van de leefsituatie en over het overheidsbeleid geschetst. Het levert een gemengd beeld op. Dit vertaalt zich kenmerkend in het oordeel over het geheel van de Nederlandse samenleving. Het oordeel over de Nederlandse samenleving in haar geheel is namelijk slechts voldoende (rapportcijfer 6,6), waarbij de verschillende sociale groepen ongeveer dezelfde cijfers geven. Opmerkelijk is dat de (niet-westerse) allochtonen positiever oordelen en een ruim voldoende geven.

Over de eigen maatschappelijke positie – een soort totaaloordeel over hetgeen men zelf heeft bereikt in het leven – is men positiever gestemd. Die krijgt gemiddeld het rapportcijfer 7,4. De waardering varieert volgens min of meer voorspelbare patronen. Ouderen, hogere inkomensgroepen en hoogopgeleiden geven een wat hoger cijfer; uitkeringsgerechtigden en niet-westerse allochtonen bijna een punt minder.

Een laatste, uiterst subjectief criterium is het geluksgevoel. Van de Nederlandse bevolking was in 1999 bijna 90% (erg) gelukkig; de overigen waren niet (zo) gelukkig. Het geluksgevoel is in de tijd nauwelijks aan verandering onderhevig, maar varieert wel met allerlei sociale kenmerken. Paren (met en zonder kinderen) blijken gelukkiger. Ouderen zijn wat minder vaak gelukkig dan de middelbare-leeftijdsgroepen. Een hoog inkomen geeft een grotere kans op geluk dan een laag inkomen. Niet-westerse allochtonen zijn aanmerkelijk ongelukkiger.

In het verlengde hiervan is de bevinding dat er een positieve relatie bestaat tussen leefsituatie en geluksgevoel niet verrassend. De relatie tussen de overige twee oordelen en de objectieve leefsituatie blijkt echter minder rechtlijnig. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de meest tevreden mensen (cijfer 10) niet altijd de beste leefsituatie hebben. Het blijkt dat voornamelijk ouderen die objectief gezien minder hoog scoren, maar wel zeer positief oordelen over de eigen positie en de samenleving, de hoge tevredenheidsscore halen.

13.6 Beleid

Beleidsdoelstellingen

De gerealiseerde leefsituatie blijkt sterk afhankelijk van de individuele hulpbronnen waarover mensen beschikken. Het onderwijsniveau, de (vroegere) positie op de arbeidsmarkt en het inkomen bepalen in belangrijke mate de leefsituatie. De uitkomsten in deze SSN bevestigen nog eens deze stelling. Sociaal beleid is dan ook gericht op het versterken en eventueel hervredelen van maatschappelijke hulpbronnen, ten gunste van mensen wier leefsituatie minder gunstig is. De kabinetten-Kok hebben sterk de nadruk gelegd op arbeid en onderwijs als de meest effectieve wegen naar een betere leefsituatie. Burgers werden gestimuleerd zelf hun positie te verbeteren en minder afhankelijk te worden van de overheid. Versterking van de inkomenspositie was secundair en betrof vooral groepen die geen reëel uitzicht op werk hadden. De laatste jaren is, in aanvulling op de overwegend sociaal-structurele implementatie van het sociaal beleid, meer prioriteit gegeven aan versterking van de leefbaarheid in de steden en verbetering van sociale voorzieningen in de sfeer van zorg, justitie en, sedert kort, onderwijs. Tenslotte kregen achterstandsgroepen, met name etnische minderheden, ouderen en kwetsbare jeugd, veel beleidsaandacht.⁵

Arbeid, inkomen en sociale zekerheid

De belangrijkste doelstelling van het overheidsbeleid in de jaren negentig was het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Op basis van de gepresenteerde cijfers kan worden geconcludeerd dat deze doelstelling in belangrijke mate is bereikt. Dit blijkt niet alleen uit de enorme groei van de werkgelegenheid als zodanig, maar vooral uit het feit dat ook diverse zwakkere groepen enigermate aan bod zijn gekomen, zoals langdurig werklozen, allochtonen, ouderen en zelfs arbeidsongeschikten. De werkgelegenheids-groei is met name ten goede gekomen aan vrouwen. Dit spoort met het emancipatiebeleid. Een analyse van uitstroomcijfers uit diverse sociale-zekerheidsregelingen over het tijdvak 1992-1997 toont, opmerkelijk genoeg, aan dat de uitstroompercentages per regeling door de tijd heen constant zijn, en bovendien betrekkelijk laag. Uitkerings-gerechtigden die op enigerlei wijze arbeid en uitkering weten te combineren, hebben echter een grotere kans om definitief uit te stromen. Meer actuele cijfers en nadere analyses zijn nodig om hieraan conclusies te verbinden inzake de arbeidsintegratie van uitkeringsgerechtigden.

De inkomens hebben zich in de jaren negentig gematigd ontwikkeld, met alleen in de laatste jaren een behoorlijke groei. De uitkeringen hebben onder druk gestaan, zeker

in de eerste helft van de jaren negentig. Via de koppelingswetgeving zijn in de tweede helft de uitkeringen bruto min of meer op peil gebleven, maar via fiscale maatregelen zijn de uitkeringen netto de facto op afstand gezet. Dit laatste geldt niet voor de inkomens van de ouderen. Zij zagen hun financiële positie verbeterd. Het aantal uitkeringsgerechtigden met een langdurig laag inkomen is licht gestegen. Het gemeentelijk armoedebeleid moet hier voor een deel compensatie bieden.

Profijt van de overheid

Naast de welvaart die huishoudens ontleen aan hun besteedbare inkomen, is er ook het profijt dat zij hebben van de vele voorzieningen die de overheid beschikbaar stelt of subsidieert. In hoofdstuk 10 zijn berekeningen gepresenteerd van dit profijt. Ongeveer 30 miljard euro van de overheidsuitgaven voor voorzieningen kon aan gebruikers worden toegerekend. Op basis hiervan is nagegaan welke huishoudens – verdeeld in inkomensdecielen – hier meer of minder van hebben geprofiteerd en op deze wijze in feite een additioneel inkomen (in natura) hebben verworven.

Uitgaven voor onderwijs, cultuur en recreatie komen (iets) meer dan evenredig terecht bij de welvarender huishoudens. De gelden voor zorg en dienstverlening gaan meer dan evenredig naar de lage welvaartsgroepen, waar met name ouderen zijn geconcentreerd. Op het terrein van de huisvesting profiteren de lage inkomensdecielen van de huursubsidie en de hogere van de fiscale voordelen van de eigen woning. Hier hebben de middengroepen minder profijt. De verdeling van het totaal van de welvaartsgroepen is per saldo tamelijk gelijkmatig. Vergeleken met 1991 heeft de hoogste welvaartsgroep wat van dit tertiaire inkomen ingeleverd, evenals de huishoudens in het middensegment. Een en ander is ten goede gekomen aan de onderste drie inkomensdecielen en de groepen direct onder de top. De overheidsuitgaven zijn dus iets gelijkjer verdeeld. Wanneer de uitgaven naar inkomensbronnen (loon, uitkering, pensioen enz.) worden gezien, is er niet een categorie aan te wijzen die veel meer of minder profiteert. Bij een indeling naar huishoudenstype is dat wel het geval. Door het grote gewicht van de onderwijsuitgaven profiteren huishoudens met kinderen meer, en alleenstaanden minder dan evenredig.

Onderwijs

In hoofdstuk 4 zijn cijfers gepresenteerd over het aantal leerlingen in het onderwijs. Daaruit blijkt dat het onderwijs over de jaren 1990-1999 een zeer geringe groei heeft laten zien van 0,1% per jaar. Het aantal arbeidsjaren van onderwijzend en overig personeel is met 0,7% per jaar wat hoger geworden. Daarin is de arbeidstijdverkorting al verdisconteerd. De stabiele situatie in het onderwijs is het saldo van twee tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds zijn er meer ingeschreven leerlingen in het basis- en speciaal onderwijs en meer studenten in het hoger beroepsonderwijs; anderzijds zijn er minder leerlingen in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Demografische ontwikkelingen vormen de belangrijkste verklaring voor de meeste veranderingen. In de toename van leerlingen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs en het (voltijds) beroepsonderwijs speelt ook de verlenging van de onderwijsduur nog een rol. De groei van enkele vormen van speciaal onderwijs is waarschijnlijk voor een deel het onbedoelde gevolg van beperkende maatregelen in

andere vormen van speciaal onderwijs, zoals in hoofdstuk 4 uiteengezet. De daling in het wetenschappelijk onderwijs kan vooralsnog worden gezien als een effect van de versoering van de studiefinanciering en verkorting van de verblijfsduur. In algemene zin zijn belangrijke doelstellingen van het onderwijsbeleid gehaald. De onderwijsduur en het uitstroombniveau zijn behoorlijk gestegen, mede als gevolg van de goede onderwijsresultaten van meisjes. Kinderen hebben meer gelijke kansen gekregen. De onderwijsexpansie kan grotendeels als geslaagd worden beschouwd. Bij deze globale conclusie zijn enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zijn er omvangrijke groepen leerlingen die leerachterstanden houden. Daarbij moet niet alleen aan de bekende allochtone groepen worden gedacht, maar ook aan autochtone kinderen van laagopgeleide ouders. Uit de *Rapportage minderheden 2001* zal blijken dat scholen langzaam de weg lijken te vinden om allochtone kinderen effectief door het onderwijs te loodsen.

Ten tweede blijkt de schoolkeuze nog steeds samen te hangen met het herkomstmilieu van leerlingen. Bij een gelijk advies aan het einde van de basisschool en gelijke prestaties, kiezen kinderen van hoger opgeleide ouders voor een gemiddeld hogere opleiding. Het opleidingsniveau van de ouders heeft dus nog steeds een zelfstandige, zij het geringe invloed. In de latere fasen van het onderwijs speelt de herkomst namelijk geen rol van betekenis meer bij de keuze van de vervoltrajecten.

Ten derde lijkt zich in het voortgezet onderwijs een zekere polarisatie af te tekenen; steeds meer leerlingen kiezen voor havo/vwo, maar daarentegen neemt ook het aantal leerlingen dat extra zorg nodig heeft, toe.

Tenslotte verlaat een substantieel deel van de leerlingen – zo'n 40% – het onderwijs zonder startkwalificatie; 15% verlaat het voltijdonderwijs zonder enig diploma.

Gezondheid

Het volksgezondheidsbeleid omvat twee terreinen: gezondheidsbevordering en -bescherming, en gezondheidszorg. Het beleid is gericht op bevordering van de gezondheid via stimulering van gezond gedrag, kwaliteitshandhaving in de zorg en afstemming van vraag en aanbod in de zorg.

De gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking bevindt zich op een redelijk niveau. De ervaren gezondheid is overwegend goed. De vergrijzing heeft uiteraard een dempende invloed. De gezondheidszorg is in principe voor de hele bevolking toegankelijk vanwege een sluitend verzekeringsstelsel, dat overigens wel aan vernieuwing toe is. Uit de gegevens die in deze SSN zijn opgenomen, komen echter enkele andere knelpunten naar voren.

Ten eerste bestaan er sociaal-economische gezondheidsverschillen, die vanuit een gelijkheidsstreven moeilijk te accepteren zijn. De bestrijding hiervan is weliswaar niet alleen een kwestie van volksgezondheidsbeleid, maar het preventiebeleid lijkt toch onvoldoende in staat om risicogroepen aan te zetten tot een gezondere leefwijze. Meer in het algemeen blijkt de Nederlandse bevolking ongezond gedrag te vertonen. Dit verklaart voor 30%-40% de gezondheidsverschillen. Het alcoholmatigingsbeleid en het antirookbeleid staan echter pas in de steigers; strengere wetgeving is nog steeds in voorbereiding.

Ten tweede is de toegankelijkheid van de zorg verminderd door capaciteitsproblemen, ondanks het feit dat in de jaren negentig meer zorg werd verleend. Het productievolume in de zorgsector nam toe met gemiddeld 1,8% per jaar. Om deze groei te realiseren werd jaarlijks 2,1% extra personeel aangenomen; dit personeel was echter mede nodig voor het opvangen van de arbeidstijdverkortings – met een effect van in totaal 3%. Sterke groeiers zijn de geestelijke gezondheidszorg en de genees- en hulpmiddelen. Ondanks de vergrijzing groeide de thuiszorg echter minder dan gemiddeld en daalde de productie van de verzorgingstehuizen met 1,9% per jaar. De verpleeghuizen, ook voor het grootste deel op ouderen gericht, behoorden echter wel tot de gemiddelde groeiers.

De SSN beoogt niet de voorzieningensstelsels als zodanig te analyseren. Wel zijn de wachtlijstgegevens – als een belangrijke indicator voor de toegankelijkheid van de zorg – op een rij gezet. Het aantal wachtenden en de wachttijden zijn voorlopig nog aanzienlijk. Dat was ook te verwachten, omdat registratie en extra capaciteit in eerste instantie een averechts effect hebben door activering van de latente vraag. Hoewel de huidige capaciteitsproblemen niet mogen worden onderschat, komt het Nederlandse zorgsysteem als zodanig echter pas echt onder druk te staan wanneer de eerstelijnszorg (thuiszorg en huisartsen) niet meer adequaat functioneert. Immers, de eerstelijnszorg is tegelijk poortwachter en achtervang in de gezondheidszorg. De thuiszorg lijkt de crisis te boven te komen. De capaciteit is uitgebreid en de wachtlijsten worden dragelijker. De zorg door de huisartsen is niet in acuut gevaar; de incidentele wachtlijsten zijn althans nog niet algemeen. Op langere termijn zou de situatie zorgelijker kunnen worden vanwege een te verwachten capaciteitsgebrek.

Wonen

Het volkshuisvestingsbeleid rust reeds lang op twee pijlers: bevordering van het eigenwoningbezit en het bereikbaar houden van goede woningen voor lagere inkomensgroepen. De laatste jaren is er meer beleidsaandacht voor de keuzevrijheid van de consument en de woonwensen van specifieke groepen.

De bevordering van het eigenwoningbezit heeft van de kabinetten-Kok een belangrijke stimulans gekregen, deels via herstructurering van de huursector. Zoals uit de cijfers blijkt, is dit beleid succesvol geweest. Steeds meer huishoudens hebben zich een eigen woning verworven, ook groepen die daar voorheen niet aan toekwamen. Ook is de kwaliteit van de woningen in een aantal opzichten vooruitgegaan. Op de koopmarkt is echter als gevolg van de toenemende belangstelling en de stagnerende nieuwbouw, een grote spanning tussen vraag en aanbod ontstaan, waardoor de prijzen zijn opgelopen en de huisvestingslasten navenant toegenomen. De Nederlandse huishoudens zijn blijkbaar bereid en in staat geweest zich diep in de schulden te steken voor een koopwoning. De economische en sociale risico's hiervan zijn niet te verwaarlozen.

De veranderingen in de huursector zijn conform het voorgenomen beleid. Het volkshuisvestingsbeleid probeert de omvang van de doelgroep te verminderen via inkomensgrenzen die slechts voor inflatie geïndexeerd zijn, en niet voor de welvaartsgroei. De doelgroep gaat op deze wijze steeds meer bestaan uit huishoudens in het laagste inkomenskwartiel. Gezien de huurstijgingen en de achterblijvende inkomensontwikke-

ling moeten meer huurders een beroep doen op de huursubsidieregeling. Desalniettemin is de huurquote fors gestegen. Voorts wordt de sociale samenstelling van de groep eenzijdiger. Huurders zijn steeds vaker uitkeringsgerechtigden, lager opgeleiden en allochtonen, die alleen nog in het goedkopere segment van de woningmarkt terecht kunnen. De beperkte geografische spreiding van deze woningen leidt ertoe dat achterstandsgroepen zich concentreren in bepaalde wijken, die fysiek niet van optimale kwaliteit zijn.

Criminaliteit

Het kabinetsbeleid is gericht op bestrijding van de criminaliteit via preventie en versterking van de rechtshandhaving. Zoals uit het hoofdstuk Quartaire sector blijkt, is de capaciteit van het justitiële apparaat sterk vergroot. De totale productie is in 1990-1998 met 3% per jaar gegroeid: de productie van politie en brandweer met 2,7%, van de rechtspraak met 1,5% en het gevangeniswezen met 7,5%. De productiegroei bij de politie is in niet onbelangrijke mate het gevolg van allerlei technologische innovaties bij de opsporing en afhandeling van overtredingen. Deze productiviteitslag maakte het mogelijk vaker de politie in te zetten voor de hulpverlening (meer blauw op straat en wijkgericht werken) en recherchewerk. Dit heeft echter niet geleid tot hogere ophelderingspercentages voor zwaardere misdrijven, zoals geweld- en vermogensmisdrijven.

Wanneer men de criminaliteitscijfers als indicator wil gebruiken voor het welslagen van het voorgenomen beleid, stuit men op een paradoxaal mechanisme: meer politie, strenger handhaven en betere registratie leveren in eerste instantie hogere delictcijfers op. Dit zou kunnen verklaren waarom het door de politie geregistreerde geweld sneller toeneemt dan de slachtofferenquêtes suggereren. Een ander criterium is het aantal opgehelderde misdrijven als gevolg van de vergroting van de pakkans. Het ophelderingspercentage is sterk teruggelopen, van 22 in 1990 tot 15 in 1998. Overigens verschilt het percentage per type misdrijf. Zo werd van de bij de politie geregistreerde geweldmisdrijven in 1999 nog 45% opgehelderd, tegenover 9% van het aantal vernielingen. Al met al is het de vraag of dit soort productiecijfers een betrouwbare indicator zijn voor het slagen van het beleid. Niettemin is er een brede consensus dat de rechtshandhaving een stevige impuls nodig heeft, zoals het kabinet in de recentelijk verschenen beleidsnota Criminaliteitsbeheersing: investeren in een zichtbare overheid heeft vastgesteld.

Vrijtijdsbesteding

Uit de cijfers in hoofdstuk 9 over de quartaire sector kan worden afgeleid hoe relatief beperkt de inspanning van de overheid is op het terrein van de vrijetijdsbesteding. De collectieve middelen vormen ongeveer 8% van de totale kosten in de sector cultuur en recreatie. Echter, de werkgelegenheid in deze sector is, in vergelijking met het gemiddelde voor de quartaire sector, sterk gegroeid, namelijk in 1990-1999 met ruim 4% per jaar tot 106.000 arbeidsjaren in 1999.

De overheid voert geen of nauwelijks vrijetijdsbeleid als zodanig. Ook is de professionalisering in de meeste sectoren niet tot stand gekomen met subsidies, maar via marktmechanismen. Uiteraard is allerlei beleid, bijvoorbeeld in de sfeer van ruimtelijke ordening of arbeids- en sociale-zekerheidswetgeving, van belang voor de sector.

De overheid heeft zich in deze sector beperkt tot het instandhouden van kwalitatief hoogstaand cultureel en ook recreatief aanbod en het stimuleren van de participatie, met name van achterblijvende groepen. Geconstateerd moet worden dat het publieksbereik van de traditionele kunsten kleiner is geworden. Steeds meer Nederlanders geven de voorkeur aan het relatief populaire, vaak niet gesubsidieerde podiumaanbod. De overheidsbelangstelling voor sport is recentelijk geïntensiveerd vanwege de veronderstelde positieve effecten voor gezondheid en sociale cohesie. Hoewel de interesse voor sport ontegenzeggelijk groter wordt, ook onder sommige doelgroepen van het overheidsbeleid, lijken de sociale ambities op het terrein van de sport nu juist moeilijker te realiseren, omdat de sportbeoefening in verenigingsverband achterblijft. De overheid heeft de economische waarde van cultuur en recreatie in de jaren negentig onderkend, vooral vanwege het binnen- en buitenlandse toerisme. Tegelijkertijd is echter het bezoek aan (veelal gesubsidieerde) recreatieve bestemmingen en monumenten en dergelijke gedaald. De (commerciële) attractiepunten konden zich wel staande houden. Alles bij elkaar is er spanning tussen de beleidsdoelstellingen en de participatietrends in de culturele en recreatieve sfeer.

Quartaire sector

In de voorgaande passages over enkele belangrijke beleidssectoren kwamen reeds de prestaties van de quartaire sector aan de orde. Het productievolume in de quartaire sector als geheel nam in de periode 1990-1998 met 1,5% per jaar toe. Voor de marktsector was dit hoger, namelijk 2,5%. Zoals reeds vermeld, trad een relatief snelle groei op bij politie en justitie. Er was een daling bij enkele onderdelen van het onderwijs en in de sociale zekerheid. Doordat de relatieve kostprijs van quartaire diensten met 1,3% per jaar is gestegen, is het kostenaandeel van de quartaire sector in het bruto binnenlands product min of meer gelijk gebleven. De totale kosten van de hier in beschouwing genomen voorzieningen bedroegen in 1998 56 miljard euro, tegenover 38 miljard euro in 1990.

Voor deze stijgende relatieve kostprijs van quartaire diensten zijn enkele verklaringen aan te voeren. Ten eerste groeien in de quartaire sector de personeelskosten per arbeidsjaar aanzienlijk sneller dan in de marktsector, vooral als gevolg van incidentele loonstijgingen. Ten tweede stijgt in de quartaire sector de arbeidsproductiviteit met 0,5% per jaar, tegen 1,1% in de marktsector. Bij deze cijfers is overigens wel een belangrijke kanttekening te plaatsen. Het blijkt namelijk zeer moeilijk om de kwaliteit van de dienstverlening volledig in het productievolume te verdisconteren. Stijgende kosten per product kunnen dus ook een gevolg zijn van een toename van de kwaliteit. Een dergelijke opmerking is echter ook te maken over de meting van de productie in de marktsector. In de marktsector kan de consument daarentegen wat gemakkelijker met de voeten stemmen, hetgeen per saldo doorwerkt in het volume of in de prijs.

Het rapport van de commissie-Van Rijn concludeert dat er beloningsverschillen bestaan tussen de collectieve sector en de marktsector. Met name onderwijs en zorg lopen achter. Gezien de krappe arbeidsmarkt voor deze sectoren, worden door de commissie compenserende maatregelen aanbevolen. De hier gepresenteerde cijfers weerspreken

als zodanig deze conclusies niet; wel laten zij zien dat in de jaren negentig al processen hebben plaatsgevonden die feitelijk hebben geleid tot een verkleining van de beloningsverschillen. Dit betreft onder meer aanpassing van aanvangssalarissen en de inschaling van zittend personeel, die tot uitdrukking komen in de incidentele looncomponent. Dit geldt in het bijzonder voor de rijksoverheid en het onderwijs, maar veel minder voor de zorg.

13.7 Positief met zorgen

Met de gemiddelde Nederlandse burger gaat het goed. Dat is onmiskenbaar de conclusie wanneer de lezer de eerder gepresenteerde veelheid van cijfers en analyses betreffende de jaren 1990-2000 op zich laat inwerken. Het opleidingsniveau is gestegen, er zijn veel meer mensen aan het werk en ook is het inkomen gegroeid, zij het gematigd. Daarmee zijn de condities geschapen voor een voorspoedige ontwikkeling van de Nederlandse samenleving.

De ontwikkeling van de leefsituatie levert echter een gemengd beeld op. De gezondheid staat onder druk, mede vanwege riskante gewoonten. De trends op het gebied van sociale veiligheid zijn nog niet in de goede richting omgebogen. De ontwikkelingen op de woningmarkt zijn positief, maar voor huisvesting moet meer worden betaald, zowel door kopers als door huurders. Mensen komen wat krapper in hun vrije tijd te zitten, maar handhaven wel hun veelzijdige bestedingen en activiteitenpatronen.

Dit algemene beeld is verder in te kleuren wanneer naar enkele belangrijke aandachtsgroepen wordt gekeken. De emancipatie van vrouwen gaat verder. Zij dragen in belangrijke mate bij aan de aangetoonde positieve trends. Ouderen hebben hun leefsituatie weten te verbeteren en handhaven steeds vaker hun activiteitenpatroon tot op hoge leeftijd. De structurele integratie van de etnische minderheden verloopt voor de onderscheiden groepen weliswaar in een verschillend tempo, maar is duidelijk op gang gekomen.

Bij deze overwegend positieve trends zijn in voorgaande paragrafen belangrijke relativerende kanttekeningen gemaakt, die (kleine) delen van de bevolking raken. De inkomens van (een overigens kleiner aantal) uitkeringsgerechtigden zijn gedaald of althans achtergebleven bij de algemene welvaartsontwikkeling. De arbeidsintegratie van uitkeringsgerechtigden die nu nog aan de kant staan, is een moeizaam proces, ook vanwege in de persoon gelegen kenmerken. De uitval in het onderwijs daalt (nog) niet echt. Zo'n 25% van de beroepsbevolking voldoet niet aan de (onderwijs)eisen van de startkwalificatie. De sociaal-economische gezondheidsverschillen zijn aanzienlijk. De toegankelijkheid van de zorg is aan beperkingen onderhevig. De ontwikkelingen op de woningmarkt bevorderen de concentratie van maatschappelijke-achterstandsgroepen. Het aantal slachtoffers van gewelddelicten daalt niet.

Deze feiten zijn niet aan de publieke opinie voorbijgegaan. Het publiek is in het algemeen positief over het regeringsbeleid, maar verlangt wel actie van de overheid op een aantal gevoelige punten, zoals veiligheid, onderwijs, zorg en uitkeringen.

Uit deze en andere conclusies op de verschillende terreinen kan al worden afgeleid dat de beleidsinspanningen (nog) niet over de hele linie positief hebben uitgepakt. Ook zijn hiermee indicaties voor de beleidsopgaven voor de toekomst gegeven. Zoals reeds aangeduid in een eerdere verkenning ten behoeve van het kabinet (CPB/SCP 2000: 25-27), is voor de komende jaren de sociale beleidsopgave op hoofdlijnen als volgt worden geformuleerd:

- vasthouden van de positieve trends voor de gemiddelde burger;
- bereiken van kwetsbare en marginale groepen;
- integreren van immigranten.

De eerste opgave zal in een periode van vertraagde economische groei de nodige moeilijke politieke afwegingen en beleidsinspanningen vergen; zorg, onderwijs en veiligheid zijn daarbij aandachtspunten. De tweede opgave wordt relatief zwaarder, omdat het niet alleen gaat om beïnvloeding van sociale factoren, zoals onderwijs en arbeid, maar ook om persoonlijke kenmerken. De laatste opgave vergt een extra inspanning, omdat de aantallen immigranten omvangrijk zijn.

Noten

- 1 De hier gepresenteerde conclusies zijn gebaseerd op de gegevens uit de voorgaande hoofdstukken; soms worden voor de lijn van het betoog noodzakelijke gegevens ontleend aan andere rapporten van het SCP of aan andere bronnen.
- 2 Voor een alleenstaande gedurende meer dan vier jaar een jaarinkomen van minder dan 9.225 euro (in 1999).
- 3 Naar verwachting zal het SCP in oktober 2001 de resultaten publiceren van het Tijdsbestedingsonderzoek 2000.
- 4 In de SSN zijn geen gegevens opgenomen over specifieke ouderenhuisvesting en woonzorgvoorzieningen.
- 5 Aan de jeugd wordt in dit rapport alleen aandacht besteed voorzover het om onderwijs gaat.

Literatuur

CPB/SCP (2000)

Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn. Den Haag: Centraal Planbureau/
Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

BZK (2000)

Integrale veiligheidsrapportage 2000. Over aspecten van veiligheid 1998/1999. Den Haag: ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.