

De sociale staat van Nederland 2003

De sociale staat van Nederland 2003



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, september 2003

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2003

SCP-publicatie 2003/12

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagillustratie: Peter van Hugten, Amsterdam

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0138-8

ISSN 1569-4720

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

De bijlagen van *De sociale staat van Nederland 2003*
zijn te raadplegen via <http://www.socialestaat.nl>

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	I
Opzet en verantwoording Theo Roes (eindredacteur)	3
1 Demografie en economie Evert Pommer	9
1.1 Context	9
1.2 Demografie	10
1.3 Economie	18
1.4 Samenvatting	23
Noot	25
Literatuur	26
2 Onderwijs Ria Vogels	27
2.1 Beleidsdoelstellingen	27
2.2 Kinderopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang	28
2.3 Stand van zaken in het voltijdonderwijs	30
2.4 Volwasseneneducatie en deeltijdonderwijs	41
2.5 Het opleidingsniveau van de bevolking	43
2.6 Het lerarentekort	44
2.7 Slotbeschouwing	48
Noten	51
Literatuur	52
3 Arbeid Jaco Dagevos en Stella Hoff	55
3.1 Beleidsdoelstellingen	55
3.2 De arbeidsmarkt tussen 1990 en 2003	56
3.3 Omslag op de arbeidsmarkt: wie zijn de verliezers?	60
3.4 De kwaliteit van het werk	66
3.5 Reïntegratie van arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsontvangers	69
3.6 Slotbeschouwing	73
Noten	76
Literatuur	77

4	<i>Inkomen</i>	79
	Evert Pommer	
4.1	Beleidsdoelstellingen	79
4.2	Inkomens van huishoudens	81
4.3	Inkomensongelijkheid	90
4.4	Sociale zekerheid	94
4.5	Beoordeling van het inkomen	98
4.6	Nederland in Europa	100
4.7	Slotbeschouwing	101
	Noten	104
	Literatuur	105
5	<i>Gezondheid en zorg</i>	107
	Crétien van Campen en Josette Helsing-Wagner	
5.1	Beleidsdoelstellingen	107
5.2	Gezondheidstoestand en -verschillen	108
5.3	Het welbevinden van mensen met beperkingen	113
5.4	Gebruik en aanbod van zorg	115
5.5	Wachten op zorg	120
5.6	Slotbeschouwing	124
	Noten	125
	Literatuur	126
6	<i>Cultuur, media en sport</i>	129
	Andries van den Broek, Koen Breedveld, Jos de Haan en Frank Huysmans	
6.1	Beleidsdoelstellingen	129
6.2	Participatie	132
6.3	Patronen	137
6.4	Perceptie	139
6.5	Productie	141
6.6	Slotbeschouwing	144
	Literatuur	148
7	<i>Participatie</i>	151
	Paul Dekker en Joep de Hart	
7.1	Beleidsdoelstellingen	151
7.2	Nederland vergeleken	153
7.3	Groei en krimp sinds 1990	154
7.4	Participatieverschillen	163
7.5	Slotbeschouwing	168
	Noten	171
	Literatuur	172

8	<i>Mobiliteit</i>	173
	Lucas Harms	
8.1	Beleidsdoelstellingen	173
8.2	Mobiliteitsgedrag	175
8.3	Mobiliteitsbeleving	180
8.4	Beschikbaarheid en toegankelijkheid	184
8.5	Mobiliteit en leefomgeving	187
8.6	Automobiliteit en verkeersveiligheid in Nederland en Europa	189
8.7	Slotbeschouwing	191
	Noten	193
	Literatuur	195
9	<i>Criminaliteit</i>	197
	Karin Wittebrood	
9.1	Beleidsdoelstellingen	197
9.2	Omvang en ontwikkeling van de criminaliteit	198
9.3	Verdachten en daders	201
9.4	Slachtoffers	208
9.5	Criminaliteit in de beleving van de bevolking	211
9.6	Het criminaliteitsniveau in westerse geïndustrialiseerde landen	215
9.7	Werkzame personen bij de politie	216
9.8	Slotbeschouwing	217
	Noten	219
	Literatuur	221
10	<i>Wonen</i>	223
	Jeanet Kullberg	
10.1	Beleidsdoelstellingen	223
10.2	Objectieve situatie: hoe woont de bevolking?	224
10.3	Subjectieve situatie: tevredenheid met de woonsituatie	233
10.4	Beschikbaarheid van woningen en toegankelijkheid van de woningmarkt	235
10.5	Slotbeschouwing	240
	Noten	242
	Literatuur	243
11	<i>Kwaliteit van de fysieke woonomgeving</i>	245
	Frans Knol	
11.1	Beleidsdoelstellingen	245
11.2	Een maat voor de kwaliteit van de fysieke woonomgeving	247
11.3	Sociale kenmerken van wijken met hoge en lage woonomgevingskwaliteit	249
11.4	Verschillen in sociale cohesie	253
11.5	Dalende en stijgende wijken	256
11.6	Samenvatting	257
	Noten	259
	Literatuur	261

12	<i>De leefsituatie</i>	263
	<i>Jeroen Boelhouwer</i>	
12.1	De leefsituatie-index	263
12.2	De leefsituatie vanaf 1990	265
12.3	Achtergronden van de leefsituatie	270
12.4	De leefsituatie en de sociale en fysieke omgeving	272
12.5	De leefsituatie, tevredenheid en geluk	279
12.6	Met wie ging het beter en met wie ging het slechter?	284
	Noten	287
	Literatuur	290
13	<i>Opvattingen over het beleid</i>	291
	<i>Jos Becker</i>	
13.1	De stemming onder de bevolking	291
13.2	Wensen voor het beleid	295
13.3	Waardering voor het overheidsbeleid	302
13.4	Uitkeringen en nivellering	305
13.5	Migranten	307
13.6	Samenvatting	311
	Literatuur	313
14	<i>Samenvatting</i>	315
	<i>Theo Roes</i>	
14.1	Veranderende context	315
14.2	Demografie en economie	316
14.3	Hulpbronnen	318
14.4	Leefsituatie	323
14.5	Voorzieningen	331
14.6	Beleidsdoelstellingen	333
14.7	Tevredenheid, publieke opinie en politiek	335
14.8	Dreigende stagnatie	340
	Literatuur	341
	<i>Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau</i>	343

Voorwoord

Dit is de tweede aflevering van De sociale staat van Nederland, een tweejaarlijks rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De publicatie beschrijft en analyseert de leefsituatie van de Nederlandse bevolking en van verschillende groepen daaruit aan de hand van kerncijfers over zaken als onderwijs, arbeid, inkomen, zorg, vrijetijdsbesteding, maatschappelijke participatie, veiligheid, huisvesting en woonomgeving. Het oordeel van de burgers zelf is in deze beschrijving opgenomen. Voorts presenteert het SCP de scores voor het jaar 2002 op de leefsituatie-index. Dit is een maat die een samenvattend beeld geeft van de sociale situatie in Nederland. Ten slotte bevat deze editie een verslag van de publieke opinie over politiek en overheid.

Om de actuele sociale situatie goed te kunnen beoordelen worden vergelijkingen gemaakt met de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar en, in beperkte mate, met kerncijfers uit andere Europese landen. Bovendien vergelijkt het SCP voor het eerst de feitelijke situatie met de (gekwantificeerde) beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid.

De sociale staat van Nederland 2003 geeft een betrekkelijk zonnig beeld van de leefsituatie in Nederland, ondanks de knelpunten in de zorg, veiligheid en leefbaarheid. Op vele terreinen is vooruitgang waargenomen en ook sociale achterstandsgroepen hebben hiervan geprofiteerd. Het rapport verschijnt echter op een tijdstip dat de economische teruggang in het leven van burgers doordringt en de overheid ingrijpende bezuinigingsmaatregelen voorbereidt. De effecten hiervan zijn in dit rapport slechts ten dele zichtbaar, omdat de statistiek vanzelfsprekend achterloopt op de feitelijke ontwikkelingen.

Het gedrukte boek bevat de resultaten en de kerncijfers. Veel achterliggend materiaal is opgenomen in de bijlagen die elektronisch zijn te raadplegen via de website van het SCP (www.scp.nl) en de speciale website (www.socialestaat.nl). De tekst is in juli 2003 afgesloten.

De gebruikte gegevens zijn in hoofdzaak ontleend aan statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en periodieke onderzoeken van het SCP. Ik dank het CBS voor de levering van de data en voor de extra werkzaamheden die het daartoe moest verrichten.

Veel medewerkers van het SCP hebben een bijdrage geleverd aan deze uitgave. Hun namen staan in de inhoudsopgave vermeld.

De coördinatie was in handen van Jeroen Boelhrouwer, Lex Herweijer, Evert Pommer en Theo Roes. De laatste voerde de eindredactie.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

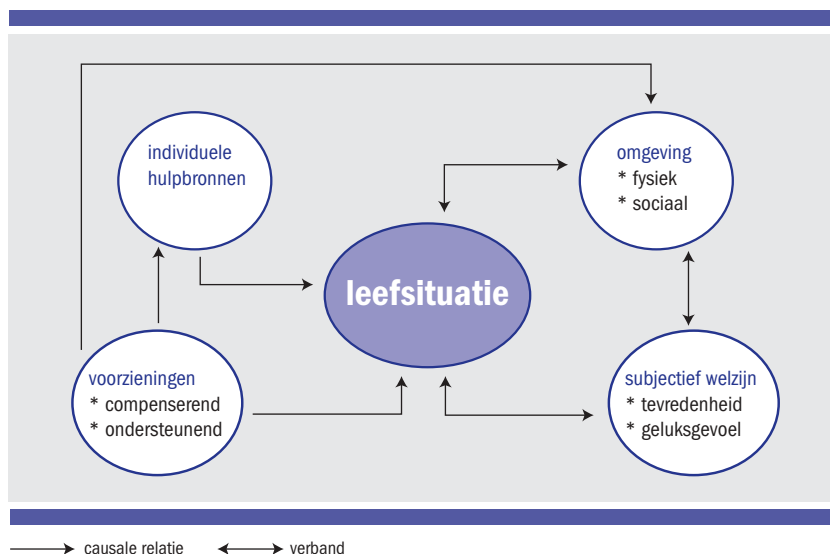
Opzet en verantwoording

Deze publicatie, getiteld *De sociale staat van Nederland 2003* (SSN 2003), beschrijft de leefsituatie van de Nederlandse bevolking. Een reeks van aspecten komt aan de orde, te weten: onderwijs, arbeid, inkomen, zorg, vrijetijdsbesteding, maatschappelijke participatie, mobiliteit, veiligheid, huisvesting en woonomgeving. Elk hoofdstuk bevat de laatstbekende stand van zaken op het betrokken terrein, die wordt afgezet tegen de ontwikkelingen gedurende de afgelopen tien jaar. In aanvulling op deze sectoraal opgezette hoofdstukken presenteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de jongste scores op de leefsituatie-index. Dit is een samenvattende maat, aan de hand waarvan de ontwikkelingen in de tijd en voor diverse sociale categorieën kunnen worden vergeleken. Ten slotte bevat SSN 2003 een verslag van de publieke opinie over politiek en overheid. Op deze manier krijgt de lezer in één bundel een uitgebreid beeld van de sociale situatie in Nederland.

In de vorige editie (SCP 2001) is een uitvoerige verantwoording geschreven over de opzet van deze tweejaarlijkse publicatie, naast het Sociaal en Cultureel Rapport de tweede overkoepelende publicatie, waarmee het SCP invulling geeft aan zijn kerntaak: het opstellen van 'een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande' (instellingsbeschikking art. 4 lid 1, sub a).

Leefsituatie is een tamelijk vaag en multidimensioneel begrip, maar de vele relevante aspecten zijn onderling te rangschikken volgens het in figuur 0.1 gepresenteerde redeneerschema.

Figuur 0.1 Redeneerschema voor de beschrijving van de leefsituatie



Centraal staat de *leefsituatie* met aspecten als gezondheid, huisvesting en participatie. De keuze van de domeinen is ingegeven door wat in de literatuur en blijkens empirisch onderzoek van belang is voor de leefsituatie van mensen. Ging het in het verleden vooral om gezondheid, huisvesting en vrijetijdsbesteding, de laatste jaren is de publieke en politieke aandacht voor sociale cohesie en veiligheid sterk toegenomen. De SSN concentreert zich vanwege beleidsoverwegingen op een *objectieve* en feitelijke beschrijving. De overheid formuleert de meeste beleidsdoelstellingen immers in objectieve termen. De waardering die mensen hebben voor (onderdelen van) hun leefsituatie en de mate waarin zij gelukkig zijn, is een andere zaak. Er zullen primair output- of toestandsindicatoren worden gepresenteerd, die de feitelijke situatie zo goed mogelijk in kaart brengen. De overheid kan voorwaarden scheppen voor een tevreden en gelukkige samenleving, of individuele mensen gelukkig zijn, is ook afhankelijk van de aspiraties en persoonlijkheidskenmerken van mensen zelf.

Verbonden met de objectieve leefsituatie is het *subjectieve* welzijn. De politieke onrust rond de vele schokkende gebeurtenissen in 2001 en 2002 heeft ertoe geleid dat de overheid, althans de politiek, meer oog heeft gekregen voor de percepties en satisfacties van burgers. Op diverse terreinen, bijvoorbeeld veiligheid, zijn de gemoedstoestand van de burger en de beleving van het overheidsoptreden object geworden van overheidsbeleid. Zij vervullen meer dan alleen een signaalfunctie in het politieke proces. Tegen deze achtergrond zal in deze editie van SSN waar mogelijk informatie worden gepresenteerd over de percepties, oordelen, wensen en satisfacties van burgers, evenals over hun geluk en hun algehele tevredenheid met het leven. Er wordt een relatie gelegd tussen de (objectief gemeten) leefsituatie en de subjectieve oordelen daarover.

Het derde element in het schema wordt gevormd door de *individuele hulpbronnen*, waarover burgers beschikken om een goede leefsituatie te bereiken: hoe meer hulpbronnen – opleiding, werk en inkomen – een persoon bezit, hoe groter de kans op een goede leefsituatie.

Voorzieningen spelen een cruciale rol in de kwaliteit van het bestaan, ongeacht of zij van overheidswege of privaat worden gefinancierd. Niet alleen het feitelijke gebruik, maar ook de beschikbaarheid en toegankelijkheid als zodanig zijn indicatoren voor de kwaliteit van de samenleving. De politieke problemen van de laatste jaren hebben juist betrekking op het ontbreken van een adequaat aanbod op terreinen als zorg, onderwijs of veiligheid. Om deze reden is er informatie opgenomen over de beschikbaarheid van voorzieningen en personeel in enkele sectoren.

De *fysieke* en vooral de *sociale omgeving* vormen belangrijke condities voor de leefsituatie van de individuele burger. Met de sociale omgeving wordt hier vooral bedoeld op zowel familie, vrienden en burens als maatschappelijke organisaties, variërend van sportvereniging tot vakbond of kerk. Zij bieden het individu allerlei vormen van directe en indirecte steun en geven mede zin aan het menselijk bestaan. De fysieke omgeving is in deze sociale rapportage geoperationaliseerd als kwaliteit van de woonomgeving. Een kwalitatief goede woonomgeving is (in Nederland) in feite een

schaars goed, dat ongelijk is verdeeld en alleen al om deze reden direct en indirect relevant is voor de leefsituatie en vooral voor de beleving ervan. Daarom zullen ook deze onderwerpen aan de orde komen.

De overheid bevordert gelijke kansen en benut alle genoemde elementen als aangrijpingspunten voor beleid. Zij herverdeelt inkomens, ondersteunt via voorzieningen en financiële faciliteiten burgers bij het verwerven van kennis en werk. Daar waar reeds achterstanden optreden, biedt zij extra ondersteuning en compensatie. Ook de sociale en fysieke omgeving zijn voorwerp van overheidsbemoedening. Met name in de jaren negentig heeft de politiek belangstelling gekregen voor wat in beleidsjargon de fysieke en sociale infrastructuur wordt genoemd.

De beschrijving en analyse van de objectieve situatie en de subjectieve beleving en oordelen vragen om een ijkpunt: wanneer is er sprake van een positieve en wanneer van een negatieve ontwikkeling? Deze ijkpunten kunnen worden ontleend aan empirisch onderzoek en aan de wensen en satisfacties van de bevolking. Op de meeste terreinen bestaat een vrij grote maatschappelijke consensus over de gewenste ontwikkelingsrichting. Ook gelden in enkele domeinen politiek bepaalde normen, die in deze beleidsgerichte rapportage als uitgangspunt kunnen worden genomen.

Het niveauprobleem – wanneer worden de normen van een menswaardig bestaan in Nederland onderschreden? – is hiermee echter niet opgelost. Behalve voor het gemakkelijk te kwantificeren inkomen en in zekere zin voor het onderwijs – startkwalificatie – bestaan er geen duidelijk vastgestelde minimumnormen. Om deze reden worden enkele vergelijkingen getrokken om in elk geval zicht te krijgen op de ontwikkelingsrichting. Per terrein wordt de situatie in 2001-2002 vergeleken met de situatie aan het begin van de jaren negentig. Voorts worden sociale groepen onderling vergeleken. En ten slotte worden de ontwikkelingen in andere Europese landen in de beschouwing betrokken. SSN 2003 bevat summier informatie op basis waarvan de Nederlandse situatie te vergelijken is met het gemiddelde Europese niveau of met de trends in min of meer overeenkomstige Europese landen. Dit internationale perspectief wint aan politieke betekenis, nu de Europese Unie direct en indirect meer normstellend optreedt.

De inspanningen van de overheid op sociaal terrein dienen te worden geëvalueerd aan de hand van de bijdrage die zij leveren aan de verbetering van de leefsituatie. In het meerjarige project Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording (VBTB) streeft de rijksoverheid ernaar doelstellingen vast te leggen, bij voorkeur in termen van maatschappelijk effect. In principe kunnen deze VBTB-doelstellingen en bijbehorende indicatoren worden gehanteerd als ijkpunten, waartegen de maatschappelijke ontwikkelingen zijn af te zetten. Op deze manier zijn er uitspraken te doen over de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn bereikt. Dergelijke vergelijkingen zeggen overigens niet alles over de effectiviteit van het beleid, omdat geen causale relaties kunnen worden blootgelegd.

De inventarisatie van beleidsdoelstellingen in de vanuit sociaal gezichtspunt meest relevante departementale begrotingstoelichtingen (inclusief beleidsprogramma's) voor het begrotingsjaar 2003 heeft weinig kwantitatieve indicatoren opgeleverd, die in deze SSN als ijkpunt zouden kunnen dienen. Het beoogde maatschappelijke effect wordt meestal in globale bewoordingen omschreven. De ontwikkelingsrichting wordt aangeduid, maar kwantitatieve informatie en tijdpad ontbreken. Wanneer er wel cijfers worden gepresenteerd, gaat het meestal over operationele doeleinden, bijvoorbeeld omzet of prestaties van andere overheden en uitvoerende organisaties of doelgroepen die moeten worden bereikt. Het kabinet constateert dan ook in zijn vijfde VBTB-voortgangsrapportage, dat het merendeel van de doelstellingen in louter woorden is verrat en effectgegevens ontbreken (TK 2002/2003). Bovendien lijkt het erop, dat het VBTB-traject nog onvoldoende is gekoppeld aan de beleidstrajecten, die via bijvoorbeeld beleidsnota's in gang zijn gezet. Beleidsvoornemens in deze nota's worden steeds meer in termen van een maatschappelijk effect omschreven en ook gekwantificeerd. In de SSN 2003 wordt er om deze reden meestal naar dergelijke nota's verwezen. Veel beleid leent zich overigens niet voor een VBTB-achtige benadering, omdat het gaat om bijvoorbeeld min of meer symbolisch beleid, maatschappelijke orderingsvraagstukken of gedecentraliseerd beleid, dat hoofdzakelijk door andere overheden en zelfstandige bestuursorganen wordt geïmplementeerd.

De SSN wordt uitgebracht in september, mede met het oog op de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer. De bedoeling is zo actueel mogelijke informatie te verschaffen. Deze informatie wordt ontleend aan reguliere statistieken van het CBS en periodiek veldonderzoek van het SCP of andere organisaties. In de praktijk blijkt het moeilijk altijd actueel te zijn, deels omdat de frequentie van het periodieke onderzoek minder dan een keer per jaar is, deels omdat de statistieken niet tijdig beschikbaar zijn. Een voorbeeld uit de eerste categorie is het Woningbehoefteonderzoek (WBO) en uit de tweede de inkomensstatistiek (IPO), die beide te laat beschikbaar komen om in deze rapportage te worden meegenomen. In beide gevallen kan het SCP slechts gegevens analyseren die niet verder gaan dan 2000, of zich baseren op ramingen. Deze keer is een dergelijke achterstand in de informatievoorziening extra vervelend, omdat op beide terreinen een omslag plaatsvindt. Een in beleidsmatig opzicht eveneens te betreuren informatielacune betreft specifieke doelgroepen van beleid, die moeilijk waarneembaar zijn. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft inmiddels een project gestart om in deze vraag naar informatie te voorzien.

Zoals in de inhoudsopgave te zien is, start de SSN 2003 met een beknopte beschrijving van de demografische en economische ontwikkelingen (1). Vervolgens komen drie hoofdstukken over respectievelijk onderwijs (2), arbeid (3) en inkomen (4), de belangrijkste individuele hulpbronnen. De daaropvolgende hoofdstukken beschrijven een specifiek aspect van de leefsituatie: gezondheid (5), cultuur c.a. (6), participatie (7), mobiliteit (8), criminaliteit (9) wonen (10) en woonomgeving (11). Over de integrale

leefsituatie-index wordt gerapporteerd in hoofdstuk 12. Opvattingen over beleid zijn het onderwerp van hoofdstuk 13. De rapportage eindigt met een samenvatting (14), waarin de uitkomsten aan elkaar worden gerelateerd.

De meeste hoofdstukken zijn volgens een vast stramien opgezet. Het hoofdstuk opent met een schets van de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Vervolgens komt de objectieve leefsituatie aan de orde, eerst in algemene zin en vervolgens de situatie voor enkele sociale categorieën. Ook staan in de meeste hoofdstukken ter vergelijking enkele internationale gegevens. Voorzover data beschikbaar zijn, wordt er gerapporteerd over subjectieve beleving en satisfacties. In de hoofdstukken over aspecten van de leefsituatie zijn kerngegevens over de beschikbaarheid van voorzieningen en personeel opgenomen. Elk hoofdstuk sluit af met een samenvattende beschouwing, waarin teruggekoppeld wordt naar de beleidsdoelstellingen.

Literatuur

- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14)
- TK (2002/2003). *VBTB-voortgangsrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28880, nr. 88.

1 Demografie en economie

Evert Pommer

- De bevolking in Nederland vergrijsd. De vergrijzing doet zich bij de 40-64-jarigen in sterkere mate voor (van 28,6% in 1990 naar 32,8% in 2002) dan bij de 65-plussers (van 12,8% naar 13,7%).
- Het aandeel landgenoten van niet-westerse herkomst is in de periode 1990-2002 gestegen van 7,3% naar 9,7% van de bevolking. Deze groei deed zich in nagenoeg gelijke mate voor bij de eerste en de tweede generatie.
- De landgenoten van niet-westerse herkomst zijn vooral in de vier grote steden geconcentreerd, waar ze in 2002 ruim 30% van de bevolking uitmaken.
- De gezinsfasen die mensen in hun leven doorlopen, zijn aan het verschuiven. Zo is de kans dat iemand van 45-49 jaar deel uitmaakt van een gezin met kinderen in de periode 1990-2002 met 10% gedaald en is de kans dat een 75-plusser in een instelling verblijft met 9% gedaald.
- Van de 2,5% jaarlijkse groei van het nationaal inkomen in de periode 1990-2001 is 2% direct als besteedbaar inkomen bij de bevolking terechtgekomen. De bevolkingsgroei en de gezinsverdunding reduceerden dit tot een jaarlijkse koopkrachtgroei van 1% per huishouden.
- De omvang en samenstelling van de quartaire sector zijn in de jaren negentig weinig veranderd. Wel wordt er in verhouding tot het nationaal inkomen veel minder uitgegeven aan defensie (-40%) en iets minder aan onderwijs (-7,5%) en volkshuisvesting (-10%).
- De bijdrage van de overheid aan de financiering van quartaire voorzieningen is gedaald van ruim 64% in 1990 naar iets minder dan 61% in 2000. Vooral de sectoren volkshuisvesting en openbaar vervoer hebben het aandeel van de overheidsfinanciering sterk zien dalen.

1.1 Context

Dit hoofdstuk geeft een schets van de demografische en economische context waarbinnen de leefsituatie van burgers zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De demografische context wordt in sterke mate bepaald door veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking en door veranderingen in de levensloop die mensen doormaken. Bij de economische context gaat het om de economische productie en het daaruit genoten inkomen. Ook de economische betekenis van de overheid als producent van diensten is van belang omdat burgers hieraan mede hun welvaart ontleenen.

De totale economische productie, het inkomen dat daaruit voortkomt en het aantal mensen over wie dit inkomen moet worden verdeeld, bepalen in belangrijke mate de ontwikkelingsmogelijkheden van burgers. Zo heeft de ontwikkeling van het aantal huishoudens en van de samenstelling van de bevolking naar leeftijd en land van herkomst aanzienlijke invloed op de uitkomsten in de domeinen onderwijs, arbeid en inkomen. De prestaties van de Nederlandse economie hebben direct hun weerslag op

de arbeidsparticipatie, het verdiende inkomen en de uitkeringsafhankelijkheid. Bovendien werkt het daaruit resulterende budget voor huishoudens en overheden door in de kwaliteit van de leefsituatie van huishoudens. Veranderingen in deze budgetten hebben immers gevolgen voor de zorg die burgers ontvangen, de verplaatsingen die ze zich kunnen veroorloven, de woondiensten die ze kunnen consumeren, en de cultuur die zij kunnen genieten. Bevolkingsontwikkeling en welvaarts groei zijn, kortom, belangrijke factoren voor de sociale staat waarin Nederland anno 2003 verkeert.

1.2 Demografie

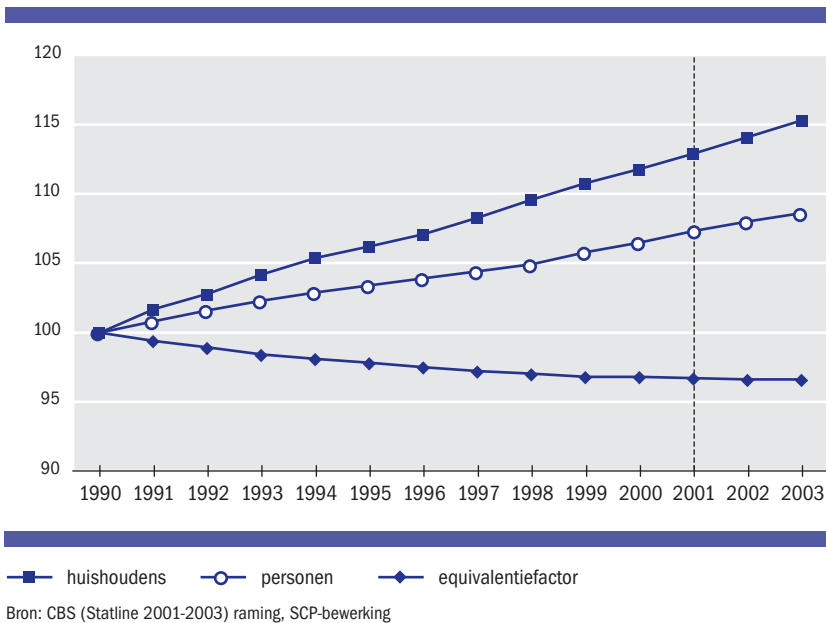
Demografische veranderingen kunnen in verband worden gebracht met enkele dominante maatschappelijke trends. In de eerste plaats staan de demografische samenstelling van de bevolking en de variatie in individuele levenslopen onder invloed van de individualisering en emancipatie. Demografisch gezien komt dit onder meer tot uitdrukking in de toenemende dynamiek van posities die personen in huishoudens innemen en variatie in typen huishoudens. In het perspectief van de levensloop is dit zichtbaar in de toegenomen deelname van vrouwen aan onderwijs en beroepsarbeid. Deze ontwikkelingen hebben uiteraard gevolgen voor de collectieve tijdsordening en de individuele dagindeling. Veranderingen in de collectieve tijdsordening komen onder andere tot uiting in de werk- en winkeltijden en veranderingen in de individuele dagindeling in de verdeling van werk- en zorgtaken tussen partners in gezinshuishoudingen. Een andere maatschappelijke trend die hier een rol speelt, is de veranderde besteding en beleving van de vrije tijd. Zo wordt de levensfase van het dertigste tot het vijftigste levensjaar wel aangeduid met 'het spitsuur van het leven'. In deze relatief korte periode werkt de moderne mens intensief aan relatie- en gezinsvorming, neemt de arbeids- en wooncarrière een grote vlucht en leidt hij een gevarieerd vrijetijdsleven. Veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking alsmede in de levenslopen van mensen zijn daarom van belang om veranderingen in leefsituaties te kunnen duiden.

De omvang en samenstelling van de bevolking

Medio 2003 telde Nederland 16,2 miljoen inwoners die deel uitmaakten van 7,0 miljoen zelfstandig wonende huishoudens. Daarnaast verbleven circa 0,2 miljoen personen in tehuizen en instellingen.

Nederland kent al geruime tijd een gestaag groeiende bevolking (figuur 1.1).

Figuur 1.1 De ontwikkeling van de bevolking, 1990-2003 (index: 1990 = 100)



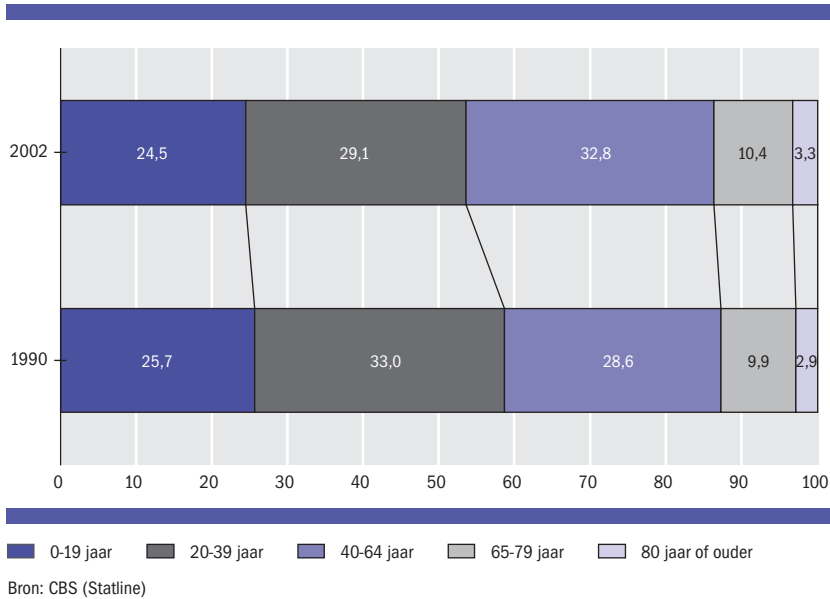
Het aantal personen groeit gestaag met 0,6% per jaar, hetgeen overeenkomt met ongeveer 100.000 personen. Ruim 60% van deze toename is het gevolg van een geboorteoverschot en een kleine 40% van een migratieoverschot. Het migratieoverschot heeft vooral begin en eind jaren negentig grote invloed gehad, maar het geboorteoverschot is vrij stabiel in de tijd.

Het aantal huishoudens is eveneens gestegen en met 1,1% per jaar in een hoger tempo dan het aantal personen (gezinsverdunding). Dit hogere groeitempo is mede toe te schrijven aan de relatieve toename van het aantal alleenstaanden (met 15%), hetgeen voornamelijk verband houdt met de vergrijzing. Daarnaast is het aandeel gezinnen met kinderen afgenomen (met 8%). Het aantal kinderen per gezin met kinderen is nagenoeg gelijk gebleven, maar dit kan zich positief ontwikkelen wanneer de stijging van het percentage geboorten vanaf eind jaren negentig zich de komende jaren doorzet.

Door de gezinsverdunding hoeft het inkomen van huishoudens gemiddeld door minder personen te worden gedeeld. Om de financiële draagkracht van het inkomen in beeld te brengen is de huishoudensequivalentiefactor ontwikkeld. Deze factor geeft aan welk inkomen een bepaald type huishouden nodig heeft om dezelfde welvaart te bereiken als een alleenstaande. Door de gezinsverdunding is de equivalentiefactor in de jaren negentig met 0,3% per jaar gedaald, waardoor een gemiddeld huishouden in 2003 met bijna 4% inkomen minder toekan dan in 1990 om hetzelfde welvaartsniveau te bereiken.

De ontwikkeling van de bevolking wordt niet alleen gekenmerkt door gezinsverdunding maar ook door vergrijzing. Deze tekent zich in de periode 1990-2002 niet zozeer af in de laagste of hoogste leeftijdsgroepen maar vooral in de potentiële beroepsbevolking. Zo daalde het aandeel van 20-39-jarigen met 13% en steeg het aandeel van 40-64-jarigen met 15% (figuur 1.2). De groep is dus doorgeschoven in de tijd.

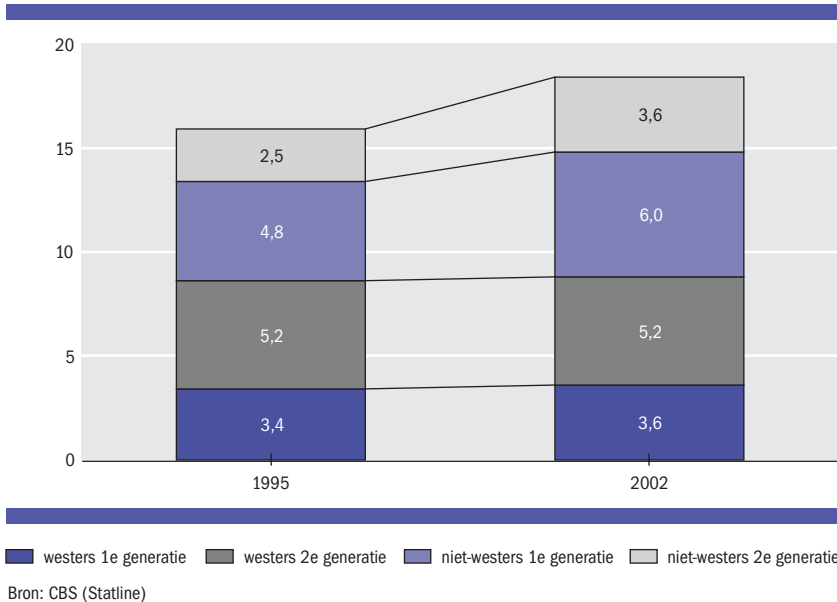
Figuur 1.2 De samenstelling van de bevolking naar leeftijd in 1990 en 2002 (in procenten)



Behalve van gezinsverdunding en vergrijzing ondervindt de samenstelling van de bevolking invloed van internationale migratie. Het aandeel personen van allochtone herkomst is duidelijk toegenomen. De allochtone herkomst kan betrekking hebben op de eerste generatie (de betrokken persoon is zelf in het buitenland geboren) of de tweede generatie (ten minste één van de ouders is in het buitenland geboren). Deze informatie wordt pas vanaf 1992 verzameld.

Het aandeel allochtone landgenoten is toegenomen van 16% in 1995 naar 18,5% in 2002 (figuur 1.3).

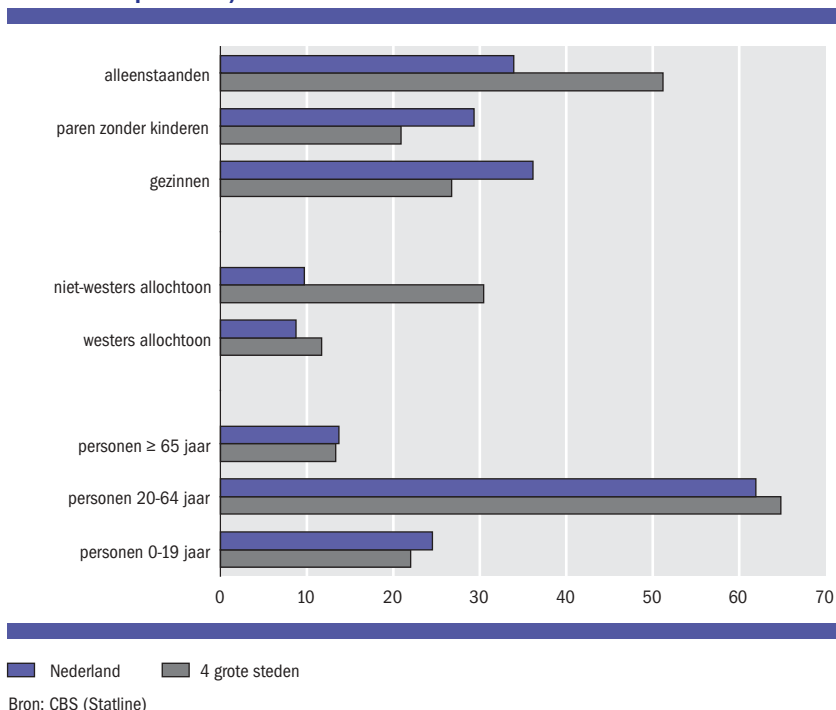
Figuur 1.3 Aandeel van allochtone landgenoten in de totale bevolking, 1995 en 2002 (in procenten)



Deze stijging komt nagenoeg geheel voor rekening van de niet-westerse allochtonen van zowel de eerste als de tweede generatie. Daardoor is hun aandeel in de bevolking gegroeid van 7,3% in 1995 naar 9,7% in 2002. De helft van de niet-westerse allochtonen is afkomstig uit Turkije, Suriname, Marokko en de Antillen (inclusief Aruba).

De problematiek van de grote steden vraagt al geruime tijd bijzondere aandacht van de overheid. In de grote stad vormen zich wijken waarin in verschillende opzichten concentraties van achterstanden in levenssituaties voorkomen. Deze concentraties nemen soms zodanige vormen aan dat de grote stad zelf gemiddeld slecht scoort op de levenssituatie-index. Door hun relatief lage positie op factoren die de levenssituatie aanmerkelijk bepalen - arbeid inkomen en opleiding - nemen allochtone landgenoten een bijzondere positie in. Uit figuur 1.4 blijkt dat de concentratie van niet-westerse allochtonen met name sterk is opgelopen in de vier grootste steden. Terwijl hun aandeel in geheel Nederland op bijna 10% uitkomt, loopt dit in deze steden op tot boven de 30%. Ook alleenstaanden treft men in de grote stad relatief meer aan dan in Nederland als geheel. De leeftijdsopbouw in de grote steden wijkt echter nauwelijks af.

Figuur 1.4 Enkele bevolkingskarakteristieken van de vier grote gemeenten in 2002 (in procenten)

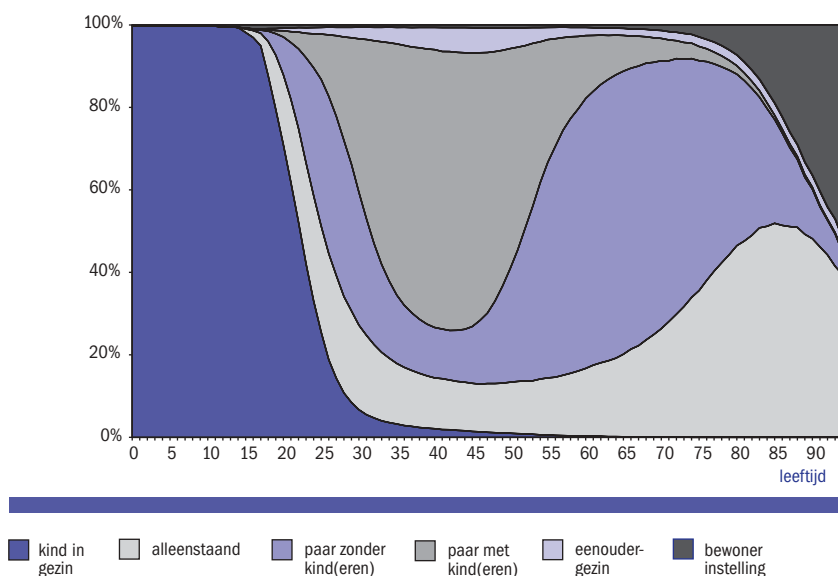


De levensloop

De levensloop is een belangrijk gezichtspunt voor het duiden van de ontwikkeling van de leefsituatie van burgers. Onder invloed van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen zijn er steeds meer variaties in individuele levenslopen mogelijk. Het traditionele model – kinderen traden direct vanuit het ouderlijk gezin in het huwelijk, met de man als kostwinner en de vrouw als moeder – is sterk aan erosie onderhevig en de diversiteit is in de tweede helft van de vorige eeuw sterk toegenomen. Echtscheiding en samenwoning namen een hoge vlucht. Jongeren gingen langer studeren en vrouwen haalden hun achterstand goeddeels in. Ook de deelname van vrouwen aan betaalde beroepsarbeid ging in een fors tempo omhoog.

Veel mensen doorlopen in hun leven verschillende samenlevingsverbanden. Figuur 1.5 geeft het samenlevingsprofiel van personen naar leeftijd voor het jaar 2002.

Figuur 1.5 Het samenlevingsprofiel van personen naar leeftijd, 2002 (in procenten)



Bron: CBS (Statline) voorlopige cijfers

Tot het 25ste levensjaar is men meestal kind in een gezin. Daarna waagt men alleen of met een partner de sprong naar een eigen huishouden. Vanaf het 30ste levensjaar domineert het gezin met kinderen, hetgeen tussen het 40ste en 45ste jaar het hoogtepunt bereikt. Rond de leeftijd van 55 breekt voor velen de legensterfase aan. Na verlies van de partner gaat men op 80-jarige leeftijd overwegend alleen verder, totdat rond de 90-ste verjaardag voor velen de instelling in het vizier komt.

De individuele levensloop kan hier sterk van afwijken. Er zijn uiteraard kinderen die het ouderlijk huishouden verlaten om verder als alleenstaande of als paar zonder kinderen door het leven te gaan, en er zijn alleenstaanden op hoge leeftijd die nooit een instelling zullen bewonen. Voorts zijn er personen die eerder overlijden en het volledige levensloopprofiel niet zullen doorlopen (deze verdwijnen uit de figuur).

Het samenlevingsprofiel verandert in de tijd. Hoewel het dominante type per leeftijdsgroep ongewijzigd blijft, verandert het belang van bepaalde samenlevingsverbanden. Zelfs in een relatief korte periode als 1990-2002 zijn er enige opmerkelijke verschuivingen waar te nemen. Tabel 1.1 brengt die in beeld. Hierin is de bevolking naar leeftijd in 15-jaarsgroepen ingedeeld, en wordt per 15-jaarsgroep aangegeven welke huishoudentypen in verhouding in aantal zijn toegenomen en welke zijn afgenomen (in procentpunten).

Tabel 1.1 Verschuiving in samenlevingsprofiel van personen per leeftijdsgroep tussen 1990 en 2002 (procentpunten)

	0-14 jaar	15-29 jaar	30-44 jaar	45-59 jaar	60-74 jaar	≥ 75 jaar
kind in een gezin	0,1	1,8	-0,1	-0,3	0,0	0,0
alleenstaande	0,0	1,7	3,0	2,9	1,2	3,9
paar zonder kinderen	0,0	-2,2	2,4	7,7	6,2	4,9
paar met kind(deren)	0,0	-2,3	-6,9	-11,1	-6,3	-0,9
eenoudergezin	0,0	0,2	1,1	1,1	0,6	2,5
instelling	0,2	-0,1	0,1	-0,1	-1,0	-9,0
overig	-0,3	1,0	0,4	-0,1	-0,6	-1,4

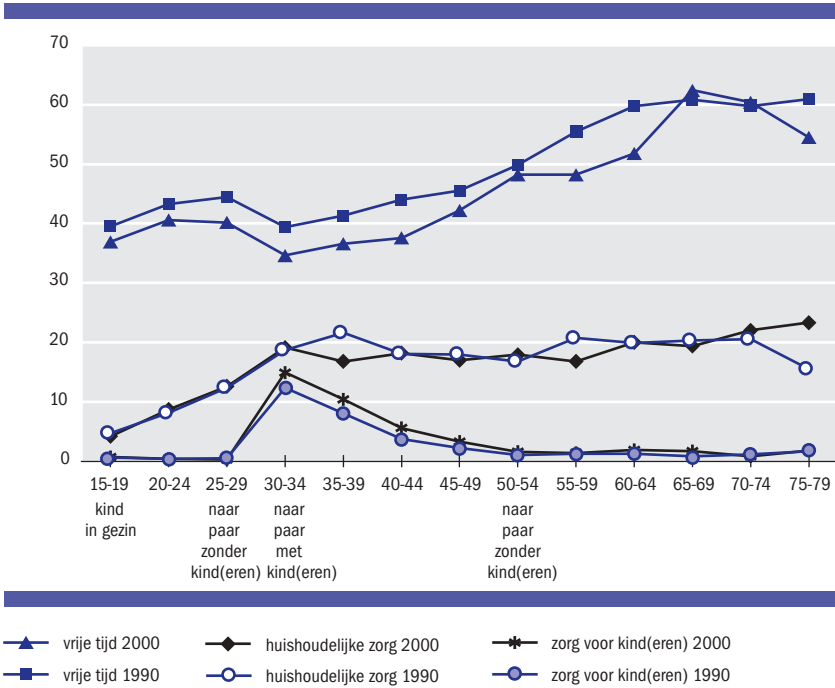
Bron: CBS (Statline)

Het paar met kinderen blijkt in alle leeftijdsgroepen aan de verliezende hand. Dit wordt deels veroorzaakt door echtscheiding, waardoor uit een gezin met kinderen een alleenstaande en een eenoudergezin ontstaan. Ook het aandeel van ouderen in instellingen is in de betrokken periode drastisch afgenomen als gevolg van de extramuralisering van de langdurige zorg.

Veranderingen in de levensloop gaan vaak gepaard met veranderingen in aspecten van de leefsituatie. Dat geldt vooral voor wonen, arbeid, inkomen en tijdsbesteding. In zekere zin geldt het ook voor het aspect opleiding, omdat het opleidingsniveau in een bepaalde levensfase wordt verworven, maar omdat het na het reguliere dagonderwijs nagenoeg ongewijzigd blijft, levert het levensloopperspectief hier weinig nieuwe inzichten op.

In dit rapport zal in enkele sectorale hoofdstukken dieper dan hier worden ingegaan op de betekenis van het levensloopperspectief voor de desbetreffende sector. Daarbij dient het meest voorkomende levensloopprefiel per 5-jaarsgroep, het zogenoemde modale levensloopprefiel, als uitgangspunt. Zo blijkt uit figuur 1.5 dat de meeste personen op 25-29-jarige leeftijd deel uitmaken van een paar zonder kinderen en op 30-34-jarige leeftijd van een paar met kinderen. Figuur 1.6 geeft het modale levensloopprefiel van de vrije tijdsbesteding en de tijd besteed aan huishoudelijke zorg en de zorg voor kinderen. Deze tijdsbesteding blijkt afhankelijk te zijn van de levensfase waarin men verkeert. De vrije tijd schommelt tussen het vijftiende en vijftigste levensjaar rond de 40 uur per week. Onderwijs (15-24 uur) en beroepsarbeid (25-49 uur) zijn de voornaamste activiteiten. Een dip in de vrije tijd treedt op wanneer kinderen ten tonele verschijnen. Vanaf het vijftigste levensjaar stijgt de vrije tijd tot ongeveer 60 uur per week bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, waarna in 2000 een lichte daling inzet als gevolg van toenemende huishoudelijke besommingen.

Figuur 1.6 Het modale tijdbestedingsprofiel van personen naar leeftijd en positie in het huishouden, 1990 en 2000 (uren per week)



Bron: SCP (TBO) SCP-bewerking

De vrije tijd van de bevolking is in de jaren negentig afgenomen, met name bij de potentiële beroepsbevolking (15-64-jarigen). Deze afname met 5 uur per week is ongeveer twee keer zo groot dan de arbeidstijd is toegenomen (zie figuur 3.1 in hoofdstuk 3). De vrije tijd is ook afgeroomd door twee andere activiteiten: meer tijd voor de nachtrust en meer tijd voor de kinderen (beide met 1 uur per week). De extra tijd die door de ouders aan kinderen wordt besteed is opmerkelijk omdat een deel van de in arbeid opgegane tijd is vervangen door kinderopvang in dagverblijven. Ouders investeren tegen de tijdsdruk op blijkbaar meer tijd in hun kinderen. De besparing op de vrije tijd is vooral ten koste gegaan van lezen, sociale contacten en diverse liefhebberijen. Deze activiteiten stonden nog extra onder druk omdat binnen het vrije tijdsbudget ook nog meer ruimte moest worden gemaakt voor de elektronische media als televisie, geluidsapparatuur en de computer (Breedveld en Van den Broek 2001: 52).

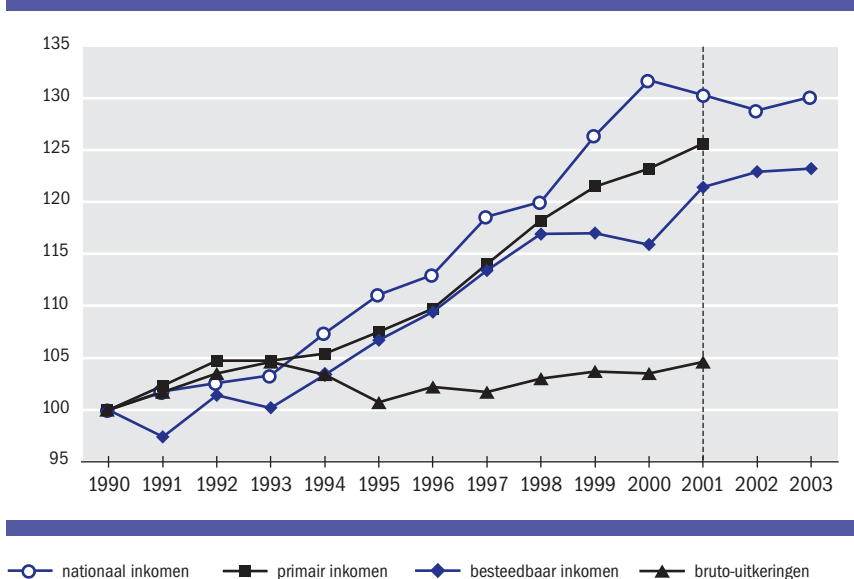
Bij de presentatie van modale levensloopprofielen kan geen recht worden gedaan aan de grote variatie in levenslopen en leefsituaties die hiermee gepaard gaan.¹ De veranderingen in de leefsituaties van opeenvolgende groepen hebben uitsluitend te maken met het behoren tot de betrokken groepen.

1.3 Economie

Het nationaal inkomen

Het reële nationaal inkomen heeft zich in de periode 1990-2001 gunstig ontwikkeld met een gemiddelde stijging van 2,5% per jaar (figuur 1.7). Deze stijging haperde echter in 2001, toen de eerste ongunstige voortekenen aan het economisch firmament verschenen met de crisisverschijnselen in de 'nieuwe economie'. Het jaar 2001 markeert een conjunctuuromslag van uitbundige economische groei naar een pas op de plaats van de binnenlandse productie. De waarden voor de periode 2001-2003 betreffen een raming, waarin een lichte daling van het nationaal inkomen maar ook nog een lichte stijging van het besteedbare inkomen waarneembaar is. Door deze ontwikkeling in de afgelopen jaren komt de groei van het besteedbare inkomen van huishoudens weer uit op het verloop van het nationaal inkomen.

Figuur 1.7 De ontwikkeling van reële nationale inkomens, 1990-2003 (index: 1990 = 100)



Toelichting:

primair inkomen: totaal van beloningen voor de inzet van arbeid en kapitaal.

nationaal inkomen: totale primaire inkomen van huishoudens, bedrijven en overheden

besteedbaar inkomen: primair inkomen plus uitkeringen en minus premies en belastingen.

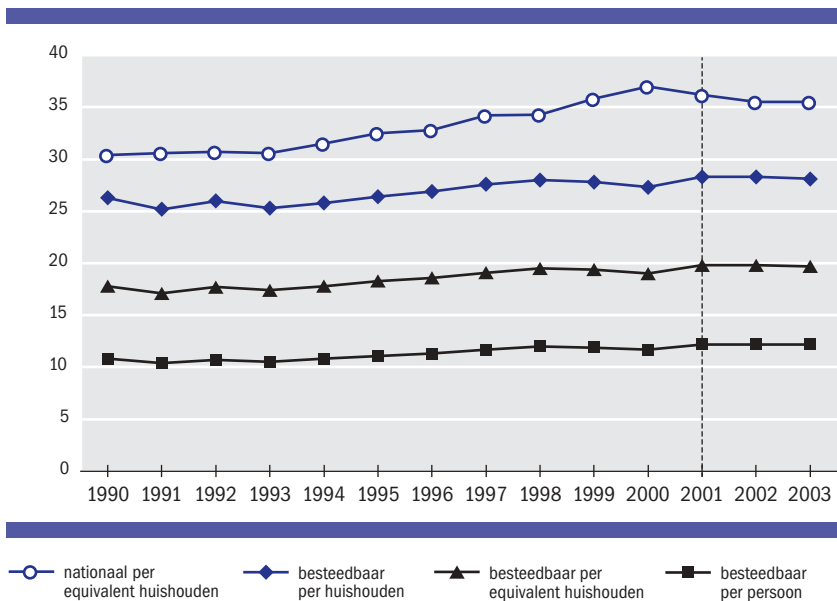
Bron: CBS (Nationale rekeningen 1990-2001); CPB(CEP 2003) SCP-bewerking

Van de groei van het nationaal inkomen hebben de huishoudens in Nederland minder dan proportioneel geprofiteerd omdat de overheid er een relatief groot beslag op heeft gelegd. Deze middelen zijn vooral ingezet voor extra aflossing van de staats-schuld.

Het besteedbaar inkomen van huishoudens volgt in grote lijnen het primair inkomen van huishoudens met een gemiddelde stijging van 2% per jaar. Deze stijging is niet alle jaren even sterk geweest. Zo is het totaal besteedbaar inkomen van huishoudens in 1999 en 2000 nauwelijks gestegen maar in 2001 met liefst 5%, in weerwil van de toen al haperende economie.

Door de bevolkingsgroei is de spoeling van het totale besteedbare inkomen dunner geworden. Wanneer het totaal wordt gerelateerd aan de bevolkingsomvang, dan blijkt het besteedbaar inkomen per persoon in de periode 1990-2001 met gemiddeld 1,2% per jaar te stijgen (zie figuur 1.8). Personen maken echter deel uit van huishoudens en moeten het inkomen doorgaans delen met hun huisgenoten. Door de sterke toename van het aantal alleenstaanden en het aantal eenoudergezinnen (gezinsverdunding) is het aantal huishoudens sneller toegenomen dan het aantal personen. Dit betekent dat op huishoudelijk niveau de spoeling nog dunner is geworden: 0,7% groei per jaar. Deze groei is niet gelijkmatig geweest. Zo zijn er jaren geweest met forse koopkrachtdalingen (1991: -4%) en koopkrachtstijgingen (2001: +4%).

Figuur 1.8 De ontwikkeling van inkomens in prijzen van 2001, 1990-2003 (x 1000 euro)



Bron: CBS (Nationale rekeningen 1990-2001); CPB (CEP 2003) SCP-bewerking

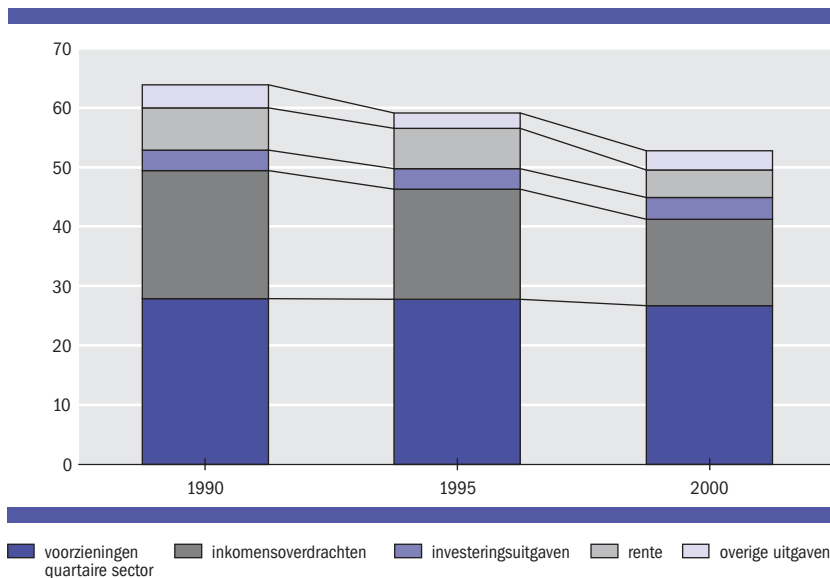
Omdat alleenstaanden en eenoudergezinnen minder inkomen nodig hebben dan een doorsnee huishouden om dezelfde welvaart te bereiken, kunnen zij ook met iets minder inkomen toe. Door deze gezinsverdunding pakt de groei van het besteedbaar inkomen per equivalent huishouden toch iets gunstiger uit: 1% per jaar. Vanaf 2001 blijft de koopkracht van het inkomen op een nagenoeg constant niveau.

De productie van de overheid

De overheid voorziet de burgers niet alleen van overdrachten in geld maar ook in natura. Het gaat hierbij om individuele diensten als openbaar vervoer, volkshuisvesting, zorg, onderwijs, cultuur en recreatie, die gratis of onder de kostprijs beschikbaar worden gesteld. Daarnaast voorziet de overheid ook in collectieve diensten als defensie, openbare veiligheid en openbaar bestuur. In 2000 werd 43% van het netto nationaal inkomen aan dit soort collectieve voorzieningen besteed (142 miljard euro), waarvan 61% voor rekening van de overheid. Dit betekent dat ruim een kwart van het nationaal inkomen door de overheid wordt uitgegeven om deze zogenoemde quartaire voorzieningen in stand te houden. Daarmee vormt deze post verreweg de grootste overheidsuitgave (zie figuur 1.9).

Het aandeel van de uitgaven voor quartaire voorzieningen is in de jaren negentig nagenoeg constant gebleven rond een niveau van 27% van het nationaal inkomen. Het aandeel van de totale overheidsuitgaven in het nationaal inkomen is echter fors gedaald van 64% in 1990 naar 53% in 2000, voornamelijk als gevolg van sterk dalende uitkerings- en rentelasten. De daling van de uitkeringslasten is grotendeels het gevolg van de sterke economische groei en de afname van werkloosheids- en bijstandsuitkeringen (zie ook de hoofdstukken 3 en 4).

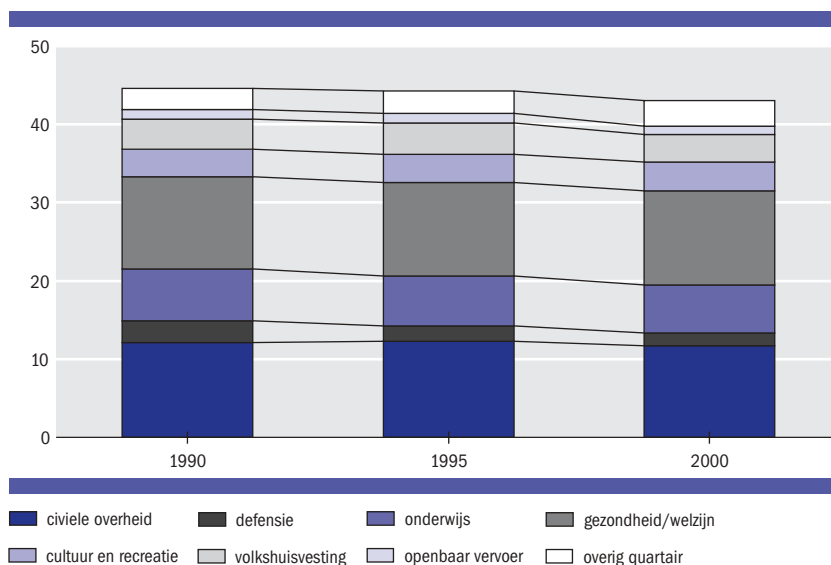
Figuur 1.9 Collectieve uitgaven als aandeel van het netto nationaal inkomen (in procenten)



Bron: CBS (Nationale rekeningen) SCP-bewerking

De omvang en samenstelling van de quartaire sector is nauwelijks gewijzigd (figuur 1.10). De omvang is gelijk aan de kosten die met de productie van quartaire diensten zijn gemoed. Zoals gezegd draagt de overheid ruim 60% van deze kosten; de overige worden gefinancierd uit eigen opbrengsten of bijdragen van gebruikers. De totale omvang van de quartaire sector is in de jaren negentig van de vorige eeuw licht gedaald van 44,5% naar 43% van het nationaal inkomen. Het aandeel van de uitgaven voor de meer collectieve taken als openbaar bestuur en openbare veiligheid (hier aangeduid met civiele overheid) is nagenoeg gelijk gebleven. Een sterke daling van dit aandeel is wel opgetreden bij defensie, maar deze voorziening weegt niet zwaar in het totaal van de quartaire sector. Lichte dalingen zijn er verder waarneembaar bij onderwijs en volkshuisvesting. Per saldo kan worden geconcludeerd dat de groei van de quartaire sector nagenoeg in de pas heeft gelopen met de welvaartsgroei.

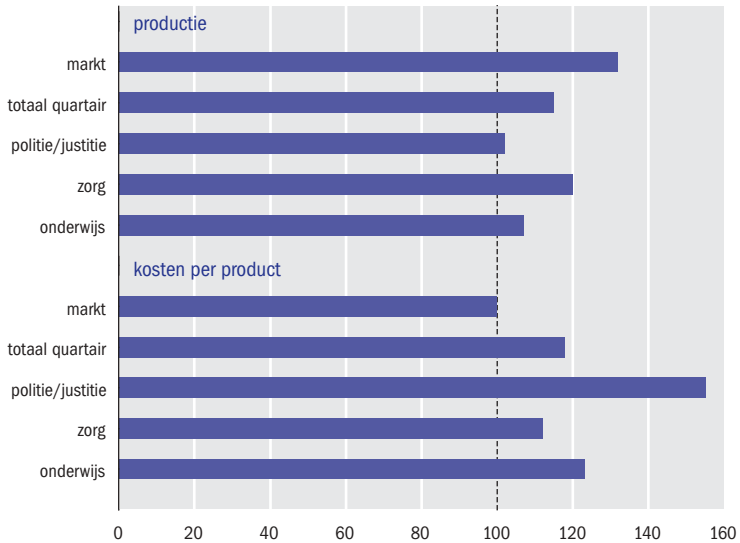
Figuur 1.10 De kosten van quartaire voorzieningen als aandeel van het nationaal inkomen, 1990-2000 (in procenten)



Bron: CBS (Nationale rekeningen) SCP-bewerking; SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

De productie van de quartaire sector moet worden gemeten met fysieke indicatoren omdat de marktwaarde doorgaans niet bekend is. Deze productindicatoren dienen zoveel mogelijk de prestaties van de geleverde diensten weer te geven, zoals het aantal behandelde patiënten in de zorg, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs en het aantal opgeloste misdrijven bij de openbare veiligheid.

Figuur 1.11 Groei van de productie en de kosten van quartaire diensten in de periode 1990-2000 (index: 1990 = 100)



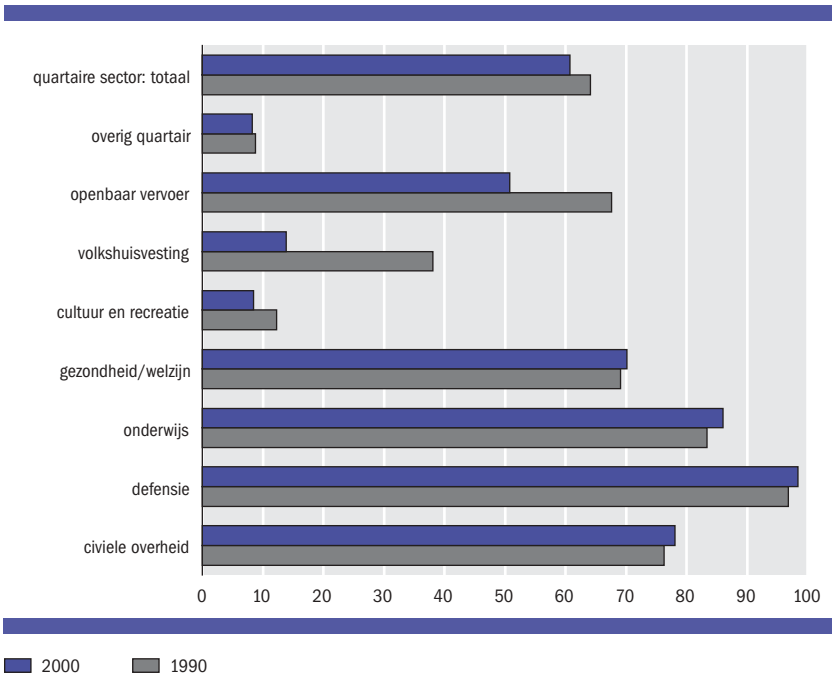
Bron: SCP (2002: 91 en 97)

Wanneer met dit soort indicatoren de productie in de quartaire sector wordt gemeten, blijkt zij in de periode 1990-2000 met 15% te zijn toegenomen (figuur 1.11). Deze groei kan in belangrijke mate worden toegeschreven aan de zorgsector. De openbare veiligheid heeft de productie nauwelijks weten te verhogen en in onderwijs is de ontwikkeling gedrukt door de ontgroening.

Vergeleken met de marktsector is de productie van quartaire diensten duurder geworden. Voor dezelfde dienstverlening moet meer geld op tafel worden gelegd. Dat geldt met name voor diensten voor openbare veiligheid, die politie en justitie leveren. In de zorgsector lopen de kosten per product minder uit de pas met de marktsector.

De bijdrage van de overheid aan de financiering van quartaire voorzieningen is gedaald van 64% in 1990 naar 61% in 2000 (figuur 1.12). Gezien het streven naar verzelfstandiging en privatisering lijkt deze daling betrekkelijk bescheiden. Het aandeel van de collectieve financiering is uiteraard hoog bij de typisch collectieve voorzieningen als defensie, civiele overheid en onderwijs. Hier is het zelfs licht gestegen. Duidelijk terugtrekkende bewegingen van de overheid zijn waar te nemen bij het openbaar vervoer en de volkshuisvesting. Door verzelfstandiging van openbaarvervoerbedrijven en corporatieve en gemeentelijke woningbedrijven is haar financiële bemoeienis duidelijk afgenomen. Ook in de culturele en recreatieve sfeer is er sprake van minder financiële betrokkenheid van de overheid.

Figuur 1.12 Bijdrage van de overheid in de bekostiging van quartaire diensten in 1990 en 2000 (in procenten)



Bron: SCP (2002: 78)

1.4 Samenvatting

De in dit hoofdstuk summier geschetste demografische en economische veranderingen hebben invloed op de wijze waarop mensen hun leefsituatie inrichten. De demografische ontwikkeling wordt mede bepaald door maatschappelijke trends als individualisering en internationale migratie, die onder meer tot gevolg hebben dat er relatief meer alleenstaanden en personen van buitenlandse herkomst zijn. De bevolking is in de periode 1990-2003 toegenomen met 8,6% tot een totaal van 16,2 miljoen inwoners. Het aantal huishoudens is door de relatieve toename van alleenstaanden en de relatieve afname van gezinnen met kinderen met ruim 15% nog sterker toegenomen. Daarnaast vergrijst de bevolking. Door de veroudering van de naoorlogse babyboomgeneratie is de relatieve toename van de 40-64-jarigen groter is dan die van de 65-plussers. Het aandeel 40-64-jarigen is met ruim 4 procentpunt gestegen, het aandeel 65-plussers slechts met krap 1 procentpunt. Door deze dubbele vergrijzing is zowel de druk op sociale uitkeringen als op pensioenuitkeringen toegenomen.

De economische groei heeft een gunstige uitwerking gehad op de koopkracht van huishoudens. Het totale besteedbare inkomen is in de periode 1990-2001 met 22%

toegenomen, maar door de bevolkingsgroei (7%) en de gezinsverdunding (4%) is de koopkracht van huishoudens slechts met 12% gestegen. Dit is echter nog altijd een aanzienlijke verbetering van hun welvaartspositie. Vanaf 2001 vlakt de economische groei af en treedt er een lichte krimp op in de ontwikkeling van het reële nationaal inkomen. De gevolgen hiervan werken pas een jaar later door in de inkomens van huishoudens. Opmerkelijk is dat de koopkracht van huishoudens in 2001 nog fors is gestegen (4%), terwijl de economie in dat jaar al nauwelijks meer groeide. In 2002 en 2003 blijft de koopkracht van huishoudens naar verwachting nagenoeg op het niveau van 2001.

De totale collectieve uitgaven zijn als percentage van het nationaal inkomen geleidelijk gedaald van 64% in 1990 naar 53% in 2000. Deze daling komt hoofdzakelijk voor rekening van de uitkeringen (-7%) en de rentelasten (-2,5%). De uitgaven voor voorzieningen in de quartaire sector zijn nagenoeg op peil gebleven. Het betreft hier overheidsuitgaven voor onderwijs, vervoer, zorg, veiligheid, bestuur, volkshuisvesting, cultuur en recreatie. De bijdrage die de overheid heeft geleverd aan de financiering van quartaire diensten, is wel licht gedaald: van 64% in 1990 naar 61% in 2000. Vooral het openbaar vervoer en de volkshuisvesting hebben te maken gehad met een terugtrekkende overheid. Zo is het aandeel van de collectieve financiering van het openbaar vervoer gedaald met een kwart en van de volkshuisvesting zelfs met bijna tweederde deel.

Noot

- 1 Wanneer er een overgang plaatsvindt van het ene naar het andere type huishouden geeft het modale levensloopprofiel niet de gevolgen weer van veranderingen in de individuele leefsituatie, omdat er in de opvolgende groep ook huishoudens voorkomen die deze verandering in type niet hebben doorgemaakt. Zo bevat de groep paren met kinderen van 30-34 jaar personen die op 25-29-jarige leeftijd ook al een paar met kind vormden, terwijl dat op die leeftijd niet het modale huishoudentype vormt. Individuele levenslopen zijn ook moeilijk in beeld te brengen omdat dergelijke gegevens doorgaans niet beschikbaar zijn.

Literatuur

Breedveld, K. en A. van den Broek (red.). *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).

SCP (2002) *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/15).

2 Onderwijs

Ria Vogels

- Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking stijgt nog steeds.
- Jongeren verlaten het onderwijs steeds minder vaak op het niveau van lbo/mavo (een derde in 1994, een kwart in 2000). De deelname aan beroeps- en hoger onderwijs neemt toe (deeltijd en voltijd), maar tegelijkertijd groeien ook het speciaal onderwijs en de zorgvoorzieningen in het voortgezet onderwijs.
- De bestrijding van de schooluitval zonder diploma lijkt te stagneren (het aandeel drop-outs ligt al enkele jaren rond de 14%), maar de inspanningen om het schoolverlaten zonder startkwalificatie terug te dringen lijken succes te boeken (steeds meer voortijdig schoolverlaters keren alsnog terug in het onderwijs: een derde in 1998 en bijna de helft in 2001).
- Activiteiten om via voor- en vroegschoolse educatieprogramma's in peuterspeelzalen achterstanden in een vroeg stadium weg te werken, staan nog in de kinderschoenen. Slechts een fractie van de doelgroepkinderen neemt er al aan deel.
- Allochtone basisschoolleerlingen kampen nog steeds met leerachterstanden ten opzichte van autochtone leerlingen, maar deze zijn in het afgelopen decennium wel minder geworden. De prestaties van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse kinderen in taal maar vooral in rekenen zijn vooruitgegaan.
- Ook autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders hebben een achterstand. Deze is in de afgelopen jaren juist groter geworden. Bij taal is de leerachterstand opgelopen tot een leerjaar en bij rekenen tot bijna een half jaar.
- In het afgelopen decennium is de werkgelegenheid in het primair en secundair onderwijs sterk toegenomen. De bevolkingsgroei maakte dit ook noodzakelijk, maar door groepsverkleining en meer handen in de klas in het basisonderwijs is de personeelsinzet nog verder vergroot.
- Leerlingen hebben door het huidige lerarentekort te maken met veelvuldige lesuitval, vooral in het voortgezet onderwijs. Deels is de lesuitval incidenteel, maar ook worden voor langere perioden bepaalde vakken niet meer gegeven. Het vmbo en zwarte scholen in de vier grote steden en Flevoland kampen meer dan gemiddeld met personeelsproblemen. Daar is de lesuitval ook hoger dan elders.

2.1 Beleidsdoelstellingen

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende II wordt gewezen op de essentie van onderwijs als basis voor de samenleving (AZ 2003). Onderwijs krijgt, zoals in de voorgaande kabinetperiodes, een hoge prioriteit. Het beleid staat al lange tijd in het teken van het realiseren van een goed opgeleide bevolking. Jongeren moeten in het initiële onderwijs optimaal worden toegerust voor een leven lang leren. Een ieder moet gelijke kansen krijgen op het deelnemen aan onderwijs en dient het te verlaten met minimaal een kwalificerend diploma.

Hoewel de leerplicht garant staat voor een bijna 100% deelname aan het primair onderwijs, betekent dat nog niet dat de kansen op succes gelijk zijn. Naast aanleg zijn sociale en etnische herkomst invloedrijke factoren. De overheid ontwikkelde in het verleden beleid gericht op het doorbreken van de samenhang tussen herkomst en schoolsucces. Relatief nieuw is de beleidsaandacht voor de bestrijding van onderwijsachterstand in de voorschoolse fase.

Begin jaren negentig is in het secundair onderwijs de startkwalificatie geïntroduceerd (kwalificatieniveau 2 in mbo, of een havo/vwo-diploma). Het bezit van een diploma wordt noodzakelijk geacht voor het verwerven van een goede positie op de arbeidsmarkt, en dat diploma dient minimaal op het niveau van een beginnend beroepsbeoefenaar te liggen. Het beleid is erop gericht voortijdig schoolverlaten – uitval zonder startkwalificatie – tegen te gaan. In 2006 dient het ten opzichte van 2003 met 30% te zijn gedaald (TK 2002/2003). Ook wil de overheid *dropping out* – uitval zonder diploma – tegengaan.

Voor kinderen met leerproblemen, verstandelijke handicaps of lichamelijke beperkingen is het beleid gericht op integratie. Steeds meer zorgleerlingen nemen deel aan (zorgvoorzieningen binnen) het reguliere onderwijs. Dit neemt niet weg dat ook het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs groeit.

Onderwijs en opleidingen moeten ook voor werkzoekenden en werkenden toegankelijk zijn. Dit met het oogmerk hun arbeidsmarktpositie en *employability* te versterken. Hiervoor zijn voorzieningen getroffen in de volwasseneneducatie.

Aan de kant van de voorzieningen kampt het onderwijs momenteel met personeelsproblemen. Het gevaar dat het huidige lerarentekort dreigt op te leveren voor de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs, maakt dat de overheid zich inzet voor de bestrijding ervan.

2.2 Kinderopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang

Zuiver gezien is de kinderopvang geen onderwijsvoorziening, maar een voorziening om de arbeidsparticipatie van ouders, vooral van moeders, mogelijk te maken. Wel beschouwt men deze opvang steeds vaker als een plaats waar de sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd. Daarbij heeft men primair kinderen uit kansarme gezinnen voor ogen. Peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang (bso) organiseren activiteiten op het snijvlak van onderwijs en kinderopvang.

Kinderopvang

Uitbreiding van de capaciteit van de kinderopvang staat al een aantal jaren op de beleidsagenda. Lange tijd overtrof de vraag vele malen het aantal beschikbare plaatsen. In het afgelopen decennium is die scheve verhouding rechter getrokken, maar er zijn nog steeds wachtlijsten (Portegijs et al. 2002).

Tabel 2.1 geeft informatie over de capaciteit en het gebruik van de kinderopvang.¹ De capaciteit in de dagopvang is in het afgelopen decennium fors toegenomen. Momenteel is er landelijk gezien voor een op de vijf kinderen een plaats beschikbaar, in 1990 was dat nog niet voor een op de twintig (zie bijlage 2.1). Het gebruik is eveneens sterk gestegen, meer zelfs dan de capaciteit. Dit geldt ook voor de buitenschoolse opvang. Sinds 1995 is daar de capaciteit bijna en het gebruik meer dan verviervoudigd.

Tabel 2.1 Aantal plaatsen en gebruikers in de kinderopvang, 1990-2002 (x 1000)

	1990	1994	2000	2001	2002
opvangplaatsen					
heledagopvang	24,2	48,7	82,3	93,4	107,2
halvedagopvang	1,5	3,1	2,5	.	.
buitenschoolse opvang	3,4	10,9	40,2	49,5	55,0
gastouderschap ^a	.	10,8	24,8	11,4	10,5
gebruikers^b					
heledagopvang	43,0	88,1	163,3	.	193 ^c
halvedagopvang	2,5	4,2	3,8	.	.
buitenschoolse opvang	5,0	15,2	66,9	.	88
gastouderschap ^a	.	12,2	27,2	.	.

a Met een schriftelijke overeenkomst tussen ouders en gastouders over omvang en aard van opvang.

b De cijfers voor 2002 zijn schattingen.

c Inclusief halvedagopvang.

. = geen gegevens.

Bron: 1990-2000: CBS (Statistiek kindercentra); 2001-2002: NUK (2002)

De vraag is nog altijd groter dan het aanbod. De behoefte aan kinderopvang is vooral groot onder moeders van jonge kinderen, hoogopgeleide vrouwen met omvangrijke banen, gezinnen in de hogere inkomenscategorieën en gezinnen woonachtig in de grote steden (SCP 2002a; Jongasma 2002). In overeenstemming met de vraag in de grote steden is daar het aanbod ruimer dan in overig Nederland (NUK 2002).

In 2000 kampte de dagopvang met een tekort van 32.000 plaatsen en de bso telde een wachtlijst voor 12.700 plaatsen (CBS Statistiek kindercentra). De Wet basisvoorziening kinderopvang, die volgens de meest recente planning per 1 januari 2005 zal ingaan, verplicht de gemeenten om nog eens 42.000 plaatsen te realiseren (SGBO 2003).

Ondanks de wachtlijsten staan er ook plaatsen leeg, in 2000 in de heledagopvang 4600 en in de bso 4200 (CBS Statistiek kindercentra). In de buitenschoolse opvang is dat vooral op specifieke dagen van de week het geval: op de woensdag en vrijdag zijn er plaatsen over, op de andere doordeweekse dagen komt men plekken tekort.

Prognoses over de ontwikkeling van de kinderopvang wijzen op een toenemende vraag naar opvang van 0-3-jarigen (SCP 2002a). Bij de bso wordt een stabilisatie verwacht. Ook de vraag naar gastouderschap zal nog toenemen, maar het volume van deze

vorm van opvang blijft beperkt (Jongsma 2002). De recente omslag in de economie is in deze prognoses nog niet meegenomen. Dalende werkgelegenheid en de kosten van de opvang kunnen mogelijk leiden tot een afnemende vraag.²

Peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie

Ouders maken voornamelijk gebruik van kinderopvang vanwege hun werk (> 90%). Dit ligt anders bij de peuterspeelzalen. Daar gaan 2-3-jarigen vaker naar toe voor hun sociale en emotionele ontwikkeling. Dit geldt voor de helft van de gebruikers; de andere helft noemt ook hier werk als reden. In totaal gaat 48% van de 2-3-jarigen een paar dagdelen per week naar de peuterspeelzaal (217.000 kinderen in 2001) (CBS/Statline: Kinderopvang 2001).

Na een periode van experimenten is in 2000 de voor- en vroegschoolse educatie (vve) als regulier beleid in de peuterspeelzalen en basisscholen van start gegaan. Het is de bedoeling dat kinderen uit de doelgroep – risicoleerlingen voor achterstand – vanaf de leeftijd van drie jaar vier dagdelen in de week de vve-programma's gaan volgen en dit blijven doen tot groep 3 van het basisonderwijs. In het landelijk beleidskader 2002-2006 is gesteld dat in 2006 ten minste 50% van de doelgroep (circa 100.000 kinderen) in een vve-programma mee moet draaien (OCenW 2001b). Om dit te realiseren zullen de betrokken ouders geënthousiasmeerd moeten worden, want hun kinderen gaan nu minder dan gemiddeld naar de peuterspeelzalen en deelname aan de vve is en blijft vrijwillig. Schattingen over het bereik van de peuterspeelzalen onder niet-westers allochtone kinderen lopen nogal uiteen. Veen en Van der Ploeg (2002) komen uit op een deelname van niet meer dan 35%, terwijl het bereik bij autochtone kinderen dubbel zo hoog zou liggen. Op grond van data van het Prima'98 komt men tot een veel hoger bereik bij Turken (59%), Surinamers (64%) en Antillianen (69%) en een vergelijkbaar bereik bij Marokkanen (38%). Volgens deze gegevens gaat 81% van de autochtone kinderen naar een peuterspeelzaal (Tesser en Iedema 2001).

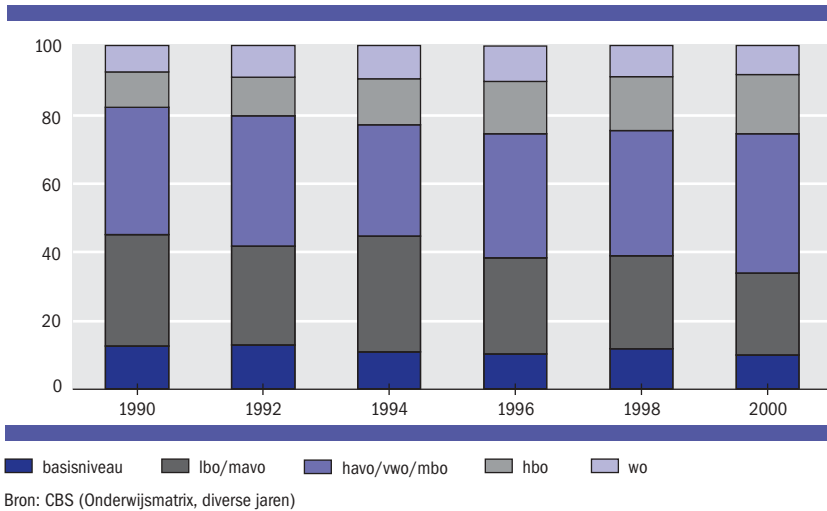
Hoeveel kinderen deelnemen aan een vve-programma is moeilijk aan te geven, zeker op landelijk niveau. Berekeningen van de deelname van doelgroepeuters aan de programma's in Amsterdam en Rotterdam komen uit op circa 15%, terwijl ongeveer zeven op de tien leerlingen daar tot de risicogroep behoren (Zeijl 2002).

2.3 *Stand van zaken in het voltijdonderwijs*

Het opleidingsniveau bij het verlaten van het voltijdonderwijs

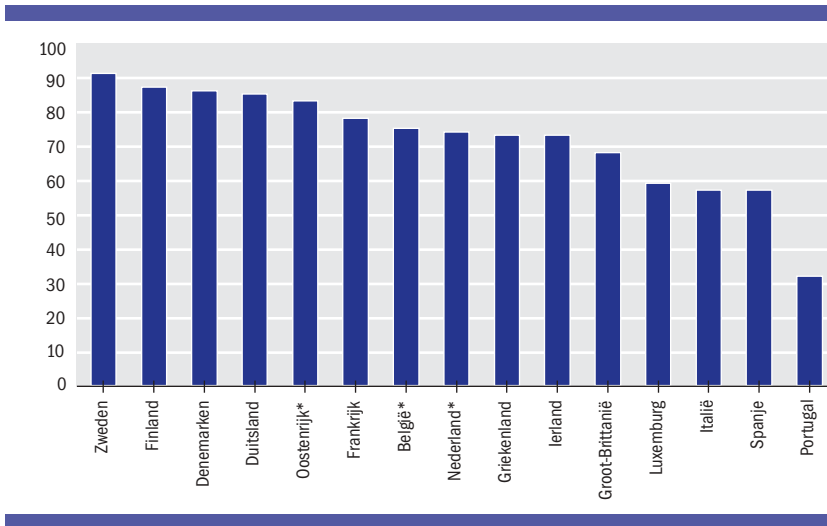
Het opleidingsniveau waarmee leerlingen het voltijdonderwijs verlaten³, neemt al jaren geleidelijk toe, maar de stijging is in de tweede helft van de jaren negentig wat sterker geworden (figuur 2.1). Dit komt vooral door de groei in het middenniveau (havo, vwo en mbo). De gediplomeerde uitstroom uit het hoger onderwijs (hbo en wo) is in die periode slechts weinig toegenomen. Leerlingen verlaten het onderwijs steeds minder vaak op het niveau van lbo/mavo.

Figuur 2.1 Uitstroom uit het voltijdonderwijs naar bereikt niveau, 1990-2000 (in procenten)



Met het aandeel gediplomeerden op secundair niveau onder jongvolwassenen behoort Nederland in de Europese Unie (EU) tot de middenmoot (figuur 2.2).

Figuur 2.2 Deel van de bevolking in de leeftijd van 25-34 jaar dat tenminste een diploma op secundair niveau heeft behaald in de EU, 2001 (in procenten)



Het stijgende opleidingsniveau laat onverlet dat niet iedereen gelijke kansen heeft op succes, noch deze aangrijpt. Over obstakels en keuzes op de weg naar onderwijs-succes gaan de volgende subparagrafen.

Groeiende deelname aan speciaal onderwijs en zorgvoorzieningen

Decennialang nam het aantal kinderen in het speciaal onderwijs toe (zie bijlage 2.2 voor een uitgebreide beschrijving van de recente ontwikkelingen op dit terrein). In de jaren negentig is de bevolking van 4-12 jaar met 10% gestegen. Dat geldt ook voor het aantal leerlingen in het reguliere basisonderwijs, maar het aantal met een lichamelijke beperking of een verstandelijke handicap in het speciaal onderwijs steeg met 50%. In dezelfde periode daalde het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs, terwijl het aantal kinderen in de leeftijd van 12-18 jaar wel toenam. Daarentegen groeide het voortgezet speciaal onderwijs met 70% en nam ook het onderwijs voor zorgleerlingen een hoge vlucht (praktijkonderwijs +70% en leerwegondersteunend onderwijs +40%).

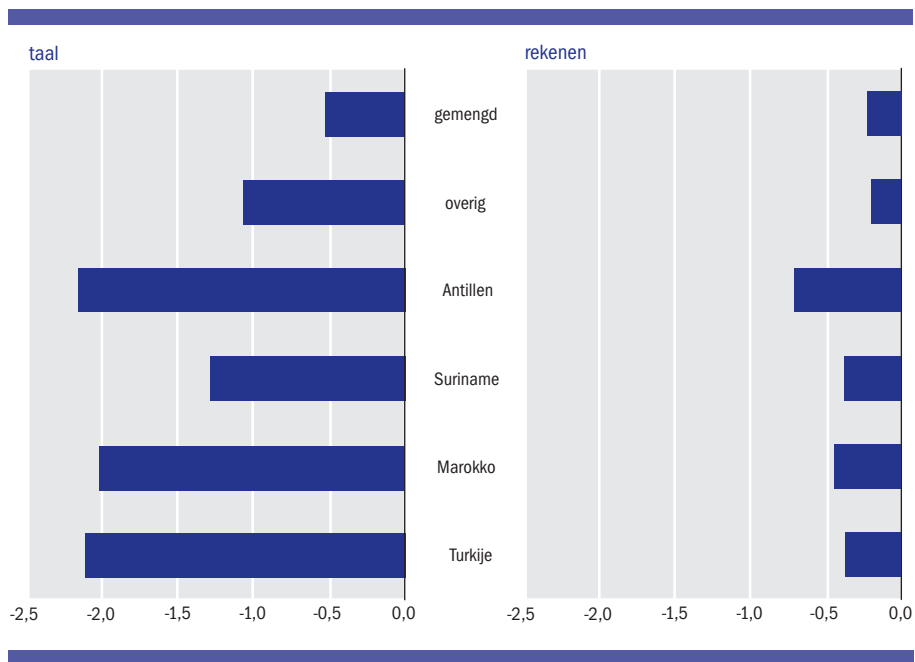
Waarschijnlijk kan de explosieve stijging worden verklaard door een combinatie van diverse ontwikkelingen – zoals toename van allochtone kinderen met handicaps, toename van vroeggeboorten en hogere leeftijd waarop vrouwen kinderen krijgen met alle complicaties van dien – en van veranderingen in het voorzieningengebruik, bijvoorbeeld door eerdere en betere diagnoses, door instroom van kinderen die voorheen niet aan onderwijs zouden deelnemen, en mogelijk ook door oneigenlijk gebruik (Bronneman-Helmers et al. 2002; De Klerk 2002). Wat de redenen ook mogen zijn, de ramingen voorspellen voor de komende jaren een verdere stijging van het gebruik van deze onderwijsvoorzieningen.

Onderwijsachterstanden naar herkomst en milieu

Basisschoolleerlingen met een potentiële onderwijsachterstand krijgen op basis van bepaalde criteria een gewicht toegekend. Dat gewicht speelt een rol in de extra middelen die scholen krijgen om achterstanden te bestrijden. Momenteel hebben ruim 400.000 leerlingen zo'n gewicht (27%). In de loop van de jaren negentig is het aandeel leerlingen met een gewicht afgenomen. Dit komt vooral door de afname van autochtone achterstandsleerlingen (met een gewicht van 0,25) van 32% in 1993/'94 tot 14% in 2001/'02.⁴ Het aandeel leerlingen met een gewicht van 0,9 (niet-westerse allochtonen) is in die periode licht toegenomen van 12% tot 13% in 2001 (OCenW 1999 en 2003).

Als leerlingen een achterstand oplopen in het basisonderwijs, hoe groot is dan die achterstand in groep 8? In figuur 2.3 wordt de achterstand in de vaardigheid in rekenen en taal uitgedrukt als het gemiddelde aantal leerjaren verschil tussen de betreffende categorie en de referentiecategorie. Autochtone leerlingen vormen de referentiegroep. De onderscheiden categorieën zijn allereerst de kinderen uit de vier grote groepen niet-westerse allochtonen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) en de overig allochtonen (een zeer heterogene groep). Ook de categorie 'gemengd' wordt ertoe gerekend, die de kinderen van een autochtone en een allochtone ouder omvat.

Figuur 2.3 Prestatieverschillen van allochtone leerlingen in groep 8 ten opzichte van de autochtone referentiecategorie, 2000 (in leerjaren)



Bron: ITS/SCO/NWO (Prima'00) SCP-bewerking; Dagevos et al. (nog te verschijnen)

Het eerste dat opvalt, is dat alle allochtone categorieën in groep 8 een grote achterstand hebben op autochtone leerlingen. Ten tweede valt op dat de achterstand bij taal veel groter is dan bij rekenen. De grootste taalachterstand wordt aangetroffen bij Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse jongeren – zij hebben in groep 8 het niveau van groep 6 – en de kleinste bij de kinderen van gemengde herkomst, een half jaar. De Antilliaanse leerlingen zijn ook de zwakste groep bij de rekenvaardigheden (driekwart jaar).

De autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders (ten hoogste lbo) kampen eveneens met een achterstand (niet in figuur). Bij rekenen lopen zij bijna een half jaar achter op autochtone niet-achterstandsleerlingen, en bij taal zelfs een jaar.⁵

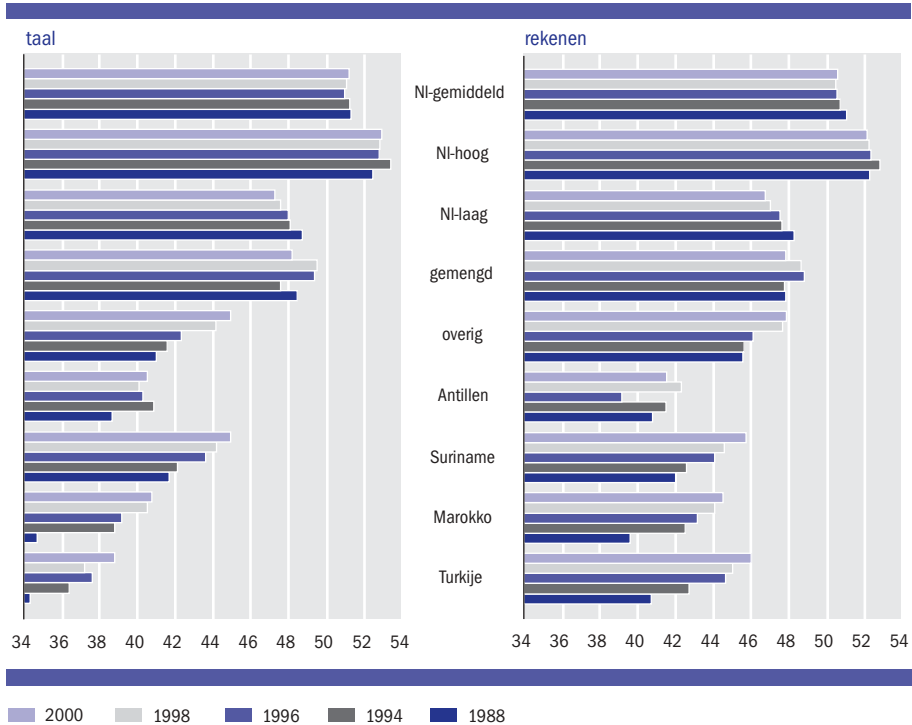
Na jaren van meldingen van hardnekkig voortduren van onderwijsachterstanden worden er nu ook positieve geluiden gehoord. Analyses van leerwinsten in taal- en rekenvaardigheden van allochtone en autochtone basisschoolleerlingen in 1994-2000 laten vooral bij het rekenen vooruitgang zien (Tesser en Iedema 2001; CBS 2002; Dagevos et al. (nog te verschijnen)). Deze progressie is zichtbaar in figuur 2.4 waar de taal- en rekenprestaties over een reeks van jaren zijn weergegeven.

In groep 8 kampen allochtonen weliswaar nog steeds met een aanzienlijke taalachterstand, maar twaalf jaar eerder in 1988 was die veel groter. Turkse en

Marokkaanse leerlingen hebben de meeste vooruitgang geboekt. Autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders hebben daarentegen terrein verloren, zij zijn over de jaren slechter gaan presteren.

Bij de rekenprestaties is de vooruitgang van allochtone leerlingen nog opmerkelijker. Ook hier geldt dat vooral Marokkanen en Turken veel progressie hebben gemaakt. En ook hier gaan de prestaties van autochtone achterstandsleerlingen (NI-laag) juist achteruit in plaats van vooruit.

Figuur 2.4 Taal- en rekenprestaties naar herkomstcategorie in groep 8, 1988-2000 (gemiddeld aantal goed gemaakte opgaven)^a



^a NI-hoog = beide ouders hebben ten hoogste een lbo-opleiding voltooid,
 NI-laag = een van de ouders heeft ten minste een mavo-opleiding voltooid,
 NI-gemiddeld = alle autochtonen.

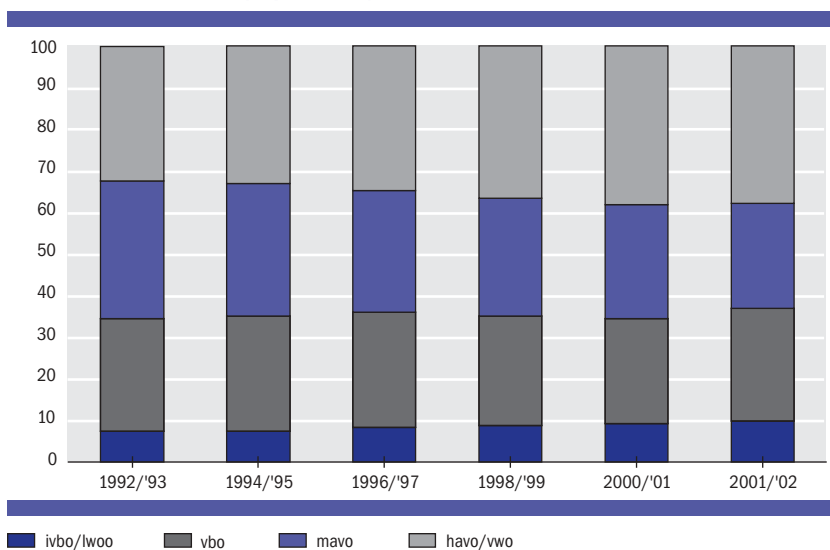
Bron: ITS/SCO/NWO (Prima'00) SCP-bewerking; Dagevos et al. (nog te verschijnen)

Schoolkeuze in het voortgezet onderwijs

De positie van leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs (vo) geeft een goed beeld van hun verdeling over de onderwijstypen. Behoudens een kleine groep die zich nog in een samengesteld leerjaar bevindt, hebben leerlingen dan een keuze gemaakt. En met uitzondering van een kleine groep die zich aan de leerplicht onttrekt, zitten alle jongeren dan nog op school.

Een vergelijking over de jaren negentig laat verschuivingen in de participatie in de verschillende onderwijstypen zien (figuur 2.5). De deelname aan 3-havo/vwo is geleidelijk aan toegenomen, maar lijkt zich te stabiliseren. De deelname aan 3-mavo daalt steeds verder en die aan 3-vbo is weer op het oude niveau na een geringe daling in de periode 1998-2000. Het aandeel leerlingen in het vbo dat extra zorg krijgt (ivbo/lwoo⁶) neemt toe, vooral vanaf de tweede helft van de jaren negentig. Deze toename is het meest uitgesproken: een stijging van 39%, terwijl het aantal leerlingen in het vbo/mavo in totaal met 18% afnam en in het havo/vwo met 23% toenam.

Figuur 2.5 Leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs, naar schoolsoort, 1992-2001 (in procenten)^a



a Exclusief svo-lom, svo-mlk/praktijkonderwijs en gemeenschappelijke leerjaren vo.

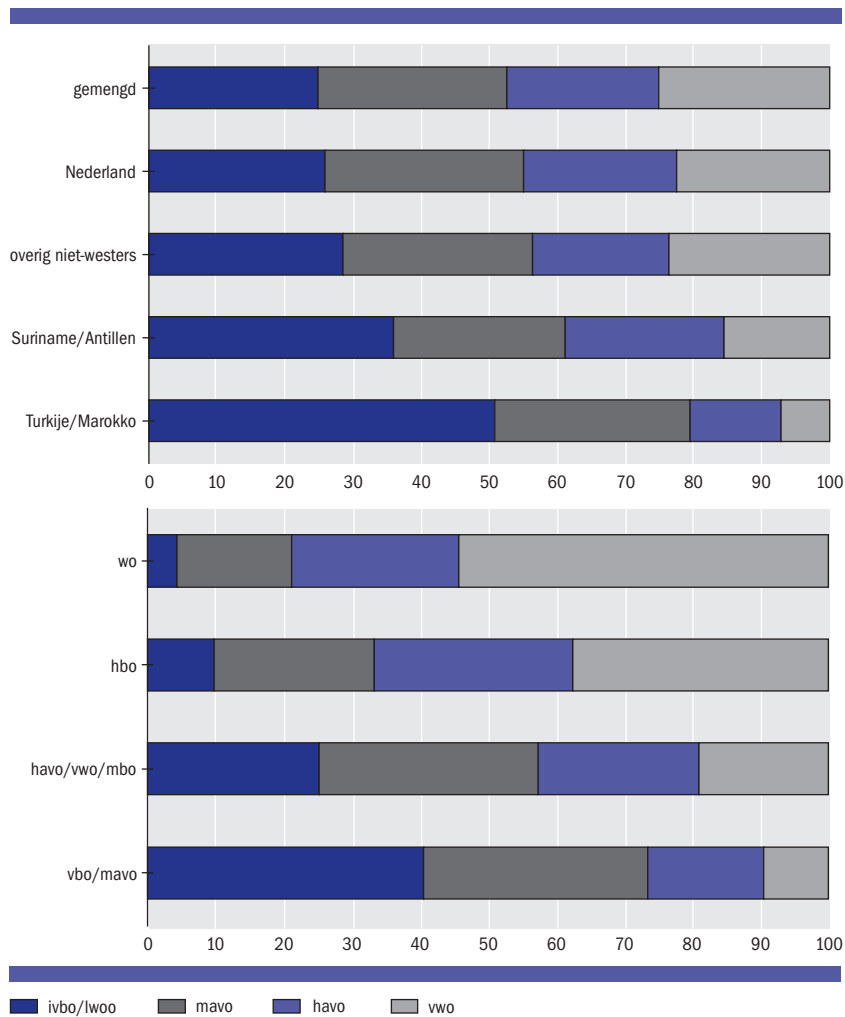
Bron: OCenW (2002b)

De schoolkeuze hangt sterk samen met het milieu van herkomst van de leerlingen (figuur 2.6). Leerlingen afkomstig uit de vier grote allochtone bevolkingsgroepen worden veel vaker dan de andere leerlingen in 3-(i)vbo en veel minder vaak in 3-vwo aangetroffen. Opvallend is de gunstige positie van kinderen van gemengde herkomst.

Allochtone leerlingen zijn oververtegenwoordigd in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Ruim een derde van de lwoo-leerlingen geldt als afkomstig uit een culturele minderheid, terwijl deze cumi-leerlingen eentiende deel van de totale vo-populatie uitmaken. In het bijzonder in het havo/vwo zijn zij zwaar ondervertegenwoordigd, al neemt hun aandeel geleidelijk toe (3,4% in 1997 en 3,7% in 2001 van de leerlingen in de tweede fase havo/vwo). De overheid streeft naar een toename van het aandeel allochtone leerlingen in havo en vwo (vanaf leerjaar 3) met vier procentpunten in de periode 2002-2006 (TK 2002/2003).

Verder zijn leerlingen met hoogopgeleide ouders veel vaker in het havo of vwo te vinden en leerlingen met laagopgeleide ouders veel vaker in de lagere opleidingsniveaus.⁷ Het opleidingsniveau van de ouders is daarmee (nog steeds) een bijzonder sterke voorspeller van de schoolkeuze (zie ook SCP 2001).

Figuur 2.6 Positie in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs^a, naar herkomst^b en naar opleidingsniveau van de hoogst opgeleide ouder, 2001 en 2002 (in procenten)



a (i)vbo = ivbo/lwoo en vbo kader- en basisberoepsgerichte leerweg;
mavo = inclusief vmbo gemengde en theoretische leerweg.

b De categorie 'gemengd' omvat kinderen met een autochtone en een allochtone ouder.

Bron: CBS (VOCL'99) SCP-bewerking; Dagevos et al. (nog te verschijnen)

Schooluitval en voortijdig schoolverlaten

Het streven van de overheid om zoveel mogelijk jongeren minimaal een startkwalificatie te laten behalen, omdat dat hun positie op de arbeidsmarkt zou versterken, roept de vraag op of zo'n kwalificatie ook echt leidt tot een betere positie. Zoals gezegd, is het minimumniveau een afgeronde basisberoepsopleiding (kwalificatieniveau 2 mbo) of een diploma havo/vwo. Schoolverlaters met een vmbo-diploma hebben dus geen startkwalificatie. Uit een nog te verschijnen onderzoek van het Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (ROA) blijkt dat een startkwalificatie inderdaad waardevol is voor schoolverlaters. Het biedt betere kansen op werk en goede beloning dan een opleiding op niveau 1, en zeker betere dan een vbo-diploma (MGK bve 2003). Eerder onderzoek wees niet zo sterk in die richting: jongeren met een vbo/mavo-diploma waren niet veel slechter af dan mbo-gediplomeerden (2 à 3 procentpunten hogere werkloosheid). Jongeren zonder enig diploma wel, zij maakten een veel grotere kans op werkloosheid dan gediplomeerden (in de jaren negentig steeds 8 tot 15 procentpunten hoger) (SCP 2002b).

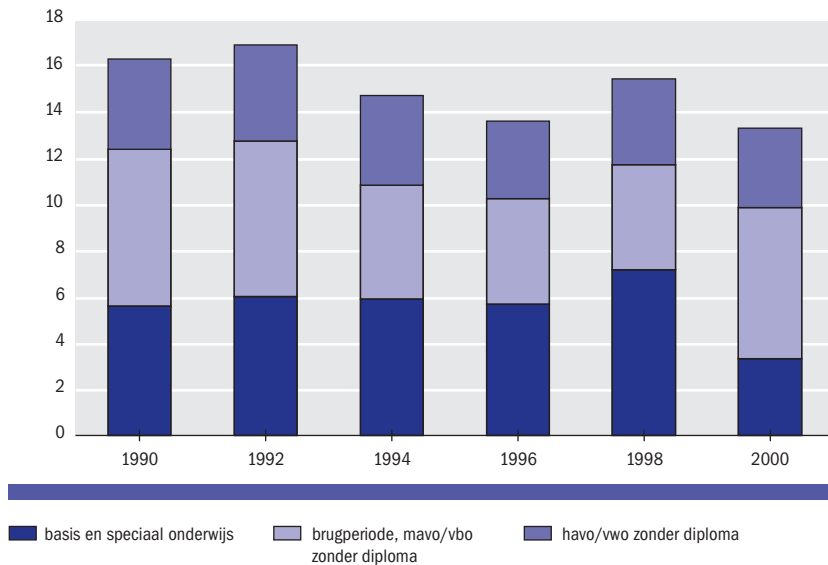
De trend dat het vbo/mavo steeds minder vaak het eindniveau is, lijkt een indicatie voor het succes van het beleid. Toch zijn er signalen dat er nog veel – naar de mening van de overheid te veel – jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten (voortijdig schoolverlaten). Ook verlaat een deel van de jongeren het voltijdonderwijs zonder een enkel diploma (drop-outs).

Figuur 2.7 laat de uitval uit het voltijdonderwijs zien. Deze schoolverlaters hebben geen enkel diploma behaald. Hierin is in de loop van de jaren negentig wat verbetering opgetreden. Het percentage drop-outs is afgenomen van rond de 16% tot onder de 14%. Gedeeltelijk zijn dit jongeren die na basis- of speciaal onderwijs direct het onderwijs hebben verlaten en die dus nooit aan voortgezet onderwijs zijn begonnen.

In de figuur springt het jaar 1998 eruit als een periode waarin de uitval uit het basis- en speciaal onderwijs opmerkelijk hoog is, en ook de totale uitval afwijkt van de andere jaren. Veranderingen in de gehanteerde telwijze als gevolg van de invoering van nieuwe onderwijssoorten kunnen daaraan ten grondslag liggen. Zo is het waarschijnlijk dat de onbekende uitval die voorheen aan het basisonderwijs werd toegerekend, sinds 1999 bij de brugperiode wordt geteld. Waarom de totale dropping out er in 1998 zo uitspringt, is niet duidelijk.

De totale uitval bezien, lijkt de daling ervan in de tweede helft van de jaren negentig te stagneren.

Figuur 2.7 Uitaal uit het voltijdonderwijs, 1990-2000 (in procenten van de uitstroom)



Bron: CBS (Onderwijsmatrix, diverse jaren)

De kans op schooluitval verschilt aanzienlijk tussen groepen jongeren. Jongens, kinderen van laagopgeleide ouders, kinderen van allochtone herkomst en kinderen in de vier grote steden lopen een groter risico zonder diploma het onderwijs te verlaten (SCP 2001).⁸

Iedereen die het onderwijs verlaat zonder een startkwalificatie te hebben behaald, geldt als een voortijdig schoolverlater (vsv), ook als hij of zij al een vbo/mavo-diploma of een diploma van de assistentberoepsopleiding (kwalificatieniveau 1) op zak heeft. Hoeveel vsv'ers er zijn, is een punt van discussie. Het is namelijk lastig om betrouwbare cijfers te vinden. Een van de problemen is de gebrekkige registratie van schoolloopbaangegevens van leerlingen door en tussen scholen en mede daardoor bij de RMC's (regionale meld- en coördinatiefunctie). Een ander probleem is dat de voortijdige uitstroom wordt overschat, doordat schoolverlaters die op een later tijdstip in het onderwijs terugkeren, niet aanwijsbaar zijn.

In de onderwijsmatrixes wordt voor 1999 en 2000 elk een aantal genoemd van 65.000 voortijdig schoolverlaters (OCenW 2003). De RMC-gegevens wijzen op een groep van ongeveer 40.000 jongeren per jaar van 1998 tot en met 2000 en 47.000 in 2001 (Van Tilborg en Van Es 2002). Het Max Goote Kenniscentrum schat dat jaarlijks gemiddeld circa 30.000 jongeren als echte vsv'ers aangemerkt kunnen worden (MGK bve 2003).

De Inspectie van het Onderwijs (2002), ten slotte, heeft berekend dat de totale uitval uit het mbo 37% per jaar bedraagt, maar dat het feitelijke aandeel voortijdig schoolverlaters er tussen de 12% en 25% ligt. Minstens eenderde deel van de uitvallers vervolgt de opleiding elders of later, maar of zij alsnog een startkwalificatie behalen, is niet bekend.

Ondanks onduidelijkheid over het precieze aantal vsv'ers heeft het ministerie van OCenW zich als doel gesteld voor 2007 het schoolverlaten met 30% terug te dringen (TK 2002/2003). Volgens de Algemene Rekenkamer (2003) is het, vanwege het ontbreken van cijfers over de omvang, straks onmogelijk te bepalen of deze doelstelling is gehaald.

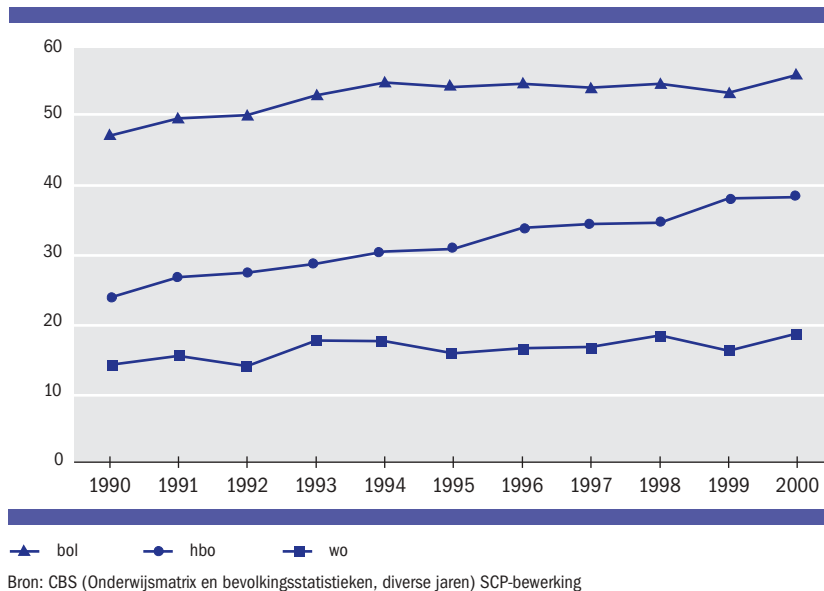
Via de RMC's probeert de overheid greep te krijgen op de groep vsv'ers en zo de uitstroom zonder startkwalificatie tegen te gaan. De RMC's zijn de verantwoordelijke instelling voor de begeleiding van deze jongeren. Zij worden herplaatst in het onderwijs of naar een leer-werkplek geleid. Dat lijkt in toenemende mate te lukken: in 1998 is 35% van de vsv'ers herplaatst, in 2001 is dit opgelopen tot 48%. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bevestigen een vooruitgang in het opleidingsniveau van jongeren: in 1996 werd in de Enquête Beroepsbevolking (EBB) onder jongeren van 18-24 jaar nog 18% zonder startkwalificatie en niet-schoolgaand aangetroffen, in 2001 is dit afgenomen tot 15% (OCenW 2003).

Instream in beroeps- en hoger onderwijs

Steeds meer jongeren nemen deel aan beroeps- en hoger onderwijs. In figuur 2.8 is de instroom gerelateerd aan het aandeel jongeren in de relevante leeftijdsklasse. Vooral het hbo blijkt zich in een groeiende belangstelling te kunnen verheugen. In 1990 begon 24% van de relevante leeftijdscategorie aan een hbo-opleiding, in 2000 was dit opgelopen tot 38%.

Binnen het secundair beroepsonderwijs is behalve de beroepsopleidende leerweg (bol) ook de beroepsbegeleidende leerweg (bbl, voorheen leerlingwezen) in opmars (niet in figuur).⁹ In absolute cijfers bedroeg de instroom in 1992 61.000 en in 2000 ruim 73.000. Deze groei komt voor het overgrote deel voor rekening van meisjes. Zij zorgden voor 85% van de toename in het afgelopen decennium (CBS 2000 en 2002).

Figuur 2.8 Instroom in bol, hbo en wo, 1990-2000 (in procenten van de betrokken lichte jongeren)

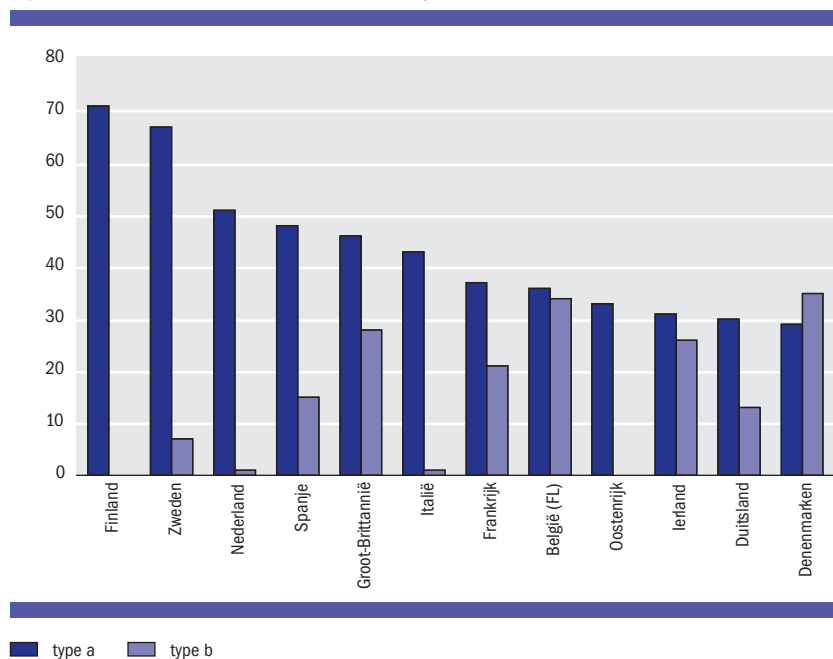


Ook de groei elders in beroeps- en hoger onderwijs komt voor een belangrijk deel door de toegenomen instroom van meisjes. Al in het begin van de jaren negentig overtroffen zij de jongens in de instroom naar het mbo/bol, later in het decennium gebeurde dat in het hbo en aan het einde van het decennium haalden ze ook in het wo de jongens in. Dit laat onverlet dat er nog steeds grote verschillen zijn tussen de sectoren waarvoor jongens en meisjes kiezen; daarin is nauwelijks verandering opgetreden (SCP 2001; Portegijs et al. 2002). Meisjes kiezen vooral verzorgende en sociaal-culturele opleidingsrichtingen, jongens vaker technische. Alleen economie (hbo) en rechten (wo) laten een evenredige deelname naar geslacht zien.

Nederland staat in de EU op de derde plaats in de rangorde van de aandelen jongeren die in het tertiaire onderwijs instromen, althans in type a opleidingen (figuur 2.9).

De indeling in type a en type b heeft naast de lengte van de opleiding ook een inhoudelijke component. Type a omvat meer theoretisch- en type b meer beroepsgerichte opleidingen. Om die reden zou het Nederlandse hbo bij de type b opleidingen gerekend moeten worden, maar omdat de lengte van de opleiding zwaarder telt, geldt het als type a. Vooral Denemarken valt op door een groot aandeel type b opleidingen en het daardoor optredende grote verschil met de overige Scandinavische landen.¹⁰

Figuur 2.9 Instroom in het tertiair onderwijs in EU-landen, ^a ^b, 2000 (in procenten)



a Gegevens over Griekenland, Portugal en Luxemburg zijn niet beschikbaar.
 b Type a zijn de langere opleidingen (3 jaar en meer), type b de korte (2 jaar).

Bron: OECD (2002)

2.4 Volwasseneneducatie en deeltijdonderwijs

Na de initiële onderwijsfase staan voor volwassenen nog diverse opleidingsmogelijkheden open. Er zijn opleidingen gericht op het verwerven van basale kennis en vaardigheden, en bedoeld voor volwassenen die in hun jeugd weinig onderwijs hebben genoten. Er zijn kwalificerende onderwijsprogramma's waar alsnog diploma's voortgezet en hoger onderwijs behaald kunnen worden en er zijn opleidingen die in de consumptieve sfeer liggen (bv. hobby's). Deze cursussen en opleidingen variëren niet alleen sterk qua inhoud en doel, maar ook in duur en intensiteit. In het kader van een leven lang leren, ten behoeve van de maatschappelijke integratie van mensen in een achterstandssituatie en om achterstanden te bestrijden, hecht de overheid eraan zoveel mogelijk volwassenen in de gelegenheid te stellen zich te scholen en te kwalificeren. Zij financiert daarom een deel van het cursusaanbod.

Er worden verder veel cursussen voor volwassenen door particulieren of door het bedrijfsleven bekostigd. Dergelijke cursussen worden niet systematisch geregistreerd of geteld. De deelname daaraan is daarom slechts gedeeltelijk in kaart te brengen.

De participatie aan de verschillende vormen van volwasseneneducatie en deeltijd-onderwijs is in de loop van de jaren negentig behoorlijk verschoven (zie tabel 2.2). Zo daalde aanvankelijk de deelname aan de basiseducatie (sinds 1997 KSE niveaus 1-3 en NT2 1-3 genaamd) om later weer toe te nemen.¹¹ Deze basiseducatieprogramma's zijn bedoeld voor autochtone en allochtone volwassenen voor het verwerven van sociale vaardigheden en basisvaardigheden in lezen, schrijven en rekenen. Het Nederlands als tweede taal (NT2) richt zich daarbij voornamelijk op allochtonen. De verplichte inburgeringcursussen vallen hier ook grotendeels onder. Allochtonen maken tweederde deel uit van de cursisten in deze basiseducatieprogramma's.

Bij KSE niveaus 4-6 gaat het om deeltijdonderwijs waar jongeren en volwassenen alsnog een diploma op het niveau van mavo, havo of vwo kunnen halen. De deelname aan dit onderwijs is in de jaren negentig bijzonder sterk teruggelopen. Dit komt onder meer doordat steeds minder vrouwen een dergelijke inhaalslag nodig hebben. In 2001 is het aantal vrouwelijke cursisten nog slechts een vijfde van het aantal in 1990; niettemin vormen zij nog steeds de meerderheid van de cursisten (1990: 69%, 2001: 57%) (zie bijlage 2.3). De terugval wordt ook veroorzaakt doordat gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de planning, prioriteit geven aan KSE 1-3 en NT2.

Het aantal deelnemers aan het deeltijd-mbo wisselt van jaar tot jaar, maar vertoont in de laatste drie jaren een stijgende lijn. De opleiding wordt vooral gebruikt om een certificaat voor een bepaald vak te behalen. Ook het deeltijd-hbo kan zich in een toenemende belangstelling verheugen.

Tabel 2.2 Deelnemers aan een aantal vormen van volwasseneneducatie, 1990-2001
(x 1000)

	1990/ '91	1995/ '96	1997/ '98	1998/ '99	1999/ '00	2000/ '01	2001/ '02
baseducatie/KSE 1-3/NT2 1-3	115	125	110	116	121	125	123
waarvan inburgering			22	23	23	21	25
vavo/KSE 4-6	88	46	34	30	26	24	21
NT2 4-5			16	13	12	10	14
deeltijd mbo	44	32	22	27	23	27	30
deeltijd hbo	53	42	45	48	55	61	65
deeltijd wo	15	10	12	12	13	14	15
open universiteit	36	25	23	21	20	19	19
particulier onderwijs	391	309	337	346	331	333	.
bedrijfsopleidingen	1.073	1.225	.	.	2.896	.	.

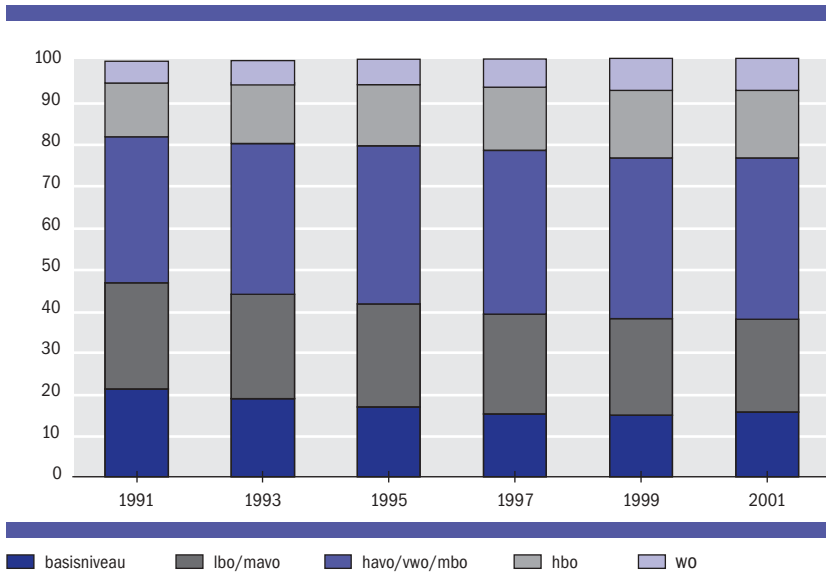
. Geen gegevens.

Bron: CBS (2000, 2001 en 2002); OCenW (2003)

2.5 Het opleidingsniveau van de bevolking

Het opleidingsniveau van de bevolking stijgt al decennialang en aan die groei lijkt nog geen eind te komen (figuur 2.10). Steeds minder personen hebben een basis- of laag niveau en vooral het aantal met een opleiding op het hoge (hbo en wo) en het middenniveau (havo/vwo/mbo) is in het afgelopen decennium toegenomen. Had in 1991 35% van de volwassenen een afgeronde opleiding op het midden- en 18% op het hoge niveau, in 2001 is dit gestegen tot respectievelijk 38% en 24%.

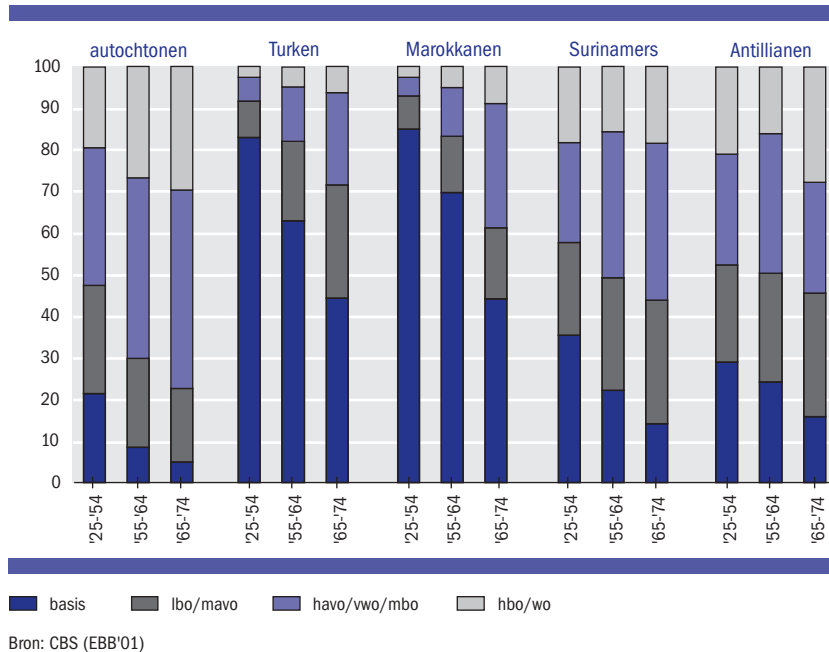
Figuur 2.10 Bevolking van 25-74 jaar naar opleidingsniveau, 1991-2001 (in procenten)



Bron: CBS (EBB'91-'01)

Het opleidingsniveau van allochtonen verschilt sterk van dat van de autochtonen. Oudere Turken en Marokkanen zijn bijzonder laag of in het geheel niet opgeleid (figuur 2.11). Bij de jongeren is daarin een sterke verbetering opgetreden maar ook zij hebben nog steeds een aanzienlijke achterstand op de autochtonen. Het opleidingsniveau van de Surinamers en Antillianen was altijd al hoger dan van de beide mediterrane groepen, en ook van hen hebben de jongeren betere papieren dan de ouderen, maar zij hebben hun achterstand op de autochtonen nauwelijks ingelopen. Als in de komende jaren meer allochtonen van de tweede generatie hun opleiding zullen voltooien, zal het opleidingsniveau van de verschillende allochtone groepen ongetwijfeld nog stijgen.

Figuur 2.11 Opleidingsniveau van de bevolking naar herkomst en geboortecohorten tussen 1925 en 1974, 2001 (in procenten)



2.6 Het lerarentekort

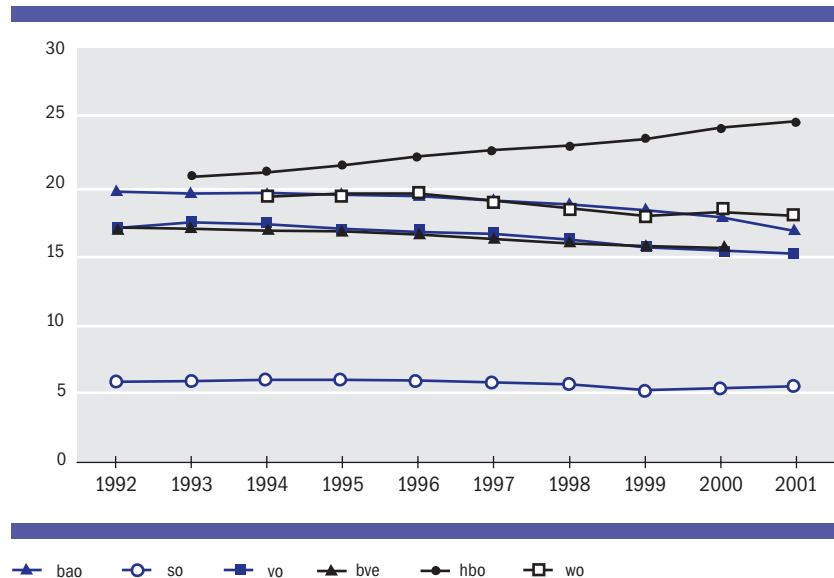
Er is momenteel sprake van een tekort aan onderwijspersoneel. Dit tekort geldt als een ernstige bedreiging voor de voorziening onderwijs (Onderwijsraad 2002; Inspectie van het Onderwijs 2003). De beschikbaarheid en toegankelijkheid zijn in het geding, en ook de kwaliteit kan eronder te lijden hebben. Hoe ernstig is het gesteld met het lerarentekort, wie hebben er last van en wat zijn de gevolgen?

Ofschoon het lerarentekort lijkt te impliceren dat (meer) leerlingen het met minder leerkrachten moeten doen, is de verhouding leerlingen/leraar in het laatste decennium niet toegenomen, maar juist afgenomen (zie ook bijlage 2.4). Dit is niet het gevolg van een daling van het aantal kinderen – integendeel, dat is tussen 1992 en 2001 met 6% gestegen (4 tot 19 jaar) -, maar van een grotere inzet van onderwijspersoneel.

Figuur 2.12 laat zien dat zich in het basisonderwijs de grootste verschuiving heeft voorgedaan. In de tweede helft van de jaren negentig is daar op grote schaal groepsverkleining in de onderbouw doorgevoerd en zijn er assistenten in de klas bijgekomen. De vlucht die de werkgelegenheid in het basisonderwijs heeft genomen, is enorm, zeker als men bedenkt dat in de afgelopen tien jaar ook het aantal kinderen van 4-12 jaar met 10% is toegenomen.

De kinderen in het speciaal onderwijs (so) konden altijd al op meer personeel rekenen, daar is de groepsgrootte relatief weinig veranderd (ongeveer 5). In het hbo is het aantal studenten per docent daarentegen toegenomen (van ruim 20 tot bijna 25).

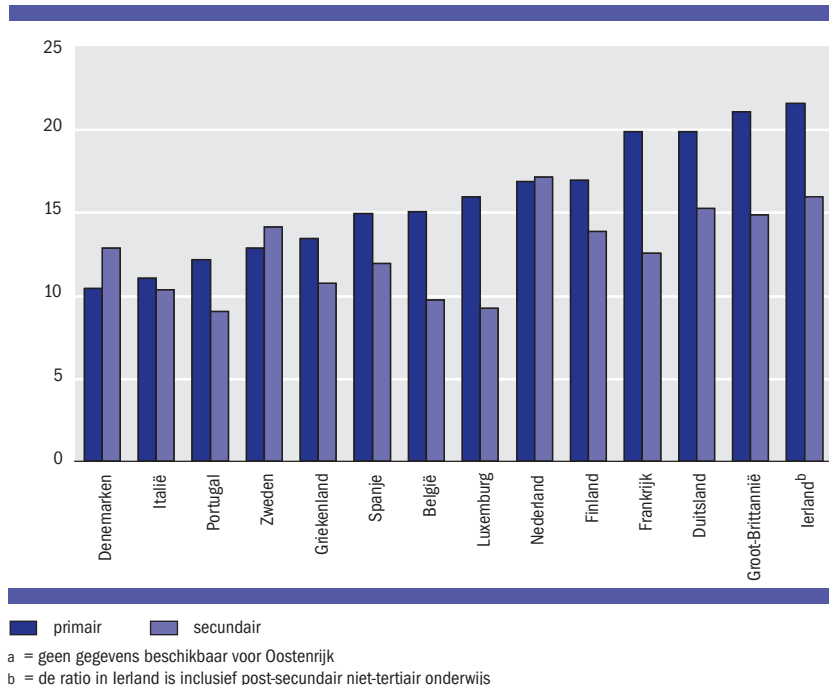
Figuur 2.12 Verhouding tussen de aantallen leerlingen en onderwijzend personeel per onderwijstype, 1992-2001



Bron: OCenW (1999-2003); CBS (2002); TK (2002/2003) SCP-bewerking

In verhouding tot andere EU-landen zijn in Nederland de groepen in het primair onderwijs groot (figuur 2.13). Slechts vijf landen kennen nog grotere klassen. Overigens zijn er behoorlijke verschillen tussen de landen: in Denemarken hebben 10 leerlingen een onderwijzer ter beschikking, in Ierland geldt dat voor 23 leerlingen. In het secundair onderwijs zijn de klassen in Nederland zelfs het grootst. In vergelijking met Portugal, dat de gunstigste verhouding kent, moeten scholieren in Nederland met bijna de helft aan leraren zien toe te komen.

Figuur 2.13 De verhouding leerlingen/leerkrachten in het primaire en secundaire onderwijs in de EU-landen,^a 2000



Bron: OECD 2002

Hoe verhoudt de verbetering van de personeelsinzet in het primaire en secundaire onderwijs zich nu tot de gesignaleerde personeelstekorten?

De ontstane krapte op de arbeidsmarkt vindt haar oorzaak voor een deel in de genoemde verruiming van de personeelsinzet. Daardoor zijn bijvoorbeeld invallers, op wie vroeger een beroep werd gedaan bij ziekte van de vaste leerkrachten, nu aangenomen als vaste kracht. Dit heeft weer tot gevolg dat ziekteverzuim meer dan vroeger tot invalproblemen leidt. De toegenomen vraag heeft ook tot de uitzonderlijke situatie geleid dat de werkloosheid onder onderwijspersoneel zodanig laag is dat zij als bron voor de werving van nieuw personeel vrijwel is uitgeput (OCenW 2002c).

Overigens is het ziekteverzuim in het onderwijs hoog: in 2000 8,7% tegenover landelijk 5,5% (CBS 2003). Als rekening wordt gehouden met de samenstelling van het onderwijspersoneel (veel vrouwen, die zijn vaker ziek, en veel ouderen, die zijn vaak langer ziek), is het verzuim niet hoger dan elders (Onderwijsraad 2002). Dit laat echter onverlet dat het hoge ziekteverzuim een uiting is van de personeelsproblemen in het onderwijs.

Een andere oorzaak van het tekort is de grotere uit- dan instroom. De uitstroom is groot door de vergrijzing van het lerarencorps en omdat zittende leraren overstappen naar ander werk of vervroegd uittreden (Onderwijsraad 2002). Zo is 40% van het onderwijzend personeel in het voortgezet onderwijs ouder dan 50 jaar (OCenW 2003). Als gevolg daarvan zijn in het primaire en secundaire onderwijs de komende vijf jaar 54.000 nieuwe leraren nodig (Vermaas en Vermeulen 2003; Onderwijsraad 2002). De instroom vanuit de lerarenopleidingen (pabo en nlo) is te gering om aan deze vraag te kunnen voldoen. Nog niet de helft van de in de komende vier jaar opvallende plaatsen zal door afgestudeerden kunnen worden ingevuld. De afgelopen jaren was er weinig animo voor de lerarenopleidingen en daar komt nog bij dat een deel van de afgestudeerden kiest voor een baan buiten het onderwijs. Vooral afgestudeerden van de opleiding voor leraren in het voortgezet onderwijs (nlo) zoeken elders emplooi: 42% werkt ruim een jaar na het afstuderen niet op een school (Vaatstra en Huijgen 2002). Het onderwijspersoneel bestaat in ruime meerderheid uit vrouwen en hun aandeel neemt alleen maar verder toe. Omdat veel vrouwen in deeltijd werken, zijn er per saldo meer leraren nodig (en moeten worden opgeleid) dan er voltijdfuncties zijn.

Het lerarentekort speelt niet overal even sterk; het is voor een deel school- en streekgebonden. Scholen in de vier grote steden en in Flevoland kennen de grootste problemen om personeel aan te trekken, en dat geldt nog eens in versterkte mate voor vmbo-scholen en de zogenoemde zwarte scholen daarbinnen (Berndsen et al. 2002; OCenW 2002c; Inspectie van het Onderwijs 2003). Het gaat dan om scholen met veel achterstandsleerlingen, met leerlingen afkomstig uit veel verschillende culturen, met veel probleem- en ongemotiveerde jongeren, met een slechte kwaliteit van de schoolgebouwen en ontoereikende inrichting ervan. Op dergelijke scholen is het ziekteverzuim onder het onderwijzend personeel ook hoger dan elders, wat weer deels wordt verklaard door de grote werkdruk als gevolg van de openstaande uren en het tekort aan invalkrachten (Thijssen en Maassen van den Brink 2002; Inspectie van het Onderwijs 2001).

Deze 'moeilijke' scholen dreigen in een vicieuze cirkel terecht te komen. Openstaande vacatures leiden tot een hoge werkdruk en hoog ziekteverzuim en een daardoor verder afnemend animo om er te werken, zodat het nog moeilijker wordt personeel te behouden of nieuw personeel aan te trekken.

Een belangrijk uitvloeisel van vacatures en ziekteverzuim is dat het lesprogramma verstoord raakt. Vooral in het voortgezet onderwijs hebben leerlingen hierdoor vaak te maken met lesuitval. Uit een onderzoek onder ouders met kinderen in het fundamenteel onderwijs kwam naar voren dat eind 2000 binnen een maand tijd acht van de tien leerlingen in het voortgezet onderwijs zich geconfronteerd zagen met onverwachte lesuitval. Dit heeft meestal te maken met ziekte van een leraar. Daarnaast vielen binnen hetzelfde tijdsbestek voor vier van de tien leerlingen structureel lessen uit. Dit komt vooral voor bij langdurige ziekte van leraren en als scholen kampen met openstaande

vacatures (Vogels 2002). Ook uit dit onderzoek blijkt dat vmbo-scholen en scholen in de vier grote steden meer dan gemiddeld worden getroffen: daar vallen vaker lessen uit.

De Inspectie van het Onderwijs (2003) merkt op dat de kwaliteit van het onderwijs door deze lesuitval in het geding raakt. Steeds vaker krijgen leerlingen langere tijd geen les in vakken waarin ze eindexamen zullen gaan doen. Onderzoek van Vermeij et al. (2003) wijst uit dat op dit moment de kwaliteitsverschillen tussen scholen slechts in zeer geringe mate aan ziekteverzuim, mobiliteit of openstaande vacatures geweten kunnen worden. Wel worden kleine effecten gemeten bij de schoolprestaties in het voortgezet onderwijs: iets meer doublures en iets lagere eindexamencijfers. Er wordt geconstateerd dat scholen blijkbaar nog in staat zijn nadelige effecten te ondervangen, maar of dit op de langere termijn kan worden vastgehouden is ongewis.

De overheid spant zich op diverse fronten in om het lerarentekort weg te werken. Naast maatregelen die de uitstroom moeten afremmen, het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terugdringen en de instroom vanuit lerarenopleidingen verhogen, zijn er programma's ontwikkeld met het doel de stille reserve te mobiliseren (her-intreders), de instroom vanuit andere sectoren te bevorderen (zij-instromers) en wachtgelders te reïntegreren. Instrumenten die het beroep van leraar weer aantrekkelijk moeten maken, zijn onder meer functie- en loondifferentiatie en veranderingen in de carrièrelijnen.

Ook als alles volgens plan verloopt en de streefcijfers worden gehaald, zal men naar verwachting in 2006 nog kampen met een tekort van 6000 leerkrachten (OCenW 2003). Hierbij is nog geen rekening gehouden met de recente ontwikkelingen in de economie. Minder vraag naar arbeidskrachten in de marktsector kan het onderwijs weer aantrekkelijker maken en de uitstroom verminderen. Momenteel is er al toenemende belangstelling van on(der)gekwalificeerd personeel (zij-instromers), maar daar staan de scholen niet zo om te springen (o.a. geen tijd voor begeleiding, scheve ogen door salarisverschillen) (NRC 2003a).

2.7 Slotbeschouwing

Verdergaande stijging van het opleidingsniveau

Al decennialang stijgt het niveau en daar lijkt nog geen eind aan te komen. Steeds meer jongeren verlaten het voltijdonderwijs met minimaal een mbo-diploma op het niveau van een beginnend beroepsbeoefenaar (startkwalificatie) en leerlingen nemen steeds vaker deel aan het hoger onderwijs (hbo en wo). De eveneens groeiende deelname aan de volwasseneneducatie (vooral deeltijd-hbo en deeltijd-wo) betekent bovendien dat het niet per definitie blijft bij het diploma waarmee het voltijdonderwijs wordt verlaten, en dat het eindniveau dus nog verder kan stijgen.

Maar ook achterblijvers

Toch verdwijnen er nog altijd leerlingen uit het onderwijs voordat zij een diploma of een startkwalificatie hebben behaald. De terugloop in drop-out lijkt op dit moment te stagneren. Sinds het midden van de jaren negentig ligt het aandeel op circa 14%.

Hoeveel voortijdig schoolverlaters er precies zijn, is moeilijk aan te geven, omdat het aantal echte vsv'ers in de registratie wordt overschat. De bestrijding van het voortijdig schoolverlaten lijkt wel voortgang te boeken. Het aandeel schoolverlaters dat terugkeert naar het onderwijs of een opleiding-werkcombinatie gaat volgen, is substantieel toegenomen van 35% in 1998 tot 48% in 2001. Het aandeel jongeren zonder startkwalificatie is dalende: in 1996 nog 18% en in 2001 15% van de niet-schoolgaande jongeren van 18-24 jaar.

Vooruitgang bij sommige achterstandsgroepen

Het opleidingsniveau van de allochtone bevolkingsgroepen is veel lager dan dat van autochtonen. Ondanks de waargenomen verbeteringen presteren allochtone kinderen in het basisonderwijs minder en participeren zij vervolgens in het voortgezet onderwijs voornamelijk in de lagere onderwijsvormen. Zij gaan nog bijzonder weinig naar het havo of vwo.

De relatie tussen succes en herkomst is ondanks jarenlang intensief beleid nog steeds aanwezig, maar inmiddels nemen de achterstanden bij sommige groepen in significante mate af. Vooral Marokkaanse en Turkse basisschoolleerlingen lopen in op de autochtone niet-achterstandsleerlingen. De autochtone achterstandsleerlingen (kinderen van ouders met ten hoogste een lbo-diploma) verliezen juist terrein.

Kinderopvang: de vraag is nog steeds groter dan het aanbod

De capaciteit in de kinderopvang is in de afgelopen twaalf jaar weliswaar verviervoudigd, maar de vraag naar plaatsen is nog altijd groter dan het aanbod en zal de komende jaren naar verwachting verder toenemen.

Bijna de helft van de 2- en 3-jarige kinderen bezoekt een peuterspeelzaal, maar achterstandsleerlingen participeren er minder dan gemiddeld. Het zijn juist deze kinderen voor wie speciale programma's zijn ontwikkeld met het doel de achterstand al vroegtijdig ongedaan te maken.

Beschikbaarheid van de voorziening onderwijs gedeeltelijk in de knel door lerarentekort

In de afgelopen jaren is het onderwijspersoneel flink uitgebreid. De groei van het aantal leerlingen vroeg ook om meer leerkrachten, maar door groepsverkleining en meer handen in de klas (in het basisonderwijs) is de personeelsinzet nog extra vergroot. Als gevolg van de grotere inzet, in combinatie met diverse andere ontwikkelingen – zoals sterke vergrijzing en lage instroom nieuwe leerkrachten –, is er nu een tekort ontstaan. De gevolgen ervan worden het sterkst gevoeld in de grote steden, vmbo- en zwarte scholen. Vakken worden voor langere tijd niet meer gegeven en leerlingen krijgen

zeer regelmatig te maken met lesuitval. De kwaliteit van het onderwijs heeft hier vooralsnog weinig van te lijden gehad.

Overigens kunnen maatregelen om het lerarenberoep weer aantrekkelijk te maken ongewenste gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. De introductie van meer functiedifferentiatie houdt feitelijk in dat er functies aan de onderkant en niet aan de bovenkant bij komen, met als gevolg dat er meer lager gekwalificeerd personeel voor de klas komt te staan (zoals assistent-leerkrachten). Met het aannemen van zij-instromers – vakmensen met expertise in andere sectoren dan het onderwijs – komen er meer didactisch on- of onderbevoegden in de scholen.¹² Welke uitwerking dat zal hebben op de kwaliteit van het onderwijs, valt nog niet te zeggen.

Noten

- 1 De Statistiek kindercentra van het CBS is gebaseerd op de integrale telling van de (officiële) instellingen voor kinderopvang. De opvang door organisaties met een andere hoofdactiviteit is niet meegeteld. Het Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang betreft informatie uit de Monitor uitbreiding kinderopvang, een enquête onder (niet-)gesubsidieerde organisaties (81% respons). Opmerkelijke verschillen tussen beide tellingen kunnen hieraan en aan gehanteerde definities (bv. gastouderschap) worden geweten.
- 2 Half juni 2003 maakte Humanitas, de grootste organisatie van kinderopvang in Nederland, bekend dat de inschrijvingen sterk zijn gedaald. De toegenomen kosten voor ouders, onder meer omdat werkgevers niet langer willen bijdragen, noodzaakt hen andere, goedkopere oplossingen te kiezen.
- 3 Het gaat hier niet om het uiteindelijke opleidingsniveau van deze jongeren. Een gedeelte gaat verder in het deeltijdonderwijs, of keert op een latere datum alsnog terug in de schoolbanken.
- 4 Per december 1993 is de definitie voor autochtone achterstand aangescherpt. Voortaan moest niet één, maar moesten beide ouders van de leerling een laag opleidingsniveau hebben om als 0,25 leerling aangemerkt te kunnen worden. Dit heeft bijgedragen aan de daling van die categorie, maar slechts in beperkte mate. De stijging van het opleidingsniveau van de bevolking in totaal is van grotere invloed op die afname.
- 5 Autochtone achterstandsleerlingen zijn leerlingen van wie beide ouders ten hoogste een lbo-opleiding heeft voltooid. Autochtone niet-achterstandsleerlingen zijn leerlingen van wie een van beide ouders ten minste een mavo-opleiding heeft voltooid.
- 6 De figuur is exclusief de andere zorgleerlingen. In het svo-lom en svo-mlk/praktijkonderwijs worden geen leerjaren onderscheiden. In voorgaande jaren waren om een vergelijking met de andere vo-leerlingen mogelijk te maken, zorgleerlingen in de leeftijd van 15 jaar in de statistieken opgenomen. Dit wordt nu niet meer gedaan. In de tweede helft van de jaren negentig maakten zij steeds 2,8% van de leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs uit (OCenW 2001).
- 7 De VOCL-gegevens over ouders met alleen lager onderwijs zijn onbetrouwbaar en zijn om die reden niet in de figuur opgenomen.
- 8 Er zijn geen nieuwe cijfers over dit onderwerp beschikbaar. Daarom wordt verstaan met een verwijzing naar de vorige editie waarin uitgebreid is ingegaan op deze kansongelijkheid (SCP 2001).
- 9 De bbl is de beroepsbegeleidende leerweg binnen het mbo maar, in tegenstelling tot de beroepsopleidende leerweg (bol), voor meer dan de helft op beroepspraktijkvorming gericht. De bbl is te vergelijken met het vroegere leerlingwezen.
- 10 Het is niet zonder meer mogelijk de beide typen opleidingen op te tellen vanwege mogelijke dubbeltellingen.
- 11 KSE is de afkorting voor Kwalificatiestructuur educatie, voor 1997 was dit de basiseducatie. NT2 staat voor Nederlands als tweede taal.
- 12 Onlangs kondigde de minister van Onderwijs plannen aan om zij-instromers niet langer te verplichten binnen twee jaar na aanstelling hun onderwijsbevoegdheid te behalen, maar binnen vijf jaar (NRC 2003b).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Sdu.
- AZ (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdilijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, 16 mei 2003. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Berndsen, F., C. Crommelin, B. Dekker en C. van Bergen (2002). *Onvervulde uren in de sectoren po, vo en bve. Resultaten van een belronde bij de start van het schooljaar 2002/2003*. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek (OA-287).
- Bronneman-Helmers, H., L. Herweijer en H. Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/3).
- CBS (2000, 2001, 2002). *Jaarboek onderwijs in cijfers*. Voorburg/Heerlen: Kluwer/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003). *Statistisch jaarboek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dagevos, J., M. Gijsberts en C. van Praag (nog te verschijnen). *Rapportage Minderheden 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie van het Onderwijs (2001). *Onderwijsverslag over het jaar 2000*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jongsma, M. (2002). *Trendonderzoek kinderopvang. Nulmeting 2002*. Paterswolde: Vyvoj, kinderopvang met beleid.
- Klerk, M. de (red.) (2002). *Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/10).
- MGK bve (2003). Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwassenen-educatie. 'De waarde van de startkwalificatie'. In: *Nieuwsbrief*, maart 2003.
- NRC (2003a). 'Scholen laten zij-instromers links liggen'. *NRC Handelsblad*, 20 mei 2003.
- NRC (2003b). *NRC Handelsblad*, 14 april 2003.
- NUK (2002). *Monitor uitbreiding kinderopvang 2002. Derde meting naar de status van de uitbreiding van de kinderopvang in Nederland, november 2002*. Den Haag: Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang.
- OCenW (1999, 2000, 2001, 2002, 2003). *Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (2001b). *Brief over vve. (Nadere onderbouwing van het standpunt ten aanzien van het onderbrengen van vve onder goa)*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (2002b). *Ramingen leerlingen en studenten 2002*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (2002c). *Werken in het onderwijs 2003*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OECD (2002). *Education at a Glance. OECD Indicators 2002*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Onderwijsraad (2002). *Vergrijpsd maar niet verzilverd. Inzetbaarheid en behoud van vijftigplussers in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Portegijs, W., A. Boelens en S. Keuzenkamp (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (SCP-publicatie 2002/13).
- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).
- SCP (2002a). *Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 80).
- SCP (2002b). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SGBO (2003). *Brochure kinderopvang*. Den Haag: VNG/SGBO.
- Tesser, P. en J. Iedema (2001). *Rapportage Minderheden 2001. Deel I Vorderingen op school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/17a).
- Thijssen, J. en H. Maassen van den Brink (red.) (2002). *Legkaart van vergrijzing. Studies naar de zilveren (onderwijs)generatie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Tilborg, L. van en W. van Es (2002). *De uitkomsten van de RMC analyse 2001*. Nijmegen/Utrecht: ITS/Sardes.
- TK (2002/2003). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2003*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28600, nrs. 1-2.
- Vaatstra, H. en T. Huijgen (2002). *Na(ar) de lerarenopleiding*. *Onderwijsmonitor 2001*. Maastricht: Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (ROA).
- Veen, A. en S. van der Ploeg (2002). *Opzet en bekostiging van voor- en vroegschoolse educatie (vve)*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vermaas, J. en M. Vermeulen (2003). *Nieuwe impulsen voor het onderwijsarbeidsmarktbeleid*. Tilburg/Heerlen: IVA en Open Universiteit/TIAS (<http://www.iva-tilburg.nl>).
- Vermeij, A. et al. (2003). *Personeelsvoorziening en schoolkwaliteit in het basis- en voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek (0A-289d).
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/14).
- Zeijl, E. (red.) (2002). *Rapportage Jeugd 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).

3 Arbeid

Jaco Dagevos en Stella Hoff

- In 2002 is de situatie op de arbeidsmarkt omgeslagen. De werkloosheid concentreert zich bij de bekende kwetsbare groepen: jongeren tot 25 jaar, vrouwen, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen. De sterkste stijging van de werkloosheid heeft zich echter voorgedaan onder de 55-plussers, de mannen en de hoogopgeleiden.
- De stijging van de werkloosheid heeft zich in 2003 in hoog tempo doorgezet. Onder de jongeren is de werkloosheid niet alleen hoog, maar ook zeer snel toegenomen.
- In de afgelopen tien jaar is er sprake van een minder sterke daling in de arbeidsdeelname van ouders met jonge kinderen. De in de jaren negentig gerealiseerde verlofregelingen hebben hier mogelijk een bijdrage aan geleverd. Er bestaat echter behoefte aan verdere flexibilisering, zowel van de eigen arbeidstijden als van de tijden waarop de kinderen worden opgevangen.
- De kwaliteit van het werk is verbeterd: steeds minder werkenden hebben te maken met slechte fysieke arbeidsomstandigheden en de autonomie in het werk is toegenomen. Wel hebben steeds meer werkenden te maken met werk waarin dezelfde handelingen frequent worden herhaald.
- Eind 2001 waren er in Nederland bijna 1,5 miljoen personen met een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering. Van hen zijn er iets meer dan 400.000 reïntegreerbaar; de overigen worden wegens volledige arbeidsongeschiktheid, een formele ontheffing van de arbeidsplicht of omdat zij reeds werken naast de uitkering, niet in staat geacht tot (verdere) uitstroom naar de arbeidsmarkt.
- Inkomensverbetering lijkt slechts een beperkte rol te spelen bij het besluit om vanuit een uitkering over te gaan naar betaald werk. De kans op reïntegratie wordt vooral bepaald door actief zoekgedrag, wat op zijn beurt gerelateerd is aan het hebben van een sollicitatieplicht, een goede gezondheid, een korte uitkeringsduur en een lage leeftijd.

3.1 Beleidsdoelstellingen

Het arbeidsmarktbeleid van de overheid is gericht op een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie, op verhoging van de kwaliteit van de arbeid en op terugdringing van de uitkeringsafhankelijkheid. Leidraad bij dit beleid zijn de richtlijnen die in 1997 zijn afgesproken in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie, en die sindsdien jaarlijks worden geëvalueerd en bijgesteld. Voor de arbeidsparticipatie heeft het kabinet zich voor de komende jaren ten doel gesteld tot de kopgroep van de Europese Unie (EU) te behoren. Extra aandacht gaat daarbij uit naar enkele specifieke groepen. Zo beoogt het kabinet de arbeidsdeelname van ouderen te vergroten met 0,75 procentpunt per jaar, en die van vrouwen te verhogen tot 65% in 2010 (tegen 53% in 2001). Tevens is het streven de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te verbeteren. Hoewel de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen de laatste jaren is verminderd, ligt het aandeel werklozen binnen deze groep nog altijd driemaal zo hoog als onder autochtonen (SZW 2002: 8-10; CBS 2003a).

Een andere kabinetsdoelstelling is het werk zo te organiseren dat de wensen en voorkeuren van zowel werkgevers als werknemers zoveel mogelijk tot hun recht komen. Hiertoe dient gezorgd te worden voor mogelijkheden om werk te combineren met zorgtaken, scholing en vrije tijd, zonder dat daarbij de rechtspositie van de betrokken werknemer verzwakt (szw 2002: 15). Verder richt het beleid zich op de verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Om de blootstelling van werknemers aan ernstige risico's (vuil werk, gevaarlijke stoffen, werkdruk) terug te dringen, zijn er in de afgelopen jaren met diverse branches convenants afgesloten (szw 2002: 33).

Zowel de maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie als die in verband met de kwaliteit van de arbeid kunnen bijdragen aan een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid. Daarnaast is de uitvoeringsstructuur van het stelsel van sociale zekerheid ingrijpend veranderd en zijn er diverse regelingen – waaronder de wet-REA, de Wet verbetering poortwachter en de Sluitende aanpak – van kracht geworden, die speciaal tot doel hebben de uitstroom uit de uitkeringen te bevorderen. Voor de komende regeringsperiode zijn maatregelen aangekondigd die de uitkeringsvolumina verder moeten terugdringen. Deze zijn vooral gericht op beperking van de toegang tot het socialezekerheidsstelsel: vanaf 2005 is volgens deze plannen de WAO alleen nog toegankelijk voor personen die volledig én duurzaam arbeidsongeschikt zijn, en zal de arbeidsverledeneis in de ww worden aangescherpt. Tegelijkertijd beoogt het kabinet het aantal bijstandsontvangers dat vrijgesteld is van de arbeidsplicht te verminderen en de actieve sollicitatieplicht voor oudere werklozen opnieuw in te voeren.

In het vervolg van dit hoofdstuk komen de drie genoemde thema's van het arbeidsmarktbeleid achtereenvolgens aan bod. Paragraaf 3.2 is gewijd aan de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt gedurende de periode 1990-2002. Deze ontwikkelingen zijn ook zichtbaar in de – gestileerde – weergave van de levensloop van werkenden, naar aanleiding waarvan tevens kort zal worden stilgestaan bij de combinatie van arbeid en zorg. Wie vooral de dupe is geworden van de huidige neergang op de arbeidsmarkt, is het onderwerp van paragraaf 3.3. Paragraaf 3.4 gaat vervolgens in op de kwaliteit van de arbeid, waarna paragraaf 3.5 aandacht besteedt aan de reïntegratie van uitkeringsontvangers. In paragraaf 3.6 worden de belangrijkste bevindingen in relatie gebracht met de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.

3.2 De arbeidsmarkt tussen 1990 en 2003

Het jaar 2002 gaat de boeken in als het jaar waarin de situatie op de arbeidsmarkt omsloeg. Dit blijkt uit verschillende ontwikkelingen (zie tabel 3.1 voor een overzicht vanaf 1990 tot en met 2002). In 2002 is de werkgelegenheidsgroei behoorlijk afgenomen. Hoewel de werkzame beroepsbevolking nog altijd met 77.000 personen groeide, is die toename veel minder groot dan in de jaren daarvoor. In 2001 nam de werkzame beroepsbevolking met bijna 150.000 personen toe. Hetzelfde beeld rijst wanneer

wordt gekeken naar de ontwikkeling van het aantal werkzame personen, inclusief werkenden met banen met een werkweek korter dan twaalf uur. Er is nog steeds sprake van een toename, maar de groei zwakt af.

De afzwakking van het groeitempo van de werkgelegenheid gaat samen met een stijging van de werkloosheid; ten opzichte van 2001 zijn er in 2002 ruim 50.000 werklozen bijgekomen. Voor het eerst sinds jaren neemt het percentage werklozen weer toe. Dit is zichtbaar onder de jongeren, ouderen en niet-westerse allochtonen, de werkloosheid onder vrouwen is tussen 2001 en 2002 stabiel gebleven. In hoeverre diverse arbeidsmarktcategoryën het slachtoffer zijn geworden van de economische neergang komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 3.3.

Ook de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal werkenden – de *i/a*-ratio – stijgt in 2002 weer, na jarenlang te zijn gedaald.

Dat minder gunstige tijden zijn aangebroken blijkt eveneens uit de scherpe afname van het aantal openstaande vacatures. In een jaar tijd is dit aantal met bijna 50.000 gedaald.¹

Hoewel de recente ontwikkelingen aanleiding geven tot somberheid, mag men niet uit het oog verliezen dat vanaf 1990 de participatie op de arbeidsmarkt zeer sterk is toegenomen. Dit geldt in het bijzonder voor vrouwen en ouderen, van wie op dit moment 53% respectievelijk 37% werkzaam is. Ook het aandeel werkenden onder de niet-westerse allochtonen is flink gestegen. Van hen heeft nu de helft een baan, terwijl dit in het midden van de jaren negentig voor slechts 37% gold.

Over het algemeen worden vaste banen aantrekkelijker gevonden dan tijdelijke banen. Dit komt mede doordat bij een vast dienstverband het risico van ontslag geringer is en doordat werknemers in tijdelijke dienst minder vaak in aanmerking komen voor investeringen in hun loopbaan en zij, bijgevolg, geringere promotiekansen hebben. In dat opzicht is het gunstig dat het aantal werkenden met een flexibele arbeidsrelatie nog steeds afneemt: in vergelijking met 2001 is het in 2002 met 40.000 personen gedaald. Op dit moment heeft 7,6% van de werknemers een flexibele baan, in 1998 lag dit nog op 10,3%. Een daling van het aantal flexibele banen wordt doorgaans toegeschreven aan krapte op de arbeidsmarkt; werknemers hebben in zo'n situatie de mogelijkheid om voortijdig een flexibele baan in te ruilen voor een vaste en laten flexibele banen aan zich voorbijgaan. Nu de arbeidsmarkt ruimer is, mag worden verwacht dat in de komende jaren het aandeel flexibele banen weer gaat toenemen. In 2002 was dit nog niet aan de orde.

Tabel 3.1 Kerncijfers ontwikkelingen arbeidsmarkt, 1990-2002

	1990	1994	1998	2000	2001	2002
werkzame personen ^a (x 1000)	6.327	6.692	7.398	7.731	7.865	7.955
beroepsbevolking ^b (x 1000)	6.063	6.466	6.957	7.187	7.311	7.444
werkzame beroepsbevolking (x 1000)	5.644	5.920	6.609	6.917	7.064	7.141
werknemers	5.016	5.222	5.874	6.117	6.289	6.352
vaste arbeidsrelatie	–	4.797	5.270	5.588	5.783	5.866
flexibele arbeidsrelatie	–	425	604	530	506	486
zelfstandigen	628	698	734	799	774	789
brutoparticipatie ^c (%)	59	62	66	67	68	68
vrouwen	44	48	53	55	56	57
55-64-jarigen	27	26	30	35	35	38
15-24-jarigen	47	45	45	47	49	48
niet-westerse allochtonen	–	49	53	54	55	56
nettoparticipatie ^d (%)	55	57	62	65	65	66
vrouwen	39	42	49	52	53	54
55-64-jarigen	26	25	29	34	34	37
15-24-jarigen	42	39	41	44	45	44
niet-westerse allochtonen	–	37	44	48	50	50
vacatures ^e (x 1000)	105	39	123	188	182	135
werkloosheid (x 1000)	419	547	348	270	248	302
werkloosheid (%)	7	8	5	4	3	4
vrouwen	11	11	7	5	5	5
55-64-jarigen	4	4	3	3	2	3
15-24-jarigen	10	13	8	7	7	8
niet-westerse allochtonen	–	25	16	11	9	10
geregistreerde werkloosheid (x 1000)	358	486	287	188	146	170
langdurig (> 1 jaar)	198	244	155	82	52	–
uitkeringsontvangers ^f (x 1000)	1.603	1.796	1.591	1.481	1.469	1.517
i/a-ratio ^g	82,2	83,2	69,9	66,7	65,6	65,9
indexcijfers (1990 = 100):						
werkzame personen ^a	100	106	117	122	124	126
werkzame beroepsbevolking	100	107	115	119	121	123
werkloosheid	100	131	83	64	59	72
geregistreerde	100	136	80	53	41	51
langdurig (> 1 jaar)	100	123	78	41	26	–
aantal uitkeringsontvangers ^f	100	112	99	92	92	95

a Incl. personen met een werkweek korter dan twaalf uur.

b Werkenden met een baan voor tenminste 12 uur per week en werkzoekenden die een baan willen voor tenminste 12 uur per week.²

c Beroepsbevolking als percentage van de totale bevolking van 15-64 jaar.

d Werkzame beroepsbevolking als percentage van de totale bevolking van 15-64 jaar.

e Jaargemiddelden, exclusief vacatures bij overheid en onderwijs.

f Ontvangers werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering (incl. samenloopgevallen).

g Aantal uitkeringsgerechtigden (in uitkeringsjaren) als percentage van het arbeidsvolume (in mensjaren).

Bron: CBS (a); CBS (1994); CBS (2003b); CPB (1999, 2001, 2003) SCP-bewerking

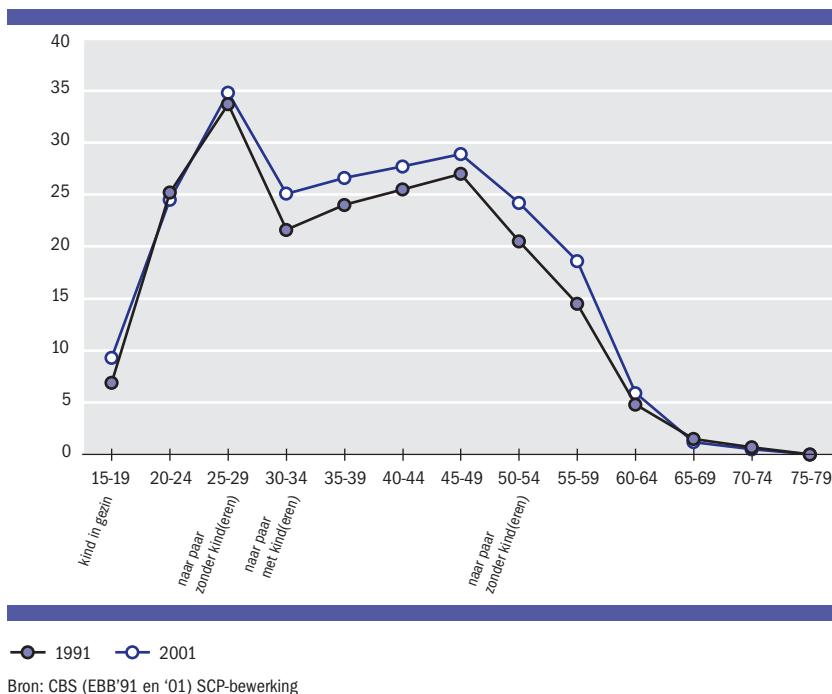
Vergeleken met de andere EU-landen blijkt Nederland het goed te doen. Gegevens over 2001 laten zien dat de werkgelegenheids groei bovengemiddeld is geweest en dat alleen Luxemburg, Portugal, Ierland, Spanje en Frankrijk een sterkere groei kenden. Ook op arbeidsparticipatie scoort Nederland hoog: van de bevolking in de leeftijd van 15-64 jaar had in 2001 bijna driekwart (74,1%) een baan.³ Dit is gelijk aan de participatiegraad in Zweden, terwijl alleen in Denemarken het aandeel werkenden nog wat hoger lag, op 76,2%. Ondanks de economische teruggang is in Nederland, samen met Luxemburg, de werkloosheid nog steeds het laagst. In 2002 ligt zij in Nederland dan ook onder het EU-gemiddelde, dat 7,7% bedraagt (Eurostat, New Cronos 2001, 2002).

De arbeidsmarkt in perspectief van de levensloop

De arbeidsdeelname is in het afgelopen decennium fors toegenomen, vooral vanwege de sterke stijging van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt. Ook is de participatie van ouderen fors toegenomen (zie tabel 3.1).

Het profiel van het aantal uren dat de gemiddelde mens in de loop van zijn leven (zie ook hoofdstuk 1) werkt, laat echter een minder spectaculair beeld zien (figuur 3.1). Het gemiddelde aantal gewerkte uren is door de toegenomen arbeidsdeelname weliswaar gestegen, maar het effect dat hiervan uitgaat op de gemiddelde werktijd, wordt gedrukt doordat veel van de toegetreden (vrouwelijke) werknemers een deeltijdbaan hebben.

Figuur 3.1 Het modale profiel van het aantal arbeidsuren⁴ per week van personen naar leeftijd en positie in het huishouden, 1991 en 2001



Het arbeidsurenprofiel zelf heeft een opvallend verloop. De gemiddelde arbeidsduur stijgt sterk in de beginfase waarin jongeren nog thuis wonen en bereikt het absolute hoogtepunt als men zelfstandig gaat samenwonen. De overgang naar een gezin met kinderen gaat in 2001 gepaard met een gemiddelde val van de wekelijkse arbeidsduur van tien uur. Dit is het gevolg zowel van een geringere arbeidsdeelname als van een lager aantal werkuren van de werkenden (zie bijlage 3.1). De daling is echter minder sterk dan in 1991, met name doordat jonge ouders minder vaak besluiten (tijdelijk) met werken te stoppen. Wanneer de partners en de kinderen ouder worden, stijgt de arbeidsdeelname weer iets, maar vanaf het vijftigste levensjaar treedt een scherp daling in. De redenen hiervoor zijn genoegzaam bekend: een toenemende kans op arbeidsongeschiktheid en een toenemende wens om vervroegd uit te treden.

Dat het gemiddelde aantal arbeidsuren daalt in de fase waarin men overgaat van paar zonder kinderen naar paar met kinderen, lijkt grotendeels toe te schrijven aan de vrouwen. Hoewel steeds minder vrouwen zich na de geboorte van hun kind geheel terugtrekken van de arbeidsmarkt (Portegijs et al. 2002: 74-75), hetgeen zichtbaar is in de minder scherpe daling in 2001, besluiten velen van hen wel om (tijdelijk) minder uren te gaan werken. Deze optie wordt gefaciliteerd door de verschillende verlofregelingen die in de jaren negentig zijn ontwikkeld. Deze regelingen, die eind 2001 zijn gebundeld in de Wet arbeid en zorg, hebben de mogelijkheden om betaald werk en onbetaalde zorgtaken te combineren, aanzienlijk verruimd. Desondanks blijken veel ouders met jonge kinderen een verdere flexibilisering te wensen, zowel in hun eigen arbeidstijden als in de tijden waarop hun kinderen worden opgevangen (Breedveld en Van den Broek 2003: 131-132).

Mede als gevolg van de verruiming van de verlofmogelijkheden is het aantal mensen dat taken combineert, in de loop der jaren gestaag gegroeid, van 22% in 1990 tot 34% in 2000. Dit is gepaard gegaan met een toename van de tijdsdruk. Bezien over de gehele bevolking van 20-64 jaar werd in 2000 gemiddeld 47 uur per week besteed aan arbeid, zorg en onderwijs, drie uur meer dan in 1990. De taakcombineerders hadden het aanzienlijk drukker dan de niet-combineerders: in 2000 waren deze twee groepen gemiddeld 56 respectievelijk 43 uur per week kwijt aan de genoemde verplichtingen. Vooral de taakcombineerders hebben dan ook relatief weinig tijd beschikbaar voor ontspannende bezigheden. Kennelijk is de verbetering van de mogelijkheden om werk en zorg te combineren ten koste gegaan van de vrije tijd (Breedveld en Van den Broek 2003: 17-20).

3.3 Omslag op de arbeidsmarkt: wie zijn de verliezers?

Zoals zojuist beschreven, loopt na jarenlange gunstige ontwikkelingen in 2002 de werkgelegenheidsgroei terug en stijgt voor het eerst sinds 1994 de werkloosheid weer. Deze paragraaf is gewijd aan de vraag wie daarvan vooral het slachtoffer zijn geworden.

Tabel 3.2 laat voor de jaren 2001 en 2002 de veranderingen in de werkloosheid zien onderscheiden naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en etnische groep. Gepresenteerd zijn de werkloosheidspercentages, de absolute aantallen werklozen en de procentuele mutaties.

Tabel 3.2 Werkloze beroepsbevolking naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en etnische groep, 2001-2002 (werkloosheid in procenten en absolute aantallen (x 1000), en mutaties in procenten)

	2001 %	2002 %	2001 absoluut (x 1000)	2002 absoluut (x 1000)	mutatie 2001- 2002 %
totaal	3,4	4,1	248	302	+22
15-24 jaar	7,2	8,5	66	78	+18
25-34 jaar	2,8	3,7	56	73	+30
35-44 jaar	3,1	3,5	64	75	+17
45-54 jaar	2,9	3,2	50	58	+16
55-64 jaar	2,3	2,9	13	18	+39
man	2,5	3,4	106	147	+39
15-24 jaar	7,0	9,1	34	44	+29
25-44 jaar	2,0	2,9	47	68	+45
45-64 jaar	1,9	2,3	28	35	+25
vrouw	4,7	5,0	142	155	+9
15-24 jaar	7,8	7,9	34	34	0
25-44 jaar	4,3	4,6	74	80	+8
45-64 jaar	4,2	4,6	35	41	+17
basisonderwijs	6,6	7,5	42	43	+2
mavo	6,0	7,3	30	36	+20
vbo	4,0	4,8	41	48	+17
havo/vwo	6,1	5,7	26	24	-8
mbo	2,3	3,0	62	83	+34
hbo	2,4	3,0	32	43	+34
wo	2,1	3,5	14	25	+79
autochtonen	2,8	3,3	168	205	+22
allochtonen	6,4	7,6	79	98	+24
wv. niet-westerse allochtonen	8,7	10,5	49	63	+29
wv. Turken	8	9	9	10	+11
Marokkanen	10	10	8	9	+13
Surinamers	6	8	9	12	+33
Antillianen	8	10	4	6	+50
overigen	11	14	19	26	+37

Bron: CBS (a), CBS (2003e)

Werkloosheid is hoog bij kwetsbare groepen, maar grootste stijging bij andere categorieën

In 2002 concentreert de werkloosheid zich bij de bekende categorieën: zij is hoog onder jongeren, en vrouwen, lager opgeleiden en niet-westerse allochtonen zijn vaker werkloos dan respectievelijk mannen, hoger opgeleiden en autochtonen.

Verrassend is dat de grootste stijgingen in de werkloosheid zich voordoen bij andere categorieën, met uitzondering van de niet-westerse allochtonen. Afgemeten aan de procentuele toename van de werkloze beroepsbevolking is tussen 2001 en 2002 de werkloosheid vooral gestegen bij de 25-34-jarigen en de 55-plussers, mannen en hoger opgeleiden (mbo+).

In het onderstaande worden de ontwikkelingen voor diverse categorieën van het arbeidsaanbod nader toegelicht. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar veranderingen in de omvang van de (werkzame) beroepsbevolking. Deze cijfers zijn te vinden in bijlagen 3.2 en 3.3.

Hoge jeugdwerkloosheid, toename vooral bij de jonge mannen

De werkloosheid onder jongeren is hoog, maar naar verhouding niet scherp gestegen (+18%). Groot is het verschil tussen jonge mannen en vrouwen. Bij de jonge mannen is de werkloosheid tussen 2001 en 2002 bovengemiddeld toegenomen (+20%), bij jonge vrouwen daarentegen is het aantal werklozen gelijk gebleven.

Jongeren, en dan met name de mannen onder hen, komen in deze tijden van neergaande conjunctuur klaarblijkelijk moeilijker aan de slag. Werden nog niet zo lang geleden jongeren die nog in het onderwijs zaten, al benaderd voor een baan, op dit moment is die situatie voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt grondig verslechterd. Daarnaast moet de gestegen jeugdwerkloosheid waarschijnlijk worden toegeschreven aan het niet verlengen van tijdelijke contracten, waar jongeren aan het begin van hun loopbaan vaak mee te maken hebben.

Scherpe stijging aantal werkloze mannen in de leeftijd van 25-44 jaar

Wat opvalt aan de arbeidsmarktpositie van personen in de leeftijd van 25-44 jaar, is dat bij een nagenoeg gelijkblijvende brutoparticipatie het aantal personen in de werkloze beroepsbevolking fors is opgelopen, en dan weer vooral bij de mannen. Terwijl in 2001 nog 47.000 mannen in deze leeftijd tot de werkloze beroepsbevolking behoren, zijn dit er 68.000 in 2002; een stijging van maar liefst 45%. Doordat de brutoparticipatie⁵ gelijk is gebleven, mag worden aangenomen dat een groot deel van hen werkloos is geworden vanwege ontslag. Als gevolg hiervan werken in 2002 aanzienlijk minder mannen van 25-44 jaar dan in het jaar daarvoor. Ook onder de vrouwen in deze leeftijdsgroep stijgt de werkloosheid, maar de ontwikkelingen zijn veel gematigder dan bij de mannen.

Forse stijging van de brutoparticipatie en van de werkloosheid van 55-plussers

De forse stijging van de werkloosheid onder 55-plussers hangt waarschijnlijk mede samen met de forse stijging van de participatie. In 2002 zijn er meer 55-plussers aan het werk dan in 2001, maar in 2002 zijn er ook meer oudere werklozen dan in 2001.

De toename van de totale bruto- en nettoparticipatie in 2002 komt voor een belangrijk deel voor rekening van de ouderen.

Hoger opgeleiden worden stevig geraakt door de economische teruggang

Onder hoger opgeleiden is de werkloosheid in 2002 stevig opgelopen. Het aantal werkloze mbo'ers en hbo'ers is met 34% toegenomen en dat van werkloze wetenschappelijk opgeleiden met niet minder dan 79%. De toename van de werkloosheid van hbo'ers en wo'ers is deels het gevolg van hun gestegen participatie aan de arbeidsmarkt. Er hebben zich veel hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt gemeld en vele hebben ook werk gevonden. Tegelijkertijd kon de verslechterde arbeidsmarkt de toestroom niet absorberen. Daarnaast ligt voor de hand dat een deel van de stijging van de werkloosheid onder hoger opgeleiden toegeschreven moet worden aan ontslagwerkloosheid (in bv. de ICT-sector en andere delen van de zakelijke dienstverlening), waar dan vooral personen met een academische opleiding het slachtoffer van zijn. Ook personen met een mbo-achtergrond lijken vaak werkloos te zijn geworden vanwege ontslag; hun (bruto- en netto)participatie is naar verhouding weinig toegenomen, terwijl hun werkloosheid wel fors is gestegen.

Participatie én werkloosheid stijgen snel bij de niet-westerse allochtonen

Kenmerkend voor de verandering in de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen in de periode 2001-2002 is hun sterk gestegen bruto- en nettoparticipatie én hun sterk gestegen werkloosheid. Op dit moment is de teruglopende arbeidsmarkt niet in staat om de forse toestroom van niet-westerse allochtonen volledig op te nemen, zodat de werkloosheid stijgt. In 2002 behoren 63.000 van hen tot de werkloze beroepsbevolking tegen 49.000 in 2001, een stijging van 29%. Onder de autochtonen is het aantal werklozen met 22% gestegen. Het werkloosheidspercentage is bij de niet-westerse allochtonen met twee procentpunten gestegen, bij de autochtonen met een half procentpunt.

Dat de niet-westerse allochtonen in 2002 fors te lijden hebben van de economische teruggang, heeft met verschillende factoren te maken (een uitgebreid overzicht is te vinden in Dagevos et al. nog te verschijnen). Veel leden van minderheden die nu op de arbeidsmarkt verschijnen, zijn jonger dan 25 jaar. Hiervoor is al gebleken dat jongeren het op de huidige arbeidsmarkt lastig hebben, iets wat in het bijzonder geldt voor jongeren uit niet-westerse groepen. Vaker dan autochtone jongeren beschikken zij over een laag opleidingsniveau, mede doordat het aandeel drop-outs hoog is. Ongunstige aanbodkenmerken gelden in het bijzonder voor niet-westerse allochtonen die recentelijk als (jong)volwassene naar Nederland zijn gekomen. Zij beheersen

doorgaans het Nederlands niet, zijn vaak laag opgeleid en beschikken meestal niet over de relevante netwerken die behulpzaam zijn bij de toetreding tot de arbeidsmarkt.

Een andere reden voor de gestegen werkloosheid onder minderheden is dat velen werkzaam waren in tijdelijke banen, die vanwege de economische teruggang niet zijn verlengd of niet zijn omgezet in vaste banen. Dit geldt overigens niet alleen voor allochtone jongeren, ook veel allochtonen van 25 jaar en ouder zijn vanwege het aflopen van tijdelijke contracten werkloos geraakt.

Opvallend is de naar verhouding geringe stijging van de werkloosheid onder Turken en Marokkanen. Dit is enigszins onverwacht, omdat binnen deze groepen lager opgeleiden en jongeren sterk zijn vertegenwoordigd. Een mogelijke verklaring is dat ze in geringe mate zijn getroffen door ontslagwerkloosheid. De cijfers in tabel 3.2 duiden erop dat met name de hoger opgeleiden, van wie er binnen de Turkse en Marokkaanse groep naar verhouding weinig zijn, hiermee te maken hebben gehad. Daarnaast mag niet worden uitgesloten dat deze gegevens enigszins geflatteerd zijn; ander onderzoek (zie Dagevos et al. nog te verschijnen) wijst bij Turken en Marokkanen op beduidend hogere werkloosheidscijfers.⁶

In de andere minderheidsgroepen is de werkloosheid wel fors gestegen, al moet ook hier een slag om de arm worden gehouden. Doordat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het aantal personen in de werkloze beroepsbevolking afrondt op duizendtallen en in allochtone bevolkingsgroepen de omvang van de werkloze beroepsbevolking betrekkelijk gering is, zit er enige marge in de vaststelling van procentuele mutaties. Desondanks mag worden geconcludeerd dat vooral onder de Arubanen en Antillianen, maar ook onder de Surinamers, de werkloosheid aanzienlijk is gestegen. Hetzelfde geldt voor degenen die gerekend worden tot de overige niet-westerse allochtonen, een categorie waartoe veel van de in Nederland toegelaten vluchtelingen behoren.

Recente ontwikkelingen werkloosheid

Zojuist is nagegaan wie in de jaren 2001 en 2002 vooral het slachtoffer zijn geworden van de stijgende werkloosheid. De reden om de periode 2001-2002 onder de loep te nemen, hangt samen met de beschikbaarheid van een tamelijk uitgebreide set van gegevens over achtergrondkenmerken. De keerzijde is dat de meest recente ontwikkelingen in de werkloosheid, die in de afgelopen maanden het karakter van dagkoersen hebben gekregen, buiten beeld zijn gebleven. Om die reden zijn in tabel 3.3 de meest actuele gegevens opgenomen. De tabel bevat cijfers over de gemiddelde werkloosheid in de periode april-juni 2003. De omvang van de werkloosheid kan worden vergeleken met die in dezelfde periode in 2002, maar die vergelijking naar subgroepen heeft uitsluitend betrekking op geslacht en (groe) leeftijdscategorieën. Onderscheid naar etnische groep en opleidingsniveau is vanwege het ontbreken van gegevens niet mogelijk.

Tabel 3.3 Werkloze beroepsbevolking naar leeftijd en geslacht, gemiddelde over april-juni 2002 en april-juni 2003 (werkloosheid in procenten en absolute aantallen (x 1000) en mutaties in procenten)

	april-juni 2002 %	april-juni 2003 %	april-juni 2002 absoluut (x 1000)	april-juni 2003 absoluut (x 1000)	mutatie 2002-2003 %
totaal	3,9	5,4	287	403	+40
15-24 jaar	8,5	11,6	77	106	+38
25-44 jaar	3,4	4,9	137	200	+46
45-64 jaar	3,0	3,9	73	96	+32
mannen	3,2	4,7	140	204	+46
vrouwen	4,8	6,3	147	198	+35

Bron: CBS (2003f)

Duidelijk is dat in vergelijking met de jaargegevens van 2001 en 2002 de stijging van de werkloosheid zich in hoog tempo heeft doorgezet. Tussen april-juni 2002 en april-juni 2003 is de werkloosheid van 287.000 naar 403.000 opgelopen, een stijging van 116.000 werklozen, hetgeen een toename van 40% betekent. Deze cijfers wijzen op een snel verslechterende arbeidsmarkt. Ter vergelijking: in de periode 2001-2002 kwamen er ruim 50.000 werklozen bij, een stijging van 22%.

De werkloosheid bedraagt nu 5,4%, in dezelfde periode een jaar eerder was 3,9% van de beroepsbevolking werkloos. Zij neemt ook steeds sneller toe (niet in de tabel, zie CBS 2003f). Eind 2002 lag het stijgingstempo op gemiddeld 6.000 per maand, in het eerste kwartaal van 2003 liep de gemiddelde toename op tot 9.000 per maand, thans komen er maandelijks gemiddeld 14.000 werklozen bij.

Onder jongeren is de werkloosheid hoog (11,6%) en bovendien snel toegenomen (+38%). Ook bij de middengroep stijgt de werkloosheid snel; in vergelijking met een jaar geleden is het aantal werklozen in de leeftijd van 25-44 jaar met 63.000 toegenomen, een stijging van 46%.

Onder de mannen is de werkloosheid eveneens in hoog tempo opgelopen. In vergelijking met dezelfde periode een jaar eerder is zij in 2003 met 64.000 gestegen. Bijna 5% van de mannen in de beroepsbevolking zit zonder werk. Van de vrouwen is ruim 6% werkloos. Ook bij hen is de werkloosheid gestegen, maar minder snel dan bij de mannen. Wel lijkt zich hierin geleidelijk aan een kentering voor te doen. Het stijgingstempo ligt nu voor vrouwen even hoog als voor de mannen (niet in de tabel, zie CBS 2003f).

3.4 De kwaliteit van het werk

In onderzoek naar de kwaliteit van de arbeid wordt gewoonlijk onderscheid gemaakt tussen de arbeidsomstandigheden, de arbeidsinhoud, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden.

De fysieke arbeidsomstandigheden hebben betrekking op de mate waarin er sprake is van fysieke labeur: in hoeverre hebben werkenden te maken met werk waar veel kracht voor nodig is, dat gevaarlijk, zwaar en vuil is en dat zij in een lawaaige omgeving uitvoeren. Ook gaat het hier om de mate waarin werk gepaard gaat met een herhaling van dezelfde werkzaamheden.

De arbeidsinhoud kan nader worden onderscheiden in leer- en vaardigheidsmogelijkheden, tijdsdruk, en regelcapaciteit of autonomie. Bij leer- en vaardigheidsmogelijkheden gaat het erom of het werk ontplooiingsmogelijkheden biedt, er nieuwe vaardigheden geleerd kunnen worden en men enige creativiteit in het werk kwijt kan. Tijdsdruk in het werk blijkt uit het feit dat werkenden in een hoog tempo en onder hoge tijdsdruk moeten werken, en dat het werk iemand hierdoor wel eens 'te veel wordt'. Nu is tijdsdruk met name belastend wanneer werkenden een geringe mate van regelcapaciteit of autonomie hebben. Het risico van werkdruk en stress is dan groot (Karasek en Theorell 1990). De mate waarin men zelf invloed kan uitoefenen op de uitvoering en volgorde van het werk en waarin men zelf het werktempo kan regelen, zijn indicatoren voor de regelcapaciteit.

Arbeidsverhoudingen hebben hier betrekking op de verhoudingen op de werkvloer. Erg uitgebreid is de beschikbare informatie hierover niet; bekend is slechts in hoeverre men tevreden is over de leiding en hoe men de onderlinge sfeer beoordeelt.

Ook over de arbeidsvoorwaarden is, in de hier gebruikte bron althans, weinig informatie voorhanden; deze beperkt zich tot een oordeel van werkenden over de eigen beloning.

De gegevens in tabel 3.4 hebben betrekking op de periode 1994-2001.⁷

Tabel 3.4 Baankenmerken⁸ van de werkzame beroepsbevolking, 1994-2001 (in procenten)

	1994	1996	1998	1999	2000	2001
fysieke arbeidsomstandigheden						
meermalen per minuut dezelfde bewegingen	-	40	39	41	42	44
werk waarbij veel kracht moet worden gezet	-	23	23	22	22	24
lichamelijk zwaar werk	20	21	20	19	19	20
vuil werk, inademing van vuile stoffen	21	19	19	18	18	18
lawaaiige werkomgeving	18	17	17	17	18	17
stank in werkomgeving	12	9	9	9	9	8
gevaarlijk werk	6	5	5	5	5	5
arbeidsinhoud						
leer- en vaardigheidsmogelijkheden						
eentonig werk	7	6	7	7	7	7
geringe ontplooiingsmogelijkheden	23	24	25	27	25	25
geringe mogelijkheden om in werk zelf oplossingen te bedenken	-	22	24	23	24	22
tijdsdruk						
in hoog tempo moeten werken	39	41	42	42	40	41
onder hoge tijdsdruk moeten werken	-	32	35	37	35	32
werk wordt te veel vanwege tempo en werkdruk	-	6	6	8	7	7
regelcapaciteit/autonomie						
geringe beslissingsbevoegdheid over uitvoeren werk	35	31	30	30	29	28
geringe beslissingsbevoegdheid over volgorde werk	-	29	29	32	31	26
niet zelf het werktempo regelen	-	41	41	36	34	36
arbeidsverhoudingen						
ontevreden over leiding	19	17	20	21	19	19
slechte onderlinge sfeer	16	13	17	18	15	15
arbeidsvoorwaarden						
beloning is niet goed	28	31	33	33	35	35

Bron: CBS (DLO'94-'96; POLS'98-'01) SCP-bewerking

Wat als eerste opvalt, is dat er in de afgelopen jaren eigenlijk weinig is veranderd in de kwaliteit van het werk. Veranderingen in baankenmerken gaan geleidelijk en vertonen in die zin weinig overeenkomsten met de turbulentie die op de arbeidsmarkt zichtbaar is.⁹

In de wetenschap dat geleidelijke verschuivingen de norm zijn, is het zaak om alert te zijn op geringe veranderingen. Die wijzen over het geheel genomen op een verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Dit blijkt onder meer uit de afname van het aandeel werkenden die regelmatig te maken hebben met vuil en gevaarlijk werk en met stank in de werkomgeving. Tevens is de autonomie toegenomen. Niet alleen hebben meer mensen beslissingsbevoegdheid over de uitvoering en de volgorde van het werk, maar ook kan men vaker zelf het werktempo regelen. Deze bevinding is in

lijn met ontwikkelingen op het terrein van de organisatie van de arbeid, die erop gericht zijn de directe aansturing door leidinggevendenden te verminderen en meer over te laten aan de eigen inzichten van de uitvoerende werknemers. Opmerkelijk is dat de in het werk ervaren tijdsdruk niet is toegenomen. Eerder is het tegendeel aan de orde; vanaf 1999 is de trend in de richting van een afname van de ervaren tijdsdruk. Mogelijk heeft dit te maken met de toegenomen autonomie in het werk. Onlangs verschenen onderzoek wijst erop dat de afname van de tijdsdruk en de toename van de autonomie zich in 2002 hebben doorgezet (CBS 2003g).

De uitkomsten die wijzen op vermindering van de tijdsdruk, staan niet per se op gespannen voet met het algemene beeld dat we het met z'n allen steeds drukker hebben gekregen. Per werkende is de tijdsdruk gemiddeld gesproken niet gestegen, maar het aantal werkenden is in de afgelopen jaren wel sterk toegenomen, die bovendien steeds vaker uiteenlopende taken met elkaar moeten combineren.

In de meeste andere baankenmerken zijn er sinds 1994 nauwelijks wijzigingen opgetreden. De uitkomsten wijzen in elk geval niet op een verslechtering van de kwaliteit van het werk. Dit is onder andere te zien in de ontwikkeling van het aandeel personen met werk dat veel kracht vereist, lichamelijk zwaar is en verricht wordt in een lawaaige werkomgeving. Ook het aandeel werkenden dat weinig mogelijkheden ziet om zich in het werk te ontplooiën of zelf oplossingen te bedenken, is weinig veranderd. Datzelfde geldt voor de mate van ontevredenheid over de leiding en de werksfeer.

Er zijn twee uitzonderingen op het overwegend gunstige patroon. In de afgelopen jaren lijken steeds meer werkenden te maken hebben gekregen met repetitieve handelingen. Dergelijke werkzaamheden, die doorgaans worden geassocieerd met tayloristische productiemethoden (lopendebandwerk), zijn kennelijk in onze post-industriële economie niet op hun retour. De massale introductie van ICT in de Nederlandse arbeidsorganisatie hangt waarschijnlijk met deze ontwikkeling samen (net als daaraan verbonden klachten als RSI).

Tevens neemt in Nederland de ontevredenheid over de beloning toe. Hier lopen subjectieve opvattingen en de feitelijke ontwikkelingen ver uit elkaar. Juist in 2001 stegen de lonen aanzienlijk. Kennelijk ging deze loonstijging niet hard genoeg om de eveneens gestegen inkomensaspiraties bij te houden. Vanwege deze discrepantie zijn er goede redenen om deze bevinding niet zozeer als een verslechtering van de kwaliteit van het werk aan te merken, maar meer te duiden als een indicatie van het toegenomen onbehagen van de Nederlandse bevolking in tijden van overvloed, hetgeen met de kwaliteit van het werk niet zoveel van doen heeft. Wel lijkt in 2002 de tevredenheid over de beloning groter te zijn geworden (niet in de tabel, zie CBS 2003g).

Overigens is een grote meerderheid van de werkenden alles bijeen genomen (zeer) tevreden met hun baan. Tussen 1992 en 1998 daalde het aandeel tevredenen licht, van

93% naar 90%, maar sinds 1998 is er weer sprake van een stijging. In 2000 oordeelde bijna 92% van de werkenden positief over hun baan (Fouarge et al. 2002: 43).

Al met al luidt de conclusie dat in de afgelopen jaren de kwaliteit van het werk in Nederland is verbeterd, zij het met kleine stapjes. Steeds minder werkenden hebben te maken met slechte fysieke arbeidsomstandigheden en steeds meer werkenden kunnen zelf invloed uitoefenen op de wijze waarop ze hun werk verrichten. Ongunstig is dat steeds meer werkenden te maken hebben met werkzaamheden waarvoor zij vaak dezelfde bewegingen moeten maken.

3.5 Reïntegratie van arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsontvangers

Een van de speerpunten in het socialezekerheidsbeleid van het laatste decennium is de bevordering van de uitstroom uit de uitkeringen naar betaalde arbeid. Deze paragraaf gaat in op het aantal uitkeringsontvangers dat volgens de regelgeving zou kunnen en moeten reïntegreren, op het aantal dat de laatste jaren feitelijk weer aan het werk is gegaan, en op de factoren die de arbeidsreïntegratie stimuleren dan wel belemmeren. Deze informatie is ontleend aan Hoff en Jehoel-Gijsbers (2003).

De wettelijk reïntegreerbare populatie

Ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn volgens wettelijke criteria reïntegreerbaar wanneer zij meer dan 20% resterende verdiencapaciteit hebben. In dat geval hebben zij recht op slechts een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering en worden zij geacht voor het overige gedeelte aan het werk te blijven of weer werk te zoeken. Indien de resterende verdiencapaciteit minder dan 20% bedraagt, komt men in aanmerking voor een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering en is men (tijdelijk) niet-reïntegreerbaar.

Ontvangers van een ww- of bijstandsuitkering zijn in principe allemaal reïntegreerbaar, hetgeen weerspiegeld wordt in het feit dat zij allen arbeidsplichtig zijn. Wel verschillen de eisen die aan de arbeidsplicht worden gesteld: personen van 57,5 jaar en ouder zijn verplicht zich bij het Centrum voor werk en inkomen (CWI) in te schrijven en passende arbeid te aanvaarden, maar zijn (vooralsnog) vrijgesteld van de actieve sollicitatieplicht. Binnen de algemene bijstand zijn alleenstaande ouders met jonge kinderen en personen met medische of sociale problemen ontheven van de arbeidsplicht.

Tabel 3.5 laat zien hoeveel arbeidsongeschikten, ww'ers en bijstandsontvangers eind 2001 op grond van de regelgeving reïntegreerbaar waren.

Tabel 3.5 Niet- en wel-reïntegreerbare arbeidsongeschikten, WW'ers en bijstandsontvangers, ultimo 2001 (in absolute aantallen)

	WAO, WAZ, Wajong ^a	WW	ABW ABW (< 65 jaar)	totaal
totaal	978.500	194.400	322.100	1.495.000
niet-reïntegreerbaar wegens				
volledige arbeidsongeschiktheid	703.400	-	-	703.400
formele ontheffing arbeidsplicht	-	-	177.500	177.500
reeds werkzaam	129.700	-	31.900	161.600
nog reïntegreerbaar	145.400	194.400	112.700	452.500
minus samenloopgevallen				46.300
totaal reïntegreerbaar				406.200

a Aantal uitkeringen in plaats van personen. Iets meer dan 1% betreft een samenloop van verschillende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het totale aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering bedraagt circa 965.800. Ook het aantal personen met een volledige uitkering zal daarom feitelijk wat lager liggen dan in de tabel vermeld.

Bron: UWV (2002a, 2002b); ABP (2002); CBS (2003c); IWI (2002) SCP-bewerking

Uit tabel 3.5 blijkt dat Nederland in totaal bijna 1,5 miljoen uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar telt, maar dat er daarvan slechts iets meer dan 406.000 reïntegreerbaar zijn. Het merendeel is wegens arbeidsongeschiktheid, op formele onthefingsgronden of omdat zij reeds werken naast de uitkering, niet in staat tot (verdere) uitstroom naar de arbeidsmarkt.

Recentelijk heeft het kabinet overigens verschillende plannen geformuleerd om het aantal niet-reïntegreerbaren terug te dringen. Volgens deze voornemens zal de WAO vanaf 2005 alleen nog toegankelijk zijn voor personen die volledig én duurzaam arbeidsongeschikt raken. Volledig arbeidsongeschikten die niet aan het duurzaamheids criterium voldoen (omdat zij naar verwachting binnen vijf jaar zullen herstellen), zouden dan tot de wettelijk reïntegreerbaren gaan behoren. Voor de algemene bijstand bestaat er het plan alleen in individuele gevallen nog een ontheffing van de arbeidsplicht te verlenen.

In hoeverre hiermee ook de uitstroom naar betaalde arbeid toeneemt, is nog de vraag. De kenmerken van deze 'nieuwe reïntegreerbaren' veranderen immers niet: zij hebben gezondheidsproblemen, de zorg voor jonge kinderen of er is sprake van sociale problematiek. Niet alleen maakt dit hen minder aantrekkelijk voor potentiële werkgevers, maar bovendien zullen zij een intensievere reïntegratiebegeleiding nodig hebben dan het huidige bestand aan reïntegreerbaren.

De feitelijke reïntegratie

Tegenover de populatie van wettelijk reïntegreerbare uitkeringsontvangers staan degenen die feitelijk naar betaalde arbeid zijn uitgestroomd. Deze twee groepen over-

lappen elkaar niet geheel; er zijn, bijvoorbeeld, ook volledig arbeidsongeschikten die weer aan het werk gaan. In tabel 3.6 staat voor de periode 1992-2002 het aantal uitgestroomden en de uitstroomkans gepresenteerd.

Tabel 3.6 Arbeidsongeschikten, WW'ers en bijstandsontvangers: uitstroom en uitstroomkans, 1992-2002 (in absolute aantallen en procenten)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
ontvangers arbeidsongeschiktheidsuitkering						
uitstroom wegens herstel	43.900	58.100	35.200	34.600	30.000	38.700
uitstroomkans ^a	4,4	5,8	3,7	3,5	2,9	3,6
ontvangers werkloosheidsuitkering						
uitstroom wegens werkhervatting	240.200	313.500	322.100	278.400	165.100	148.300
uitstroomkans ^a	35,8	32,5	33,7	36,5	33,3	30,2
ontvangers bijstandsuitkering						
uitstroom naar werk (schatting)				88.000	67.900	56.100 ^b
uitstroomkans ^a				15,2	13,9	12,3 ^b

a Uitstroomkans: beëindigde uitkeringen wegens herstel/werkhervatting, gedeeld door de som van het aantal lopende uitkeringen aan het eind van het voorgaande jaar en het aantal nieuwe uitkeringen gedurende het huidige jaar.

b Cijfer 2001.

Bron: Lisv (2001); UWV (2003a, 2003b); CBS (1999, 2003d) SCP-bewerking

Uit de uitkeringsadministraties over de arbeidsongeschiktheid valt uitsluitend op te maken hoeveel personen wegens herstel uitstromen. Dit aandeel is niet erg hoog; het varieert tussen de 3% en 6%. Bovendien hoeft er niet daadwerkelijk sprake te zijn van werkhervatting: uitstroom wegens herstel vindt plaats zodra het verlies aan verdien-capaciteit minder dan 15% (ingeval van de WAO) of minder dan 25% (WAZ of Wajong) bedraagt. Aan de andere kant geven deze cijfers alleen inzicht in de volledige uitstroom en doen zij geen recht aan de arbeidsongeschikten die het werk gedeeltelijk hervatten. Gegevens over 5.000 WAO'ers uit 1999 die de uitkering op dat moment maximaal vijf jaar ontvingen,¹⁰ tonen aan dat het percentage gedeeltelijk-werkhervatters ongeveer even hoog is als het percentage volledig-werkhervatters. Van de onderzochte groep WAO'ers was na twee jaar, eind 2001, in totaal 14% geheel of gedeeltelijk naar werk uitgestroomd.

Voor de ww'ers is wel bekend hoeveel personen er jaarlijks (volledig) naar betaalde arbeid overgaan. De uitstroomkans, die schommelt rond de 33%, blijkt aanmerkelijk hoger te liggen dan bij de arbeidsongeschikten. Dat er in de laatste paar jaar sprake is van een afnemende kans op uitstroom wegens werkhervatting, lijkt te moeten worden toegeschreven aan afroming van het ww-bestand: ook bij krapte op de arbeidsmarkt, waar tot voor kort sprake van was, blijven uiteindelijk de minst kansrijke groepen in de uitkering achter.

Ten aanzien van de bijstandsgerechtigden, ten slotte, kan op grond van de landelijke statistieken slechts een schatting van het aantal werkhervatters worden gemaakt (zie De Koning et al. 1998: 83). Volgens deze schatting stroomt ieder jaar ongeveer één op de zeven bijstandsontvangers naar betaald werk uit. Ook hier vertoont de uitstroombans een dalende trend: terwijl deze in 1997 nog 16% bedroeg (niet in tabel), gaat het in 2001 om iets meer dan 12%. Opnieuw zal dit te maken hebben met het feit dat – doordat degenen die het werk kunnen en willen hervatten, snel uitstromen – het uitkeringsbestand steeds meer gaat bestaan uit de ‘moeilijke gevallen’ en personen met een formele ontheffing van de arbeidsplicht.

Werkhervatting en het (beperkte) belang van het inkomen

Hiervoor is al kort aangegeven dat bepaalde kenmerken en omstandigheden, zoals de gezondheid en de verantwoordelijkheid voor jonge kinderen, van invloed kunnen zijn op de arbeidsreïntegratie van uitkeringsontvangers. In het beleid wordt er veelal vanuit gegaan dat financiële prikkels – zowel positieve als negatieve – de werkhervatting stimuleren. In dat kader zijn het afgelopen jaar onder meer maatregelen aangekondigd om de armoedeval¹¹ te verkleinen en de arbeidskorting, een fiscaal heffingsvoordeel voor werkenden, te verhogen. Het is echter de vraag of het inkomen inderdaad zo’n overheersende rol speelt bij het besluit om weer aan het werk te gaan. Uit recent SCP-onderzoek onder ruim 2000 (ex-)uitkeringsontvangers blijkt dat van de niet-werkende werkzoekenden veruit de meeste aangeven ook een baan die geen financiële vooruitgang brengt, te willen aanvaarden. Nu kan bij deze antwoorden sociale wenselijkheid een rol hebben gespeeld, maar dit geldt niet voor die van de inmiddels werkenden. Binnen deze groep meldt respectievelijk 33% (ww’ers), 40% (Abw’ers) en 60% (WAO’ers) dat zij door de werkaanvaarding geen inkomensverbetering hebben verkregen (Hoff en Jehoel-Gijsbers 2003). Deze resultaten zijn in overeenstemming met het gegeven dat momenteel circa 80.000 langdurig werklozen en bijstandsgerechtigden werkzaam zijn in WIW- of ID-banen, die een inkomen tot respectievelijk maximaal 120% en 130% van het wettelijk minimumloon bieden. Eerder onderzoek wijst eveneens uit dat uitkeringsgerechtigden bij hun beslissing betaald werk te aanvaarden meer letten op de kenmerken van het werk (arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, carrièreperspectief) dan op het financiële voordeel (Jehoel-Gijsbers en Kersten 1995; De Beer 1996).

Wat is dan wel bepalend voor arbeidsreïntegratie?

Het onderzoek onder de 2000 (ex-)uitkeringsontvangers laat zien dat de reïntegratiekans er sterk van afhangt of men actief zoekgedrag vertoont. Actief zoeken geeft weliswaar geen garantie op een baan, maar vormt hiertoe wel een belangrijke voorwaarde. Voor WAO’ers geldt dit overigens in mindere mate, aangezien een deel van hen ‘automatisch’ naar de oude werkgever terugkeert. Het zoekgedrag zelf is gerelateerd aan de plicht te solliciteren, de afwezigheid van gezondheidsproblemen en een relatief korte uitkeringsduur. Daarnaast speelt – indirect – de leeftijd een rol: jongeren

voelen zich minder vaak belemmerd door hun gezondheid, behoren vaker tot de kortdurend uitkeringsafhankelijken en hebben vaker een sollicitatieplicht dan mensen die (wat) ouder zijn.

Via het zoekgedrag is de kans op werkhervatting uiteindelijk het grootst voor diegenen die een relatief goede gezondheid hebben, de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangen, sollicitatieplichtig zijn en tot de 15- tot 35-jarigen behoren.

Welke rol kan het beleid spelen?

De vraag is in hoeverre deze determinanten van arbeidsreïntegratie ontvankelijk zijn voor overheidsbeleid. Logischerwijs zullen beleidsmaatregelen weinig uithalen voor de leeftijd van de uitkeringsontvangers of – tenzij in de sfeer van preventie – voor hun gezondheid. Het beleid zou zich daarom vooral moeten richten op voorkoming van langdurige uitkeringsafhankelijkheid en stimulering van het zoekgedrag. Mede gezien de sombere economische vooruitzichten zou met name geïnvesteerd moeten worden in groepen die een verhoogd risico hebben werkloos te raken – jongeren in tijdelijke banen, allochtonen, laagopgeleiden – of die net werkloos zijn geworden. Deze groepen snel bereiken kan voorkomen dat zij de volgende generatie van langdurig werklozen zullen vormen.

Stimulering van het zoekgedrag kan worden bewerkstelligd door het toezicht op de naleving van de sollicitatieplicht aan te scherpen. Daarnaast is, zoals hierboven al is beschreven, het kabinet voornemens het aantal arbeidsplichtigen te vergroten door de toegang tot de WAO te beperken tot diegenen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, en door de formele ontheffingen in de ABW niet langer categoriaal toe te kennen. Hoewel het aantal zoekenden hiermee wellicht zal stijgen, valt te betwijfelen of ook het aantal gereïntegreerden zal toenemen. Zoals eerder is aangegeven, vormt actief zoekgedrag immers nog geen garantie dat men werk zal vinden, en verondersteld mag worden dat deze uitspraak zeker in de huidige periode van laagconjunctuur zal opgaan.

3.6 Slotbeschouwing

De teruggang van de economische conjunctuur zet de realisatie van enkele kabinetsdoelstellingen onder druk. Zo loopt voor het eerst sinds het midden van de jaren negentig de werkloosheid weer op. Vooral in de afgelopen maanden is zij in hoog tempo opgelopen. Tevens is de verhouding tussen het aantal personen met een uitkering en het aantal werkenden verslechterd.

Aan de inhaalslag die minderheden de laatste jaren op de arbeidsmarkt hebben gemaakt, is een einde gekomen; de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen neemt sterker toe dan bij de autochtonen. Bij de vrouwen en de 55-plussers is de nettoparticipatie tussen 2001 en 2002 nog toegenomen.

Opmerkelijk is dat de sterkste stijging van de werkloosheid zich voordoet in categorieën waarin dat op het eerste gezicht niet zou worden verwacht. Vooral bij mannen,

personen in de leeftijd van 25-34 jaar, en hoger opgeleiden is zij sneller gestegen dan gemiddeld. De meest recente cijfers wijzen bovendien op een snelle toename van de werkloosheid onder zowel de mannen als degenen in de leeftijd van 25-44 jaar. Ook onder ouderen is zij in 2002 fors opgelopen, terwijl bij de jongeren vooral de mannen zijn getroffen.

In hoeverre de verslechterde economische omstandigheden van invloed zijn op de kwaliteit van de arbeid is vanwege het ontbreken van recente gegevens onduidelijk. De veranderingen gaan in elk geval langzaam, maar voor de meeste baankenmerken doorgaans wel in de positieve richting. Minder werkenden hebben te maken met vuil en gevaarlijk werk. Het aantal mensen met autonomie in hun werk neemt toe. En in weerwil van wat vaak wordt gedacht, neemt de tijdsdruk in het werk af. Ongunstig is de stijging van het aantal werkenden dat te maken heeft met werk dat repetitieve handelingen vereist.

Ook de mogelijkheid om werk en zorg te combineren kan als een kwaliteitskenmerk worden beschouwd. In vergelijking met tien jaar geleden blijven vrouwen vaker werken wanneer er kinderen zijn, of keren zij eerder op de arbeidsmarkt terug. In hoeverre dit toe te schrijven is aan het in deze periode ontwikkelde beleid, kan op basis van de beschikbare gegevens niet worden bepaald, hoewel mag worden verondersteld dat de diverse verlofregelingen het combineren van taken wel vergemakkelijken. Veel ouders met jonge kinderen hebben echter behoefte aan verdere flexibilisering, zowel van de eigen arbeidstijden als van de tijden waarop hun kinderen kunnen worden opgevangen.

Nederland telde aan het einde van 2001 bijna anderhalf miljoen personen met een bijstands-, ww- of WAO-uitkering. Daarvan hoeven velen zich – vanwege volledige arbeidsongeschiktheid, het hebben van werk of ontheffing van de sollicitatieplicht – niet actief te oriënteren op de arbeidsmarkt. Ongeveer 400.000 personen worden reïntegreerbaar geacht.

De laatste jaren is de kans op uitstroom naar werk afgenomen. Dit is grotendeels het gevolg van afroming; de minst kansrijke groepen blijven in de uitkering achter. Nu de werkloosheid weer stijgt, zal de kans dat deze groepen weer aan een baan komen, naar verwachting nog verder afnemen.

De betekenis van financiële prikkels, die in het beleid grote nadruk krijgen, lijkt te moeten worden gerelativeerd. Veel uitkeringsgerechtigden geven aan dat ze ook zonder financiële vooruitgang bereid zijn een betaalde baan te aanvaarden. Uitkeringsgerechtigden die inmiddels werk hebben aanvaard, gaan er bovendien vaak financieel niet op vooruit. Zij hechten kennelijk vooral belang aan de inhoudelijke aspecten van een baan. De kans op reïntegratie wordt vooral bepaald door actief zoekgedrag. Het zoekgedrag is gerelateerd aan het hebben van een sollicitatieplicht, een goede gezondheid, een korte uitkeringsduur en een lage leeftijd. Het beleid zou zich dan ook met name moeten richten op de stimulering van actief zoekgedrag,

waardoor een lange uitkeringsduur wordt voorkomen. Een actieve opstelling van instanties die arbeids-toeleiding tot taak hebben (UWV, gemeente, CWI), is in dit verband vereist, zeker nu als gevolg van de stagnerende arbeidsmarkt grote aantallen (langdurig) in de uitkering dreigen te geraken.

Noten

- 1 Zoals in tabel 3.1 vermeld, gaat het om vacatures exclusief overheid en onderwijs. Wanneer de vacatures in deze sectoren ook worden meegenomen, verandert de conclusie niet. De daling bedraagt ook dan ongeveer 50.000 vacatures, de relatieve daling is wel wat minder groot.
- 2 Meer precies gaat het bij de beroepsbevolking om: (a) personen die tenminste twaalf uur per week werken, of (b) werk hebben aanvaard waardoor ze tenminste 12 uur gaan werken of (c) personen die verklaren tenminste twaalf uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om werk voor tenminste twaalf uur per week te vinden.
- 3 In tegenstelling tot het percentage dat in tabel 3.1 wordt genoemd, gaat het hier om alle werkenden, inclusief degenen met een baan van minder dan twaalf uur per week.
- 4 Het aantal arbeidsuren is gedefinieerd als het aantal uren dat iemand in een normale of gemiddelde werkweek werkt.
- 5 De brutoparticipatie geeft aan welk deel van de bevolking in de leeftijd van 15-64 jaar werkt of actief naar werk zoekt en daarmee tot de beroepsbevolking behoort.
- 6 In de SPVA is 14% van de Turken en 14% van de Marokkanen werkloos. Het verschil met de EBB-cijfers hangt waarschijnlijk samen met het feit dat er in de EBB met Nederlandstalige enquêteurs en vragenlijsten wordt gewerkt, waardoor de 'onderkant' van de minderheidsgroepen minder goed wordt bereikt dan wanneer de respondenten in de eigen taal worden benaderd, zoals het geval is in de SPVA.
- 7 Juist voor de afronding van dit hoofdstuk publiceerde het CBS gegevens over arbeidsomstandigheden voor het jaar 2002 (CBS 2003g). Het databestand was op dat moment nog niet toegankelijk voor derden, zodat in dit hoofdstuk slechts naar genoemde publicatie kan worden verwezen en geen eigen berekeningen gepresenteerd kunnen worden.
- 8 Bij de meeste items is gevraagd naar de frequentie waarin een bepaald kenmerk voorkomt. Respondenten geven aan of hiervan regelmatig/meestal, soms of nooit sprake is. Om de toch al kloeke tabel enigszins overzichtelijk te houden, zijn de antwoorden van de respondenten in twee categorieën ingedeeld (regelmatisch/meestal versus soms/nooit). Wanneer direct duidelijk is dat het om een ongunstig baankenmerk gaat (bv. stank in werkomgeving) gaat het in de tabel om het aandeel personen dat op het werk hiermee regelmatig te maken heeft. De vragenlijst bevat ook diverse items die neutraal of positief zijn geformuleerd (bv. zelf beslissen over de uitvoering van het werk, goede sfeer op het werk). In deze gevallen gaat het in de tabel om het aandeel personen dat vindt dat hier soms of nooit sprake van is. In de tabel is de formulering hierop aangepast. Wanneer de vraag is gesteld in de vorm van een stelling (bv. bij beloning en ontplooiingsmogelijkheden) is in de tabel het aandeel personen gepresenteerd, dat hier neutraal, negatief en zeer negatief op heeft geantwoord.
- 9 Ook wanneer kwaliteit van de arbeid over een langere periode wordt beschouwd (zie De Beer 2001), vallen vooral de geringe veranderingen op.
- 10 Door UWV aan het SCP beschikbaar gesteld.
- 11 Er is sprake van een armoedeval wanneer een stijging van het inkomen als gevolg van werkaanvaarding weer (deels) teniet wordt gedaan door het verlies aan aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidie of kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

Literatuur

- ABP (2002). *Jaarverslag 2001*. Heerlen: Algemeen burgerlijk pensioenfonds.
- De Beer, P.T. (1996). *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- De Beer, P.T. (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/10).
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2003). *De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/8).
- CBS (a). *Statline. Diverse jaargangen Enquête beroepsbevolking*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1994). *Enquête beroepsbevolking 1993*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1999). *Sociaal-economische maandstatistiek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003a). *Een op de tien niet-westerse allochtonen werkloos*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (Persbericht 10 maart 2003).
- CBS (2003b). *Statline. Sociale zekerheid; historisch overzicht*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003c). *Statline. Algemene bijstand, uitkeringen naar inkomstenbron*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003d). *Statline. Toekenningen en beëindigingen van abw-uitkeringen*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003e). *Sociaal-economische maandstatistiek (3)*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003f). *Meer dan 400 duizend werklozen*. Centraal Bureau voor de Statistiek (Persbericht PB03-113).
- CBS (2003g). *Werkdruk verder gedaald*. Centraal Bureau voor de Statistiek (Persbericht PB03-121).
- CPB (1999). *Centraal economisch plan 1999*. Den Haag: Sdu.
- CPB (2001). *Centraal economisch plan 2001*. Den Haag: Sdu.
- CPB (2003). *Centraal economisch plan 2003*. Den Haag: Sdu.
- Dagevos, J., M.I.L. Gijsberts en C.S. van Praag (red.). *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (verschijnt september 2003).
- Fouarge, D., R. Grim, M. Kerkhofs, J.P. Vosse en C. de Wolff (2002). *Tendrapport aanbod van arbeid 2001*. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA-publicatie A190).
- Hoff, S. en G. Jehoel-Gijsbers (2003). *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/11).
- IWI (2002). *Gemeentelijk ontheffingenbeleid. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten rond het verlenen van ontheffingen van arbeidsverplichtingen aan bijstandsgerechtigden*. Zoetermeer: Inspectie werk en inkomen.
- Jehoel-Gijsbers, G. en A. Kersten (1995). *Reservatieloon en herintreden*. Het testen van een nieuwe vraagstelling. Tilburg: Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies.
- Karasek, R. en T. Theorell (1990). *Healthy work*. New York: Basic books.

- De Koning, J., P.J. van Nes en C. van der Veen (1998). *Patronen van werkloosheid*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Elsevier bedrijfsinformatie.
- Lisv (2001). *Kroniek van de sociale verzekeringen 2001. Wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Portegijs, W., A. Boelens en S. Keuzenkamp (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (SCP-publicatie 2002/13).
- SZW (2002). *Nationaal actieplan werkgelegenheid 2002*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- UWV (2002a). *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO/WAZ/Wajong 2001*. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.
- UWV (2002b). *Jaaroverzicht ww 2001*. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.
- UWV (2003a). *Maandoverzicht arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, januari t/m december 2002*. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.
- UWV (2003b). *Maandoverzicht ww, verslagperiode december 2002*. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.

4 Inkomen

Evert Pommer^{*}

- De koopkracht van huishoudens is in de jaren 1990-2000 met gemiddeld 8% toegenomen, waarvan 6% door verbetering van het inkomen zelf en 2% door veranderingen in persoonlijke omstandigheden. In 2001 is de koopkracht van het inkomen in het kader van de belastingherziening met nog eens ruim 4% toegenomen.
- De sterk toegenomen arbeidsparticipatie van met name vrouwen en de afgenomen uitkeringsafhankelijkheid zijn de belangrijkste persoonlijke omstandigheden die het inkomen van huishoudens hebben doen toenemen.
- De verschillen tussen bevolkingsgroepen in de mate waarin koopkrachtwinst is geboekt, zijn betrekkelijk gering. Relatieve winnaars zijn degenen die uit een niet-westers land afkomstig zijn (5% extra) en relatieve verliezers zijn de arbeidsongeschikten (7% achter).
- Door de gunstige koopkrachtontwikkeling is het aantal huishoudens met lage inkomens afgenomen van 15% in 1990 naar 12% in 2000 en is het aantal huishoudens met een hoog inkomen toegenomen van 8% in 1990 naar 11% in 2000. Deze stijging heeft zich geheel voltrokken in de tweede helft van de jaren negentig.
- Het aantal huishoudens dat ten minste vier jaar achtereenvolgend een laag inkomen heeft, is eveneens afgenomen van 8% in 1995 naar 6% in 2000. Deze afname is vooral sterk bij alleenstaande 65-plussers (van 23% naar 16%) en personen afkomstig uit een niet-westers land (van 23% naar 17%); het aantal uitkeringsontvangers dat langdurig met een laag inkomen moet rondkomen is in deze periode echter gelijk gebleven (31%).
- Door de gunstige koopkrachtontwikkeling is het aantal huishoudens met hoge vaste lasten in de tweede helft van de jaren negentig afgenomen naar een niveau van 9%, maar daarmee is de sterke stijging in het begin van de jaren negentig niet ongedaan gemaakt. In 1990 gaf 6% van de huishoudens meer dan 50% van het inkomen uit aan vaste lasten; dit aandeel liep op tot 11% in 1995.
- Door de betrekkelijk gelijkmatige inkomensontwikkeling bij de verschillende bevolkingsgroepen is de inkomensongelijkheid in de jaren negentig nauwelijks gewijzigd. Afhankelijk van de gekozen maat is de ongelijkheid in 2000 slechts 1% à 4% hoger dan in 1990.
- De beoordeling van de eigen financiële situatie loopt globaal in de pas met de feitelijke inkomensontwikkeling. Het aantal huishoudens dat zegt moeilijk te kunnen rondkomen, is in de eerste helft van de jaren negentig gestegen van 10% naar 13% en is in de tweede helft weer gedaald naar een niveau iets onder dat van begin jaren negentig.

4.1 Beleidsdoelstellingen

Het inkomensbeleid van de overheid kent drie pijlers: meer inkomen voor de bevolking, voldoende inkomen voor iedereen en evenwichtige inkomensontwikkelingen.¹ De eerste doelstelling moet vooral door werkgelegenheidsbeleid worden bereikt, de twee andere maken deel uit van het inkomensbeleid in strikte zin.

^{*} Paragraaf 4.6 is geschreven door Jean Marie Wildeboer Schut

Het inkomensbeleid heeft vaak een secundair karakter, gericht op de bestrijding van ongewenste inkomensgevolgen van bijvoorbeeld lastenverzwarende of lastenverlichtende maatregelen.

Concrete doelen die moeten worden bereikt, stelt de overheid overigens niet. Er is geen koopkracht doelstelling noch een verdelingsdoelstelling. Er zijn wel doelstellingen geformuleerd die een voldoende bestaansminimum tot stand moeten brengen door het ontzien van de laagste inkomensgroepen en het verbeteren van de positie van kwetsbare groepen. Deze zijn opgenomen in het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Het doel inkomensverbetering voor de gehele bevolking te realiseren wordt voornamelijk nagestreefd door de economische groei te bevorderen, waartoe onder meer maatregelen in de sfeer van het onderwijs, de bedrijfssubsidiëring en de lastendruk dienen.

Een belangrijk instrument om het inkomen van mensen te verbeteren is het bevorderen van de werkgelegenheid. In de tweede helft van de jaren tachtig werd dit beleidsuitgangspunt verwoord in de leuze 'werk boven inkomen' en in het begin van de jaren negentig werd deze lijn vervolgd onder het motto 'werk, werk, werk'.

Voor de verwezenlijking van de doelstelling dat iedereen over voldoende inkomen beschikt, stelt de overheid het sociaal minimum vast en zorgt ervoor dat het niveau van de sociale uitkeringen daar niet onder komt. Het sluitstuk van deze zorg is de algemene bijstand, die bedoeld is voor hen die er niet in slagen voldoende inkomsten te verwerven om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. Ook stuurt zij de (onbedoelde) inkomensgevolgen van andere overheidsmaatregelen bij om lage inkomensgroepen zonder arbeidsmarktperspectief (ouderen) en kwetsbare groepen met bijzondere lasten (gehandicapten, langdurige minima) te ontzien.

Vanaf 1995 wordt de doelstelling voldoende inkomen voor iedereen mede gerealiseerd in het kader van het armoedebeleid. Verhoging van de bijzondere bijstand, verlaging van de vaste lasten en het tegengaan van het niet-gebruik van voorzieningen moesten voor vermindering van het aantal arme huishoudens zorgen. De inzet van deze instrumenten wordt met de komst van het Hoofdlijnenakkoord in 2003 aan banden gelegd door een voorgenomen inperking van het gemeentelijke minima-beleid (AZ 2003). In het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zijn streefcijfers opgenomen om de doelstelling van een voldoende inkomen voor iedereen nader inhoud te geven (szw 2001). Zo is het streven onder meer om in de periode 2001-2005 het aantal huishoudens met problematische schulden met 10% te verminderen en het aantal analfabeten in de periode 2001-2003 eveneens met 10%.

Bij de derde doelstelling, evenwichtige inkomensontwikkelingen, gaat het vooral om de gevolgen van overheidsbeleid voor de inkomensverhoudingen. De bestaande verhoudingen staan niet principieel ter discussie. Veel uitspraken die betrekking hebben

op te bereiken koopkrachtveranderingen, hebben dan ook een behoudend karakter: de lasten moeten evenwichtig worden verdeeld. Dit lukt niet altijd. Met name in tijden van economische neergang, zoals in de jaren tachtig, en mogelijk ook de komende jaren, komen de inkomensverhoudingen van vooral economisch actieven en inactieven onder druk te staan. Door de economische opleving in de tweede helft van de jaren negentig ontstond echter weer ruimte om te streven naar koopkrachtbehoud en naar een meer gelijkwaardige inkomensontwikkeling voor economisch actieven en inactieven.

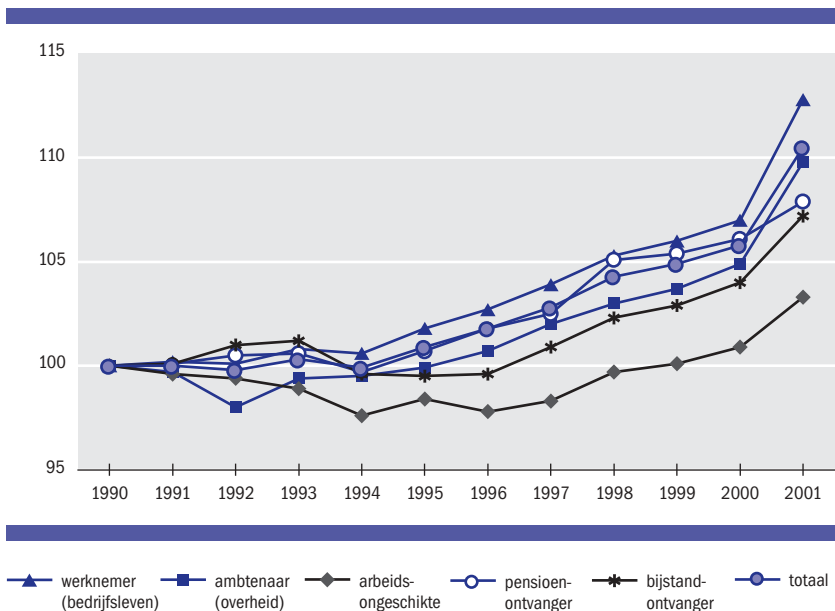
De laatste jaren zijn er geen concrete wijzigingen in deze beleidsdoelstellingen aangebracht. Wel zijn in het Strategisch akkoord (AZ 2002) maatregelen aangekondigd om de armoedeval te bestrijden en om de gemeenten minder ruimte te geven voor generiek inkomensbeleid. Voorts wordt er meer ruimte gevraagd voor aanvullende ondersteuning van langdurige minima die geen perspectief hebben op de arbeidsmarkt. Deze beleidslijn is overgenomen in het Hoofdlijnenakkoord (2003), waarbij wel duidelijk wordt gesteld dat koopkrachtbehoud de komende jaren niet mogelijk zal zijn. Voorts zijn bepaalde kwetsbare groepen (ouderen en gezinnen met kinderen met een laag inkomen) maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de inkomensgevolgen van loonmatiging te verzachten.

4.2 *Inkomens van huishoudens*

Koopkracht

Veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van leden van het huishouden evenals veranderingen in de inkomens van deze leden beïnvloeden de koopkracht van het huishoudelijk inkomen. De ontwikkeling van de statische koopkracht geeft de verandering in bestedingsmogelijkheden weer ten opzichte van het voorgaande jaar bij gelijkblijvende persoonlijke omstandigheden. In de berekening van de statische koopkracht verliezen mensen dus niet hun baan of gaan niet met pensioen, maar hun inkomens veranderen wel door loonstijgingen, veranderingen in de uitkeringsniveaus en veranderingen in de premies en belastingen die zij betalen. En er wordt gecorrigeerd voor de algemene prijsontwikkeling van goederen en diensten die huishoudens jaarlijks consumeren. De koopkracht is uiteraard ook afhankelijk van de omvang en samenstelling van het huishouden. Daarvoor wordt via een equivalentiefactor eveneens gecorrigeerd. De equivalentiefactor geeft de koopkrachtverschillen tussen typen huishoudens weer, voorzover deze koopkrachtverschillen zijn toe te schrijven aan verschillen in omvang en samenstelling van huishoudens. Wanneer de koopkracht van een alleenstaande op 1 wordt gesteld kan de equivalentiefactor voor andere huishoudentypen berekend worden via de formule $(v + 0,7 k)^{**} 0,5$, waarbij v = aantal volwassenen en k = aantal kinderen.

Figuur 4.1 Statische koopkrachtontwikkeling naar inkomensbron, 1990-2001
(index: 1990 = 100)



Bron: CBS (Statline)

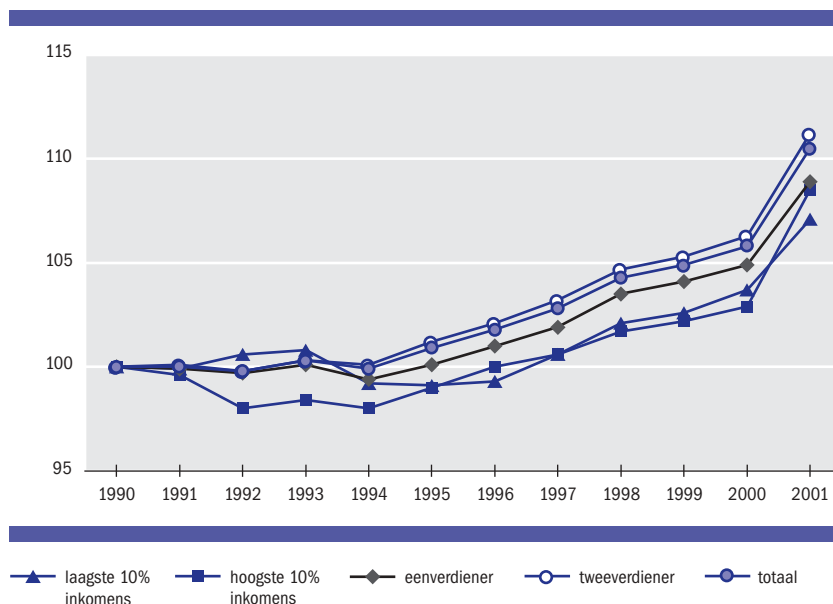
De statische koopkracht van huishoudens heeft zich de afgelopen jaren gunstig ontwikkeld (figuur 4.1). In de periode 1990-1994 is zij nauwelijks van het in 1990 bereikte niveau afgeweken, maar daarna gestaag gestegen naar een niveau dat in 2000 bijna 6% hoger lag dan in 1990. Opmerkelijk is dat in 2001 de koopkrachtstijging is verdubbeld ten opzichte van de gehele voorgaande periode tot een niveau dat ruim 10% hoger lag dan in 1990. Deze sprong is toe te schrijven aan de lastenverlichting die de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 soepel moest doen verlopen.² Belangrijke elementen hierin zijn de verhoging van standaardaftrekposten, de verlaging van belastingtarieven en de invoering van de forfaitaire rendementsheffing op vermogen.

De ontwikkeling is niet voor alle huishoudens even gunstig geweest. Arbeidsongeschikten hebben per saldo nauwelijks geprofiteerd van de welvaartsontwikkeling in de waargenomen periode en zijn in 2001 blijven steken op een koopkrachtverbetering van 3% ten opzichte van 1990. De versoering van de WAO heeft hiertoe bijgedragen. Het grotere verschil in koopkrachtgroei tussen werkenden en uitkeringsontvangers in 2001 houdt verband met de fiscale stimulering van werken door middel van de arbeidskortingen, die aftrekbaar zijn van het belastbare inkomen.

De gunstige fiscale behandeling van werknemers (arbeidskorting) en hogere inkomens (lager belastingtarief in de hoogste schijf) heeft er in 2001 toe geleid dat de 10%-groep

met de hoogste inkomens de laagste 10%-groep op de ladder van koopkrachtstijging is gepasseerd (zie figuur 4.2). Opmerkelijk daarbij is dat zij beide niet het niveau halen van de gemiddelde stijging, hetgeen betekent dat de middeninkomens in de periode 1990-2001 de meeste koopkrachtwinst hebben geboekt.

Figuur 4.2 Statische koopkrachtontwikkeling naar inkomensgroep en verdienestype, 1990-2001 (index: 1990 = 100)



Bron: CBS (Statline)

Voor de periode 2001-2003 zijn alleen de koopkrachtcijfers van het Centraal Planbureau beschikbaar (CPB 2003). Deze wijzen op een bescheiden koopkrachtwinst in 2002 (0,5%) en een koopkrachtverlies in 2003 (-1,25%) gemiddeld per huishouden. Deze uitkomsten sporen globaal met de macro-uitkomsten in figuur 1.8 (zie hoofdstuk 1). De koopkrachtontwikkeling is in beide jaren iets gunstiger voor gezinnen met kinderen (extra fiscale kinderkorting). In 2002 is het koopkrachtbeeld eveneens iets gunstiger voor minimumuitkeringen (wettelijk minimumloon komt boven de contractloonstijging uit) en in 2003 voor ouderen (extra fiscale ouderenkorting).

Inkomen

Terwijl de statische koopkracht van huishoudens in de periode 1995-2000 gemiddeld met 5% is gestegen, is de werkelijke koopkracht gemiddeld met 8% gestegen (zie onderste regel van tabel 4.1). Dit betekent dat veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van leden van huishoudens per saldo positief hebben bijgedragen aan de koopkrachtpositie van de huishoudens. De koopkracht van het inkomen

wordt immers zowel bepaald door de eerder gerapporteerde veranderingen in de inkomens zelf als door veranderingen in persoonlijke omstandigheden, zoals verandering of verlies van een baan of verandering in de omvang of samenstelling van het huishouden.⁴ Een belangrijke factor in dit verband is de toename van de werkgelegenheid vanaf 1995 en de daaruit resulterende toename van de arbeidsparticipatie geweest. In de daaraan voorafgaande vijf jaar was dit niet het geval, en steeg zowel de statische als werkelijke koopkracht gemiddeld met een magere 1%.

Tabel 4.1 Gemiddelde totale koopkracht van huishoudens^a naar type en inkomensbron, 1990-1995-2000 (in euro's en prijzen van 2000)

inkomensgroep	aantal huishoudens in 2000		gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (x 1000)			
	x 1000	index 1995=100	1990	1995	2000	index 1995=100
1 ^e kwartiel (laagste 25%)	1.532	106	7,3	7,3	7,6	104
2 ^e kwartiel (volgende 25%)	1.532	106	12,3	12,4	13,5	109
3 ^e kwartiel (volgende 25%)	1.532	106	16,9	17,2	18,5	107
4 ^e kwartiel (hoogste 25%)	1.532	106	27,2	27,0	29,2	108
samenstelling huishouden^b						
alleenstaande < 65 jaar	1.652	113	13,2	13,0	14,3	110
alleenstaande ≥ 65 jaar	757	108	13,4	13,4	14,9	111
eenoudergezin	271	122	9,9	9,6	10,4	109
paar <65 jaar, zonder kinderen, eenverdiener	465	86	17,7	17,3	18,1	105
paar <65 jaar, zonder kinderen, tweeverdiener	1.336	112	21,9	22,1	23,3	105
paar <65 jaar, met kinderen, eenverdiener	384	69	13,9	13,7	14,1	104
paar <65 jaar, met kinderen, tweeverdiener	1.181	121	16,8	16,9	18,0	106
overig	895	100	16,2	16,0	17,3	108
voornaamste inkomensbron						
inkomen uit winst	336	99	23,3	21,1	21,1	100
inkomen uit loon	4.025	114	17,4	17,8	18,6	104
inkomen uit uitkering ^c	761	76	9,1	9,2	9,6	105
inkomen uit pensioen < 65 jaar ^d	292	98	16,9	16,6	17,9	107
inkomen uit pensioen ≥ 65 jaar	1.373	108	14,1	14,3	15,7	110
inkomen uit vermogen	154	119	20,7	21,6	22,6	104
etniciteit						
autochtoon	5.768	104	.	16,3	17,6	108
allochtoon, westers 1 ^e generatie	280	107	.	15,5	16,8	108
allochtoon, westers 2 ^e generatie	365	106	.	16,3	17,5	108
allochtoon, niet-westers 1 ^e generatie	467	126	.	10,0	12,4	113
allochtoon, niet-westers 2 ^e generatie	57	213	.	11,1	12,2	110
alle huishoudens	6.941	106	15,9	16,0	17,2	108

a Exclusief huishoudens in tehuizen en inrichtingen; exclusief woonsubsidies.

b Kinderen: minderjarige kinderen (0-17 jaar).

c Excl. pensioenuitkeringen < 65 jaar.

d Incl. Anw en VUT.

Bron: CBS (IPO) SCP-bewerking

De verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn klein. Verschuivingen tussen groepen veroorzaken de meeste dynamiek: de afname van het aantal uitkeringsontvangers en de toename van het aantal tweeverdieners. Deze leiden tot enige opmerkelijke ontwikkelingen in de gemiddelde inkomens van enkele bevolkingsgroepen. Zo valt onmiddellijk op dat per inkomensbron de koopkrachtstijgingen gematigder zijn dan de gemiddelde stijging in de tweede helft van de jaren negentig zou doen vermoeden. Met name huishoudens met inkomen uit ouderdomspensioen en niet-westerse allochtonen komen boven de gemiddelde koopkrachtstijging van 8% uit. Zelfstandigen gaan er in het geheel niet op vooruit. Huishoudens die hoofdzakelijk afhankelijk zijn van looninkomen of sociale uitkeringen, blijven duidelijk achter op de gemiddelde koopkrachtontwikkeling. Hetzelfde geldt voor paren die eenverdiener of tweeverdiener zijn.

Om de mogelijkheid te onderzoeken of er hier sprake is van zogeheten samenstellingseffecten die het gevolg zijn van een verschuiving van een deel van de groep uitkeringsontvangers naar loonontvangers en van eenverdieners naar tweeverdieners, zijn de desbetreffende overgangen tussen 1995 en 2000 geanalyseerd. Zo'n effect doet zich bijvoorbeeld voor als uitkeringsontvangers die in loondienst treden, een lager inkomen verdienen dan degenen die in loondienst waren en blijven. Uit tabel 4.2 blijkt dat zich inderdaad samenstellingseffecten voordoen. Bij de indeling naar voornaamste inkomensbron van het huishouden blijft de koopkrachtontwikkeling van blijvende uitkeringsontvangers (3%) duidelijk achter op die van blijvende loonontvangers (11%). Door het lager dan gemiddelde looninkomen van voormalige uitkeringsontvangers die een baan hebben gevonden (vooral werklozen en bijstandontvangers), daalt het gemiddelde inkomen van de nieuwsamengestelde groep van loonontvangers.⁴ Bovendien hadden degenen die van een uitkering naar een betaalde baan stroomden, voorheen gemiddeld een lager inkomen dan de blijvende uitkeringsontvangers.⁵ Zodoende ontstaat een iets te gunstig beeld van de koopkrachtontwikkeling van uitkeringsontvangers wanneer uitsluitend de groepen in 1995 en 2000 worden vergeleken (12% voor de hele groep tegenover 3% voor de blijvers) en een iets te ongunstig beeld voor loonontvangers (10% voor de hele groep tegenover 11% voor de blijvers).

Tabel 4.2 Koopkracht van dezelfde huishoudens naar voornaamste inkomensbron en verdienertype in 1995 en 2000 (in euro en prijzen van 2000)

positie in 1995	positie in 2000	aandeel (%)	gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (x 1000)		
			1995	2000	index (1995 = 100)
voornaamste inkomensbron					
uitkering	uitkering	7	9,9	10,2	103
uitkering	loon	7	9,1	15,1	166
loon	loon	82	17,5	19,5	111
loon	uitkering	4	16,1	11,5	71
totaal loon en uitkering		100	16,3	18,2	112
loonontvanger in het betrokken jaar			17,5	19,2	110
uitkeringsontvanger in het betrokken jaar			9,5	10,6	112
verdienerstypen 18-64 jaar					
eenverdiener	eenverdiener	21	15,7	17,4	111
eenverdiener	tweeverdiener	14	14,5	18,1	125
tweeverdiener	tweeverdiener	58	19,4	21,2	110
tweeverdiener	eenverdiener	6	17,1	15,5	90
totaal eenverdieners en tweeverdieners		100	17,8	19,6	110
tweeverdiener in het betrokken jaar			19,2	20,6	108
eenverdiener in het betrokken jaar			15,2	17,0	111

Bron: CBS (IPO vaste populatie) SCP-bewerking

Een enigszins vergelijkbaar verschijnsel doet zich voor bij paren die deel uitmaken van de potentiële beroepsbevolking. Daar zorgt de toegenomen arbeidsparticipatie ervoor dat het gemiddelde inkomen van paren met ruim 7% toeneemt, maar deze toename wordt nergens gehaald als gekeken wordt naar de samenstelling van deze groep naar een- en tweeverdieners (tabel 4.1). Eenverdieners die later tweeverdiener worden, hebben gemiddeld een iets lager inkomen dan de achterblijvende eenverdieners en halen als nieuwe tweeverdiener bovendien lang niet het gemiddelde inkomensniveau van de reeds gesetelde tweeverdieners. Daardoor blijft de koopkrachtontwikkeling van beide groepen afzonderlijk iets achter op de gemiddelde koopkrachtontwikkeling van de gehele groep. De eenverdieners die in de periode 1995-2000 eenverdiener blijven, en de tweeverdieners die in deze periode tweeverdiener blijven, volgen de gemiddelde koopkrachtontwikkeling.

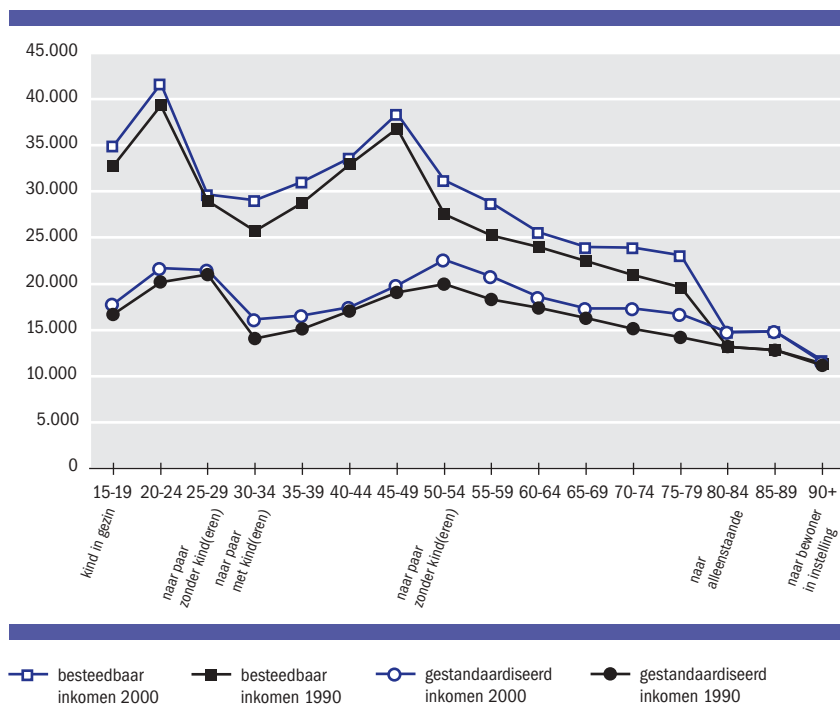
Levensloop

De inkomenspositie wordt sterk bepaald door de levensfase waarin iemand zich op enig moment bevindt. De ontwikkeling van het inkomen over de levensloop vertoont een opmerkelijk patroon, dat voor veel personen op blijkt te gaan. Figuur 4.3 visualiseert het modale levensloopprofiel voor inkomen. Dit profiel geeft dus niet de gevol-

gen weer van individuele veranderingen, maar geeft het gemiddelde het inkomen weer van de groep waartoe men behoort.

De figuur geeft de gemiddelde koopkracht weer van personen die lid zijn van het type huishouden dat het meest voorkomt in opeenvolgende vijfjaarsperioden (zie hoofdstuk 1). Het resultaat is een leeftijd-inkomensprofiel van het meest voorkomende huishoudentype. De sprongen geven dus inkomensveranderingen weer die het gevolg zijn van het behoren tot verschillende typen. Zo was de koopkracht van het meest voorkomende type op 28-jarige leeftijd (paar zonder kinderen) in 1990 gemiddeld 6750 euro hoger dan het meest voorkomende type op 32-jarige leeftijd (paar met kinderen).

Figuur 4.3 Het modale koopkrachtprofiel van personen naar leeftijd en positie in het huishouden, 1990 en 2000 (in euro's en koopkracht van 2000)



Bron: CBS (IPO) SCP-bewerking

De meeste personen jonger dan 24 jaar zijn kind in een tweoudergezin en delen de welvaart van dit huishoudentype. Wanneer het kind samen met een partner op eigen benen gaat staan, is de inkomensdaling weliswaar groot maar de koopkracht van dit inkomen blijft op een nagenoeg gelijk niveau. Dit komt doordat de partners samen 90% van de potentieel beschikbare tijd voor beroepsarbeid benutten (zie figuur 3.1 in hoofdstuk 3) en nog geen kinderen hoeven te onderhouden. Na de geboorte van kinderen vindt een aanzienlijke daling van de koopkracht plaats. Dit zogenoemde

gezinsdal was begin jaren negentig zowel het gevolg van een daling van het aantal gewerkte uren als van een stijging van de kosten die nu eenmaal aan de verzorging van kinderen zijn verbonden. In de loop van de jaren negentig is het verlies aan inkomen wegens het krijgen en verzorgen van kinderen duidelijk getemperd: van -11% in 1990 naar -2% in 2000. Deze inkomensdaling vormt het saldo van het verlies aan werkuren en de extra inkomsten wegens kinderbijslag. Overigens daalt de koopkracht van het inkomen wel sterk, met 25% in 2000, maar dit is het gevolg van de extra kosten die kinderen nu eenmaal met zich meebrengen.

In deze gezinsfase vindt vervolgens een geleidelijke stijging van zowel inkomen als koopkracht plaats door een toename van de arbeidsparticipatie en de verbetering van de arbeidspositie. De koopkrachtontwikkeling bereikt een nieuwe top bij de overgang naar de legenestfase rond het vijftigste levensjaar. Daarna daalt de koopkracht gestaag en doet het type huishouden waarvan men deel uitmaakt, er nauwelijks meer toe. In 2000 leidt de rond het vijftigste levensjaar ingezette dalende trend uiteindelijk tot een halvering van de koopkracht rond het negentigste levensjaar, waarin de modale negentiger als bewoner van een instelling moet rondkomen met een inkomen van ongeveer 11.500 euro per jaar. Dit inkomen gaat uiteraard in blangrijke mate op aan verzorgingskosten.

De gegevens in figuur 4.3 hebben betrekking op groepen van huishoudens en niet op individuele huishoudens. Individuele overgangen kunnen afwijken van het algemene patroon op groepsniveau. Daarom geeft tabel 4.3 de koopkrachtverandering van dezelfde groep huishoudens in 1995 en 2000, waarin een overgang heeft plaatsgevonden van een situatie zonder naar een situatie met kinderen.

Tabel 4.3 Koopkrachtverandering van dezelfde huishoudens 18-64 jaar naar verdienertype en kinderen, 1995-2000 (in procenten)

zonder kinderen positie in 1995	met kinderen positie in 2000	aandeel	koopkracht- verandering
eenverdiener	eenverdiener	3	-11
eenverdiener	tweeverdiener	7	-3
tweeverdiener	tweeverdiener	79	-15
tweeverdiener	eenverdiener	11	-34
totaal eenverdieners en tweeverdieners		100	-16

Bron: CBS (IPO vaste populatie) SCP-bewerking

Uit de tabel blijkt dat de koopkrachtachteruitgang gemiddeld uitkomt op 16%, hetgeen hoofdzakelijk het gevolg is van de extra kosten van kinderen. Huishoudens die het tweeverdienerschap opgeven, gaan er uiteraard meer op achteruit (-34%), maar er is ook een groep huishoudens die in de periode dat er kinderen bijkwamen, juist voor het tweeverdienerschap kozen. Zij ondervinden slechts een gering koopkrachtverlies (-3%).

Bestedingen

Het inkomen kan globaal worden besteed aan drie zaken: vaste lasten, vrije bestedingen en besparingen. In 1990 ging ongeveer 31% van het inkomen op aan vaste lasten en in 1999 was dit opgelopen tot 33%.⁶ Dit ging ten koste van de besparingen en van de vrije bestedingen. Niet iedereen slaagt er echter in aan het eind van het jaar geld over te houden. Terwijl de 25% huishoudens met de hoogste inkomens gemiddeld 16% van hun inkomen op hun spaarrekening kunnen bijschrijven, komen de 25% huishoudens met de laagste inkomens eind jaren negentig gemiddeld 13% tekort. Begin jaren negentig ging het om vergelijkbare aantallen, de situatie is per saldo dus niet verslechterd.

Het aandeel van de vaste lasten is in de periode 1990-1995 fors toegenomen en daarna weer iets afgenomen. De vaste lasten drukken relatief zwaar op het budget van alleenstaanden en op dat van lagere inkomensgroepen (zie tabel 4.4). Zij zien het vaakst meer dan 50% van hun inkomen hieraan opgaan.

Tabel 4.4 Huishoudens die meer dan 50% besteden aan vaste lasten, rond 1990, 1995 en 1999 (in procenten)

	±1990	±1995	±1999
alle huishoudens	6	11	9
alleenstaande	14	25	19
paar zonder kinderen	4	6	5
gezin met kinderen	2	2	2
eenoudergezin	4	10	9
huishoudens in het laagste inkomenskwartiel	14	29	21
alleenstaande	17	34	24
paar zonder kinderen	13	15	12
gezin met kinderen	6	11	7
eenoudergezin	4	19	15

Bron: CBS (Budgetonderzoeken '89, '90, '91 (±1990), '94, '95, '96 (±1995) en '98, '99, '00 (±1999)) SCP-bewerking

In 1999 zag ongeveer 9% van de huishoudens zich geconfronteerd met vaste lasten die meer dan 50% van het totale budget opslokten. (Hierbij is rekening gehouden met de dempende werking van woningsubsidies.) In het begin van de jaren negentig gold dit slechts voor 6% van de huishoudens. De forse stijging van het aandeel huishoudens met hoge vaste lasten medio jaren negentig en de lichte tempering daarna kan zowel vanuit een tellereffect (prijzen) als een noemereffect (inkomen) worden verklaard. Een belangrijk prijseffect vloeit voort uit de kosten van woondiensten (huren en huurwaarden), waarvan de groei in de eerste helft van de jaren negentig op het dubbele van de inflatie uitkwam. De stijging van de lokale heffingen bedroeg zelfs het viervoudige van de inflatie, maar hier stond een lagere dan inflatoire stijging

van de energieprijzen tegenover. In de tweede helft van de jaren negentig liepen de kosten van woondiensten minder voor op de inflatie en liepen de lokale heffingen zelfs ermee in de pas. Daar staat tegenover dat de energieprijzen er fors boven zijn uitgekomen. Het noemereffect vloeit voort uit de vervlakking van de inkomensgroei in de eerste helft van de jaren negentig als gevolg van de economische stagnatie en de lichte opbloei in de tweede helft (zie § 1.2).

Vooraf alleenstaanden met weinig inkomen kregen medio jaren negentig met forse lastenstijgingen te maken. Zo gaf in 1990 een op de zes alleenstaanden in de 25%-groep met de laagste inkomens meer dan de helft van het besteedbare inkomen uit aan vaste lasten en dit steeg naar een op de drie in 1995. In 1999 is het weer gedaald naar een op de vier alleenstaanden. Deze aantallen staan in schril contrast met paren zonder kinderen (1 op 8), paren met kinderen (1 op 14) en eenoudergezinnen (1 op 7) in de dezelfde inkomensgroep in 1999. Het hoge aandeel alleenstaanden met hoge vaste lasten is verklaarbaar uit de relatief lage schaalvoordelen die zij genieten, omdat alleenstaanden in verhouding meer goederen consumeren die in beginsel het hele huishouden ten goede komen, zoals woondiensten en vervoersdiensten. De verhoging van de vaste lasten lijkt bij alleenstaanden vooral ten koste te zijn gegaan van ontwikkeling en ontspanning en bij eenoudergezinnen van voeding en kleding.

4.3 Inkomensongelijkheid

De verschillende kabinetten in de afgelopen decennia hebben altijd ingezet op een evenwichtige inkomensverdeling en een evenwichtige inkomensontwikkeling. Het is dan ook verklaarbaar dat de inkomensongelijkheid in de jaren negentig weinig is veranderd en dat de laagste inkomensgroepen enige koopkrachtwinst hebben geboekt. Deze uitkomst houdt echter ook verband met maatschappelijke veranderingen die per saldo betrekkelijk neutraal zijn uitgevallen voor de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid, zoals de toename van het aantal tweeverdieners, de gezinsverdunding en de vergrijzing van de bevolking.

Arm en rijk

In de tweede helft van de jaren negentig heeft de overheid een expliciet armoedebeleid gevoerd. In de troonrede van 1995 werd voor het eerst gewag gemaakt van armoede en sociale uitsluiting, die langs twee sporen zouden moeten worden bestreden: meer activering en meer inkomensondersteuning. Waar de arbeidsmarkt een perspectief bood, moest worden ingezet op activering en waar dit niet zo was, op ondersteuning. Uiteindelijk moest dit leiden tot een verbetering van de positie van de sociale minima.

Tabel 4.5 Arme en rijke huishoudens, 1990, 1995 en 2000 (in procenten)

	1990	1995	2000
aantal huishoudens (x 1000) ^a	5.710	6.130	6.550
met een laag inkomen ^b	15,0	15,5	11,9
met gemiddeld een laag inkomen in 4 jaar	.	11,5	9,7
met steeds een laag inkomen in 4 jaar	.	7,8	5,9
alleenstaande ≥ 65 jaar		23	16
eenoudergezin		36	21
niet-westers allochtoon		23	17
uitkeringsontvanger		31	31
kinderen ^c		6	4
met een hoog inkomen ^b	7,9	8,2	10,8
met gemiddeld een hoog inkomen in 4 jaar	.	7,7	9,1
met steeds een hoog inkomen in 4 jaar	.	4,5	5,1
werknemer		5	5
tweeverdiener		6	8
tweeverdiener zonder kinderen		10	12
kinderen ^c		1	2

a Exclusief studenten en huishoudens met onvolledige jaarinkomens.

b Laag inkomen in 2000: 9265 euro gestandaardiseerd inkomen; hoog inkomen: drie keer het bedrag van het lage inkomen (4x modaal conform het CPB).

c Van 0-17 jaar.

Bron: CBS (IPO) SCP bewerking

Het aandeel huishoudens met een laag inkomen is in de tweede helft van de jaren negentig fors gedaald: van 15,5% in 1995 naar 11,9% in 2000 (zie tabel 4.5). Een inkomen wordt in 2000 laag genoemd wanneer het minder is dan 111% van het sociale minimum. Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie.⁷

Op basis van statische koopkrachtverbeteringen in de daaropvolgende jaren is becijferd dat het aandeel huishoudens met een laag inkomen verder is gedaald met 1,8 procentpunt naar 10,1% in 2002 (SCP/CBS 2002: 14). Dit betekent dat het aantal huishoudens met een laag inkomen vanaf 1995 met eenderde deel is afgenomen. Tegelijkertijd is door de toegenomen welvaart het aandeel huishoudens met een hoog inkomen toegenomen van ruim 8% in 1995 naar bijna 11% in 2000.

Wanneer armoede een tijdelijk verschijnsel is, is daar beter mee te leven dan wanneer men voortdurend van weinig geld moet zien rond te komen. In de praktijk blijkt dat er heel wat beweging in de inkomensverdeling is. Veel huishoudens zien zich in de loop van hun leven met situaties van armoede en rijkdom geconfronteerd. Wanneer huishoudens naar inkomen worden ingedeeld in 10%-groepen, dan blijkt dat maar de helft na één jaar nog in dezelfde inkomensgroep verblijft (SCP 2003: 195-238). Wanneer naar een wat langere periode wordt gekeken, blijkt wel dat de kansen om in een andere inkomensgroep terecht te komen, afnemen naarmate die groep verder

weg ligt. Zo bedraagt de gemiddelde kans om vanuit de eerste groep tien jaar later in de bovenste helft van de inkomensverdeling te komen bijna één op vier. Bij een daling op de inkomensladder is het beeld vergelijkbaar. Beginjaar en eindjaar laten dus maar een deel van het inkomensverhaal zien. Dat blijkt duidelijk uit het feit dat ongeveer 20% van de bevolking in het beginjaar en het eindjaar in dezelfde inkomensgroep verbleven, maar dat dit voor de gehele periode slechts gold voor ruim 5% van de bevolking. Ook heeft in tien jaar tijd ruim een kwart van de Nederlanders ooit behoord tot de laagste 10%-groep en eveneens een kwart tot de hoogste 10%-groep.

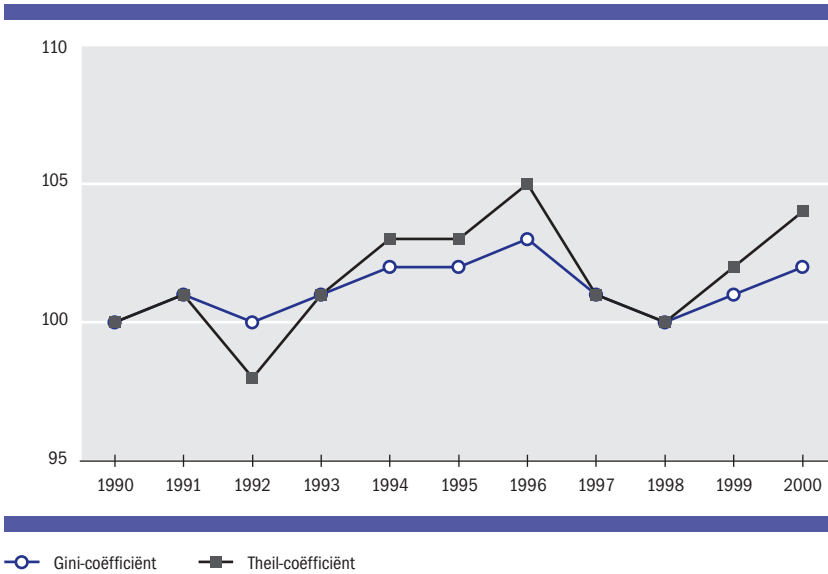
Tabel 4.5 brengt de dynamiek van rijk en arm in beeld. Daarbij wordt gekeken naar huishoudens die in een periode van vier jaar gemiddeld een laag of hoog inkomen hadden of steeds een laag of hoog inkomen. Het aantal huishoudens met steeds een laag of hoog inkomen bedraagt ongeveer de helft van het aantal huishoudens dat in een zeker jaar een laag of hoog inkomen heeft. Dit betekent dat ook het aantal huishoudens dat vier jaar lang met een laag inkomen is geconfronteerd, fors is teruggelopen: van 7,8% in 1995 naar 5,9% in 2000. Bij sommige bevolkingsgroepen is deze daling groter geweest (eenoudergezinnen) maar bij andere kleiner (uitkeringsontvangers). Het spiegelbeeld hiervan is de stijging van het aantal huishoudens dat vier jaar lang een hoog inkomen heeft genoten: van 4,5% in 1995 naar 5,1% in 2000. Opmerkelijk is verder de ondervertegenwoordiging van kinderen in zowel het lage als het hoge segment van de inkomensverdeling. Slechts 4% van de kinderen maakt in 2000 deel uit van een huishouden dat ten minste vier jaar lang een laag inkomen heeft en slechts 2% van een huishouden met ten minste vier jaar lang een hoog inkomen. Kinderen groeien blijkbaar voornamelijk op in het brede middengebied van de inkomensverdeling.

Ongelijkheid

De inkomens hebben zich in de jaren negentig van de vorige eeuw betrekkelijk gelijkmatig ontwikkeld en de kleine veranderingen in de verdeling van het inkomen zijn nauwelijks te relateren aan sociale, demografische en economische ontwikkelingen.

Volgens enkele gebruikelijke maten voor inkomensongelijkheid is er in de jaren negentig van de vorige eeuw nauwelijks enige beweging waar te nemen (figuur 4.4).⁸ Tussen 1991 en 1996 is er wel een lichte beweging naar meer ongelijkheid, maar daaraan wordt in de opvolgende jaren abrupt een einde gemaakt. In 1998 zijn we weer op het niveau van begin jaren negentig beland en in 2000 iets erboven.

Figuur 4.4 De ongelijkheid van het gestandaardiseerde inkomen volgens enkele maatstaven, 1990-2000



Bron: SCP (2003: 49)

Een belangrijke ontwikkeling in de jaren negentig is de afname van het aantal eenverdieners ten gunste van het aantal tweeverdieners. Dit heeft enerzijds een ongelijkheidmakend effect omdat het inkomen van de groeiende groep tweeverdieners hoger is dan dat van de slinkende groep eenverdieners maar anderzijds een gelijkmakend effect omdat het inkomen van tweeverdieners minder ongelijk is verdeeld dan dat van eenverdieners

De samenstelling van de bevolking naar inkomensbron is nauwelijks gewijzigd. Wel zijn sommige groepen in inkomen achtergebleven (arbeidsongeschikten) maar andere zijn weer naar elkaar toe gegroeid, zodat ook de verschillen in inkomen tussen huishoudens naar inkomensbron nauwelijks van invloed zijn op de inkomensongelijkheid. De ongelijkheid binnen deze groepen is eveneens weinig veranderd (SCP 2003).

Het algemene beeld van de inkomensontwikkeling en de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid is betrekkelijk vlak: weinig veranderingen in gemiddelde inkomens en weinig veranderingen in bestaande inkomensverhoudingen. Alleen wanneer er sprake is van economische erupties (dieptepunt in 1994, hoogtepunt in 2001) en forse beleidsingrepen (zoals de ingrepen in de WAO) zijn enige afwijkingen van het stabiele patroon merkbaar.

De overheid kan door inkomensherverdeling grote invloed uitoefenen op de ongelijkheid van het inkomen. Enerzijds komt deze invloed tot uitdrukking in belastingen en premies die over het inkomen moeten worden betaald, en anderzijds in uitkeringen ter vervanging of aanvulling van het arbeidsinkomen.⁹ Alle overdrachten, uitgezonderd de premies van ziektekostenverzekeringen, dragen bij aan een verkleining van de inkomensverschillen.

In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de vermindering van de inkomensongelijkheid door herverdeling van inkomen altijd gelegen tussen 49% en 51%. In economisch relatief slechte jaren kwam zij iets hoger uit (1994) en in relatief gunstige jaren iets lager (1999). Ook de verhouding tussen de mate waarin de herverdeling door uitkeringen en door heffingen tot stand wordt gebracht, is betrekkelijk stabiel, zij het dat de herverdelende werking van uitkeringen tanende lijkt ten gunste van die van heffingen.

De daling van de herverdelende werking van de uitkeringen houdt voornamelijk verband met een dalend aandeel van de uitkeringen in het totaal verdiende inkomen en de stijging van de herverdelende werking van de premies en belastingen met een stijgende progressiviteit van de heffingen (zie bijlage 4.1).

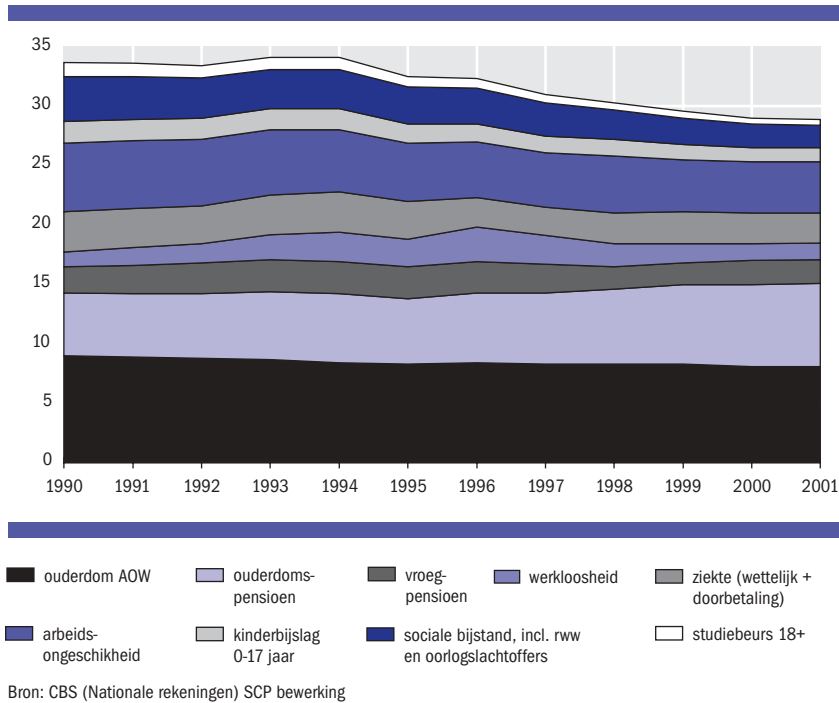
4.4 Sociale zekerheid

De belangrijkste functies van sociale zekerheid zijn inkomensbescherming en inkomensondersteuning. Inkomensbescherming komt tot uitdrukking in de verzekeringen voor inkomensderving en inkomensondersteuning in de voorzieningen voor de noodzakelijke kosten van bestaan. Het beleid spitst zich de laatste jaren toe op de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel van sociale zekerheid. Om de activerende werking te vergroten worden onder meer financiële prikkels ingebouwd die cliënten naar de arbeidsmarkt moeten bewegen, en die werkgevers en uitvoeringsorganisaties ertoe moeten bewegen om zoveel mogelijk de instroom in de sociale zekerheid te beperken en de uitstroom te vergroten. Het beleid om het beroep op de sociale zekerheid in te perken heeft zich ook uitgestrekt tot de inrichting van de stelsels zelf, met name tot de toetredingsvoorwaarden en het uitkeringsrecht.

Uitkeringen

In de jaren negentig heeft de sociale zekerheid kwantitatief iets aan belang ingeboet. De daling van het totale uitkeringsvolume als aandeel van het totaal verdiende inkomen heeft zich met name in de tweede helft van de jaren negentig voltrokken (figuur 4.5).

Figuur 4.5 Aandeel bruto-uitkeringen van het totaal verdiende inkomen, 1990-2001 (in procenten)



Uitgedrukt als aandeel van het totaal verdiende inkomen is het totale bruto-uitkeringsbedrag gedaald van 34% in 1990 naar 29% in 2001.¹⁰ Deze daling is goeddeels het gevolg van de halvering van het aantal bijslandontvangers. Dit is zowel toe te schrijven aan het gunstige economische tij (zie § 1.2) als aan het overheidsbeleid, dat gericht is op de verbetering van werk(hervattings)kansen door middel van instroom- en doorstroombanen, en op financiële prikkels voor cliënten (arbeidskorting en uitstroompriemies), voor werkgevers (afdrachtvermindering loonbelasting en premie volksverzekeringen) en voor uitvoeringsorganen (Fonds voor werk en inkomen). Ook het aandeel van de studiebeurs is ruimschoots gehalveerd doordat in 1995 de tempo-beurs en vanaf 1997 cohortsgewijs de prestatiebeurs is ingevoerd.¹¹ Verder is er in verhouding een derde minder uitgegeven aan kinderbijslag en een kwart minder aan voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid en ziekte. Ook hier zijn stelselwijzingen debet aan de daling van het uitkeringsbedrag. Zo is de kinderbijslag in 1995 aanzienlijk versoberd door verlaging van het basisbedrag en de afschaffing van de toeslag naar kindertal. Voorts is er vanaf 1993 gepoogd om het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen terug te dringen met een verscherpt arbeidsongeschiktheids-criterium en de introductie van vijfjaarlijkse herkeuringen. Deze poging heeft wel enig succes gehad, maar in de tweede helft van de jaren negentig was het effect van

de ingreep uitgewerkt en hadden demografische ontwikkelingen weer een stuwend effect op de instroom. De demografische ontwikkelingen betreffen onder meer de vergrijzing van de beroepsbevolking en het grotere aandeel vrouwen daarin (zie § 1.1); ouderen en vrouwen hebben een hoger risico om in de arbeidsongeschiktheidsverzekering terecht te komen. Ten slotte treedt vanaf 1997 ook een daling op van de uitkeringen voor weduwschap en vervroegde pensionering. Ook hieraan liggen beleidsingrepen ten grondslag door de versoering van het Anw-regime voor achterblijvende partners die in beginsel via arbeid in hun levensonderhoud kunnen voorzien.¹²

De enige uitkering die sneller is gestegen dan het verdiende inkomen is het ouderdomspensioen. Hieraan liggen voornamelijk demografische redenen ten grondslag (zie § 1.1).

Ontvangers

De daling van de uitkeringslasten voor de potentiële beroepsbevolking is deels toe te schrijven aan de daling van het aantal uitkeringsontvangers als aandeel in de relevante bevolkingscategorie (tabel 4.6). Het percentage uitkeringsontvangers van 15-64 jaar is gestaag afgenomen van 26,6% in 1990 naar 21,5% in 2002. De grootste bijdrage hieraan komt voor rekening van de sociale bijstand, op afstand gevolgd door de studiefinanciering, de werkloosheidswet en de nabestaandenwet.

Er is echter een duidelijk verschil tussen de daling uitgedrukt als percentage van de relevante bevolking en als percentage van de totale bevolking van 15-64 jaar. Dit verschil is toe te schrijven aan de verschillende ontwikkelingen die de relevante en de totale populatie hebben doorgemaakt. Zo is de totale bevolking van 15-64 jaar in de periode 1990-2002 met 6% toegenomen, de beroepsbevolking met 23% en de 45-64-jarige beroepsbevolking met 73%. De voor de studiefinanciering relevante bevolking is echter gedaald met 23%, hetgeen de bijdrage van de dalende studenten-aantallen aan het uitkeringsvolume verklaart. Het aandeel studerenden van 18-24 jaar is daarentegen zelfs licht gestegen.

**Tabel 4.6 Uitkeringsafhankelijkheid van de bevolking van 15-64 jaar, 1990-2002
(in procenten)**

uitkeringsgrondslag	relevante categorie	1990	1995	2000	2002	mutatie 1990-2002 (in procentpunten) t.o.v. relevante totale bevolking	
						bevolking	bevolking
nabestaandenpensioen	bevolking 40-64 jaar	4,4	4,1	2,7	2,5	-1,9	-0,6
arbeidsongeschiktheid	beroepsbevolking 15-64 jaar	12,8	11,4	11,0	11,0	-1,8	-0,1
idem, 15-44	beroepsbevolking 15-44 jaar	4,9	3,7	4,3	4,6	-0,3	0,0
idem, 45-64	beroepsbevolking 45-64 jaar	39,2	31,9	26,3	24,4	-14,8	-0,2
ziekte	beroepsbevolking 15-64 jaar	5,7	4,6	5,3	5,2	-0,5	0,2
werkloosheid	beroepsbevolking 15-64 jaar	4,4	5,2	2,2	2,2	-2,2	-1,1
sociale bijstand	bevolking 15-64 jaar	5,6	5,1	3,7	3,4	-2,1	-2,1
studiefinanciering	bevolking 18-24 jaar	32,5	39,1	35,9	34,2	1,7	-1,4
totaal	bevolking 15-64 jaar	26,6	25,9	21,9	21,5		-5,1

Bron: SWZ (uitkeringen) en CBS (bevolking)

De keuze voor een adequate referentiecategorie voor arbeidsongeschiktheid is problematisch omdat het gebruik van de betrokken voorziening in sterke mate maar zeker niet geheel is gerelateerd aan leeftijd. De stabilisatie van het arbeidsongeschiktheidspercentage in de tweede helft van de jaren negentig houdt onder meer verband met de toename en vergrijzing van de beroepsbevolking. Relateren we het aantal arbeidsongeschikten van 45-64 jaar aan de desbetreffende beroepsbevolking – ongeveer 70% van de arbeidsongeschikten behoort tot deze leeftijdsgroep –, dan daalt het percentage arbeidsongeschikten van 39% in 1990 naar 24% in 2002. Deze daling is voor de helft gerealiseerd in de eerste helft van de jaren negentig, maar zet daarna ook monotoon door. Wanneer zij in een tellereffect (aantal arbeidsongeschikten) en een noemereffect (omvang beroepsbevolking) wordt ontleed, blijkt dat het geheel een noemereffect is. De 45-64-jarige beroepsbevolking is met ruim 70% toegenomen en het aantal arbeidsongeschikten van deze leeftijd slechts met 7%. Bij de 15-44-jarige arbeidsongeschikten is het beeld geheel anders. In de eerste helft van de jaren negentig is een forse daling waarneembaar, voornamelijk als gevolg van de herbeoordelingsoperatie, maar vanaf 1998 stijgt het deelnamepercentage weer gestaag.

De daling van de uitkeringsafhankelijkheid is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het aantrekken van de economische bedrijvigheid in de tweede helft van de jaren negentig. De instroom naar werkloosheid is in deze periode meer dan gehalveerd (zie § 3.5). Inmiddels is door de economische terugslag begin deze eeuw weer een opgaande lijn waar te nemen. De instroom naar arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stabiliseert zich rond de 1,5%, zij het dat er rond 1995 sprake is van een dip in de instroom wegens de invoering van de Wet terugdringing ziekteverzuim (1994), die

twee jaar later is vervangen door de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte. Deze loondoorbetalingsregeling heeft blijkbaar niet het effect gesorteerd dat is uitgegaan van de terugdringingsregeling. De uitstroom naar de arbeidsmarkt is voornamelijk geconcentreerd bij de sociale bijstand (een kwart) en de werkloosheidsverzekering (een derde). De uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidsverzekering valt hierbij met 3% à 4% in het niet (zie verder hoofdstuk 3).

4.5 Beoordeling van het inkomen

De Nederlandse economie heeft in de tweede helft van de jaren negentig goed gepresteerd. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een verbetering van de inkomenspositie van huishoudens. De vraag is nu of de huishoudens het gevoel hebben gehad dat zij erop vooruit zijn gegaan en beter kunnen rondkomen met het inkomen waarover zij beschikken. Daartoe is allereerst aan (hoofden van) huishoudens gevraagd hoe goed zij kunnen rondkomen met het totale besteedbare huishoudinkomen. Vervolgens is hun gevraagd een oordeel te geven over de financiële situatie waarin het huishouden op het moment van enquêteren verkeerde. Tabel 4.7 toont de percentages hoofden van huishoudens die aangaven moeilijk of zeer moeilijk te kunnen rondkomen en die zeggen geld te moeten opnemen of schulden te moeten maken.

Tabel 4.7 Subjectieve beoordeling van het inkomen door huishoudens (in procenten)

	1991	1993	1995	1997	1999
rondkomen					
kan moeilijk of zeer moeilijk rondkomen	9,7	10,3	12,7	12,0	9,6
beoordeling financiële situatie					
moet schulden maken of geld opnemen om rond te kunnen komen	10,7	11,6	11,7	13,8	11,8

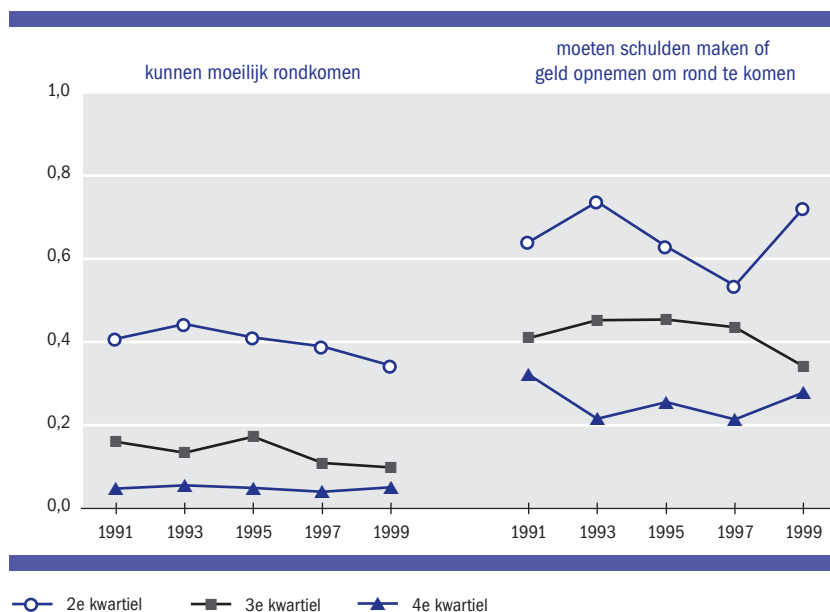
Bron: CBS (SEP diverse jaren) SCP-bewerking

In 1991 gaf 9,7% van de huishoudens aan moeilijk of zeer moeilijk rond te kunnen komen, vrijwel hetzelfde relatieve aantal als acht jaar later in 1999. In de tussentijd hadden echter relatief wat meer huishoudens het naar eigen zeggen moeilijk. Het hoogste percentage (12,7%) werd in 1995 gemeten. Iets groter is de groep die aangeeft schulden te moeten maken of geld te moeten opnemen om rond te kunnen komen. Meestal schommelt deze rond de 12%. 1997 liet echter een kleine piek zien, die moeilijk te duiden is.

Het is natuurlijk altijd de vraag in hoeverre de subjectieve beleving van het inkomen samenhangt met de meer objectieve meting van de levensstandaard van een huishouden. Om dit vast te stellen zijn bovengenoemde subjectieve indicatoren gerelateerd aan het gestandaardiseerde huishoudinkomen.¹³ Omdat leeftijd, geslacht en opleiding van

invloed zouden kunnen zijn op zowel de hoogte van het inkomen als op de wijze waarop men de eigen financiële situatie beziet, is voor deze invloed gecorrigeerd. Figuur 4.6 geeft voor de vijf onderzochte jaren de relatie aan tussen de hoogte van het gestandaardiseerde inkomen (in kwartielen) en de subjectieve beoordeling hiervan. Hierbij geeft de verticale as de kans aan op een negatief oordeel (kan moeilijk rondkomen of moet schulden maken) van de hogere inkomenskwartielen ten opzichte van het laagste inkomenskwartiel (zogenoemde odds ratio's). Zo geeft de waarde van 0,4 in 1991 voor het tweede kwartiel voor 'moeilijk rondkomen' aan dat iemand uit deze inkomensgroep 0,4 keer zoveel kans (of 2,5 keer minder kans) heeft om moeilijk rond te komen dan iemand uit het eerste inkomenskwartiel.¹⁴

Figuur 4.6 Subjectieve beoordeling van het inkomen door huishoudens naar inkomenskwartiel, 1991-1999 (odds ratio's referentie eerste kwartiel)



Bron: CBS (SEP diverse jaren) SCP-bewerking

In beide grafieken is te zien dat een hoger inkomen steeds gepaard gaat met een lagere kans op problemen. Zoals verwacht is er dus een positief verband tussen de hoogte van het gestandaardiseerde huishoudinkomen en de subjectieve beleving ervan. Over het kunnen rondkomen met de beschikbare middelen is de bovenste helft (het derde en vierde kwartiel) van de inkomensverdeling aanmerkelijk positiever dan de onderkant, terwijl de laagste twee kwartielen onderling ook veel verschillen. De relatieve kans van het hoogste kwartiel komt in geen enkel jaar boven de 0,1 uit. Die van het derde kwartiel is steeds lager dan 0,2 en die van het tweede schommelt rond de 0,4.

Bij de relatieve kans voor het schulden maken en geld opnemen van de spaarrekening zijn de verschillen wat kleiner. Deze bevindt zich tussen ongeveer 0,2 (vierde kwartiel) en 0,8 (tweede kwartiel) ten opzichte van de laagste inkomensgroep.

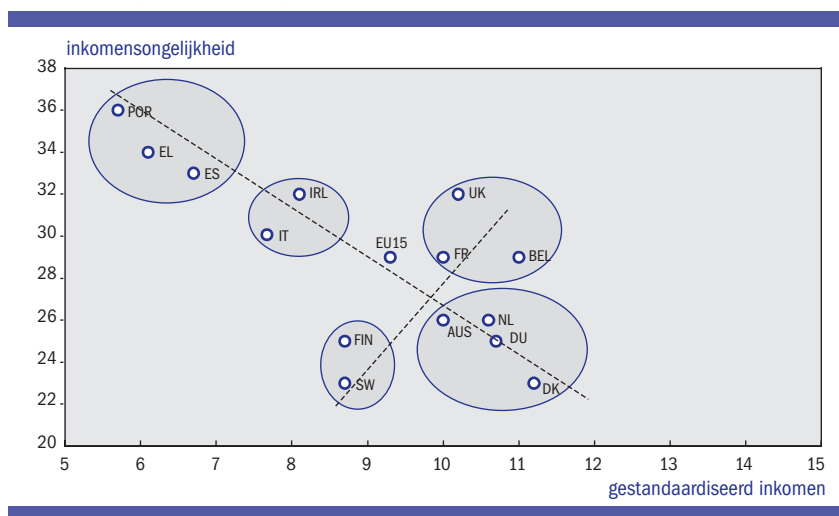
Dit betekent dat de verschillen in waardering tussen de laagste inkomensgroep en de rest groter zijn bij 'moeilijk rondkomen' dan bij 'schulden maken of geld opnemen om rond te kunnen komen'. Lagere inkomensgroepen hebben dus aanzienlijk meer problemen om rond te komen dan hogere, maar om rond te komen moeten blijkbaar ook hogere inkomensgroepen wel eens schulden maken of geld opnemen.

4.6 Nederland in Europa

Nederland neemt in Europees verband een gunstige inkomenspositie in. Het gemiddelde inkomen is relatief hoog en de onderlinge verschillen (inkomensongelijkheid) zijn relatief laag. Wanneer er een relatie wordt gelegd tussen het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen en de inkomensongelijkheid, blijkt er in het grootste deel van de EU-landen een betrekkelijk rechtlijnig verband tussen inkomen en ongelijkheid te bestaan: hoe hoger het inkomen, hoe lager de ongelijkheid. Deze lijn wordt aan de kant van de hoge inkomens gesneden door een lijn die enkele andere landen verbindt, waarvan Zweden de relatie verstrekt (relatief lage ongelijkheid) en Engeland de relatie verzwakt (relatief hoge ongelijkheid). Zweden is te typeren als een verzorgingsstaat van het sociaal-democratische type en Engeland van het liberale type (SCP 2000: 19).

Op basis van de relatie tussen inkomen en ongelijkheid kunnen zodoende vijf landengroepen worden onderscheiden (zie figuur 4.7).

Figuur 4.7 Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (x 1000) en inkomensongelijkheid (Gini-coëfficiënt) in de EU-15-landen, 1999



Bron: Eurostat (New Cronos)

Er zijn drie landengroepen op de lijn, waarop een hoger inkomen correspondeert met een lagere ongelijkheid. De eerste groep combineert een laag inkomen met een hoge ongelijkheid, de tweede een gemiddeld inkomen met een gemiddelde ongelijkheid en de derde groep – waartoe Nederland behoort – een hoog inkomen met een lage inkomensongelijkheid. De eerste groep bevat voornamelijk Zuid-Europese landen en de derde voornamelijk Midden-Europese landen. Nederland voldoet aan het algemene beeld dat een relatief hoog inkomen per inwoner gepaard gaat aan een relatief geringe inkomensongelijkheid. Het neemt dan ook een hoge positie rechtsonder op de lijn in en vindt landen als Duitsland, Denemarken en Oostenrijk om zich heen.

Het relatief hoge inkomen en de bescheiden inkomensongelijkheid leiden ertoe dat Nederland in verhouding tot de andere EU-landen weinig huishoudens kent met een laag¹⁵ inkomen: 15% van de huishoudens in de Europese Unie had in 1999 een laag inkomen, in Nederland reikte dit aantal niet verder dan 11%. Alleen de Scandinavische landen scoorden in dit opzicht hetzelfde of iets beter.

4.7 Slotbeschouwing

De inkomens van huishoudens hebben zich in de tweede helft van de jaren negentig en het begin van deze eeuw gunstig ontwikkeld. Terwijl huishoudens in de eerste helft van de jaren negentig een pas op de plaats moesten maken, is de gemiddelde koopkracht in de tweede helft met 8% gestegen. Bijna 6% koopkrachtwinst werd geboekt door veranderingen in het inkomen zelf, door verhogingen van lonen of uitkeringen of verlaging van belastingen en premies (statische koopkracht), en de resterende 2% door veranderingen in persoonlijke omstandigheden (dynamische koopkracht).

In 2001 is de statische koopkrachtwinst die in de hele periode 1995-2000 is geboekt, nog eens bijna verdubbeld. Vanaf 2000 is de economische groei echter tot staan gekomen, en dat zal zich de jaren erna vertalen in een beperking van de groei of zelfs een daling van het inkomen. In 2001 was dit nog niet het geval, maar vanaf 2002 zal de terugslag in de economie ook zijn weerslag vinden in de ontwikkeling van het inkomen van huishoudens (zie hoofdstuk 1). In 2002 is vermoedelijk nog een bescheiden koopkrachtwinst geboekt maar in 2003 gaan de huishoudens er naar verwachting meer dan 1% op achteruit. Ondanks het tegenvallende koopkrachtbeeld in 2003 valt de uitkomst van de eerste pijler van het inkomensbeleid, meer inkomen voor de bevolking, positief uit.

Men zou verwachten dat de gunstige ontwikkeling van de koopkracht in de tweede helft van de jaren negentig haar weerslag vindt in een gunstige beoordeling van de eigen financiële positie. Dit blijkt slechts in beperkte mate het geval te zijn. Wanneer huishoudens wordt gevraagd of zij kunnen rondkomen, zegt bijna 10% in 1999 dat zij dat moeilijk kunnen. In 1995 was dit nog 13%. Bij de vraag aan huishoudens of zij schulden moeten maken of spaargeld moeten opnemen om rond te komen, is een dergelijke ontwikkeling niet waar te nemen.

Niet iedereen heeft in gelijke mate gedeeld in de welvaartsstijging. Vooral ouderen en allochtonen van niet-westerse herkomst hebben meer dan gemiddeld gedeeld in de welvaartsstijging en zelfstandigen, de laagste inkomensgroepen en bepaalde groepen uitkeringsontvangers, met name arbeidsongeschikten, minder dan gemiddeld.

Werknemers en tweeverdieners zijn er als groep minder dan gemiddeld op vooruitgegaan, maar als uitsluitend gekeken wordt naar degenen die de hele periode werknemer en tweeverdiener zijn gebleven, dan blijken zij er juist meer dan gemiddeld op vooruitgegaan te zijn. Dit komt doordat uitkeringsontvangers die werk hebben gevonden, en eenverdieners die tweeverdiener zijn geworden, een inkomen ontvangen dat duidelijk achterblijft op degenen die reeds werknemer respectievelijk tweeverdiener waren. Omdat het hier om betrekkelijk omvangrijke stromen gaat, drukken zij het gemiddelde inkomen van de gehele groep. Zo is in een periode waarin het aantal huishoudens slechts met 6% is toegenomen (1995-2000), het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering met een kwart gedaald en het aantal tweeverdieners met een zesde toegenomen.

De gunstige koopkrachtontwikkeling in de tweede helft van de jaren negentig komt ook tot uitdrukking in de mate waarin de vaste lasten drukken op het huishoudbudget. Het aantal huishoudens dat meer dan 50% besteedt aan vaste lasten, is gedaald van 11% in 1995 naar 9% in 1999. Vooral alleenstaanden en lage inkomensgroepen blijken minder gehinderd te worden door hoge vaste lasten. Zo is het aantal huishoudens dat in de laagste inkomensgroep meer dan 50% van het inkomen zag opgaan aan vaste lasten, gedaald van 29% naar 21%. Aan de onderkant van de inkomensverdeling heeft de gunstige ontwikkeling ook geleid tot minder armoede. Wanneer armoede althans wordt afgemeten aan het moeten rondkomen van een laag inkomen, is het aantal huishoudens in die omstandigheden gedaald van 15,5% in 1995 naar 11,9% in 2000. Daarmee kan de uitkomst voor de tweede pijler van het inkomensbeleid, voldoende inkomen voor iedereen, ook als positief beoordeeld worden.

Een zorgelijk punt hierbij vormen echter de uitkeringsontvangers. Weliswaar is deze groep fors afgenomen, maar de blijvers zijn er nauwelijks op vooruitgegaan. Dit blijkt ook uit het aantal uitkeringsontvangers dat ten minste vier jaar achtereen onder de lage-inkomensgrens is uitgekomen. Dit aantal komt zowel in 1995 als in 2000 uit op 31%, terwijl dit aantal onder de gehele bevolking is gedaald van 8% naar 6%.

Alle kabinetten hebben de afgelopen vijftien jaar gestreefd naar evenwichtige inkomensontwikkelingen. De bestaande verhoudingen staan niet principieel ter discussie. Deze beleidsdoelstelling is te vertalen naar gelijkblijvende inkomensongelijkheid. De inkomensongelijkheid blijkt in de jaren negentig nauwelijks te zijn veranderd. Deze betrekkelijke constantheid in het inkomensbeeld spoort met de doelstelling van de opeenvolgende kabinetten om de bestaande inkomensverhoudingen in stand te houden. Daarmee kan ook het resultaat van de derde pijler van het inkomensbeleid positief worden beoordeeld.

Hoewel de jaarlijkse koopkrachtoverzichten blijkbaar hun effect hebben gehad op de bestaande verhoudingen, moet ook worden opgemerkt dat maatschappelijke ontwikkelingen eveneens een stabiliserend effect hebben gehad. Zo is het aantal tweeverdieners weliswaar fors toegenomen ten opzichte van het aantal eenverdieners, maar het effect van de grote inkomensverschillen tussen deze groepen is geheel tenietgedaan door de minder grote inkomensongelijkheid binnen de groep van tweeverdieners. Het geringe effect dat de overheid heeft op de bestaande inkomensverhoudingen blijkt ook uit het feit dat de herverdeling van inkomens in de jaren negentig nauwelijks is veranderd en vrijwel constant is uitgekomen op 50% van het verdiende inkomen. Wel is de herverdelende werking van de uitkeringen in de loop der jaren iets gedaald en die van de premies en belastingen iets gestegen. Maar ook de mate waarin uitkeringen bij de lagere inkomensgroepen terechtkomen en de heffingen op de hogere inkomensgroepen drukken is nauwelijks veranderd.

De gunstige economische ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren negentig heeft ook gunstige gevolgen gehad voor de inkomensvervangende voorzieningen. Het aantal personen in de beroepsgeschikte leeftijd dat afhankelijk is van een uitkering, is gedaald van 26% in 1995 naar 22% in 2000. In 2002 is deze afhankelijkheid verder gedaald naar 21,5%. Deze daling komt voornamelijk voor rekening van de sociale bijstand, de werkloosheidsvoorziening en de studiefinanciering. De arbeidsongeschiktheidsvoorziening is op hetzelfde niveau gebleven. Een belangrijke oorzaak voor de constante afhankelijkheid van arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen is de vergrijzing van de beroepsbevolking. Wanneer alleen gekeken wordt naar de 45-64-jarige beroepsbevolking, dan blijkt de uitkeringsafhankelijkheid wegens arbeidsongeschiktheid te zijn gedaald van 32% in 1995 naar 24% in 2002. Bij de arbeidsongeschikte bevolking van 15-44 jaar is een dergelijke ontwikkeling niet waarneembaar en is er zelfs sprake van een stijging van 4% naar 5%.

Noten

- 1 Zie de diverse Sociale nota's van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 2 Een voorwaarde aan een ingrijpende stelselwijziging is vaak dat 'niemand' er in koopkracht op mag achteruitgaan.
- 3 Helaas kunnen de gegevens van het jaar 2001 daarbij niet worden betrokken omdat het CBS vanaf 2001 een herziening doorvoert van de statistische informatievoorziening over inkomens.
- 4 Het betreft hier de vaste populatie: huishouden die zowel in 1995 als 2000 in het databestand aanwezig zijn. Het is bekend dat de inkomens van deze groep doorgaans iets hoger zijn omdat instromers (jongeren) en uitstromers (ouderen) doorgaans een lager inkomen hebben.
- 5 De koopkracht van een uitkeringsontvanger die tussen 1995 en 2000 werk vindt, is in 1995 8% lager dan de koopkracht van een uitkeringsontvanger die uitkeringsontvanger blijft.
- 6 Vaste lasten betreffen langlopende contractuele verplichtingen voor huur, energie, water, verzekeringen en lokale heffingen. Omdat zij aan de woning zijn gebonden, kunnen zij op korte termijn doorgaans moeilijk worden veranderd.
- 7 Het lage inkomen is door het CBS ooit vastgesteld op 7260 euro voor een alleenstaande, in prijzen van 1990. Dit bedrag wordt via een equivalentiefactor vastgesteld voor andere huishoudentypen en jaarlijks aangepast aan de inflatie.
- 8 Er zijn zeer veel maten om de inkomensongelijkheid kernachtig weer te geven. De Gini-coëfficiënt is relatief gevoelig voor de ongelijkheid in het middengebied van de inkomensverdeling, de Theil-coëfficiënt is relatief gevoelig voor de uiteinden van de verdeling.
- 9 De herverdelende werking van de uitkeringen wordt gezien vanuit het verdiende arbeidsinkomen, de herverdeling van heffingen vanuit het bruto-inkomen, inclusief uitkeringen.
- 10 Dit is inclusief ziektewet en wettelijke doorbetaling bij ziekte.
- 11 In 1997 is eveneens het voortgezet onderwijs overgeheveld naar de tegemoetkoming studiekosten. In het temposysteem wordt de beurs bij onvoldoende studieprestaties teruggevorderd en in het prestatiesysteem wordt de beurs als lening verstrekt en bij voldoende studieprestaties kwijtgescholden.
- 12 Concrete beperkingen zijn dat een te verzorgen kind niet ouder dan 18 jaar mag zijn en dat betrokkene geboren is voor 1 januari 1950. Dit laatste impliceert een cohortgewijze afschaffing van de Anw. Voorts vindt een korting (met enige vrijstellingen) plaats op de uitkering wanneer inkomsten uit arbeid worden genomen.
- 13 Hierbij is noodgedwongen uitgegaan van het inkomen van het jaar ervoor.
- 14 De inverse kans wordt berekend door $1/0,4$ te nemen.
- 15 Minder dan 60% van het nationale mediane inkomen.

Literatuur

- AZ (2002). *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken: strategisch akkoord voor het kabinet CDA, VVD, LPF*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- AZ (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- CPB (2003). *Centraal Economisch Plan 2003*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sdu.
- SCP (2000). *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2000/1).
- SCP (2003). *Inkomen verdeeld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/3).
- SCP/CBS (2002). *Armoedebericht 2002*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SZW (2001). *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

5 Gezondheid en zorg

Crétien van Campen en Josette Helsing-Wagner

- Vier van de vijf Nederlanders voelen zich gezond.
- Het welbevinden van de gemiddelde Nederlander is toegenomen, maar het welbevinden van mensen met lichamelijke beperkingen is naar verhouding slecht.
- Vrouwen, ouderen, alleenstaanden en mensen uit de lagere sociaal-economische bevolkingsgroepen hebben vaker gezondheidsbeperkingen en maken vaker gebruik van diverse vormen van zorg.
- Gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen en tussen jongeren en ouderen zijn afgenomen, maar de gezondheidsverschillen tussen lage en hoge inkomensgroepen zijn toegenomen.
- Een kwetsbare groep vormen de ouderen met lichamelijke beperkingen en/of een laag inkomen.
- Het gestegen productievolume en het groeiende personeelsbestand in de zorg heeft nog niet geleid tot voldoende evenwicht tussen vraag naar en aanbod van zorg.
- De wachtlijsten in de ouderen- en gehandicaptenzorg zijn nog steeds zorglijk. Voor intramurale zorg zijn de wachttijden lang en voor extramurale zorg is het aantal wachtenden groot.

5.1 Beleidsdoelstellingen

De algemene doelstellingen van het gezondheidsbeleid en van het voor gezondheid relevante welzijnsbeleid zijn:

- verlenging van de gezonde levensverwachting;
- preventie van vroegtijdige sterfte;
- vermindering van sociaal-economische gezondheidsverschillen;
- verbetering van de kwaliteit van leven;
- integratie en maatschappelijke participatie van gehandicapten en chronisch zieken.

(Zie TK1994/1995; VWS 2001; Delnoy et al. 2002.)

Het gaat zowel om het bevorderen van de volksgezondheid als om de zorg voor zieken, en het systeem van gezondheidszorg heeft daarin een belangrijke rol. Door de omslag van een centraal aanbodgestuurd systeem naar een decentraal vraaggestuurd systeem ziet de overheid haar eigen rol vooral als die van 'toezichthouder, marktmeester en borger van publieke belangen'. Deze publieke belangen zijn: kwaliteit, toegankelijkheid, en doelmatigheid (TK 2000/2001, TK 2001/2002).¹

In het regeringsbeleid inzake gezondheidszorg zijn er twee uitgangspunten. Enerzijds is er het recht op zorg en anderzijds het streven naar beheersing van de uitgaven voor de zorg. Deze twee uitgangspunten kunnen botsen. Op grond van de ZFW en de AWBZ hebben verzekerden een wettelijk recht op zorg, moet er aan hun zorgvraag

worden voldaan en dient de zorg optimaal toegankelijk te zijn. Als gevolg van demografische, medisch-technische en sociaal-culturele ontwikkelingen neemt de huidige en toekomstige vraag naar zorg toe, en is er sprake van een voortdurende groei van de kosten van zorg (Kuhry en Van der Torre 2002). De beleidsvoorstellen (vws 2003a) om dit probleem het hoofd te bieden hebben direct of indirect gevolgen voor de zorggebruiker.²

5.2 Gezondheidstoestand en -verschillen

Gezondheidstoestand

De levensverwachting van de Nederlandse burger stijgt nog steeds, zij het, vooral voor vrouwen, minder snel dan in andere landen (bijlage 5.1). De levensverwachting van vrouwen steeg in de afgelopen tien jaar van 80,1 naar 80,6 jaar; die van mannen van 73,9 naar 75,6 jaar. Dit is onder meer een gevolg van de daling van de sterfte aan coronaire hartziekten en beroerte. De sterfte als gevolg van longkanker neemt af onder mannen en toe onder vrouwen, omdat zij respectievelijk minder en meer zijn gaan roken. Overigens heeft Nederland van de landen van de Europese Unie de hoogste longkankersterfte onder mannen (EU) en is deze sterfte bij vrouwen tot boven het EU-gemiddelde gestegen (RIVM 2002; Perenboom 2002).

In internationaal opzicht behoort de levensverwachting van Nederlandse mannen tot de hoogste in Europa. De levensverwachting van Nederlandse vrouwen ligt iets lager dan de gemiddelde in de Europese Unie (RIVM 2003).

De ziektevrije levensverwachting, het verwachte aantal jaren dat men zonder ziekte doorbrengt, daalt echter, zowel voor mannen als voor vrouwen. Dit wordt verklaard door een toename van het aantal gediagnosticeerde ziekten. Daarentegen is er sprake van een opmerkelijke toename van het aantal levensjaren dat men mag verwachten zonder beperkingen door te brengen. Ook het aantal verwachte jaren in goede lichamelijke en geestelijke gezondheid is toegenomen (bijlage 5.1). Het aantal mensen met beperkingen lijkt in de afgelopen tien jaar licht gedaald (tabel 5.1 en bijlage 5.2).³ Internationaal is het percentage mensen met ernstige beperkingen in het dagelijks leven gelijk aan het gemiddelde in de Europese Unie (8%) (bijlage 5.3).

Een op de vijf Nederlanders voelt zich niet gezond en dat is de laatste tien jaar nauwelijks veranderd (tabel 5.1). In een internationale classificatie van gezondheid zit Nederland in de middenmoot, samen met buurland België (bijlage 5.4).

Ongeveer een op de vier Nederlanders heeft jaarlijks last van psychische klachten (Bijl et al. 1997). Het aandeel mensen met psychische klachten is de laatste tien jaar ongeveer gelijk gebleven (Garssen en Hoeymans 2002); onder jongeren van 16-18 jaar is het echter toegenomen en onder mensen van 65 jaar en ouder is het afgenomen.

Tabel 5.1 Gezondheidstoestand (ervaren gezondheid en lichamelijke beperkingen) naar een aantal kenmerken in de bevolking van 16 jaar en ouder, 1991 en 2001 (in procenten)

	ervaren gezondheid (zeer) goed		lichamelijke beperkingen matig of ernstig	
	1991	2001	1991	2001
ervaren gezondheid				
(zeer) goed			4	3
matig of slecht			29	28
lichamelijke beperkingen				
geen of licht	83	84		
matig of ernstig	34	25		
geslacht		*	*	*
man	80	82	5	5
vrouw	76	77	13	11
leeftijd	*	*	*	*
< 18 jaar	92	96	2	1
18-24 jaar	90	90	1	2
35-64 jaar	75	79	9	6
≥ 65 jaar	57	59	32	26
opleiding	*	*	*	*
laag	72	72	14	13
middelbaar	84	84	5	5
hoog	87	86	2	3
nettohuishoudensinkomen	*	*	*	*
laagste 25%	65	65	21	19
25%-50%	75	78	11	7
50%-75%	83	86	5	3
hoogste 25%	86	87	3	4
type huishouden	*		*	
alleenwonend	71	72	21	16
meerpersoonshuishouden met minderjarige kinderen	84	87	5	3
meerpersoonshuishouden zonder minderjarige kinderen	72	77	12	8
eenoudergezin	76	75	6	10
totaal	78	79	9	8

* Significant ($p < 0,05$) na multivariate controle voor de andere sociale kenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding, inkomen en huishoudensvorm). De gezondheid en beperkingen zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Bron: CBS (GEZ'91; POLS'01) SCP-bewerking

Verschillen

Achter de gemiddelde stijging in levensverwachting, de afname in het aantal mensen met beperkingen en de min of meer gelijkblijvende ervaren gezondheid in de afgelopen periode gaan sociale verschillen schuil. Hoogopgeleide mannen en vrouwen leven respectievelijk 5,0 en 2,6 jaar langer dan laagopgeleide. Voor de gezonde levensverwachting zijn de verschillen nog groter, te weten respectievelijk 9,9 en 8,6 jaar (RIVM 2002).

Mensen uit lagere sociaal-economische groepen hebben ook vaker beperkingen en vaker een slechtere gezondheid dan mensen uit hogere groepen. Dit is een verschijnsel dat zich overal voordoet. In alle landen van de Europese Unie komen lichamelijke belemmeringen en ongezondheid vaker voor onder lager dan onder hoger opgeleiden. De verschillen zijn in Nederland kleiner dan in andere landen. Nederlandse laagopgeleide mensen hebben ongeveer tweemaal vaker ernstige beperkingen dan hoger opgeleiden, in Zuid-Europese landen van de EU is dat zevenmaal vaker (bijlage 5.5). Ook in ervaren goede gezondheid zijn de verschillen tussen laag- en hoger opgeleiden in Nederland kleiner dan in veel andere, met name Zuid-Europese, landen van de Europese Unie (bijlage 5.6). Een recente studie signaleert overigens dat de sociaal-economische gezondheidsverschillen in Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn toegenomen, en vooral die tussen hoge en lage inkomensgroepen (Konings-Dalstra et al. 2000; Programmacommissie SEGV II 2001). De ervaren gezondheid van de laagste inkomensgroep bleef de afgelopen tien jaar gelijk, die van de midden en hogere inkomensgroepen steeg (tabel 5.1).

Verder laat tabel 5.1 zien dat de gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen en tussen ouderen en jongeren ongeveer gelijkgebleven zijn in de afgelopen tien jaar. De verschillen tussen mensen met en zonder beperkingen zijn echter toegenomen. Slechts een op de vier mensen met beperkingen voelt zich gezond. Tien jaar geleden was dit nog een op de drie.

Mensen met beperkingen zijn vaker te vinden onder ouderen en in de sociaal-economische lagere klassen, ze wonen vaker alleen en zijn vaker vrouw dan mensen zonder beperkingen. De daling in het percentage mensen met beperkingen in de afgelopen tien jaar is vooral zichtbaar onder vrouwen, ouderen en lagere sociaal-economische groepen.

Uit diverse onderzoeken onder (oudere) allochtonen blijkt dat Turken en Marokkanen hun gezondheid veel vaker als slecht ervaren dan Surinaamse, Antilliaanse en autochtone Nederlanders.⁴ Dit vindt bevestiging in de recentste peilingen (bijlage 5.7). Zij rapporteren ook veel vaker last te hebben van ziekten en/of chronische aandoeningen. Deze subjectief slechte gezondheid wordt niet duidelijk bevestigd door gezondheids-indicatoren, zoals door artsen vastgestelde aandoeningen, gebruik van ziekenhuis of specialist en sterftcijfers (Dagevos 2001).

Vrouwen voelen zich psychisch ongezonder dan mannen. Vrouwen rapporteren ook meer psychische klachten, maar het gediagnosticeerde aantal mannen en vrouwen met psychische stoornissen is ongeveer gelijk (Garssen en Hoeymans 2002; CBS 2003a). Alleenstaanden hebben een slechtere geestelijke gezondheid dan samenwonenden, met name de gescheiden en verweduwde mensen voelen zich geestelijk minder gezond (Garssen en Hoeymans 2002). Ook mensen van 65 jaar en ouder geldt dat en dat wordt niet geheel verklaard door verweduwing, want samenwonende ouderen rapporteren eveneens een slechtere geestelijke gezondheid.

Laagopgeleiden en mensen met een laag inkomen voelen zich geestelijk slechter dan mensen uit hogere sociaal-economische klassen. Laagopgeleiden hebben anderhalf tot tweemaal meer kans op een psychische stoornis dan hoger opgeleiden. Ook bewoners van stedelijke gebieden zijn psychisch ongezonder (Garssen en Hoeymans 2002).

Welbevinden

Naast de besproken levensverwachting bij geboorte, de lichamelijke gezondheidstoestand en psychische klachten is de zogenoemde maat voor de gezondheidgerelateerde kwaliteit van leven ontwikkeld, die de gevolgen van (on)gezondheid voor het dagelijks functioneren in kaart brengt. Welbevinden wordt hier gedefinieerd als het (ervaren) lichamenlijk, psychisch en sociaal functioneren in het dagelijks leven (vgl. WHO 2001).

Het welbevinden van de Nederlanders is tussen 1996 en 2001 toegenomen (bijlage 5.8). Het lichamenlijk welbevinden nam meer toe dan het geestelijke. Begin jaren negentig was het lichamenlijk welbevinden van Nederlanders lager dan van Fransen, Italianen, Denen, Britten, Zweden, Noren, Spanjaarden en Duitsers. Wat het geestelijk welbevinden betreft, bevonden Nederlanders zich in de middenmoot van deze groep (bijlage 5.9). Opvallend is dat het lichamenlijk welbevinden van ouderen meer toenam dan dat van jongeren. Daarentegen zijn ouderen de enige groep waarin het geestelijk welbevinden licht afnam.

In tabel 5.2 is de meest recente stand van zaken opgemaakt van het lichamenlijk en geestelijk welbevinden van sociale groepen in de bevolking.⁵ Bij de meeste genoemde sociale groepen vertaalt een slechtere gezondheid zich in een slechter welbevinden. Vrouwen hebben een slechter welbevinden dan mannen. Het welbevinden van lagere sociaal-economische groepen is slechter dan van hogere groepen, vooral tussen de inkomensgroepen zijn de verschillen groot.

Er zijn enkele opvallende uitzonderingen. Ten eerste valt op dat ongezondheid bij mensen van 65 jaar en ouder wel negatieve gevolgen heeft voor hun lichamenlijk maar niet voor hun geestelijk welbevinden. Dit geldt overigens tot op zekere leeftijd. Het geestelijk welbevinden van ouderen neemt na het passeren van de 75 jaar wel zichtbaar af (RIVM2002).

Mensen met lichamelijke beperkingen hebben, zoals te verwachten, een laag lichame-lijk welbevinden. Veel mensen met beperkingen zijn ouder. Bij beide groepen is het welbevinden laag. Het lichame-lijk welbevinden van mensen met beperkingen is echter aanzienlijk slechter dan van de gemiddelde oudere. En terwijl het geestelijke onwelbevinden van ouderen niet verschilt van dat van de gemiddelde burger, hebben ernstig lichame-lijk beperkten het slechtste geestelijk welbevinden in de bevolking. In de volgende paragraaf komt dit in meer detail aan de orde.

Tabel 5.2 Lichame-lijk en geestelijk welbevinden van groepen in de bevolking van 12 jaar en ouder, 2001 (verschillen in procentpunten met gemiddelde in de bevolking)

	lichamelijk welbevinden ^a	geestelijk welbevinden ^b
geslacht		
man	1	1
vrouw	-1	-1
leeftijd	*	*
< 18 jaar	4	2
18-34 jaar	3	-1
35-64 jaar	0	0
≥ 65 jaar	-6	0
opleidingsniveau	*	
laag	-1	0
middelbaar	1	0
hoog	2	1
inkomen	*	*
kwartiel 1	-4	-3
kwartiel 2	0	0
kwartiel 3	1	1
kwartiel 4	2	1
beperkingen (OECD-maat)	*	*
geen	3	1
licht	-3	-1
matig	-11	-3
ernstig	-15	-5
totaal	0	0

* Significant $p < 0,05$ na multivariate controle voor andere sociale kenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding, inkomen, inkomensbron, huishoudensvorm en stedelijkheid).

Gebruikte maten:

a Physical component summary SF-12; Ware et al. (2002); Botterweck et al. (2003)

b Mental component summary SF-12; Ware et al. (2002); Botterweck et al. (2003)

Bron: CBS (POLSi01) SCP-bewerking

5.3 *Het welbevinden van mensen met beperkingen*

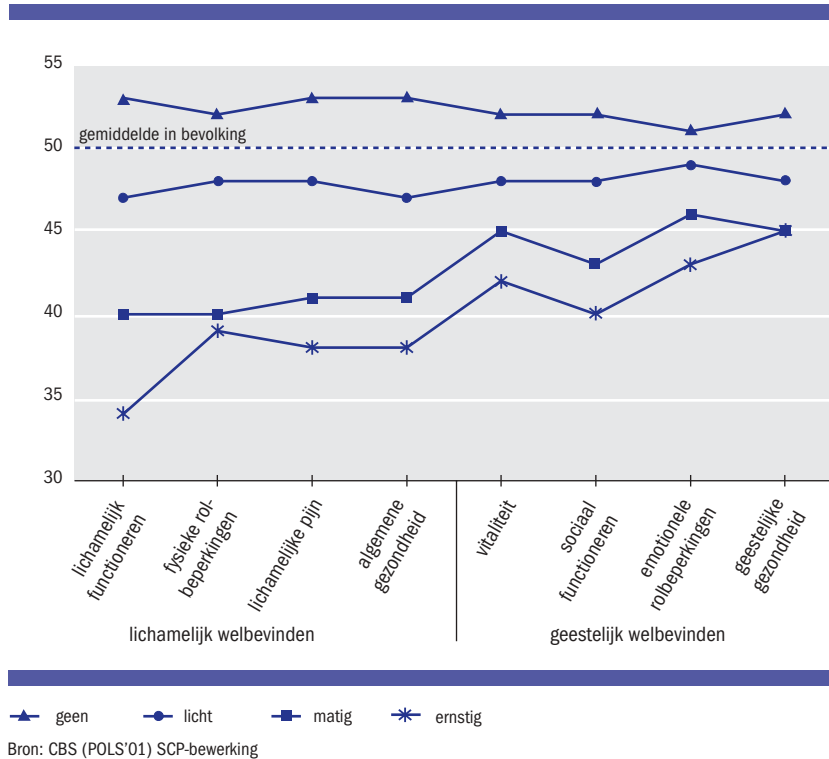
Mensen met matige of ernstige lichamelijke beperkingen behoren tot de groep met het laagste welbevinden in de Nederlandse samenleving (zie tabel 5.2). De overheid voert de laatste jaren een actief beleid om de kloof in levenskwaliteit tussen mensen met beperkingen en andere burgers te verkleinen. Denk bijvoorbeeld aan de reïntegratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt, fiscale tegemoetkomingen, het bouwen van aangepaste woningen en het toegankelijk maken van openbare gebouwen voor rolstoelgebruikers. Ook op de beleidsterreinen onderwijs, vervoer, cultuur en natuurlijk zorg zijn tal van maatregelen genomen om gehandicapten en chronisch zieken kansen te geven hun sociale nadelen te verminderen en daarmee hun welbevinden te bevorderen.

Kwaliteit van leven kent een gedrags- en een belevingscomponent. De maatschappelijke participatie van mensen met beperkingen is bijvoorbeeld in hun gedragingen observeerbaar. Hierover heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) recentelijk uitvoerig gerapporteerd (De Klerk 2002). Het welbevinden belicht de belevingszijde van de kwaliteit van leven. Hier wordt ingegaan op de samenhang tussen welbevinden enerzijds en de ernst, de duur en het type lichamelijke beperkingen anderzijds.

Ernst van de beperking

Het welbevinden van personen neemt af naarmate hun lichamelijke beperking ernstiger is (tabel 5.2). Opvallend is dat de verschillen in geestelijk welbevinden niet zo groot zijn als die in lichamelijk welbevinden (zie bijlage 5.10).⁶ Wanneer men het lichamelijk functioneren, dat per definitie relatief slecht is bij lichamelijk gehandicapten, buiten beschouwing laat en zuiver kijkt naar de gevolgen van de beperkingen voor het dagelijkse functioneren, dan is het lichamelijk welbevinden (lichamelijke rolbeperkingen, pijn, ervaren gezondheid) lager dan het geestelijk welbevinden (vitaliteit, sociaal functioneren, emotionele rolbeperkingen, geestelijke gezondheid) (zie figuur 5.1). Een verklaring kan zijn dat de lichamelijke gevolgen van de handicap – bijvoorbeeld vermoeidheid en pijn maar ook het (betrekkelijk) moeilijk voortbewegen en het uitvoeren van arbeid – zich minder laten compenseren dan de geestelijke gevolgen. Gehandicapten en chronisch zieken ontwikkelen allerlei strategieën om niet ongelukkig te worden, om vriendschappen te onderhouden en niet in geestelijke crises te geraken.

Figuur 5.1 Domeinen van lichamelijk en geestelijk welbevinden naar de ernst van lichamelijke beperkingen, 2001 (schaalscores)



Gehandicapten en chronisch zieken zijn weinig neerslachtiger of somberder dan de gemiddelde Nederlander. De verschillen in geestelijk welbevinden tussen personen met en zonder beperkingen zijn relatief klein (bijlage 5.10). De grootste verschillen doen zich voor op het domein van het sociale functioneren (zie figuur 5.1). Dit hangt vermoedelijk samen met de gesignaleerde lage sociale participatie van mensen met beperkingen (De Klerk 2002).

Tijdelijke en langdurige beperkingen

Mensen met tijdelijke beperkingen hebben een lager lichamelijk welbevinden dan mensen zonder beperkingen (bijlage 5.11). Dat is voornamelijk laag door de tijdelijke belemmeringen in het uitvoeren van dagelijkse werk. Daarnaast is het hebben van pijn een bron van onwelbevinden. Het lichamelijk welbevinden van mensen met langdurig beperkingen is echter nog lager dan dat van tijdelijk beperkten. Dit duidt erop dat de negatieve gevolgen op langere termijn zwaarder gaan wegen. Een tijdelijke beperking als gevolg van bijvoorbeeld een gebroken been is nog te overzien en zal het lichamelijk welbevinden minder schaden dan bijvoorbeeld een reumatische aandoening.

Het geestelijk welbevinden van personen met tijdelijke beperkingen verschilt weinig van dat van de gemiddelde burger en van langdurig gehandicapten (bijlage 5.11).

Typen langdurige beperkingen

Globaal zijn er drie groepen langdurig beperkten te onderscheiden: mensen met zintuiglijke beperkingen (horen en zien), mensen met bewegingsbeperkingen en mensen met beperkingen in de basale zelfverzorging. Deze ondervinden verschillende gevolgen voor hun lichamelijk en geestelijk welbevinden. De ernst van de beperking speelt daarbij een grote rol.

Beperkingen in het voortbewegen en de zelfverzorging hebben de grootste gevolgen voor het lichamelijk welbevinden van mensen (bijlage 5.12). Deze tasten de fysieke autonomie aan. Men is afhankelijk van de omgeving voor het opstaan, wassen, aankleden, voor het verrichten van arbeid en huishoudelijk werk, enzovoort.

De verschillen in geestelijk welbevinden tussen de vier graden van beperking zijn klein, met uitzondering van de ernstigste. Het geestelijk welbevinden van mensen met ernstige gehoorproblemen is laag (bijlage 5.13). Doofheid vermindert de communicatie en het vermogen tot sociaal functioneren. Ook mensen met ernstige beperkingen in hun zelfverzorging hebben een laag geestelijk welbevinden. Hun verminderde autonomie drukt hier zwaar op.

5.4 Gebruik en aanbod van zorg

Hier wordt een overstap van gezondheid naar zorg gemaakt. In de volgende paragrafen staat een publiek belang, waar de overheid zich de borger van ziet, centraal: de toegang tot zorg. Eerst volgt een schets van de context aan de hand van cijfers over het zorggebruik en het aanbod van personeel en vervolgens komt de huidige stand van de wachtlijsten aan bod.

Gebruik

Tabel 5.3 en bijlagen 5.14 en 5.15 geven het gebruik weer van diverse zorgvormen naar een aantal achtergrondkenmerken. Vrouwen, ouderen en alleenstaanden maken relatief veel gebruik van alle onderscheiden vormen. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor mensen uit lagere sociaal-economische groepen in vergelijking met mensen uit hogere groepen; mensen met een lage opleiding, een laag inkomen of een uitkering maken het meest gebruik van bijna alle vormen van zorg. Allochtone Nederlanders, vooral Turken, bezoeken vaker de huisarts en gebruiken meer medicijnen dan autochtonen (niet in tabel). Dit hogere huisartsbezoek werkt niet door in een hoger gebruik van andere medische voorzieningen zoals de specialist en het ziekenhuis. Het is wellicht eerder een gevolg van het somatiseren van psychosomatische klachten of van niet-begrepen diagnose, therapie of medicatie, dan van een slechtere gezondheids-toestand (Dagevos 2001).

Tabel 5.3 Gebruik van medische voorzieningen naar een aantal achtergrondkenmerken, 2001 (in procenten, horizontaal gepercenteerd)

	huisarts (in 2 maanden)	specialist (in 2 maanden)	ziekenhuis (in 1 jaar)	thuiszorg (in 1 jaar)
geslacht	*	*	*	*
man	30	15	5	2
vrouw	57	18	7	6
leeftijd	*	*	*	*
< 18 jaar	28	10	3	0
18-34 jaar	33	12	4	3
35-64 jaar	37	16	5	2
≥ 65 jaar	48	30	13	14
opleiding				*
laag	39	18	7	6
middelbaar	36	16	5	3
hoog	33	15	5	2
nettohuishoudensinkomen				*
laagste 25%	44	20	10	9
25%-50%	37	16	6	3
50%-75%	33	16	4	2
hoogste 25%	34	17	5	1
type huishouden		*		*
alleenwonend	41	21	9	11
meerpersoonshuishouden met minderjarige kinderen	32	12	5	3
meerpersoonshuishouden zonder minderjarige kinderen	38	19	6	3
eenoudergezin	39	15	5	3
totaal	37	16	6	4

* Significant $p < 0,05$ na multivariate controle voor de andere sociale kenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding, inkomen en huishoudensvorm).

Bron: CBS (POLS'01) SCP-bewerking

Het gebruik van het ziekenhuis neemt af; er kan gesproken worden van een verschuiving van klinische opname naar opname in dagverpleging en poliklinische zorg. Het aantal ziekenhuizen, bedden, opnamen en verpleegdagen in ziekenhuizen nemen eveneens in de laatste tien jaar voortdurend af, evenals de verpleegduur en de bezettingsgraad.

Anders is het bij de instellingen voor verstandelijk gehandicapten, verpleeg- en verzorgingshuizen; daar is er voor alle genoemde kenmerken sprake van een toename, behalve voor de bezettingsgraad (CBS 2003b). Het toegenomen aantal mensen in de zorg van verpleeghuizen komt voor het grootste deel voor rekening van extramurale

dienstverlening door die verpleeghuizen. De toename van het aantal cliënten van verzorgingshuizen is zelfs geheel het gevolg van de toegenomen extramurale zorg: het aantal bewoners nam de afgelopen jaren af, het aantal klanten voor extramurale zorg en met name voor dagverzorging nam sterk toe (College bouw ziekenhuisvoorzieningen 2002; CBS 2003b).

Aanbod

Het gebruik van zorg wordt weerspiegeld in de cijfers over aanbod, werkgelegenheid en productie in de zorg. De werkgelegenheid in de zorgsector is in vergelijking met die in de andere onderdelen van de quartaire sector hoog (Kuhry en Van der Torre 2002). Het productievolume is in de periode 1990-2000 gestegen in de diverse zorgvormen, met uitzondering van de verzorgingshuizen. In de laatste paar jaren van de vorige eeuw was er echter een daling van het volume in de ziekenhuiszorg en de geestelijke gezondheidszorg (ggz) (bijlage 5.16). Het aantal beroepsbeoefenaren en andere in de zorg werkzame personen is de laatste jaren vrijwel overal toegenomen (Hingstman et al. 2002). Dat geldt ook voor het aantal bezette arbeidsplaatsen. In de instellingen is er niet alleen absoluut maar ook gerelateerd aan het aantal verpleegdagen, sprake van een toename (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Bezette arbeidsplaatsen in enkele zorginstellingen, 1990-2000 (in absolute aantallen)

	1990	1995	1998	1999	2000
ziekenhuizen^a					
bezette arbeidsplaatsen	137.300	138.100	151.900	152.600	153.100
per 1000 verpleegdagen ^b	8,4	9,3	10,4	10,9	11,5
verstandelijk gehandicapten					
bezette arbeidsplaatsen	32.200	37.000	41.900	.	.
per 1000 verpleegdagen ^b	3,0	3,2	3,2	.	.
verpleeghuizen					
bezette arbeidsplaatsen	58.300	64.500	71.300	73.300	76.700
per 1000 verpleegdagen ^b	3,4	3,5	3,4	3,6	3,7
verzorgingshuizen					
bezette arbeidsplaatsen	53.900	53.100	55.500	56.000	56.500
per 10 bewoners ^b	4,3	4,8	5,2	5,2	5,4
thuiszorg					
bezette arbeidsplaatsen	.	.	63.800	66.700	70.400
per 1000 zorguren ^b	.	.	1,1	1,0	1,1

a Algemene, academische en categoriale ziekenhuizen.

b Inclusief correctie arbeidsduur.

Bron: CBS/VWS (2000 en 2002) SCP-bewerking

Het personeelsbestand in de ziekenhuizen is weliswaar maar weinig toegenomen, maar het gebruik nam af, zodat er per saldo een flinke toename van het personeel ten opzichte van het aantal verpleegdagen resulteert.⁷ De extra middelen die in die jaren zijn ingezet voor het bestrijden van wachtlijsten, c.q. voor productiestijging, zijn hier vermoedelijk besteed aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van het personeel en aan de kwaliteit van de dienstverlening (Kuhry en Van der Torre 2002). In de andere zorgsectoren met een absoluut en relatief wat toenemend personeels-bestand, heeft het stijgende productievolume de vraag kennelijk niet kunnen bijhouden: er is weliswaar in veel sectoren een daling van het aantal wachtenden maar de wachttijden zijn nog aanzienlijk (zie § 5.5).

Het aantal beroepsbeoefenaren nam de afgelopen tien jaar eveneens toe (tabel 5.5), maar omdat ook de bevolking en het aandeel ouderen in de bevolking groeide, was ook deze toename niet overal toereikend om aan de toegenomen vraag te voldoen. Van belang is daarbij dat de veranderde zorgvraag van met name gehandicapten en ouderen (naar meer kwaliteit, service en begeleiding) tot de inzet van zwaardere en arbeidsintensievere zorg noopt. Vooral in de eerstelijnszorg leidt dit tot taakverzwaring. Er zijn in het land allerlei initiatieven gaande om dit probleem het hoofd te bieden en te voorkomen dat de kwantiteit en kwaliteit van de eerstelijnszorg wordt aangetast (Vulto en Buytendijk 2003).

Tabel 5.5 Aantal beroepsbeoefenaren in de zorg in fte, totaal, per 100.000 inwoners en relatieve stijging, 1990-2000 (in absolute aantallen en procenten)

	1990	1995	2000	stijging (in %)	gecorrigeerde stijging ^a (in %)
huisartsen					
totaal	6.782	7.148	7.735		
per 100.000 inwoners	46	46	49	7	4
specialisten					
totaal	7.560	7.870	8.367		
per 100.000 inwoners	51	51	53	4	-1
tandartsen					
totaal	7.143	7.293	7.425		
per 100.000 inwoners	48	47	47	-2	-5
fysiotherapeuten					
totaal	9.838	11.708	12.311		
per 100.000 inwoners	66	76	78	17	14
verzorgers thuiszorg^b					
totaal	56.016	62.660	69.892		
per 100.000 inwoners	376	406	441	17	8
verzorgers intramurale ouderenzorg^b					
totaal	119.271	124.921	133.731		
per 100.000 inwoners	801	810	843	5	-7
verzorgers gehandicaptenzorg^b					
totaal	47.795	55.965	61.989		
per 100.000 inwoners	321	363	391	22	24

a Stijging gecorrigeerd voor veranderingen in (kosten van) het zorggebruik als gevolg van veranderingen in de bevolkingssamenstelling (vooral door vergrijzing).

b Inclusief correctie arbeidsduur.

Bron: CBS (GEKS'90-'00) SCP-bewerking

Knelpunten

Door de toename van de zorgvraag, het aantal indicaties en de zorgintensiteit zijn er ondanks het groeiende personeelsbestand nog steeds aanzienlijke personeelstekorten. Zorglijk in dit verband is de onvoldoende instroom in de zorgsector, zeker tegen de achtergrond van de vergrijzing van het personeelsbestand. Berekend werd dat de huidige instroom in de beroepen in de eerste lijn net voldoende is om de voorspelde uitstroom te compenseren, maar niet om aan de verwachte toekomstige vraag te voldoen (Van der Velden et al. 2002b). Ernstig is ook het hoge ziekteverzuim en de hoge WAO-instroom (bijlage 5.17). Daardoor is er minder productie mogelijk dan waarmee in theorie rekening werd gehouden.⁸

Een punt van aandacht is voorts dat er in de zorg veel vrouwen werkzaam zijn en, afgaande op gegevens over opleidingen, zal dat aantal in de toekomst nog toenemen; van de huisartsen, tandartsen, specialisten en apothekers in opleiding is momenteel respectievelijk 62%, 50%, 46% en 55% vrouw. Naar verwachting zal in 2010 van de huisartsen 46% en van de specialisten 37% van het vrouwelijk geslacht zijn. Vrouwen werken vaak parttime, hebben een hoger ziekteverzuim en hogere instroom in de WAO dan mannen. De gemiddelde leeftijd is momenteel hoog, vooral in de functies waar veel mannen te vinden zijn. Binnen afzienbare tijd is daar een relatief grote vervangingsvraag te verwachten (Hingstman et al. 2002). Deze gegevens zijn van belang bij het plannen van de opleidingscapaciteit (Van der Velden et al. 2002a).⁹

Informele zorg

De tekorten in het aanbod van formele zorg door beroepsbeoefenaren en instellingen lijken in Nederland opgevangen te worden door informele zorgverlening. Volgens een recent onderzoek verleent naar schatting een kwart van de volwassen bevolking vrijwillig en onbetaald hulp bij het dagelijks functioneren aan 'personen uit het sociale netwerk die – door welke oorzaak dan ook – vrij ernstige lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen hebben' (Timmermans 2003). Deze informele zorg, ook wel mantelzorg genoemd, wordt het meest, maar zeker niet uitsluitend verleend door vrouwen, vaak van middelbare leeftijd, met kenmerken die niet veel afwijken van het gemiddelde in Nederland. Driekwart van degenen die iemand informele hulp geven, doet dat langer dan drie maanden, en de helft acht of meer uren per week. Informele hulp komt veel terecht bij oudere vrouwen (65+) met een relatief laag opleidingsniveau en inkomen. Zij zijn veelal ernstig beperkt, hebben een grote hulpbehoefte en de informele hulp is eigenlijk onmisbaar.

Het jaervolume aan informele zorg is een veelvoud van het aantal uren thuiszorg dat de respondenten in het eerdergenoemde onderzoek ontvingen; veel hulpbehoevenden krijgen driemaal zoveel informele zorg als thuiszorg. Het werk van professionele en van informele verzorgers lijkt elkaar eerder aan te vullen dan te substitueren. Het onderzoek wijst uit dat informele verzorgers veel behoefte hebben aan (extra) thuiszorg; als aan deze behoefte zou worden voldaan zou het jaervolume aan thuiszorg aanzienlijk moeten toenemen (Van Campen et al. 2001). Door de inzet van de

informele verzorgers worden veel kosten bespaard. De onderzoekers schatten dat zij in zeker enkele honderdduizenden gevallen een beroep op publiek gefinancierde zorg (thuiszorg, tehuis- of ziekenhuisopname) voorkomen (Timmermans 2003).

5.5 Wachten op zorg

De toenemende vraag naar zorg bij het beperkte aanbod uit zich in het bekendste probleem in de zorg: de wachtlijsten. In een recent rapport van IGZ/vws wordt erop gewezen dat het in de discussie over wachtlijsten en in de registratie daarvan gaat om de zogenoemde electieve zorg, dat wil zeggen zorg met een afspraak vooraf, zonder acute gezondheidsbedreiging. Voor de acute zorg is er geen landelijke registratie van wachtlijsten en wachttijden, en normaal gesproken is er ook geen sprake van wachten op acute zorg (Bon en Van der Maten 2002).

Tabel 5.6 omvat voor een aantal zorgsectoren een overzicht van de op dit moment bekende wachtlijstgegevens. Deze gegevens zijn de laatste jaren verbeterd maar, evenals in het overzicht dat in *De sociale staat van Nederland 2001* (SSN 2001) werd gepubliceerd, lang niet alle even compleet. Ze zijn wel voldoende betrouwbaar om een indruk te geven van de omvang en aard van de problematiek. De gegevens betreffen alle wachtenden, dus ook patiënten die zelf uitstel van behandeling verkiezen en zogenoemde voorzorgsindicaties.

Opmerkelijk is dat er, afgaande op de op dit moment bekende cijfers, een ommekeer lijkt te hebben plaatsgevonden. Bij de curatief-somatische zorg en in de sector verpleging en verzorging was er het afgelopen jaar een afname van het aantal wachtenden. Een vergelijking van de huidige registratiegegevens met die uit de vorige editie brengt de daling in beeld (tabel 5.6). In de ggz zijn de wachtlijsten tussen 2001 en 2002 licht gegroeid, maar de nieuwste cijfers geven aan dat er zich in het afgelopen jaar een daling heeft voorgedaan. In de sector gehandicaptenzorg is er echter sprake van een behoorlijke toename van het aantal wachtenden, terwijl zich daar eerder juist een afname leek aan te kondigen (SCP 2002). Deze toename is het gevolg van de sterk gestegen vraag. In de sector verstandelijk gehandicapten is de vraag naar zorg en het aantal indicaties met meer dan 50% toegenomen (CVZ 2003). Deze toename is wellicht nog niet ten einde¹⁰ en is voor het College voor zorgverzekeringen aanleiding om in 2003 de ontwikkelingen nog frequenter en indringender te gaan volgen (Van der Elst 2003).

De wachttijden zijn bij alle zorgsoorten nog steeds aanzienlijk. De zogenoemde Treeknormen¹¹ worden nog lang niet voor iedereen overal gehaald.

Tabel 5.6 Gegevens over wachtlijsten voor enkele sectoren van zorg, 2002

zorgsector	aantal wachtenden, afgerond op honderdtallen (toe/afname t.o.v. SSN 2001)	toe- of afname in één jaar (%)	gemiddelde wachttijd (in weken)	Treeknorm (weken)	percentage dat langer wacht dan de Treeknorm
curatief-somatische zorg (november.2002)	144.000 (-2,5%)				
waarvan: klinisch	62.600	-17%	1-28 ^a	5-7	3-79 ^b
dagbehandeling	81.400	-7%	1-13 ^a	5-7	2-73 ^b
verpleging en verzorging (1-11-2002)	74.400 (-9,5%)	-17	41		
waarvan: zorg thuis	31.900	-20	17-53 ^c	6	72
in verzorgingshuis	33.000	-9	60 ^c	13	80
in verpleeghuis	9.500	-17	29(som) ^c 35 (p.g) ^c	6	80
verstandelijk gehandicapten (31-12-2002)	15.500 (+20%)	+38			
personen					
zorgproduct					
waarvan: dagbesteding	3.600	+30	32 ^d	6	89 ^m
begeleiding	4.400	+58	20-24 ^{d, e}	6	85 ^m
wonen	6.000	+19	52 ^d	12	87 ^m
kort verblijf	3.600	+52	27 ^d	6	89 ^m
pgb-vg	600	-25	8-51 ^{d, f}	6	70 ^m
anders	3.600	+51	20-33 ^{d, h}	6	88 ^m
lichamelijk gehandicapten (31-12-2002)	2.000 (+18%)	+23 ⁱ			
personen					
zorgproduct					
waarvan: dagbesteding	900	+32 ⁱ	26 ^d	6	85 ^m
begeleiding	600	+29 ⁱ	30-32 ^{d, j}	6	88 ^m
wonen	700	+22 ⁱ	43 ^d	12	84 ^m
kort verblijf	300	+48 ⁱ	25 ^d	6	86 ^m
anders ^g	100	+25 ⁱ	12-35 ^{d, k}	6	86 ^m
ggz (1-1-2002)	21.900 (+3%)	-7			
instellingenl					
waarvan: extramuraal	16.900	.	17 ^c	6	63
semi-muraal	700	.	14 ^c	6	55
intramuraal	2.500	.	12 ^c	7	53
beschermd wonen	1.400	.	16 ^c	13	74
onbekend	400	.	48 ^c	.	.
vrijgevestigde psychotherapeuten en psychiaters	4.600	-16	10 ^c		53
forensische psychiatrie	700	+49	12 ^c	.	47
totaal aantal wachtenden	263.100 (-4%)				

Tabel 5.6 (vervolg) Gegevens over wachtlijsten voor enkele sectoren van zorg, 2002

- a Zogenoemde historische wachttijd, d.w.z. de gemiddelde wachttijd van patiënten die in oktober 2002 in behandeling zijn genomen.
- b Afhankelijk van het specialisme.
- c Gemiddelde wachttijd op peildatum; afhankelijk van het product.
- d Mediane wachttijd.
- e Begeleiding cliënt 24 weken, begeleiding ouders/gezin 20 weken.
- f Afhankelijk van de budgetcategorie. Er zijn dertien budgetcategorieën.
- g Onderzoek en advies, behandeling/therapie, behandeling met verblijf.
- h Onderzoek en advies 20 weken, behandeling met verblijf 33 weken, behandeling en therapie 27 weken.
- i Toe/afname in een half jaar sedert 1-7-2002.
- j Begeleiding cliënt 32 weken, begeleiding ouders/gezin 30 weken.
- k Onderzoek en advies 35 weken, behandeling met verblijf 33 weken, behandeling en therapie 12 weken.
- l Inclusief verslavingszorg
- m SCP-berekening.

Bron: Talma en Pieter (2003); IJland (2003); ZRS (2003); VWS (2003b, 2003c) SCP-bewerking

In de curatief-somatische zorg zijn er acht specialismen waar meer dan 20% van de klanten langer dan zes weken moet wachten op opname; in geval van dagbehandeling geldt dat voor elf specialismen. Vooral voor de specialismen plastische chirurgie, orthopedie en oogheelkunde zijn de wachttijden lang (resp. 28, 14 en 14 weken voor klinische opname, 13, 9 en 13 voor dagopname). Bij specialismen die het vaakst te maken hebben met levensbedreigende aandoeningen zoals cardiologie, interne geneeskunde en longziekten, is de wachttijd gemiddeld een tot drie weken en hoeft een patiënt maar zelden langer dan de Treeknorm te wachten. Dat geldt ook voor de specialismen neurologie, reumatologie, dermatologie en kindergeneeskunde.

Aan de genoemde wachttijden gaat bovendien de tijd vooraf die een cliënt moet wachten voor het eerste bezoek aan de specialist (gemiddeld 3-11 weken), en de tijd die het kost om de betrokken indicatie te stellen.

Bij alle drie de zorgsoorten in de sector verpleging en verzorging is er een afname van de wachtlijsten, voor het eerst ook bij de verpleeghuiszorg. Dat neemt niet weg dat de wachttijden zorgelijk zijn. Een groot deel (44%) van de wachtenden wacht op een plaats in een verzorgingshuis, voor hen is de gemiddelde wachttijd het langst (60 weken). Bijna evenveel mensen wachten op zorg aan huis (43%). Ruim de helft (53%) van deze mensen wacht op huishoudelijke hulp; de gemiddelde wachttijd daarvoor is bijna een half jaar, voor alfhulp zelfs bijna een jaar. Niet alle wachtenden zijn geheel verstoken van zorg. Respectievelijk 42%, 65%, en 60% van de wachtenden op zorg thuis, in een verzorgingshuis of in een verpleeghuis krijgt een vorm van overbruggingszorg.

In de sector gehandicaptenzorg is er geen sprake van een afname maar juist van een behoorlijke stijging van het aantal wachtenden op zorg. Dit geldt voor zowel lichamelijk als verstandelijk gehandicapten en voor alle zorgproducten. Vooral sterk gestegen

zijn de wachtlijsten voor kort verblijf (logeren en weekendopvang), voor dagbesteding en, voornamelijk in de groep verstandelijk gehandicapten, voor andere ambulante zorgproducten zoals begeleiding, onderzoek en advies. De stijging van het aantal wachtenden op een woonvoorziening voor gehandicapten is wat minder aanzienlijk maar wel opmerkelijk; net zoals dat geldt voor het wachten op intramurale verpleging en verzorging, zijn wel de wachttijden hier zeer lang, evenals voor de dagbesteding.

In de geestelijke gezondheidszorg (ggz) wacht men het vaakst op extramurale dienstverlening en het langst op een plek waar men beschermd kan wonen. Vooral volwassenen (48 weken) en ouderen (53 weken) wachten lang op een plaats in een dergelijk project. Ook voor kinderen en jeugd is deze wachttijd lang (23 weken), evenals de wachttijd voor jeugdige geïndiceerden voor een plaats in een intramurale instelling (24 weken). De Treeknormen worden in de ggz dan ook niet gehaald: voor alle ggz-zorgsoorten geldt dat meer dan de helft van de klanten op 1 januari 2002 al langer wachtte dan de norm. Voor de ggz zijn ook de voorafgaande wachttijden bekend: gemiddeld 7 weken tot aan het eerste contact met de hulpverlener en soms een zeer lange tijd, gemiddeld 15 weken, voor het stellen van de indicatie (niet in tabel weergegeven).

Kanttekeningen bij de wachtlijsten

De wachtlijsten zijn de laatste jaren min of meer synoniem geworden met problemen in de zorg. Bij het zien van wachtlijsten als groot probleem zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

Wachtlijsten zijn registraties van wachtenden voor niet-acute zorg. Wie acuut hulp nodig heeft, komt niet op een wachtlijst. De gebruikers van niet-spoedeisende medische zorg zijn niet ontevreden over de wachttijden. Uit onderzoek van het SCP onder gebruikers van ziekenhuizen en medisch specialisten blijkt dat mensen het acceptabel vinden om gemiddeld respectievelijk 17 en 20 dagen te wachten op deze vormen van zorg, en dat zij in werkelijkheid gemiddeld 23 dagen moesten wachten. Maar de meesten hebben daar vrede mee (Van Campen en Timmermans 2003; Timmermans et al. 2002). Ook heeft het wachten op een operatieve behandeling voor de meesten weinig gevolgen (Wigersma et al. 2003).

In de sector verpleging en verzorging voldoet voor veel van de wachtenden op intramurale zorg de overbruggingszorg goed, mede omdat een aanzienlijk deel van hen zich heeft laten indiceren uit voorzorg (Taskforce 2002: 5).¹² Uit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van degenen die op een wachtlijst staan voor een verzorgingshuis, afhaakt op het moment dat zij aan de beurt zijn (De Boer en Ydema 2003; Van Eijk en Miedema 2001).

Als oplossing voor de wachtlijsten wordt wel gedacht aan zorg in het buitenland. Sinds de eenwording van Europa lijkt deze mogelijkheid een reële optie, zeker na een aantal relevante uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Wanneer tijdige levering van zorg niet mogelijk is, mogen verzekeraars grensoverschrijding niet weigeren. De

Nederlandse zorgconsument lijkt echter vooralsnog niet zo erg bereid tot zorg vanuit het buitenland, en zelfs ook nauwelijks tot Nederlandse zorg vanuit een andere dan de eigen regio (Brouwer et al. 2002). Veel zorg leent zich daar ook niet echt voor (woonvoorzieningen, verpleging en verzorging, ggz), maar voor sommige medisch specialismen, vooral die met een lange wachttijd (orthopedie, oogheelkunde, plastische chirurgie), is behandeling elders in Nederland of in het buitenland heel wel denkbaar.

Overigens komt de ergernis over wachtlijsten pas op de zevende plaats in een recent onderzoek naar de ‘grootste zorgfrustraties van de consument’. Veel irritanter vindt de gebruiker de bureaucratie in de gezondheidszorg (Consumentenbond 2002).

5.6 Slotbeschouwing

Nederlanders leven steeds langer maar krijgen in de laatste levensjaren wel meer te maken met ziekte. De vermindering van sociaal-economische verschillen in gezondheid lijkt een moeilijk haalbare beleidsdoelstelling. De gezondheidsverschillen tussen lagere en hogere inkomensgroepen zijn in de laatste tien jaar niet afgenomen. Extra aandacht verdient het beleid om de kwaliteit van het leven van gehandicapten en chronisch zieken te verbeteren. Hoewel het welbevinden van Nederlanders in het algemeen is toegenomen, blijft dat van mensen met beperkingen veel slechter. De gevolgen van ziekte en handicap beïnvloeden met name het lichamelijk welbevinden. Het geestelijk welbevinden van mensen met beperkingen verschilt weinig van dat van de gemiddelde burger.

De toename van de welvaart in de afgelopen tien jaar ging samen met een toename in het zorgaanbod en de laatste jaren ook met een afname van de meeste wachtlijsten in de zorg. Beide ontwikkelingen gingen gepaard met een toename van de levensverwachting en het welbevinden, maar niet met een verbeterde gezondheidservaring. En niet iedereen profiteert in gelijke mate van de welvaart en het verbrede zorgaanbod. Mensen met beperkingen en personen uit de lage inkomensgroepen blijven achter in gezondheid en welbevinden. En de wachtlijsten in de gehandicaptensector zijn toegenomen.

Met de grootste en groeiende groep zorggebruikers, de ouderen, gaat het beter dan tien jaar geleden. Hun levensverwachting en gezondheid zijn licht verbeterd. Hun lichamelijk welbevinden is verbeterd. Het aanbod van extramurale ouderenzorg is toegenomen en de wachtlijsten zijn verkort. Meer mensen lijken ‘succesvol oud’ te worden. Maar er blijven kwetsbare groepen. De gezondheid en het welbevinden van ouderen met beperkingen en van ouderen met een laag inkomen verdienen extra aandacht van het beleid.

Noten

- 1 Om de rol van toezichthouder/waarborger te kunnen waarmaken, is er behoefte aan informatie. Voorzover deze informatie in Nederland wordt verzameld, gebeurt dat op verschillend niveau, door verschillende instanties, volgens verschillende tradities. De informatie is niet altijd vergelijkbaar, toegankelijk of relevant voor de overheid met het oog op haar rol van toezichthouder. Er wordt nu gezocht naar een samenhangend raamwerk van indicatoren om de stand van zaken op het gebied van de genoemde publieke belangen te registreren en evalueren, met andere woorden om het functioneren van het systeem inzichtelijk te maken (Delnoij et al. 2002).
- 2 Met name eigen betalingen en pakketmaatregelen raken de zorggebruiker direct. Nominale maatregelen (prijsdalingen) en doelmatigheidsprikkels voor aanbieders en verzekeraars hebben meer indirect gevolgen voor de consument, maar zijn wellicht moeizamer te realiseren.
- 3 Bijlage 5.2 laat een opmerkelijk snelle daling tussen 1995 en 1997 zien, wat nader onderzoek verdient. Er zijn verschillende verklaringen mogelijk. De daling valt samen met een wijziging in steekproeftrekking door het CBS in 1997. Perenboom et al (2002) suggereren dat door de nieuwe Regeling Hulpmiddelen uit 1996 hulpmiddelen gemakkelijker verkrijgbaar zijn. Deze compenseren ten dele de beperkingen in de mobiliteit van mensen.
- 4 Systematische informatie omtrent sterfte en gezondheid bij allochtonen ontbreekt, landelijk onderzoek is niet voldoende representatief. De beschikbare gegevens zijn grotendeels gebaseerd op kleinschalig kwalitatief onderzoek.
- 5 De verschillen in welbevinden zijn uitgedrukt in procentuele verschillen met het gemiddelde in de bevolking. Een 1 bij het lichamelijk welbevinden van mannen geeft aan dat het lichamelijk welbevinden van mannen gemiddeld een procentpunt boven het gemiddelde in de bevolking ligt (lees: de gemiddelde burger). Tevens is aangegeven of de verschillen significant zijn.
- 6 Ook wanneer men corrigeert voor het lichamelijk functioneren zijn de verschillen in lichamelijk welbevinden veel groter dan in geestelijk welbevinden (zie bijlage 5.10).
- 7 Mogelijk werd een deel van het personeel echter niet ingezet 'aan het bed', maar t.b.v. extramuraal dienstverlening, waarvoor op dit moment geen betrouwbare maat bestaat.
- 8 Vermindering van het ziekteverzuim in ziekenhuizen zal direct van invloed zijn op de wachtlijsten aldaar: 1% daling levert meer menskracht op dan er aan tekort wordt gemeld (Bon en Van der Maten 2002: 6)
- 9 De meest recente ontwikkelingen wijzen op een toenemende instroom in opleidingen voor zorgberoepen.
- 10 Er wordt een verder toenemend gebruik van gehandicaptenzorg verwacht. Bovendien zal de functiegerichte indicering die per 1 april 2003 voor de AWBZ geldt, mogelijk consequenties hebben voor het aantal indicaties voor gehandicaptenzorg (CVZ 2002).
- 11 De Treeknormen geven aan binnen welke termijn voor 80% van de cliënten een afspraak, indicatie en behandeling moet zijn gerealiseerd, en welke de maximale termijn is waarbinnen echt iedereen geholpen moet zijn.
- 12 Dat zal binnenkort niet meer voorkomen. Volgens nieuwe indicatievoorschriften mogen er alleen mensen op een wachtlijst, die ook echt onmiddellijk willen worden opgenomen.

Literatuur

- Boer, A. de en G. Ydema (2003). *Nu wachten voor later*. Leeuwarden: De Friesland.
- Bon, R. en M. van der Maten (2002). *Wachttijden in ziekenhuizen*. Verslag van een verkenning naar de praktijk van ziekenhuizen en verzekeraars. Den Haag: Inspectie voor de gezondheidszorg/ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Botterweck et al. (2003). *Plausibiliteit nieuwe metingen algemene gezondheid en leefstijlen 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Brouwer, W.B.F., N.J.A van Exel en A.P. Stoop (2002). 'Grensoverschrijdende zorg niet in trek'. In: *ESB*, 11 januari, p. 30-31.
- Bijl, R.V., G. van Zessen en A. Ravelli (1997). 'Psychiatrische morbiditeit onder volwassenen in Nederland: het NEMESIS-onderzoek. II. Prevalentie van psychiatrische stoornissen'. In: *Nederlands tijdschrift voor geneeskunde*, 141, p. 2453-2460.
- Campen, C. van, G. van Gameren en I. Woittiez (2001). 'Stuwmeer van klanten; verborgen vraag in de thuiszorg'. In: *Zorgvisie* (12) p. 32-33.
- Campen, C. van, en J. Timmermans (2003). 'Op papier lijkt het erger dan het is'. In: *Zorgvisie* (1) januari 2003, p. 16.
- CBS (2003a). *Vrouwen hebben meer gezondheidsklachten ondanks gezondere leefstijl* (persbericht PBo3-106, 11 juni 2003; zie: <http://www.cbs.nl/nl/publicaties/persberichten/2003/pbo3n106.pdf>).
- CBS (2003b). *Statistisch jaarboek 2003*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS/vws (2000). *Vademecum gezondheidsstatistiek*. Voorburg/Heerlen/Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- CBS/vws (2002). *Vademecum gezondheidsstatistiek*. Voorburg/Heerlen/Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- College bouw ziekenhuisvoorzieningen (2003). *Op tijd bouwen voor ouderen*. Utrecht: College bouw ziekenhuisvoorzieningen.
- Consumentenbond (2002). *Zwartwitboek: 'Vastgelopen in de zorg'. De grootste zorgfrustraties van consumenten in kaart*. Den Haag: Consumentenbond.
- CVZ (2003). *Kernmonitor ZRS 1996-2003*. Amstelveen: College voor zorgverzekeringen.
- Dagevos, J. (2001). *De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland*. Stand van zaken, ontwikkelingen en informatielacunes. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (voorstudie).
- Delnoij, D.M.J., A.H.A. ten Asbroek, O.A. Arah, T. Custers en N.S. Klazinga (2002). *Bakens verzetten. Naar een Nederlands raamwerk van prestatie-indicatoren voor de gezondheidszorg*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Elst, A. van der (2003). 'Tekort aan woningen leidt tot wachtlijsten'. In: *cvz magazine*, januari 2003, p. 8-9.
- Eijk, L.M. van en I. Miedema (2001). *Ouderen op de wachtlijst nader bekeken*. Groningen: Provinciaal ontwikkelingsinstituut zorg en welzijn Groningen.
- Garssen, A.A. en N. Hoeymans (2002). 'Neemt het aantal mensen met psychische problemen toe of af?' In: *Volksgezondheid toekomst verkenning*. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (<<http://www.nationaalkompas.nl>> Gezondheidstoestand\Functioneren en kwaliteit van leven\Psychische gezondheid, 15 november 2002).
- Hingstman, L., R.J. Kenens, W. van der Windt, H.F. Talma, H.E. Meihuizen en E.J.C. Josten (2002). *Rapportage arbeidsmarkt zorg en welzijn 2002*. Tilburg/Utrecht: OSA/NIVEL/Prismant (OSA-publicatie ZW36).

- Klerk, M.M.Y. de. (red.) (2002). *Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/10).
- Konings-Dalstra, J.A.A., A.E. Kunst, J.J.M. Geurts en F.J.M. Frenken (2000). *Monitoring van ontwikkelingen in sociaal-economische gezondheidsverschillen in Nederland aan de hand van cbs-persoonsenquêtes*. Rotterdam/Heerlen: iMGZ/Erasmus Universiteit Rotterdam/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Kuhry, B. en A. van der Torre (2002). *De vierde sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/15).
- Perenboom, R.J.M. (2002). *Trends in gezonde levensverwachting: Nederland 1983-2000*. Leiden: TNO (TNO-rapport PG/VGZ 2002.206).
- Programmacommissie SEGV II (2001). *Sociaal-economische gezondheidsverschillen: Van verklaren naar verkleinen. Deel 4*. Den Haag: ZonMw/Programmacommissie SEGV II.
- RIVM (2002). 'Gezondheid op koers?' In: *Volksgezondheid toekomst verkenning 2002*. Houten: Bohn, Stafleu Van Loghum.
- RIVM (2003). *Volksgezondheid toekomst verkenning*. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (<<http://www.nationaalkompas.nl>> 11 juni 2003).
- Talma, F. en D. Pieter (2003). *Wachlijsten voor medisch-specialistische zorg in ziekenhuizen, resultaten per 1-1-2002*. Utrecht: Nederlandse vereniging van ziekenhuizen (Publicatienr. 203.02).
- Taskforce (2002). *Analyse landelijke inventarisatie wachtlijstgegevens verpleging en verzorging*. Den Haag/Zeist: Taskforce aanpak wachtlijsten..
- Timmermans, J., C. van Campen, J. Hessing (2002). 'Zorg'. In: *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (p.275-337). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/11).
- Timmermans, J.M. (red.) (2003). *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/1).
- TK (1994/1995). *Gezond en wel: het kader van het volksgezondheidsbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24126.
- TK (2000/2001). *Vraag aan bod. Hoofdlijnen van vernieuwing van het zorgstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27855, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002). *Nadere uitwerking vraag aan bod*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 27855, nr. 17.
- Velden, L.F.J. van der, L. Hingstman, W. van der Windt en E.J. Arnold (2002a). *Raming benodigde instroom per medische en tandheelkundige vervolgopleiding 2002-2012/2017/2020*. Utrecht: Nivel/Prismant.
- Velden, L.F.J. van der, Ph. Heiligers en L. Hingstman (2002b). 'Vaarwel praktijk; cijfers over uitstromende huisartsen'. In: *Medisch contact* (57) 36, p. 1287-1290.
- Vulto, M.E. en J. Buytendijk (2003). *Duizend bloemen in één kleurrijk boeket. Op weg naar een georganiseerde eerste lijn*. Leiden: Stichting toekomstscenario's gezondheidszorg.
- vws (2001). *Zorgnota 2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Sdu.
- vws (2003a). *Financiële bouwstenen zorg*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport /ministerie van Financiën.
- vws (2003b). *Landelijke rapportage inventarisatie wachtlijstgegevens ggz; resultaten per 1-1-2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2003c). *Jaarbeeld Zorg 2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ware et al. (2002). *How to score version 2 of the SF-12 Health Survey*. Lincoln: Quality Metric.

- WHO (2001). World Health Organization. ICF, Nederlandse vertaling van de *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Wigersma, L., W.L.R. Kuipers en A.B. Bijnen (2003). 'Wachten op een operatie'. In: *Medisch contact* (58) 3, p. 106-108.
- IJland, C.M. (2003). *Landelijke rapportage Resultaten wachtlijstinventarisatie sector verpleging en verzorging*, peildatum 1 november 2002. Enschede: Taskforce wachtlijsten.
- ZRS (2003). 'De cijfers van 2002 periode 1/1/2002-31/12/2002'. In: *Landelijke en regionale resultaten van het Zorgregistratiesysteem*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

6 Cultuur, media en sport

Andries van den Broek, Koen Breedveld, Jos de Haan en Frank Huysmans

- Verwezenlijking van het cultuurspreidingsideaal is in de jaren negentig niet dichterbij gekomen. Onder jongeren en onder jongvolwassenen daalde de cultuurparticipatie (39% van 12-17-jarigen en 35% van 18-34-jarigen bezocht in 1991 een museum, 34% resp. 25% deed dat in 1999). Allochtonen bleven in dit opzicht onverminderd op achterstand (33% van de bevolking bezocht in 1999 een museum, onder allochtonen was dat 12%). De culturele belangstelling van de in aantal toenemende ouderen voorkwam een daling in het cultuurbezoek.
- Tussen 1990 en 2000 daalde het aandeel van de publieke omroep in de wekelijkse kijktijd van de bevolking van 50% naar 32%. Deze daling was sterk onder jongeren (12-17 jaar: van 37% naar 14%) en onder jongvolwassenen (18-34 jaar: van 46% naar 18%). Een verdere daling van het kijktijdaandeel van de publieke omroep ligt in het verschiet.
- Een lichte stijging in de sportdeelname (59% in 1991, 61% in 1999) ging samen met een daling in het lidmaatschap van sportorganisaties (34% in 1991, 29% in 1999). In beide opzichten blijven allochtonen achter. Het afnemend lidmaatschap van sportverenigingen deed zich vooral voor onder jongeren (12-17 jaar: van 45% naar 38%) en jongvolwassenen (18-34 jaar: van 45% in 1991 naar 38% in 1999).
- Het gecombineerde gebruik van zowel culturele instellingen, publieke omroepen als sportvoorzieningen was in 1999 wat ongelijker over de bevolking verdeeld dan in 1991. Dat gecombineerde voorzieningengebruik werd wat meer een zaak van ouderen en hoog opgeleiden.

6.1 Beleidsdoelstellingen

In de sfeer van de vrije tijd is terughoudendheid al enkele decennia het beleidsadagium. Toch heeft de overheid in de praktijk wel degelijk bemoeienis met de verschillende vormen van vrijetijdsbesteding. De beleidsterreinen cultuur, media en sport kennen een tweeledige overheidsdoelstelling: men beoogt hoogwaardige en pluriforme voorzieningen te bevorderen (aanbodbeleid) en daar een publiek voor te vinden (vraagbeleid). Meer dan voorheen bevinden de door de overheid ondersteunde voorzieningen zich op een vrijetijdsmarkt, dus in concurrentie met commercieel aangeboden diensten. Met de (late) professionalisering van de vrijetijdssector kwam immers een breed aanbod van commerciële vrijetijdendiensten tot stand (Mommaas 2000; SCP 2000).

Daarnaast omvat de overheidsbemoeienis met de vrije tijd nog altijd ook restrictieve maatregelen. Vanuit veiligheids- en gezondheidsoverwegingen neemt deze toe, met de beteugeling van het roken in het uitgaansleven als interessant voorbeeld. In dit hoofdstuk staat echter de stimulerende kant van de overheidsbemoeienis met de vrije tijd op het vlak van cultuur, media en sport centraal.

Cultuur

Tussen aanbod van en vraag naar cultuuruitingen bestaat een spanning. Het publiek apprecieert niet altijd (ogenblikkelijk) wat de culturele wereld produceert. Debatten over cultuurbeleid zijn veelal botsingen tussen visies waarin het accent kunst- dan wel publiekgericht is. Sinds het begin van de jaren tachtig is het accent geleidelijk meer op artistieke kwaliteit komen te liggen (OCenW 2002: 64, 260; Oosterbaan Martinius 1990). Recentelijk poogde staatssecretaris Van der Ploeg (1998-2002) een verschuiving naar meer publieksgerichtheid te realiseren, met bijzondere aandacht voor het bevorderen van de culturele belangstelling van jongeren en allochtonen. Daartoe startte Van der Ploeg het Actieplan cultuurbereik (OCenW 1999) en verzocht hij de Raad voor Cultuur om in het vierjaarlijkse advies ook rekening te houden met het maatschappelijk bereik (OCenW 2000: 24).

Beleid in de sfeer van cultuureducatie heeft een wat langere geschiedenis en is inmiddels geïnstitutionaliseerd. Staatssecretaris Nuis initieerde dit onder Paars I (OCenW 1996a en b). Sindsdien is het vak Culturele en kunstzinnige vorming (CKV) in het voortgezet onderwijs geïntegreerd, met als doel jongeren meer culturele competentie bij te brengen. Flankerend beleid onder de noemer Cultuur en school, inmiddels opgegaan in het Actieplan cultuurbereik, is erop gericht de samenwerking tussen educatieve en culturele instellingen te bevorderen.

De invloed van het rijkscultuurbeleid is overigens begrensd. De lagere overheden verdelen twee derde van het totale overheidsbudget voor cultuur. Tevens blijft de rijksoverheid op afstand van inhoudelijke beslissingen. Indachtig de uitspraak van Thorbecke, dat de overheid geen oordelaar is van kunsten, spelen de adviezen van de (uit het culturele veld gerekruteerde) Raad voor Cultuur een prominente rol bij subsidietoewijzingen.

Media

De grondwet schrijft voor dat de overheid verantwoordelijk is voor pluriformiteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van informatie. Bij de dubbele doelstelling dat een gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig aanbod voor alle lagen van de bevolking toegankelijk, betaalbaar en bereikbaar moet zijn (OCenW 2002: 123), spelen zowel democratische overwegingen van vrije nieuwsgaring en meningsvorming als cultuurpolitieke overwegingen van kwaliteit en pluriformiteit een rol.

Het mediabeleid van de overheid omvat onder meer het aanbod op televisie. Door de combinatie van etherschaarste en verzuiling is van oudsher een grote rol voor omroepverenigingen weggelegd. Zij verzorgen nog altijd het merendeel van de programma's op de publieke netten. Een omroepvereniging wordt tot het publieke bestel toegelaten als men op basis van inhoudelijke gronden en ledenaantallen kan aantonen een maatschappelijke stroming te vertegenwoordigen.

Sinds 1989 ondervindt de publieke omroep concurrentie van commerciële zenders. Via zenderprofilering poogt men de concurrentie het hoofd te bieden, hetgeen de autonomie van de omroepverenigingen vermindert. De wettelijke taak van de publieke

omroep is een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing te verzorgen (artikel 13 van de Mediawet). Dit is uitgewerkt in het zogeheten volledig programmavoorschrift, dat voorheen voor iedere omroepvereniging gold, maar nu voor elk net geldt (aangevuld met specifieke eisen voor de NPS). Regels omtrent journalistieke onafhankelijkheid, toegankelijkheid en bescherming van kwetsbare groepen (met name kinderen) zijn op zowel publieke als commerciële zenders van toepassing. De Mediawet is ook het kader waarbinnen lokale en regionale omroepen functioneren, en bestrijkt tevens de radio (SCP 2002).

Het persbeleid richt zich op persorganen die van belang zijn voor de nieuwsgaring en opinievorming van burgers, in concreto dus op kranten en opiniebladen. Via het Bedrijfsfonds voor de Pers, gevoed uit reclame-inkomsten van televisie en radio (publiek én commercieel), wordt incidenteel financiële steun verleend.

Steun aan de pers wordt vooral ingegeven door overwegingen van democratisch burgerschap, steun aan het boek berust voornamelijk op cultuurpolitieke overwegingen. De belangrijkste interventie is de vaste boekenprijs: tussen boekhandels bestaat geen prijsconcurrentie. Daartoe is tot 2005 ontheffing verleend van het verbod op prijsafspraken uit de mededingingswet. Voordien moet beslist worden over continuering, amendering of afschaffing van de vaste boekenprijs. Daarnaast richt het letterenbeleid zich op de literatuur als kunstvorm, via subsidies aan schrijvers en vertalers, en heeft het leesbevorderingsbeleid het (voort)bestaan van een boek- en leescultuur tot doel, via bibliotheken en leesbevorderingsbeleid.

Sport

Op het sportieve vlak speelt de rijksoverheid sinds kort een betrekkelijk actieve rol, maar is daar allerminst spelbepaler. Veeleer zet de rijksoverheid binnen een beleidsnetwerk in op het bevorderen van topsport, breedtesport en bewegen in het algemeen. Opnieuw gaat het om het realiseren van voorzieningen en voorzieningengebruik, opnieuw staat de rijksoverheid op enige afstand: de realisatie van sportvoorzieningen wordt grotendeels aan de lagere overheden overgelaten, de benutting van die voorzieningen ligt grotendeels in handen van sportverenigingen (SCP 2002; Van der Poel 2003).

Het beleid voor de topsport is erop gericht gunstige condities voor topsporters te helpen realiseren, bijvoorbeeld met topsportaccommodaties (vws 1999a). De Breedtesportimpuls (vws 1999b), beoogt initiatieven ter verbetering van het sportaanbod te ondersteunen. Speerpunten zijn het verbeteren van de lokale sportinfrastructuur en het inzetten van sport voor de versterking van de lokale sociale infrastructuur en het oplossen van lokale problemen. Aanleiding tot deze impuls was de gedachte dat de sportsector een 'antwoord moet vinden op de snelle maatschappelijke ontwikkelingen en de hogere eisen van de sportende consument'. De gezondheidsaspecten van breedtesport stonden centraal in de nota *Sport, bewegen en gezondheid* (vws 2001), waarin het ging om het vergroten van de gezondheidswinst van sport en bewegen, door bestrijding van bewegingsarmoede en sportblessures. De

doelstelling bevordering van een voldoende mate van sport en beweging is geconcretiseerd in een toename van het aandeel van de bevolking dat aan een normactiviteit voldoet, en in een afname van inactiviteit (zie volgende paragraaf).

Binnen de beperkte ruimte van dit hoofdstuk blijft de aandacht beperkt tot musea en podia, de publieke omroep op de televisie en de breedtesport. Op de onderscheiden beleidsterreinen hebben deze onderwerpen de meeste raakvlakken met de leefsituatie van de bevolking.

6.2 Participatie

Cultuurdeelname

Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over het Actieplan cultuurbereik, dat in 2001 van start ging met als doel meer en ander publiek te bereiken. Er zijn nog nauwelijks gegevens beschikbaar (zie www.cultuurbereik.nl over de monitoring van het Actieplan). De conclusie van de Visitatiecommissie cultuurbereik (2003: 32-35), dat het Actieplan moet worden voortgezet, is dan ook niet gebaseerd op kwantitatieve evidentie dat er inderdaad meer en ander publiek wordt bereikt, maar op een kwalitatieve analyse van veranderingsprocessen, nieuwe samenwerkingsvormen en een andere publieksbenadering. Voor cultuureducatie bepleit men een beleidsintensivering en een steviger verankering in het onderwijsbeleid. De visitatiecommissie rept van een attitudeverandering in het culturele veld, maar erkent dat nog niet kan worden vastgesteld dat het publieksbereik erdoor is vergroot (idem: 42). Daartoe verwijst die commissie naar een monitor in 2005. Voordien zal het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in het najaar van 2003 een nieuwe peiling aan zijn tijdreeks cultuurdeelnamecijfers toevoegen. Vooralsnog moet worden volstaan met al wat oudere gegevens.

Volgens tellingen aan de poort (inclusief buitenlandse toeristen) steeg het aantal museumbezoeken tussen 1980 en 1990 met de helft (SCP 2000). Die groei duurde in de jaren negentig niet voort (tabel 6.1). De publieke belangstelling voor podia groeide. De statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bieden een fijnmazig beeld van het bezoek aan podiumkunsten. Bij nadere uitsplitsing blijkt dat de gestegen toeloop naar podiumkunsten in de jaren negentig vooral te danken was aan de aantrekkingskracht van muziektheater, c.q. de Van den Endemusicals. Het theaterbezoek gaf toen een lichte daling te zien (SCP 2002). Rond de millenniumwisseling stabiliseerde het musicalbezoek, trok het theaterbezoek wat aan, maar vertoonde vooral de belangstelling voor muziek op professionele podia een opleving (<http://statline.cbs.nl>).

Tabel 6.1 Aantallen bezoekers van musea en podia, 1990-2001 (in miljoenen)^a

	(1993)	(1995)	1997	1999	2001
musea	(23,0)	(21,9)	20,3	20,7	— ^b
podia	(14,2)	(16,0)	(14,9)	14,1	15,5

a De haakjes in de tabel slaan op definitieveranderingen die de vergelijking van recente met eerdere peilingen bemoeilijken: verandering van de definitie van 'museum' per 1997 en van 'professioneel podium' per 1999 (samenvallend met een verandering van de waarnemingsperiode: kalenderjaar in plaats van seizoen).

b Geen gegevens beschikbaar.

Bron: CBS (Statline)

Het tellen van aantallen bezoeken aan musea en podia geeft geen inzicht in de verdeling van de cultuurdeelname over de bevolking. Met het oog op de klassieke spreidingsdoelstelling, en de recente beleidsintensivering daarvan, is inzicht in de sociale spreiding van de cultuurparticipanten van belang, en met name in het aandeel jongeren en allochtonen. Tabel 6.2 bevat informatie over het aandeel van de bevolking dat jaarlijks minstens éénmaal een museum respectievelijk een podiumvoorstelling (beroepstoneel, klassieke muziek, ballet) bezoekt. Die gegevens zijn behalve voor de gehele bevolking ook weergegeven voor de jongere leeftijdsgroepen en voor allochtonen (hier verbijzonderd tot degenen die zelf of wier ouders uit Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen afkomstig zijn, waarbij aangetekend zij dat in dit onderzoek de minder geïntegreerde allochtonen ondervertegenwoordigd zijn).

Het cultuurbereik is allerminst dekkend. Jaarlijks bezocht een derde van de bevolking een museum en minder dan een kwart een (traditionele) podiumvoorstelling. Realisering van het cultuurspreidingsideaal is in het laatste decennium van de vorige eeuw niet dichterbij gekomen. Integendeel, onderliggende trends maken realisering van dat ideaal juist minder waarschijnlijk. Dat het museum- en podiumbezoek grosso modo op hetzelfde niveau bleef, was vooral te danken aan de toegenomen interesse van ouderen. Deze compenseerde de afnemende belangstelling onder jongere bevolkingsgroepen. Allochtonen toonden niet dezelfde interesse in dit culturele aanbod als autochtonen, terwijl de trend tussen 1995 en 1999 er niet op wijst dat zulks staat te gebeuren.

De groeiende belangstelling onder ouderen houdt verband met nawerking van de onderwijsexpansie (nieuwe ouderen zijn hoger opgeleid dan vroegere ouderen). Dat doet zich onder jongeren niet langer voor, terwijl zij wel meer op populaire cultuurproducten georiënteerd raken. Het is nog ongewis of de geïntensiverde kennismaking van de jongeren met cultuur voldoende tegenwicht biedt tegen de voortdurende en intensieve lokroep van de muziek, films en iconen van de populaire cultuurindustrie (Van den Broek en De Haan 2000).

Tabel 6.2 Deel van de bevolking dat musea en podia bezoekt, naar leeftijd en etniciteit, 1991-1999 (in procenten)^a

	1991	1995	1999
musea			
bevolking ≥ 12 jaar	35	31	33
12-17 jaar	39	38	34
18-34 jaar	35	27	25
allochtonen (Turken, Marokkanen, Antilianen, Surinamers)	–	15	12
podia			
bevolking ≥ 12 jaar	22	23	22
12-17 jaar	17	15	14
18-34 jaar	21	20	19
allochtonen (Turken, Marokkanen, Antilianen, Surinamers)	–	8	6

a Podiumbezoek is hier traditioneel opgevat en omvat bezoek aan beroepstoneel, klassieke muziek en ballet.

Bron: SCP (AVO'91-'99)

Mediagebruik

Het gebruik van gedrukte media staat al geruime tijd onder druk. Tussen 1990 en 2000 daalde het aantal uren dat men in een oktoberweek lezend doorbrengt, van ruim vijf tot krap vier. Aandachtig radiogebruik verloor eveneens terrein, van 1,2 naar 0,7 uur per week. Daarentegen rukte het beeldscherm verder op, van 12,5 uur in 1990 tot 14,2 in 2000. Daarbinnen groeide het gebruik van de computer (+1,3 uur per week) sneller dan het gebruik van de televisie (+0,5 uur). Televisiekijken is met voorsprong de vrijetijdsbesteding waaraan men de meeste vrije uren besteedt (Van den Broek 2001; Huysmans en De Haan 2001).

Binnen die prominente vrijetijdsbesteding deed zich na de komst van commerciële zenders in 1989 een flinke verandering voor. De commerciële zenders veroverden in korte tijd een fors deel van de kijktijd (tabel 6.3, cijfers van het Kijk- en luisteronderzoek geven eenzelfde trend te zien). In de tweede helft van de jaren negentig trok de publieke omroep nog slechts eenderde deel van de totale wekelijkse kijktijd (buitenlandse zenders en video inclusief). Vooral (betrekkelijk) jonge mensen voelen zich sterk tot 'de commerciëlen' aangetrokken, de publieke omroep trok in 2000 18% van de kijktijd van jongvolwassenen en 14% van de kijktijd van jongeren.

Tabel 6.3 Het aandeel van de publieke omroep in tv-kijktijd in een oktoberweek, met uitsplitsingen naar leeftijd (in procenten)

	1990	1995	2000
bevolking ≥ 12 jaar	50	34	32
12-17 jaar	37	16	14
18-34 jaar	46	24	18

Bron: SCP (TBO'90, '95, '00)

In beleidsdiscussies staat het aandeel van de publieke omroep in de kijktijd tussen 18.00 en 24.00 uur centraal. Voor de komst van de commerciële zenders, toen de concurrentie uit buitenlandse zenders en video bestond, gold 75% van de kijktijd als doel. Begin jaren negentig werd dat teruggeschoefd tot 50%. Sinds 2000 is 40% het streven, en een wekelijks bereik van 85% van de kijkers (75% van de kijkers van 13-24 jaar) (Van der Haak 1993; NOS 2000).

Het kijktijdstreefcijfer werd in 2002 niet gehaald, het marktaandeel bedroeg krap 38% (Commissariaat voor de media 2003: 45). Nederland 2 was met 17% goed voor bijna de helft van dat marktaandeel, Nederland 1 en 3 volgden met 12% respectievelijk 8%. Het weekbereik lag in 2002 op 86% (Stichting Kijkonderzoek/Publieke omroep-KLO, op aanvraag verstrekt) en voldeed wel aan de zelfgestelde eis dat 85% van de kijkers minstens eens per week op televisie-uitzendingen van de publieke omroep moet hebben afgestemd.

Treft de erosie van het tv-marktaandeel van de publieke omroep iedere bevolkingsgroep in gelijke mate, of zijn de afvalligen in bepaalde bevolkingsgroepen geconcentreerd? Dat laatste blijkt het geval (cf. Huysmans en De Haan 2001; SCP 2002; Raad voor Cultuur 2003). Jongeren keerden zich in veel sneller tempo van de publieke omroep af dan ouderen. De aantrekkingskracht van Nederland 1, 2 en 3 op de laatsten liep eveneens terug, maar niet met die hoge snelheid. Onder jeugdigen en jongvolwassenen trokken deze netten in 2000 maar een derde van de kijktijd die ze in 1990 nog wisten te realiseren (tabel 6.4). Het weekbereik bleef in het seizoen 2001/2002 onder de beoogde 75%: van de 13-24-jarigen bekeek 69% wekelijks minstens één kwartier een uitzending van de publieke omroep (Raad voor Cultuur 2003: 162).

Het kijken naar programma's van de publieke omroep werd naar leeftijd selectiever. Dit geldt niet voor het opleidingsniveau, maar daar leek zich wel iets anders voor te doen: hoewel alleen in 1995 significant, zijn hoger opgeleiden onder de kijkers van de publieke omroep niet langer licht onder- maar licht oververtegenwoordigd.

Tabel 6.4 Aantal uren dat men wekelijks naar tv-programma's van de publieke omroep kijkt, naar enkele persoonskenmerken en gecontroleerd voor de andere genoemde kenmerken, 1990-2000

	1990	1995	2000
allen	5,9	4,3	4,0
geslacht	bèta=.07 ^a	bèta=.13 ^a	bèta=.10 ^a
mannen	6,3	4,9	4,5
vrouwen	5,6	3,6	3,5
leeftijd	bèta=.2 ^a	bèta=.41 ^a	bèta=.42 ^a
12-17 jaar	4,7	2,1	1,6
18-34 jaar	4,8	2,5	1,6
35-64 jaar	6,0	4,6	4,4
≥ 65 jaar	9,4	8,5	7,7
opleidingsniveau	n.s.	bèta=.07 ^a	n.s.
lager of voortgezet lager	6,1	3,7	3,7
middelbaar	5,9	4,3	3,9
hoger	5,7	4,7	4,3

a Bèta vermeld als statistisch significant ($p < 0,05$).

Bron: SCP (TBO'90, '95, '00)

De sterk naar leeftijd gedifferentieerde afkalving van het kijken naar de publieke omroep roept de vraag op naar de toekomstige interesse voor die zenders. Als hier het gezegde ‘jong geleerd, oud gedaan’ opgeld doet, en de huidige jongeren ook op hogere leeftijd weinig belangstelling voor de publieke omroep aan de dag leggen, zal de publieke omroep geenszins aan de zelfopgelegde eisen kunnen voldoen. In de jaren negentig nam het publieke aandeel in de wekelijkse kijktijd ongeveer twee uur af. Het is allerminst uitgesloten dat die kijktijd opnieuw met twee uur vermindert, hetgeen ditmaal een halvering zou betekenen.

Sportdeelname

Verhoging van het aantal sporters is de inzet van de NOC*NSF-missie ten aanzien van breedtesport: ‘(...) het versterken van de georganiseerde sport zodat zo veel mogelijk inwoners van Nederland sportief actief zijn’ (geciteerd in Breedveld 2003). De Breedtesportimpuls is primair op verbetering van het sportaanbod gericht, een verbetering die mede tot doel heeft de bijdrage van de sport aan het algemeen lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden veilig te stellen. Voor een uitspraak over het effect van de Breedtesportimpuls is het te vroeg, omdat het beleid nog maar kort in werking is en omdat er nog geen nameting voorhanden is.

Sportdeelname heeft in het recente verleden een gestage groei te zien gegeven, een groei die in de jaren negentig voortduurde (tabel 6.5), maar op een lager niveau dan daarvoor. Tegelijk daalde de organisatiegraad in sportverenigingen. Dit komt pregnant tot uiting in het percentage sporters dat lid is van een vereniging: dat daalde van 59% in 1991 tot 52% in 1999. Als context van sportbeoefening verliest de sportvereniging terrein aan recreatief bewegen en aan bewegen in commerciële accommodaties (De Haan et al. 2001; SCP 2002; Van der Meulen 2003).

Tabel 6.5 Sportdeelname en sportverenigingslidmaatschap, naar leeftijd en etniciteit, 1991-1999 (in procenten)

	1991	1995	1999
sportdeelname			
bevolking ≥ 12 jaar	59	60	61
12-17 jaar	87	87	87
18-34 jaar	76	74	75
≥ 65 jaar	21	23	31
allochtonen (Turken, Marokkanen, Antillianen, Surinamers)		44	39
lidmaatschap sportvereniging			
bevolking ≥ 12 jaar	34	32	29
12-17 jaar	70	65	61
18-34 jaar	45	43	38
≥ 65 jaar	6	9	10
allochtonen (Turken, Marokkanen, Antillianen, Surinamers)		22	14

Bron: SCP (AVO'91, '95, '99)

Anders dan het geval is bij het aanbod van cultuur en publieke omroep, lopen jongeren voorop in het benutten van het (mede) met publiek geld ondersteunde sportaanbod. De groei van de sportdeelname was echter vooral te danken aan actiever wordende ouderen. Dit beeld van dynamisering dankzij ouderen heeft algemene geldigheid: het zijn de steeds actievere ouderen die voor dynamiek op de vrijetijdsmarkt zorgen (Van den Broek en De Haan 2003). Net als in hun cultuurdeelname blijven allochtonen in hun sportdeelname ver achter bij de autochtonen, zonder dat er al van een inhaalslag sprake lijkt.

Volgens de TNO-monitor *Bewegen en gezondheid* was in 2000 45% van de bevolking vanuit gezondheidsoogpunt voldoende in beweging (Ooijendijk et al. 2002, 2003). Daarmee was reeds voldaan aan de overheidsdoelstelling voor 2005 uit de nota *Sport, bewegen en gezondheid* (vws 2001). Het bevolkingsdeel dat niet (of nauwelijks) beweegt, besloeg echter 14%, nog wat meer dus dan de 10% die men in die nota voor 2005 voor ogen heeft.

6.3 Patronen

Na de deelname aan cultuur, het kijken naar de publieke tv en de sportbeoefening afzonderlijk beschouwd te hebben, volgt nu een beknopte analyse van mogelijke patronen in die drie activiteiten. Daarbij gaat het erom in hoeverre het gebruik van die drie typen voorzieningen onderling samenhangt en in hoeverre de gesommeerde deelname ongelijk over de bevolking is verdeeld.

Het antwoord op die vragen berust op het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO). Dat bevat per respondent gegevens over museumbezoek, kijken naar de publieke omroep en sporten (het bezoek aan podia is hier buiten beschouwing gelaten, omdat de TBO-bevraging liberaler is en ook popconcerten insluit). Op basis van gegevens over 2000 zijn drempelwaarden in de deelname bepaald, zodanig dat elke activiteit bij benadering een even grote groep deelnemers kent. De drempelwaarden zijn: meer dan één museum of tentoonstelling per jaar bezoeken, meer dan 3,5 uur naar de publieke omroep kijken in de onderzoekswEEK, en in die week minstens een half uur sporten. In al die gevallen behoorde in 2000 38% van de bevolking van 12 jaar en ouder tot de deelnemers (het percentage museumbezoekers is volgens deze bron wat hoger dan eerder gemeld, doordat de vraagformulering hier wat liberaler was: er werd niet specifiek gevraagd naar een bezoek in de afgelopen twaalf maanden, maar meer in het algemeen hoe vaak men gaat). Door de drempelwaarden op de gegevens uit 1990 en 1995 toe te passen, worden de volgende trends zichtbaar: een aanvankelijk licht stijgend en later (nagenoeg) constant museumbezoek, een dalende belangstelling voor tv-uitzendingen van de publieke omroep en een weinig veranderlijke sportdeelname (tabel 6.6).

Tabel 6.6 Aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat boven drempelwaarden^a deelneemt aan museumbezoek, publieke tv kijken en sport, 1990-2000 (in procenten)

	1990	1995	2000
museumbezoek	36	38	38
publieke omroep	60	42	38
sportdeelname	38	39	38

a Meer dan één museum per jaar bezoeken; meer dan 3,5 uur naar de publieke tv kijken in de onderzoeksweek; minstens een half uur sporten in de onderzoeksweek.

Bron: SCP (TBO'90, '95, '00)

In 2000 had 41% van de bevolking aan één van de drie activiteiten deel. Een derde van de bevolking combineerde activiteiten: 27% behoorde in wisselende combinaties tot de deelnemers aan twee activiteiten, 6% had ze alle drie op het repertoire (tabel 6.7). De dalende belangstelling voor de publieke televisie is niet alleen terug te vinden in de afname van het aandeel dat uitzendingen van de publieke omroep bekijkt, maar ook in de afnemende proporties die het kijken daarnaar combineren met de andere twee activiteiten. Sportdeelname en museumbezoek werden in de loop van de jaren negentig juist wat vaker gecombineerd.

Tabel 6.7 Combinaties van deelname boven drempelwaarden^a aan museumbezoek, naar de publieke omroep kijken en sport, bevolking van 12 jaar en ouder, 1990-2000 (in procenten)

	1990	1995	2000
geen van drie	17	24	26
alleen museumbezoek	8	11	11
alleen publieke omroep	24	14	14
alleen sportdeelname	9	15	16
museumbezoek en publieke omroep	14	11	11
museumbezoek en sportdeelname	6	8	9
publieke omroep en sportdeelname	15	9	7
museumbezoek, publieke omroep en sportdeelname	8	8	6

a Meer dan één museum per jaar bezoeken; meer dan 3,5 uur naar de publieke tv kijken in de onderzoeksweek; minstens een half uur sporten in de onderzoeksweek.

Bron: SCP (TBO'90, '95, '00)

In 2000 hingen alleen museumbezoek en kijken naar de publieke televisie positief samen ($r = .21$, $p < 0,01$). Sportdeelname was niet (statistisch significant) met kijken

naar de publieke omroep of museumbezoek gecorreleerd. Onder invloed van de dalende aantrekkingskracht van de publieke omroep, daalde het gemiddelde aantal van de drie activiteiten waaraan men deelnam, licht (tabel 6.8, bovenste rij).

Tabel 6.8 Gemiddeld aantal voorzieningen (musea, publieke omroep en sportfaciliteiten, 0-3) waarvan de bevolking van 12 jaar en ouder boven drempelwaarden^b gebruik maakt, naar enkele persoonskenmerken, gecontroleerd voor de andere kenmerken, 1990-2000

	1990	1995	2000
allen	1,3	1,2	1,1
geslacht	n.s.	$\beta = .09^a$	$\beta = .05^a$
mannen	1,3	1,4	1,2
vrouwen	1,3	1,2	1,1
leeftijd	$\beta = .09^a$	$\beta = .20^a$	$\beta = .23^a$
12 tot 18 jaar	1,4	1,2	1,2
18 tot 35 jaar	1,2	0,9	0,8
35 tot 65 jaar	1,4	1,3	1,2
≥ 65 jaar	1,4	1,5	1,4
opleidingsniveau	$\beta = .24^a$	$\beta = .29^a$	$\beta = .31^a$
lager of voortgezet lager	1,1	0,8	0,8
middelbaar	1,4	1,2	1,1
hoger	1,7	1,6	1,5

a β vermeld als statistisch significant ($p < 0,05$).

b Meer dan één museum per jaar bezoeken; meer dan 3,5 uur naar de publieke tv kijken in de onderzoekswEEK; minstens een half uur sporten in de onderzoekswEEK.

Bron: SCP (TBO '90, '95, '00)

Daarnaast ging de mate van deelname sterker verschillen naar leeftijd en scholingsniveau (tabel 6.8). Jongvolwassenen bleven achter bij zowel jongere als oudere leeftijdsgroepen. Het gaat hier deels om personen die zich net aan het gezag van opvoeders (school en ouders) hebben onttrokken, deels om personen die zich in het spitsuur van het leven bevinden, waarin men carrière en gezin moet zien te combineren. Daarnaast werd de som van museumbezoek, bekijken van publieke omroep en sportdeelname wat exclusiever een zaak van hoger opgeleiden.

6.4 Perceptie

De subjectieve beleving en waardering van voorzieningen op het vlak van cultuur, media en sport is in onderzoek verhoudingsgewijs onderbelicht. De beleving van die voorzieningen kan moeilijk in landelijk onderzoek worden ingepast.

Cultuur

Over de beleving van culturele voorzieningen kan men zich een beeld vormen aan de hand van onderzoek onder de bezoekers van musea en podia. Doordat publieks-onderzoek niet op landelijke leest is geschoeid, maar veelal ad hoc door instellingen wordt ondernomen, zijn de uitkomsten ervan niet representatief (niet voor de hele bevolking, niet voor alle bezoekers en niet voor alle culturele instellingen). Ook de onderlinge vergelijkbaarheid is vaak problematisch.

Dit laatste geldt niet voor de reeks onderzoeken die Ranshuysen (o.a. 2002) verrichtte onder de bezoekers van musea en podia. Zij gebruikte daarbij telkens hetzelfde design, zodat haar casestudies een rijke bron van informatie vormen. Zowel musea als podia worden door twee derde van de bezoekers als sfeervol beoordeeld en de bezoekers waarderen het aanbod in beide typen instellingen doorgaans met een royale voldoende. Op diverse punten komen musea positiever uit de verf dan podia. Dit geldt zowel het kernproduct als de ondersteunende diensten. De tentoonstellingen in musea krijgen een wat betere beoordeling dan de voorstellingen op de podia, en musea scoren hoger op sfeer. Ook qua kindvriendelijkheid, prijsstelling en onveiligheidsgevoelens hebben musea een streepje voor (zie SCP 2002: 610-611, 625 voor meer details en verwijzingen).

Media

Er is geen alomvattend onderzoek beschikbaar naar het kijkersoordeel over televisie-programma's. Waarderingscijfers, waarbij kijkers programma's een rapportcijfer geven, zijn alleen beschikbaar voor de publieke omroep. Een indicatie van de waardering voor de programmering is gelegen in de vergelijking van zendtijd- en kijktijd-aandeel. Door de bank genomen mag men immers aannemen dat de beslissing ergens naar te kijken samenhangt met het kwaliteitsoordeel (dit geldt strikt genomen niet voor een losstaand programma, maar wel voor genres en series). Een dergelijke vergelijking wees uit dat kijkers meer kijktijd aan de publieke omroep besteden dan louter op grond van de hoeveelheid zendtijd mag worden verwacht. Dit duidt op een wat grotere waardering voor de programma's van de publieke omroep, dan voor die van de commerciële netten. Voor inzicht in het publieksoordeel over de kwaliteitsaspecten die de wet als belangrijk aanmerkt, zoals de rol van de publieke omroep in het openbare debat en de mate waarin maatschappelijke groepen zich in de programmering herkennen, schieten de bestaande gegevens tekort (SCP 2002: 606-608).

Sport

Ook het gebruikersoordeel over sportvoorzieningen vormt een kennislacune (SCP 2002; Breedveld 2003). Er is slechts wat 'circumstantial evidence' voorhanden en dat geeft een gemengd beeld. Enerzijds toonden (ex-)sporters zich in 1998 tevreden over de sportmogelijkheden in Nederland: 60% van hen vond dat sportclubs goed inspelen op de wensen van hun leden, 80% vond dat er in de eigen omgeving voldoende sportmogelijkheden zijn. Anderzijds was zo'n 35% bereid meer te betalen voor meer kwaliteit

en vond ongeveer een derde dat verenigingen te veel verplichtingen opleggen (Duyvestein en Schipper 1998). Verder kunnen ontwikkelingen in de gepercipieerde kwaliteit van sportvoorzieningen slechts worden afgeleid uit trends in de feitelijke sportdeelname (het ‘stemmen met de voeten’). Zoals eerder opgemerkt, steeg deze in de jaren negentig. In die periode deden zich echter ook veranderingen voor die op een verminderde waardering voor het traditionele sportaanbod wijzen. Het lidmaatschap van sportverenigingen daalde en sporters maakten minder gebruik van traditionele voorzieningen. De verminderde belangstelling voor de sportvereniging als context van sportdeelname blijkt ook uit de problemen die de verenigingen beginnen te ondervinden met het werven van vrijwillig kader. Burgers bewegen zich steeds vaker als consument over de vrijetijdsmarkt (SCP 2000). Of, zoals het Financieel Dagblad (8 april 2003) na de publicatie van de *Rapportage sport* (Breedveld 2003) kopte, ‘De sportvereniging heeft meer toekomst als bv’.

6.5 Productie

Cultuur

Tellingen van musea en podia hebben te lijden van definitieveranderingen, waardoor gegevens ontbreken of reeksen onderbroken worden (tabel 6.9). In de loop der jaren negentig heeft een andere, internationaal gehanteerde, museumdefinitie ingang gevonden. Volgens die meest recente definitie daalde in de tweede helft van de jaren negentig het aantal musea. Dit betekent dat er musea sluiten, hetgeen de vraag van Vaessen (2000) naar de herbestemming van museumgebouwen actueel maakt. Overigens realiseerde dat kleinere aantal musea meer tentoonstellingen, hetgeen erop duidt dat musea actiever zijn in het tonen van hun collecties dan voorheen (tabel 6.9).

Tabel 6.9 Musea en tentoonstellingen, podia en voorstellingen, 1990-1999 (in absolute aantallen)

	(1990)	(1995)	1997	1999
musea	(679)	(758)	942	902
tentoonstellingen in musea	(1.940)	(1.898)	2.032	2.249
	1989/'90	1993/'94	1997/'98	2001
podia (aangesloten bij VSCD ^a)	107	109	124	126
professionele voorstellingen (x 1000)	47	51	57	—
professionele theatervoorstellingen (x 1000)	23	23	23	—

a VSCD = Vereniging van schouwburg- en concertgebouwdirecteuren.

Bron: CBS (Statline), VSCD (2001)

CBS-Statline bevat tellingen van instellingen waar podiumvoorstellingen gehouden worden. Die tellingen geven een flinke groei te zien, maar zijn weinig specifiek afgebakend en omvatten ook ruimtes waar (incidenteel) popconcerten plaatsvinden. Aannemende dat alle schouwburgen en concertgebouwen aangesloten zijn bij de Vereniging van schouwburg- en concertgebouwdirecteuren (VSCD), steeg in de jaren negentig ook dit aantal. Tussen 1996 en 2001 steeg het aantal podia in deze instellingen van 205 naar 222, en het aantal stoelen van 104.900 naar 115.500. Het aantal voorstellingen op die podia schommelde in die jaren rond de 27.000, en het aantal 'overige evenementen' (verhuur voor congres of feest) steeg, van 13.000 naar 32.000. Musical en cabaret gaven de grootste kans op een uitverkochte grote zaal (VSCD 2001). Tot 1997 registreerde het CBS het aantal professionele uitvoeringen op podia. Dat aantal groeide, een groei waar het professionele theateraanbod geen deel aan had.

Behalve de grootte van het aanbod is ook de toegankelijkheid van belang. In het onderwijs heeft met het vak culturele en kunstzinnige vorming (CKV) het fenomeen CKV-vouchers snel ingang gevonden. Na de bovenbouw van het studiehuis volgden inmiddels het vmbo en het primaire onderwijs. Dit verlaagt voor scholieren de praktische drempel voor het bezoeken van cultuuruitingen. Tevens wordt een nauwere samenwerking van culturele en educatieve instellingen gemeld.

Media

De taak van de publieke omroep is bij wet vastgesteld. Commerciële stations programmeren om de verhouding tussen kijkcijfers en programmakosten te optimaliseren, de publieke omroep wordt geacht zich te onderscheiden met 'een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing (...) op open netten' (Mediawet, artikel 13). Dit is uitgewerkt in het volledige programmavoorschrift (Mediawet, artikel 50), dat een minimum aan cultuur (25% van de zendtijd, waarvan minstens de helft gewijd aan kunst) en aan informatie en educatie (35%) voorschrijft, alsook een maximum aan verstrooiing (25%). De NOS rapporteert over de naleving van deze regels door de landelijke publieke omroep (waartoe dit hoofdstuk zich beperkt) aan het Commissariaat voor de media, op basis van een door dat Commissariaat geaccordeerd classificatiesysteem, dat ook gehanteerd is in tabel 6.10. Dat systeem bestaat uit functionele programmacategorieën (informatie, educatie, verstrooiing, enz.), waarin cultuur en kunst ontbreken. Pas nadat is vastgesteld tot welke functionele categorie een programma gerekend kan worden, wordt vastgesteld of het om cultuur en mogelijk zelfs om kunst gaat. Een programma kan dus meerdere keren meetellen, zo geldt een informatief programma dat voor meer dan de helft over cultuur gaat als cultureel. De NOS rapporteert de percentages voor cultuur en kunst separaat aan het Commissariaat en aan OCenW.

Tabel 6.10 Zentijdverdeling^a van de publieke en de Nederlandstalige commerciële omroep, tijdvak 18.00 tot 24.00 uur, 1990-2002 (in procenten)

	1990		1995		2000		2001	
	publiek	commer- cieel	publiek	commer- cieel	publiek	commer- cieel	publiek	commer- cieel
informatie	34,8	19,9	34,8	24,2	34,5	25,3	36,8	25,3
educatie	7,0	0,2	8,2	0,8	8,4	1,8	5,9	2,0
verstrooiing	34,0	62,7	33,4	58,2	30,7	50,5	30,6	51,3
sport	7,6	6,5	6,9	3,2	10,0	3,3	10,2	3,4
jeugd	10,4	1,3	6,4	0,3	5,4	1,3	5,5	0,8
verkondiging	1,4	0,1	1,4	0,0	0,9	0,0	0,7	0,1
overig (m.n. reclame)	4,9	9,4	8,8	13,3	10,2	17,7	10,2	17,2

a Aandelen in de zendtijd van Nederland 1, 2 en 3 (publieke omroep) respectievelijk RTL4, RTL5 (vanaf 1993), Veronica/Yorin (vanaf 1995), SBS6 (vanaf 1995), Fox8/Kids (vanaf 1996) en Net5 (vanaf 1999) (commerciële omroep).

Bron: Stichting Kijkonderzoek/Publieke omroep-KLO, op aanvraag verstrekt

In termen van de functionele categorieën kent de programmering van de publieke televisie een hoge mate van continuïteit, ondanks de uitdaging van de commerciële concurrentie en het antwoord daarop in de vorm van netprofilering. Het publieke aanbod omvatte de afgelopen jaren telkens meer informatieve, educatieve, sport- en jeugdprogramma's, dan dat van de commerciële zenders, die hun zendtijd vooral vulden met verstrooiende programma's. In 2002 werd een andere programma-indeling geïntroduceerd. Het aandeel informatie/educatie was bij de publieke omroep 46% en bij de commerciële zenders 24%. Dit duidt erop dat het volledige programmavoorschrift de programmatische verscheidenheid van het televisieaanbod bevordert. Binnenkort evalueert een commissie onafhankelijke deskundigen de wijze waarop de publieke omroep invulling aan de taakopdracht heeft gegeven (op grond van de Mediawet, artikel 30).

Sport

Het aantal sportaccommodaties gaf in de jaren negentig een groei te zien (tabel 6.11). Die groei betreft voornamelijk het aantal overdekte accommodaties. Het aantal zwembaden groeide licht, het aantal sportaccommodaties in de open lucht vertoonde de laatste jaren een daling.

Het aanbod van sportaccommodaties veranderde niet alleen getalsmatig, maar ook bedrijfsmatig. Een groeiend deel wordt particulier geëxploiteerd. Dit is deels een gevolg van privatisering van bestaande voorzieningen door gemeenten, deels een gevolg van de komst van nieuwe aanbieders op de sportmarkt. Het aandeel particuliere sportaccommodaties steeg van een kwart in 1991 tot ruim een derde in 2000.

Tabel 6.11 Aantallen sportaccommodaties en aandeel van particuliere geëxploiteerde voorzieningen, 1991-2000 (in absolute aantallen en procenten)

	1991	1994	1997	2000
openluchtsportaccommodaties	4.120	4.190	4.090	4.040
% particulier geëxploiteerd	15	19	18	21
overdekte sportaccommodaties	1.772	2.040	2.115	2.210
% particulier geëxploiteerd	42	49	54	56
zwembaden	730	720	730	760
% particulier geëxploiteerd	39	45	55	58
totaal	6.620	6.950	6.935	7.010
% particulier geëxploiteerd	25	30	32	36

Bron: CBS (Statistiek Zwembaden en sportaccommodaties); Goossens en Lucassen (2003)

Ontwikkelingen in de aantallen sportverenigingen en sportscholen geven eveneens een verandering in de aard van het sportaanbod te zien. Het aantal sportverenigingen daalde, van 31.454 in 1990, via 30.254 in 1995 tot 29.899 in 2000. Deze daling zette daarna door, tot 28.903 in 2002 (<http://www.rapportage-sport.nl>). Daarentegen groeide het aantal sportscholen, fitnesscentra niet meegerekend, tussen 1996 en 2000 bijna met de helft, van 1.350 naar 1.980 (Goossens en Lucassen 2003).

Naast de nog altijd grote betekenis van sportverenigingen en gemeentelijke sportaccommodaties groeit de betekenis van sportscholen en particuliere accommodaties. Dit duidt op een professionalisering en vermarkting van de sportwereld, een trend die overigens de gehele vrijetijdssector geldt.

6.6 Slotbeschouwing

Zoals in Opzet en verantwoording uiteengezet, worden verschillende referentiepunten gehanteerd om de beschreven situatie aan te spiegelen. Bovenstaand zijn (impliciet) drie vergelijkingswijzen beproefd: door de tijd, tussen bevolkingsgroepen en met beleidsdoelstellingen. Een vierde referentiepunt houdt een blik over de grens in: hoe verhoudt de situatie in Nederland zich met die in de ons omringende landen? Dat laatste komt hier kort ter sprake, voordat het al dan niet bereiken van de beleidsdoelstellingen aan bod komt.

Per hoofd van de bevolking ligt het aantal culturele voorzieningen in Nederland wat lager dan elders in Europa. Vanwege de geringe oppervlakte van ons land is de voorzieningendichtheid niettemin hoog. Qua toeloop naar musea blijft Nederland licht achter op het gemiddelde Europese niveau. Daarbij is de achterblijvende belangstelling van jongeren een typisch Nederlands fenomeen, elders is de jeugd juist veelal oververtegenwoordigd. Nederland loopt met drie nationale publieke zenders in de Europese pas. Hoewel televisiekijken ook in ons land de belangrijkste vorm van vrijetijdsbesteding is, ligt onze kijktijd onder het Europese gemiddelde. Het kijktaandeel

van de publieke zenders blijft in ons land wat achter bij het Europese gemiddelde van 42%, een gevolg van het verhoudingsgewijs grote aantal commerciële stations. De overheidsuitgaven aan sport liggen boven het Europese gemiddelde. Vanwege de concentratie in een klein land, betekent dit zonder twijfel een hoge voorzieningendichtheid. De sportdeelname is internationaal gezien hoog (SCP 2000: 521-545).

De vraag of de beleidsdoelstellingen worden bereikt, heeft recentelijk aan belang gewonnen, doordat de rijksoverheid meer aandacht wil geven aan de verantwoording over gevoerd beleid. Daartoe is het VBTB-traject (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) in gang gezet. Zoals in paragraaf 6.1 uiteengezet, hebben de beleidsdoelen betrekking op zowel het aanbod als de vraag. Aangezien die doelen geformuleerd zijn in termen van deels 'beter' of 'meer' en deels gelijkmatige(r) spreiding over de bevolking, komt zowel de temporele als de sociale dimensie aan bod.

De doelen van het cultuurbeleid zijn weinig specifiek geformuleerd, iets waarin het VBTB-traject nog geen verbetering gebracht heeft. Dit bemoeilijkt de terugkoppeling van de feitelijke realisaties naar de doelen, zoals onlangs bleek bij de evaluatie van de vaste boekenprijs (Appelman en Van den Broek 2002).

De vraagdoelstelling is niet gespecificeerd in wenselijke deelnamepercentages van de bevolking. Wel geldt hier de verbijzondering dat een gelijkmatige sociale en geografische spreiding wordt nagestreefd. Hoewel een constante in het cultuurbeleid, werd het ideaal van sociale cultuurspreiding nooit bereikt en daarom al eens failliet verklaard (o.a. Bevers 1993). Toch zette Van der Ploeg er met hernieuwd elan op in. Hoewel niet gespecificeerd in aantallen, was zijn inzet helder: meer jongeren en allochtonen voor cultuuruitingen interesseren. Het is nog niet bekend of zijn Actieplan cultuurbereik, en het al langer lopende project Cultuur en school, tot een groeiende culturele belangstelling van die groepen hebben geleid. Wel is er met de expansie van CKV sprake van een brede distributie van CKV-vouchers, die voor scholieren de financiële drempels van culturele instellingen verlagen.

De aanbodsdoelstelling is evenmin gekwantificeerd in gewenste aantallen musea en podia of tentoonstellingen en voorstellingen. Daarom is geen antwoord mogelijk op de vraag of het volume van het aanbod in overeenstemming is met de beleidsdoelstellingen. Voor het kwalitatieve aspect van de aanbodsdoelstelling is het advies van de Raad voor Cultuur richtinggevend. In het licht van de spanning tussen kunst- en publiekgerichtheid gaf die raad onlangs te kennen aan inhoudelijke criteria te willen vasthouden: 'Het inhoudelijke en artistieke kwaliteitsbegrip blijft voor de Raad voor Cultuur leidend principe bij zijn advisering' (Raad voor Cultuur 2003: 16). Ook in het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende (AZ 2003) en in de Uitgangspuntenbrief van staatssecretaris Van der Laan (OCenW 2003) stond bij de beoordeling van subsidieaanvragen de kwaliteit voorop, zodat de accentverschuiving van Van der Ploeg geen lang leven beschoren lijkt.

De verslechterende omstandigheden nopen het tweede kabinet Balkenende tot bezuinigen, ook op cultuur. Omdat bovendien de kosten van culturele instellingen stijgen, lijkt dit een volumevermindering van het aanbod in te luiden. Dit zou op langere termijn eens te meer het geval kunnen zijn, wanneer het Nederlandse subsidiestelsel met een beroep op de Wereldhandelsorganisatie (WTO) als concurrentievervalsing van de culturele markt onder druk zou komen te staan (Smiers 2003).

De doelen van het mediabeleid op het vlak van de televisie zijn wel met de nodige precisie vastgelegd, zeker waar deze de publieke omroep betreffen. Tevens worden de prestaties op dat vlak nauwgezet in kaart gebracht.

Aan de aanbodbkant zijn eisen gesteld aan de aard van de uitzendingen, gekwantificeerd in percentages van de zendtijd voor typen programma's. Volgens een daartoe opgesteld classificatiesysteem is de programmatische verscheidenheid van de publieke televisie inderdaad groter dan die van de commerciële televisie.

Aan de vraagkant heeft de publieke omroep zichzelf concrete streefcijfers opgelegd, die overigens in de jaren negentig naar beneden werden bijgesteld. Sinds 2000 beoogt men 40% van de kijktijd in de avonduren te trekken (dat streefcijfer was in 1987 nog 75%, begin jaren negentig 50%) en wekelijks 85% van de kijkers te bereiken (75% van de kijkers van 13-24 jaar). In 2002 realiseerde men 38% van de kijktijd (onder jongeren aanzienlijk minder) en een weekbereik van 86%, onder jongeren 69%. De bijgestelde streefcijfers werden dus niet volledig of maar ternauwernood gehaald. Het bereik van de publieke omroep loopt terug, met name onder jongeren, hetgeen de realisatie van de streefcijfers in de komende jaren verder zal bemoeilijken. Zeker in het licht van de door het tweede kabinet Balkenende aangekondigde bezuinigingen, staat de publieke oproep voor een grote uitdaging.

Sportdeelname kent niet meer de groei die zij eerder gekend heeft. Het aantal accommodaties stijgt nog wel, vooral door de toename van het aantal particulier geëxploiteerde voorzieningen. Groei van sportdeelname en van lidmaatschap van sportverenigingen zijn niet vanzelfsprekend.

Aanleiding tot de Breedtesportimpuls was dat de sportsector 'antwoord moet vinden op de snelle maatschappelijke ontwikkelingen en de hogere eisen van de sportende consument'. De concurrentie die sportverenigingen ondervinden, is niet onopgemerkt gebleven. In het manifest *Nederland sportland* spreekt NOC*NSF (2001) van de noodzaak van een moderniseringsslag: 'De sportvereniging van de toekomst dient ondernemend en vraaggericht te zijn. Eigenlijk moet ze worden omgevormd tot een (maatschappelijke) onderneming die naast een breed scala aan sportactiviteiten eveneens andersoortige diensten (kinderopvang, huiswerkbegeleiding, boodschappendienst, enz.) aanbiedt.'

Het sportveld is in beweging. Het is nog zoeken naar een balans tussen de professionalisering, schaalvergroting en commercialisering enerzijds en het behoud van het vrijwillige en verenigingskarakter van de sport anderzijds. Het kwaliteitsaspect van het aanbod in de sport blijft vergeleken met cultuur en media onderbelicht.

Sport moet niet slechts een antwoord vinden op de uitdaging van maatschappelijke ontwikkelingen, maar dient mede als instrument voor het sturen van die ontwikkelingen. Sport wordt ingezet bij het versterken van de lokale sociale infrastructuur en bij het oplossen van lokale problemen. Volgens de vigerende beleidstheorie geldt sport als bevorderlijk voor zowel het individuele gestel als het sociale weefsel. Het sportveld omarmt een welzijnsvisie, een visie die decennia na dato in het culturele veld nog altijd heftige afweerreacties oproept.

Ondanks waarschuwende woorden over de condities voor verantwoord instrumenteel gebruik van sport (Van Bottenburg en Schuyt 1996) en over het behoud van de intrinsieke sportmotivatie (vgl. Duyvedak et al. 1998; Van den Heuvel en Van der Poel 1999; Breedveld 2003), speelt het sportbeleid hiermee een lastige uitwedstrijd. Spelregels en uitslag zijn ongewis. Onduidelijk is hoe getoetst zal worden of sport een bijdrage aan welzijnsdoelstellingen geleverd heeft. Wanneer de beleidsvoornemens ten aanzien van jongeren, sociale cohesie, volksgezondheid en grotestadsproblematiek onverhoopt niet gerealiseerd worden, loopt het sportveld wel het risico daarop afgerekend te worden.

Sinds het midden van de jaren negentig maakte de overheid grotere budgetten voor sport vrij. Onder het tweede kabinet Balkenende wordt ook het sportbudget door bezuinigingen getroffen. De Breedtesportimpuls, maar ook projecten ter verbetering van de sportinfrastructuur, kennen een tijdelijke financiering. De kansen op verlenging zijn niet op voorhand vergroot.

Een complicerende (beleids)factor is de privatisering van de sport. Naarmate beoefening zich meer buiten de traditionele kaders van sportverenigingen en gemeentelijke accommodaties voltrekt, maar in particulier geëxploiteerde sportaccommodaties en sportscholen plaatsvindt, wint de sport aan beleidsresistentie.

Literatuur

- Appelman M. en A. van den Broek (2002). *Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau AZ (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Bevers, T. (1993). *Georganiseerde cultuur. De rol van overheid en markt in de kunstwereld*. Bussum: Coutinho.
- Bottenburg, M. van, en K. Schuyt (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC*NSF.
- Breedveld, K. (red.) (2003). *Rapportage sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4; <http://www.rapportage-sport.nl>).
- Broek, A. van den, en J. de Haan (2000). *Cultuur tussen competentie en competitie. Contouren van het cultuurbereik in 2030*. Amsterdam/Den Haag: Boekmanstichting/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den (2001). 'Vrijtijdsbesteding. De besteding van een krimpand vrijetijdsbudget'. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.). *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsordening en tijdsbesteding*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, en J. de Haan (2003). 'Het Veronicamisverstand, ofwel: je bent oud en je wilt wat'. In: J. de Haan, A. van den Broek, F. Huysmans en K. Breedveld. *Tijdverschijnselen. Impressies uit de vrije tijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissariaat voor de media (2003). *Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media in 2002*. Hilversum: Commissariaat voor de media.
- Duyvedak, J.W., A. Krouwel, R. Kraaijkamp en N. Boonstra (1998). *Integratie door sport? Een onderzoek naar gemengde en ongemengde sportbeoefening van allochtonen en autochtonen*. Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam.
- Duijvestijn, H. en F. Schipper (1998). *Kwaliteit sportaanbod*. Amsterdam: Trendbox/ NOC*NSF.
- Goossens, R. en J. Lucassen (2003). 'Sportinfrastructuur: organisaties en accommodaties'. In: K. Breedveld (red.). *Rapportage sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Haak., K. van der (1993). 'De televisieprogrammering van de publieke omroep: een schets van het programmabeleid in de 70-er en in de 90-er jaren'. In: K. Renckstorf. (red.). *Communicatiewetenschappelijke bijdragen 1992-1993*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Haan, J. de, A. van den Broek en K. Breedveld (2001). 'Cultuur, recreatie en sport'. In: *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).
- Heuvel, M. van den, en H. van der Poel (1999). *Sport in Nederland. Een beleidsgerichte toekomstverkenning*. Tilburg: departement Vrijtijdswetenschappen.
- Huysmans, F. en J. de Haan (2001). 'Media en ICT. Omgaan met een overvloedig aanbod'. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.). *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsordening en tijdsbesteding*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).
- Meulen, R. van der (2003). 'Beoefening'. In: K. Breedveld (red.) *Rapportage sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Mommaas, H. (m.m.v. M. van den Heuvel en W. Knulst) (2000). *De vrijetijdsindustrie in stad en platteland. Een studie naar de markt van belevenissen*. Den Haag: Sdu.

- NOC*NSF (2001). *Nederland sportland manifest*. Arnhem: NOC*NSF.
- NOS (2000). *Vershil maken. Concessiebeleidsplan 2000-2010*. Hilversum: Nederlandse omroep stichting.
- OCenW (1996a). *Pantser of ruggengraat. Cultuurnota 1997-2000*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (1996b). *Cultuur en school*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (1999). *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (2000). *Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001-2004*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (2002). *Cultuurbeleid in Nederland*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCenW (2003). *Uitgangspuntenbrief Cultuur*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Ooijendijk, W., V. Hildebrandt en M. Stiggelbout (2002). *Trendrapport 2000-2001*. Leiden: TNO.
- Ooijendijk, W., V. Hildebrandt en M. Stiggelbout (2003). 'Bewegen, sport en gezondheid'. In: K. Breedveld (red.), *Rapportage sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Oosterbaan Martinius, W. (1990). *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Den Haag: Sdu.
- Poel, H. van der (2003). 'Ontwikkelingen in het sportbeleid'. In: K. Breedveld (red.), *Rapportage sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Raad voor Cultuur (2003). *Cultuur, meer dan ooit. Vooradvies van de Raad voor Cultuur (2005-2008)*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Ranshuysen, L. (2002). *Imago-onderzoek vlakke vloertheaters. Het imago van vijf theaters bij eigen publiek, schouwburgpubliek en CJP-houders*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
- SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/11).
- Smiers, J. (2003). *Arts under pressure. Promoting cultural diversity in the age of globalisation*. Londen: Zed Books.
- vws (1999a). *Kansen voor topsport. Het topsportbeleid van de rijksoverheid*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (1999b). *Beleidsbrief Breedtesport. Brief van de staatssecretaris van vws*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2001). *Sport, bewegen en gezondheid*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Vaessen, J. (2000). 'Fundament of façade. Vijftien stellingen over museumarchitectuur'. In: T. Gubbels, M. Willinge en J. Vaessen (red.), *Museumarchitectuur als spiegel van de samenleving*. Abcoude/Amsterdam: Uniepers/Boekmanstudies.
- Visitatiecommissie cultuurbereik (2003). *Van jonge mensen en de dingen die voorbij gaan. Rapportage over de jaren 2001 en 2002 door de visitatiecommissie cultuurbereik en publiek*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- VSCD (2001). 'Theaters 2001, cijfers en kerngetallen'. <http://www.vscd.nl/>

7 Participatie

Paul Dekker en Joep de Hart

- Nergens in Europa is de betrokkenheid bij vrijwillige organisaties zo groot als in Nederland en Zweden. Ons land behoort tot de Europese top als het gaat om het aantal leden en donateurs van organisaties op het gebied van milieu, mensenrechten, internationale hulp en sport.
- Het totale aantal leden en donateurs van grote maatschappelijke organisaties steeg in ons land van 15,3 miljoen in 1994 naar 15,9 miljoen in 2000. Het beeld is echter divers; op alle maatschappelijke terreinen bestaan naast groeiende ook krimpende organisaties.
- Volgens de meeste onderzoeken is het percentage vrijwilligers in de bevolking stabiel. Al naargelang de vraagstelling wordt het geraamd op 30%-45%. In de sportsector zijn de meeste vrijwilligers actief, anno 2000 waren dat er meer dan een half miljoen.
- Laagopgeleiden, leden van etnische minderheden en jongeren zijn ondervertegenwoordigd onder de leden van maatschappelijke organisaties, vrijwilligers en deelnemers aan collectieve acties.
- Ook leefstijlkenmerken zijn van belang. Zo zijn kerkgangers ongeveer tweemaal zo vaak vrijwilliger als buitenkerkelijken. En mensen die onder veel tijdsdruk staan, zijn minder frequent vrijwilliger en als vrijwilliger besteden ze minder tijd aan hun activiteit, dan mensen die niet zo druk zijn.
- De politieke onvrede die zich in het voorjaar van 2002 manifesteerde, lijkt slechts tijdelijk te hebben geleid tot een geringe verhoging van de populariteit van cynische opvattingen over het politieke bedrijf als zodanig.

7.1 Beleidsdoelstellingen

Sinds het begin van de jaren negentig is er hernieuwde aandacht voor de onderwerpen *civil society* en sociale cohesie. Hierin wordt veelal een relatie gelegd met maatschappelijke participatie en modern burgerschap. De interesse kan allerwegen worden waargenomen: in de vorm van overheidscommissies en als onderdeel van verkiezingsprogramma's ('samenleven doe je niet alleen'), als doelstelling van het grotestedenbeleid en van sociale activering, als uitgangspunt van de programmering van wetenschappelijk onderzoek (onder andere bij de NWO) en in de belangstelling van gewone burgers. Het onderzoek van de *civil society* sluit aan bij een traditie in het sociaal-wetenschappelijke onderzoek met als mijlpalen het boek dat Alexis de Tocqueville ruim 150 jaar terug aan de democratie in Amerika wijdde, het onderzoek van Almond en Verba in de jaren 1950 naar verschillen in de politieke cultuur van landen, en de studie van Putnam (1993) naar verschillen in de ontwikkeling van een 'gemeenschap van burgers' tussen Italiaanse regio's. Al deze auteurs achten vrijwillige activiteiten en de deelname aan maatschappelijke organisaties van groot belang voor de ontwikkeling van een *civic culture*, het functioneren van de democratie en het bevorderen van de maatschappelijke integratie.¹

Het belang van participatie en gemeenschapszin krijgt in de loop van de jaren negentig ook erkenning in de Nederlandse politiek en het overheidsbeleid. In het Regeerakkoord van het tweede paarse kabinet (1998) valt te lezen: 'Het behouden en versterken van de samenhang in onze samenleving is van vitaal belang. Mensen moeten het gevoel en de zekerheid hebben erbij te horen.'² Dezelfde gedachte staat centraal bij het grotestedenbeleid, dat in 1994 in gang is gezet en waarvoor het versterken van de sociale (infra)structuur als een van de (negen) doelstellingen is geformuleerd. De relatie die burgers onderhouden met de overheid, krijgt eveneens ruime aandacht. Er wordt gesproken van interactief bestuur en van de delegatie van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van eigen wijkbeheer en initiatieven als 'Onze buurt aan zet'. In zijn Hoofdlijnenakkoord stelt het huidige kabinet dat de doelstellingen alleen gerealiseerd kunnen worden als de burgers zelf participeren: 'Met werk, met vrijwilligersactiviteiten, in het verenigingsleven, op school en in de buurt (...)' (AZ 2003: 1). Al eerder werd, gezien de belangrijke bijdrage die het vrijwilligerswerk levert aan de kwaliteit van de samenleving, 'het scheppen van voorwaarden voor hen die uit vrije wil verantwoordelijkheid willen aanvaarden' als overheidstaak omschreven (VWS 1999).

Vrijwilligerswerk is gaandeweg gaan gelden als een kernelement in de actieve betrokkenheid van burgers in de *civil society*. Dat blijkt onder meer uit de steeds grotere beleidsmatige weerklank die het heeft gekregen op gemeentelijk en departementaal niveau. Onderzoek van Van der Pennen (2003) leert onder andere dat driekwart van de Nederlandse gemeenten een expliciete formulering heeft gegeven aan vrijwilligersbeleid; in meer dan de helft van de gemeenten is daartoe een aparte nota geschreven en in 30% wordt daaraan gewerkt. Het jaar van de vrijwilligers (2001) blijkt een belangrijke katalysator te zijn geweest. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft op 14 juni van dat jaar de commissie-Groenman ingesteld, gericht op de stimulering van het vrijwilligersbeleid op lokaal en provinciaal niveau. Dat gebeurt onder andere in de vorm van financiële ondersteuning van gemeenten via de Tijdelijke stimuleringsregeling vrijwilligerswerk (commissie-Vrijwilligersbeleid 2002).

Dit hoofdstuk richt zich op ontwikkelingen die zich in de loop van de jaren negentig hebben voorgedaan in de sociale en politieke participatie van de Nederlandse burger. Om te beginnen wordt een blik over de grenzen geworpen en de Nederlandse *civil society* in internationaal perspectief geplaatst. Dat gebeurt in paragraaf 7.2 via een vergelijking van de participatie in ons land met die in andere Europese landen. Dan volgt in paragraaf 7.3 een beschrijving van de ontwikkelingen vanaf het begin van de jaren negentig in verschillende vormen van participatie, van het veelal gedistantieerde geven van geld aan goede doelen en het ondersteunen van organisaties tot individuele activiteit in vrijwilligerswerk en collectieve acties. Tegen de achtergrond van de politieke onvrede die zich in 2002 manifesteerde, komen in deze paragraaf bovendien ontwikkelingen in het opinieklimaat rond participatie en politiek aan de orde. In paragraaf 7.4 gaat over verschillen in participatie tussen bevolkingsgroepen en verschillen in opvattingen tussen politieke participanten en non-participanten. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 7.5 met een samenvatting en slotbeschouwing.

7.2 Nederland vergeleken

Het eerste overzicht in tabel 7.1 toont voor enkele Europese landen gegevens uit de *European values studies* over drie soorten participatie in 1990 en 1999. Wellicht ten gevolge van kleine wijzigingen in de vraagstelling, zijn er onwaarschijnlijk grote sprongen in de lidmaatschappen en het vrijwilligerswerk. De relatieve positie van de landen verandert echter niet sterk en in beide jaren blijkt Nederland met Zweden tot de meest actieve landen te behoren.³ De informele participatie in de vorm van deelname aan politieke discussies vertoont meer stabiliteit en minder grote verschillen tussen de landen. Met de Scandinavische landen en iets onder Duitsland bevindt Nederland zich ook hier in de top.

Tabel 7.1 Lidmaatschap, vrijwilligerswerk en politieke discussie in Nederland en andere Europese landen, bevolking van 18 jaar en ouder, 1990 en 1999 (in procenten)

	lidmaatschap ^a		vrijwilligerswerk ^b		politieke discussie ^c	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Nederland	85	93	35	50	75	80
Zweden	85	96	39	56	79	80
Denemarken	81	84	26	37	79	80
Duitsland-West	67	53	31	22	84	83
Duitsland-Oost	.	45	.	17	.	88
België	58	66	28	36	53	64
Frankrijk	39	40	23	26	65	65
Italië	33	43	22	26	58	68
Spanje	23	32	12	18	52	53
Portugal	36	24	19	14	53	51
Ierland	49	58	27	31	58	60
Groot-Brittannië	55	49	23	43	66	49

a Er is gevraagd naar lidmaatschap van / deelname aan 14 respectievelijk 15 soorten 'organisaties en activiteiten' met als laatste 'andere groepen'. Er zijn kleine verschillen in formuleringen.

b Verricht bij dezelfde 'organisaties en activiteiten' onbetaald vrijwilligerswerk.

c Praat 'vaak' of 'af en toe' over politiek als men onder vrienden is.

Bron: (European Values Studies 1990 en 1999, gewogen resultaten)

In aanvulling op de enquêtegegevens van tabel 7.1 biedt tabel 7.2 enkele lidmaatschapscijfers volgens tellingen van de desbetreffende organisaties (zie uitgebreider SCP 2000: 129 e.v.). De kerken hebben overal de meeste aanhang, maar dat zijn niet overal in dezelfde mate vrijwillige organisaties. Zo kan er behalve van sociale druk sprake zijn van administratieve barrières om uit te treden. Dat geldt in mindere mate ook voor vakbonden, terwijl de vrijwilligheid van het lidmaatschap van een politieke partij twijfelachtig is waar voor het verkrijgen van betaalde (semi-)overheidsfuncties een partijboekje voorwaarde is.

Tabel 7.2 Aantal leden/donateurs van enkele organisaties als aandeel van de bevolking in Nederland en andere Europese landen, midden jaren negentig (in procenten)

	kerken ^b	vak- bonden ^a	poli- tieke partijen	voetbal- bond ^d	Rode kruis ^c	Wereld natuur fonds	Artsen zonder grenzen	Amnesty inter- national
Nederland	41	10	2	6	6	5	4	1
Denemarken	82	35	4	4	1	1	0	1
Duitsland	73	11	2	6	6	1	0	0
België	76	16	5	4	2	1	6	0
Frankrijk	67	3	1	3	1	0	.	0
Italië	92	11	3	2	0	0	0	0
Verenigd Koninkrijk	60	12	1	4	0	0	.	0

a Cijfers voor 1994-1995.

b Op basis van enquêtegegevens.

c Cijfers voor 1996.

d Cijfers voor 1996-1997.

Bron: SCP (2000: 130-137)

Er vallen drie typen landen te onderscheiden. Denemarken is bij uitstek, Italië en België wat minder uitgesproken, een voorbeeld van de eerste categorie: de landen waarin de traditionele organisaties van politieke partijen, vakbonden en kerken een hoge organisatiegraad kennen, maar de overige organisaties op het maatschappelijk middenveld niet zo sterk zijn ontwikkeld. Frankrijk behoort tot de landen waar er in beide opzichten sprake is van weinig affiniteit met maatschappelijke organisaties. Met als enige uitzondering de kerken, vertonen de Fransen de geringste animo om lid of donateur van de genoemde organisaties te worden. Het ontzuilde Nederland, ten slotte, vormt een typisch voorbeeld van een land waar relatief weinig burgers zijn georganiseerd binnen de kerken, politieke partijen of vakbonden, maar waar tegelijkertijd een omvangrijke sector van niet-gouvernementele overige organisaties bestaat. Wat het aantal leden en donateurs van milieuorganisaties betreft, behoort ons land tot de Europese top; dat geldt eveneens als het gaat om organisaties die actief zijn op het gebied van mensenrechten, internationale hulp of sport.

7.3 Groei en krimp sinds 1990

Donaties

Vanaf 1999 is de groei in de inkomsten van ideële organisaties, gericht op goede doelen, duidelijk afgenomen. Vooral de via mailingacties verzamelde bedragen vertonen nog maar zeer beperkte stijgingen. Dat geldt in wat mindere mate ook voor collecten en – recentelijk – voor nalatenschappen. Toch bleven tussen 1997 en 2001 de giften van particulieren (in de vorm van collecten, nalatenschappen, mailing-acties, donaties en contributies) 44-48% van de totale inkomsten van de instellingen uitmaken. In 2001 betrof het 865 miljoen euro. De stichting Nederlandse Kankerbestrijding-KWF

is al lange tijd het meest succesvol in het verzamelen van geld via collecten en mailing-acties en uit nalatenschappen (CBF 2002).

De twee belangrijkste geldbronnen van maatschappelijke en goede doelen zijn de bijdragen van bedrijven en van huishoudens, die verantwoordelijk zijn voor respectievelijk 49% en 41% van het jaarlijkse totaalbedrag. Aan de hand van gegevens die zijn verzameld in het onderzoek Geven in Nederland (Schuyt 2003), brengt tabel 7.3 het geefgedrag van particuliere huishoudens in beeld. In het totaal brachten die huishoudens volgens de meest recente peiling 1753 miljoen euro aan geld en goederen bijeen voor maatschappelijke en goede doelen. Van alle doelen hebben zij de kerken en andere levensbeschouwelijke instanties het gulst bedacht.⁴ Andere bestemmingen waarvoor zij door de jaren heen in ruime mate hebben gegeven, zijn internationale hulp en gezondheidsvoorzieningen. De betrokkenheid bij de sector natuur en milieu lijkt sinds 1996 afgenomen.

Tabel 7.3 Doelen en omvang van de giften (in geld en goederen) van huishoudens, 1996-2001 (in euro's en procenten)

	1996		1999		2001	
	x miljoen euro	% van totaal	x miljoen euro	% van totaal	x miljoen euro	% van totaal
kerk en levensbeschouwing	599	37	583	41	683	40
gezondheid	277	17	175	12	233	14
internationale hulp	304	19	314	22	370	22
milieu, natuurbehoud en dierenbescherming	259	16	121	8	131	8
onderwijs en onderzoek	23	1	57	4	31	2
cultuur	14	1	27	2	33	2
sport en recreatie	58	4	31	2	52	3
maatschappelijk en sociaal	100	6	119	8	169	10
anders	51	.
totaal	1.635	100	1.427	100	1.753	100

Bron: Schuyt (2003)

De bereidheid geld en goederen te schenken aan maatschappelijke en goede doelen is afhankelijk van bepaalde kenmerken van het huishouden en de persoon (zie bijlage 7.1). Dat geldt ook voor de hoeveelheid geld die wordt gegeven en het soort doelen waaraan wordt gedoneerd. Huishoudens met hogere inkomens geven vaker en meer, in kleinere gemeenten geeft men vaker dan in de grote steden. Vrouwen geven vaker goederen dan mannen, ouderen geven niet vaker maar betonen zich wel vrijgeviger dan jongeren en dat geldt vooral als het om de kerk of maatschappelijke en sociale doelen gaat (niet de categorie gezondheid). Daarnaast speelt ook de kerkelijke betrokkenheid een rol. Naarmate men frequenter ter kerke gaat, valt het geschonken bedrag hoger uit.

Lidmaatschappen

In het laatste Sociaal en cultureel rapport is een uitgebreid overzicht gegeven van het aantal aangeslotenen bij de relatief grote organisaties op het Nederlandse maatschappelijke middenveld en de veranderingen die zich daarin in de loop van de jaren negentig hebben voorgedaan (Dekker en De Hart 2002: 245 e.v.). Ondanks decennia van ontkerkelijking vormen de grote kerken nog altijd de omvangrijkste organisaties op dat middenveld. Daarnaast zijn sport, consumentenbelangen en internationale hulp thema's op basis waarvan grote aantallen Nederlanders zijn georganiseerd.

Uit de veranderingen in de aantallen leden/donateurs komt niet als dominante trend een sterkere gerichtheid op het eigen belang naar voren. Organisaties als de Consumentenbond en de vereniging Eigen Huis kenden een duidelijke groei, maar dat geldt ook voor organisaties die zich richten op internationale solidariteit, natuurbehoud en morele kwesties zoals abortus en euthanasie.

De meeste grote organisaties beschikken vooral over veel donateurs en passieve leden – de Consumentenbond is daarvan een uitgesproken voorbeeld. Bij de kerken, sportclubs en hobbyverenigingen zijn niet alleen velen aangesloten, maar neemt ook een relatief hoog percentage daarvan deel aan hun respectieve activiteiten. De vrouwenorganisaties behoren in het overzicht tot de kleinere en bovendien krimpende organisaties, maar tellen wel veel actieve deelnemers in hun achterban. De twee laatstgenoemde categorieën zijn organisaties waarvan het activiteitenpatroon voornamelijk vorm krijgt via de inzet van vrijwilligers. Van de Nederlandse sportclubs, bijvoorbeeld, maakt 82% gebruik van vrijwilligers (Breedveld 2003). Een drastische afname in dit reservoir aan onbetaalde krachten zou een directe bedreiging betekenen voor het voortbestaan van vele verenigingen.

Voor gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*. Het totale aantal leden en donateurs van grote maatschappelijke organisaties steeg in ons land van 15,3 miljoen in 1994 naar 15,9 miljoen in 2000. Hier volgt een overzicht voor vier sectoren van het maatschappelijk middenveld, de politieke partijen, de vakbonden, organisaties die zich richten op natuur en milieu en ten slotte de sportwereld.

In ons land zijn vergelijkenderwijs weinig mensen aangesloten bij een politieke partij. Scandinavië, Zuid-Europese landen, maar ook onze zuiderburen kennen een aanzienlijk hogere organisatiegraad. Sinds 1990 is het ledental van de drie grootste partijen (CDA, PvdA, VVD) fors geslonken (tabel 7.4). Pas in het afgelopen jaar vond er een ombuiging van die trend plaats en boekten de PvdA en het CDA een ledenstijging. De groei van de SP was daarentegen de afgelopen tien jaar onafgebroken en zeer groot. Het ledental van alle partijen gezamenlijk bevond zich lange tijd in een dalende lijn, maar nam in 2002 weer iets toe. De organisatiegraad (het ledentotaal als percentage van het electoraat) daalde tussen 1980 en 2001 van 4,3% naar 2,5% en steeg vorig jaar naar 2,6%.

Tabel 7.4 Ontwikkelingen in de ledentallen van politieke partijen, 1990-2003 (in absolute aantallen)

	1990	1995	2003
CDA	123.590	95.000	79.000
PvdA	91.784	64.523	60.062
VVD	59.074	53.465	46.391
SP	.	17.056	36.406
RPF	8.463	11.466	-
GPV	12.917	14.650	-
Christen Unie	-	-	27.000
SGP	23.062	23.600	25.500
Groen Links	15.900	12.000	18.469
D66	9.829	15.000	12.711
LPF	-	-	4.100
LN	-	-	1.237
totaal	312.129	295.615	310.876

Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (diverse jaarboeken)

Het percentage van het werkende deel van de bevolking dat is georganiseerd in vakbonden, is in Nederland internationaal gezien eveneens gering; zeker vergeleken met de Scandinavische landen. In absolute zin nam het aantal leden voortdurend toe sinds 1990, maar als aandeel van de Nederlanders met een betaalde werkkring daalde het vanaf 1997 (tabel 7.5).

Tabel 7.5 Ontwikkelingen in de ledentallen van vakorganisaties, 1990-2002 (in absolute aantallen)

	1990	1995	2001
FNV	975	1.147	1.223
CNV	302	344	356
unie MHP	125	159	215
overige	251	222	125
totaal	1.653	1.873	1.919
% van werkenden	.	28	26

Bron: CBS (Statline)

Het aantal Nederlanders dat deel uitmaakt van een natuur- of milieuorganisatie, is in het achterliggende decennium gestegen. Het beeld is niet uniform voor de organisaties die op het terrein actief zijn. Het WNF, Milieudefensie en de stichting AAP (een Europees opvangcentrum voor uitheemse dieren) groeiden aanzienlijk, maar Greenpeace en de Waddenvereniging hebben in 2002 minder aanhang dan in het begin van de jaren negentig (tabel 7.6).

Tabel 7.6 Ledentallen van grote organisaties op het gebied van natuur en milieu, 1991-2002 (absolute aantallen x 1000)^a

	1991	1995	2002	verandering (index 1991 = 100)
Natuurmonumenten	500	826	960	192
Wereld Natuur Fonds	350	724	825	236
Greenpeace	830	608	699	84
International Fund for Animal Welfare (NL)	.	142	325	.
Dierenbescherming	119	196	201	169
Vogelbescherming	68	83	125	184
Stichting AAP	2	28	91	4.526
Milieudefensie	28	35	71	253
Waddenvereniging	65	53	52	80
Zeehondencrèche Pieterburen	40	47	50	125
Provinciale Landschappen	190	.	.	.
Zuidhollands Landschap	.	41	47	.
Noord-Hollands Landschap	.	40	40	.
Nederlands instituut voor volksontwikkeling en natuurvriendenwerk (NIVON)	.	41	39	.
Nederlandse bevolking (x 1000)	15.010	15.424	16.105	107

a Alleen organisaties die in minstens één der jaren meer dan 40.000 leden hadden, zijn in de lijst opgenomen.

Bron: Vara (Vroege Vogels natuur- en milieuparade, diverse jaren)

Tabel 7.7 geeft een indruk van de ontwikkelingen voor een aantal takken van sport (voor gedetailleerde informatie zie bijlage 7.2). Ook de sportwereld geeft een pluri-former beeld te zien dan uit de gemiddelde toename van het ledental zou kunnen worden afgeleid. Golf, de ruitersport en de bergsport worden steeds massaler in georganiseerd verband beoefend. Steeds minder geldt dat voor schaatsen, handbal en badminton. Het aantal verenigingen dat bij de bonden is aangesloten, loopt sterk uiteen, evenals het gemiddelde aantal leden dat een vereniging telt. Vergelijkt men typische teamsporten met (semi-)individuele sporten, dan is de animo voor het in georganiseerd verband beoefenen van individuele sporten gemiddeld sterker toege-nomen dan die van de teamsporten. Al te generaliserende conclusies kunnen daaraan niet worden verbonden, want er zijn duidelijke uitzonderingen, zoals de ledenaanwas bij de teamsporten hockey en bridge en de afname bij de individuele sporten zwemmen en skiën.

Tabel 7.7 Ontwikkelingen in het ledental van sportbonden met volgens de meest recente telling meer dan 50.000 leden, 1990-2002 (in absolute aantallen)

	1990 x 1000	1995 x 1000	2002 x 1000	ver- andering (index 1990=100)	aantal aan- gesloten ver- enigingen (2002)	gemiddeld aantal leden per ver- eniging (2002)
teamsporten ^a	1.514	1.564	1.581	104	7.929	199
individuele sporten ^b	1.076	1.197	1.349	125	5.983	225
semi-individuele sporten ^c	832	905	829	100	3.182	261
totaal van de 19 bonden	3.422	3.666	3.759	110	17.094	220
gemiddeld ledental	180	193	198	110	900	220

a Voetbal (KNVB), volleybal (NeVoBo), hockey (KNHB), bridge (NBB), korfbal (KNKV) en handbal (NHV).

b Gymnastiek (KNGB/U en KNCGV), zwemmen (KNZB), skiën (NSV), schaatsen (KNSB), hippische sport (NHS), watersport (KNWV), atletiek (KNAU), golf (NGF), klim- en bergsport (NKBV).

c Tennis (KNLTB), badminton (NBB) en judo (JBN).

Bron: NOC*NSF (ledentallen per 1 januari, div. jaargangen)

Vrijwilligerswerk

Een minder vrijblijvende vorm van participatie dan het lidmaatschap van een organisatie is het doen van vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk vergt de bereidheid om in de eigen agenda plaats in te ruimen voor een vereniging, er is persoonlijke inzet ten behoeve van anderen mee gemoeid. Tijdbestedingsonderzoek laat een abrupte daling van het percentage vrijwilligers onder de bevolking zien in de tweede helft van de jaren negentig. Drie andere surveys waarin geïnformeerd is naar vrijwilligersactiviteiten, bevestigen dit beeld niet. Zij suggereren eerder een opvallende stabiliteit door de jaren heen (zie bijlage 7.3).

Op basis van de leefsituatieonderzoeken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) biedt tabel 7.8 een overzicht van de sectoren waarin vrijwilligers actief zijn. De grootste wordt gevormd door de sportverenigingen. In 1990 maakte 65% van de sportverenigingen gebruik van vrijwilligers en waren er bijna 300.000 Nederlanders onbetaald aan de slag, die tezamen 930.000 uren per week werkten. Anno 2000 zijn deze getallen gestegen tot respectievelijk 82%, 548.000 personen en 2,1 miljoen uren. Alleen al rond het veldvoetbal waren er in het laatstgenoemde jaar 193.000 mensen als vrijwilliger werkzaam. Uitgaande van een werkweek van veertig uur betekenen de 2,1 miljoen uren die vrijwilligers in 2000 per week voor hun club bezig waren, een arbeidsvolume van meer dan 50.000 voltijdse banen (Breedveld 2003: 157).

Tabel 7.8 Aandeel deelnemers aan vrijwilligerswerk en informele hulp, bevolking van 18 jaar en ouder (in procenten, gewogen resultaten)

	1989	2001	index 1989 = 100
actief in georganiseerd verband	42	43	103
actief voor:			
politiek	2	1	53
arbeidsorganisatie	4	3	69
levensbeschouwelijke groep	10	9	89
<i>politiek, arbeid en levensbeschouwing totaal</i>	14	12	86
sportvereniging	14	13	96
hobbyvereniging	9	5	50
culturele vereniging ^a	8	5	54
sport, hobby, cultuur totaal	25	21	84
jeugdwerk	4	5	114
school ^b	9	9	97
jeugdwerk, school totaal	13	12	98
verzorging, verpleging ^c	.	8	.
verzorging, verpleging ^d	14	.	.
andere organisaties	7	6	89
informele hulp ^e	29	33	116

a Zang, muziek, toneel.

b Oudercommissie, schoolbestuur, werken in bibliotheek, leesmoeder, en dergelijke.

c Bejaardenzorg, kinderopvang, kruiswerk, zieken bezoeken, welfarewerk in het ziekenhuis of assisteren bij stervensbegeleiding.

d Buren-, bejaarden-, gehandicaptenhulp, kinderopvang.

e Onbetaalde hulp aan anderen buiten het eigen huishouden, niet in een organisatie.

Bron: CBS (DLO'89-'93; POLS'97-'01)

Collectieve actie en politieke participatie

Wat de politiek aangaat, werd in tabel 7.4 al aandacht besteed aan het sinds 2002 weer stijgende lidmaatschap van politieke partijen. In tabel 7.9 wordt behalve van drie activiteiten melding gemaakt van het voornemen om zo nodig te protesteren en van politieke interesse. Collectieve acties blijken vaker gericht te zijn op lokale dan op bovenlokale kwesties. Zeker als tussenliggende jaren in ogenschouw worden genomen, blijkt bij deze activiteiten en de deelname aan inspraak evenals de protestgeneigdheid slechts sprake van fluctuaties te zijn en niet van trends. Vergeleken met de jaren zeventig en tachtig ligt de protestbereidheid in de hier gerapporteerde periode wel op een duidelijk hoger niveau. Het lezen over politiek en het eigen oordeel over de politieke interesse waren over een relatief lange periode stabiel, maar liggen in het najaar van 2002, ongetwijfeld ten gevolge van de gebeurtenissen eerder dat jaar, aanmerkelijk hoger dan twee jaar daarvoor.

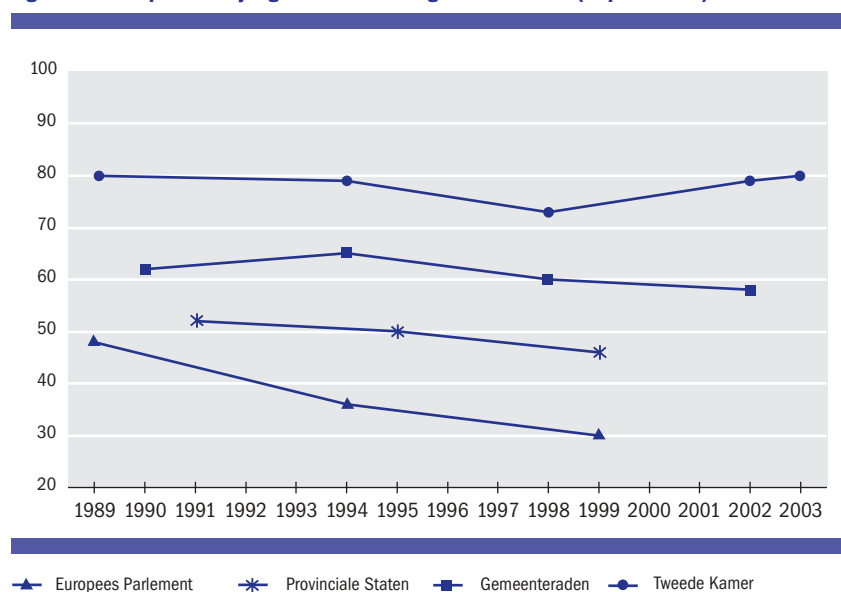
Tabel 7.9 Collectieve actie en inspraak, bevolking van 18 jaar en ouder, 1991-2002 (in procenten)

	1991	1997	2000	2002
heeft zich de afgelopen 2 jaar samen met anderen ingespannen voor een kwestie van nationaal of internationaal belang	12	11	9	14
heeft zich de afgelopen 2 jaar samen met anderen ingespannen voor een kwestie van lokaal belang	22	29	26	29
heeft de afgelopen 2 jaar meegedaan aan een inspraakprocedure van de overheid of is naar een hoorzitting geweest	12	14	14	.
zou (zeer) waarschijnlijk iets proberen te doen, als men dacht dat de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen	40	52	51	55
leest regelmatig over politiek in ons land, bijvoorbeeld krantenverslagen	39	39	36	47
vindt de eigen politieke interesse 'sterk' of 'gewoon'	41	45	44	57

Bron: SCP (CV'91-'02) mondelinge enquêtes, ongewogen resultaten

De meest wijdverbreide vorm van politieke participatie is nog altijd de deelname aan verkiezingen. Figuur 7.1 toont de opkomstcijfers voor de vier algemene verkiezingen sinds 1989. Over een langere periode gezien lijkt er sinds het midden van de jaren tachtig sprake van een trendmatige daling, maar spannende verkiezingen leiden altijd tot een hogere opkomst.

Figuur 7.1 Opkomst bij algemene verkiezingen sinds 1989 (in procenten)



Bron: CBS

Gezien de spanningen in het voorjaar van 2002 lag het voor de hand dat de opkomst in mei hoger was dan vier jaar eerder. Waarschijnlijk was de stijging minder dan velen verwachtten en was de geringe verdere stijging in januari 2003 verrassender. De eerstvolgende verkiezingen zijn in juni 2004 voor het Europese Parlement. Nu er in Europa veel speelt (uitbreiding, conventie, hervormingen) en de Nederlandse politiek weer wat meer interesse lijkt te krijgen voor wat er buiten de landsgrenzen gebeurt, zou ook hiervoor de opkomst wel eens betrekkelijk hoog kunnen uitvallen. Dat lijkt zelfs zeer waarschijnlijk als op de verkiezingsdag ook een raadgevend referendum over Europa zou worden gehouden.

Het opinieklimaat rond participatie en politiek

In tabel 7.10 en 7.11 zijn enkele, deels overlappende opvattingen opgenomen over participatie en politiek. De gegevens over het politiek turbulente jaar 2002 zijn respectievelijk eind van dat jaar en kort na de verkiezingen van mei 2002 verzameld. In tabel 7.11 kunnen daar voorlopige gegevens van na de verkiezingen van januari 2003 aan worden toegevoegd. Tabel 7.10 toont allereerst over de hele periode een ruime meerderheid voor vergroting van de inspraak van burgers. In 1998 en 2002 spreekt ook een meerheid zich uit voor de direct gekozen burgemeester en het referendum; ongeveer de helft is bovendien voor een direct gekozen minister-president. Anders dan de metingen van tevredenheid met de regering en het overheidsbeleid in hoofdstuk 13, suggereren de indicatoren voor politiek cynisme en gebrek aan politiek zelfvertrouwen onder in tabel 7.10 geen toegenomen politieke onvrede in 2002.

Tabel 7.10 Opvattingen over democratie en politiek, bevolking van 18 jaar en ouder, 1991-2002 (in procenten)

Is het (helemaal) eens met:	1991	1998	2000	2002
De inspraak van burgers op het bestuur van gemeente en provincie moet groter worden.	65	71	72	74
De minister-president moet rechtstreeks worden gekozen door de kiezers.	.	53	.	54
De burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente.	.	71	.	72
Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum.	.	81	.	81
Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang.	69	63	65	67
Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken.	55	.	52	50
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet.	54	48	54	52

Bron: SCP (CV'91-'02 (mondeling))

De metingen van medio 2002 in tabel 7.11 suggereren op onderdelen wél een toegenomen onvrede ten opzichte van 1998. Begin 2003 is die extra onvrede dan echter alweer weggeëbd. Ook gezien andere gegevens is het beeld van '2002' als een onvermijdelijke uitbarsting van jarenlang toegenomen onvrede niet adequaat (zie Dekker en De Hart 2003). Eerder zal het zo zijn geweest dat een al aanwezige politieke onvrede werd gemobiliseerd en, in het verlengde daarvan, een meer diffuse onvrede werd gepolitiseerd (en dan ook pas in een grotere populariteit van negatieve opvattingen over de politiek in bevolkingsenquêtes tot uitdrukking kwam).

Tabel 7.11 Opvattingen over politiek, 1989-2003 (in procenten van de kiesgerechtigde bevolking)

Is het (helemaal) eens met:	1989	1998	2002	2003
Kamerlid word je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden.	40	42	55	46
Ministers en staatssecretarissen zijn vooral op hun eigen belang uit.	31	33	39	31
Tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken.	85	89	91	89
De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening.	46	52	59	48
Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik.	41	41	52	40
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek.	49	46	46	42

Bron: SKON (NKO'89-'03) gewogen resultaten (2002 en 2003 alleen voor opkomst en partijkeuze)

7.4 Participatieverschillen

Bevolkingsgroepen

In het voorgaande is het beeld voor de totale bevolking geschetst. In deze paragraaf wordt eerst gekeken of groepen in de bevolking op de besproken punten een uiteenlopende weg hebben ingeslagen. De twee vormen van participatie waarvoor dit gebeurt, zijn het vrijwilligerswerk en meedoen aan collectieve acties. Voor meer uitvoerige informatie zij verwezen naar de bijlagen van dit hoofdstuk (7.1 en 7.4-7.7).

Tabel 7.12 biedt een samenvattend overzicht van de deelname aan vrijwilligerswerk en aan collectieve acties op basis van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland. Aan de eerdergebruikte persoons- en achtergrondkenmerken zijn twee kenmerken toegevoegd: positie op de arbeidsmarkt en kerkelijke betrokkenheid. Het eerste kenmerk is toegevoegd omdat participatie op de arbeidsmarkt in beleidsdiscussies steeds vaker in verband wordt gebracht met de vrijwillige participatie, zij het omdat de betaalde participatie wordt gezien als een bedreiging van het vrijwilligerswerk, zij het omdat vrijwilligerswerk wordt gezien als een vervanging van of opstap naar betaalde participatie. Onderscheiden worden personen die vijftien uur of meer

per week betaald werken, mensen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering en anderen (studenten, gepensioneerden, huisvrouwen). Kerkelijke betrokkenheid is opgenomen omdat zij in eerder onderzoek een veel belangrijker onderscheidend kenmerk bleek te zijn dan de andere opgenomen kenmerken.

Mannen, hoogopgeleiden en kerkgangers blijken opnieuw tot het meest actieve bevolkingsdeel te behoren. De leeftijdscategorie van 35-64 jaar is naar verhouding vaak betrokken bij zowel vrijwilligerswerk als collectieve acties, maar in de loop van de tweede helft van de jaren negentig groeide voor het vrijwilligerswerk de participatiegraad onder senioren naar eenzelfde hoogte. Personen woonachtig in gemeenten met een lage verstedelijkingsgraad zijn niet alleen vaker bij verenigingen aangesloten maar participeren daarin ook vaker als vrijwilliger, dan de inwoners van grote gemeenten.

Tabel 7.12 Deelnemers aan vrijwilligerswerk en collectieve acties naar achtergrondkenmerken, bevolking van 18 jaar en ouder, 1993-2002 (in procenten)

	vrijwilligerswerk			collectieve actie ^a		
	1993	2000	2002	1993	2000	2002
totaal	28	29	31	34	30	35
man	29	30	33	37	31	39
vrouw	28	27	30	32	29	32
18-34 jaar	22	19	22	33	20	29
35-64 jaar	33	33	35	38	35	38
≥ 65 jaar	25	34	34	24	25	35
laag opleidingsniveau	21	25	24	24	25	24
midden	32	28	30	38	28	34
hoog opleidingsniveau	33	37	36	45	42	42
gemeente > 400.000 inwoners	25	22	27	34	23	37
100.000-400.000	28	28	30	36	27	36
gemeente < 100.000	31	32	33	34	33	34
werkt 15 uur of meer per week	29	26	28	39	30	36
werkloos of arbeidsongeschikt	29	31	41	29	26	28
anders	27	31	32	33	32	37
geen kerklid of kerkganger	23	22	25	35	28	34
nominaal kerklid ^b	28	28	30	28	27	33
kerkganger ^b	42	50	54	40	38	41

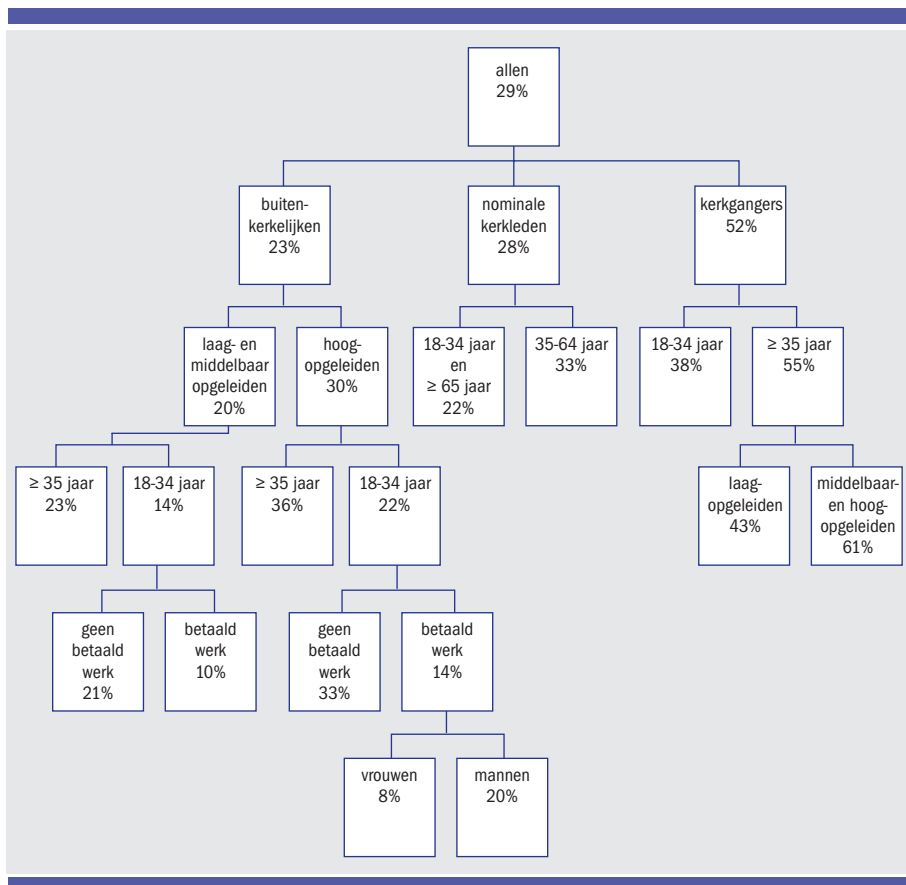
a Heeft zich de afgelopen 2 jaar samen met anderen ingespannen voor een kwestie van lokaal belang en/of een kwestie van (inter)nationaal belang.

b Kerkganger: gaat minstens een keer per maand ter kerke; nominaal kerklid: is lid maar gaat minder dan een keer per maand.

Bron: SCP (CV'93-'02) mondeling, ongewogen resultaten

Afgezien van de kerkelijke betrokkenheid bij de deelname aan vrijwilligerswerk zijn de verschillen niet uitzonderlijk groot. Indien de kenmerken worden gecombineerd, komen er echter meer geprononceerde verschillen naar voren. Figuren 7.2 en 7.3 tonen voor de (gewogen) combinatie van gegevens uit 2000 en 2002 resultaten van zogeheten chaid-analyses. Daarin worden op puur statistische gronden opdelingen gemaakt in groepen die op een bepaalde eigenschap, hier de deelname aan vrijwilligerswerk respectievelijk collectieve acties, zo veel mogelijk verschillen.⁵ De combinaties van kenmerken leveren groepen op waarvan de deelname aan vrijwilligerswerk varieert tussen 8% en 61% en aan collectieve acties tussen 12% en 54%.

Figuur 7.2 Verscheidenheid in de deelname aan vrijwilligerswerk (CHAID-analyse, combinaties van groepen uit tabel 7.12)

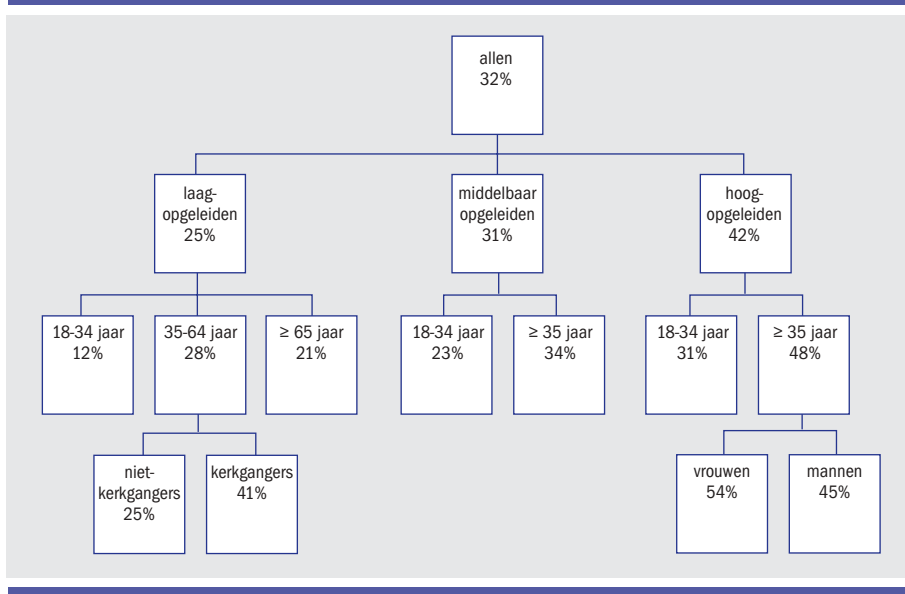


Bij het vrijwilligerswerk (figuur 7.2) worden de twee uitersten gevormd door in meerderheid actieve, hoger opgeleide kerkgangers uit de middelbare leeftijdsgroep versus buitenkerkelijke, werkende jongeren, met name de laag- en middelbaar opgeleide, en

hoogopgeleide vrouwen. Dat laatste is een opvallende uitkomst. In tabel 7.12 is het verschil tussen mannen en vrouwen in het algemeen gering. Bij de buitenkerkelijke, hoogopgeleide, werkende 18-34-jarigen staat echter 8% vrijwilligers onder de vrouwen tegenover 20% onder de mannen. De uitkomsten in figuur 7.2 voor de jongste leeftijds-categorie bieden grond voor zorgen over de concurrentie tussen betaald en onbetaald 'meedoen', met name door hoogopgeleide vrouwen.

In de deelname aan collectieve acties laat figuur 7.3 een verrassende interactie zien. Terwijl in tabel 7.12 mannen wat meer geneigd zijn tot deelname dan vrouwen, zijn het juist de vrouwen, en wel de hoogopgeleide van 35 jaar en ouder, die van alle groepen het meest massaal actief zijn. Met 12% participanten geven laagopgeleide jongeren van alle groepen de geringste inzet voor collectieve acties te zien. In elke leeftijdsgroep is het bereikte opleidingsniveau een belangrijke factor. Onder de laagst opgeleiden van 35-64 jaar geldt dat ook voor de kerkgang, die gepaard gaat met duidelijk meer activisme.

Figuur 7.3 Verscheidenheid in de deelname aan collectieve actie (CHAID-analyse, combinaties van groepen uit tabel 7.12)



Participanten en non-participanten

Politieke participatie is er vaak op gericht publieke en politieke aandacht te vragen voor bepaalde problemen of de inhoud van politieke beslissingen te beïnvloeden. De pogingen daartoe zullen lang niet altijd succes hebben, maar grosso modo zullen de zorgen en voorkeuren van politieke participanten toch sterker doorwerken in het overheidsbeleid dan die van non-participanten. Zeker tegen de achtergrond van de

plotselinge 'politieke onvrede van 2002' is het interessant weer eens na te gaan in hoeverre beide groepen van elkaar verschillen als het gaat om vast te stellen wat de grote maatschappelijke problemen in ons land zijn, om het functioneren van politici en overheid, en om inhoudelijke beleidsvoorkeuren.⁶ Een onvermijdelijk globale vergelijking vindt plaats in tabel 7.13. Participatie wordt er geïndiceerd door het vaste voornemen te gaan stemmen als er op het moment van ondervraging Kamerverkiezingen zouden zijn en door de samenvattende meting van deelname aan collectieve acties uit tabel 7.12, die ook in ander recent onderzoek beschikbaar is.⁷

Tabel 7.13 Verschillen in de meningen over maatschappelijke en politieke onderwerpen van politieke participanten en non-participanten, bevolking van 18 jaar en ouder, 2002/2003 (in procenten)

	zou gaan stemmen		collectieve acties	
	ja	misschien/ nee	ja	nee
<i>Politieke onvrede 2002:</i>	(85%)	(15%)	(46%)	(54%)
categorie van het als eerste genoemde 'belangrijkste probleem in ons land' (open vraag)				
- criminaliteit, onveiligheid en openbare orde	31	28	28	33
- multiculturele samenleving, immigratie, allochtonen	15	20	15	17
- economie, werkloosheid, inkomens	14	16	17	13
- normen en waarden, mentaliteit	12	11	14	10
- politiek	10	11	10	11
- (gezondheids)zorg	8	6	8	7
- overig	10	8	8	9
<i>Culturele veranderingen 2002 (zie uitspraken in tabel 7.10):</i>	(86%)	(14%)	(35%)	(65%)
Denkt dat 'mensen zoals ik' geen enkele invloed hebben op de regeringspolitiek.	48	79	40	59
Vindt dat Kamerleden te veel op de belangen van machtige groepen letten.	64	90	62	71
Is over het algemeen tevreden over wat de Nederlandse regering doet.	59	50	56	59
Vindt dat de regering onvoldoende doet om de welvaart te vergroten voor 'mensen zoals ik'.	55	74	52	60
Wil meer inspraak van burgers op het bestuur van gemeente en provincie.	74	79	71	76
Is voorstander van het zogenaamde referendum.	85	90	82	88
Wil meer overheidsgeld voor openbare voorzieningen.	62	63	64	62
Vindt dat de belastingen omlaag moeten.	48	72	43	56
Vindt dat inkomensverschillen kleiner moeten worden.	69	72	68	70
Vindt dat het misschien goed zou zijn om voor bepaalde misdaden de doodstraf weer in te voeren.	30	48	30	34
Vindt dat er te veel mensen van een andere nationaliteit in ons land wonen.	47	64	45	52
<i>Nationaal kiezersonderzoek 2003 (zie uitspraken in tabel 7.11):</i>	-	-	(28%)	(72%)
Denkt dat 'mensen zoals ik' geen enkele invloed hebben op de regeringspolitiek.	.	.	34	46
Vindt dat ministers en staatssecretarissen vooral uit zijn op hun eigen belang.	.	.	22	34
Is in het algemeen tevreden over hoe de democratie in ons land functioneert.	.	.	66	70

Bron: SCP (CV'02 en Politieke onvrede 2002); SKON (NKO'03) deels gewogen resultaten

De antwoorden in het eerstgenoemde onderzoek op een open vraag naar de belangrijkste problemen in het land wekken niet de suggestie dat participanten en non-participanten heel verschillende agenda's voor de politiek in hun hoofd hebben. Blijkens het tweede en derde onderzoek zijn de non-participanten, en dan vooral de kleine groep die niet van plan is te gaan stemmen, wel aanzienlijk ontevredener en cynischer over de politiek. Opmerkelijker is wellicht dat de non-participanten wat vaker voor meer directe politieke invloed van burgers zijn. De non-participanten, weer vooral de minderheid van niet-stemmers, vinden ook veel vaker dat de belastingen omlaag kunnen (zonder minder geporteerd te zijn voor meer openbare voorzieningen), dat de doodstraf te overwegen is en dat er te veel buitenlanders zijn. Deze uitkomsten corresponderen met die van eerder onderzoek. De verschillen zullen vaak te herleiden zijn op andere kenmerken van de participanten en non-participanten dan hun redenen om zich wel of niet met de politiek te bemoeien.

Ter vermindering van politieke vervreemding (en plotselinge uitbraken van politieke onvrede) kan het niettemin raadzaam zijn om vanuit de politiek actiever op de zorgen en voorkeuren van non-participanten in te gaan.

7.5 Slotbeschouwing

Over de teruggang van de maatschappelijke betrokkenheid van de burgers vallen al enige tijd alarmerende geluiden te beluisteren. In de loop van de jaren negentig drukken die zich uit in zorg over 'de kloof tussen burgers en politiek' – die meer een kwestie lijkt te zijn van houdingen dan van feitelijke participatie – en een toenemende belangstelling van de overheid voor participatie in de *civil society*. Vrijwilligerswerk, betrokkenheid bij de sociale structuur van de directe leefomgeving en het lidmaatschap van verenigingen worden daarbij meer van belang geacht voor de sociale samenhang dan voor de verwerving van politieke invloed. Het gaat vooral om het vrijwillige engagement en om de relaties tussen individuen en groepen die daardoor worden gegeneerd. Anders dan de politiek gerichte participatie van de jaren zeventig brengt men deze vrijwillige participatie direct in verband met de participatie op de arbeidsmarkt: het gaat om varianten van 'meedoen' in de maatschappij. Voor de drukke middenklasse ziet men de betaalde participatie thans als een sterke beperking van de tijd voor vrijwillige participatie en voor mensen buiten de arbeidsmarkt ziet men vrijwillige participatie als vervanging van of opstap naar de betaalde participatie. Ging het in het begin van de jaren tachtig nog om politieke participatie van langdurig werklozen en andere 'niet-actieven' om hun belangen beter te behartigen en maatschappelijke invloed te veroveren op de gevestigde belangenorganisaties, rond de eeuwwisseling wordt participatie aanbevolen voor de minder bedeelden voor hun persoonlijk welzijn en om de sociale vrede te bewaren. Vrijwilligerswerk is op de politieke agenda verschenen als integratievorm voor allochtone groepen, als middel voor sociale activering en als mogelijkheid voor allen om van maatschappelijke betrokkenheid blijk te geven.

Van de gestage afbrokkeling van het maatschappelijk middenveld, die Putnam (2000) in een veel geciteerde studie voor de Verenigde Staten heeft beschreven, is voorzover het ons land betreft in dit hoofdstuk, voornamelijk weinig gebleken. Volgens bevolkings-enquêtes is bijna twee derde van de bevolking lid van minstens een vereniging en 30% van meerdere organisaties; en dan is het lidmaatschap van een kerkgenootschap nog buiten beschouwing gelaten (De Hart et al. 2002: 44). Met zijn aandeel leden en vrijwilligers in de bevolking behoort Nederland al decennia tot de top van Europa. Over het geheel genomen vertonen de ledentallen van maatschappelijke organisaties tijdens de afgelopen tien jaar geen dalende tendens. De meeste onderzoeken laten tot op heden ook voor de deelname aan het vrijwilligerswerk geen afname zien.

Dat is het algemene beeld. Daarachter gaan divergerende ontwikkelingen schuil. Er zijn geledingen van de Nederlandse *civil society* die wel degelijk met een teruggang hebben te kampen, zoals de vrouwenbonden, een aantal politieke partijen, omroepen en kerken. Er zijn goede doelen waaraan minder dan voorheen geschonken wordt, zoals de sector natuur en milieu. Er zijn vormen van vrijwilligerswerk die minder in zwang zijn geraakt, zoals het verlenen van hand- en spandiensten ten bate van culturele en hobbyverenigingen. Zoals er ook bevolkingsgroepen zijn waarin de participatie daalde. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de inzet van de jongste leeftijdsgroep voor collectieve acties of het vrijwilligerswerk door personen uit eenoudergezinnen op scholen of in het jeugdwerk. Allochtonen zijn in geringe mate maatschappelijk actief; in organisaties met een relatief brede ideologische signatuur zijn zij sterk ondervertegenwoordigd.

Wie de alarmklok luidt over de afnemende betrokkenheid van de moderne burger, zal zijn bezorgdheid dus moeten specificeren. Op sommige organisaties, voor bepaalde participatiewijzen en voor specifieke bevolkingsgroepen, is zij van toepassing, op andere niet. Dat hoger opgeleiden en kerkelijk betrokkenen, in tegenstelling tot laagopgeleiden en buitenkerkelijken, op een breed scala van participatievormen een actief bevolkingssegment vormen, is een steeds weer in onderzoek terugkerend gegeven dat ook hier bevestiging vindt. Daarbij dient bedacht te worden dat de eerste categorie, in tegenstelling tot de laatste, in de toekomst in omvang zal toenemen.

Een al vaker gesignaleerde belangrijke verschuiving bij grote maatschappelijke organisaties is de neergang van organisaties die overwegend uit de verzuiling zijn voortgekomen en traditioneel gekenmerkt worden door veel horizontale onderlinge contacten tussen hun leden, en de opgang van organisaties die vaak uit de 'nieuwe sociale bewegingen' van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zijn opgekomen en die overwegend behoren tot het tertiaire organisatietype, waarin contacten tussen leden zijn vervangen door betrekkelijk formele contacten tussen lid en organisatiecentrale. De krimpers op het maatschappelijk middenveld worden gekenmerkt door relatief veel actieve leden en vrijwilligers, de snelle groeiers door veel donateurs of passieve leden. De besturen van de snelst groeiende organisaties blijken ook minder prioriteit te geven aan doelstellingen als de bevordering van de emancipatie van de

leden of het aanbieden van scholingsmogelijkheden (Dekker en De Hart 2002: 248-251). Daarbij zal ook een rol spelen wat Elchardus et al. (2001: 219-220) in Vlaanderen signaleren, namelijk dat nieuwe verenigingen vaak beter geschoolden rekruteren en daarom geen compensatie hoeven te bieden voor achterstanden ten gevolge van ouderlijk milieu of gemiste onderwijskansen.

Sociale en culturele segregatie en afnemende verenigingsactiviteiten van de organisaties bedreigen de functie van het middenveld als ontmoetingsplaats van bevolkingsgroepen of als bron van wat tegenwoordig wel ‘overbruggend sociaal kapitaal’ wordt genoemd. Bij gebrek aan verenigingsleven kunnen organisaties bij de behartiging van hun al of niet ideële belangen ook betrekkelijk los van hun achterban functioneren en kunnen ze steeds meer deel gaan uitmaken van een ‘toeschouwersdemocratie’, die slechts bij vlagen actieve betrokkenheid van het publiek kan opwekken. Daarin liggen risico’s voor het democratisch gehalte van de samenleving. Aan versterking van het ‘meedoen’ van de burgers als kiezers wordt gewerkt gezien de afspraken over het correctieve referendum en de gekozen burgemeester in het Hoofdlijnenakkoord (AZ 2003: 10) van het nieuwe kabinet. Aan de mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen of geld te doneren aan sympathieke organisaties zal het de burgers de komende jaren ook zonder beleid niet ontbreken. Het participatieprobleem van de komende jaren zou wel eens vooral kunnen liggen in het ontbreken van duurzame verbanden waarin individuele burgers en groepen maatschappelijke en politieke problemen met elkaar kunnen bespreken en waarmee ze relaties kunnen onderhouden met politieke instellingen en het openbaar bestuur.

Noten

- 1 Voor verdere theoretische bespiegelingen over deze thema's alsmede analyses van feitelijke participatieontwikkelingen en hun politieke implicaties wordt verwezen naar de Nederlandstalige bundel van Hooghe (2000) en de hoofdstukken 'Participatie' van het *Sociaal en Cultureel Rapport* sinds 1994.
- 2 <http://www.omroep.nl/nos/rtv/paars2/verklaring/steden.htm>.
- 3 Afgezien van de Britse cijfers, die in 1999 op onderdelen weinig plausibel zijn, kunnen op basis van de lidmaatschappen en het aandeel vrijwilligers van de leden in beide jaren in West-Europa de 'brede *civil societies*' van het noorden (met veel, maar vaak passieve leden) tegenover de 'elitaire *civil societies*' van het zuiden worden geplaatst. In 1990 waren er vergelijkbare gegevens van Canada en de vs en die landen konden toen worden gekarakteriseerd als 'actieve *civil societies*' (veel en tamelijk actieve leden) (Dekker et al. 2003).
- 4 Als bij de giften van huishoudens ook legaten, fondsen en sponsoring door het bedrijfsleven worden opgeteld, dan gaat het meeste geld naar sport en recreatieve doelen (1,3 miljard), gevolgd door kerk en levensbeschouwing (739 miljoen) en internationale hulp (535 miljoen; zie Schuyt 2003: 11).
- 5 Opgenomen werden alle in tabel 7.12 genoemde kenmerken en het onderzoeksjaar. Zie voor de gebruikte techniek en vergelijkbare resultaten voor vrijwilligerswerk in de jaren negentig Dekker (1999: 175 e.v. en 244 e.v.). De daar vermelden statistische specificaties zijn ook hier van toepassing.
- 6 Zie voor een eerdere vergelijking het *Sociaal en Cultureel Rapport* 1982 (SCP 1982: 430 e.v.). Daar wordt ook verwezen naar meer specifiek onderzoek naar de representativiteit van de 'participatie-elites'.
- 7 Behalve van Culturele veranderingen 2002 en het Nationaal kiezersonderzoek 2003 uit eerdere tabellen wordt gebruikgemaakt van het onderzoek Politieke onvrede 2002, een door Motivation in opdracht van het SCP eind 2002 uitgevoerde telefonische enquête, waarover later dit jaar zal worden gerapporteerd.

Literatuur

- AZ (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Breedveld, K. (red.) (2003). *Rapportage sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- CBF (2002). *Fondsenwerving in Nederland 2001*. Amsterdam: Centraal bureau fondsenwerving.
- CBS (2000). *Kerkelijke gezindte en kerkbezoek aan het eind van de 20e eeuw*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Vrijwilligersbeleid (2002). 'TwerkT'. In: *Magazine voor vrijwilligersbeleid*. Den Haag: Commissie Vrijwilligersbeleid/ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Dekker, P. (red.) (1999). *Vrijwilligerswerk vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- Dekker, P. en J. de Hart (2002). 'Participatie'. In: *SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/11).
- Dekker, P. en J. de Hart (2003). 'Geen knieval voor het tijdgeestje. Het SCP en de onvrede van 2002'. In: *Beleid en Maatschappij* (30) 1, p. 45-53.
- Dekker, P., P. Ester en H. Vinken (2003). 'Civil Society, Social Trust and Democratic Involvement'. In: W. Arts et al. (red.), *The Cultural Diversity of European Unity* (p. 217-253). Leiden: Brill.
- Elchardus, M., L. Huyse en M. Hooghe (red.) (2001). *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen*. Brussel: VUB Press.
- Hart, J. de, et al. (2002). *Zekere banden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/5).
- Hooghe, M. (red.) (2000). *Sociaal kapitaal en democratie*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Pennen, T. van der (2003). *Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid. Het internationaal jaar voor de vrijwilligers; een jaar later*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 94).
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon en Schuster.
- Schuyt, Th.N.M. (red.) (2003). *Geven in Nederland 2003*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- SCP (1982). *Sociaal en Cultureel Rapport 1982*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- vws (1999). *Werk in uitvoering. Sociale kwaliteit. Programmalijnen Welzijnsnota 1999-2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

8 Mobiliteit

Lucas Harms

- Nederlanders van twaalf jaar en ouder verplaatsen zich gemiddeld drie keer per dag. Daarvoor zijn ze ruim een uur onderweg en leggen ze 35 kilometer af. De helft van alle verplaatsingen en driekwart van de verreden kilometers zijn voor rekening van de auto.
- Met 36% van de verplaatsingen en 37% van de verreden kilometers zijn sociale en recreatieve activiteiten de belangrijkste bron van mobiliteit.
- Vrouwen verplaatsen zich even vaak als mannen, maar zijn minder lang onderweg en leggen minder kilometers af. Mannen verplaatsen zich relatief vaak van en naar het werk, terwijl vrouwen meer huishoudelijke en zorggerelateerde verplaatsingen genereren. Andere verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn het systematische patroon van afnemende mobiliteit naar toenemende leeftijd, en het patroon onder invloed van sociaal-economische kenmerken: hoe hoger het inkomen of het opleidingsniveau, des te meer (auto)mobiliteit.
- Het autobezit heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen. Inmiddels beschikt driekwart van de huishoudens over een of meerdere auto's en een vijfde heeft minimaal twee auto's. Het zijn met name de gezinnen met kinderen en de huishoudens met een hoog inkomen die twee of meer auto's bezitten.
- Ongeacht de vraag of men voornamelijk gebruik maakt van de auto of het openbaar vervoer, ervaren Nederlanders de auto als superieure vervoerwijze. Het openbaar vervoer wordt opvallend negatief beoordeeld, evenals het overheidsbeleid ter verbetering van de kwaliteit ervan.
- De toegenomen verkeersdruk zorgt voor steeds meer files en opstoppingen op het hoofdwegenet. De door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging is de afgelopen decennia afgenomen, de geluidhinder bleef daarentegen min of meer gelijk. De verkeersveiligheid is sinds de jaren zeventig aanzienlijk verbeterd. Toch veroorzaakt het verkeer jaarlijks nog steeds circa 1100 doden en ruim 18.000 ziekenhuisopnames.

8.1 Beleidsdoelstellingen

Mensen verplaatsen zich voor hun werk, voor huishoudelijke en zorgtaken, voor sociale contacten, en om te recreëren. Zonder mobiliteit zijn de mogelijkheden voor deelname aan dergelijke maatschappelijke activiteiten zeer beperkt. Mobiliteit vormt daarmee een belangrijke voorwaarde voor welvaart en welzijn van mens en maatschappij.

Doel van dit hoofdstuk is het bieden van inzicht in het mobiliteitsgedrag en de mobiliteitsbeleving van de Nederlanders. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de beschikbaarheid en toegankelijkheid van mobiliteitsvoorzieningen en de maatschappelijke keerzijden van verkeer en vervoer. Het hoofdstuk eindigt met een korte vergelijking van de mobiliteit in Nederland en de andere landen van de Europese Unie. Allereerst komt echter kort het vigerende mobiliteitsbeleid aan de orde.

Gedurende de jaren negentig heeft zich een wijziging in het mobiliteitsbeleid voorgedaan, die het beste kan worden omschreven als een heroriëntatie van 'mobiliteit mag niet' naar 'mobiliteit mag, mits...'. In concrete beleidstermen komt dit vooral tot uitdrukking in de verschuivende rol van het openbaar vervoer als alternatief voor de auto. In de beleidsdoelen geformuleerd aan het begin van de jaren negentig werd nog bewust gekozen voor het openbaar vervoer als belangrijkste modaliteit, met als inzet een verdubbeling van het OV-gebruik ('OV maal 2'). Het gebruik van de auto diende zoveel mogelijk te worden ontmoedigd. In het huidige beleidsstreven is met deze visie gebroken. In plaats daarvan staat de keuzevrijheid van de reiziger centraal. De gedachte is dat het eenieder vrij moet zijn om elk gewenst vervoermiddel te gebruiken, mits men bereid is de prijs ervan te betalen.

De visie dat mobiliteit 'mag' en ook goed is voor het maatschappelijk welzijn, wordt weerspiegeld in de beleidsdoelstellingen. Hoofddoel is het faciliteren en in goede banen leiden van de mobiliteitsbehoefte: met name de capaciteit van het wegennet en de betrouwbaarheid van het weggebruik voor de automobilist moet de komende jaren sterk verbeteren (TK 2002/2003). Opvallend is verder dat doelstellingen omtrent de hoeveelheid personenautoverkeer, zoals een maximale groei van 35% in 2010 ten opzichte van 1986 (het streven in 1990), zijn losgelaten.

Een eerste concrete doelstelling is verbetering van de autobereikbaarheid. De langetermijndoelstelling voor autosnelwegen die hiertoe wordt gehanteerd, is een traject-snelheid, gemiddeld over alle werkdagen van het jaar, van zestig kilometer per uur gedurende het drukste uur. Middelen om deze basiskwaliteit te realiseren zijn het weg-nemen van notoire knelpunten, de versnelde aanleg van spitsstroken (Spoedwet weg-verbreding) en een betere benutting van de bestaande infrastructuur (door toepassing van toeritdosering, inhaalverboden vrachtverkeer en dergelijke). Een nog ter discussie staande prijsmaatregel ter bevordering van de bereikbaarheid is een naar tijd en plaats afhankelijke kilometerheffing (de voornaamste 'mits' aan de idee dat mobiliteit mag).

Als aanvulling op de maatregelen gericht op het autoverkeer zal ook de bereikbaarheid en betrouwbaarheid van het openbaar vervoer worden verbeterd. In 2001 reed 79,9% van het personenvervoer op tijd, in 2006 moet dit percentage omhoog naar 87% en uiterlijk 2010 moet 95% van de treinen op tijd rijden.

Een andere belangrijke beleidsdoelstelling betreft de veiligheid. Deze omvat twee aspecten, namelijk: verkeersveiligheid en sociale veiligheid. De recentelijk bijgestelde doelen voor de verkeersveiligheid behelzen een afname van het aantal dodelijke slachtoffers met ten minste 12% en een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden met minstens 8% (peiljaar 2000, streefjaar 2010).¹ Het sociale veiligheidsbeleid richt zich hoofdzakelijk op het openbaar vervoer: door meer toezicht en controle, invoering van toegangspoorten op perrons (tourniquets), cameratoezicht en andere maatregelen moet het aantal incidenten verminderen en het veiligheidsgevoel verbeteren. Ten slotte moet een verdere groei van de mobiliteit een schone en stille leefomgeving niet in de weg staan (zie ook hoofdstuk 11). Daartoe zijn voor 2010 grenswaarden

opgesteld voor de emissies van fijn stof, stikstofoxiden en zwaveldioxide, alsmede een limiet voor de geluidhinder van 70dB(A) voor alle woningen in Nederland.²

8.2 Mobiliteitsgedrag

Hoe verplaatsen Nederlanders zich? Hoeveel kilometers leggen zij af? Hoe lang zijn ze onderweg? En waar gaan ze naar toe? Een overzicht van het mobiliteitsgedrag van Nederlanders.

In 2001 hebben Nederlanders van twaalf jaar en ouder gemiddeld bijna 35 kilometer per persoon per dag afgelegd (tabel 8.1). In 1990 lag het gemiddelde op ruim 33 kilometer. De tijd die men aan verplaatsen besteedt, is sinds 1990 nauwelijks toegenomen en schommelt rond de 65 minuten per persoon per dag. Ook het aantal verplaatsingen is sinds 1990 nauwelijks veranderd. Gemiddeld verplaatst men zich ruim drie keer per dag (op weekbasis 21 à 22 keer). Al met al zijn Nederlanders dus vooral meer kilometers gaan afleggen.³

De dominantie van de auto in het verkeersbeeld is steeds verder toegenomen: werd in 1990 nog voor 47% van alle verplaatsingen de auto gebruikt, in 2001 is dit opgelopen tot 50%. Uitgedrukt in aantal kilometers is het aandeel van de auto nog veel groter: driekwart van alle verreden kilometers is voor rekening van de vierwieler. Het openbaar vervoer blijft met een aandeel van 5% in alle verplaatsingen en nog geen 15% van de afgelegde kilometers een relatief kleine rol spelen in de totale mobiliteit. Na de auto is de fiets de meest populaire vervoerwijze: ruim een kwart van alle verplaatsingen in Nederland geschiedt per fiets.

Tabel 8.1 Aantal verplaatsingen, reisduur en afgelegde afstand naar vervoerwijze, gemiddeld per dag, bevolking van 12 jaar en ouder, 1990-2001

	1990	1995	2001
afgelegde afstand (in km)	33,3	34,2	34,5
reisduur (in min.)	65,5	65,4	63,7
aantal verplaatsingen	3,28	3,16	3,08
waarvan (in %)			
autobestuurder	35	35	38
autopassagier	13	13	12
openbaar vervoer	5	6	5
(brom)fietsen	28	27	26
lopen	19	18	17

Bron: CBS (OVG 1990-2001)

Mobiliteitsgedrag naar persoonskenmerken

De genoemde cijfers zijn gemiddelden voor de gehele Nederlandse bevolking, minus de personen jonger dan twaalf jaar. Deze gemiddelden variëren echter nogal naar persoonskenmerken. Vrouwen hebben een ander mobiliteitspatroon dan mannen en hoger opgeleiden genereren meer verkeer dan lager opgeleiden, om maar twee voorbeelden te noemen. In tabel 8.2 wordt de gemiddelde mobiliteit gespecificeerd door ontleding naar een aantal achterliggende persoonskenmerken.

Een van de meest opvallende feiten is dat de vrouw zich vrijwel even vaak verplaatst als de man (ruim drie keer per dag), maar minder lang onderweg is en ook minder kilometers aflegt. Gedeeltelijk ligt de verklaring hiervoor in hun activiteitenpatronen: mannen zijn relatief vaker onderweg naar en van het werk, en vrouwen genereren meer huishoudelijke en zorggerelateerde mobiliteit (zie ook figuur 8.2).

Voor de leeftijd is het beeld overwegend eenduidig: de topdrukte bevindt zich in de werkzame leeftijdsgroepen van 18 tot 65 jaar. Jongeren en ouderen verplaatsen zich minder frequent, minder lang en over minder grote afstanden. Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen in het gebruik van vervoermiddelen (niet uitgebreid in tabel): bij jongeren van 15 tot 18 jaar domineert de (brom)fiets (meer dan de helft van alle verplaatsingen), doch zodra de rijvaardige leeftijd wordt bereikt⁴, neemt het autogebruik drastisch toe: een verdubbeling van 16% onder 15- tot 18-jarigen tot 32% in de leeftijdsgroep van 18- tot 20-jarigen. Het fietsgebruik heeft het meest te lijden onder het bereiken van de rijvaardige leeftijd: het gebruik daalt van 53% onder 15- tot 18-jarigen naar 34% onder 18- tot 20-jarigen. De 20- tot 24-jarigen maken in nog maar een kwart van alle gevallen gebruik van de fiets.

Ouderen zijn in het algemeen minder mobiel dan jongere leeftijdsgroepen. Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met de soorten activiteiten; na 65 jaar valt het woon-werkmotief als belangrijke verplaatsingsreden weg (zie ook figuur 8.2). Maar ook voor andere bezigheden buitenshuis zijn ouderen minder vaak actief: 65-plussers verplaatsen zich minder veelvuldig voor huishoudelijke en vrijetijdsactiviteiten dan de 35-64-jarigen. Uit cohorteffectonderzoek is bekend dat dit echter gedeeltelijk een generationeel verschijnsel is: elke generatie genereert meer mobiliteit dan de voorgaande (zie bv. MuConsult 1998). Anders gesteld: de ouderen van de toekomst zullen naar verwachting meer mobiliteit genereren dan de huidige generatie ouderen. Vooralsnog geldt dat de 65-plussers het minst frequent en minst langdurig participeren in het verkeer, en ook de minste kilometers afleggen.

Tabel 8.2 Afgelegde afstand, reisduur en aantal verplaatsingen naar vervoerwijze en diverse persoonskenmerken, bevolking van 12 jaar en ouder, 2001

	afgelegde afstand in km	reisduur in minuten	aantallen verplaatsingen	verplaatsingen in %		
				per auto	per OV	per fiets/lopen
totaal	34,5	63,7	3,08	50	5	43
seks						
man	41,6	70,4	3,07	54	5	39
vrouw	27,6	57,2	3,08	46	6	48
leeftijd						
12-17 jaar	21,6	56,9	2,87	18	8	72
18-34 jaar	42,3	71,4	3,21	52	9	38
35-64 jaar	37,7	67,1	3,32	56	3	40
≥ 65 jaar	17,5	42,6	2,16	42	4	51
jaarlijks huishoudinkomen in euro						
0 tot 6.800	29,4	65,3	3,02	20	15	63
6.800 tot 13.600	18,6	47,5	2,47	32	8	57
13.600 tot 20.400	29,9	60,8	3,01	46	6	47
20.400 tot 27.200	33,8	64,1	3,20	48	5	45
27.200 of meer	41,8	71,9	3,39	55	5	39
opleidingsniveau						
lo, lbo, mavo	24,9	52,3	2,72	45	4	49
mbo, havo, vwo	39,4	69,6	3,36	54	6	38
hbo, wo	52,7	85,0	3,65	55	6	39
stedelijkheid						
G4	40,6	67,8	3,42	59	5	36
G21	33,5	63,9	3,12	47	5	47
rest van Nederland	34,7	63,6	3,07	51	5	43

Bron: CBS (OVG 2001)

Naast leeftijd blijkt ook het inkomen een sterk determinerende factor te zijn. Hoe hoger het inkomen, des te meer mobiliteit: de hoogste inkomensgroep genereert gemiddeld ruim 40 kilometer per persoon per dag, tegen nog geen 20 kilometer voor personen met een inkomen tussen 7.000 en 14.000 euro. Een opvallende uitzondering op deze regel van toenemende mobiliteit bij stijgend inkomen vormt de laagste inkomensgroep; zij verplaatsen zich vaker en ook verder dan personen uit de hogere inkomenscategorie. Een verklaring hiervoor is het grote aantal studenten dat binnen deze categorie valt (dit is ook zichtbaar in figuur 8.2: het aandeel onderwijsgerelateerde verplaatsingen binnen de laagste inkomensgroep is een veelvoud van dat in de overige groepen). Er is ook een duidelijk verband tussen inkomen en vervoerwijze: bijna 60% van alle verplaatsingen in de inkomensgroep van 7.000 tot 14.000 euro

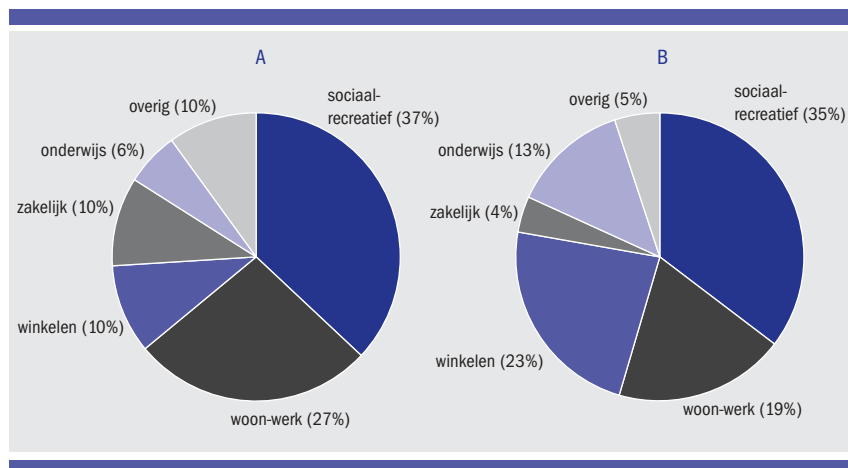
komt voor rekening van het lopen en fietsen. Mensen met een jaarinkomen van meer dan 27.000 euro lopen of fietsen maar in krap 40% van alle gevallen, het autogebruik domineert (55%). Ook het openbaarvervoergebruik is lager naarmate het inkomen stijgt.

Ten slotte de verschillen naar stedelijkheid: in de vier grootstedelijke gebieden (G4) worden gemiddeld meer verplaatsingen gemaakt dan elders. Tevens is men gemiddeld meer reistijd kwijt en zijn de gemiddelde afstanden groter. Ook het auto-gebruik onder stedelingen is met een aandeel van bijna 60% fors te noemen. De verschillen tussen de steden behorend tot de G21 en de rest van Nederland zijn daarentegen nihil; het enige dat opvalt, is dat men in de steden van de G21 gemiddeld wat vaker loopt of fietst dan daarbuiten.

Mobiliteitsgedrag naar motieven

Waarom verplaatsen Nederlanders zich? Waar gaan ze naar toe? Van alle afgelegde kilometers heeft bijna twee vijfde een sociaal-recreatieve bestemming (figuur 8.1). Met een aandeel van ruim een kwart van de kilometers speelt het woon-werkverkeer⁵ een bescheidener rol. Ook gemeten naar de aantallen verplaatsingen domineren de sociaal-recreatieve bestemmingen (36%). Winkelbezoek staat hier op een tweede plaats (23%), gevolgd door het woon-werkmotief (19%).

Figuur 8.1 Afgelegde afstanden (A) en aantal verplaatsingen (B) naar motief, bevolking van 12 jaar en ouder, 2001



Bron: CBS (OVG 2001)

Met uitzondering van de onderwijsgerelateerde mobiliteit geldt voor alle motieven dat het autogebruik domineert. Van alle kilometers komt circa driekwart voor rekening van de auto; van de aantallen verplaatsingen ligt het aandeel om en nabij de 50% (tabel 8.3). Voor het verkeer van en naar onderwijsvoorzieningen maakt men

veel vaker gebruik van de fiets en het openbaar vervoer (respectievelijk 60% en 25% van de verplaatsingen). De reden hiervoor is dat de schoolgaanden en studenten overwegend jongeren zijn, die (nog) geen auto hebben. Daarnaast is de gemiddelde afstand van en naar onderwijsvoorzieningen relatief beperkt.

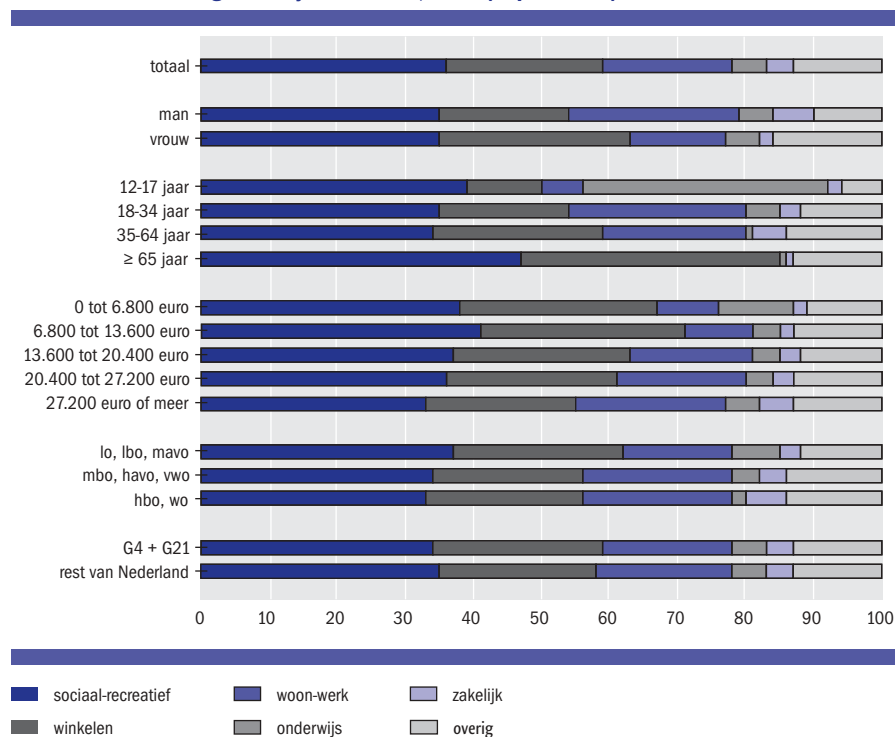
Tabel 8.3 Afgelegde afstand en aantal verplaatsingen en naar motief en vervoerwijze, bevolking van 12 jaar en ouder, 2001

	afgelegde afstand				verplaatsingen			
	km	% auto	% OV	% fiets/lopen	aantal	% auto	% OV	% fiets/lopen
totaal	34,5	74	14	9	3,08	50	5	43
motief								
woon-werk	9,5	74	16	8	0,60	58	9	31
zakelijk	3,6	85	7	2	0,12	77	4	16
winkelen	3,3	74	10	16	0,72	47	3	49
onderwijs	1,9	22	53	22	0,15	13	25	60
sociaal-recreatief	12,9	77	10	10	1,09	48	3	47
overig	3,3	81	9	7	0,40	55	2	41

Bron: CBS (OVG 2001)

In welke mate verschilt de verdeling over motieven naar persoonskenmerken? Een antwoord op deze vraag biedt figuur 8.2 waarin enkele opvallende verschillen zichtbaar zijn. Ten eerste genereren mannen aanzienlijk meer woon-werkverkeer dan vrouwen, en zijn vrouwen relatief veel op pad voor huishoudelijke taken, zoals het doen van boodschappen. De nog immer onevenredige rolverdeling tussen mannen en vrouwen (zie ook Portegijs et al. 2002) komt dus ook in het verplaatsingsgedrag tot uitdrukking. Wat betreft de verschillen naar leeftijd blijkt dat vooral de ouderen (65-plussers) verhoudingsgewijs veel sociaal-recreatieve (47%) en huishoudelijke (38%) verplaatsingen maken. De verdeling van de motieven over inkomensgroepen maakt duidelijk dat bij toenemend inkomen het werkmotief aan belang wint, ten koste van sociaal-recreatieve en huishoudelijke verplaatsingsredenen.

Figuur 8.2 Aantal verplaatsingen naar motief, uitgesplitst naar persoonskenmerken, bevolking van 12 jaar en ouder, 2001 (in procenten)



Bron: CBS (OVG 2001)

8.3 Mobiliteitsbeleving

Hoe beleven Nederlanders het dagelijkse verplaatsingsgedrag? Hoe ervaart men de auto? En hoe oordeelt men over het openbaar vervoer? Een overzicht van meningen en opvattingen, toegepast op het woon-werkverkeer.

Waardering van auto, openbaar vervoer en fiets

Over het algemeen beoordelen Nederlanders de vervoerwijze waar ze het meest gebruik van maken, positief en worden alternatieve vervoerwijzen met wat meer scepsis bejegend. Tabel 8.4 bevestigt het bestaan van een dergelijke systematiek in de oordeelsvorming: automobilisten geven de auto het hoogste rapportcijfer en kennen het openbaar vervoer een krappe voldoende toe. Ook fietsers en lopers zijn het meest te spreken over het lopen en fietsen. Opvallende uitzondering vormen de gebruikers van het openbaar vervoer: zij oordelen positiever over alternatieve vervoerwijzen, vooral over de auto.

Tabel 8.4 Gemiddeld rapportcijfer voor het gebruik van de auto, het openbaar vervoer en lopen/fietsen voor de woon-werkverplaatsing, naar gebruikersgroep, 1997

gebruikersgroepen ^a	auto	bus, tram, metro	trein	lopen	fietsen
	auto	8,3	6,2	6,3	7,3
openbaar vervoer	7,8	6,6	6,7	6,6	7,3
lopen / fietsen	7,4	6,7	7,1	7,6	8,4
totaal	8,0	6,5	6,8	7,4	8,0

a Gevraagd naar de vervoerwijze die men meestal gebruikt om naar het werk te gaan.

Bron: NIPO (1998) SCP-bewerking

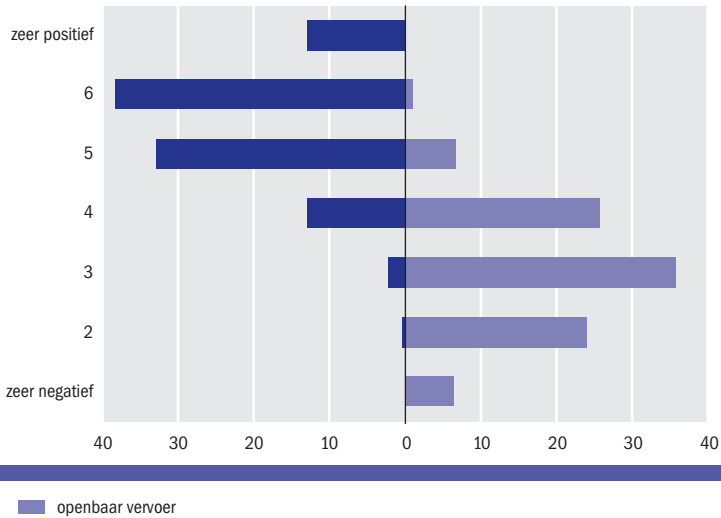
Uit de beoordeling van de auto en het openbaar vervoer op elf dimensies (tabel 8.5) blijkt de auto op alle fronten beter te scoren dan het openbaar vervoer, zelfs als wordt gecontroleerd voor gebruikersgroepen. Enige nuancering is hier overigens wel op zijn plaats. Hoewel de verschillen niet groot zijn, waarden autogebruikers de auto iets meer dan de openbaarvervoergebruikers, en is de overwegend negatieve beoordeling van het openbaar vervoer onder de OV-gebruikers wat milder van karakter dan onder de autogebruikers.

Tabel 8.5 Waardering auto- en OV-gebruik voor de woon-werkverplaatsing op elf dimensies, gemiddelden op 7-puntsschaal, 1997 (1 = zeer negatief, 7 = zeer positief)

	autogebruikers		OV-gebruikers		totaal	
	auto	OV	auto	OV	auto	OV
bagage problemen – geen bagageproblemen	6,5	3,2	6,1	3,5	6,3	3,4
comfortabel – oncomfortabel	6,4	3,2	6,2	4,2	6,2	3,6
niet op jezelf zijn – wel op jezelf zijn	6,2	2,6	5,9	3,3	6,0	2,9
lastig – gemakkelijk	6,4	2,3	5,6	4,2	5,9	2,8
traag – snel	6,2	2,6	5,8	3,7	5,8	3,0
onplezierig – plezierig	6,2	2,9	5,6	4,4	5,8	3,4
nooit op tijd komen – altijd op tijd komen	5,9	3,0	5,1	3,8	5,5	3,2
vertragingen – geen vertragingen	5,3	2,5	4,5	2,9	4,9	2,7
veel ergernissen – geen ergernissen	5,2	2,6	4,2	3,4	4,7	3,0
druk – rustig	4,9	2,6	4,1	3,0	4,4	2,8
duur – goedkoop	3,6	2,2	3,2	3,1	3,3	2,4

Bron: NIPO (1998) SCP-bewerking

Figuur 8.3 Waardering van auto- en OV-gebruik voor de woon-werkverplaatsing, 1997 (in procenten)



Bron: NIPO (1998) SCP-bewerking

De in tabel 8.5 onderscheiden dimensies zijn in figuur 8.3 teruggebracht tot een totaalscore. Hieruit blijkt dat de waardering van auto en openbaar vervoer min of meer tegengesteld is. Niemand geeft de auto de minimale score (1) en eveneens niemand geeft het openbaar vervoer de maximale score (7). Deze eenzijdige oordeelsvorming blijkt zo wijd verspreid dat verschillen naar persoonskenmerken er nauwelijks toe doen (zie bijlage 8.1).

Recenter onderzoek bevestigt het negatieve imago van het openbaar vervoer. Zo blijkt uit twee jaar geleden uitgevoerd onderzoek dat twee op de drie Nederlanders niet of bijna nooit gebruik maken van het openbaar vervoer. En van de minderheid die er wel gebruik van maakt, vindt een kwart de dienstverlening onvoldoende (NFO Trendbox 2000). Ook het overheidsbeleid ten aanzien van het openbaar vervoer kan niet op veel steun rekenen: 82% van de bevolking oordeelde recentelijk in negatieve zin over het gevoerde beleid, waarvan 47% zelfs zeer negatief (AZ 2003).

Knelpunten

De overwegend negatieve beoordeling van het openbaar vervoer is te herleiden tot een aantal structurele knelpunten. De aanzienlijke reistijdverschillen tussen het openbaar vervoer en de auto is vermoedelijk het belangrijkste knelpunt (zie o.a. Van Goeverden en Van den Heuvel 1993): gemiddeld duurt een reis met het openbaar vervoer 40% langer dan een soortgelijke reis per auto. Per trein, die vooral op lange afstanden concurrerend is, komt er 20% reistijd bij; met het stads- en streekvervoer,

dat het vooral moet hebben van de korte verplaatsingen, bedraagt de additionele reisduur 80% (SCP-berekeningen op basis van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), zie bijlage 8.2).

Een ander structureel knelpunt is de punctualiteit. Op dit aspect presteert het openbaar vervoer volgens de Nederlanders ruim onder de maat. Uit becijfering van de NS blijkt dat reizigers het treinvervoer hierop een flinke onvoldoende toekennen (NS 2003). De feiten liegen er dan ook niet om: de meest recente *Kwaliteitsthermometer* van reizigersvereniging ROVER wijst uit dat ruim een kwart van de treinen vertraging heeft, en iets minder dan een kwart van de aansluitingen wordt gemist. Op sommige baanvakken liggen de percentages vertraagde treinen nog veel hoger, in enkele gevallen boven de 50% (ROVER 2003).

Naast punctualiteit kampt het reizigersvervoer ook met een chronisch capaciteitsprobleem in de vorm van gebrek aan zitplaatsen. Volgens onderzoek van de Consumentenbond (2002) slaagt een op de tien reizigers er niet in om de gewenste zitplaats te bemachtigen en moet 5% van de reizigers genoegen nemen met een staanplaats. Dit zijn echter gemiddelden. Op sommige trajecten is het aandeel staande passagiers tijdens de ochtendspits veel groter (tot maximaal 28%).

Een laatste probleem is de sociale veiligheid. Verbale en fysieke vormen van geweld jegens conducteurs komen steeds vaker voor, gedeeltelijk ook als gevolg van irritaties of slechte informatievoorziening bij vertragingen. Niet alleen conducteurs worden hiermee geconfronteerd, ook de reizigers moeten het steeds vaker ontgelden. Uit een recentelijk gehouden steekproef onder vijfhonderd reizigers bleek dat twee derde van hen zich soms of regelmatig onveilig voelt op de perrons of in de treinen (Van der Werf 2002). Een ander onderzoek meldt dat in 2000 een kwart van alle reizigers slachtoffer is geworden van een of meer incidenten, voornamelijk lastigvallen (Consumentenbond 2002).

Alhoewel men over de auto overwegend positief oordeelt, kent toch ook deze vervoerwijze in de maatschappelijke beleving zo haar knelpunten. Wellicht de belangrijkste daarvan is de als tanend gepercipieerde bereikbaarheid (zie ook § 8.4): in de publieke opinie leeft het beeld dat het rijden met de auto steeds langzamer gaat omdat de verkeersdrukke in de afgelopen decennia drastisch is toegenomen. Uit eind jaren negentig uitgevoerd onderzoek bleek al dat 69% van de automobilisten de files als bijzonder irritant ervaren (GoudappelCoffeng 1997a: 22). Dit beeld wordt onderschreven door een recente enquête, waaruit blijkt dat bijna drie op de vijf (56%) automobilisten de capaciteit van het wegennet ontoereikend vindt (NIPO 2003).

Een ander voornamelijk autogerelateerd probleem is de verkeersveiligheid. Volgens de recentelijk uitgebrachte *Belevingsmonitor Rijksoverheid* hechten Nederlanders veel waarde aan een verkeersveilig Nederland (AZ 2003). Uit een eerder onderzoek bleek al dat driekwart van de bevolking tamelijk bezorgd is over verkeersveiligheid en deze als een voornaam maatschappelijk probleem percipieert (SWOV 1997).

Verkeersonveilig gedrag (te snel rijden, onder invloed rijden, of te weinig afstand houden) wordt als belangrijkste verklaring voor ongevallen genoemd. Ook de agressie in het verkeer speelt hierbij een rol. Zo blijkt uit een in 2000 uitgevoerd onderzoek dat ruim de helft van de Nederlandse bevolking denkt dat de mentaliteit in het verkeer gedurende de voorgaande jaren in negatieve zin is veranderd (ANWB 2001). Ook uit een recente peiling op internet kwam naar voren dat agressief gedrag een aanzienlijke bron van ergernis is (v&w 2003b).

Een laatste probleem betreft de betaalbaarheid van het autogebruik. Onderzoek van de ANWB wijst uit dat er in het algemeen weinig bereidheid bestaat tot het betalen voor mobiliteit (ANWB 2003). Illustratief in dit verband is de maatschappelijke ophef rondom het rekeningrijden, de kilometerheffing en het 'kwartje van Kok'.

8.4 Beschikbaarheid en toegankelijkheid

Om een verplaatsing van A naar B te realiseren, is men afhankelijk van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van mobiliteitsvoorzieningen. De voornaamste ontwikkeling in de beschikbaarheid is de gestage groei van het autobezit: steeds meer huishoudens hebben de beschikking over een of meerdere auto's. Bij de toegankelijkheid speelt vooral de verslechterende bereikbaarheid een rol.

Beschikbaarheid

In de laatste tien jaar is het aantal auto's met ruim een miljoen stuks toegenomen (tabel 8.6). Inmiddels beschikt driekwart van de huishoudens over een auto, een op de vijf zelfs over twee of meer auto's (in 1990 was dit nog 13%; figuur 8.4). Toch bestaan er (nog) wel grote verschillen in het al dan niet hebben van de auto tussen de diverse typen huishoudens. Met name het huishoudinkomen lijkt hier bepalend. Hoe hoger het inkomen, des te groter het autobezit: slechts een derde van de huishoudens met een jaarinkomen tot 14.000 euro heeft de beschikking over een auto; boven de 14.000 euro neemt het autobezit aanzienlijk toe, van 70% in de categorie 14.000 tot 20.000 euro tot bijna 95% in de huishoudens met een jaarinkomen van meer dan 27.000 euro. Het tweede autobezit neemt vooral toe in huishoudens met een inkomen van meer dan 20.000 euro; in de hoogste inkomensgroep ligt het inmiddels op bijna 40%.⁶

De grootte van het huishouden en het al dan niet hebben van kinderen lijkt voornamelijk van invloed op het bezit van een tweede auto: hoe groter het huishouden en hoe meer kinderen, des te vaker heeft men een tweede auto. Ook de verstedelijkingsgraad speelt een rol: in de grote steden beschikken minder mensen over een auto dan daarbuiten (hoofdzakelijk dankzij het kwalitatief hoogwaardige openbaar vervoer in grote en middelgrote steden).

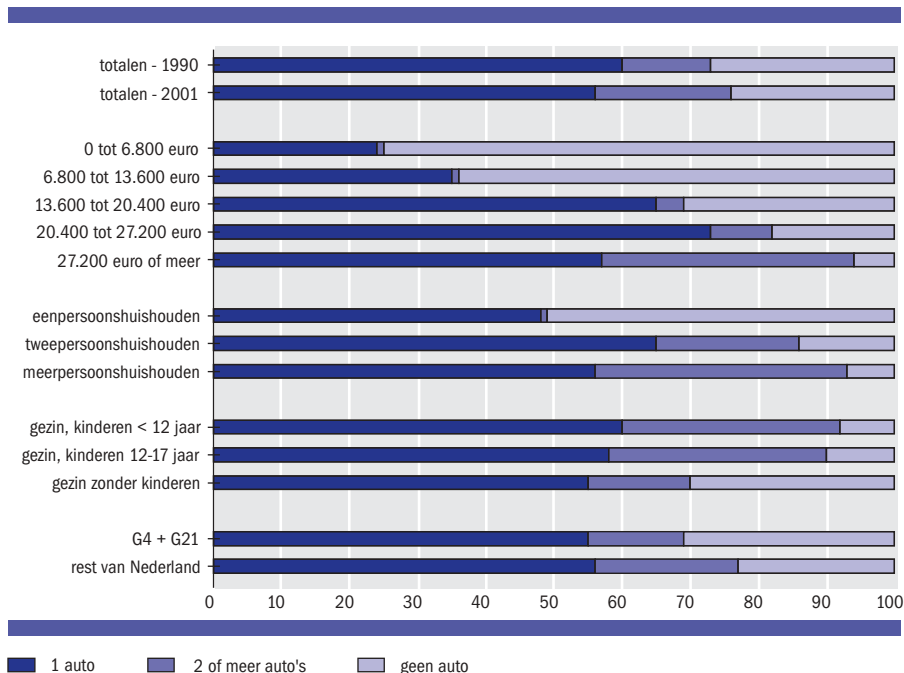
Wanneer de penetratie van het autobezit naar huishoudenskenmerken wordt vergeleken met de situatie in 1990 (zie bijlage 8.3), valt op dat de auto gedurende de jaren negentig met name in de grote en middelgrote steden een opmars heeft gemaakt (van 60% naar 70%).

Tabel 8.6 Autobezit 1990-2001

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
aantal auto's (x 1000)	5.118	5.581	5.664	5.810	5.931	6.120	6.343	6.539
auto's per 1000 inwoners	344	361	366	373	379	388	400	409
auto's per 1000 huishoudens	844	863	869	883	891	907	933	952

Bron: CBS (Statline) SCP-bewerking

Figuur 8.4 Autobezit naar enkele kenmerken van huishoudens, 2001 (in procenten)



Bron: CBS (OVG 2001) SCP-bewerking

Toegankelijkheid

De mate waarin mensen gebruik kunnen maken en dus toegang hebben tot mobiliteitsvoorzieningen is voor een belangrijk deel afhankelijk van het feit of zij met die voorzieningen hun bestemming kunnen bereiken.⁷ In paragraaf 8.3 werd reeds geconstateerd dat de tanende bereikbaarheid in de beleving van de Nederlanders een belangrijk probleem is. De maatschappelijke onvrede is vooral aangewakkerd door de verkeersdrukke op autosnelwegen, die sinds medio jaren negentig met ruim 25% is gestegen (CBS 2003a). Maar niet alleen op autosnelwegen zorgt verkeersdrukke voor vertragingen, ook op de stedelijke toegangswegen leidt zij steeds vaker tot opstoppingen. Daarnaast is de autobereikbaarheid van stadscentra verslechterd, mede door de invoering van verkeersbelemmerende maatregelen, zoals autoluwe of autovrije zones (Harms 2000: 54).

De maatschappelijke kosten van de reistijdverliezen op het hoofdwegennet bedragen ruwweg 1 miljard euro per jaar.⁸ Voor de secundaire en lokale wegen ligt de schade naar schatting in dezelfde orde van grootte (Van Wee 2002). Dit zijn echter de totalen. Welke groepen dragen nu vooral de consequenties van de verkeersdrukke? Een indicatie biedt een onderzoek van GoudappelCoffeng (1997b), waarin de kenmerken van filerijders zijn afgezet tegenover die van de doorsnee automobilist (tabel 8.7). Hieruit blijkt dat het merendeel van de filerijders man is, betaald werk verricht, een relatief hoge opleiding heeft en vaak deel uitmaakt van een tweeverdienershuishouden. Verder is driekwart van de filerijders onderweg voor een woon-werkverplaatsing, het overige deel hoofdzakelijk voor zakelijke verplaatsingen.

Tabel 9.7 Achtergrondkenmerken van de filerijder en de doorsnee automobilist, 1997 (in procenten)

	filerijder	doorsnee automobilist
man	74	55
tweeverdiener	28	11
verricht betaald werk	94	64
opleiding hbo/wo	36	28
bovenmodaal inkomen	65	-

Bron: GoudappelCoffeng (1997b)

Zoals reeds gesteld, laat ook de bereikbaarheid per openbaar vervoer in toenemende mate te wensen over, ten eerste vanwege de vertragingen en uitval bij de spoorwegen (zie ook § 8.3) en ten tweede door de bezuinigingen in landelijke gebieden, waardoor de laatste jaren veel verlieslijdende lokale diensten zijn opgeheven.⁹ Het alternatief waar veel plattelanders met het verdwijnen van de streekbus afhankelijk van zijn geworden, is het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (cvv, in de volksmond aangeduid als 'belbus') (Herben 2000). Het betreft hier vaak kleine taxibusjes, die op afroep (reservering per telefoon of anderszins is verplicht) vervoersdiensten verlenen. Alhoewel dit flexibele alternatief in veel gevallen een uitkomst kan bieden, met name ook voor speciale doelgroepen zoals gehandicapten en ouderen, is een dergelijke vorm van vervoer in de praktijk te hoogdrempelig en laat het functioneren (vooralsnog) te wensen over (Herben en Mulder 2001). De overstap naar de auto is daarmee voor veel plattelanders snel gemaakt. Overigens wordt de toenemende autoafhankelijkheid van landelijke gebieden in beleidsteksten ook niet als een verontrustende ontwikkeling beschouwd: 'Het gebruik van de auto is in de landelijke gebieden minder problematisch en is in feite op maat gesneden voor het maatschappelijk functioneren', aldus het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (TK 2000/2001: 61). Niet alleen op het platteland, ook in de stedelijke gebieden zijn er problemen met optimale ontsluiting en bereikbaarheid. Zo hebben de bewoners van aan de rand van steden gelegen nieuwbouwwijken (de zogeheten Vinex-locaties) vaak te lang moeten wachten of wachten in sommige gevallen nog steeds op een volwaardige openbaarvervoersverbinding (Groot 2002).

8.5 Mobiliteit en leefomgeving

Mobiliteit levert een belangrijke bijdrage aan welvaart en welzijn van mens en maatschappij. In veel gevallen vormen fysieke verplaatsingen immers een noodzakelijke randvoorwaarde van het deelnemen aan maatschappelijke activiteiten. Naast baten kent mobiliteit echter ook lasten. Een van de keerzijden van een mobiele maatschappij is reeds besproken in het voorgaande: de tanende bereikbaarheid. In deze paragraaf zal kort aandacht worden besteed aan twee andere onbedoelde effecten van mobiliteit die de kwaliteit van de leefomgeving in negatieve zin beïnvloeden: milieuproblemen en verkeersongevallen.

Lokale milieuproblemen

Mobiliteit is een van de belangrijkste veroorzakers van lokale milieuproblemen. Vooral aantasting van de luchtkwaliteit en geluidhinder spelen hierin een rol (RIVM 2003). Maar ook de kans op grootschalige ongevallen (externe veiligheid) wordt in toenemende mate als problematisch ervaren (Huysmans en Steenbekkers 2002). Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft recentelijk een overzicht gegeven van de lokale milieuhinder die veroorzaakt wordt door verkeer en vervoer (tabel 8.8). De maatschappelijke kosten hiervan kunnen op basis van de gegevens van Howart et al. (2001) worden geschat op 2 à 3 miljard euro per jaar.¹⁰ De toegenomen verkeersdruk zou doen vermoeden dat de lokale milieuproblematiek de laatste decennia alleen maar is verergerd. Dit blijkt echter geenszins het geval. De luchtverontreiniging is geleidelijk aan afgenomen en de geluidhinder is min of meer gelijk gebleven (RIVM 2003).

Tabel 8.8 Stand van zaken van door verkeer en vervoer veroorzaakte lokale milieuproblemen, 2003

luchtkwaliteit	<ul style="list-style-type: none">– In Nederland zijn in 2001 400.000 personen blootgesteld aan luchtkwaliteit die niet voldoet aan de EU-norm voor NO₂, en 70.000 personen aan luchtkwaliteit die niet voldoet aan de EU-norm voor fijn stof, vooral rond wegen.
geluidhinder	<ul style="list-style-type: none">– 30% van de bevolking in Nederland geeft in een enquête aan gehinderd te worden door wegverkeerslawaai,– 6% van de bevolking door railverkeer, en– 18% door vliegverkeer.– In circa 40% van het areaal stiltegebied in de Randstad is de geluidbelasting hoger dan de norm.
externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none">– Circa 19.000 inwoners van Nederland wonen in gebieden waar zij door de nabijheid van luchtvaart een te hoog risico hebben van ongevallen en 14.000 inwoners lopen een te hoog risico door een te nabije aanwezigheid van LPG-tankstations.

Bron: RIVM (2003)

Verkeers(on)veiligheid

De kwaliteit van de leefomgeving wordt ook aangetast door verkeersonveilige situaties en ongevallen. In Nederland vallen er jaarlijks circa 1000 doden in het verkeer en zijn er ongeveer 11.000 ziekenhuisgewonden te betreuren. Dit zijn echter de officieel geregistreerde aantallen. Het werkelijke aantal doden ligt rond de 1100, en het aantal ziekenhuisopnames op ruim 18.000. Daarnaast zijn er nog vele tientallen duizenden mensen die langdurig moeten revalideren en/of herhaaldelijk gebruik moeten maken van medische hulp (Van Kampen 2003). Per dag vinden er gemiddeld 2700 ongevallen plaats, drie doden en vijftig langdurige ziekenhuisopnames tot gevolg hebbend. Op jaarbasis bedragen de maatschappelijke kosten hiervan ruim 8 miljard euro (SWOV 2003a).

Hoewel deze aantallen aanzienlijk zijn, zijn zij ongeveer gelijk aan die van 1950, en een derde van die voor 1972, het slechtste jaar ooit met ruim 3200 verkeersdoden. Zowel in relatieve als absolute zin is de verkeersveiligheid dus drastisch verbeterd. Relatief de meeste verkeersslachtoffers vallen onder jongeren, onder wie het verkeer al jaren doodsoorzaak nummer één is. Wurst (2002) spreekt in dit verband zelfs van jongeren als een *hardcore* probleemgroep. Het soort vervoermiddel speelt hierbij een belangrijke rol: bij ruim twee derde van alle verkeersslachtoffers onder jongeren in de leeftijd van 15 tot 18 jaar is een bromfiets betrokken. Een andere leeftijdsgroep met veel verkeersslachtoffers zijn de ouderen (tabel 8.9). Een verklaring hiervoor is hun fysieke kwetsbaarheid, waardoor de gevolgen van een ongeval vaak veel ernstiger zijn (Wegman 2002).

Tabel 8.9 Geregistreerde aantallen verkeersslachtoffers en risico van slachtofferschap, bevolking van 12 jaar en ouder, 1985-2000

	1985	1990	1995	2000
aantallen doden totaal ^a	1.374	1.307	1.281	1.074
risico dodelijk ongeval ^b	11	9	8	6
12-17 jaar	14	14	13	9
18-24 jaar	15	13	11	12
25-39 jaar	6	6	6	4
40-64 jaar	8	6	5	4
> 65 jaar	36	27	25	19
aantallen ziekenhuisgewonden ^a	13.367	12.678	10.984	10.965
risico ziekenhuisopname ^b	107	87	71	68
12-17 jaar	258	274	204	167
18-24 jaar	168	153	114	120
25-39 jaar	63	53	54	56
40- 64 jaar	69	50	45	42
> 65 jaar	181	153	113	104

a Geregistreerde aantallen, de werkelijke aantallen liggen hoger (zie o.a. Van Kampen 2003).

b Aantallen per miljard reizigerskilometer.

Bron: SWOV (2003b) SCP-bewerking

8.6 Automobilititeit en verkeersveiligheid in Nederland en Europa

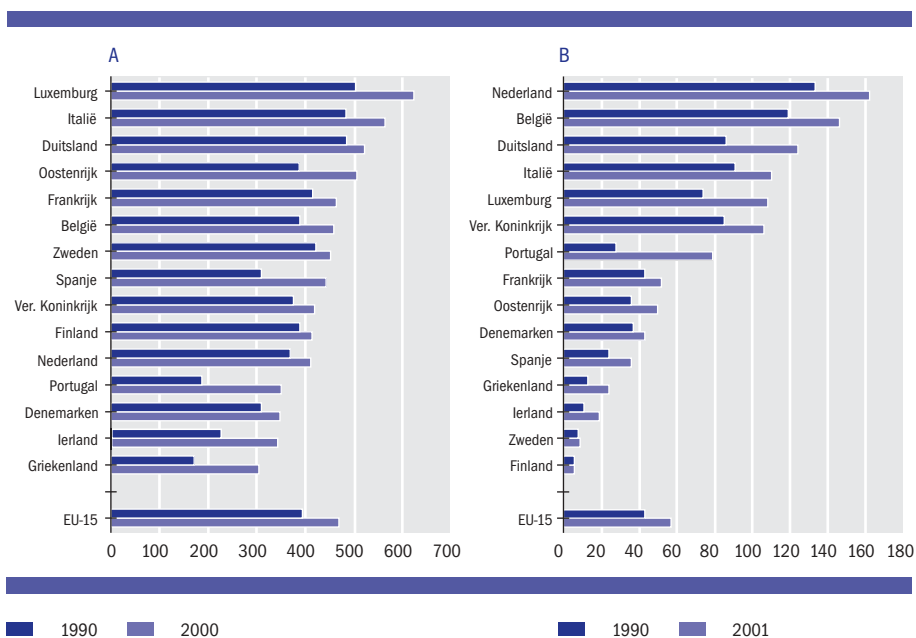
Hoe is het gesteld met de mobiliteit in de andere landen van de Europese Unie? En hoe verhoudt de mobiliteit van Nederland zich tot die in de omliggende landen? Een vergelijking op hoofdlijnen.

Autobezit en autogebruik

Ten opzichte van omliggende landen heeft Nederland relatief weinig auto's (figuur 8.5): op elke 1000 inwoners zijn er 400. Met 600 auto's per 1000 inwoners heeft Luxemburg er relatief de meeste. Ook de Italianen en Duitsers hebben er verhoudingsgewijs veel tot hun beschikking. Het Europese gemiddelde staat op bijna 470 auto's per 1000 inwoners.

Indien het autobezit en -gebruik wordt uitgedrukt in aantallen per vierkante kilometer (feitelijk de verkeersdruk), blijkt Nederland wel het meest automobiele land van Europa: op elke vierkante kilometer staan 162 auto's (figuur 8.5) waarmee op jaarbasis ruim 3,6 miljoen personenautokilometers worden afgelegd (zie bijlage 8.5).

Figuur 8.5 Aantal auto's per 1000 inwoners (A) en aantal auto's per vierkante kilometer (B), in 15 EU-landen, 1990 en 2000



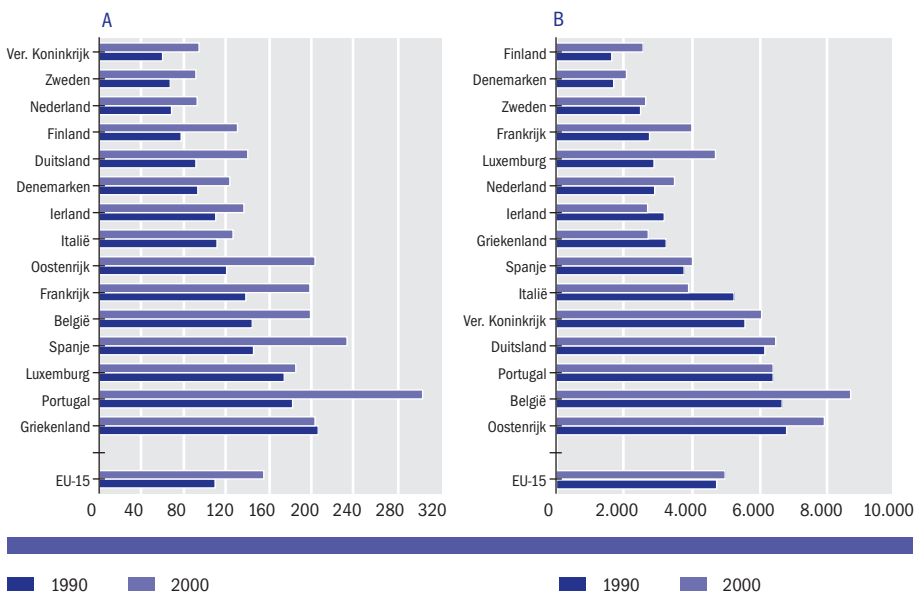
Bron: Eurostat (2003) SCP-bewerking

Verkeersveiligheid

In de vijftien landen van de Europese Unie vallen in het verkeer jaarlijks ruim 40.000 doden. Wat is het aandeel van Nederland hierin? Leidt de geografische concentratie van de verkeersdrukke in Nederland (figuur 8.5 en bijlage 8.5) ook tot navenant meer verkeersongevallen? Integendeel: blijkens figuur 8.6 is Nederland met 68 verkeersdoden per miljoen inwoners na het Verenigd Koninkrijk en Zweden het veiligste land van Europa. In Griekenland, Portugal en Luxemburg vinden naar verhouding de meeste dodelijke verkeersongelukken plaats. Opvallend is verder de overwegend positieve trend: met uitzondering van Griekenland vielen er in alle landen in 2000 minder verkeersdoden dan in 1990. Met name Oostenrijk (-41%), Finland (-41%) en Portugal (-40%) vertonen een uitzonderlijk positieve ontwikkeling. Nederland heeft het aantal verkeersdoden tussen 1990 en 2000 zien teruglopen met 26%.

De aantallen verkeersgewonden laten een geheel ander beeld zien (figuur 8.6). Hier neemt Nederland met ruim 2900 ongevallen per miljoen inwoners na de Scandinavische landen, Frankrijk en Luxemburg een zesde positie in. Oostenrijk, België, Portugal en Duitsland kennen relatief veel verkeersslachtoffers (alle ruim 6000 per jaar). In de meeste landen is de trend ten opzichte van 1990 gunstig en zijn de aantallen verkeersslachtoffers gereduceerd (Nederland: -17%). In Italië (+34%), Griekenland (+20%) en Ierland (+19%) zijn de aantallen slachtoffers daarentegen verder opgelopen.

Figuur 8.6 Aantal verkeersdoden (A) en verkeersongevallen (B) per miljoen inwoners, 1990–2000



Bron: IRTAD (2003) SCP-bewerking

8.7 Slotbeschouwing

Nederlanders verplaatsen zich gemiddeld drie keer per dag. Daarvoor zijn ze ruim een uur onderweg en leggen ze 35 kilometer af. Met de helft van alle verplaatsingen en driekwart van de afgelegde kilometers is de auto veruit het meest gebruikte vervoermiddel. Het belangrijkste motief om zich te verplaatsen zijn sociaal-recreatieve activiteiten (36%). Winkelen en boodschappen doen leggen beslag op ruim een kwart van alle verplaatsingen en het woon-werkverkeer is goed voor een vijfde van de mobiliteit.

Dit zijn echter de gemiddelden. Vrouwen verplaatsen zich even vaak als mannen, maar zijn minder lang onderweg en leggen minder kilometers af. Mannen verplaatsen zich relatief vaak van en naar het werk, terwijl vrouwen meer huishoudelijke en zorggerelateerde verplaatsingen genereren. Andere verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn het systematische patroon van afnemende mobiliteit met het toenemen van de leeftijd, en het patroon onder invloed van sociaal-economische kenmerken: hoe hoger het inkomen of het opleidingsniveau, des te meer (auto)mobiliteit.

De drijvende kracht achter de mobiliteitsgroei is de auto, waarover steeds meer huishoudens in de afgelopen decennia de beschikking hebben gekregen. Inmiddels beschikt driekwart van de huishoudens over een of meerdere auto's en een vijfde heeft minimaal twee auto's. Het zijn met name gezinnen met kinderen en huishoudens met een hoog inkomen die twee of meer auto's bezitten.

De dominantie van de auto in het verkeersbeeld strookt met de overwegend positieve waardering van de vierwieler. Ongeacht de vraag of men hoofdzakelijk gebruik maakt van de auto of het openbaar vervoer, ervaren Nederlanders de auto als superieure vervoerwijze. Het openbaar vervoer beoordelen zij opvallend negatief, evenals het overheidsbeleid ter verbetering van de kwaliteit ervan. Structurele knelpunten die hieraan ten grondslag liggen zijn de lange reistijden en onbetrouwbare rijtijden, het zitplaatsgebrek en de tanende sociale veiligheid.

De auto en de maatschappelijke bewegingsvrijheid die deze met zich meebrengt, kennen echter ook keerzijden. De bereikbaarheid is de afgelopen jaren verslechterd. De toegenomen verkeersdruk zorgt voor steeds meer files en opstoppingen op het hoofdwegenet, waarvan de maatschappelijke kosten ongeveer 1 miljard euro per jaar bedragen. Groepen die het meest frequent in de file staan en hier dus het meeste onderlijden zijn mannen, tweeverdieners, hoge inkomensgroepen en hoger opgeleiden.

Twee andere belangrijke keerzijden van de (auto)mobiele maatschappij zijn de veroorzaakte lokale milieuproblemen en de verkeersonveiligheid. De door het verkeer veroorzaakte milieuproblematiek heeft vooral betrekking op aantasting van de luchtkwaliteit en structurele geluidhinder. De gevolgen hiervan zijn onder andere een vergrote kans op vroegtijdig overlijden en/of negatieve gezondheidseffecten. Een ruwe schatting van de maatschappelijke kosten ligt tussen de 2 en 3 miljard euro.

Verkeersongevallen kosten de maatschappij op jaarbasis ruim 8 miljard euro. Het aantal verkeersdoden wordt geschat op 1100, het aantal ziekenhuisopnames komt op ruim 18.000. De groepen met het grootste risico zijn jongeren (met name de 15- tot 18-jarigen) en ouderen (65-plussers).

Uitgangspunt van het mobiliteitsbeleid is de idee dat verplaatsingen bijdragen aan welzijn en welvaart van mens en maatschappij. Het beleid richt zich daarom primair op het faciliteren en in goede banen leiden van de verplaatsingsbehoefte. Meer dan voorheen voegt het zich daarmee ook naar de wensen van de burger: mobiliteit mag! Het is echter van belang dat de overheid zich niet te veel laat meevoeren door de preoccupatie van de Nederlander met zijn auto. Te veel nadruk op het autoverkeer en eenzijdige aandacht voor verbetering van de bereikbaarheid zou immers wel eens nadelig kunnen uitpakken voor de kwaliteit van het openbaar vervoer en op termijn de leefbaarheid en verkeersveiligheid verder onder druk kunnen zetten.

Noten

- 1 Aanvankelijk was de doelstelling voor de periode 1998–2010 een afname van het aantal verkeersdoden met 30% tot 750 per jaar, en van het aantal ziekenhuisgewonden met 25% tot 14.000 per jaar. De kosten van de hiervoor te nemen maatregelen waren begroot op 2,3 miljard euro. Maar door de economische verslechtering is voor de periode 2003–2010 nu nog maar een budget van 343 miljoen euro beschikbaar, waarmee in 2010 een reductie van het aantal doden met 12% tot 925 per jaar kan worden behaald en het aantal ziekenhuisgewonden kan worden beperkt tot maximaal 17.500 per jaar (-8%) (v&w 2003a).
- 2 Voor een uitgebreid overzicht van de invloed van verkeer en vervoer op de leefbaarheid, en het vigerende beleid hieromtrent, zie RIVM (2003).
- 3 Volgens de meest recente cijfers is het aantal afgelegde kilometers overigens weer iets gedaald (CBS 2003b). De cijfers in dit hoofdstuk hebben echter betrekking op het Onderzoek Verplaatsingsgedrag van 2001. De reden hiervoor is dat de cijfers over 2002 op het moment van schrijven nog niet beschikbaar waren.
- 4 Onder de 18- en 19-jarigen is het rijbewijsbezit met 34% nog relatief laag; van de 20- tot 24-jarigen daarentegen heeft reeds 73% de beschikking over een rijbewijs (CBS OVG'01).
- 5 Het 'woon-werkverkeer' betreft alle verplaatsingen van en naar het werk, exclusief de zakelijke verplaatsingen. Strikt genomen is deze categorie dus breder dan de verplaatsingen tussen huisadres en werkadres. Bijvoorbeeld ook verplaatsingen tussen de crèche en het werkadres of tussen winkel en het werkadres vallen hieronder. Maar omdat ook deze verplaatsingen vaak deel uitmaken van een meervoudige verplaatsing met het huisadres c.q. werkadres als begin- of eindbestemming, is hier in het verdere hoofdstuk toch voor de meer gangbare term 'woon-werkverkeer' gekozen.
- 6 Waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat de hogere inkomenscategorie voornamelijk uit tweeverdienershuishoudens bestaat, waarbij het vaak voorkomt dat elk werkend lid over een eigen auto beschikt. Op basis van de hier gebruikte gegevens (OVG) is deze veronderstelling echter niet getoetst.
- 7 Een ander aspect van toegankelijkheid zijn de kosten die het gebruik van auto en van openbaar vervoer met zich meebrengen. De kosten verbonden aan bezit en gebruik van de auto zijn gedurende het afgelopen decennium overigens nauwelijks toegenomen. Ook de openbaarvervoertarieven zijn slechts licht omhooggegaan, vooral gedurende de eerste helft van de jaren negentig. Voor een uitgebreid overzicht van de kostenontwikkeling in het bezit en gebruik van de auto en de stijgingen van de tarieven in het openbaar vervoer, zie bijlage 8.4.
- 8 NEA Transportonderzoek- en opleiding heeft tot 1998 jaarlijks een schatting gemaakt van de kosten veroorzaakt door de reistijdverliezen op het hoofdwegenet (NEA 1998). De laatste schatting (voor 1997) kwam uit op circa 0,8 miljard euro. Gezien de toegenomen verkeersdrukke liggen de kosten nu vermoedelijk eerder nabij de 1 miljard (zie ook Van Wee 2003).
- 9 In 1998 moest bijna een kwart van alle woonplaatsen in Nederland met minder dan 1.000 inwoners (988) het stellen zonder openbaarvervoerhalte (ABF-reserach 2003).
- 10 Deze inschatting biedt slechts een indicatie. Het bedrag van 2 à 3 miljard euro is opgebouwd uit twee componenten. Ten eerste de waardevermindering van woningen voorzover herleidbaar uit wegverkeersgerelateerde geluidhinder

(bedraagt op jaarbasis ruim 0,9 miljard euro). En ten tweede de gezondheidsschade die het gevolg is van de uitstoot van fijn stof (PM₁₀) (bedraagt op jaarbasis circa 2,3 miljard euro, waarvan 40% verkeersgerelateerd). De negatieve effecten van externe veiligheid is niet in dit bedrag verdisconteerd, evenmin de gevolgen van andere emissies, zoals NO_x of CO₂. Het totaalbedrag zal daarom vermoedelijk ergens tussen de 2 en de 3 miljard euro liggen.

Literatuur

- AZ (2003). *Belevingsmonitor Rijksoverheid; eerste meting, maart 2003*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- ABF-research (2003). *scp-Monitor 2002 (versie 2.72)*. Delft: ABF-research.
- ANWB (2001). *Rapportage verkeersagressie, anwb Omnibusonderzoek 2000 meting III*. Den Haag: ANWB.
- ANWB (2003). *Rapportage betaalbaarheid mobiliteit, anwb Omnibusonderzoek 2001 meting III*. Den Haag: ANWB.
- AVV (2003). *Kostenbarometer*. Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer (http://212.153.244.76/wi/avv/kbm/inlog_kbm.htm).
- Bovag-Rai (2003). *Bovag-Rai. Mobiliteit in cijfers 2002*. Bunnik: Bovag-Rai (<http://www.bovag-rai.nl>).
- CBS (2003a). *Statline. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek* (<http://statline.cbs.nl>).
- CBS (2003b). *Persbericht: Nederlandse bevolking legt meer kilometers af. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek*.
- Consumentenbond (2002). 'De maat is vol; waardering NS slechter dan in "rampjaar" 1997'. In: *Consumentengids 2002* (p. 59-61), Den Haag: Consumentenbond.
- Eurostat (2003). *NewCronos*. Luxemburg: Eurostat (<http://europa.eu.int/newcronos>).
- Goeverden, C.D. van en M.G. van den Heuvel. *De verplaatsingsstijdfactor in relatie tot de vervoerwijzekeuze*. Delft: TU Delft.
- GoudappelCoffeng (1997a). *Filerijders getypeerd: een vervolgstudie op 'Marktprofiel van de filerijder'; eindrapportage*. Deventer: GoudappelCoffeng.
- GoudappelCoffeng (1997b). *Marktprofiel van de filerijder; eindrapport*. Deventer: GoudappelCoffeng.
- Groot, P. (2002). 'Bus en tram vaak veel te laat; systeem met tegoedbonnen voor pioniers werkt nog niet'. In: *De Reiziger 2*, p. 20-21.
- Harms, L.W.J. (2000). *Verkeer verdeeld; een onderzoek naar de ruimtelijke verdeling van personen- en goederenverkeersstromen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Herben, B. (2000). 'Tien lijnen in het landschap; ontwikkelingen in het regionaal openbaar vervoer'. In: *De Reiziger 1*, p. 8-11.
- Herben, B. en A. Mulder (2001). 'Op herhaling: trends in de regio'. In: *De Reiziger 1*, p. 12-15.
- Howarth, A., D.W. Pearce, E. Ozdemiroglu, T. Seccombe-Hett, K. Wieringa, C.M. Streefkerk en A.E.M. de Hollander. *Valuing the benefits of environmental policy: The Netherlands*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Huysmans, F. en A. Steenbekkers (2002). *Kijken naar gevaren; over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IRTAD (2003). *International Road Traffic and Accident Database*. Parijs: IRTAD (<http://www.bast.de/htdocs/fachthemen/irtad/>).
- Kampen, L.T.B. van (2003). *De verkeersveiligheid in Nederland tot en met 1999*. Leidschendam: Stichting wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid.
- MuConsult (1998). *Sociaal-culturele ontwikkelingen en mobiliteit; eindrapport*. Amersfoort: MuConsult.
- NEA (1998). *Filekosten op het Nederlandse hoofdwegenet in 1997*. Rijswijk: NEA Transportonderzoek- en opleiding.

- NFO Trendbox (2000). *Openbaar vervoer in Nederland; samenvatting*. Amsterdam: NFO-Trendbox.
- NIPO (1998). *Milieu gedrags monitor VIII, analyse achtste meting*. Amsterdam: NIPO.
- NIPO (2003). *De Nederlandse automobilist 2002/2003*. Amsterdam: NIPO.
- NS (2003). *Kwaliteitscijfers*. Utrecht: Nederlandse Spoorwegen
(<http://www.ns.nl/over+ns/over+ns.cgi?Over+NS/Cijfers/Kwaliteitscijfers.htm>).
- Portegijs, W., A. Boelens en S. Keuzenkamp. *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- RIVM (2003). *Milieubalans 2003; het Nederlandse milieu verklaard*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- ROVER (2003). *Kwaliteitsthermometer ns, resultaten winter 2002/2003*. Amersfoort: Vereniging Reizigers openbaar vervoer.
- SWOV (1997). 'De meningen en normen van de Nederlandse automobilist'. In: *swov-schrift 72*. Leidschendam: Stichting wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid.
- SWOV (2003a). *Kennisbank*. Leidschendam: Stichting wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid (<http://www.swov.nl/nl/kennisbank>).
- SWOV (2003b). *Databank*. Leidschendam: Stichting wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid (<http://www.swov.nl/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe>).
- TK (2000/2001). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27455, nr. 2.
- TK (2002/2003). *Rijksbegroting 2003, Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28600, hoofdstuk XII, nr. 2.
- v&w (2003a). *Overdrachtsdossier ministerie van Verkeer en Waterstaat, mei 2003*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- v&w (2003b). *Meningen over mobiliteit gepeild op AutoRAI*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat (nieuwsbericht, 21 februari 2003).
- Wee, B. van (2002). *Innovations in transportation; research and policy lessons of recent successful cases* (bijdrage aan Six Countries Programme Workshop, Karlsruhe, 14/15 november 2002).
- Wee, B. van (2003). 'Verkeersveiligheid mag geen reservepotje zijn'. In: *Verkeerskunde* (54) 4, p. 18-19.
- Wegman, F. (2002). 'Verkeersonveiligheid: oorzaken, ontwikkelingen en beleid'. In: B. van Wee en M. Dijkstra (red.). *Verkeer en vervoer in hoofdlijnen* (p. 193-220). Bussum: Coutinho.
- Werf, I. van der (2002). 'Sociale veiligheid vraagt om integrale aanpak'. In: *De Reiziger* 4, p. 10.
- Wurst, T. (2002). *'Hardcore' Problem Groups Among Adolescents*. Leidschendam: Stichting wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid.

9 Criminaliteit

Karin Wittebrood

- In 2002 ondervond de Nederlandse bevolking naar schatting 5,1 miljoen delicten en bedrijven en instellingen 5,6 miljoen delicten (in 2001). De totale criminaliteit is in het afgelopen decennium redelijk stabiel gebleven, maar is recent licht toegenomen. De geweldscriminaliteit en de vernielingen namen toe; de stijging is in de politiecijfers veel sterker dan in enquêtes onder de bevolking. De vermogenscriminaliteit is in deze periode afgenomen, maar stabiliseert nu.
- Ongeveer 1% van de bevolking wordt jaarlijks verdacht van een misdrijf. Dit zijn ongeveer 160.000 mensen. De laatste jaren treedt hierin een daling op. Mannen, jongeren en allochtonen zijn oververtegenwoordigd onder de verdachten.
- Van alle zaken die bij het Openbaar Ministerie (OM) terechtkomen, worden relatief steeds minder zaken door het OM zelf afgedaan. De eerder ingezette trend van minder septs en meer transacties is in 2001 niet verder voortgegaan. Bij zaken waarin de rechter een straf of maatregel oplegt, is het aandeel geldboetes afgenomen en het aandeel taakstraffen toegenomen. Verder is de hoogte van opgelegde straffen gestegen.
- Jaarlijks wordt ruim een kwart van de Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder slachtoffer van criminaliteit. Dat komt overeen met 3,7 miljoen slachtoffers per jaar. Sinds 1992 is het totale percentage slachtoffers weinig veranderd. Het aandeel slachtoffers van bedreiging en vernieling is echter toegenomen. Het aandeel slachtoffers van inbraak is het laatste decennium afgenomen, maar heeft zich het laatste jaar gestabiliseerd. Van de bedrijven en instellingen is in 2001 de helft slachtoffer geworden van enige vorm van criminaliteit.
- Ongeveer een derde van alle ondervonden delicten wordt door particuliere huishoudens gemeld bij de politie. De politie maakt hiervan in 80% van de gevallen een officiële aangifte.
- Ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking voelt zich wel eens onveilig. Het merendeel ziet criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen. De algemene gevoelens van onveiligheid zijn toegenomen.
- Sinds 2001 is de bevolking aanzienlijk negatiever in haar oordeel over de politie.

9.1 Beleidsdoelstellingen

Of en in hoeverre burgers met criminaliteit te maken krijgen, vormt een belangrijk aspect van hun leefsituatie. Criminaliteit staat daarom hoog op de politieke agenda. Dat bleek opnieuw uit het programma *Naar een veiliger samenleving*, dat in oktober 2002 verscheen: ‘Het bevorderen van een veiliger samenleving is één van de centrale doelstellingen in het kabinetsbeleid voor de komende vier jaar’ (Justitie/BZK 2002: 17). Het kabinet wilde zich concentreren op specifieke vormen van criminaliteit (misdrijven die de burger rechtstreeks raken), op specifieke groepen die veel criminaliteit veroorzaken (stelselmatige daders en risicojongeren) en op zichtbare bestuurlijke handhaving en intensivering van het toezicht. Het ziet ernaar uit dat het nieuwe kabinet de ingeslagen weg zal vervolgen.

In Naar een veiliger samenleving zijn veel, meer of minder expliciete, doelstellingen geformuleerd (zie ook de begrotingen van de ministeries Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie 2003). Op basis hiervan zijn of worden door het rijk en de afzonderlijke partners in de veiligheidsketen afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. Zo is in februari 2003 het prestatiecontract met de politie afgesloten. De belangrijkste beleidsdoelen die uit het veiligheidsprogramma voortvloeien en in dit hoofdstuk de revue zullen passeren, hebben betrekking op:

- de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit;
- de verdachten en daders;
- de slachtoffers;
- de beleving van de bevolking.

Over de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit is het programma helder: de criminaliteit in de publieke ruimte moet vanaf 2006 met 20% tot 25% zijn afgenomen. Ook rondom de verdachten en daders zijn duidelijke doelstellingen geformuleerd. Zo moet het aantal verdachten over wier (vermeende) handelingen het Openbaar Ministerie (OM) een proces-verbaal krijgt aangeboden, over het jaar 2006 gestegen zijn met 40.000 ten opzichte van 2002 en moet de politie 80% van alle processen-verbaal van (jeugdige) veelplegers en/of hardkernjongeren binnen dertig dagen na het eerste verhoor aan het OM aanbieden. Voor de slachtoffers van criminaliteit worden de mogelijkheden voor aangifte verruimd, zodat de politie meer delicten kan registreren. Er zijn geen streefcijfers opgesteld voor het aantal aangiften. Een belangrijke doelstelling betreffende de bevolking als geheel is het terugdringen van haar onveiligheidsgevoelens. Ook in het prestatiecontract tussen rijk en politie zijn hiertoe doelstellingen opgenomen: de perceptie van de burger van de beschikbaarheid van de politie moet substantieel toenemen, evenals het percentage van de bevolking dat zegt (zeer) tevreden te zijn over de politie (in 2006 moet dat 68,2% zijn).

Om deze doelstellingen te bereiken zijn de laatste tijd veel nieuwe maatregelen gepresenteerd, variërend van preventief fouilleren en identificatieplicht tot het introduceren van minimumstraffen, het verhogen van maximumstraffen en het verruimen van de mogelijkheden voor DNA-onderzoek.

9.2 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 hoeverre zij als slachtoffer met criminaliteit te maken heeft. Hetzelfde gaat men sinds kort bij bedrijven en instellingen na. In 2002 rapporteerde de Nederlandse bevolking naar schatting 5,1 miljoen delicten (Eggen 2003). Een vijfde hiervan zijn gewelddelicten (bv. mishandeling), ruim een derde vermogensdelicten (zoals inbraak en zakkenrollerij) en bijna 40% vernielingen. Bedrijven en instellingen meldden in 2001 met naar schatting 5,6 miljoen delicten van doen te hebben gehad (Visser et al. 2002).¹ Net als bij particuliere huishoudens gaat het vooral om inbraak, diefstal en vernieling, maar ook om fraude,

overvallen en computercriminaliteit. 'Slachtofferloze' delicten, zoals drugshandel, wapenbezit en te hard rijden, vallen vanzelfsprekend buiten het bereik van deze enquêtes.

De politie zelf meldt in 2001 ruim 1,3 miljoen misdrijven te hebben geregistreerd (Eggen et al. 2003). Dat zijn niet alleen misdrijven die via aangifte van particuliere huishoudens of bedrijven en instellingen ter kennis zijn gekomen, maar ook via haar eigen opsporing. Zoals duidelijk zal zijn, melden particuliere huishoudens en bedrijven en instellingen slechts een deel van de delicten waarvan zij slachtoffer zijn geworden, bij de politie (meer hierover in § 9.4). Van de ruim 1,3 miljoen misdrijven die zij in 2001 registreerde, waren ruim 7% geweldsmisdrijven, 68% vermogensmisdrijven en valt 14% in de categorie vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde.

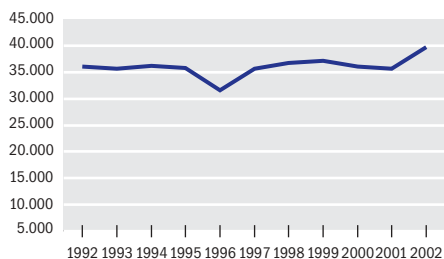
De omvang van de criminaliteit op basis van de slachtofferenquêtes onder particuliere huishoudens en onder bedrijven en instellingen is dus veel groter dan op basis van de politiecijfers. Enerzijds is dit inherent aan de werking van het strafrechtelijk systeem. Van alle door slachtoffers of getuigen 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 verschilt de informatie in de beide databronnen omdat de definities en de meetmethoden van de delicten uiteenlopen. De politiestatistieken en de slachtofferenquêtes geven dus een verschillend beeld van de omvang van de criminaliteit.²

Maar hoe staat het met de ontwikkeling ervan? De totale criminaliteit zoals ervaren door de bevolking, laat het afgelopen decennium een lichte stijging zien (zie figuur 9.1). Het aantal geschatte gewelddelicten fluctueert in de loop der tijd. De laatste jaren lijkt er sprake van een lichte toename, die vooral veroorzaakt wordt door een toename in het aantal bedreigingen. Het aantal vermogensdelicten is sinds 1995 gedaald, maar lijkt zich nu te stabiliseren. De daling werd met name veroorzaakt door het verminderde aantal inbraken. Het aantal vernielingen is daarentegen sinds 1990 toegenomen; vooral beschadigingen aan de auto worden veel gerapporteerd. Over ontwikkelingen in de criminaliteit zoals ervaren door bedrijven en instellingen, is nog weinig bekend. In 2002 is voor het eerst een dergelijk onderzoek op grote schaal gehouden.

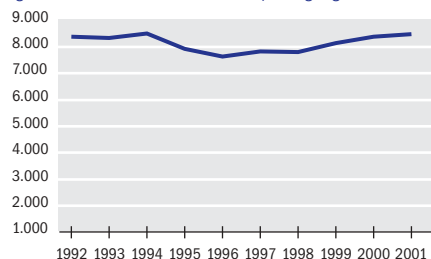
De totale door de politie geregistreerde criminaliteit is het laatste decennium redelijk stabiel. Het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven is echter behoorlijk toegenomen: sinds begin jaren negentig met ruim 60%. Van alle geweldsmisdrijven, namen de aantallen misdrijven tegen het leven en de persoon³, mishandelingen en diefstal met geweld het meest toe. Het aantal geregistreerde vermogensmisdrijven is begin jaren negentig iets gestegen, maar daalt sinds 1995. Deze daling kan grotendeels worden toegeschreven aan afname van het aantal geregistreerde inbraken. Het aantal geregistreerde vernielingen is in het laatste decennium echter sterk gestegen. En het aantal misdrijven in het kader van de Opiumwet en van de Wegenverkeerswet (vooral 'doorrijden na een ongeval') laten eveneens een toename zien.

Figuur 9.1 Omvang van de criminaliteit op basis van slachtofferenquêtes, per 100.000 van de bevolking van 15 jaar en ouder (links) en van politiestatistieken per 100.000 van de totale bevolking (rechts), 1992-2002

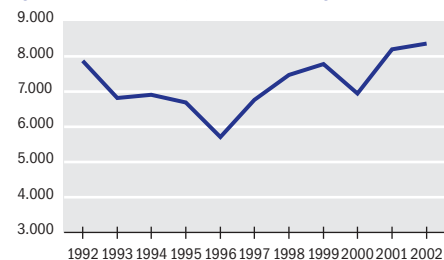
Figuur 9.1a Totale criminaliteit door de bevolking ervaren



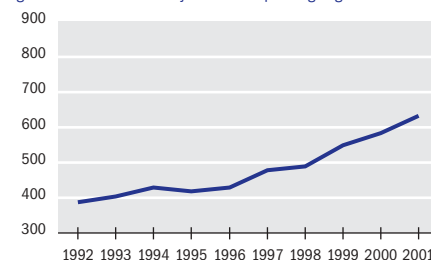
Figuur 9.1e Totale criminaliteit door de politie geregistreerd



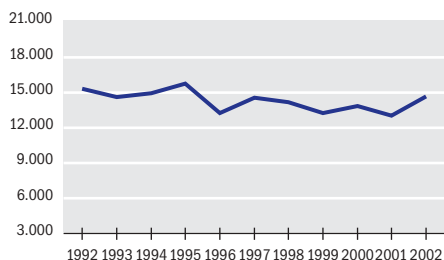
Figuur 9.1b Geweldd misdrijven door de bevolking ervaren



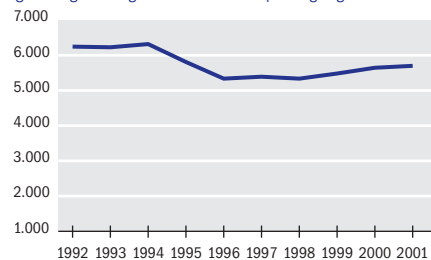
Figuur 9.1f Geweldd misdrijven door de politie geregistreerd



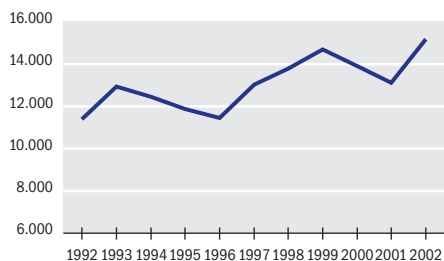
Figuur 9.1c Vermogensdelicten door de bevolking ervaren



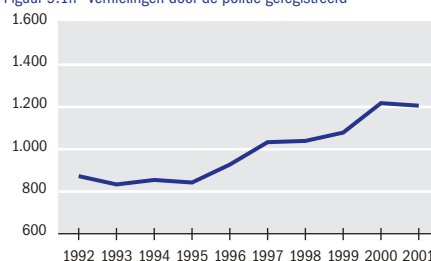
Figuur 9.1g Vermogensdelicten door de politie geregistreerd



Figuur 9.1d Vernielingen door de bevolking ervaren



Figuur 9.1h Vernielingen door de politie geregistreerd



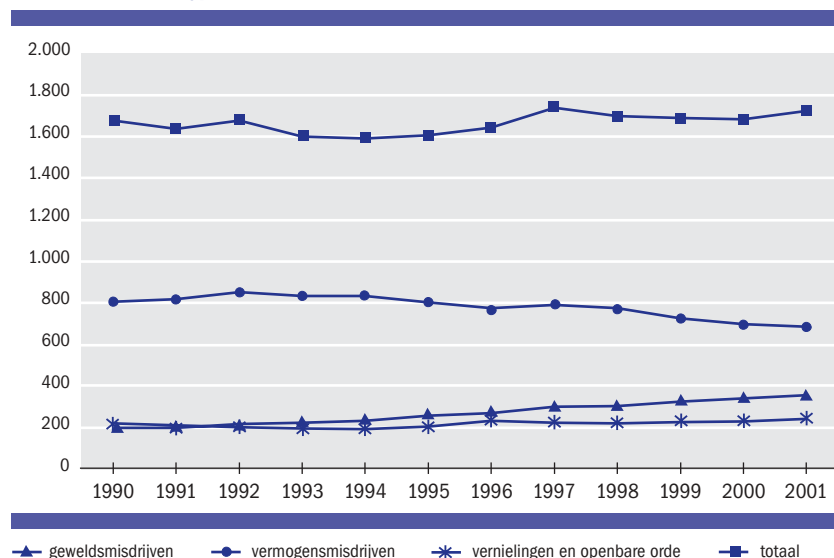
Bron: CBS (Enquête rechtsbescherming en veiligheid 1992-1996); CBS (POLS'97-'02); CBS (Politiestatistiek 1990-2001)

De slachtofferenquêtes en de politiecijfers laten dus niet alleen verschillen in de omvang zien, maar ook in de ontwikkeling. Zo neemt het aantal vernielingen veel sterker toe in de registraties van de politie dan in de slachtofferenquêtes, en is de geweldscriminaliteit in de afgelopen twintig jaar verdrievoudigd in de politiecijfers, terwijl de slachtofferenquêtes een lichte stijging laten zien. In de vorige editie van *De sociale staat van Nederland* is hieraan uitgebreid aandacht besteed (Wittebrood 2001; zie ook Wittebrood en Junger 2002). De belangrijkste verklaring voor de verschillen lijkt dat door de toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor bepaalde vormen van criminaliteit (zoals geweld) – en de toenemende prioriteit die de politie en het OM hieraan geven – het aantal geregistreerde misdrijven in sterkere mate toeneemt dan het aantal delicten gemeld in de slachtofferenquêtes.

9.3 Verdachten en daders

Het is bijzonder lastig te achterhalen hoeveel delinquenten er zijn in Nederland. Af en toe wordt de bevolking gevraagd in hoeverre zij met criminaliteit te maken heeft als dader. Hoewel door de gevoeligheid van dit onderwerp onduidelijk is hoe valide de gegevens zijn, geven zij wel een aardige indruk. Zo blijkt dat een kwart van de bevolking wel eens dronken achter het stuur heeft gezeten, en dat een op de acht Nederlanders wel eens iets uit een winkel heeft gestolen (Wittebrood en Ter Voert 1997). Ook heeft 6% wel eens een fiets gestolen en 7% iets van het werk. 4% van de bevolking heeft wel eens iemand mishandeld. Met andere woorden, veel mensen hebben wel eens een strafbaar feit gepleegd.

Figuur 9.2 Aantal gehoorde verdachten per 100.000 inwoners van 12 jaar en ouder naar type delict, 1990-2001



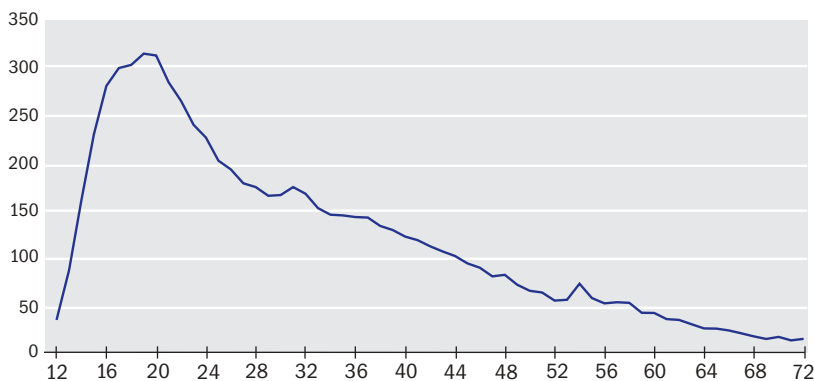
Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-2001)

In discussies over plegers van criminaliteit gaat het echter meestal over door de politie gehoorde verdachten. Dat is maar een (select) deel van alle delinquenten in Nederland. Een gehoorde verdachte is een persoon van wie de politie een redelijk vermoeden heeft dat hij of zij een strafbaar feit heeft begaan en die zij op grond daarvan heeft verhoord. In 2001 zijn er 276.000 verdachten gehoord (Wang et al. 2003), in het begin van de jaren negentig lag dit jaarlijkse aantal rond de 250.000. Al met al is er, rekening houdend met de bevolkingstoename, een lichte toename in het aantal gehoorde verdachten zichtbaar (figuur 9.2). Een belangrijk nadeel van deze cijfers is echter dat personen die meerdere malen verdacht worden van een misdrijf, ook meerdere malen zijn meegeteld. Bovendien zijn hierin de personen opgenomen die na verhoor niets met de zaak van doen blijken te hebben.

Een nauwkeurigere schatting van het aantal verdachten levert het HKS (herkennings-dienstsysteem van het Korps landelijke politiediensten): volgens deze databron werd in 2001 tegen bijna 160.000 personen een proces-verbaal opgemaakt (minderjarige verdachten die worden doorverwezen naar HALT, zijn hierbij niet meegenomen) (Boerman et al. 2003). Het totale aantal is sinds de tweede helft van de jaren negentig iets gedaald: van rond de 120 naar 110 verdachten per 10.000 inwoners.

Het merendeel (ongeveer 85%) is man en dit aandeel is de laatste jaren nauwelijks veranderd. Hoewel van alle typen delicten de verdachten vaker man zijn dan vrouw, zijn er aanzienlijke verschillen in de mate van oververtegenwoordiging. Vooral bij seksuele en economische delicten richt de verdenking zich relatief vaak op mannen. Minder grote verschillen zijn zichtbaar bij vermogensmisdrijven zonder geweld, maar ook de verdachten daarvan zijn nog viermaal vaker man dan vrouw.

Figuur 9.3 Aantal verdachten per 10.000 inwoners naar leeftijd, 2001



Bron: KLPD (HKS); overgenomen uit: Boerman et al. (2003: figuur 47)

Verder gaat het relatief vaak om jongeren. Uit gegevens uit 2001 blijkt de gemiddelde leeftijd van de verdachten 32 jaar te zijn en ligt de piek bij de 18- en 19-jarigen.⁴ Ruim een derde van alle verdachten zijn 12-24 jaar. Hoewel de omvang van het totale aantal is gedaald, neemt het aandeel jeugdigen gestaag toe. Figuur 9.3 geeft een beeld van de relatie tussen leeftijd en het verdacht worden van criminaliteit.

Over een langere periode is alleen bekend of de gehoorde verdachten minderjarig (12-17 jaar) of meerderjarig (18 jaar en ouder) zijn. Uit deze gegevens, afkomstig uit de politiestatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), blijkt dat het aandeel minderjarigen het afgelopen decennium flink is toegenomen (zie ook Wittebrood 2003); met name voor geweldsmisdrijven en vernielingen is het sterk gestegen. De toename in het aantal jeugdige verdachten is mede het gevolg van de toenemende aandacht van politie en justitie voor jeugdcriminaliteit: jongeren worden beter in de gaten gehouden en eerder opgepakt. Ook in de recente nota van het ministerie van Justitie (TK 2002/2003: 10-11) staat dat de politie zich meer gaat concentreren op 'plaatsen en tijdstippen waarvan bekend is dat de jeugd zich daar veelal negatief manifesteert'. Volgens de nota moet deze politie-inzet leiden tot een duidelijke toename van het aantal jeugdige verdachten. Aangezien dit aantal ook gebruikt wordt als indicator voor de omvang van de jeugdcriminaliteit, heeft deze doelstelling nogal perverse effecten.

Naast jonge mannen zijn allochtonen oververtegenwoordigd onder de verdachten. Uit een onderzoek van Junger et al. (2001) naar de relatie tussen etnische herkomst en crimineel gedrag onder jongeren, blijkt dat uit vrijwel alle databronnen en studies een consistent beeld naar voren komt: allochtonen vertonen gemiddeld meer ernstig en gewelddadig crimineel gedrag dan autochtone Nederlanders. De mate van oververtegenwoordiging verschilt echter tussen de diverse officiële statistieken. Naarmate de statistiek later in de strafrechtelijke keten wordt samengesteld, is de oververtegenwoordiging groter. Uit het HKS blijkt dat ruim een derde van de verdachten in 2001 niet in Nederland is geboren en/of niet de Nederlandse nationaliteit heeft (Boerman et al. 2003). Dit aandeel is de laatste jaren gestaag toegenomen. Vooral Antillianen zijn sterk oververtegenwoordigd (ruim zes keer), maar ook personen afkomstig uit het voormalige Oostblok (bijna vijf keer), Afrikanen en Marokkanen (ongeveer vier keer). Ondervertegenwoordigd zijn Indonesiërs en Noord-Amerikanen. Voor verdachten uit Europese landen geldt dat deze meestal niet in Nederland wonen (Kromhout en Van San 2003).

Door de jaren heen laten de meeste traditionele allochtone bevolkingsgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers) een langzame daling zien in hun oververtegenwoordiging. Deze daling kan echter voor een aanzienlijk deel verklaard worden door demografische ontwikkelingen. De belangrijkste is dat de in Nederland geboren allochtone jongeren vaak niet meer als zodanig te herkennen zijn (en bij de autochtonen worden geteld).⁵ Ook worden de wel herkenbare allochtonen als groep gemiddeld

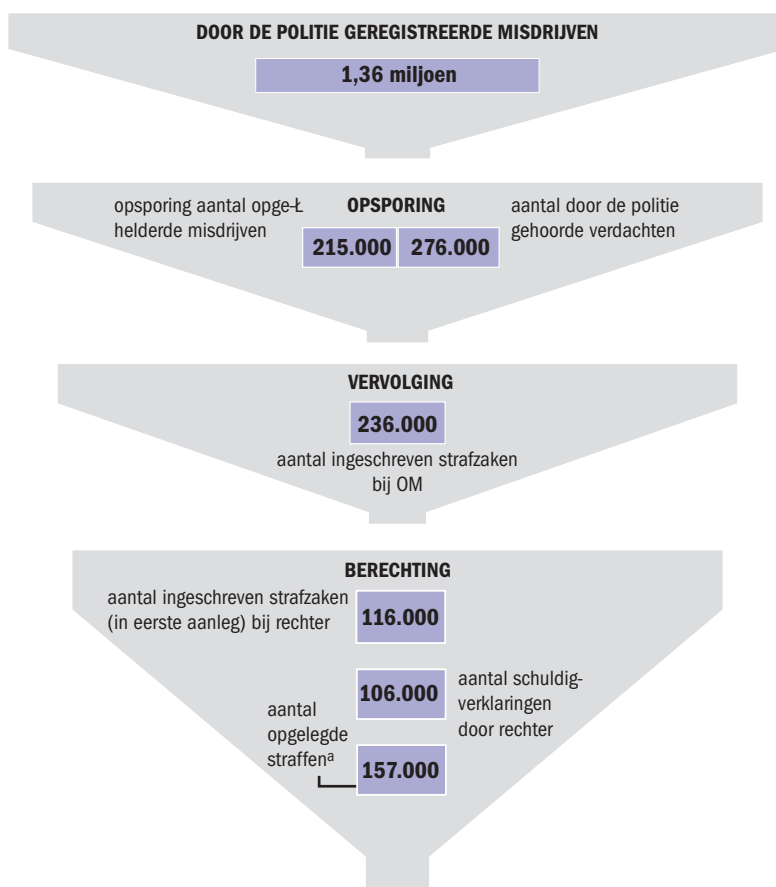
steeds ouder en alleen al daarom steeds minder crimineel actief. De beschikbare gegevens over delinquent gedrag naar etnische herkomst geven dus een vertekend beeld. Het laatste woord over de moeilijke afweging tussen het belang van betrouwbare gegevens over dit vraagstuk en de nadelen van het registeren van etnische herkomst in politie- (en justitie)statistieken is echter nog lang niet gezegd (zie o.a. hierover Bovenkerk 2003: I-II.).

Veelplegers

De laatste jaren is er veel aandacht voor verdachten/daders die herhaaldelijk delicten plegen (ook wel bekend als 'stelselmatige daders', 'veelplegers' of 'draaideurcriminel'). Deze groep zou slechts een klein deel van het totale aantal delinquenten uitmaken, maar verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de criminaliteit. In de nota *Criminaliteitsbeheersing* (TK 2000/2001) wordt verondersteld dat 11% van alle verdachten verantwoordelijk is voor 62% van de opgemaakte processen-verbaal.⁶ Inmiddels is overtuigend aangetoond dat deze rekensom niet juist is (Grapendaal en Van Tilburg 2002; Boerman et al. 2003). Ongeveer de helft van alle gehoorde verdachten zijn zogenoemde *first offenders* (voor het eerst een proces-verbaal) en verantwoordelijk voor 40% van alle opgemaakte processen-verbaal. Het aandeel veelplegers (elf of meer opgemaakte processen-verbaal in de hele carrière) ligt rond de 10% en is jaarlijks verantwoordelijk voor ongeveer 20% van de criminaliteit.⁷ In de groep veelplegers zijn vooral druggebruikers sterk oververtegenwoordigd. Zij plegen relatief vaak vermogensdelicten (al dan niet met geweld) en vooral in de grote steden. Veelplegers in 2001 zijn echter ook veelplegers in andere jaren. Over de periode 1996-2001 vormen de veelplegers nog maar 7% van alle verdachten, maar zijn wel verantwoordelijk voor bijna een kwart van de criminaliteit.

Van alle bij de politie geregistreerde criminaliteit, wordt maar een beperkt deel opgehelderd doordat er verdenkingen zijn tegen bepaalde personen. Alleen wanneer er voldoende grond is voor deze verdenking, het feit voldoende ernstig is en de verdachte niet voor een HALT-afdoening in aanmerking komt, gaat er een proces-verbaal naar het OM. Daar vindt een verdere schifting plaats; een deel doet het OM zelf af en een deel gaat naar de rechter. Figuur 9.4 toont een schematische weergave van dit selectieproces in de strafrechtelijke keten. In het vervolg van deze paragraaf worden de verschillende fasen gedetailleerder besproken (zie ook Wittebrood 2001).⁸

Figuur 9.4 Stroomschema van de strafrechtelijke keten, 2001



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

Bron: CBS

Opheldering

Met alle gehoorde verdachten kan de politie slechts een beperkt deel van alle geregistreerde delicten ophelderen. Een misdrijf wordt als opgehelderd worden beschouwd indien van het desbetreffende misdrijf ten minste één verdachte bij de politie bekend is, ook al is deze voortvluchtig of ontkent hij of zij het feit te hebben gepleegd. Absoluut gezien is het aantal opgehelderde misdrijven sinds 1960 sterk toegenomen, maar in het laatste decennium is er een daling te zien van 256.000 misdrijven in 1990 tot 191.000 in 2000. In 2001 is dit aantal weer toegenomen tot 215.000 (Wang et al. 2003).

Het ophelderingspercentage daalt echter al enkele decennia. In 1960 werd nog 55% van de geregistreerde misdrijven opgehelderd, in 1990 was dat 22% en in 2000 was het verder gedaald tot minder dan 15%. In 2001 is het voor het eerst sinds lange tijd iets toegenomen (tot bijna 16%). Het aandeel geregistreerde misdrijven dat wordt opgehelderd, verschilt echter aanzienlijk tussen de verschillende typen misdrijven.

Afhandeling door de politie

Verdachten die strafbare feiten van betrekkelijk geringe ernst hebben gepleegd, kunnen buiten het justitiële circuit worden gehouden. Met name minderjarigen worden nog wel eens met een waarschuwing naar huis gestuurd. Het lijkt er echter op dat dit steeds minder gebeurt en dat steeds vaker een formele afhandeling volgt. Maar ook bij meerderjarige verdachten maakt de politie niet altijd een proces-verbaal op of kan zij – als er wel een is opgemaakt – een transactie aanbieden.

Van alle minderjarige verdachten verwijst de politie de laatste jaren ongeveer de helft door naar HALT (Het ALternatief). HALT is bedoeld voor jongeren die voor het eerst met politie of justitie in aanraking komen en niet al te ernstige strafbare feiten hebben gepleegd, en biedt hun de mogelijkheid buiten het strafrechtelijk systeem te blijven. In de loop der jaren is het aantal HALT-afdoeningen sterk toegenomen. In 1990 ging het om ongeveer 6500 afdoeningen en in 1996 was dat aantal gestegen tot ruim 21.000. Sindsdien fluctueert het licht. De ontwikkeling van het aantal HALT-afdoeningen kan voor een aanmerkelijk deel verklaard worden door de uitbreiding van het aantal delicten waarvoor een afdoening mogelijk is: er zijn steeds meer ‘HALT-waardige’ delicten. Daarnaast is in de nieuwe richtlijnen voor de politie aangegeven dat zij alleen bij heel lichte delicten een waarschuwing mag geven en voor het overige direct tot een HALT-verwijzing moet overgaan. Ook mag zij maar één keer met een waarschuwing volstaan; de tweede keer dient zij zonder meer naar HALT door te verwijzen (Bol en Ter Horst-van Breukelen 2001). Het is dan ook niet verrassend dat jongeren die naar HALT zijn doorverwezen, doorgaans ‘normale’ jongeren zijn: het gaat vaak om jongens rond de 15 jaar, die nog op school zitten, weinig spijbelen, nauwelijks drugs gebruiken en nog thuis wonen (DPJS 2001).

Afhandeling door de officier van justitie

Wanneer er na het horen van de verdachte voldoende grond aanwezig is voor verdere vervolging (en een HALT-afdoening niet in aanmerking komt), wordt de zaak naar het OM gestuurd. Van alle verdachten komt dus slechts een deel terecht bij de parketten van het OM. Het aantal zaken dat bij de parketten is ingeschreven, is gedaald van ongeveer 270.000 in 1993 en 1994 tot 233.000 in 2000. In 2001 trad er een lichte stijging op tot 236.000 zaken (Wang et al. 2003). De 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 de genoemde periode gestegen (met name bedreiging en mishandeling). De algemene daling van de instroom bij het OM is deels te verklaren door de toename van de

HALT-afdoeningen en politietransacties, en deels door het feit dat de politie steeds minder zaken doorstuurt naar het OM waarvan al bij voorbaat vaststaat dat zij geseponeerd zullen worden.

Voor alle zaken ingeschreven bij het OM, beslist de officier van justitie – mede aan de hand van door het beleid aangegeven criteria – of hij of zij 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 60% van de zaken door het OM afgedaan; nu ligt dat rond de 50%. Het is overigens de bedoeling dat het OM weer steeds meer zaken zelf gaat afdoen om de rechterlijke macht te ontlasten.

Wanneer de officier een strafzaak niet voor de rechter brengt, heeft hij verschillende mogelijkheden. Allereerst kan hij een zaak seponeren omdat voldoende bewijs ontbreekt (technisch sepot) of omdat vervolging niet opportuun wordt geacht (beleidssepot). Ook kan hij voor specifieke 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 is in 2001 11% afgedaan met een beleidssepot en 13% met een technisch sepot. Het aantal sepot is in de tweede helft van de jaren negentig zowel absoluut als relatief sterk afgenomen en dit geldt voor vrijwel alle misdrijfcategorieën. In 2000 en 2001 is het aantal sepot evenwel weer toegenomen (absoluut en relatief). Het aantal transacties is sinds de tweede helft van de jaren negentig toegenomen, mede doordat het OM bij steeds meer strafbare feiten een transactievoorstel kan doen. In 2001 werd bijna 60% van alle afdoeningen via een transactie afgehandeld, terwijl dat in 1990 nog maar 26% was. De in de jaren negentig ingezette trend van minder sepot en meer transacties heeft zich in deze eeuw niet verder voortgezet. De meeste transacties hebben betrekking op vermogens-, verkeers- en economische misdrijven.

Afhandeling door rechter

De strafzaken die het OM niet zelf afdoet, brengt het 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 hierboven al bleek, worden er steeds meer zaken door de rechter afgedaan. In 1990 heeft de rechter 89.000 zaken in eerste aanleg afgedaan; sinds 1995 fluctueert dit aantal tussen de 110.000 en 112.000 per jaar met een uitschieter naar boven in 1999 (115.000 zaken) (Wang et al. 2003).⁹ Het aandeel schuldigverklaringen door de rechter lag in de tweede helft van de jaren negentig rond de 90%; de laatste twee jaar rond de 95%.

Wanneer de rechter een verdachte schuldig verklaart, zal hij of zij meestal een straf of maatregel opleggen. De belangrijkste vormen daarvan zijn de gevangenisstraf, de geldboete en de taakstraf. In veel gevallen legt de rechter een combinatie van straffen op. In 2001 werden ruim 105.000 straffen en maatregelen opgelegd. Ruim een kwart betrof (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen zonder geldboete en ongeveer een tiende voorwaardelijke. Een derde van alle straffen en maatregelen bestond uit

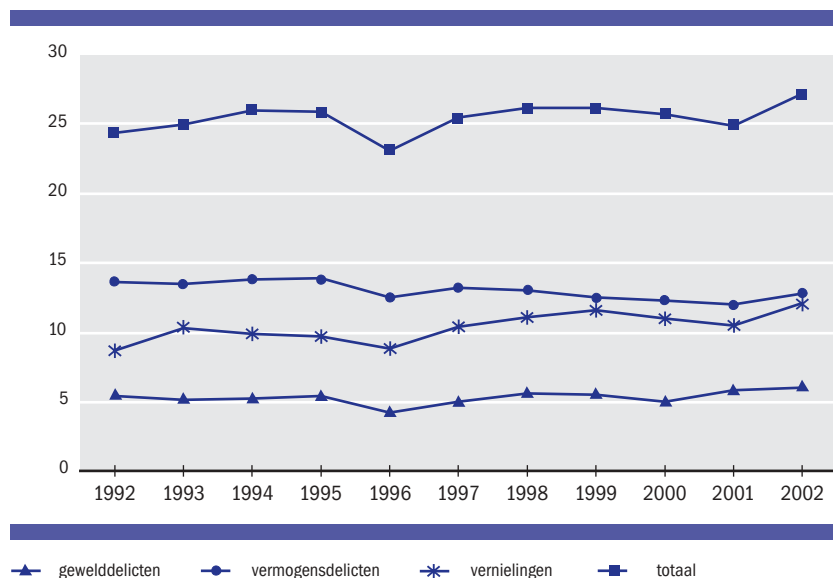
een geldboete, waarvan het grootste deel onvoorwaardelijk. 6% van alle straffen en maatregelen was in 2001 een gevangenisstraf gecombineerd met een geldboete. Daarnaast werden andere straffen opgelegd, waarvan de taakstraf de belangrijkste is. In het laatste decennium is het aandeel geldboetes afgenomen en het aandeel taakstraffen toegenomen.

Naast verschuivingen in het type straffen, zijn er het laatste decennium ook veranderingen zichtbaar in de hoogte ervan. De duur van de opgelegde (onvoorwaardelijke) gevangenisstraffen is vooral in het eerste deel van de jaren negentig toegenomen. Het aandeel korte straffen (minder dan een maand) nam in die periode af en het aandeel relatief lange straffen (langer dan een jaar) nam toe. Deze ontwikkeling was al eerder ingezet. Na 1995 is er echter een stijging zichtbaar in het aandeel korte en een daling in het aandeel lange(re) straffen. Deze trend blijkt ook uit het gemiddelde aantal verblijfsdagen per gedetineerde (Van der Heide en Kruissink 2003). Dit steeg tussen 1990 en 1995 van 77 naar 108 dagen. Daarna daalde het licht tot 101 in 2000. De hoogte van de geldboetes zijn vooral in de eerste helft van de jaren negentig gestegen; de laatste jaren geven een redelijk stabiel beeld. Het aandeel boetes onder de 227 euro daalde van 35% in 1990 tot 23% in 2001 en het aandeel boetes boven de 454 euro steeg respectievelijk van 31% naar 43%. Uit deze gegevens blijkt niet of er zwaarder gestraft wordt: de veranderingen in de hoogte van de straffen kunnen bijvoorbeeld ook veroorzaakt worden doordat bepaalde misdrijven vaker voorkomen.

9.4 Slachtoffers

Behalve als verdachte of dader heeft een deel van de bevolking (ook) als slachtoffer te maken met criminaliteit. Jaarlijks valt ruim een kwart van de Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder dit lot ten deel (Eggen 2003).¹⁰ Dat komt overeen met 3,7 miljoen slachtoffers. 6% was in 2002 slachtoffer van een of meer gewelddelicten: 1,2% van seksuele delicten, 1,8% van mishandeling en 3,7% van bedreiging.¹¹ Diefstaldelicten werden genoemd door bijna 13% van de respondenten. Diefstal van de fiets komt het meest voor: 4,6% van de bevolking is hiervan in 2002 slachtoffer geworden; en diefstal van de auto is het minst voorkomende diefstaldelict: 0,2% is dit overkomen. Behalve met gewelddelicten en diefstaldelicten heeft de Nederlandse bevolking ook nog te maken met vernielingen. 12% was hier in 2002 slachtoffer van, waarbij beschadiging van de auto relatief veel voorkomt (7,8%). Verder is 1,6% van de bevolking slachtoffer geweest van een ongeval waarvan de veroorzaker doorreed.

Figuur 9.5 Aandeel slachtoffers van criminaliteit naar type delict, bevolking van 15 jaar en ouder, 1992-2002 (in procenten)



Bron: CBS (Enquête rechtsbescherming en veiligheid 1992-1996); CBS (POLS'97-'02)

Het totale percentage slachtoffers is sinds 1992 weinig veranderd: alleen in 1996 ligt dit relatief laag en in 2002 is er sprake van een stijging ten opzichte van de eerdere jaren (figuur 9.5).¹² Voor de afzonderlijke delicten verschilt de ontwikkeling echter. Zo stijgt het percentage slachtoffers van geweld als geheel licht, maar is er de laatste jaren wel een duidelijke stijging zichtbaar in het percentage slachtoffers van bedreiging. Ook het percentage slachtoffers van diefstal delicten verandert weinig, maar dat van inbraak laat na 1995 een daling zien. In 2002 lijkt deze daling zich gestabiliseerd te hebben. Verder is er de laatste jaren een stijging te zien in het percentage slachtoffers van vernielingen, vooral veroorzaakt door meer beschadigen aan auto's.

Niet iedereen heeft een even grote kans op slachtofferschap. Zo blijken jongeren relatief vaak 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, evenals personen met een hogere opleiding een relatief grote kans. En bovendien is de kans groter voor de inwoners van de stedelijke gebieden. Ook wanneer er rekening mee wordt gehouden dat bepaalde kenmerken samenhangen – jongeren zijn bijvoorbeeld veelal ongehuwd en volgen nog grotendeels onderwijs – blijken bovengenoemde bevindingen op te gaan. Vanzelfsprekend verschilt de invloed van de persoonskenmerken van delict tot delict. Het zijn vooral jonge, gescheiden mannen die slachtoffer worden van mishandeling en bedreiging, terwijl bij hoogopgeleiden die in een grote stad wonen,

relatief vaak ingebroken wordt. Jonge vrouwen in een grote stad worden daarentegen relatief vaak slachtoffer van zakkenrollerij.

Het hebben van bepaalde sociale kenmerken heeft uiteraard niet direct invloed op de kans slachtoffer te worden. De verschillen tussen sociale groepen zijn vooral te verklaren uit hun dagelijkse activiteiten en leefstijlen. Dat jongeren relatief vaak ten prooi vallen aan gewelddelicten, wordt dan ook niet verklaard door hun leeftijd, maar doordat jongeren bijvoorbeeld betrekkelijk vaak uitgaan en zich in risicovolle situaties bevinden. Bepaalde dagelijkse activiteiten en een bepaalde leefstijl zullen contacten tussen potentiële daders en potentiële slachtoffers waarschijnlijker maken, waardoor er meer gelegenheid is tot het plaatsvinden van een misdrijf. Bovendien worden veel daders ook zelf slachtoffer (Wittebrood en Van Wilsem 2000). Het zijn bovendien niet alleen individuele factoren die de kans op slachtofferschap bepalen, maar ook contextuele factoren. Zo blijkt in buurten met een lage economische status de kans slachtoffer van geweld te worden groter te zijn dan in buurten met een hogere economische status, ongeacht de individuele kenmerken van de bewoners van die buurten (Wittebrood 2000; Van Wilsem et al. 2003; zie ook hoofdstuk 11).

Van de bedrijven en instellingen is in 2001 de helft (51%) slachtoffer geworden van enige vorm van criminaliteit (Visser et al. 2002). Diefstal en vernieling komen bij een op de vijf vestigingen voor. 15% rapporteert een inbraak, 10% fraude en 11% computercriminaliteit. Verder geeft 7% van alle bedrijven en instellingen aan slachtoffer te zijn geweest van gewelddelicten en nog eens 5% van andere vormen van criminaliteit. De sectoren die het zwaarst getroffen worden, zijn de detailhandel (met name diefstal: 44%) en instellingen op het terrein van openbaar bestuur en onderwijs (met name vernielingen: bij 62% van de onderwijsinstellingen en bij 43% van de openbaarbestuursinstellingen).

Analoog aan de delinquenten heeft een klein deel van de slachtoffers te maken met een relatief groot deel van de criminaliteit. Dit geldt voor individuele slachtoffers en ook voor bedrijven en instellingen. Ongeveer een op de vijf individuele slachtoffers heeft jaarlijks herhaaldelijk met criminaliteit te maken (Eggen 2003) en bijna een kwart van de bedrijven en instellingen is meervoudig slachtoffer (Visser et al. 2002).

Aangiftebereidheid

Slechts een deel van de slachtoffers meldt bij de politie wat hen overkomen is. Particuliere huishoudens hebben in 2002 naar schatting 1,8 miljoen delicten bij de politie gemeld; dat is ongeveer een derde van het aantal ondervonden delicten (Eggen et al. 2003). De aangiftebereidheid van de Nederlandse bevolking is in het laatste decennium niet veranderd. Wel zijn er verschillen in de bereidheid tot aangifte van de diverse vormen van criminaliteit. Zo wordt van ongeveer een kwart van de ondervonden geweldsmisdrijven aangifte gedaan. Van de vermogensmisdrijven wordt ongeveer de helft aangegeven en van de vernielingen een kwart. Een belangrijke reden om aangifte

te doen – met name bij vermogensmisdriven – is het verkrijgen van een bewijs voor de verzekering. 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 (Politiemonitor bevolking 2003). Bedrijven en instellingen laten een vergelijkbaar beeld zien. Ook zij melden slechts een deel van de delicten bij de politie en de patronen zijn vergelijkbaar met die voor particuliere huishoudens. Delicten die specifiek zijn voor bedrijven en instellingen, zoals fraude en computer-criminaliteit, worden slechts in beperkte mate bij de politie gemeld (Visser et al. 2002). Om de aangiftebereidheid te verhogen, wil het kabinet de aangiftevoorzieningen uitbreiden (bijvoorbeeld aangifte via het internet, 24 uur per dag en op andere plaatsen dan het politiebureau) en komen tot een ‘landelijk voorzieningenpakket’.

Van de bij de politie gemelde delicten werd er in 2002, volgens de slachtoffers uit particuliere huishoudens, van 1,4 miljoen een schriftelijk document opgemaakt, meestal in de vorm van een proces-verbaal (Eggen et al. 2003). Ongeveer 80% van de gemelde delicten wordt schriftelijk bij de politie vastgelegd; een vijfde van de meldingen dus niet. Het aandeel van de delicten waarvoor het slachtoffer een document bij de politie ondertekent, is het afgelopen decennium voor de totale criminaliteit niet veranderd. Voor vermogensdelicten en vernielingen ligt 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 waarvoor bij de politie een document wordt ondertekend, komt uiteraard ook tot uitdrukking in de door de politie geregistreerde criminaliteit. De meldingen van bedrijven en instellingen leiden eveneens voor een deel niet tot een officiële aangifte (Visser et al. 2002).

Omdat een officiële aangifte noodzakelijk is voor het in gang zetten van opsporings- en vervolgingsactiviteiten, is de aangiftebereidheid van slachtoffers en de registratiebereidheid van de politie van groot belang. Onlangs heeft het OM richtlijnen geformuleerd om een consistente reactie van de politie te bevorderen: ‘de burger moet weten waar hij aan toe is’. Het is naar aanleiding van deze richtlijnen maar de vraag of burgers aangifte zullen (blijven) doen van delicten waarvan de dader niet bekend is en/of die niet al te ernstig zijn. Ondanks verruiming van de mogelijkheden voor aangifte, weet de burger dat er bij deze delicten weinig tot niets zal worden gedaan aan opsporing en vervolging.

9.5 Criminaliteit in de beleving van de bevolking

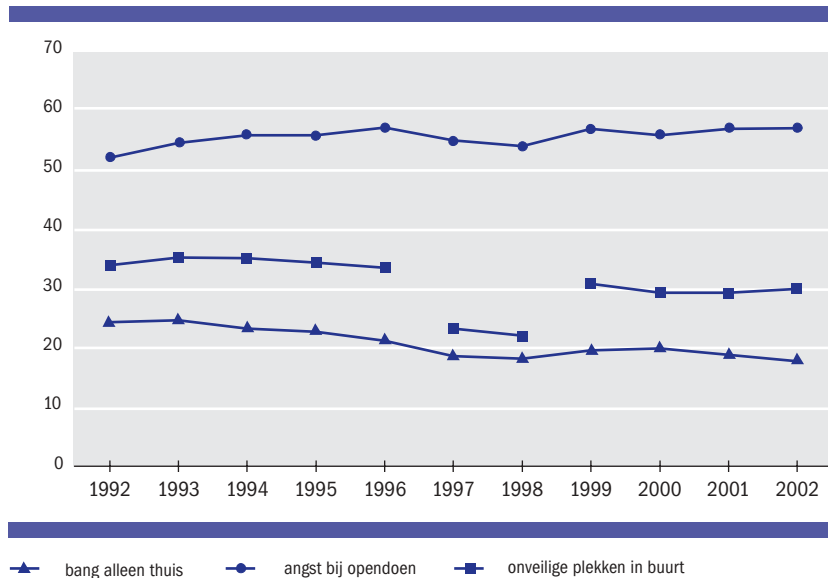
Steeds meer speelt – naast de feitelijke criminaliteit – ook de criminaliteitsbeleving een belangrijke rol in de discussies over veiligheid. In deze paragraaf komen verschillende aspecten hiervan aan bod: angst voor en onrust over criminaliteit, opvattingen over het functioneren van politie en justitie, en opinies over straffen.

Angst voor en onrust over criminaliteit

De meest directe manier om de angst voor criminaliteit te bepalen, is rechtstreeks vragen naar de mate waarin mensen zich onveilig voelen. In 2002 gaf ruim 25% van de Nederlandse bevolking aan zich wel eens onveilig te voelen (Eggen 2003). Voor het grootste deel van deze groep is dat af en toe het geval. Ruim 3% van alle Nederlanders voelt zich vaak onveilig. Deze algemene gevoelens van onveiligheid zijn toegenomen sinds de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Daarvoor gaf 22% van de bevolking aan zich wel eens onveilig te voelen.¹³

Mensen kunnen zich ook alleen in een bepaalde periode of op een bepaalde plaats onveilig voelen. Zo blijkt dat minder dan een op de vijf Nederlanders 's avonds nooit bang is om alleen thuis te zijn. Als er 's avonds laat onverwacht wordt aangebeld, doet ruim 40% gewoon open. Meer dan een kwart doet alleen open voor bekenden en ongeveer een op de acht alleen als de beller een vertrouwde indruk maakt. Een op de tien doet helemaal niet open. Ongeveer 30% van de ondervraagden geeft aan dat er in hun wijk of buurt plekken zijn waar zij 's avonds liever niet alleen zouden komen. De afgelopen twintig jaar zijn de angstgevoelens slechts weinig veranderd (zie figuur 9.6). De angst om 's avonds open te doen is weliswaar gestegen, maar de angst om 's avonds alleen thuis te zijn en die voor bepaalde plekken zijn licht afgenomen.

Figuur 9.6 Aandeel van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder met angst voor criminaliteit, 1992-2002^a (in procenten)



a In 1997 en 1998 is de vraag naar onveilige plekken in de buurt in een andere context gesteld, waardoor dit aandeel aanzienlijk lager is dan in de andere jaren.

Bron: CBS (Enquête rechtsbescherming en veiligheid 1992-1996); CBS (POLS'97-'02)

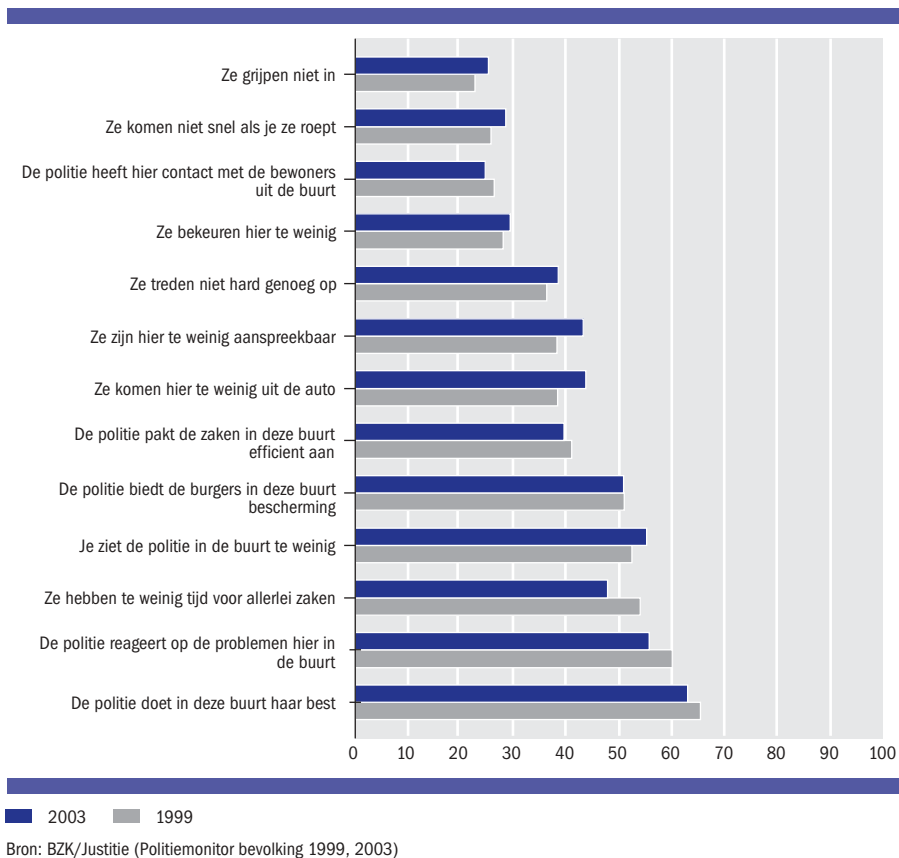
Angst voor criminaliteit heeft vooral betrekking op de eigen situatie, onrust over criminaliteit verwijst met name naar de mate waarin men criminaliteit als een maatschappelijk probleem ziet. Wanneer ondervraagden zestien mogelijke doeleinden van de politiek in volgorde van belangrijkheid moeten plaatsen – zoals in het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland (cv) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) – kennen zij aan de bestrijding van de misdaad de hoogste prioriteit toe. Criminaliteit wordt dus als een belangrijk maatschappelijk probleem gezien. Tussen 1992 en 2002 plaatste 53%-63% de misdaadbestrijding bij de eerste vijf doelen (zie hoofdstuk 13). In al deze jaren stond zij op de eerste plaats, met uitzondering van 2002, toen zij op de tweede plaats kwam na ‘orde handhaven’. Ook het oordeel van de bevolking over de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit is een indicator van de onrust die er heerst. In de vorige editie van *De sociale staat van Nederland* bleek dat ruim 80% van de bevolking over een reeks van jaren vindt dat de criminaliteit toeneemt en ook niet geneigd is criminaliteit te accepteren als een maatschappelijk verschijnsel ‘dat erbij hoort’ (Wittebrood 2001).

Opvattingen over de politie

Naast gevoelens van angst en onrust heeft de bevolking een oordeel over de politie in de eigen woonbuurt. Dat oordeel is niet onverdeeld positief (Politiemonitor bevolking 2003). 60% vindt dat je de politie te weinig ziet, 51% dat zij te weinig tijd heeft voor allerlei zaken en 45% dat zij te weinig aanspreekbaar is. Tegelijkertijd vindt ook een groot deel van de bevolking dat de politie goed functioneert. Zo geeft 55% aan dat de politie reageert op de problemen in de buurt, 47% dat zij bescherming biedt en 37% dat zij de zaken efficiënt aanpakt.

Opvallend is dat er in de periode 1993-1999 relatief weinig veranderde in de opvattingen over de politie. Vanaf 2001 oordeelden echter steeds meer mensen negatief (zie figuur 9.7). Steeds minder mensen zijn het eens met uitspraken als ‘de politie doet in deze buurt haar best’, ‘de politie reageert op de problemen hier in de buurt’ en ‘de politie pakt de zaken in deze buurt efficiënt aan’. Ook vinden steeds meer mensen dat de politie niet hard genoeg optreedt. Van de burgers die daadwerkelijk contact hebben gehad met de politie, blijkt ongeveer tweederde deel tevreden te zijn over dat contact. Ook dit aandeel was redelijk stabiel, maar de meest recente cijfers laten een daling zien in de tevredenheid: 63% is (zeer) tevreden.¹⁴ Het toegenomen negatieve oordeel van alle burgers over het functioneren van de politie is dus ook terug te zien onder degenen die direct met de politie te maken hebben gehad.

Figuur 9.7 Aandeel van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, dat het eens is met onderstaande uitspraken over de politie in de eigen woonbuurt, 1999 en 2003 (in procenten)



Opinies over straffen

Wat vinden burgers van het straffen van plegers van strafbare feiten? Duidelijk is dat het oordeel over delinquenten harder is geworden (tabel 9.1). Op de vraag of misdadigers in de eerste plaats veranderd dan wel gestraft moeten worden, koos in 1991 38% voor bestraffing maar de laatste jaren is dat bijna de helft. Voor seksuele misdadigers zijn de percentages hoger: in 1991 was 51% voor straffen in plaats van genezen; nu ligt dat rond de 60%. Volgens 35%-40% van de bevolking moet op bepaalde misdrijven de doodstraf staan. Deze opvatting is redelijk stabiel gebleven. In 2002 is voor het eerst gevraagd of misdadigers strenger gestraft worden dan tien jaar geleden: 12% denkt dat dit zo is, terwijl 56% het hier niet mee eens is. Eerder in dit hoofdstuk is aangetoond dat in het afgelopen decennium de gemiddelde hoogte van de straffen is toegenomen; onduidelijk is of er ook zwaarder gestraft wordt.

Tabel 9.1 Aandeel van de bevolking van 16 jaar en ouder dat het eens is met de volgende stellingen, 1991-2002 (in procenten)

	1991	1994	1996	1998	2000	2002
doodstraf voor bepaalde misdrijven	36	39	40	.	39	33
misdadigers straffen, niet veranderen	38	41	36	34	48	45
seksuele misdadigers straffen, niet genezen	51	55	54	.	63	58

Bron: SCP (CV'91-'02)

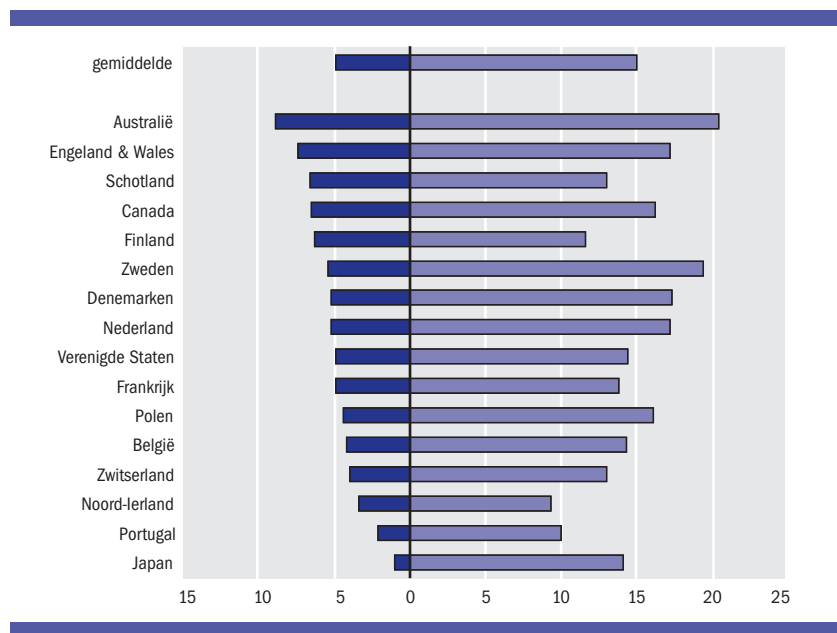
9.6 Het criminaliteitsniveau in westerse geïndustrialiseerde landen

Hoe verhoudt het Nederlandse criminaliteitsniveau zich tot dat in andere westerse geïndustrialiseerde landen? Om hier meer zicht op te krijgen, is gebruikgemaakt van de *International Crime Victims Survey* (Van Kesteren et al. 2000). In zestien landen is een vergelijkbare vragenlijst afgenomen onder ruim 35.000 respondenten. Een belangrijk voordeel van deze internationale slachtofferenquête is dat zij een adequater inzicht biedt in de verschillen tussen landen dan de vergelijking van de politiecijfers uit die landen. Bij de totstandkoming van politiecijfers spelen verschillen in juridische begrippen, rechtssystemen en statistische keuzen een belangrijke rol. Een vergelijking van Nederland met andere landen op basis van politiecijfers is gemaakt door Smit (2001; zie ook Van Dijk en De Waard 2000).

Gemiddeld is in deze landen 21% van de bevolking slachtoffer van criminaliteit; in Nederland is dat 25%.¹⁵ Nederland behoort daarmee – samen met Australië, Engeland en Wales, en Zweden – tot de landen met het hoogste criminaliteitsniveau. Japan, Portugal en Noord-Ierland zijn de landen met de laagste criminaliteitscijfers. Ook wanneer fietsdiefstal buiten beschouwing wordt gelaten – een delict dat in Nederland relatief veel voorkomt (ongeveer een vijfde van alle delicten) –, behoort Nederland nog steeds tot de landen met een hoog niveau.

Het beeld wordt echter iets genuanceerder, wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar type delict. Figuur 9.8 toont het percentage van de bevolking van zestien jaar en ouder dat in 2000 ten minste eenmaal slachtoffer is geweest van een diefstal- of gewelddelict. Gemiddeld is 15% van de bevolking in de genoemde landen slachtoffer van een diefstaldelict en 5% van een gewelddelict. Vooral op diefstaldelicten scoort Nederland hoog: na Australië, Zweden en Denemarken volgt Nederland met 17% slachtoffers. Wanneer fietsdiefstal buiten beschouwing wordt gelaten, daalt Nederland naar een zevende plaats. Het aandeel slachtoffers van gewelddelicten is vooral hoog in Australië, Engeland en Wales, Schotland en Canada. Nederland volgt op een achtste plaats, na Finland, Denemarken en Zweden. In Japan is het aandeel slachtoffers van gewelddelicten het laagst. Verder blijkt dat beschadigingen aan de auto relatief vaak in Nederland voorkomen (niet in figuur weergegeven). Na Australië en Schotland volgt Nederland met 9% slachtoffers.

Figuur 9.8 Aandeel van de bevolking van 16 jaar en ouder dat slachtoffer is geweest van een gewelddelict (links) en een diefstaldelict (rechts) in 16 westerse geïndustrialiseerde landen, 2000 (in procenten)



Bron: UNICRI (ICVS) SCP-bewerking

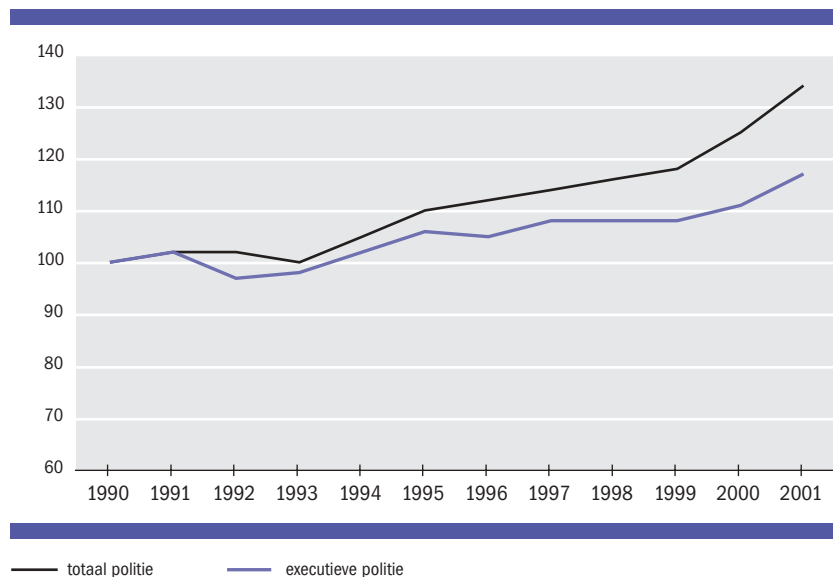
Ondanks alle verschillen tussen slachtofferenquêtes en politiecijfers kan worden aangesloten bij de conclusie van Smit (2001) op basis van politiecijfers. Nederland neemt wat het niveau van de criminaliteit betreft, een middenpositie in; de precieze positie verschilt uiteraard tussen de diverse vormen van criminaliteit.

9.7 Werkzame personen bij de politie

Het bieden van veiligheid is een van de belangrijkste taken van de overheid. De politie speelt hierbij een belangrijke rol. Zij wordt immers geacht toezicht op straat te houden, de orde te handhaven, hulp aan burgers te geven en strafbare feiten op te sporen. In 2001 werkten bij de Nederlandse politie 55.000 voltijdse politieambtenaren. De toename in de politiesterkte is vooral zichtbaar vanaf 1994. In 1994 waren er per 100.000 inwoners 268 voltijdse ambtenaren; in 2001 was dit toegenomen tot 344. In figuur 9.9 is de ontwikkeling van het politiepersoneel geïndexeerd weergegeven. Een iets beter beeld van de politie-inzet geeft de personeelsomvang van het executieve personeel. Dat is in beginsel belast met de uitvoering van de politietaken (aspiranten en surveillanten worden hierbij niet meegerekend). In 2001 behoorden 35.554 voltijdse politieambtenaren (65%) tot het executieve personeel. Per 100.000 inwoners waren dat er in

1994 193 en in 2001 222. Het aandeel executief personeel is in de periode 1994-2000 ook toegenomen, maar minder sterk dan de totale politiesterkte. Tot op heden is overigens onduidelijk hoe de politie haar personeel daadwerkelijk inzet (Algemene Rekenkamer 2003).

Figuur 9.9 Aantal werkzame personen, in fte's, bij de politie, totaal en executief, per 100.000 inwoners, 1990-2001 (index 1990 = 100)



Bron: CBS

9.8 Slotbeschouwing

Aan de hand van de belangrijkste doelstellingen in het programma *Naar een veiliger samenleving* is in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van de (1) omvang en ontwikkeling van de criminaliteit, (2) verdachten en daders van criminaliteit, (3) slachtoffers van criminaliteit, en (4) beleving van criminaliteit door de bevolking. In het algemeen is het criminaliteitsniveau het afgelopen decennium redelijk stabiel: de vermogenscriminaliteit is echter afgenomen, terwijl de geweldscriminaliteit en de vernielingen toenamen. Recent lijkt de criminaliteit echter licht toegenomen. De politie heeft in 2001 tegen ongeveer 160.000 mensen een proces-verbaal opgemaakt en dat is een daling ten opzichte van eerdere jaren. Geschat wordt dat jaarlijks 3,7 miljoen individuen het slachtoffer zijn van criminaliteit. De bevolking ziet criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen en een kwart voelt zich wel eens onveilig.

In 2001 en 2002 lijken enkele langlopende trends te zijn gekeerd. Zo laten de slachtofferenquêtes een stijging zien in de criminaliteit ten opzichte van eerdere jaren. Daarnaast hebben veranderingen plaatsgevonden binnen de strafrechtelijke

keten (bv. hoger ophelderingspercentage, meer zaken naar OM, meer seponeringen). Het is echter onduidelijk of maatschappelijke veranderingen hiervan de oorzaak zijn of dat dit komt door wijzigingen in het beleid en van impliciete of expliciete prioriteitsstelling bij politie en justitie. Ook het oordeel van de bevolking over de politie is veel negatiever geworden; eerder was dit redelijk stabiel. Of de genoemde veranderingen van korte duur zijn of dat ze het begin zijn van een trendbreuk, zal later blijken. Duidelijk is in ieder geval dat de intensieve beleidsinspanningen op dit terrein vooralsnog niet hebben geleid tot een afname in het objectieve en subjectieve criminaliteitsniveau.

Het maatschappelijk klimaat is de laatste jaren eveneens veranderd. Zowel burgers als politie en justitie zijn minder tolerant ten aanzien van (verdachte) plegers van criminele gedragingen. Dit komt vooral tot uitdrukking in het voorstellen (en nemen) van steeds meer repressieve maatregelen om een veiliger samenleving te bevorderen, zoals de invoering van minimumstraffen, verhoging van maximumstraffen en verruiming van de mogelijkheden voor DNA-onderzoek. Het preventiebeleid wordt eveneens repressiever, onder andere door de invoering van het preventief fouilleren en de identificatieplicht. De verwachtingen onder burgers en politici van deze repressieve benadering zijn behoorlijk hoog, maar het is helemaal de vraag in welke mate deze verwachtingen terecht zijn. De veranderingen zullen in ieder geval hun weerslag krijgen op de doorloop binnen de strafrechtelijke keten.

Om een veiliger samenleving te bevorderen zijn (of worden) er ook prestatiecontracten ingevoerd met als doel de door politie en justitie te leveren prestaties te verbeteren. Hoewel er op alle beleidsterreinen gediscussieerd kan worden over het nut en de zin van prestatiecontracten, is de term 'manipuleerbare afrekencontracten' zeker op het terrein van politie en justitie toepasbaar. Zo is het voor de politie niet moeilijk om 180.000 meer boetes uit te schrijven en zal ook het aanleveren van 40.000 meer zaken aan het OM waarschijnlijk geen probleem opleveren. Over de effectiviteit van de prestatiecontracten die met de politie zijn afgesloten, zijn dan ook al veel twijfels uitgesproken (zie bv. Groenhuijsen 2003; Vollaard 2003). In de vorige editie van De sociale staat van Nederland is er ook al op gewezen dat sommige doelstellingen moeilijk tegelijkertijd zijn te realiseren, en dat deze soms zelfs per definitie tegenstrijdig zijn. Zo zal een betere registratie van delicten vanzelfsprekend leiden tot een stijging van de door de politie geregistreerde criminaliteit. Ook zal een betere registratie – ceteris paribus – leiden tot een geringer ophelderingspercentage en zal de doelstelling meer zaken naar het OM door te sturen waarschijnlijk leiden tot het doorsturen van meer zaken met twijfelachtig bewijs en daarmee tot meer seponeringen. Het is belangrijk deze processen te onderkennen, omdat ze kunnen leiden tot een schijnbare paradox. Het zou jammer zijn wanneer de belangrijkste doelstelling, het verminderen van de criminaliteit, hierdoor uit het oog wordt verloren.

Noten

- 1 Gezien de wijze van gegevensverzameling is het mogelijk dat in de enquête onder bedrijven en instellingen delicten worden gerapporteerd die medewerkers van deze bedrijven en instellingen ook in de enquête onder particuliere huishoudens melden. Vooral bij kleine bedrijven kan dit spelen. In de praktijk zal het aantal dubbel getelde delicten waarschijnlijk gering zijn.
- 2 Slachtofferenquêtes hebben ook expliciet als doel om de omvang van de criminaliteit in kaart te brengen die niet via de politiestatistieken wordt gemeten (ook wel *dark number* genoemd).
- 3 Deze categorie omvat bedreiging, (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 De gemiddelde leeftijd ligt relatief hoog, omdat het hier gaat om verdachten tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt. Verdachten die naar Halt worden doorgestuurd, tellen niet mee (ongeveer de helft van alle minderjarige gehoorde verdachten).
- 5 Van de allochtonen van 12 jaar en ouder is bijna 40% in Nederland geboren (CBS, Statline). Onder de Antillianen, Marokkanen, Turken en Surinamers ligt dat rond de 20%.
- 6 Gebaseerd op Abrio (2000) waarin deze bevinding gesuggereerd wordt.
- 7 In de nota *Naar een veiliger samenleving* worden deze herziene gegevens vermeld. In deze nota wordt betoogd dat 'de meer-plegers en veelplegers tezamen dus jaar in jaar uit verantwoordelijk (zijn) voor zo'n 60% van de totale door de politie geregistreerde criminaliteit' (p. 23). Dit lijkt ernstig, maar het aandeel meerplegers en veelplegers ligt rond de 50%.
- 8 Het is belangrijk te benadrukken dat de verschillende databronnen die voor de beschrijving van de strafrechtketen niet altijd goed te vergelijken zijn. In de eerste plaats kunnen de eenheden waarin de aantallen zijn uitgedrukt verschillen. Zo registreert de politie misdrijven, terwijl de rechtbankstatistieken uitgaan 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 verstrijkt 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.
- 9 Een optelling van het aantal afdoeningen door het OM en het aantal afdoeningen door de rechter is lager dan het totale aantal ingeschreven zaken bij het OM. Dit komt doordat afzonderlijke strafzaken door het OM ook samengevoegd aan de rechter kunnen worden voorgelegd.
- 10 Het percentage slachtoffers op basis van de CBS-enquêtes ligt lager dan de percentages afkomstig uit de Politie-monitor bevolking (PMB). Uit de PMB blijkt dat jaarlijks bijna de helft van de bevolking slachtoffer van veelvoorkomende criminaliteit wordt. De mate waarin de CBS-enquêtes en de PMB verschillen, varieert per delict. De discrepanties vloeien onder meer voort uit verschillen in vraagstelling, steekproefkader, wijze van enquêteren en verslagperiode.

- 11 Het percentage slachtoffers van seksuele delicten heeft betrekking op de bevolking van 15 jaar en ouder; het percentage slachtoffers van autodelicten op de bevolking van 18 jaar en ouder.
- 12 Voor de ontwikkeling wordt gebruikgemaakt van gegevens van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, omdat pas sinds 1997 de 12-14-jarigen in de enquêtes worden ondervraagd. Overigens laten de gegevens uit de meest recente Politiemonitor bevolking een lichte daling zien in de kans om slachtoffer te worden (Politiemonitor bevolking 2003; zie ook noot 10).
- 13 De gegevens uit de Politiemonitor 2003 gaven aan dat bijna 28% van de bevolking aan zich wel eens onveilig te voelt. Vijf procent geeft aan zich vaak onveilig te voelen. Volgens dit onderzoek voelen Nederlanders zich iets veiliger sinds 1999 (Politiemonitor bevolking 2003). De mate waarin mensen zich onveilig voelen ligt op basis van de CBS-enquêtes dus lager dan op basis van de Politiemonitor bevolking. Discrepancies tussen beide databronnen vloeien onder meer voort uit verschillen in vraagstelling, steekproefkader, wijze van enquêteren en verslagperiode.
- 14 Tevreden burgers naar aanleiding van hun laatste contact met de politie:
% (zeer) tevreden: 1993: 68,2; 1995: 66,9; 1997: 66,9; 1999: 68,0; 2001: 65,8; 2002: 66,9; 2003: 62,6.
- 15 Het gaat hierbij om diefstaldelicten (autodiefstal, diefstal uit de auto, motor-diefstal, fietsdiefstal, inbraak, poging tot inbraak en diefstal van persoonlijke eigendommen), gewelddelicten (beroving, seksuele delicten, mishandeling en bedreiging) en vernielingen (beschadiging van de auto).

Literatuur

- Abrio (2000). *170.000 verdachten (en hun kenmerken): landelijke verdachtenkaart 1998*.
Woerden: Abrio/Werkgroep landelijke criminaliteitskaart.
- Algemene Rekenkamer (2003). *Zicht op taakuitvoering politie*. Den Haag: Sdu.
- Boerman, F., W. van Tilburg en M. Grapendaal (2003). *Landelijke criminaliteitskaart 2000-2001: aangifte- en verdachtenanalyse op basis van hks-gegevens*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten.
- Bol, M.W. en M.H. ter Horst-van Breukelen (2001). 'Jeugd'. In: F.W.M. Huls et al. (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000: ontwikkelingen en samenhangen* (p. 133-172). Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bovenkerk, F. (2003). *Sturen op statistieken: visies uit de samenleving*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- BZK(2003). *Begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003*. Den Haag: Sdu.
- Dijk, F. van en J. de Waard (2000). *Juridische infrastructuur in internationaal perspectief*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- DPJS (2001). *Jaarboek 2000*. Den Haag: ministerie van Justitie/Directie preventie, jeugd en sanctiebeleid.
- Eggen, A. Th.J. (2003). 'Slachtoffers van criminaliteit'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek (in druk).
- Eggen, A. Th.J., M. Kruissink en P. van Panhuis (2003). 'Criminaliteit en opsporing'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek (in druk).
- Grapendaal, M. en W. van Tilburg (2002). 'Verplegers in Nederland'. In: *Tijdschrift voor criminologie* (44) p. 214-230.
- Groenhuijsen, M.S. (2003). 'Prestatiecontracten met de politie: afspraken over veiligheid en kwaliteit?' In: *Delikt en delinkwent* (33) p. 560-566.
- Heide, W. van der, en M. Kruissink (2003). 'Tenuitvoerlegging van sancties'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek (in druk).
- Junger, M., K. Wittebrood en R. Timman (2001). '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* (p. 97-127). Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Justitie/BZK (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: ministerie van Justitie/ ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Justitie (2003). *Begroting van het ministerie van Justitie 2003*. Den Haag: Sdu.
- Kesteren, J. van, P. Mayhew en P. Nieuwbeerta (2000). *Criminal victimisation in seventeen industrialised countries: key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Leiden/Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Nederlands studiecetrum criminaliteit en rechtshandhaving.

- Kromhout, M. en M. van San (2003). *Schimmige werelden: nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*. Den Haag: ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Politiemonitor Bevolking (2003). *Politiemonitor Bevolking 2003: tabellenrapport*. Den Haag/Hilversum: B&A-groep/Intomart.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/11).
- Smit, P.R. (2001). 'Nederland in international perspectief'. 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* (p. 203-219). Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- TK (2000/2001). *Criminaliteitsbeheersing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27834, nr. 2.
- TK (2002/2003). *Jeugdcriminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28741, nr. 1.
- Visser, J., R. Frederikse en E. Hermans (2002). *Slachtofferschap criminaliteit bij bedrijven en instellingen*. Amsterdam: Nederlands instituut voor de publieke opinie.
- Vollaard, B. (2003). *Performance contracts for police forces*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wang, C.S., H.G. Aten, M. Kruissink, M. Brouwers en M. Blom (2003). 'Vervolgging en berechting'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek (in druk).
- Wilsem, J. van, K. Wittebrood en N.D. de Graaf (2002). 'Buurtdynamiek en slachtofferschap van criminaliteit: een studie naar de effecten van sociaal-economische stijging, daling en stabiliteit in Nederlandse buurten'. In: *Mens en maatschappij* (78) 1, p. 4-28.
- Wittebrood, K. (2000). 'Buurten en geweldscriminaliteit: een multilevel-analyse'. In: *Mens en maatschappij* (75) 2, p. 92-109.
- Wittebrood, K. (2001). 'Criminaliteit'. In: Th.H. Roes (red.). *De sociale staat van Nederland 2001* (p. 169-193). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).
- Wittebrood, K. (2003). 'Preventieve en strafrechtelijke interventies ter voorkoming van jeugdcriminaliteit'. In: E. Zeijl (red.). *Rapportage Jeugd 2002* (p. 197-216). Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- Wittebrood, K. en M. Junger (2002). 'Trends in violent crime: a comparison between police statistics and victimization surveys'. In: *Social Indicators Research* (59) 2, p. 153-173.
- Wittebrood, K. en M.J. ter Voert (1997). *Netherlands Survey on Criminality and Law Enforcement 1996: documentation of the survey*. Leiden: Nederlands studiecentrum criminaliteit en rechtshandhaving.
- Wittebrood, K. en J. van Wilsem (2000). 'Jongeren en geweld: de relatie tussen slachtofferschap, ouderschap en leefstijl'. In: *Sociale wetenschappen* (43) 3, p. 59-71.

10 Wonen

Jeanet Kulberg

- In de jaren negentig is de woningkwaliteit verbeterd dankzij nieuwbouw van bijna een miljoen woningen die van hogere kwaliteit zijn dan eerdere nieuwbouw. Vanaf 1998 loopt de nieuwbouw echter terug en stagneert de doorstroming. Vooral starters op de huurwoningmarkt ondervinden hiervan nadelen. De wachttijd voor een sociale huurwoning liep op van gemiddeld 1,9 jaar in 2000 tot 2,6 jaar in 2001.
- De woningwaardering houdt geen gelijke tred met de kwaliteitsverbetering: terwijl de kwaliteit steeg, daalde de waardering voor de woning licht. Toch is 86% (uiterst) tevreden met de woning en dat is meer dan gemiddeld in Europa. De Nederlander oordeelt wel negatiever over burengeluid, vandalisme en criminaliteit.
- Om oude, minder gewaardeerde stadswijken te verbeteren zijn er in de loop van de jaren negentig betrekkelijk dure (koop)woningen gebouwd. Het inkomen van de nieuwbouwbewoners in vooroorlogse wijken is in 2001 50% hoger dan dat van de gemiddelde wijkbewoner; in de naoorlogse wijken is het verschil 33%. De nieuwbouw in vooroorlogse wijken is qua prijsstelling vergelijkbaar met uitbreidingswijken; in naoorlogse wijken wordt wat goedkoper gebouwd.
- Het eigenwoningbezit steeg van 43% in 1990 tot 53% in 2001 door 70% tot 80% van de nieuwbouw als koopwoningen te bouwen en door de verkoop van huurwoningen. In het topjaar 1998 werden 18.000 huurwoningen van woningcorporaties verkocht; daarna liep het aantal verkopen terug tot 10.800 in 2001 (bijna 0,5% van alle corporatiewoningen). Woningcorporaties verschillen onderling in het al of niet te koop aanbieden van huurwoningen en in het geven van aankoopkortingen aan hun huurders. Huurders hebben in dit opzicht allermist gelijke rechten.
- Door ferme stijging van koopprijzen en huren zijn de nettowoonlasten voor zowel huurders als eigenarenbewoners gestegen in de jaren negentig, vooral in de laagste helft van de inkomensverdeling. Tegelijkertijd verdubbelde het bedrag aan huursubsidie en nam de gemiddelde hypotheekschuld van nieuwe kopers toe met bijna 150% tussen 1990 en 2001.

10.1 Beleidsdoelstellingen

‘Bevordering van voldoende woonelegenheden’ is volgens de Grondwet een zorg van de overheid, ‘voldoende’ in aantallen woningen, maar ook in de kwaliteit van de woningen en de omgeving. In de meest recente nota *Mensen wensen wonen* (VROM 2000) staan het bevorderen van meer woonkwaliteit en keuzevrijheid centraal. De nota is gestoeld op optimistische vooronderstellingen omtrent de ontwikkeling van de inkomens van huishoudens en de verwachting dat deze zal leiden tot de vraag naar een aanzienlijk hogere woonkwaliteit. Ambitieuze plannen om stedelijke vooroorlogse en vroegnaoorlogse woonmilieus op te waarderen, vormen een belangrijk onderdeel van dit streven naar betere woon- en omgevingskwaliteit.

De nota contrasteert in zoverre met de voorlaatste nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (VROM 1989), dat verbetering van de woonkwaliteit voor brede groepen nu centraal staat en de overheid zich in de jaren negentig juist terugtrok op haar kern-taak: het huisvesten van de mensen met relatief lage inkomens binnen de goedkope delen van de woningvoorraad.

Al sinds de jaren vijftig stelt de Nederlandse overheid zich ten doel het eigenwoningbezit onder brede lagen van de Nederlandse bevolking te bevorderen. Zowel de motivering hiervoor en de intensiteit van het stimuleringsprogramma als het beleidsinstrumentarium zijn in de loop van de tijd wel veranderd (Elsinga 2003). In de nota van 1989 werd verwacht dat het eigenwoningbezit zou stijgen tot minimaal 50% in 2000. Men beoogde de toegankelijkheid van de koopsector voor de groepen met relatief lage inkomens te vergroten om deze groepen meer keuzevrijheid op de woningmarkt te verschaffen. In *Mensen wensen wonen* is een verdere groei van het eigenwoningbezit voorzien tot 65% in 2010. Ook nu speelt het argument van de keuzevrijheid. Daarnaast verwacht men dat eigenwoningbezit in achterstandswijken met veel huurwoningen positieve effecten op de buurt zal genereren.

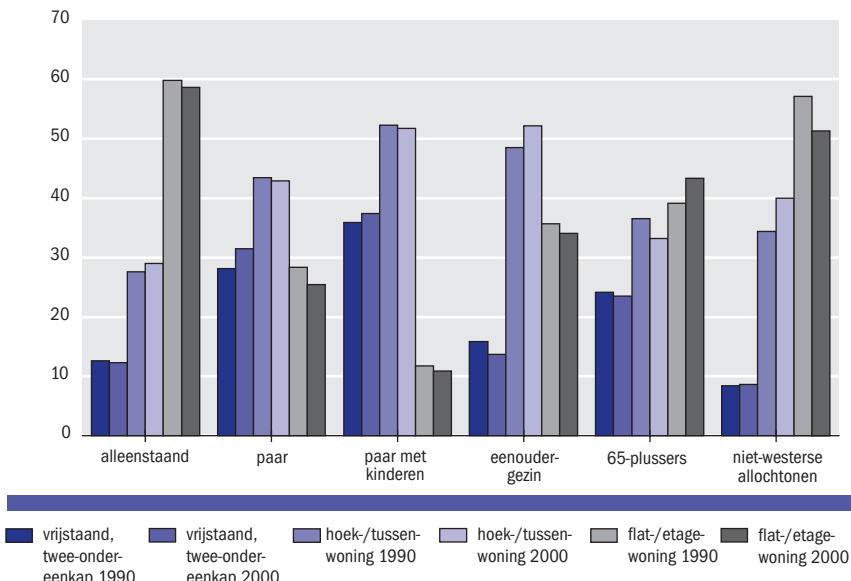
Volgens een evaluatie van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* waren vrijwel alle voor het jaar 2000 gestelde doelen al in 1998 bereikt (VROM 1999). Is er te vroeg gejuicht? Haperingen in de nieuwbouw van woningen en oplopende wachttijden voor sociale huurwoningen geven aan dat de beschikbaarheid van woonruimte nog niet vanzelfsprekend is. In deze rapportage richten we ons op de overheidsdoelen die voor de jaren negentig gesteld zijn: zorg voor de beschikbaarheid van betaalbare woningen, toename van het eigenwoningbezit en zorg voor de kwaliteit van woningen en woonomgeving.

Bij de beschrijving van de woonsituatie worden huishoudens onderscheiden naar diverse kenmerken: samenstelling, leeftijd van de oudste in het huishouden, inkomenskwartiel (netto besteedbaar huishoudinkomen), inkomensbron en etnische achtergrond. Tenzij anders vermeld, vormen de Woningbehoefteonderzoeken (WBO) van 1990, 1994, 1998 en 2000 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de bron van informatie.¹

10.2 Objectieve situatie: hoe woont de bevolking?

Van de huishoudens in Nederland beschikt 95% over een zelfstandige woning. 1% woont in een bijzondere ruimte zoals een woonschip of woonwagen, 2% in een zelfstandige wooneenheid (vooral alleenstaande jongeren, maar ook voor ongeveer 3% van de gepensioneerden), ruim 1% in een onzelfstandige wooneenheid (jongeren) en minder dan 1% van de huishoudens is inwonend.

Figuur 10.1 Woningtype naar huishoudenskenmerken, 1990 en 2000 (in procenten)



Bron: CBS (WBO'90 en '00)

Bijna een derde van de Nederlandse bevolking woont in een flat- of etagewoning, ruim 40% in een eengezins-, hoek- of rijwoning en ruim een kwart in een vrijstaande woning of twee-onder-eenkap. In de periode 1990-2000 is hierin nauwelijks iets veranderd.

Wel schoven verschillende bevolkingsgroepen op naar aantrekkelijker woningtypen: van (oude) flat- en etagewoningen naar eengezinswoningen in rijen en van rijenhuizen naar de vrijstaande woning en de tweekapper (figuur 10.1). De eerste beweging (van flatwoning naar een rijtjeshuis) deed zich vooral voor onder alleenstaanden, eenoudergezinnen en ook niet-westerse allochtonen; de laatste (van rijtjeshuis naar (half)vrijstaande woning) onder paren met of zonder kinderen en onder autochtonen met hogere inkomens.

Het aandeel ouderen in flat- en etagewoningen steeg, vooral in de laatste jaren, doordat de gestapelde bouw een flink aandeel uitmaakte van de nieuwbouw. Ruim een derde van de nieuwbouw uit de jaren 1999-2001 heeft de vorm van appartementen: speciale ouderenwoningen, huurwoningen en luxe koopappartementen. Het aandeel ouderen in de nieuwbouwwoningen is dan ook gegroeid. Ongeveer een vijfde van alle nieuwbouwwoningen wordt door 65-plussers betrokken (Van Iersel et al. 2002). Onder de vlag 'flat/etagewoningen' gaat een grote diversiteit aan woningen schuil, waarbij de nieuwe, in het algemeen ruim gebouwde appartementen tot het luxere woningmarktsegment behoren en de kleine, gehorige vroegnaarlogse flats tot de onderkant van de woningmarkt.

Gingen we in de jaren negentig, afgezien van de verschuiving naar luxere woningtypen, ook ruimer wonen? Zoals bij analyse van de samenstelling van de nieuwbouw blijkt, nam het gemiddelde aantal kamers per nieuwgebouwde woning toe van 3,8 in 1990 tot 4,2 in 2001 (Van Iersel et al. 2002: 69) en het aantal m³ van ruim 400 m³ per woning in 1990 tot maar liefst 515 m³ in 2001. Ook de beschikbare ruimte per persoon in nieuwgebouwde woningen nam met ruim een kwart toe in dezelfde periode (VROM 2003).

Over alle huishoudens en woningen bezien gingen vooral de mensen met hoge inkomens (hoogste kwartiel) in de loop van de jaren negentig over meer kamers beschikken (van 4,5 naar 4,8). Alleenstaanden hebben gemiddeld 3,4 kamers tot hun beschikking, een paar zonder kinderen 4,2 en gezinnen met kinderen 4,8. In de steden, met name in de grootste vier, is het kamertal kleiner. Dit is hinderlijk voor gezinnen met kinderen in dergelijke woningen (onder wie veel allochtone gezinnen), die dan ook minder tevreden zijn (SCP 2002).

Eigenwoningbezit

Ten opzichte van veertien landen van de (oude) Europese Unie (EU) is het aandeel huishoudens met een woning in eigendom met ruim de helft van alle huishoudens in Nederland laag; het gemiddelde van de EU ligt op ruim 62%. In de mediterrane landen is het eigenwoningbezit onder alle inkomensgroepen erg hoog, vooral in Griekenland en Spanje. In de overige landen stijgt het met het inkomen, maar nergens is dat zo sterk het geval als in Nederland, waar in het hoogste inkomenskwartiel het aandeel woningbezitters ruim het drievoudige is van dat in het laagste kwartiel. Het ligt daarom voor de hand dat voor de bevordering van het eigenwoningbezit in Nederland het meest te bereiken valt bij de lage en middeninkomens. In de jaren negentig waren premiekoop, hypotheekgarantie en de verkoop van sociale huurwoningen daartoe de instrumenten, afgezien van het fiscale: de hypotheekrenteaftrek, die echter juist interessanter wordt naarmate het inkomen toeneemt.

Het aandeel eigenwoningbezit is in de jaren negentig gestegen van 43% in 1990 naar 53% in 2001 (VROM 2003), waarmee het overheidsdoel voor de jaren negentig (50% eigenwoningbezit in 2000) gehaald is. Onder de huishoudens met (betrekkelijk) lage inkomens, de aandachtsgroep van huisvestingsbeleid², is het aandeel eigenaren 30% en in de loop van de jaren negentig stabiel gebleven. Hoewel dit niet ongunstiger was dan voorspeld, is in de evaluatienota gewaarschuwd voor het gevaar dat het onderscheid tussen huren en kopen een sociale scheidslijn wordt (VROM 1999). Als alternatief stimuleringsinstrument is daarom de Wet bevordering eigenwoningbezit (1 januari 2001) ingesteld, die zich richt op dezelfde inkomensgroep als de Huursubsidiewet. Deze groep kan aanspraak maken op een financiële bijdrage bij de aankoop van een eigen woning tot 123.500 euro (per 1 juli 2003; de hypotheek mag maximaal 98.775 euro bedragen). Behalve inkomensvoorwaarden gelden hypotheekvoorwaarden (alleen 'voorzichtige' hypotheekvormen) en onder meer voorwaarden met betrekking tot het maximale eigen vermogen. In 2001 werd voor 92.000

euro aan koopsubsidie uitgekeerd, tegen bijna 1,5 miljard euro aan huursubsidie. In het jaar 2002 ging het om bijna 7,5 miljoen tegen ruim 1,5 miljard aan huursubsidie. Voor 2003 is op een verdubbeling ten opzichte van 2002 gerekend. Het gebruik is vooralsnog uiterst bescheiden en de scherpe prijsstijgingen zullen veel woningen buiten de regeling geprijsd hebben.

Nieuwgebouwde woningen waren in de jaren negentig voor ruim 70% koopwoningen; de laatste jaren zelfs voor 80%. Behalve door nieuwbouw wordt het aandeel eigenwoningbezit ook vergroot door de verkoop van sociale huurwoningen. Deze verkopen liepen in de jaren negentig op tot ruim 18.000 in 1998 (7,7 promille van het totale woningcorporatiebezit), waarna ze terugliepen tot 10.800 woningen (4,6 promille) in 2001. De ambities in de *Mensen wensen wonen* (VROM 2000: 95) strekten tot de verkoop van maar liefst 50.000 sociale huurwoningen per jaar, maar zijn ruim een jaar later met 35% gereduceerd (VROM 2002a).

De terugloop in de verkoopcijfers had te maken met stijgende koopprijzen, waardoor de kooplasten voor velen de huurlasten zouden overstijgen. Ook leidden de gestegen koopprijzen tot stagnatie van de doorstroming en toenemende krapte op de huurmarkt. Hierdoor nam de animo tot verkopen bij de verhuurders af. Vooral in de Randstad en in het bijzonder in de regio's ROA (omgeving Amsterdam) en Haaglanden blijven de verkopen achter bij de rijksambitie (CFV 2002: 45).

Blijkens een studie naar het financiële gedrag van (ondernemende) woningcorporaties zijn corporaties met een ongunstige vermogenspositie geneigd meer woningen te verkopen en daarbij bovendien meer korting op de verkoopprijs te geven aan zittende huurders (Conijn en Alles 2002).³ Dergelijke corporaties zijn sterk vertegenwoordigd in stedelijke gebieden met veel meergezinshuizen. Ongeveer de helft van de woningen is verkocht aan zittende huurders; de andere helft kwam op de markt bij het vrijkomen (VROM 2003: 110, 111). In het laatste geval verlenen corporaties in het algemeen geen korting op de verkoopprijs. Motieven om (gemiddeld 9%) korting op de marktwaarde van de woning te gunnen aan zittende huurders, luiden dat deze de woning anders niet kunnen kopen en dat het nodig is om het verkoopproces te bevorderen en daarmee financiële middelen te genereren. De gemiddelde brutoverkoopprijs lag (bij de 29 geïnterviewde corporaties) met 135.700 euro boven de grens voor koopsubsidie (Conijn en Alles 2002).

Hoewel in 2000 bijna een kwart van alle huurders aangaf bereid te zijn de woning te kopen (iets minder dan in 1998), zullen vele ambities stranden op te lage inkomens, onzekere perspectieven en hoge koopprijzen. De interesse neemt sterk toe bij een toenemend inkomen. Het zijn vooral huishoudens met kinderen, die hun huurwoning willen kopen.⁴

Gezien het tempo van zowel de nieuwbouw als van de verkoop van (sociale) huurwoningen, is een aandeel eigenwoningbezit van 65% in 2010 niet realistisch en de raming is dan ook neerwaarts bijgesteld (tot 58%; VROM 2003: 249).

Het eigenwoningbezit is in de jaren negentig in Nederland onder alle bevolkingsgroepen toegenomen en wel het meest in het onderste driekwart deel van de inkomensverdeling (tabel 10.1). In de hoogste inkomensgroep is er sprake van een zekere verzadiging. Absoluut gezien is de toename in het derde kwartiel het grootst geweest.

Opvallend is dat het eigenwoningbezit onder de niet-westerse minderheden sterk toeneemt. In de jaren tachtig was het onder Turken en Marokkanen gedaald, toen zij steeds beter toegang tot de sociale huursector kregen. Zij vertoonden jarenlang slechts een zeer beperkte neiging tot de aankoop van een woning in Nederland (Van Dugteren 1993). In de jaren negentig is daar een kentering in gekomen en steeg het aandeel allochtonen met een eigen huis van bijna 13% (1990) naar 31% (2000).⁵ De Marokkanen blijven in dit opzicht achter bij Surinamers en Turken. Zij spreken ook minder vaak uit dat ze hun huurwoning willen kopen. Volgens onderzoek van SmartAgent Company (2001) heeft twee derde van hen een voorkeur voor huren, tegen bijna de helft van de Surinamers, ruim een derde van de Turken en een kwart van de gehele bevolking.

Tabel 10.1 Eigenwoningbezit naar inkomen en etnische groep, 1990-2000 (in procenten)

	1990	1994	1998	2000
1 ^e kwartiel	17	23	24	22
2 ^e kwartiel	25	31	37	39
3 ^e kwartiel	45	55	61	63
4 ^e kwartiel	68	74	79	78
autochtoon	45	48	54	54
niet-westers allochtoon ^a	13	23	29	31

a In 1990 was de definitie beperkter dan in volgende jaren, zie noot 6.

Bron: CBS (WB0'89/'90, '93/'94, '98 en '00)

De groei van het eigenwoningbezit heeft zich in de periode 1995-2000 vooral in de jonge levensfase voltrokken. Tabel 10.2 laat dit zien aan de hand van cohortgegevens die uitsluitend betrekking hebben op huishoudens die het 'modale levenspad' bewandelen: van kind tot volwassene, paar, gezin met kinderen, *empty nest* en verweduwing (zie hoofdstuk 1). Het percentage eigenaren-bewoners is weergegeven per leeftijdsgroep en huishoudentype, voor het jaar 1995. Dezelfde huishoudens worden steeds vijf jaar gevolgd om na te gaan hoeveel er een eigen woning krijgen, behouden of juist verruilen voor een huurwoning (of eventueel inwoning).

**Tabel 10.2 Ontwikkeling van het eigenwoningbezit naar levensfase en leeftijd, 1995-2000
(in procenten)**

levensfase	paar zonder kind- eren		naar paar met kinderen					naar paar zonder kinderen (empty nest)					ver- weduw- ing
	tot	tot	tot	tot	tot	tot	tot	tot	tot	tot	tot		
leeftijd in jaren	25 30	30 35	35 40	40 45	45 50	50 55	55 60	60 65	65 70	70 75	75 80	80 85	
eigenaar in 1995	65	65	73	74	71	65	59	52	47	42	35	21	
uitstroom	2	3	3	3	3	3	4	4	4	5	6	4	
instroom	24	11	7	6	5	6	4	3	3	1	1	1	
eigenaar in 2000	87	73	77	77	73	68	59	51	46	38	30	18	

Bron:: CBS (IPO'95 en '00) SCP-bewerking

De grootste toestroom tot de eigenwoningsector vond tussen 1995 en 2000 plaats onder jonge paren zonder kinderen (24%). Ook onder de jonge paren met kinderen (30 tot 35 jaar) was deze nog relatief hoog (11%), daarna neemt hij af. Is eenmaal de stap naar een koopwoning gezet, dan wordt de stap terug naar een huurwoning niet veel meer gezet. Tot de middelbare leeftijd komt dat gemiddeld in 3% van de 'modale' huishoudens voor, maar dit aantal verdubbelt wel op hogere leeftijd. Omdat dan nauwelijks meer de stap van een huur- naar een koopwoning wordt gezet, zien we vanaf de 60-jarige leeftijd het eigenwoningbezit afnemen: de uitstroom overtrof de instroom tussen 1995 en 2000. Vrijwel over alle leeftijdsgroepen dienen zich nieuwe cohorten aan met een hoger eigenwoningbezit. Het meest in het oog springt het vervroegen van de aankoop van een woning naar de periode vóór er kinderen in het gezin komen, maar ook de aankomende 55-plussers onderscheiden zich van eerdere cohorten door een aanzienlijk hoger eigenwoningbezit.

Woningdifferentiatie

De bevolking in stedelijke woonmilieus onderscheidt zich van die in de buitenmilieus. In de stad zijn jonge, alleenstaande huishoudens oververtegenwoordigd, net als die met lage inkomens, waaronder zich veel uitkeringsgerechtigden en veel niet-westerse allochtonen bevinden. Het zijn vooral de negentiende-eeuwse en vroegnaarlogse wijken in de stad, die een weinig draagkrachtige bevolking hebben en die onevenredig met sociale problemen kampen, zoals werkloosheid, criminaliteit en onveiligheid. Centrumdorpse en landelijke woonmilieus kennen een oververtegenwoordiging van gezinnen met kinderen, van huishoudens met hogere inkomens en van autochtone Nederlanders. Het contrast tussen stad en ommeland is sinds begin jaren zestig gestaag gegroeid door vertrek van gezinnen met hoge en middeninkomens uit de stad en vestiging van vooral niet-westerse migranten met lage opleidingen en inkomens in de stad (Van der Wouden en De Bruine 2001).

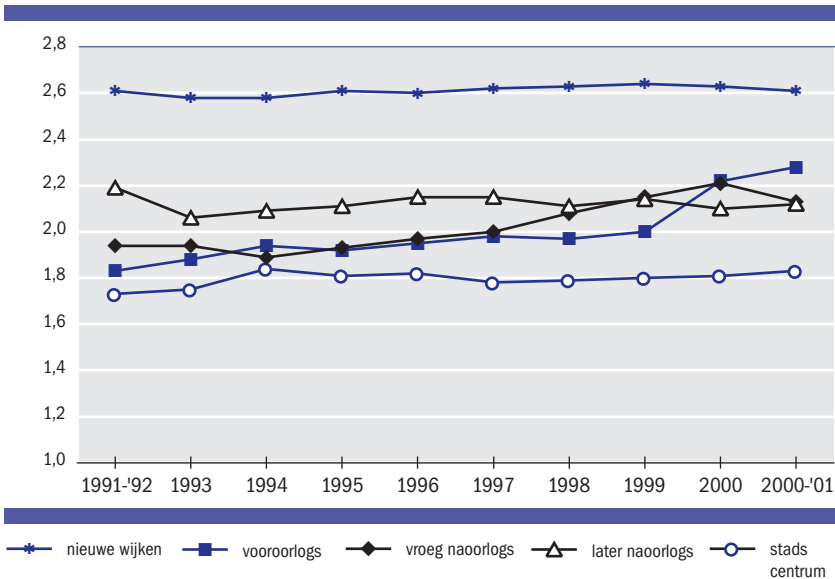
Door toevoeging van betere en duurdere nieuwbouw wordt getracht de differentiatie van stadswijken te vergroten en het verschil tussen stad en ommeland te verminderen in de hoop en verwachting hierdoor huishoudens met hoge en middeninkomens te behouden voor de stad. Lukt dit ook? De nieuwbouw in de steden heeft in de afgelopen tien jaar sterk aan kwaliteit gewonnen: er werden grotere woningen gebouwd dan tien jaar geleden en het aandeel koopwoningen verdubbelde. In de jaren 1999-2001 werd van de nieuwbouw in de vier grootste steden (G4) toch nog 40% in de huursector gebouwd; in andere grote steden (G21) was dit 25%. De luxe nieuwbouw is in de G4 vooral gerealiseerd in de vorm van ruime koopappartementen, terwijl in de G21 meer luxe eengezinswoningen gebouwd werden. In de afgelopen tien jaar is het aantal verhuizingen naar nieuwbouwwoningen binnen de vier grote steden afgenomen, als gevolg van de dalende bouwproductie. Het aantal verhuizingen van buiten de stad naar nieuwbouw in de stad bleef op peil. Afnemende bouwproductie ging dus ten koste van de doorstroming binnen de steden.

De bijdrage van de herstructurering in de oude wijken aan de woningdifferentiatie is vooralsnog kwantitatief beperkt: de bouwproductie in bestaande stadswijken steeg in de periode 1990-1997 van 12.250 tot 18.425 woningen, goed voor een vijfde van de totale nieuwbouw. Nadien daalde ze tot onder de 10.000 woningen in 2000 (14% van de totale nieuwbouw). Vanaf 1997 werven de bestaande stadswijken in toenemende mate huishoudens met hoge inkomens, met behulp van de nieuwbouw. De bouw van meer en ook steeds duurdere koopwoningen werkt dit in de hand. De prijs van de nieuwbouw in vooroorlogse wijken en stadscentra steeg in de periode 1991-2001 ongeveer net zo hard als in de nieuwe wijken en deze woningen trokken dan ook steeds hogere inkomens aan (bijlage 10.1). Door de kleine aantallen nieuwe woningen en het grote inkomenscontrast met de gehele bevolking van die wijken (rond de 20.000 euro in 2000 (WBO'00), tegen meer dan 30.000 euro in de nieuwe woningen (Van Iersel et al. 2002: 78)) krijgt deze nieuwbouw het karakter van welvaartsenclaves.

Het besteedbare inkomen van nieuwbouwbewoners in de naoorlogse wijken (waar de grootste herstructureringsopgave ligt) is ook gestegen, maar ligt aanzienlijk lager dan in de nieuwbouw in vooroorlogse wijken en nieuwe woonwijken. Toch steekt ook hier het inkomen gunstig af bij dat van de gemiddelde wijkbewoner (ruim 21.000 euro in 2000, tegen 28.000 euro van de nieuwbouwbewoners).

De nieuwbouw in bestaande stadswijken heeft nog steeds weinig wervingskracht voor gezinnen met kinderen, vergeleken met uitbreidingswijken (o.a. Vinexwijken), hoewel zich een lichte toename van de huishoudensgrootte lijkt voor te doen in de nieuwbouw in de vooroorlogse wijken (figuur 10.2) (Van Iersel et al. 2002).

Figuur 10.2 Gemiddelde grootte van huishoudens in nieuwe woningen in bestaande stedelijke milieus en in nieuwe wijken, 1991-2001



Met de differentiatie wordt er op stadsgewestelijk niveau gestreefd naar een versterking van de economische positie van de stad. Dit zou ook kunnen met welvaartsenclaves binnen de stad, die, zoals geschetst, vooral in de centra en vooroorlogse stadswijken ontstaan. De ambitie in de nota *Stedelijke vernieuwing* (VROM 1997) strekt echter verder. Door menging van woning- en inkomenscategorieën binnen wijken, met name de naoorlogse, moet de marktpositie van die wijken verbeteren, moeten voorzieningen op peil blijven en moet de belevingswaarde verbeteren. Bij de sociale effecten van woningdifferentiatie en menging van sociale groepen op wijkniveau zijn al in een vroeg stadium vraagtekens geplaatst, onder meer door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 1997: 13).

In enkele verkennende onderzoeken naar de sociale effecten van herstructurering (Kleinhans et al. 2000; Kleinhans en Kruythoff 2002; Beckhoven en Van Kempen 2002) wordt gewaarschuwd voor het verstoren van bestaande sociale netwerken onder de wijkbevolking door gedwongen verhuizing; er wordt melding gemaakt van gescheiden leefwerelden van oude en nieuwe bewoners; en er wordt gewaarschuwd voor herstructureringsnomadisme: het risico dat verhuisden in wijken terechtkomen waar een ingreep nog in het verschiet ligt. Weinig hoopgevend voor de korte termijn is ook het gegeven dat de verhuisdynamiek die zich afspeelt in een veranderende wijk, ook een wijk die een 'kwaliteitsimpuls' ondergaat van een lage naar een betere status (zie hoofdstuk 11 en SCP 2002), lijkt bij te dragen aan een verhoogd risico van slachtofferschap van criminaliteit.

Het betreft hier echter effecten die kort na of zelfs tijdens de transformatie gemeten worden. Verwacht mag worden dat een hoger aandeel koopwoningen de verhuismobiliteit in de wijk zal reduceren, waarmee deze ook in sociaal opzicht stabiel wordt. Voor de hand ligt echter dat dit op straffe gaat van het ontstaan van nieuwe concentraties van problemen (SCP 2002), zodat er ook elders behoefte aan ingrijpen ontstaat, terwijl de huidige opgave al omvangrijk en begroetelijk is en de herhuisvesting van kandidaten binnen de weer krappere geworden woningmarkt bovendien lastig is. Om deze redenen heeft de VROM-raad (2002) gepleit voor een snelle en geconcentreerde aanpak van de meest problematische wijken, en een latere en/of minder ingrijpende aanpak van overige wijken. Mede in dit licht bezien is de vraag in hoeverre bewoners zich ook met minder ingrijpende middelen aan de stadswijk laten binden. Volgens onderzoek onder bewoners van nieuwbouwwoningen gaf een vijfde van degenen die van meergezinshuurwoningen in de stad naar nieuwe woningen buiten de stad verhuisden, aan dat men niet verhuisd zou zijn als men de stadswoning had kunnen kopen (Van Iersel et al. 2002: 57, 58).

Tweede woonverblijf

Een toenemend aantal Nederlanders beschikt naast de woning over een tweede verblijf, een recreatiewoning, stacaravan, tent met vaste staanplaats of volkstuinhuisje. Schattingen en tellingen lopen uiteen tussen onder meer het CBS en het Continu vakantieonderzoek (CVO), maar beide bronnen laten een groei zien in het aantal recreatieverblijven met 20-25% in de tweede helft van de jaren negentig. Volgens het CBS ging het in 1999 (laatste telling) om 133.000 recreatiewoningen waarvan er 83.000 in Nederland staan, meest op de Wadden en aan de Zeeuwse kusten, op de Veluwe en in Drenthe. Daarnaast zijn er nog ongeveer een kleine 90.000 (CBS) tot ruim 100.000 (CVO) stacaravans met een vaste staanplaats en kleinere aantallen volkstuinhuisjes en tenthuisjes. Deze aantallen zijn, behoudens de tenthuisjes, niet sterk toegenomen sinds 1990.

In totaal beschikt ongeveer 5% van de bevolking over een recreatiewoning of stacaravan. De laatste is onder de middeninkomens populair, in het bijzonder bij de laagopgeleiden en mensen van middelbare en hogere leeftijd. Ook komt het bezit meer voor onder bewoners van stedelijke gebieden dan onder die van niet-stedelijke gebieden, zodat er sprake kan zijn van enige compensatie voor het stedelijke woonmilieu. Bij de tweede woning is dit onderscheid er niet. De tweede woning of vakantiebungalow is vooral het bezit van mensen met de hoogste en daarnaast de middeninkomens (CBS, Statline). Stedelingen besteden hun vakantie vaker in een eigen onderkomen dan niet-stedelingen (CBS 2002). Over het geheel van recreatieobjecten genomen kan er (volgens WBO'98) geen relatie worden vastgesteld tussen relatief sterke onvrede met de dagelijkse woonsituatie en het bezit van een recreatiewoning, stacaravan of boot. Bezitters van een recreatieobject zijn juist wat positiever over hun alledaagse woonomstandigheden dan niet-bezitters.

10.3 Subjectieve situatie: tevredenheid met de woonsituatie

Het oordeel omtrent de woning en de woonomgeving is betrekkelijk positief. Niet meer dan 14% van de huishoudens in Nederland geeft aan in meer of mindere mate ontevreden te zijn hierover (1998 en 2000), onder eenoudergezinnen echter aanzienlijk meer. De tevredenheid neemt toe met het klimmen der jaren. De tevredenheid stijgt ook met het toenemen van het inkomen, maar het aantal ontevredenen is in de loop van de jaren negentig zowel onder de hogere als onder de lagere inkomens toegenomen. Het oordeel van de middeninkomens bleef meer stabiel. Niet-westerse allochtonen zijn minder tevreden met de woning en met de woonomgeving, en het verschil met de autochtone Nederlanders is in de loop van de jaren negentig niet verminderd: bij beide groepen nam de ontevredenheid met zowel de woning als de omgeving toe. Dit is opvallend omdat de woonkwaliteit wel verbeterde. Kennelijk stijgt het ambitieniveau sneller dan de woonkwaliteit (SCP 2002).

Bewoners van de vier grote steden zijn minder tevreden over hun woonsituatie dan bewoners van kleine(re) gemeenten (SCP 2001: hoofdstuk 7), maar de verschillen nemen iets af, doordat in de laatste de ontevredenheid sterker is toegenomen (zie ook hoofdstuk 11). Verschillende groepen oordelen over hun woonomgeving minder uiteenlopend dan over de woning zelf. De aandacht voor de omgeving neemt toe naarmate de woning zelf beter voldoet (VROM 2002b). Zie tabel 10.3.

Tabel 10.3 Niet tevreden met de woning en woonomgeving, naar huishoudenskenmerken en woonlocatie, 1990-2000 (in procenten)

	woning		woonomgeving	
	1990	2000	1990	2000
1 ^e kwartiel	15	17	16	17
2 ^e kwartiel	15	15	16	17
3 ^e kwartiel	12	12	13	14
4 ^e kwartiel	8	9	12	13
	1994 ^a	2000	1994 ^a	2000
Nederlanders	9	11	12	14
niet-westerse allochtonen	24	28	19	23
	1990	2000	1990	2000
G4	22	23	23	25
G21	14	15	17	19
overig	8	11	10	12
totaal	12	14	14	15

a Voor 1990 zijn de gegevens over etniciteit niet vergelijkbaar met die voor de volgende jaren.

Bron: CBS (WBO '89/'90, '93/'94, en '00)

Onvrede met de woning heeft in de meeste gevallen te maken met een te kleine woning of een minder prettig gevonden indeling, veelal in combinatie met een slechte onderhoudsconditie. Zowel in de huur- als in de koopsector betreft een negatief oordeel betrekkelijk vaak oudere woningen (vooroorlogs en vroegnaoorlogs). Gepensioneerden oordelen vaker dat de woning te groot is in plaats van te klein.

Klachten over de grootte van de woning gaan samen met minder ruimte voor de betrokkenen, zoals tabel 10.4 laat zien. Daarin is voor huurders en eigenaren-bewoners en voor autochtonen en niet-westerse allochtonen aangegeven welke ruimte er in de woning is en hoe die zich verhoudt tot de tevredenheid met de woning. In beide sectoren en zowel voor autochtonen als allochtonen is de beschikbare ruimte (grootte van de woonkamer; aantal kamers en aantal kamers gerelateerd aan het aantal bewoners) voor de tevreden groepen groter dan voor de ontevredenen. Allochtonen oordelen vaker ontevreden over de woning, ook in de koopsector, maar tabel 10.4 laat zien dat daarvoor ook grond is. De beschikbare ruimte per persoon is kleiner, met name in de huursector. Tevreden allochtone huurders wonen krappere dan ontevreden autochtone huurders.

Tabel 10.4 Ruimte in de woning en oordeel over de woninggrootte, voor huurders en eigenaren-bewoners van autochtone en niet-westers allochtone origine, 1998 (in absolute aantallen en procenten)

	eigenaren-bewoners				huurders			
	gemiddelde oppervlakte woonkamer in m ²	gemiddeld aantal kamers	gemiddeld aantal kamers per persoon	% dat woning te klein vindt	gemiddelde oppervlakte woonkamer in m ²	gemiddeld aantal kamers	gemiddeld aantal kamers per persoon	% dat woning te klein vindt
autochtonen								
tevreden met de woning	36,7	4,7	2,8	7	27,7	3,5	2,6	12
ontevreden met de woning	33,1	4,5	2,5	37	25,9	3,4	2,4	38
niet-westerse allochtonen								
tevreden met de woning	37,3	4,7	2,7	10	27,4	3,6	2,2	19
ontevreden met de woning	31,8	4,3	2,4	48	24,3	3,3	1,6	53

Bron: CBS (WBO'98)

In vergelijking met de veertien andere EU-landen is de Nederlander tamelijk tevreden met de woonsituatie. In Nederland heeft 14,3% in 1997 gewag gemaakt van minstens drie problemen met de woning of met de omgeving, tegen gemiddeld 19,3%. Daarmee scoren we nipt beter dan de Belgen, maar minder goed dan de Denen, Duitsers, Oostenrijkers, Finnen en Ieren. In alle landen behalve Denemarken, nemen de klachten over gebrek aan ruimte, vocht en slechte verwarming toe naarmate de inkomens lager zijn.

Klachten over de omgeving zijn in Nederland talrijker dan gemiddeld in de huidige EU. Nog geen kwart van de EU-burgers klaagt over burengeluid; van de Nederlanders is dat een derde, goed voor een vierde plaats binnen Europa. Ook de klachten over vandalisme en criminaliteit overstijgen het EU-gemiddelde (19,6% klaagt, tegen 14,7 gemiddeld). Minder kritisch is men hier over vervuiling door verkeer of industrie (iets onder het Europese gemiddelde van 13,4% klagers). In Nederland gaan deze klachten wat meer samen met een relatief laag inkomen dan in de meeste andere EU-landen.

10. 4 Beschikbaarheid van woningen en toegankelijkheid van de woningmarkt

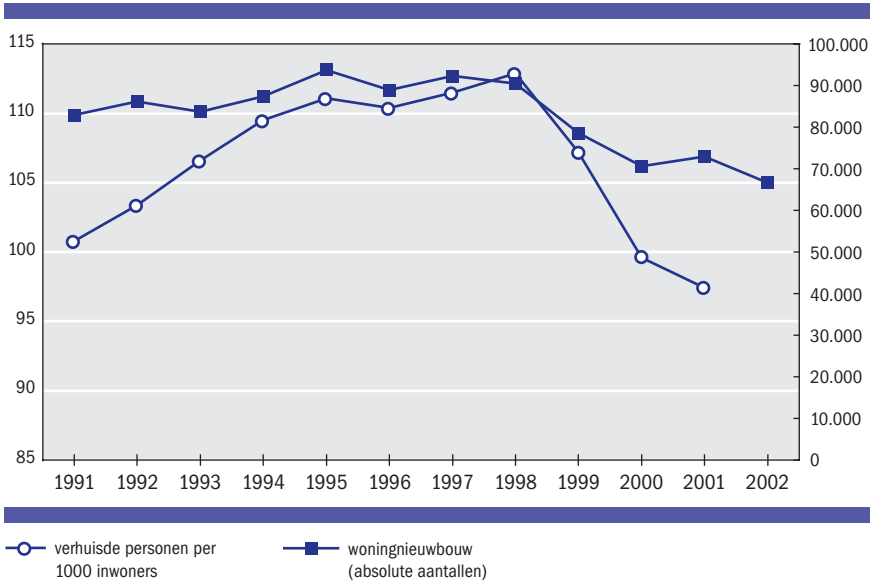
Na eerdere berichten over afname van de doelgroep voor het volkshuisvestingsbeleid, toenemende vraag naar kwaliteit en dreigende – in de provincie en mindere stadswijken zich ook aandienende – leegstand van woningen, wordt er de laatste jaren wel gesproken over ‘nieuwe woningnood’ (NRC 2003: 1). Deze doet zich voelen in de sociale huursector, waar de wachttijden voor woningen zijn opgelopen, terwijl ook het aantal reacties op geadverteerde woningen toeneemt. Volgens brancheorganisatie Aedes (2002: 19) liep de wachttijd voor een sociale huurwoning op van gemiddeld 1,9 jaar in 2000 tot 2,6 jaar in 2001.

Het statistisch woningtekort, dat wordt berekend op basis van de woningbehoefte-onderzoeken, liep in de loop van de jaren negentig terug van 137.000 woningen in 1994 tot 85.000 woningen in 1998, ofwel 1,3% van de woningvoorraad in 1998 (VROM 2003). Dit tekort wordt berekend aan de hand van dringende verhuishwensen onder de bevolking. In de provincies Noord-Holland en Utrecht was het tekort in 1998 met 2,7% respectievelijk 2,3% van de woningvoorraad het grootst, gevolgd door Brabant met 2,0%.

De doelstelling het kwantitatieve woningtekort in de jaren negentig op te lossen, was gespecificeerd door te stellen dat het tekort in 2000 maximaal 2% van de woningvoorraad mocht bedragen; het was in dat jaar 1,9% (VROM 2002c). Een verdere toename van het tekort wordt echter gevreesd (tot 2,7% in 2005 volgens de PRIMOS-prognose van ABF-Research), gezien de stagnerende nieuwbouwproductie.

De vanaf 1998 toegenomen vraagdruk op de woningmarkt gaat samen met een afname van de verhuismobiliteit (figuur 10.3). Deze was in de loop van de jaren negentig eerst toegenomen om vanaf 1999 te dalen tot een niveau lager dan in 1990. In Amsterdam en Rotterdam nam de verhuisgraad vanaf 1998 sterker af dan landelijk. Van de verhuizingen speelt bijna twee derde zich af binnen de eigen woongemeente.

Figuur 10.3 Totaal aantal verhuisde personen (linker-as) en woningproductie (rechter-as), 1991-2002



Bron: CBS (Statline); VROM (2003)

Stagnatie in de nieuwbouw, die in 2002 daalde tot het niveau van de jaren vijftig, wordt als belangrijkste oorzaak gezien van de toegenomen druk op de woningmarkt. Door de toegenomen spanning zijn de prijzen in de koopsector, zowel in de nieuwbouw als in de bestaande bouw, sterk gestegen. Koopwoningen zijn mede daardoor moeilijk bereikbaar geworden voor starters op de koopmarkt, waardoor deze meer op de huurmarkt zijn aangewezen.

De toegenomen vraag naar huurwoningen plaatst de sociale verhuurders in de grote steden voor moeilijkheden bij het doorvoeren van de transformatie van woonwijken, die immers begint met het onttrekken van flinke aantallen huurwoningen. Dit vergt allereerst medewerking van de betrokken bewoners, die in geen geval verkregen wordt zonder uitzicht op passende herhuisvesting. De schoen wringt vooral bij overige woningzoekenden op de huurmarkt, voor wie na plaatsing van de urgente herhuisvestingskandidaten minder aanbod over blijft.

Betaalbaarheid

Volgens een vergelijkend onderzoek van The Economist (2003) zijn de huizenprijzen in Nederland in de periode 1995-2002 nominaal met 121% gestegen en reëel (gecorrigeerd voor inflatie) met 83%, waarmee het achter Ierland en Engeland op een derde plaats in de rangorde van snelste prijsstijgingen staat.⁶ Samen met twee andere koplopers, Ierland en Spanje (vierde plaats), heeft Nederland het gunstigste fiscale klimaat voor eigenaren-bewoners.

De prijsstijging ging samen met een explosieve stijging van hypothecaire leningen, mogelijk gemaakt door toegenomen concurrentie op de hypotheekmarkt. Het gemiddelde afsluitbedrag van hypotheekleningen voor nieuwe koopwoningen bedroeg in 1990 69.000 euro en in 2001 170.000 euro. In 1990 was dat 80% van de koopprijs en in 2001 87%. In de jaren 1999 tot en met 2001 overtrof het aantal oversluitingen en tweede hypotheekleningen het aantal hypotheekleningen voor nieuwgekochte woningen (VROM 2003). Naar schatting van *The Economist* (2003: 10) bedraagt de overwaardering van de Nederlandse koopwoning 44%, na Spanje de hoogste van de vergeleken landen, terwijl de verwachte prijsdaling over vier jaar ongeveer 30% zou bedragen.

Ook volgens Europees vergelijkend onderzoek (Neuteboom 2002: 64) behoort Nederland, met het Verenigd Koninkrijk en Zweden, tot de koplopers wat risicogedrag betreft. Dit risico schuilt zowel in de hoogte van de uitstaande lening als in andere kenmerken van de hypotheek (langlopende leningen; korte rentevaste perioden; riskante vormen zoals de beleggingshypotheek). Ter verklaring van de bereidheid van de Nederlandse woningkoper hoge risico's te aanvaarden, voert Neuteboom verschillende, elkaar versterkende argumenten aan. De gunstige fiscale afhandeling (onbeperkte hypotheekrenteaftrek); de bevordering van het eigenwoningbezit door de overheid, die tot een instroom van huishoudens met lage en middeninkomens heeft geleid (zie § 10.2), die de aankoop alleen met een hypotheek kunnen financieren; de voortdurende economische groei; stijging van de huren (om subsidiëring van de huursector te kunnen beëindigen); en ten slotte de onafgebroken stijging van de koopprijzen gedurende de laatste twintig jaar, waarmee de herinnering aan de scherpe prijsdaling eind jaren zeventig vervaagde en het besef van risico verweekte.

Het aantal kopers met een of meer hypotheekleningen is in de loop van de jaren negentig toegenomen van ruim driekwart in 1990 tot 85% in 2000 (tabel 10.5). Vooral kopers uit de onderste helft van de inkomensverdeling sloten leningen af, waaronder alleenstaanden en eenoudergezinnen. Oudere eigenaren-bewoners, van wie in 1990 bijna driekwart in een afbetaalde woning leefde, hebben het vermogen dat in hun woning besloten ligt, in de loop van de jaren negentig in toenemende mate liquide gemaakt door (een deel van) de overwaarde op hun huis te belenen (SCP 2001: hoofdstuk 7).

Tabel 10.5 Kopers met een of meer hypotheke(n) en huurders die huursubsidie ontvangen, 1990–2000 (in procenten)

	een of meer hypotheke(n)		ontvangers huursubsidie	
	1990	2000	1990	2000
alleenstaand	54	73	29	35
paar zonder kind(eren)	71	81	17	21
paar met kind(eren)	87	94	15	18
eenoudergezin	63	83	56	56
18–34 jaar	96	98	20	21
35–64 jaar	82	91	22	24
≥ 65 jaar	27	40	34	45
1 ^e kwartiel	20	58	46	50
2 ^e kwartiel	61	80	30	23
3 ^e kwartiel	84	90	9	9
4 ^e kwartiel	90	92	1	5
totaal	77	85	25	29

Bron: CBS (WBO'89/90 en '00)

De gemiddelde koopquote steeg met enkele procenten in de loop van de jaren negentig. Voor de lage en middeninkomensgroepen steeg de nettokoopquote aanzienlijk meer (tabel 10.6). Het gaat vooral om jonge toetreders tot de koopmarkt. Onder de 18-35-jarigen is het aandeel woningeigenaren dat een kwart of meer van het inkomen aan nettowoonlasten besteedt, in tien jaar tijd verdrievoudigd. Ten opzichte van de nettowoonlastenstijging in de huursector is dit nog bescheiden, maar de dreiging schuilt meer in de geschetste kwetsbaarheid die in de hypotheekvormen besloten ligt; kwetsbaarheid voor terugval in inkomen, voor rentestijging, waardevermindering van de woning of een ongunstige ingreep in het fiscale stelsel.

In de huursector werden begin jaren negentig ferme huurverhogingen van jaarlijks 5% tot 6% doorgevoerd, waarna vanaf 1995 de huurverhogingen afnamen tot gemiddeld 2,6% in 2000. De laatste jaren is de stijging weer toegenomen tot 2,9% (VROM 2003: 126). Tussen 1990 en 2000 stegen de kale huren van 206 euro tot 325 euro per maand (stijging van 58%). De stijging werd ten dele opgevangen door een hogere bijdrage aan individuele huursubsidie, een toename in dezelfde periode van gemiddeld 18 euro tot 29 euro per maand (stijging van 61%), maar de nettohuurlasten stegen niettemin fors van 191 euro in 1990 tot 302 euro in 2000 (stijging van 58%). Het totale bedrag dat de overheid aan huursubsidie uitkeert, verdubbelde in de periode 1990-2001 tot 1,5 miljard euro in het subsidietijdvak juli 2000-juli 2001 (VROM 2003: 140). Dit maakte deel uit van de strategie om woningsubsidies af te schaffen en de middelen te concentreren op doelgerichte subjectsubsidie. Hoewel de rechten op huursubsidie

zijn vastgelegd in de Huursubsidiewet (1997), zal duidelijk zijn dat veel huurders (in 2000 ontving bijna 30% huursubsidie) kwetsbaar zijn voor substantiële wijzigingen in het begrotelijke subsidiestelsel, bijvoorbeeld in de inkomens- en huurbegrenzings die de reikwijdte van de regeling bepalen. Dit is vooral zo omdat men niet eenvoudig kan terugvallen op goedkopere alternatieven, omdat nu juist wordt ingezet op sanering van oude en goedkope woningen. In de periode 1995-2002 is het aandeel met een kale maandhuur tot 318 euro tot op de helft verminderd, van bijna driekwart van de huurwoningen in 1995 tot 38% in 2002 (VROM 2003: 123).

Zoals tabel 10.6 laat zien, steeg de nettohuurquote het meest in de groepen met lage en middeninkomens, ondanks het feit dat deze het meest van huursubsidie gebruik maken. Meer dan een derde van alle huurders besteedt meer dan een kwart van het inkomen aan de nettohuur, terwijl dit voor het laagste inkomenskwartiel ruim 60% bedraagt. Daarbij moet bedacht worden dat bijkomende lasten, zoals heffingen en energierekening, voor deze groep de woonlasten tot bijna de helft van het besteedbare inkomen opvoeren (SCP 2001: hoofdstuk 7).

Tabel 10.6 Nettokoop- en huurquote naar bevolkingskenmerken, 1990-2000 (in procenten)

	gemiddelde koopquote		aandeel met een koopquote van 25% of meer		gemiddelde huurquote		aandeel met een huurquote van 25% of meer	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
alleenstaand	11	17	8	24	21	26	25	53
paar zonder kind(eren)	10	11	4	8	16	19	6	19
paar met kind(eren)	13	14	6	10	16	18	5	15
eenoudergezin	12	17	13	21	19	23	21	31
18-34 jaar	14	17	6	19	17	21	12	28
35-64 jaar	12	14	7	11	17	21	11	30
≥ 65 jaar	6	7	3	4	21	26	23	49
1 ^e kwartiel	8	18	14	28	24	29	28	61
2 ^e kwartiel	11	18	7	24	18	23	9	36
3 ^e kwartiel	13	14	5	11	16	17	4	9
4 ^e kwartiel	12	11	3	4	12	13	1	3
totaal	12	14	6	12	18	23	14	35

Bron: CBS (WBO'89/90 en '00)

In de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (VROM 1989) was met het oog op 'evenwichtige en doelmatige' verdeling van woonruimte, een doelstelling geformuleerd om in de goedkope huurwoningvoorraad de doorstroming van huishoudens te bewerkstelligen, die gezien hun inkomen 'te goedkoop' of 'te duur' wonen. Allereerst moest het aantal 'te duur' wonenden beteugeld worden, vanwege het hoge beslag op huursubsidie. 'Te goedkoop' wonen zou ertoe leiden dat bij gebrek aan

goedkope woningen andere huurders juist een te dure woning moeten betrekken, met gevolgen voor het beslag op huursubsidie. Dit scheefheidbestrijdingsdoel is gekwantificeerd in termen van aanvaardbare aantallen 'te duur' en 'te goedkoop' wonenden. De groep 'te duur' wonenden bestond in 1990 uit 5,2% van de huurders en het aandeel verminderde tot 3,5% in 1998, waarmee het beleidsdoel, spoediger dan gedacht, gehaald was. De verkoop van dure huurwoningen heeft hier vermoedelijk aan bijgedragen (VROM 1999: 21, 22). Het andere doel, terugdringen van 'goedkope scheefheid', werd niet gehaald. De 23% die in 1990 beneden zijn stand woonde, deed dat in 1998 goeddeels nog steeds. In de loop van de jaren negentig is scheefheid van de huisvestingsagenda verdwenen, terwijl de zorg om eenzijdig samengestelde woonbuurten groeide. Wel is de doelmatigheid van deze impliciete subsidiëring van de huisvesting van huurders met goede inkomens recentelijk weer aan de orde gesteld (SCP 2002).

10.5 Slotbeschouwing

De kwaliteit van wonen is in de jaren negentig in Nederland verbeterd. Er werden tussen 1991 en 2002 bijna een miljoen woningen bijgebouwd, waardoor de voorraad groeide van 5,9 miljoen woningen in 1990 tot 6,7 miljoen in 2002 (er werd ook gesloopt). Die nieuwbouw heeft ten opzichte die in eerdere jaren ruimere woningen opgeleverd, meer (half)vrijstaande woningen, veel koopwoningen en appartementen voor ouderen. Velen hebben van die kwaliteitsverbetering kunnen profiteren.

Hoewel een grote meerderheid van de huishoudens (85%) tevreden is met de woning en de omgeving, nam de tevredenheid iets af tussen 1990 en 2000, met name buiten de G21. De onvrede is verreweg het grootst gebleven in de G4, gevolgd door de G21. Niet-westerse allochtonen zijn veel ontevredener dan autochtonen, maar niet indien dit gerelateerd wordt aan de kwaliteit van de woningen waarover ze beschikken. Allochtonen die tevreden zijn met hun huurwoning, wonen nog altijd beduidend krappere dan autochtonen die klagen over de woning. In de koopwoningen is dit niet het geval en lopen de aspiraties meer parallel. De woonaspiraties groeiden in de jaren negentig sneller dan de kwaliteit van wonen.

Vergeleken met andere Europeanen is de Nederlander relatief tevreden met zijn woning, terwijl hij vaker zegt last te hebben van burengeluid, vandalisme en criminaliteit.

Om de relatief lage kwaliteit van en waardering voor verschillende stadswijken te verbeteren en de stad ten opzichte van het ommeland sociaal-economisch op te waarderen, is de nieuwbouw in die wijken doelbewust duur geweest. Dat geldt vooral de vooroorlogse en centrumwijken. Weliswaar zijn de aantallen nieuwgebouwde woningen in bestaand stedelijk gebied klein, ze trekken in toenemende mate hogere inkomensgroepen aan. In de naoorlogse wijken is het inkomenscontrast tussen nieuwbouwbewoners en gevestigden kleiner dan in de vooroorlogse wijken, waar welvaartsenclaves ontstaan.

Het eigenwoningbezit is, geheel conform de overheidsdoelstelling, gestegen van 43% in 1990 tot 53% in 2001. Dit kon door de meeste nieuwbouw in de koopsector te realiseren en daarnaast huurwoningen te verkopen. Het eigenwoningbezit steeg het meest bij de huishoudens in het tweede en derde inkomenskwartiel en onder allochtonen. Vooral jonge paren zonder kinderen traden tussen 1995 en 2000 toe tot de koopsector. De gemiddelde hypotheeklast die kopers op zich nemen, steeg van 69.000 euro in 1990 tot 170.000 euro in 2001. Daarnaast werden op grote schaal hypotheekovergesloten en tweede hypotheekafgesloten. In vergelijking met andere Europeanen gaat de Nederlandse koper zeer hoge hypotheekrisico's aan.

De nettowoonlastenquote voor eigenaren en huurders steeg vooral in de laagste twee inkomenskwartielen scherp tussen 1990 en 2000; dit ondanks een verdubbeling van de rijksuitgaven aan huursubsidie. Huurstijgingen en grotere huursubsidiebedragen pasten in het overheidsbeleid om van woningsubsidies over te schakelen op doelgerichte subsidiëring van de huur voor de lagere inkomensgroepen. Met de drastische reductie van de goedkope huurwoningvoorraad (door huurverhoging, door sloop en door verbetering) zijn veel huurders met lage inkomens, net als eigenaren-bewoners met hun hoge hypotheek, kwetsbaar geworden voor economische tegenslag, terugval in inkomen en eventuele ingrepen in het subsidiestelsel.

Vanaf 1997 is er zowel in de nieuwbouw als in de verkoop van huurwoningen een kentering gekomen en dalen de aantallen scherp. Dit ging samen met (tot voor kort) voortgaande prijsstijging van koopwoningen, die daardoor moeilijk toegankelijk werden voor starters op de koopmarkt. Zij zijn aangewezen op huurwoningen, waarvoor de wachttijd de laatste jaren is opgelopen.

De stagnerende nieuwbouwproductie frustrereert het streven van de overheid naar verdere verbetering van de woonkwaliteit voor brede groepen in de samenleving. Op korte termijn komt zelfs de oude doelstelling voor de jaren negentig, het voorzien in voldoende en betaalbare huisvesting, in het gedrang. Bij gebrek aan doorstroming zijn het vooral de toetreders tot de (huur)woningmarkt, die geen woning vinden. Dit gegeven noopt weer tot een pas op de plaats en scherpere prioritering bij het verbeteren van verouderde stadswijken.

Noten

- 1 In *De sociale staat van Nederland 2001* (SCP 2001) zijn uitgebreide reeksen tabellen in de bijlagen opgenomen. Dat is dit jaar niet het geval. Het Woningbehoefteonderzoek 2002, waaruit de meest recente stand van zaken kan worden geanalyseerd, was net niet tijdig beschikbaar om analyses te kunnen presenteren.
- 2 Dit was de groep met een netto besteedbaar huishoudinkomen tot 13.613 euro (30.000 gulden) voor meerpersoonshuishoudens en van 9.983 euro (22.000 gulden) voor eenpersoonshuishoudens (prijspeil 1986).
- 3 Het onderzoek maakt gebruik van een naar vermogenspositie gestratificeerde, niet-representatieve steekproef van 29 woningcorporaties. De steekproef is getrokken onder corporaties die (des)investeringen plegen; inactieven bleven buiten beschouwing.
- 4 Ook indien gecorrigeerd wordt voor het inkomensniveau.
- 5 In 1990 is weliswaar een beknoptere definitie van niet-westerse allochtonen gebruikt, die in Nederland geborenen uitsluit, maar in de latere jaren is het aantal zelfstandig wonende, in Nederland geboren leden van minderheden in de woningbehoefteonderzoeken zeer gering (3%-11% van de zelfstandig wonenden Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen is in Nederland geboren). De meesten van de tweede generatie (in de zin van in Nederland geborenen) wonen nog bij hun familie.
- 6 In de vergelijking zijn de volgende landen betrokken: Ierland, Spanje, Italië, Australië, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, België, Canada, Japan, Zweden, Frankrijk, Nederland en Duitsland.

Literatuur

- Aedes (2002). *Bedrijfstakinformatie 2001. Kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Beckhoven, E. van en R. van Kempen (2002). *Het belang van de buurt*. Utrecht: DGVH/Nethur Partnership.
- CBS (2002). 'Stedelingen vakantiegangers bij uitstrek'. In: *Index (9)* p. 4-5.
- CFV (2002). *Het vermogen en de opgave van woningcorporaties: spanning tussen behoefte en middelen*. Naarden: Centraal fonds volkshuisvesting.
- Conijn, J. en M. Alles (2002). *Financieel gedrag woningcorporaties*. Amsterdam: RIGO Research.
- Dugteren, F. van (1993). *Woonsituatie minderheden*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- The Economist (2003). 'Close to Bursting, A survey of property'. In: *The Economist*, 31 mei 2003.
- Elsinga, M. (2003). *Encouraging low income home ownership in The Netherlands, policy aims, policy instruments and results*. Paper congres European Network for Housing Research, Making Cities Work, Tirana, Albanië, 26-28 mei 2003.
- Iersel, J. van, A. Buys, K. Leidelmijer en M. Alles (2002). *Nieuwe woningen, nieuwe bewoners, nieuwe bevindingen. Rapportage bewoners nieuwe woningen 2001*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Kleinmans, R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Kleinmans, R. en H. Kruythoff (2002) *Herstructurering: in het spoor van de vertrekkers*. Utrecht: DGVH/Nethur Partnership.
- Neuteboom, P. (2002). *Een internationale vergelijking van de kosten en risico's van hypotheek*. Utrecht: DGVH/Nethur Partnership.
- NRC (2003). 'Woningtekort neemt weer toe'. In: *NRC Handelsblad*, 6 juli 2003.
- RMO (1997). *Advies Stedelijke Vernieuwing*. Rijswijk: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/11).
- SmartAgent Company (2001). *Woonbeleving allochtonen*. Amersfoort: The SmartAgent Company.
- VROM (1989). *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (1997). *Stedelijke vernieuwing*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (1999). *Evaluatie nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2000). *Mensen wensen wonen. Nota wonen in de 21-ste eeuw*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2002a). *Brief van de staatssecretaris van VROM 'Mensen wensen wonen, de implementatie'*, februari 2002. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

- VROM (2002b). *Kwalitatieve woning registratie 2000*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2002c). *Cijfers over wonen 2002*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2003). *Cijfers over wonen 2003*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM-raad (2002). *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering. Advies over herstructurering van stedelijke woonmilieus*. Den Haag: VROM-raad (advies 035).
- Wouden, R. van der en E. de Bruijne (2001). *De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/13).

11 Kwaliteit van de fysieke woonomgeving

Frans Knol

- De woonomgevingskwaliteit in Nederland is in de periode 1994-2002 gedaald. Wanneer het jaar 1994 op 100 wordt gesteld, bedraagt de woonomgevingskwaliteit in Nederland in 2002 gemiddeld 87.
- In de 10% wijken met de laagste kwaliteit is de score op de maat 2,5 punten lager dan de gemiddelde (deze score is 0); in de 10% wijken met de hoogste kwaliteit is de score 0,94 punten hoger dan de gemiddelde.
- In wijken met weinig woonomgevingskwaliteit wonen vaak mensen met een lage sociaal-economische status, veel alleenstaanden, veel jongeren (18-35-jarigen), en veel allochtonen. Het slachtoffer risico en het gevoel van onveiligheid zijn er nogal groot. De sociale cohesie is er relatief laag.
- In wijken met veel woonomgevingskwaliteit wonen relatief veel gezinnen met kinderen. In deze wijken zijn het slachtoffer risico en het gevoel van onveiligheid verhoudingsgewijs klein.
- Wijken met weinig woonomgevingskwaliteit worden negatief gewaardeerd; men is er vaker ontevreden met de woonomgeving, is meer verhuisgeneigd en voelt zich weinig aan de buurt gebonden.
- In de wijken waarvan de woonomgevingskwaliteit in de afgelopen jaren is gedaald, is het percentage 65-plussers wat hoger dan landelijk, evenals het aandeel alleenstaanden. De bevolking in deze dalende wijken voelt zich relatief onveilig.
- In wijken met een verbeterde kwaliteit wonen veel alleenstaanden en veel allochtonen. De sociale status is er laag, maar er is wel een stijging waarneembaar.

11.1 Beleidsdoelstellingen

De kwaliteit van een wijk kan met een veelheid van begrippen worden aangeduid, bijvoorbeeld leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, leefomgevingskwaliteit. Hier is gekozen voor woonomgevingskwaliteit. Door het begrip te beperken tot de woonomgeving ontstaat nauwe aansluiting op de leefsituatie van mensen. In het gebied nabij de woning ondernemen mensen verschillende activiteiten, al is het maar de hond uitlaten of een brief posten. Daarnaast is het de uitvalsbasis voor activiteiten die elders plaats vinden, zoals werken en uitgaan. De fysieke kwaliteiten staan naast de sociale aspecten van de woonomgeving, die traditioneel op het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) veel aandacht hebben gehad (SCP 1980; Van der Pennen et al. 1998; Knol 1998).

Het is van belang dat de woonomgeving zo aangenaam mogelijk is en ook als zodanig wordt ervaren. In hoofdstuk 10 over wonen is gebleken dat het subjectieve oordeel van mensen over hun woning en woonomgeving weliswaar een beetje is gedaald, maar nog steeds behoorlijk positief is. In 2000 was 14% van de huishoudens in Nederland ontevreden met hun woning en 15% met hun woonomgeving. Wel bleken er verschillen naar type huishouden, leeftijd en inkomen. Zo zijn jongeren, alleenstaanden, eenoudergezinnen, huishoudens met lage inkomens en vooral niet-westerse allochtonen relatief vaak ontevreden.

In het algemeen hangt overlast door vernieling en bekladding, stank en lawaai, gedrag van buurtbewoners en angst voor beroving of om in de buurt lastig gevallen te worden, sterk samen met de stedelijkheid van de woongemeente. In de vier grootste steden (G4) wordt dergelijke overlast twee- tot bijna driemaal zo vaak ervaren als in kleinere gemeenten (kleiner dan de 25 grootste, G25¹). De bevolkingscategorieën die de meeste hinder ondervinden, zijn dan ook die groepen die sterk in de steden vertegenwoordigd zijn: mensen met relatief lage inkomens, alleenstaanden, jonge huishoudens, eenoudergezinnen, niet-gepensioneerde uitkeringsgerechtigden en allochtonen.

Het voorkomen van deze zogenoemde *dissatisfiers* in de woonomgeving gaat gepaard met een geringe mate van sociaal contact en met een lage betrokkenheid bij buurtbewoners. De saamhorigheid van de buurt slaan de bewoners niet hoog aan, zo blijkt uit het Woningbehoefteonderzoek 2000.

Verschillende gemeenten betrokken bij het grotestedenbeleid, hebben wijkgericht beleid ontwikkeld. Zij besteden in hun meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's) aandacht aan wijken met problemen. Deze aandacht is heel divers. Soms staat de fysieke problematiek centraal (bijvoorbeeld in Utrecht), soms ligt het accent op sociale problemen (Enschede). De bedoeling is echter vaak dat de wijk als een integratiekader gezien wordt, waarin de aanpak van de sociale, fysieke en economische problemen samenkomt. Die aanpak is vaak sterk procedureel van karakter; naast het gemeentebestuur dienen andere partijen, waaronder de bewoners, betrokken te worden bij het verbeteren van de leefbaarheid in de wijken.

De meeste steden selecteren wijken, waar (extra) beleid wordt ingezet. Het komt voor dat hiertoe (alleen) indicatoren van achterstand worden gebruikt in plaats van (ook) indicatoren die betrekking hebben op de fysieke woonomgeving.

Behalve lokaal beleid is er rijksbeleid dat is gericht op versterking van de kwaliteit van de woonomgeving in de wijken. Het beleidsveld waarbinnen dit plaatsvindt, is dat van de stedelijke vernieuwing. De rijksoverheid heeft onder bepaalde voorwaarden een investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) aan gemeenten ter beschikking gesteld. Voor een deel zijn dit gemeenten die ook betrokken zijn bij het grotestedenbeleid. Relatief kleine gemeenten kunnen geld krijgen via de provincie.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft eind 2002 aanvullende maatregelen aangekondigd om de uitvoering van het ISV te verbeteren.² Daartoe behoort een 'concrete, resultaatgerichte' aanpak van vijftig wijken waarin het met de leefbaarheid slecht is gesteld. De keuze om de problemen op het niveau van de wijk aan te pakken, motiveert hij als volgt:

- De wijk is het niveau waarop de problemen het meest tastbaar zijn.
- Op het wijkniveau kunnen het gemakkelijkst concrete plannen worden ontwikkeld en is samenwerking het beste mogelijk.
- De wijk is het niveau waarop de burger mee wil denken en doen, en waarop hij of zij de problemen ervaart.

De geconcentreerde aanpak in de vijftig wijken zou een voorbeeldfunctie kunnen vervullen voor andere probleemwijken. In de brief aan de Tweede Kamer noemt de minister als instrumenten: aangepaste regelgeving in herstructureringszones en nieuwe financieringsconstructies (o.a. bijdragen van investeringsmaatschappijen en van woningcorporaties) (VROM 2002).

11.2 Een maat voor de kwaliteit van de fysieke woonomgeving

In dit hoofdstuk presenteert het SCP een nieuwe maat voor de kwaliteit van de fysieke woonomgeving in de wijken. Deze maat kan een rol spelen in de discussies over het wijkgericht beleid. Daarnaast kan via de maat worden nagegaan in hoeverre de kwaliteit van de fysieke woonomgeving medebepalend is voor de leefsituatie van de Nederlanders (zie hoofdstuk 12).

De woonomgevingskwaliteit kent verschillende dimensies:

- fysieke verloedering: de ‘schoon-heel-veilig’benadering die met name in het algemene volkshuisvestingsbeleid en het grotestedenbeleid een rol speelt;
- dichtheid van bewoning, geïndiceerd door het aantal personen per kamer of per oppervlaktewooneenheid;
- milieuhinder: emissies, lawaai en stank, de elementen die in het (provinciale) milieubeleid centraal staan;
- voorzieningenniveau: de aanwezigheid van dagelijkse voorzieningen als winkels, huisartsen en basisscholen; in plattelandsstudies staat een dergelijke benadering traditioneel voorop.

(Rainer 1979; Knol 1983; VROM 1999; Provincie Gelderland 2002).

Deze in de literatuur en in beleidsrapporten onderscheiden vier dimensies kunnen empirisch worden vastgesteld. Hiervoor is gebruikgemaakt van gegevens uit de Woonmilieudatabase (kenmerken van woningen, aanwezigheid van voorzieningen) en de Politie monitor/Politieprestatie monitor (aanwezigheid van fysieke verloedering en hinder) van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie.³

De eerste dimensie kan worden omschreven als verloedering en is gebaseerd op perceptiegegevens over rommel op straat, hondenpoep, bekladding, vernieling, en dergelijke. De tweede dimensie omvat *crowding* of dichtheid van bewoning, geïndiceerd door de variabelen hoogbouw (flats met meer dan 4 woonlagen), middelhoogbouw (flats van drie of vier woonlagen) en aantal personen per kamer. De derde dimensie representeert de mate van (geluids)hinder en de vierde het voorzieningenniveau (met name huisartsen en winkels) in de buurt (zie bijlage 11.1). De scores op de dimensies worden opgeteld, waardoor er één nationale maat voor de kwaliteit van de woonomgeving ontstaat.⁴

De gemiddelde kwaliteit van de fysieke woonomgeving is in de periode 1994-2002 afgenomen.⁵ Wordt het jaar 1994 op 100 gezet, dan bedraagt in 1998 de landelijke score 97, en in 2002 87. Zowel in de G4 en de G21, als in de rest van Nederland heeft zich deze vermindering voorgedaan. Vooral de negatieve ontwikkeling in (het oordeel over) de fysieke verloedering en de afname van het voorzieningenniveau, als gevolg van schaalvergroting, hebben daartoe bijgedragen.

Dergelijke ontwikkelingen zijn eerder beschreven. Uit het *Jaarboek grotestedenbeleid 2002* blijkt dat in de grote steden de gepercipieerde verloedering – gebaseerd op de Bevolkingsonderzoeken leefbaarheid en veiligheid van de 25 steden betrokken bij het grotestedenbeleid 1997-2002 is toegenomen (BZK 2003).⁶ Voor het voorzieningenniveau is onder meer de schaalvergroting in het basisonderwijs relevant. Het aantal scholen daalt, terwijl het aantal leerlingen stijgt (CBS 2003). En Brouwer en Willems (2002) bevestigen de niet-gelijkmatige spreiding van de groei van het aantal huisartsen en buurtwinkels. In verschillende gebieden nemen deze aantallen af, zeker ten opzichte van de ontwikkeling van het aantal huishoudens.⁷

Om de ontwikkelingen in de kwaliteit van de fysieke woonomgeving te schetsen en te relateren aan zaken als bevolkingssamenstelling en sociale status, worden wijken met veel en weinig kwaliteit vergeleken. Het is nauwelijks zinvol dergelijke vergelijkingen op nationaal niveau uit te voeren. De meeste wijken van de grote steden zouden tot de laagste categorie behoren, terwijl de wijken binnen de grootstedelijke context sterk van karakter verschillen en door bewoners sterk verschillend worden gewaardeerd. Mensen bewegen zich op een regionale woningmarkt en zij beoordelen de kwaliteit van hun woonomgeving in de regionale context, die zij kunnen overzien. Nederlanders hebben een gelaagd beeld van de omgeving. Hiervoor zijn verschillende aanwijzingen. Onderzoek laat zien dat de kennis over geografische eenheden als buurten of wijken op relatief grote afstand van de huidige woonplaats in de regel beperkt of zelfs afwezig is. Wil men de huidige woonomgeving verwisselen voor een andere, dan oriënteert men zich primair in de regio; daar is de gewenste woning veelal wel ergens aanwezig. Voorts blijkt telkens uit onderzoek, dat Nederlanders in het algemeen goed te spreken zijn over de straat en buurt waarin ze wonen. Ook de streek wordt nog vaak positief gewaardeerd, maar over Nederland als geheel is men negatief.⁸ Het gelaagde beeld duidt erop, dat de oriëntatie van Nederlanders op leefbaarheid naar alle waarschijnlijkheid regionaal is ingekaderd (Colenberg en Nieboer 1997).

Om deze reden zijn de wijken (postcodegebieden) op basis van de scores voor woonomgevingskwaliteit per woningmarktgebied (daarvan zijn er 31 in Nederland, zie bijlage 11.2) geordend. Om een scherp profiel te kunnen schetsen van de wijken zijn de 10% minst scorende wijken afgescheiden en samengevoegd tot een aparte categorie 'wijken met weinig woonomgevingskwaliteit'. Deze worden vergeleken met de overeenkomstige categorie 10% best scorende wijken. De overige 80% wordt beschouwd als middencategorie. De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de wijken die in

de regionale rangorde van woonomgevingskwaliteit een lage positie innemen, aangezien deze gebieden in principe voor lokale beleidsaandacht in aanmerking komen.⁹

11.3 Sociale kenmerken van wijken met hoge en lage woonomgevingskwaliteit

De 10% Nederlandse wijken met de laagste woonomgevingskwaliteit liggen, evenals de 10% wijken met de hoogste kwaliteit, door de gebruikte methode verspreid over het land. De figuren in bijlage 11.3 tonen hun exacte ligging. Veelal liggen – ook binnen de context van het woningmarktgebied – de wijken met weinig woonomgevingskwaliteit binnen steden, en de kwalitatief goede daarbuiten. In West-Nederland liggen de slechte wijken geconcentreerd in de (grote) steden en de goede in de randgemeenten. Daarbuiten is de geografische afstand tussen de goed scorende en de slecht scorende wijken relatief groot, en zijn met name de goed scorende wijken meer gespreid.¹⁰

In de 10% kwalitatief minste wijken woont in totaal 16% van de bevolking (2,5 miljoen mensen) en in de goed scorende wijken woont 11% (1,8 miljoen). Zij wonen bijna allemaal buiten de grote steden (tabel 11.1).

Tabel 11.1 Wijken en hun bewoners in Nederland naar woonomgevingskwaliteit en stedelijkheid, 2002 (in absolute aantallen)

	weinig woonomgevingskwaliteit	midden-groep	veel woonomgevingskwaliteit	totaal
in Nederland	380	3.064	379	3.868
bevolking (x 1000)	2.558	11.500	1.779	15.900
in de G4	28	200	19	243
bevolking (x 1000)	284	1.714	73	2.024
in de G21	116	279	24	423
bevolking (x 1000)	885	1.589	104	2.584
in de overige gemeenten	236	2.585	346	3.202
bevolking (x 1000)	1.388	8.185	1.667	10.674

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); CBS (Postcodedataregister 1997); Nederlandse vereniging van makelaars (Transactiegegevens onroerend goed); BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politieprestatie-monitor 2002) SCP-bewerking

Demografisch kenmerkt de wijk met weinig woonomgevingskwaliteit zich door veel 20-35-jarigen en veel 65-plussers onder haar bewoners (tabel 11.2). Er wonen ook betrekkelijk veel alleenstaanden en allochtonen, met name niet-westerse.

Daarentegen zijn in de wijken met veel woonomgevingskwaliteit gezinnen met kinderen oververtegenwoordigd.

Tabel 11.2 Demografische samenstelling van de wijken naar woonomgevingskwaliteit, 2002 (in procenten, horizontaal gepercentreerd)

	weinig woon- omgevingskwaliteit	middengroep	veel woon- omgevingskwaliteit
leeftijd			
0-19 jaar	14,8	73,4	11,8
20-34 jaar	18,2	72,2	9,6
35-64 jaar	15,1	73,2	11,6
≥ 65 jaar	18,1	70,6	11,3
huishoudenssamenstelling			
eenoudergezinnen	20,1	72,0	7,9
alleenstaanden	21,7	71,0	7,3
paren zonder kind(eren)	16,8	71,7	11,4
paren met kind(eren)	13,9	73,7	12,4
herkomst			
autochtonen	14,5	72,4	13,1
niet-westerse allochtonen	25,9	70,7	3,4
westerse allochtonen	18,6	72,8	8,6
totaal bevolking	16,1	72,7	11,2
totaal huishoudens	17,8	72,1	10,1

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); Wegener direct marketing (GMP'02); BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politieprestatie-monitor 2002) SCP-bewerking

Het sociale aanzien van wijken kan op verschillende manieren in kaart worden gebracht. Een belangrijke indicator is de score op 'sociale status van de wijk', die wordt bepaald door een combinatie van gegevens over inkomen, werkloosheid en opleidingsniveau (Knol 1998; De Bruijne en Knol 2001) en voor een deel berust op de percepties die de respondenten hebben van de sociale karakteristieken van hun onmiddellijke woonomgeving. Naast deze gegevens zijn er ook objectieve gegevens. Zij worden naast elkaar weergegeven (tabel 11.3).

De wijken met weinig woonomgevingskwaliteit hebben gemiddeld een lage status, vrij veel huishoudens met een laag inkomen en een hoog aandeel uitkeringsontvangers. Daarentegen is de status hoog in wijken met veel woonomgevingskwaliteit; er zijn weinig uitkeringsontvangers en de inkomenspositie wijkt nauwelijks af van die van Nederland gemiddeld.¹¹

Tabel 11.3 Sociale status van de wijken en inkomenspositie van huishoudens naar woon-omgevingskwaliteit, 2002

	weinig woon-omgevingskwaliteit	middengroep	veel woon-omgevingskwaliteit
sociale status 2002 (score)	-0,7	0,0	0,2
gemiddelde inkomen inkomensontvangers1998 (euro's)	14.000	15.000	15.000
aantal huishoudens met een laag inkomen ^a in 1998 (%)	17,0	12,2	10,6
aantal uitkeringsontvangers in 1998 (%)	22,3	16,4	14,9

a Huishoudens onder de lage-inkomensgrens (voor een definitie zie: SCP/CBS 2000: 7).

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); Wegener direct marketing (GMP'02); CBS (RIO'98) BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politieprestatie-monitor 2002) SCP-bewerking

Op het gebied van de veiligheid zijn de verschillen tussen de onderscheiden wijken groter. Mensen die wonen in wijken met weinig woonomgevingskwaliteit, hebben relatief vaak onveiligheidsgevoelens. Parallel daaraan is het vermijdingsgedrag verhoudingsgewijs omvangrijk. Bijna de helft van de bevolking mijdt plekken die onveilig worden geacht, doet 's avonds en 's nachts de deur niet open uit angst geconfronteerd te worden met een overvaller, en laat waardevolle spullen thuis omdat men bang is buiten bestolen te worden.

Het onveiligheidsgevoel in wijken met veel woonomgevingskwaliteit is duidelijk minder. De meeste mensen voelen zich er veilig, en verhoudingsgewijs zijn er weinig die vanwege de criminaliteit bepaalde plekken niet bezoeken. Bovendien is men makkelijker met het leggen van contacten bij de voordeur en het meenemen van waardevolle spullen als men de woning verlaat (tabel 11.4).

Tabel 11.4 Sociale (on)veiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag naar woonomgevingskwaliteit, bevolking van 16 jaar en ouder, 2002 (in procenten)

	weinig woon-omgevingskwaliteit	middengroep	veel woon-omgevingskwaliteit
aandeel bewoners van 16 jaar en ouder dat zich wel eens onveilig voelt	40,3	30,3	21,3
bepaalde plekken mijdt omdat ze onveilig zijn	47,4	34,6	21,3
's avonds en 's nachts uit angst niet opendoet	36,2	30,8	24,9
waardevolle spullen thuis laat tegen roef buiten	40,7	35,9	28,4
omrijdt/omloopt om onveilige plekken te vermijden	42,6	32,8	22,6
eigen kinderen ergens niet heen laat gaan in verband met onveiligheid	11,1	13,0	12,2

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); Wegener direct marketing (GMP'02);BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politieprestatie-monitor 2002) SCP-bewerking

Rechtvaardigt nu het feitelijke slachtofferrisico deze verschillen in onveiligheidsperceptie? Tabel 11.5 geeft het slachtofferrisico, onderscheiden naar delicten gericht tegen de persoon en tegen het huishouden. Onder de eerste vallen mishandeling, bedreiging, beroving met geweld, beroving zonder geweld en aanrijding met doorrijden, en onder de tweede: fietsendiefstal, autodiefstal, diefstal uit de auto, woninginbraak, poging tot woninginbraak, en beschadiging van de auto. Het slachtofferrisico blijkt in de wijken met weinig woonomgevingskwaliteit inderdaad relatief hoog te zijn.

Tabel 11.5 Aantal slachtoffers van criminaliteit in wijken naar woonomgevingskwaliteit, bevolking van 16 jaar en ouder, 2002 (in procenten)

slachtoffer van	weinig woonomgevingskwaliteit	middengroep	veel woonomgevingskwaliteit
tegen de persoon gerichte misdrijven	27,0	23,2	17,3
tegen het huishouden gerichte misdrijven	28,7	27,4	21,7

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); Wegener direct marketing (GMP'02); BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politieprestatie-monitor 2002) SCP-bewerking

De vraag die gesteld kan worden, is of wijken met een lage kwaliteit ook wijken zijn waar mensen liever niet wonen, en wijken met een hoge kwaliteit wijken zijn waar mensen graag wonen. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van oordelen van de bewoners van deze wijken over hun directe woonomgeving.

Zoals in het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, zijn de meeste mensen tevreden met hun woonomgeving, waar ze ook wonen. Echter, wanneer zij in een wijk met weinig woonomgevingskwaliteit wonen, is het oordeel over de buurt toch negatiever dan wanneer ze in een kwalitatief goed gebied wonen: minder mensen vinden de bebouwing van de buurt aantrekkelijk, men is minder gehecht aan de buurt en voelt zich er minder thuis. Ook zijn relatief weinig bewoners tevreden over hun woonomgeving. Dit alles uit zich in een verhoudingsgewijze hoge verhuiscgenigheid. Wil uit de kwalitatief goede buurten een kwart verhuizen, uit kwalitatief slechte buurten is dat ongeveer een derde. Daarbij is 'de buurt' nogal eens een belangrijke overweging bij de vertrekvens (tabel 11.6). Het feit dat de woonomgevingskwaliteit deels bepaald wordt door percepties, kan een deel van deze samenhang verklaren; het is niet onlogisch te veronderstellen dat mensen die alert zijn op verloedering, eerder geneigd zijn negatief te oordelen over de buurt, als deze in dat opzicht van lage kwaliteit is, en dat zij ook de wens hebben te verhuizen.

Tabel 11.6 Oordelen van de bewoners over het wonen in de verschillende wijken naar woonomgevingskwaliteit, bevolking van 18 jaar en ouder, 2000 (in procenten)

	weinig woon- omgevingskwaliteit	middengroep	veel woon- omgevingskwaliteit
is tevreden met de directe woonomgeving	78,8	85,9	92,1
vindt bebouwing in de buurt aantrekkelijk	62,0	73,0	81,4
vindt het niet vervelend om in de betrokken buurt te wonen	93,8	96,4	98,3
is gehecht aan de buurt	49,8	55,3	59,6
voelt zich thuis in de buurt	79,0	86,3	90,2
is verhuisgeneigd (hoofdbewoners)	32,6	28,8	23,5
aandeel van de verhuisgeneigden dat weg wil vanwege de buurt	12,5	8,7	4,6

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); Wegener direct marketing (GMP'02); BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politieprestatie-monitor 2002); CBS (WBO'00) SCP-bewerking

11.4 Verschillen in sociale cohesie

Naast het sociale aanzien is de sociale cohesie tussen de bewoners een belangrijk kenmerk van de wijk. Sociale cohesie op buurtniveau verwijst naar de mate waarin buurtbewoners gemeenschappelijke waarden delen en sociale controle uitoefenen, en er interdependentie van sociale netwerken is (De Hart et al. 2002). Uit verschillende onderzoeken komt naar voren, dat inwoners van wijken die worden gekenmerkt door veel sociale cohesie, minder kans hebben slachtoffer van een delict te worden (De Hart et al 2002; Maas-de Waal en De Hart 2003). Een vergelijkbaar verband is er tussen sociale cohesie en (ervaren) leefbaarheid (Van Dijk en Oppenhuis 1998).

Sociale cohesie laat zich niet eenvoudig vaststellen. In dit rapport worden (objectieve) gedragsindicatoren en (subjectieve) belevingsindicatoren gehanteerd. Ze zijn ontleend aan bestaande databestanden die niet voor onderzoek naar sociale cohesie zijn opgezet.

Een eerste objectieve indicator is het gebruik van voorzieningen die de saamhorigheid kunnen bevorderen. Zo'n voorziening is bijvoorbeeld het buurthuis. Het blijkt dat in wijken met weinig woonomgevingskwaliteit buurthuizen wat minder vaak bezocht worden dan in wijken met veel kwaliteit. Sociale cohesie wordt gewoonlijk afgelezen aan de mate waarin bewoners deelnemen aan clubs en lid zijn van verenigingen. In tabel 11.7 zijn de lidmaatschappen van hobbyclubs, organisaties voor natuur en milieu, en sportclubs (voor personen van zes jaar en ouder) en de lidmaatschappen van politieke partijen en organisaties met een sociaal doel samengevoegd. Ook hier scoren de wijken met weinig woon-omgevingskwaliteit minder dan de wijken met veel kwaliteit, al zijn de verschillen beperkt. De deelname aan vrijwilligerswerk laat geen significante verschillen zien.

Een laatste objectieve indicator van sociale cohesie is het kerklidmaatschap. In de negatief scorende wijken zijn bewoners minder vaak lid van een kerkgenootschap en van de bewoners die wel lid zijn, zijn er minder die naar de kerk gaan dan elders. Overigens moet hierbij worden aangetekend, dat in het betrokken onderzoek islamieten ondervertegenwoordigd zijn.

Tabel 11.7 Diverse indicatoren van sociale cohesie in de wijken naar woonomgevingskwaliteit, bevolking van 6 jaar en ouder, 1999 en 12 jaar en ouder, 2000 (in procenten)

	weinig woonomgevingskwaliteit	middengroep	veel woonomgevingskwaliteit
1999			
aandeel personen dat bezoek brengt aan een buurthuis	27,0	30,1	31,6
aandeel personen dat lid is van een hobbyclub, sportclub en/of natuur- en milieuorganisatie	47,1	50,9	53,2
aandeel personen (18+) dat lid is van een politieke partij en/of een organisatie met een sociaal doel	10,0	12,9	13,3
2000			
aandeel personen dat onbetaald werk doet	20,5	25,4	25,9
aandeel personen (18+) met kerklidmaatschap	34,6	57,4	57,4
aandeel kerkleden dat wel eens naar de kerk gaat	77,9	89,9	89,6

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); Wegener direct marketing (GMP'02);BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politiestatiemonitor 2002) SCP-bewerking; SCP (AVO'99 en TBO'00)

Wijzen de in voorgaande paragraaf gepresenteerde subjectieve indicatoren op minder tevredenheid in de kwalitatief minste wijken, andere wijzen op een relatief laag ervaren sociale cohesie. In wijken met weinig woonomgevingskwaliteit acht men vaker dan in kwalitatief goede wijken de saamhorigheid laag, en voelen minder mensen zich thuis bij hun buurtgenoten. In samenhang daarmee zijn betrekkelijk veel bewoners ontevreden met de bevolkingssamenstelling van de buurt (tabel 11.8).¹²

Tabel 11.8 Sociale cohesie in de wijken: oordelen van de bewoners, naar woonomgevingskwaliteit, bevolking van 18 jaar en ouder, 2000 (in procenten)

	weinig woon- omgevingskwaliteit	middengroep	veel woon- omgevingskwaliteit
oordelen over de bevolking in de buurt			
saamhorigheid in de buurt	74,7	78,5	84,1
zich thuis voelen bij mensen in de buurt	67,5	74,6	80,1
tevreden met bevolkingssamenstelling buurt	73,1	82,8	87,5
onderlinge contacten in de buurt			
prettige omgang in de buurt	74,2	79,2	86,2
contact met directe buren	47,4	49,2	52,9
contact met overige buren	35,1	37,6	40,5
mensen kennen elkaar	74,3	79,6	86,9
verantwoordelijkheidsgevoel in de buurt			
voelt zich verantwoordelijk voor de leefbaarheid	70,6	74,3	78,3
is zelf actief in de buurt	58,2	63,7	69,9
vindt dat anderen actief in de buurt zijn	71,7	76,3	81,7

Bron: ABF-research (ABF-monitoren); Wegener direct marketing (GMP'02); CBS (WBO'00); BZK/Justitie (Politiemonitor 2001); BZK (Politieprestatie monitor 2002) SCP-bewerking

Niet alleen het oordeel over de mensen in de buurt is relatief gunstig in kwalitatief goede wijken, men heeft er ook tamelijk veel contacten met elkaar. Bovendien oordeelt men gunstig over deze contacten.

In de kwalitatief goede wijken heeft meer dan de helft van de bevolking contact met de directe buren en 40% heeft contacten elders in de buurt. In de kwalitatief slechte wijken is het aandeel mensen dat contacten heeft met buurtgenoten, anders dan de directe buren, slechts een derde.

Sommige contacten gaan verder dan gezelligheid en richten zich op de kwaliteit van de buurt en op het buurtleven. Een aantal bewoners laat de gang van zaken in de buurt niet over aan externe organisaties (gemeente, nutsbedrijven, enz.), maar komt ook zelf in actie. Zij voelen zich verantwoordelijk voor het wel en wee in de buurt. In wijken waar de woonomgevingskwaliteit goed is, is dat aantal groter dan elders. Bovendien is men er sterker geneigd in te grijpen en in actie te komen. De conclusie lijkt hier te moeten zijn dat de wijken die het nodig hebben, minder actieve buurtbewoners hebben.

Wordt de relatie tussen de subjectieve indicatoren voor sociale cohesie en woonomgevingskwaliteit gecorrigeerd voor leeftijd, inkomen en samenstelling van het huishouden, dan blijft het verband meestal standhouden (zie bijlage 11.5). Een fysiek aantrekkelijke wijk lijkt op zich al voldoende voorwaarde voor een zekere mate van sociale cohesie.

Het verband tussen de fysieke woonomgevingskwaliteit en de overige oordelen over de buurt blijft eveneens in stand na een dergelijke correctie.

11.5 Dalende en stijgende wijken

Sommige wijken zijn in de onderzochte periode (1994-2002) gedaald, andere zijn juist gestegen op de ladder van de fysieke woonomgevingskwaliteit. Inzicht in de dynamiek van wijken en in de factoren die de vooruitgang of juist achteruitgang stimuleren, is beleidsmatig relevant voor de stedelijke vernieuwingsprocessen en de wijkgerichte programma's.

Van de wijken die in de genoemde periode zijn gedaald naar het laagste niveau, had een deel acht jaar geleden nog een aanzienlijk hogere kwaliteit (als de ladder tien sporten heeft, stond dat deel minstens op de vierde sport, ofwel bevond zich in het vierde deciel of hoger). Op overeenkomstige wijze zijn stijgende wijken onderscheiden: de wijken die vanaf de laagste sport minimaal op de vierde sport, ofwel in het vierde deciel terecht zijn gekomen in 2002. In het navolgende staan deze wijken centraal.

Dalende wijken

De wijken waarvan de kwaliteit achteruit is gegaan, kennen een toename van de middelhoogbouw (flats en etagewoningen van 3-4 lagen hoog), en hebben een oververtegenwoordiging van woningen uit de jaren zeventig. Het voorzieningenniveau loopt terug vanwege een relatief grote daling van het aandeel huisartsen en er is vooral meer verloedering. De rommel op straat, de hondenpoep, de bekladding en de vernielingen zijn in de ogen van de bewoners aanzienlijk toegenomen, wanneer zij de situatie in 1994 vergelijken met die in 2002.

In deze (minimaal vanuit het vierde deciel) naar het laagste niveau gedaalde wijken wonen zo'n 343.000 mensen. De wijken worden vooral gekenmerkt door de aanwezigheid van veel 65-plussers. Het aandeel alleenstaanden is er iets hoger dan landelijk (bijna een derde). Het aandeel allochtonen is vergelijkbaar met het landelijke aandeel. Het sociale aanzien is wat aan de lage kant, en de statusontwikkeling is licht negatief. Kenmerkend zijn ook de onveiligheidsgevoelens. Er is veel vermijdingsgedrag. Met name is men voorzichtig met kinderen, deze laat men niet graag alleen de straat op gaan. Het onveiligheidsgevoel heeft een reële basis, want in de dalende wijken is het slachtofferschap van vooral misdrijven tegen de persoon hoog, zo blijkt uit de Politieprestatie-monitor 2002.

Al met al lijkt het erop, dat deze wijken zich in een negatieve overgangsfase bevinden: de bevolking vergrijsst, de woningen verouderen en de woonomgeving verloedert.

Stijgen vanuit het laagste niveau

Het feit dat de maat voor woonomgevingskwaliteit is opgesteld volgens een relatieve methode, betekent dat wijken die degradeerden naar het laagste deciel een tegenhanger hebben in wijken die vanuit het laagste deciel omhoog gingen. Deze wijken, die in de periode 1994-2002 vanuit het laagste niveau minimaal in het vierde deciel terechtkwamen, kennen een afnemend aandeel hoogbouw en relatief veel nieuwbouw. Het aandeel koopwoningen neemt er sterker toe dan elders. Daarnaast is er vooral

een afname van de verloedering. Het zijn relatief vaak wijken uit de vooroorlogse periode, die een dergelijke ontwikkeling doormaken.

Deze wijken hebben tezamen zo'n 262.000 inwoners en zijn overwegend in de vier grote steden gesitueerd. Ze herbergen veel (niet-westerse) allochtonen, veel alleenstaanden (in relatieve zin aanzienlijk meer dan landelijk), en weinig paren met kinderen. Er zijn veel verhuizingen. Op de indicatoren voor sociaal aanzien scoren ze (nog) niet erg goed. De sociale status en het gemiddelde inkomen zijn laag. Ook zijn de aandelen uitkeringsontvangers en lage inkomens hoog. Met de fysieke verbetering van deze wijken, die het laagste niveau zo duidelijk ontstegen zijn, gaat echter wel een verbetering van de sociale status gepaard. Gemiddeld stegen de wijken in de periode 1994-2002 115 plaatsen op de statusrangorde (van 3815 plaatsen).¹³

De bewoners van wijken die vanuit een laag niveau stijgen, voelen zich relatief vaak veilig. Het slachtofferrisico is klein als het gaat om misdrijven tegen het huishouden. Het percentage slachtoffers van misdrijven die tegen de persoon zijn gericht, is gemiddeld.

11.6 Samenvatting

Wanneer de kwaliteit van de fysieke woonomgeving wordt geïndiceerd door variabelen die betrekking hebben op (de afwezigheid van) verloedering, bewoningsdichtheid, milieuhinder en (de aanwezigheid van) dagelijkse voorzieningen, blijkt deze in de afgelopen acht jaar te zijn afgenomen. Wijken waar de woonomgevingskwaliteit laag is, zijn ook wijken waar men niet graag wil wonen. De verhuigeneigdheid is er hoog en de binding aan de buurt relatief laag. De verbanden tussen woonomgevingskwaliteit en variabelen als verhuigeneigdheid en buurtbinding houden ook stand als rekening is gehouden met andere variabelen die dergelijke oordelen (zouden kunnen) beïnvloeden, zoals leeftijd en huishoudenssamenstelling.

Wijken met weinig woonomgevingskwaliteit (en dus veelal wijken waar men niet graag woont) worden verhoudingsgewijze vaak in de grote steden aangetroffen.

In dit type wijken is het inkomen in de regel laag en scoren ook andere statusvariabelen negatief. Ze zijn zeer gemengd samengesteld: veel jongeren, 65-plussers en allochtonen (zowel westerse als niet-westerse). De bewoners van deze wijken hebben een hoog risico slachtoffer van een misdrijf te worden. Parallel daaraan hebben veel bewoners onveiligheidsgevoelens en vermijden ze plekken die onveilig worden gevonden. Verder is er verhoudingsgewijze minder sociale cohesie. Van de 'vijftig' wijken waaraan het rijk in het kader van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (1sv) extra aandacht wil besteden¹⁴, bestaat een aanzienlijk deel uit wijken met een lage woonomgevingskwaliteit.

Een aantal wijken is in de afgelopen acht jaar gedaald in woonomgevingskwaliteit en een aantal is gestegen. De wijken die naar het laagste niveau zijn gedaald, lijken zich in een negatieve overgangsfase te bevinden: de bevolking vergrijsjt, de sociale status

gaat achteruit, de woningen verouderen en de woonomgeving verloedert. Deze overwegend uit de jaren zeventig stammende wijken maken geen onderdeel uit van de rsv-lijst van vijftig wijken. In de stijgende wijken wonen veel alleenstaanden en veel (niet-westerse) allochtonen. Ze zijn verhoudingsgewijze vaak gebouwd voor de Tweede Wereldoorlog. Er is (onder meer als gevolg van de herstructurering) een relatief grote toename van het percentage koop-woningen. Ze zijn oververtegenwoordigd in de vier grote steden. Parallel aan de verbetering van de woonomgevingskwaliteit gaat de sociale status omhoog.

Noten

- 1 Er zijn 25 steden betrokken bij het grotestedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (G25). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de vier grootste steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht (de G4)) en de 21 overige steden (de G21): Groningen, Leeuwarden, Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo, Zwolle, Arnhem, Nijmegen, Haarlem, Dordrecht, Leiden, Schiedam, Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Heerlen, Maastricht en Venlo.
- 2 Enige tijd na het verschijnen van de brief, die mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw Visserij en Natuurbeheer, en namens de Staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Financiën en Economische Zaken is geschreven, zijn op 19 februari 2003 de namen van de 50 wijken bekend gemaakt. Vanaf 23 juni 2003 wordt er overigens niet meer over 50, maar – ook – over 56 wijken gesproken (VROM 2003).
- 3 Met het oog op de interpretatie van de uitkomsten van de uit te voeren analyses is het relevant op te merken, dat de informatie over verloedering en hinder is gebaseerd op percepties van ondervraagden. Dergelijke percepties worden naar alle waarschijnlijkheid gekleurd door algemene opvattingen van respondenten over wat een goede woonomgeving is. Een perceptie kan dan ook niet worden beschouwd als een volledig objectief gegeven. Het is een proxy van de feitelijke situatie.
- 4 De fysieke woonomgevingskwaliteit is met behulp van principale componenten-analyse uiteengelegd in de dimensies (factoren) verloedering, crowding, hinder en voorzieningen. De dimensies zijn op te vatten als samengestelde variabelen. De onderzoekseenheden (hier postcodegebieden of wijken) scores op deze variabelen. De scores op de vier samengestelde variabelen worden opgeteld tot één totaalscore.
- 5 Er is gebruikgemaakt van dezelfde methodiek om de ontwikkeling te schetsen als in hoofdstuk 12 bij de ontwikkeling van de leefsituatie. Uitgaande van de cijfers voor 1994 (1994 = 100) luidt de formule: $\text{doelvariabele} = ((\text{score woonomgevingskwaliteit} - 0.6968) * (15/2.0545)) * 100$.
- 6 Weliswaar wordt in het jaarboek gesteld dat de uitkomsten uit de Politie-monitor een daling van het kengetal verloedering zouden weergeven, maar nadere inspectie leert dat deze daling met name de G4 betreft. De daling van de woonomgevingskwaliteit die zich ook hier voordoet, heeft vooral te maken met de afname van het voorzieningenniveau en de toenemende dichtheid.
- 7 Overigens hanteren Brouwer en Willems een andere indicator voor het voorzieningenniveau dan de 'pure aanwezigheid'; zij gebruiken als indicator de hoeveelheid werkzame personen in de sector.
- 8 Uit het onderzoek blijkt, dat 67% tevreden is met het groen in de directe omgeving, 59% weinig last heeft van het verkeer en 48% de woningen in de buurt voldoende gevarieerd vindt. Slechts 20% ervaart het ontbreken van winkels als een minpunt. Deze aspecten worden door de respondenten uit het onderzoek als belangrijk aangeduid, naast (de afwezigheid van) lawaai en stank. Op streekniveau wordt het beeld iets ongunstiger, maar het totaal is nog altijd overwegend positief. Vier vijfde zegt weinig overlast te hebben van industrie, driekwart vindt de toegang tot natuurgebieden voldoende gemakkelijk, en de helft

heeft geen hinder van het verkeer. Anderzijds wordt verkeer op dit niveau wel als een probleem ervaren door een derde van de bevolking en vindt een vijfde dat de betrokken regio is volgebouwd (zij wonen ook in de dichtstbevolkte gebieden). Op nationale schaal is het beeld over de leefomgeving gekanteld. Zo vindt bijvoorbeeld 45% van de ondervraagden dat het land is volgebouwd.

- 9 De methode heeft als gevolg dat bijvoorbeeld wijken uit het laagste deciel in het woningmarktgebied Amsterdam (gemiddelde score op de landelijke maat voor woonomgevingskwaliteit -7.50) in dezelfde categorie ‘weinig woonomgevingskwaliteit’ terechtkomen als die uit het Groninger woningmarktgebied Ommelanden (gemiddelde score -1.63). Evenzo worden de wijken uit het hoogste deciel in Amsterdam (gemiddelde score slechts -0.23) en die in Leiden/Bollenstreek (gemiddelde score 3.25) toegekend aan de groep ‘veel woonomgevingskwaliteit’ (zie bijlage 11.2). Gemiddeld hebben de wijken in het hoogste deciel een score van 1.28 , die in het laagste deciel een score van -3.54 .
- 10 Ook wanneer de verstedelijkingsmaatstaf van het CBS wordt gebruikt, blijkt dat de meeste wijken met weinig woonomgevingskwaliteit in de meest stedelijke gebieden liggen. De wijken met de meeste woonomgevingskwaliteit bevinden zich echter niet in de minst stedelijke gebieden, maar in de op één na laagste stedelijkheidscategorie.
- 11 Een met status verband houdende variabele (waarde van de woning) kan – evenals het aantal verhuizingen uit de buurt – worden opgevat als een indirect oordeel over de woonomgeving. Waar de waarde hoog is, en het aantal verhuizingen laag, is het oordeel positief (zie bijlage 11.4).
- 12 In de wijken met weinig woonomgevingskwaliteit zegt 30% van de hoofden van huishoudens zich niet thuis te voelen in de buurt én zich niet thuis te voelen bij de bevolking in de buurt én ontevreden te zijn met de bevolkingssamenstelling van de buurt.
- 13 Het aantal plaatsen in de statusrangorde wijkt af van het aantal wijken per 2002. Een aantal wijken die in 2002 bestonden, waren er in 1994 nog niet (nieuwbouw).
- 14 Doordat soms hele stadsdelen als één wijk worden aangemerkt (bijvoorbeeld geheel Overvecht in Utrecht), gaat het niet om vijftig maar om 73 postcodegebieden.

Literatuur

- Brouwer, J. en J. Willems (2002). *Voorzieningen op wijkniveau*. Delft: ABF-research.
- Bruijne, E. de, en F. Knol (2001). *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groei-kernen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/1).
- BZK (2002). *Jaarboek grotestedenbeleid*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.,
- CBS (2003). *Statistisch jaarboek 2003*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Colenberg, S.E. en N.E.T. Nieboer (1997). *Ruimtelijk beeld van Nederland*. Leiden: Research voor beleid.
- Dijk, T. van, en E. Oppenhuis (1998). *Leefbaarheids- en veiligheidsmonitor, secundaire analyse II*. Hilversum: Bureau Intomart.
- Hart, J. de, (red.), F. Knol, C. Maas-de Waal en Th. Roes (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/5).
- Knol, F. (1983). *De voorzieningsituatie van de kleine plattelandskernen in Nederland*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 36).
- Knol, F.A. (1998). *Van hoog naar laag, van laag naar hoog. De sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken tussen 1971 en 1995*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 152).
- Maas-de Waal C. en J. de Hart (2003). 'Sociaal kapitaal en veiligheid'. In: *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, juni p. 16-30.
- Pennen, A.W. van der, V. Veldheer, E. ter Borg, M. Kunst, J. Boelhouwer en F.A. Knol (1998). *Sociale vernieuwing, van plan naar praktijk. Een onderzoek naar de voorwaarden voor een effectief lokaal achterstandsbeleid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Provincie Gelderland (2002). *Ontwerp gebiedsgerichte leefbaarheidsprofielen*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Rainer, R. (1979). *Kriterien der wohnlichen Stadt. Trendwende in Wohnungswesen und Städtebau*. Graz: Akademische Druck und Verlag.
- SCP (1980). *Sociale achterstand in wijken en gemeenten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 14).
- SCP/CBS (2000). *Armoedemonitor 2000*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (SCP-publicatie 2000/6).
- VROM (1999). *Leefbaarheid en wonen, de IVH in dialoog met gemeenten en corporaties*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2002). *Voortgang stedelijke vernieuwing en de aanpak van vijftig wijken*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 23 december 2002. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2003). *Selectie van wijken voor de prioritaire wijkaanpak 56 wijken*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de gemeenten, 23 juni 2003. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

12 De leefsituatie

Jeroen Boelhouwer

- De verbetering van de leefsituatie heeft zich tussen 1999 en 2002 voortgezet.
- Na 1999 profiteerden vooral groepen die voor die tijd achterbleven: ouderen, mensen met een laag inkomen, niet-werkenden, allochtonen en inwoners van de grote steden gingen er relatief veel op vooruit.
- Mensen met de hoogste inkomens, 35-44-jarigen en mensen met een lbo-diploma bleven achter.
- Minder mensen dan in 1999 hebben in 2002 te maken met een cumulatie van sociaal-economische achterstanden.
- Mensen met een goede leefsituatie zijn gelukkiger, voelen zich gezonder en zijn vaker tevreden, dan mensen met een slechte leefsituatie.
- In buurten met een lage sociaal-economische status is de leefsituatie slechter dan in buurten met een hoge status.
- Hoe hoger de woonomgevingskwaliteit van de buurt waar mensen wonen, hoe beter de leefsituatie.
- De criminaliteit en verloedering zijn nauwelijks hoger in buurten waar de leefsituatie gemiddeld slecht is, dan in buurten waar mensen met een goede leefsituatie wonen. Er is ook nauwelijks verschil in het percentage slachtoffers van een misdrijf.
- Voor geluk is de persoonlijke levenssfeer belangrijker dan de samenleving als geheel. Ondanks toegenomen ontevredenheid met de samenleving en de regering zijn Nederlanders niet ongelukkiger geworden.

12.1 De leefsituatie-index

De leefsituatie kan op verschillende manieren benaderd worden: per terrein of integraal. In de vorige hoofdstukken is een aantal terreinen afzonderlijk gepresenteerd. Hiermee ontstaat een goed beeld van de ontwikkelingen op die terreinen en soms ook van de samenhang tussen terreinen. Aan de andere kant is het lastig om op deze wijze alle terreinen tegelijkertijd te beschouwen en een totaalbeeld te krijgen. De vraag hoe de leefsituatie zich als geheel ontwikkelde, is dan moeilijk te beantwoorden. Als bijvoorbeeld de sportparticipatie stijgt maar de woonsituatie verslechtert, is onduidelijk hoe beide ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden. Is de situatie in het algemeen dan verbeterd of juist verslechterd? Zijn er groepen die er over het geheel genomen op vooruitgingen? Zijn er aan de andere kant groepen die achterblijven?

Om deze vragen te beantwoorden en een samenvattend inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van de leefsituatie heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de leefsituatie-index ontwikkeld. Met dit monitoringsinstrument worden verschillende terreinen geïntegreerd waarvan de meeste in het voorgaande afzonderlijk aan de orde zijn gekomen:

- gezondheid
- wonen
- bezit duurzame consumptiegoederen
- mobiliteit
- vrijetijdsactiviteiten
- sociale participatie
- sport
- vakantie.

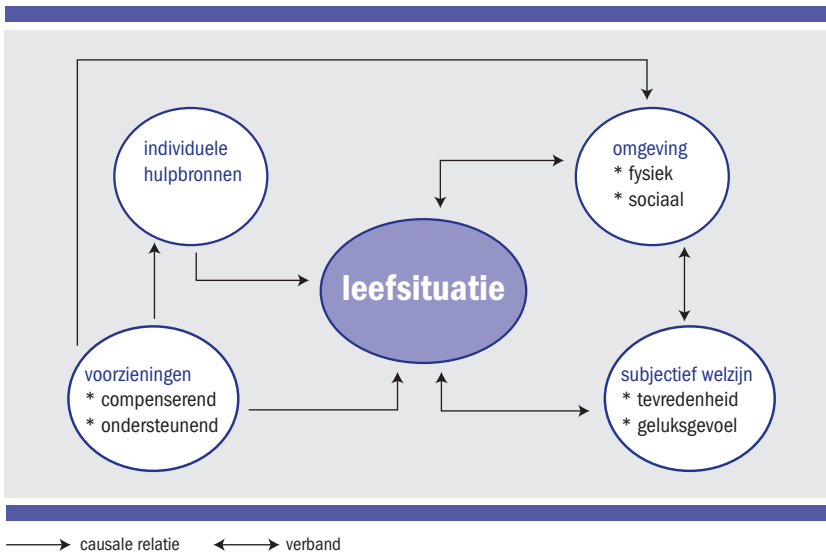
Voor ieder terrein is een aantal indicatoren geselecteerd. In deze selectie is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Evenals voor de overige hoofdstukken is een belangrijk uitgangspunt dat de indicatoren output- of toestandsindicatoren zijn en dat zij een relatie hebben met overheidsbeleid, het liefst zodanig dat de indicatoren er direct of indirect door beïnvloed kunnen worden (Mootz en Konings-van der Snoek 1990). Daarnaast leveren zij een positieve of negatieve bijdrage aan de leefsituatie, zodat het mogelijk is een goede situatie van een slechte te onderscheiden en te bepalen of het beter gaat of juist slechter. Aangezien het gaat om de individuele leefsituatie van burgers, zijn de indicatoren op individueel niveau gemeten. Dat maakt het mogelijk om niet alleen de ontwikkeling van de leefsituatie van Nederland als geheel te volgen, maar ook uitsplitsingen te maken naar sociale groepen. Verder kunnen groepen die achterblijven, op deze wijze worden geïdentificeerd en kan de oorzaak daarvan worden bekeken.

De indicatoren worden op statistische wijze tot één index gereduceerd (welke indicatoren precies gebruikt worden, staat in bijlage 12.1). Daarbij wordt 1997 als basisjaar genomen (de index is in dat jaar 100).¹ Bij de beschrijving van de leefsituatie gaat het niet om absolute scores in een bepaald jaar, maar om ontwikkelingen in de tijd en om veranderingen van groepen ten opzichte van elkaar.² Verder dient men te bedenken dat de keuze van toestandsindicatoren binnen de geselecteerde terreinen inhoudt dat veranderingen zich in een langzaam tempo voltrekken (over het algemeen zijn er in een periode van enkele jaren weinig veranderingen in bijvoorbeeld gezondheid of woonsituatie).

Tot slot: tot nu toe is steeds gesproken over ‘de’ leefsituatie, terwijl het feitelijk gaat om ‘een door het SCP gedefinieerde en gemeten’ leefsituatie. Korthedshalve zal ook in het vervolg gesproken worden over ‘de leefsituatie’.

Het vervolg van dit hoofdstuk loopt langs de lijnen van het redeneerschema dat in het inleidende hoofdstuk is gepresenteerd en hieronder nog eens is afgebeeld.

Figuur 12.1 Redeneerschema voor de beschrijving van de leefsituatie



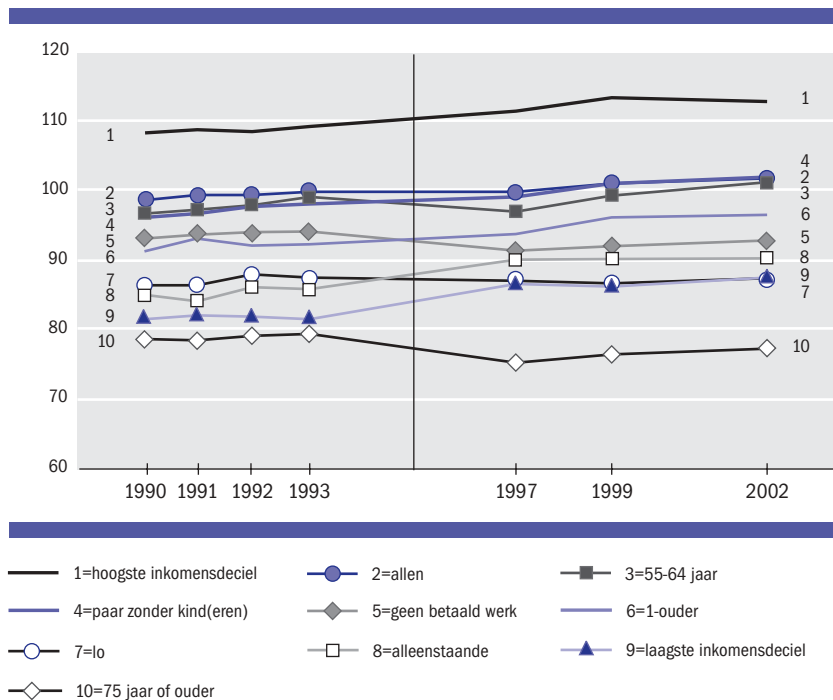
12.2 De leefsituatie vanaf 1990

Vanaf 1990 is de leefsituatie in Nederland verbeterd (zie figuur 12.2). Dat geldt niet alleen voor Nederland als geheel, ook de meeste groepen gingen erop vooruit. Tussen 1990 en 2002 verbeterde de leefsituatie het meest voor mensen met een hoog inkomen, met een hoge opleiding, tussen de 25 en 34 jaar en voor paren zonder kinderen (zie ook bijlage 12.2). In diezelfde periode gingen twee groepen erop achteruit: mensen van 75 jaar en ouder en mensen zonder betaald werk, waarbij aangetekend moet worden dat hun leefsituatie vanaf 1997 weer wat verbeterde.

In figuur 12.2 is te zien dat 75-plussers sinds 1990 de slechtste leefsituatie hebben. Op zichzelf is deze situatie van ouderen niet verontrustend, aangezien hun lage score inherent is aan de constructie van het meetinstrument. Ouderen hebben over het algemeen minder behoefte aan grote woningen, zijn ongezonder en sporten minder dan andere leeftijdsgroepen. Verontrustender is het wanneer zij achterblijven bij een algemene verbetering, of wanneer hun situatie verslechtert.

De hoogste inkomensgroep is het beste af: hierin is sinds 1990 geen verandering gekomen. Andere verhoudingen tussen bevolkingsgroepen zijn wel veranderd. Zo was de leefsituatie van mensen met een laag opleidingsniveau aan het begin van de jaren negentig nog beter dan die van alleenstaanden, maar aan het eind van dat decennium slechter. En in 2002 is de situatie van paren zonder kinderen voor het eerst beter dan het Nederlands gemiddelde.

Figuur 12.2 Ontwikkeling van de leefsituatie voor Nederland als geheel en voor een selectie van sociale groepen, vanaf 1990 (indexscores)



De verticale lijn geeft aan dat er wijzigingen hebben plaatsgevonden in de manier van enquêteren.³

Bron: CBS (DLO'90-'93; POLS-SLI'97-'02) SCP-bewerking

Aangezien in *De sociale staat van Nederland 2001* de ontwikkeling tussen 1990 en 1999 uitgebreid behandeld werd (SCP 2001), zal nu dieper worden ingegaan op de meest recente ontwikkelingen, die tussen 1999 en 2002. In deze periode heeft de stijgende trend uit de jaren negentig zich voortgezet: in 2002 is de leefsituatie beter dan in 1999 (de index steeg van 101,2 tot 101,9). De verbetering kwam vooral tot stand door een toename van het aantal consumptiegoederen dat mensen bezitten. Daarnaast verbeterde de woonsituatie en gingen Nederlanders meer op vakantie en ook nog eens vaker naar het buitenland (een overzicht van de ontwikkeling per terrein staat in bijlage 12.3). Vooral de materiële onderdelen van de leefsituatie verbeterden. Dit zal het gevolg zijn van de economische voorspoed die ons land lange tijd kende (zie hoofdstuk 1, 2 en 4).⁴

Daarentegen ging het slechter bij de sport en de vrijetijdsactiviteiten. Hoewel de frequentie van het sporten licht toenam, was er een achteruitgang in de diversiteit: het aantal sporten per persoon daalt.⁵ De vrijetijdsactiviteiten zijn over de gehele linie teruggelopen: het aantal hobby's verminderde en mensen bezochten minder verschillende culturele podia. En hoewel de gezondheid in de zin van ziektes en aandoeningen

nauwelijks veranderde, was er tussen 1999 en 2002 een geringe toename van het aantal psychosomatische klachten.⁶ Wellicht spelen de toegenomen drukte en de meerkeuzemaatschappij hierin een rol (Breedveld en Van den Broek 2003).

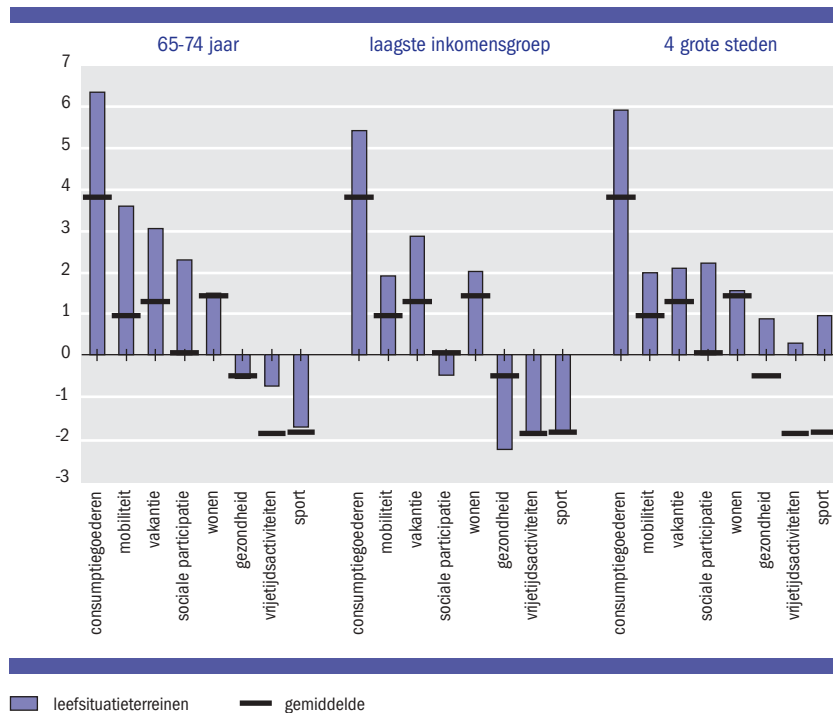
Deze positieve en negatieve ontwikkelingen leiden tezamen, zoals gezegd, tot een verbetering van de leefsituatie in Nederland tussen 1999 en 2002. Sommige bevolkingsgroepen gingen er echter meer op vooruit dan andere. Zo gingen de niet-werkenden er meer op vooruit dan de werkenden, laagopgeleiden meer dan hoogopgeleiden, en niet-westerse allochtonen meer dan andere allochtonen en autochtonen (zie bijlage 12.2). De leefsituatie verbeterde evenwel het meest voor de laagste inkomensgroep, voor de inwoners van de vier grote steden en voor mensen tussen de 65 en 74 jaar. Het is opvallend omdat juist deze groepen in onderzoek vaak als achterstandsgroepen naar voren komen. Nadat hun leefsituatie zich tussen 1997 en 1999 minder goed ontwikkelde, lijken zij na 1999 met een inhaalslag bezig te zijn.

In figuur 12.3 is voor deze drie groepen weergegeven op welke terreinen van de leefsituatie de meeste vooruitgang werd geboekt. Daaruit blijkt dat in de vier grote steden de situatie op alle terreinen verbeterde, en op alle terreinen meer dan het landelijk gemiddelde (§ 12.4 gaat hier dieper op in). Bij de andere twee groepen zijn er naast positieve ook negatieve ontwikkelingen te zien, en wel op die terreinen die in het algemeen een verslechtering te zien geven (gezondheid, sport en vrijetijdsactiviteiten).

Bij de groep van 65-74 jaar valt op dat, ten opzichte van de landelijke ontwikkeling, de sociale participatie sterk is toegenomen. Dit komt doordat het aandeel mensen dat vrijwilligerswerk doet, is toegenomen. Daarnaast is de sociale isolatie afgenomen.

In de laagste inkomensgroep is de participatie juist verslechterd, hoewel in geringe mate, vooral vanwege toegenomen sociale isolatie. Verder is hun gezondheidstoestand van deze mensen verslechterd; op alle gezondheidsindicatoren gingen zij achteruit (zie hoofdstuk 5 over de toegenomen sociaal-economische gezondheidsverschillen).

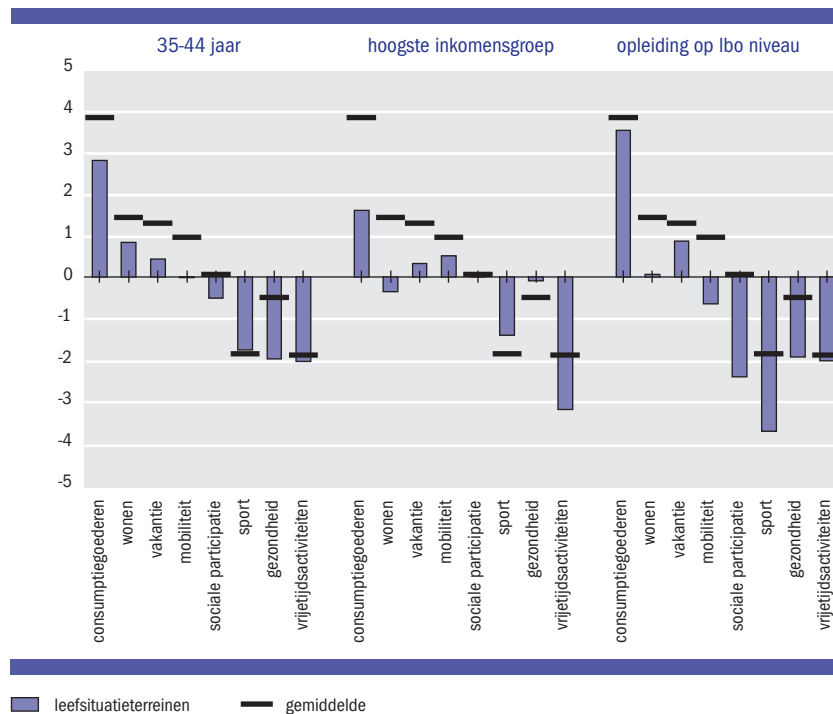
Figuur 12.3 Ontwikkeling van de leefsituatieterreinen voor drie groepen wier leefsituatie tussen 1999 en 2002 relatief veel verbeterde; de gemiddelde ontwikkeling per terrein is weergegeven door het horizontale streepje (toe- en afname van de indexscores)



Bron: CBS (POL-SLI'99, '02) SCP-bewerking

Er zijn ook groepen die achterbleven bij de gemiddelde stijging in Nederland, en groepen waarvan de leefsituatie zelfs minder goed is geworden tussen 1999 en 2002. Dit laatste is het geval voor de mensen met de middeninkomens, met de hoogste inkomens, tussen de 35 en 45 jaar en met een opleiding op lbo-niveau (zie bijlage 12.2).⁷ Figuur 12.4 laat voor de laatste drie groepen zien welke terreinen verantwoordelijk zijn voor de achteruitgang. Bij geen van de groepen verslechterde de situatie op alle terreinen. Alle drie konden meer consumptiegoederen kopen en gingen vaker op vakantie, al blijven zij achter bij het landelijk gemiddelde. Overigens is geen van deze groepen het slechtst af. Hoewel hun leefsituatie achteruitging, is die nog steeds beter dan van veel andere groepen. Voor lbo-opgeleiden geldt echter dat zij ook in absolute termen een minder goede leefsituatie hebben.

Figuur 12.4 Ontwikkeling van de leefsituatierreinen voor drie groepen wier leefsituatie tussen 1999 en 2002 minder goed werd; de gemiddelde ontwikkeling per terrein is weergegeven door het horizontale streepje (toe- en afname van de indexscores)



Bron: CBS (POLS-SLI'99, '02) SCP-bewerking

Dat de leefsituatie van de hoogste inkomensgroep verslechterde (maar desalniettemin, zoals gezegd, het beste bleef van alle groepen), heeft een aantal oorzaken. Doordat deze groep al heel hoog scoorde op enkele indicatoren, is verbetering hiervan nauwelijks meer mogelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bezit van duurzame consumptiegoederen. Zo heeft van de mensen met de hoogste inkomens meer dan 90% een personal computer. Dit bezit steeg tussen 1999 en 2002 weliswaar met 2 procentpunten, maar in de laagste inkomensgroep steeg het met meer dan 10 procentpunten.

Verder ondernam de hoogste inkomensgroep in 2002 minder vrijetijdsactiviteiten dan in 1999. Het beeld is hier echter zeer divers. Sommige activiteiten vertonen een daling (doe-het-zelven), andere een stijging (bezoek aan een disco of dansavond). De meeste trends gelden voor alle groepen, maar de daling is sterker voor de hoogste inkomensgroep dan voor andere groepen.⁸

Tot slot is de samenstelling van de hoogste inkomensgroep tussen 1999 en 2002 gewijzigd. Zo daalde in deze periode het percentage mensen dat op de vraag naar de belangrijkste dagelijkse bezigheid aangeeft vrijwilliger of huisvrouw/man te zijn,

behalve in de hoogste inkomensgroep, waar dit percentage steeg. Tegelijkertijd is het aandeel dat werkt en een salaris heeft, gegroeid. Het combineren van betaald werk en zorgtaken in het gezin zorgt ervoor dat er minder tijd beschikbaar is voor vrijetijdsactiviteiten (zie ook Breedveld en van den Broek 2001).⁹

12.3 Achtergronden van de leefsituatie

De kwaliteit van de leefsituatie is afhankelijk van de individuele kenmerken en keuzen van mensen, maar ook van hun maatschappelijke kansen en mogelijkheden. Daarbij gaat het in eerste instantie om onderwijs, werk en inkomen; zij worden gezien als hulpbronnen ter verbetering van de leefsituatie. De overheid speelt een rol doordat zij de voorwaarden kan scheppen om iedereen zo veel mogelijk dezelfde kansen en mogelijkheden te bieden. Zij wil dat iedereen het onderwijs verlaat met een startkwalificatie, zij tracht de werkgelegenheid te bevorderen en zij herverdeelt de inkomens.

Tussen de leefsituatie en de hulpbronnen wordt een causale relatie verondersteld: hoe meer hulpbronnen iemand bezit, hoe beter zijn of haar leefsituatie zal zijn. Daarnaast spelen bij de kwaliteit van de leefsituatie ook zaken een rol, die minder of geheel niet door de overheid te beïnvloeden zijn, zoals leeftijd en samenstelling van het huishouden.

Het blijkt dat het beschikken over hulpbronnen gepaard gaat met een goede leefsituatie. Mensen met een hoog inkomen hebben een betere leefsituatie dan mensen met een laag inkomen (zie tabel 12.1). Hetzelfde geldt voor mensen met een hoge opleiding en werkenden die een betere leefsituatie hebben dan laagopgeleiden en niet-werkenden.

In de jaren negentig is de ongelijkheid tussen deze groepen toegenomen en vervolgens tussen 1999 en 2002 weer iets afgenomen, behalve tussen werkenden en niet-werkenden. Tussen hen is het verschil in leefsituatie na 1999 gelijk gebleven (tabel 12.1).

Tabel 12.1 De relatie tussen hulpbronnen en de leefsituatie, 1990-2002 (index scores)

	1990	1999	2002
laagste inkomensdecil	82	87	88
hoogste inkomensdecil	108	114	113
<i>verschil</i>	25	27	25
laagst opgeleiden	86	87	88
hoogst opgeleiden	105	109	109
<i>verschil</i>	19	23	22
niet-werkenden	93	92	93
werkenden	103	106	107
<i>verschil</i>	10	14	14

Bron: CBS (DLO '90, POLS-SLI'99 en '02) SCP-bewerking

De hulpbronnen dragen veel bij aan het niveau van de leefsituatie, evenals de leeftijd (zie tabel 12.2). Het belang van inkomen, opleiding en leeftijd is in de loop van de jaren negentig steeds groter geworden en ook de invloed van de positie op de arbeidsmarkt is gegroeid. Voor een aanmerkelijk deel hebben deze kenmerken de invloed van de samenstelling van het huishouden overgenomen. Voor de leefsituatie doet het er in 2002 minder dan in 1990 toe van welk type huishouden iemand deel uitmaakt, dan hoe oud hij is en of hij werkt (SCP 2001).

Bij elkaar verklaren de achtergrondkenmerken meer dan de helft van de verschillen in leefsituatie.

Tabel 12.2 De invloed van de hulpbronnen en enkele andere achtergrondkenmerken op de leefsituatie, 1990-2002 (multivariate Anova-analyse, bèta-coëfficiënten)

	1990	1999	2002
leeftijd ^a	0,15	0,26	0,25
inkomen ^b	0,21	0,32	0,30
arbeidsmarktpositie ^c	0,04	0,10	0,11
opleiding ^d	0,25	0,27	0,27
huishoudenssamenstelling ^e	0,28	0,09	0,13
inkomensbron ^f	0,12	0,06	0,07
verklaarde variantie (in %)	48	57	55

a 18-24 jaar, 25-34 jaar, 35-44 jaar, 45-54 jaar, 55-64 jaar, 65-74 jaar, ≥ 75 jaar.

b In decielen.

c In 1993: werkt wel; werkt niet. Vanaf 1997 worden werkenden verdeeld naar meer of minder dan 12 uur per week.

d In 1993: lo/vglo; mulo, lbo, mavo, vwo-3; mbo, havo, vwo; hbo, universiteit. Vanaf 1997 is lbo als aparte categorie opgenomen.

e Alleenstaande; paar zonder kinderen; paar met kinderen; eenoudergezin.

f In 1993: loon; pensioen/vermogen; AOW/AWW; overige sociale uitkering; overig. Vanaf 1997: loon; winst; VUT; pensioen/AOW; sociale uitkering/beurs; overig.

Bron: CBS (DLO'93, POLS-SLI'97-'02) SCP-bewerking

De situatie van mensen is zorgwekkender naarmate zij minder hulpbronnen hebben. Om te bepalen of de groep mensen die te maken heeft met een cumulatie van achterstanden, groter of kleiner wordt, is een individuele maatschappelijke achterstandsindex samengesteld. Deze index bestaat uit de drie hulpbronnen en is een optelsom van: geen betaalde arbeid verrichten, een inkomen onder de lage inkomensgrens hebben en een laag opleidingsniveau hebben. Omdat weinig mensen die ouder dan 65 jaar zijn, nog werken, bestaat de index voor hen alleen uit de laatste twee hulpbronnen.¹⁰

Na 1997 is het percentage mensen dat te maken heeft met maximale achterstand, gedaald en is het percentage mensen zonder achterstand gestegen (zie tabel 12.3).

Er zijn grote verschillen in de leefsituatie van mensen die wel of die niet in een achterstandspositie verkeren. Tussen 1999 en 2002 is dit verschil voor personen jon-

ger dan 65 jaar afgenomen, terwijl het bij de ouderen is toegenomen. Ouderen in een achterstandspositie verloren vooral terrein bij de vrijetijdsbesteding, het vrijwilligerswerk, sociale isolatie en gezondheidsklachten (hogere VÖEG-score).

Tabel 12.3 Cumulatie van achterstanden op de hulpbronnen inkomen, opleiding, arbeidsmarkt (in procenten en gemiddelde leefsituatie)^a

	in %			gemiddelde leefsituatie		
	1997	1999	2002	1997	1999	2002
personen < 65 jaar						
geen achterstand	42	45	50	109	109	109
maximale achterstand	9	8	6	87	86	87
verschil in leefsituatie				22	23	22
personen ≥ 65 jaar						
geen achterstand	24	27	28	93	96	97
maximale achterstand	36	32	25	77	77	77
verschil in leefsituatie				16	19	20

a In bijlage 12.4 zijn alle groepen opgenomen.

Bron: CBS (POLS-SLI'97-'02) SCP-bewerking

12.4 De leefsituatie en de sociale en fysieke omgeving

Naast de individuele kenmerken en maatschappelijke hulpbronnen heeft ook de omgeving een relatie met de leefsituatie van burgers. Hierbij gaat het om zowel de fysieke omgeving (in welke stad en in welke buurt woont iemand) als om de sociale omgeving (hoe is de bevolkingssamenstelling van de buurt en hoe staat het met de veiligheid), alsook de sociale netwerken die mensen tot hun beschikking hebben, en de frequentie van sociale contacten.

De sociale omgeving: frequentie van sociale contacten

Van de Nederlandse bevolking heeft 86% minstens een keer per week contact met familieleden, 76% heeft eenmaal per week contact met de burens en eenzelfde percentage heeft wekelijks contact met vrienden en kennissen. Het percentage mensen dat eenmaal per week contact heeft met alle drie groepen, steeg van 45% in 1999 tot 53% in 2002 (zie bijlage 12.5). Het percentage dat met geen van deze groepen eenmaal per week contact heeft, daalde in dezelfde periode van 3% naar 2%.

Een indicatie voor de sociale netwerken van mensen is opgenomen in de meting van de leefsituatie. Het gaat om een eenzaamheidsschaal (het al dan niet behoren tot een groep vrienden) en het verrichten van vrijwilligerswerk. Deze indicatoren zeggen iets over het hebben van een sociaal netwerk en sociale contacten, maar niet noodzakelijkerwijs iets over de frequentie van die contacten. Iemand kan zijn vrienden weinig

zien zonder zich eenzaam te voelen. In het algemeen blijkt dat echter een uitzondering te zijn. Het Nederlandse gemiddelde op de schaal is 5,6 (1 = eenzaam, 7 = niet eenzaam) maar slechts 2,6 voor de groep die zelden of nooit contact heeft met vrienden en kennissen, en 3,5 voor de groep die hen minder dan een keer per maand ziet. Voor mensen die geen contact met hun familie hebben, is het gemiddelde 3,8 en voor mensen die nooit contact hebben met de burens, 4,7.

Het hebben van vrienden en regelmatig contact met hen is meer van belang voor gevoelens van eenzaamheid dan de frequentie van het contact met familie of burens.

De relatie tussen de frequentie van sociale contacten en de eenzaamheidsschaal vertaalt zich ook in een relatie met de leefsituatie (waar de schaal immers onderdeel van is). De leefsituatie wordt beter naarmate het contact met familieleden, burens of vrienden frequenter is (zie tabel 12.4).

Dat mensen die zelden of nooit contact met de drie groepen hebben, in een minder goede leefsituatie verkeren, komt op alle terreinen van de leefsituatie tot uitdrukking. Weliswaar het meest op de terreinen die verband houden met sociale contacten (sociale participatie en vrijetijdsactiviteiten), maar bijvoorbeeld ook op het gebied van wonen en het bezit van consumptiegoederen (zie bijlage 12.6).

Tabel 12.4 Gemiddelde leefsituatie naar de frequentie van sociale contacten (indexscores; tussen haakjes betrokken aandeel van de bevolking in 2002)

	1997	1999	2002
contact met familieleden			
1 x per week (86%)	100	102	102
2 x per maand (7%)	101	102	102
1 x per maand (4%)	100	99	98
< 1 x per maand (2%)	93	96	97
zelden of nooit (2%)	84	87	86
contact met de burens			
1 keer in de week (76%)	100	101	103
1 keer in de maand (9%)	102	104	101
< 1 keer in de maand (10%)	99	101	99
nooit (5%)	94	97	95
contact met vrienden en kennissen			
1 x per week (76%)	102	103	103
2 x per maand (12%)	100	100	101
1 x per maand (7%)	95	97	99
< 1 x per maand (3%)	88	89	89
zelden of nooit (2%)	79	79	77
met geen van de groepen eenmaal per week contact (2%)	89	92	86
met alle drie de groepen eenmaal per week contact (53%)	102	103	104

Bron: CBS (POLS-SLI'97-'02) SCP-bewerking

Tussen 1999 en 2002 verslechterde de leefsituatie van mensen die zelden of nooit contact hebben met familie, vrienden of burens. Dit is een vrij algemene achteruitgang, die niet specifiek toe te wijzen is aan een bepaald terrein. Wel is de groep na 1999 kleiner geworden, waarbij het niet ondenkbaar is dat vooral de meest geïsoleerde en minst kansrijke mensen (met de slechtste leefsituatie) tot deze groep zijn blijven behoren.

De fysieke omgeving: stedelijke verschillen in leefsituatie

Behalve verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn er ook verschillen tussen gebieden in Nederland. Bijvoorbeeld tussen provincies: inwoners van Overijssel en Gelderland hebben de beste leefsituatie (gemiddeld 104) en die van Zeeland de slechtste (gemiddeld 97, zie bijlage 12.7).¹¹ In sterk stedelijke gebieden is de leefsituatie van oudsher slechter dan in minder stedelijke gebieden (zie tabel 12.5). Ook in 2002 was dat het geval.

Tussen 1999 en 2002 verbeterde de leefsituatie in de meest stedelijke gebieden. De vier grote steden dragen in aanzienlijke mate hieraan bij.

Tabel 12.5 Verschillen in leefsituatie naar niveau van stedelijkheid, 1997-2002 (indexscores)

	1997	1999	2002
stedelijkheid			
zeer sterk stedelijk	98	96	99
sterk stedelijk	100	102	101
matig stedelijk	101	102	104
weinig stedelijk	101	103	103
niet stedelijk	101	103	103
rest van het land	101	103	103
G21	98	100	100
G4	97	95	98

Bron: CBS (POLS-SLI'97, '99 en '02) SCP-bewerking

Inwoners van de vier grote steden boekten op alle terreinen van de leefsituatie winst ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde (figuur 12.3). Niet alleen profiteerden zij van de economische groei (waardoor zij een inhaalslag maakten wat bezit van duurzame goederen betreft), ook op sociaal terrein verbeterde de situatie. Het percentage vrijwilligers steeg, terwijl dat landelijk daalde, en de sociale isolatie verminderde er sterker dan buiten de grote steden.¹² Bovendien bleef het percentage mensen dat zich actief inzet voor een verenigingsactiviteit, stabiel, terwijl dat in de rest van Nederland licht daalde.

Verder was er een opvallende verbetering op het terrein van de sport in de grote steden: hoewel de situatie in Nederland gelijk bleef, is er in de grote steden juist een stijgende lijn waar te nemen. Deze verbetering komt door een toename van het aantal

keer per week dat in de steden gesport wordt; het gemiddelde aantal sporten daalde (net als in de rest van het land).¹³

Binnengemeentelijke verschillen: de directe woonomgeving

In het hoofdstuk over wonen (hoofdstuk 10) is ingegaan op pogingen om de differentiatie van stadswijken te vergroten door het toevoegen van betere en duurdere nieuwbouw. Op welke termijn de gevolgen zichtbaar worden, is niet met zekerheid te zeggen; vooralsnog is de leefsituatie in wijken met veel sociaal-economische achterstand slechter (er wonen immers veel mensen met een slechte leefsituatie) dan in wijken met weinig achterstand (waar mensen met een goede leefsituatie wonen; zie tabel 12.6).¹⁴ Ook op andere sociale en fysieke aspecten is er een relatie tussen individuele kenmerken en buurtkenmerken. Zo wonen mensen met een slechte leefsituatie in buurten met meer huurwoningen (en bovendien lage huren), meer ouderen en minder tweeverdieners dan mensen met een goede leefsituatie (zie bijlage 12.8).

Tabel 12.6 Gemiddelde leefsituatie naar sociaal-economische achterstand van een wijk, 1997-2002 (indexscores)

	1997	1999	2002
wijk met veel sociaal-economische achterstand	94	93	96
wijk met gemiddelde sociaal-economische achterstand	100	101	103
wijk met weinig sociaal-economische achterstand	106	107	107

Bron: CBS (POLS-SLI'97-'02) SCP-bewerking

Wel is het verschil tussen wijken met veel en wijken met weinig achterstand tussen 1997 en 2002 minder groot geworden; met name in achterstandswijken verbeterde de leefsituatie. Dit zou kunnen wijzen op een effect van woningdifferentiatie; het is vooral in de grote steden, waar achterstandswijken oververtegenwoordigd zijn, dat de leefsituatie verbeterde (zie bijlage 12.9). Het kan echter ook zo zijn dat de verbeterde leefsituatie van mensen in een achterstandssituatie (die het geval is, zie § 12.2) het gemiddelde in een wijk omhoog trekt. De verbetering van de leefsituatie komt dan niet door wijkenkenmerken, maar door individuele kenmerken. Uit multiniveau analyses blijkt dat dit laatste het geval is: individuele kenmerken zijn belangrijker voor de kwaliteit van de leefsituatie dan buurtkenmerken.

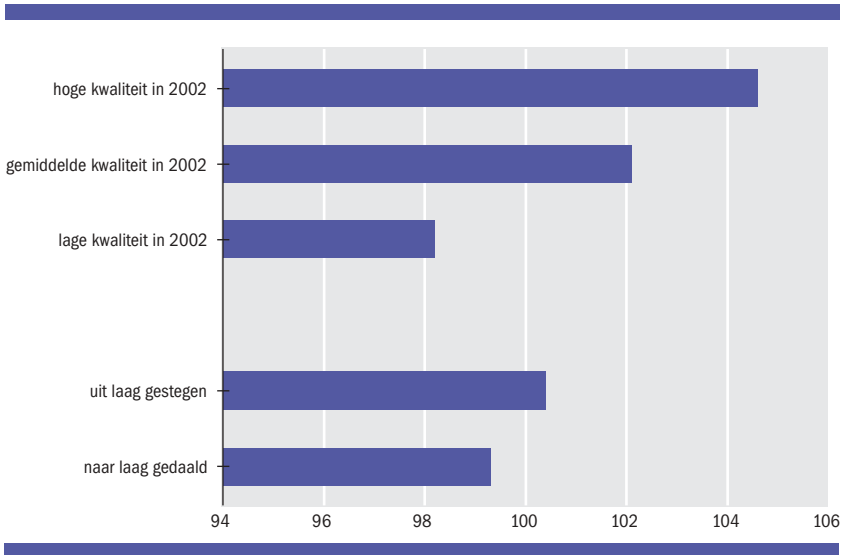
Bekeken is in hoeverre sociale en fysieke kenmerken een zelfstandige invloed hebben op de leefsituatie, dat wil zeggen: boven op die van individuele kenmerken. De gedachte is dat in verschillende buurten verschillende culturen kunnen heersen: er zijn bijvoorbeeld wijken waar het gewoon is niet te sporten, uit te gaan of anderszins in de samenleving te participeren (vergelijkbaar met een armoedecultuur). Het omgekeerde, positieve effect, is vaak het doel van woningdifferentiatie: verbetering van sociale samenhang en maatschappelijke participatie.

Uit de analyses blijkt dat slechts een zeer beperkt deel van de verschillen in leefsituatie verklaard kunnen worden met buurtkenmerken.¹⁵ Individuele kenmerken als inkomen, opleiding en leeftijd zijn veel meer bepalend. Van de beperkte variantie op buurt-niveau (6,7%) kan 69% door dergelijke kenmerken worden verklaard. Boven op de individuele kenmerken spelen slechts weinig buurtkenmerken een rol, en dan vooral sociaal-demografische kenmerken. Vooral de hiervoor beschreven sociaal-economische achterstand van een wijk heeft invloed op de leefsituatie. Wanneer dit kenmerk wordt meegenomen in de analyse, vervalt de invloed van andere buurtkenmerken.

In sociaal-economische achterstandswijken is de leefsituatie slechter dan op basis van alleen individuele kenmerken verwacht mag worden. Dit effect is echter zeer gering.

In het voorgaande betrof de fysieke kwaliteit van een wijk vooral kenmerken van woningen. In het vorige hoofdstuk is een index gepresenteerd waarmee het mogelijk is iets te zeggen over fysieke kwaliteit in bredere zin: de *woonomgevingskwaliteit* van buurten. Daarbij is een aantal fysieke kenmerken van buurten tot één samenvattende maat gereduceerd. Het gaat om kenmerken op het gebied van verloedering, hinder, bewoningsdichtheid en voorzieningenniveau. De woonomgevingskwaliteit bleek samen te hangen met een aantal andere kenmerken van buurten, zoals sociaal-economische achterstand en huishoudenssamenstelling. Aangezien die samenhang grote overeenkomsten vertoont met de samenhang tussen deze buurtkenmerken en de leefsituatie, ligt ook een positieve samenhang tussen de leefsituatie en de woonomgevingskwaliteit voor de hand. Die blijkt er inderdaad te zijn: van de mensen die wonen in wijken met een hoge woonomgevingskwaliteit heeft 10% een slechte leefsituatie en 24% een goede.¹⁶ In wijken met een lage kwaliteit is dit respectievelijk 18% en 13%. Dit vertaalt zich ook in de gemiddelde leefsituatie, die in wijken met een hoge kwaliteit van de woonomgeving beter is (105) dan in wijken met een lage kwaliteit (98; zie figuur 12.5).¹⁷ Het verschil in leefsituatie tussen wijken met een lage woonomgevingskwaliteit en een gemiddelde is groter dan het verschil tussen een gemiddelde kwaliteit en een hoge.

Figuur 12.5 De relatie tussen de leefsituatie (2002) en woonomgevingskwaliteit (1994-2002) (indexscores)



Bron: ABF-research (ABF-monitoren); CBS (POLS-SLI'02) SCP-bewerking

Er is ook gekeken naar wijken die tussen 1994 en 2002 dalen tot een lage woonomgevingskwaliteit en naar wijken die daaruit stijgen tot een hoger niveau (zie hoofdstuk 11). Als deze ontwikkeling wordt gerelateerd aan de leefsituatie blijkt die beter te zijn in stijgende wijken dan in dalende. Dat in dalende wijken de leefsituatie beter is dan in wijken die in 2002 een lage omgevingskwaliteit hebben, komt door wijken waarvan de woonomgevingskwaliteit tussen 1994 en 2002 onveranderd laag is. In deze wijken is de leefsituatie, met een gemiddelde score van 96, slechter dan in andere wijken.

Overlast en veiligheid

Niet alleen de sociaal-demografische en de fysieke kwaliteit spelen een rol in de kwaliteit van de woonomgeving, ook veiligheid doet dat. Ongeveer een kwart van de bevolking wordt slachtoffer van criminaliteit (zie hoofdstuk 9). Tussen dit feit en de leefsituatie is er nagenoeg geen relatie. Het percentage mensen dat slachtoffer is geworden van inbraak (of poging daartoe), is in wijken waar mensen met een slechte leefsituatie wonen, bijna gelijk aan het percentage in wijken waar mensen met een goede leefsituatie wonen (zie tabel 12.7). Hetzelfde geldt voor het percentage slachtoffers van geweld (bedreiging of mishandeling), dit is in wijken met een slechte leefsituatie nauwelijks hoger dan in andere wijken.

Naast slachtofferschap is ook overlast een indicatie van de veiligheid in een wijk. Er is een criminaliteits- en overlastindex geconstrueerd die bestaat uit vermogens-delicten, verkeersproblemen, verloedering en bedreigende situaties.¹⁸ Deze index heeft weliswaar een relatie met de leefsituatie, maar die is gering. De criminaliteit en overlast is iets groter in wijken waar mensen met een slechte leefsituatie wonen dan in wijken waar mensen met een goede leefsituatie wonen.

Tabel 12.7 Slachtofferschap en criminaliteit in de wijk in relatie met de leefsituatie

	inbraak of poging daartoe^a	bedreiging en mishandeling^a	criminaliteit en overlast^b
slechte leefsituatie	4,7	5,3	2,7
gemiddelde leefsituatie	5,0	5,2	2,6
goede leefsituatie	4,6	5,2	2,5
allen	4,9	5,2	2,6

a Gemiddeld percentage mensen dat slachtoffer is geworden per wijk.

b Schaalscore van 1 tot 10.

Bron: CBS (POLSLI'02); BZK (Politiemonitor 2001) SCP-bewerking

In hoofdstuk 9 is uitgebreid ingegaan op de veiligheidsgevoelens van mensen. Daaruit bleek dat iets meer dan een kwart van de burgers zich in 2002 onveilig voelt. Een andere indicator voor de perceptie van veiligheid in de buurt is de inschatting die mensen maken van de kans op inbraak. Over het algemeen wordt die kans klein geacht (zie tabel 12.8).

Net als bij de objectieve criminaliteitsgegevens is er nauwelijks een relatie tussen de leefsituatie en gevoelens van onveiligheid. De leefsituatie van mensen die zich onveilig voelen of de inbraakkans groot achten, is iets slechter dan van mensen die zich niet onveilig voelen of menen dat er een kleine kans op inbraak is.

Binnen de groep mensen die zich onveilig voelen, zijn er grotere verschillen in leefsituatie. Het verschil tussen mensen die zich vaak onveilig voelen en mensen die dat zelden doen, is zestien punten.

Tabel 12.8 Gemiddelde leefsituatie naar onveiligheidsgevoelens (tussen haakjes aandeel van de bevolking in 2002) (indexscores)

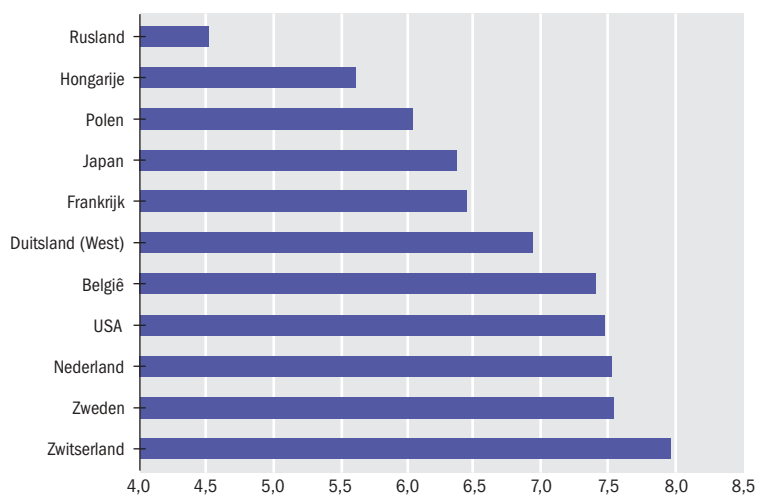
	leefsituatie
voelt u zich wel eens onveilig?	
ja (26%)	101
nee (74%)	102
voelt u zich vaak, soms of zelden onveilig?	
vaak (14%)	90
soms (63%)	102
zelden (23%)	106
inbraakkans komende 12 maanden	
groot (6%)	100
niet groot / niet klein (27%)	103
klein (67%)	102

Bron: CBS (POLS-SLI'02) SCP-bewerking

12.5 De leefsituatie, tevredenheid en geluk

De tegenhanger van objectieve gegevens, die in De sociale staat van Nederland centraal staan, zijn subjectieve oordelen over de leefsituatie, onderdelen daarvan of het leven als geheel. In het inleidende hoofdstuk is aangegeven waarom dit rapport zich primair richt op objectieve gegevens. Tegelijkertijd is daar geconstateerd dat er toenemende publieke en politieke aandacht is voor de oordelen van burgers over hun eigen situatie en over het handelen van de overheid. Door aan mensen te vragen in welke mate ze gelukkig zijn, kan een samenvattend oordeel worden verkregen over hoe het met hen gaat. In 2002 zegt bijna 90% van de Nederlanders (erg) gelukkig te zijn (zie bijlage 12.10). Nederlanders blijken bovendien gelukkiger te zijn dan inwoners van veel andere landen (zie figuur 12.6). Dit verandert nauwelijks door de jaren heen (Veenhoven 2002).

Figuur 12.6 Tevredenheid met het leven in diverse landen rond 1995 (rapportcijfers 0-10)



Bron: Veenhoven (2002: overzicht 4)

Nederlanders zijn behalve gelukkige in het algemeen ook tevreden mensen. In enquêtes is mensen gevraagd een aantal onderdelen van de leefsituatie te waarderen met een rapportcijfer. Het blijkt dat mensen het meest tevreden zijn met hun woning en hun kennissenkring. Van de gevraagde satisfacties krijgt alleen de tevredenheid met de Nederlandse samenleving een rapportcijfer van minder dan 7 (zie tabel 12.9).

Tabel 12.9 Gemiddeld rapportcijfer (0-10) voor de tevredenheid met onderdelen van de leefsituatie

	1999	2002
woning	7,9	7,9
kennissenkring	7,7	7,9
woonomgeving	7,7	7,7
maatschappelijke positie	7,4	7,5
financiële middelen huishouden	7,4	7,4
opleiding	7,0	7,2
Nederlandse samenleving	6,6	6,4

Bron: CBGS (POLSLI'02) SCP-bewerking

Hoewel er tussen 1999 en 2002 verschillende turbulente perioden zijn geweest (onder meer de moord op Fortuyn, de aanslagen in de VS, de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam), hebben deze gebeurtenissen geen invloed te gehad op de waardering van de persoonlijke levensomstandigheden. De satisfacties zijn tussen

1999 en 2002 gelijk gebleven of zelfs gestegen. Wel zijn deze gebeurtenissen waarschijnlijk van invloed geweest op het oordeel over de Nederlandse samenleving als geheel; de waardering hiervoor liep terug van 6,6 naar 6,4. Deze teruggang is vrij algemeen en komt bij de meeste onderscheiden groepen terug (zie bijlage 12.11). Bij eenoudergezinnen en de middeninkomens is de teruggang echter iets groter: van 6,7 naar 6,3. Opvallend is dat de tevredenheid over de samenleving onder niet-westerse allochtonen niet daalde, maar steeg, van 7,0 naar 7,2. Verder is de tevredenheid met de regering sterk afgenomen; in hoofdstuk 13 wordt hierop dieper ingegaan.

Voor een algemeen geluksgevoel lijkt de persoonlijke levenssfeer belangrijker dan de samenleving als geheel. In 1999 was 21% erg gelukkig en 3% niet zo gelukkig of ongelukkig, in 2002 waren die percentages exact gelijk.¹⁹ Ondanks de toegenomen ontevredenheid met de samenleving en de regering zijn Nederlanders niet ongelukkiger geworden.

Dat geluk en tevredenheid niet altijd gelijk staan aan een objectief als goed getypeerde situatie, is evident. Iemand kan zich hebben neergelegd bij een minder goede leefsituatie en daarmee gelukkig zijn. Een ander heeft bij een relatief goede situatie nog zoveel te wensen over, dat de ontevredenheid overheerst. Toch is er sprake van samenhang tussen de objectief gemeten leefsituatie en subjectieve oordelen daarover. Mensen die zichzelf gelukkig vinden, hebben een betere leefsituatie dan mensen die ongelukkig zijn (zie tabel 12.10). Ook zijn mensen die hun gezondheid als goed typeren, beter af dan mensen die zeggen een slechte gezondheid te hebben.

Tabel 12.10 Gemiddelde leefsituatie naar algemeen geluksgevoel en ervaren gezondheid, 1997-2002 (indexscores)

	1997	1999	2002
geluk			
erg gelukkig	105	106	107
gelukkig	101	102	102
niet gelukkig / niet ongelukkig	90	92	91
niet zo gelukkig / ongelukkig	80	84	82
subjectieve gezondheid			
zeer goed	106	107	108
goed	102	103	104
gaat wel	90	92	93
soms goed en soms slecht ^a	90	90	87
slecht ^b	81	84	78

a In 2002: slecht.

b In 2002: zeer slecht.

NB: door deze wijzigingen in de antwoordcategorieën gaven in 2002 meer mensen aan dat 'het wel gaat' dan in eerdere jaren. 'Zeer slecht' vindt minder dan 0,5% zijn gezondheid in 2002, terwijl in eerdere jaren rond de 3% aangaf dat deze slecht was (deze categorie scoorde in 2002 4%).

Bron: CBS (POLS-SLI'02) SCP-bewerking

De samenhang is echter niet erg sterk: de correlatie van de leefsituatie-index met geluk schommelt rond de 0,30 en met gezondheid rond de 0,40. Wel heeft het samenvoegen van de verschillende leefsituatie-indicatoren tot één index een grotere samenhang tot gevolg: de correlatie is hoger dan die tussen geluk en gezondheid met elke indicator afzonderlijk (zie bijlage 12.12).²⁰

Eenzelfde relatie is er tussen de leefsituatie en tevredenheid met delen ervan: een grotere tevredenheid gaat samen met een betere leefsituatie (zie tabel 12.11). De leefsituatie van mensen die een onderdeel met het hoogste cijfer waarderen, is echter minder goed dan van mensen die dat onderdeel iets lager waarderen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de mensen van 75 jaar of ouder: zij hebben over het algemeen een minder goede leefsituatie, maar zijn erg tevreden (zie bijlage 12.11). Zo waardeert bijvoorbeeld 16% van de oudste leeftijdsgroep hun woning met een 10, tegen 9% van de totale bevolking.

Tabel 12.11 Gemiddelde leefsituatie naar rapportcijfers voor onderdelen van de leefsituatie, 2002 (indexscores)

	< 5	6	7	8	9	10
woning	88	97	100	103	106	100
kennissenkring	86	93	101	103	106	101
woonomgeving	93	100	101	104	103	100
maatschappelijke positie	89	95	102	105	107	104
financiële middelen huishouden	88	96	101	105	106	107
opleiding	91	99	103	105	106	102
Nederlandse samenleving	97	103	104	102	98	88

Bron: CBS (POLS-SLI'02) SCP-bewerking

Het meest opvallend is de relatie tussen de leefsituatie en de tevredenheid met de Nederlandse samenleving. Eerst wordt de leefsituatie beter naarmate het rapportcijfer stijgt, maar na het cijfer 7 daalt zij. Dit wordt veroorzaakt doordat zowel ouderen als allochtonen (met beiden een relatief slechte leefsituatie) tevreden zijn over de Nederlandse samenleving.

Wanneer het algemeen geluksgevoel gebruikt wordt als samenvattend oordeel over iemands tevredenheid, mag verwacht worden dat geluk bepaald wordt door deelsatisfacties. Tegenover deze zogeheten *bottom-up* benadering staat het idee dat iemand tevreden is over onderdelen als hij in het algemeen gelukkig is (*top-down*). Om hierover helderheid te verschaffen, zijn eerst analyses gedaan waarmee bekeken is hoe groot de invloed van deelsatisfacties op geluk is.

Het blijkt dat de subjectief ervaren gezondheid de meeste invloed heeft op het algemene geluksgevoel: iemand die zich gezond voelt, is gelukkiger dan iemand die

zich gezond voelt (zie tabel 12.12). Ook de tevredenheid met de kennissenkring en de maatschappelijke positie zijn nog enigszins van belang, maar een groot deel van het geluk kan niet verklaard worden door deelsatisfacties.

Vervolgens is de analyse omgedraaid om te bekijken in hoeverre geluk van invloed is op de deelsatisfacties. Naast geluk worden ook de overige satisfacties in de analyse meegenomen. Het resultaat is hetzelfde: de verbanden zijn niet sterk en de verschillende satisfacties dragen maar weinig bij aan geluk.

Tabel 12.12 Invloed van deelsatisfacties op een algemeen geluksgevoel en omgekeerd (bèta's uit regressieanalyse)

	geluk wordt beïnvloed door	invloed van geluk op betrokken deelsatisfactie (tussen haakje het percentage verklaarde variantie)
subjectief ervaren gezondheid	.26	.28 (15)
tevredenheid met woning	.05	.05 (34)
tevredenheid met woonomgeving	n.s.	n.s. (33)
tevredenheid met financiële situatie huishouden	.11	.10 (24)
tevredenheid met kennissenkring	.12	.12 (20)
tevredenheid met maatschappelijke positie	.12	.10 (36)
tevredenheid met opleiding	.08	.08 (19)
tevredenheid met samenleving	-.03	n.s. (14)
tevredenheid met regering	n.s.	n.s. (8)
verklaarde variantie	21%	

Bron: CBS (POLS-SLI'02) SCP-bewerking

Deze analyses geven geen uitsluitsel over de juistheid van de *bottom-up* of *top-down* benadering (overigens wordt dit in ander onderzoek ook niet gevonden).²¹ Er is tot nu toe uitsluitend gekeken naar de invloed van subjectieve oordelen op elkaar. Het zou natuurlijk kunnen dat de subjectieve oordelen niet zozeer door elkaar, als wel door de objectieve situatie wordt beïnvloed. Om dit te bekijken zijn de acht terreinen van de leefsituatie toegevoegd aan de bovenstaande analyses. Het blijkt echter dat ook zij nauwelijks toegevoegde waarde hebben, noch voor geluk noch voor tevredenheid met de verschillende onderdelen (in bijlage 12.13 staan de resultaten volledig vermeld).²²

Hierop zijn twee uitzonderingen, waarvan de eerste voor de hand ligt: de objectieve gezondheidssituatie is het meest van invloed op de ervaren gezondheid. Verder wordt de tevredenheid met de kennissenkring vooral bepaald door iemands sociale en maatschappelijke participatie.

Uit ander onderzoek is bekend dat geluk vooral een relatie heeft met persoonlijke eigenschappen (zoals een positief zelfbeeld) en bijvoorbeeld met het hebben van een vaste partner en vrienden (Veenhoven 2002).

12.6 Met wie ging het beter en met wie ging het slechter?

Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking voelt zich gelukkig en is tevreden over de persoonlijke levenssfeer. Toch ging het met de een beter dan met de ander. Net als in de vorige editie van *De sociale staat van Nederland* wordt dit hoofdstuk afgesloten met een overzicht van ‘winnaars’ en ‘verliezers’.

De voornaamste conclusie uit 2001 geldt ook nu: de leefsituatie van de meeste Nederlanders is de afgelopen jaren verbeterd. Een belangrijke factor daarbij is dat minder mensen in een maatschappelijke achterstandspositie verkeren. Als gevolg van de economische voorspoed tot 2002 hebben meer mensen werk gevonden, waarmee eveneens het inkomen steeg (zie ook hoofdstuk 3 en 4). Ook liet de ontwikkeling van het onderwijsniveau een stijgende lijn zien (zie ook hoofdstuk 2). Deze belangrijke hulpbronnen hebben mensen in staat gesteld hun situatie te verbeteren.

Als gevolg van de gestegen inkomens konden meer mensen duurzame consumptiegoederen aanschaffen. Vooral achterstandsgroepen profiteerden en haalden hun achterstand (deels) in. Daarnaast verbeterde de woonsituatie en konden meer mensen zich een vakantie veroorloven.

Dat de leefsituatie verbeterde, is ook te zien in het percentage mensen waarvan de leefsituatie slecht kan worden genoemd.²³ In 2002 verkeerde nog 13% in een slechte leefsituatie, terwijl dat in 1990 19% was. Daarnaast is het percentage mensen met een goede leefsituatie gestegen van 14% in 1990 tot 19% in 2002.

Een samenvattend overzicht van de samenstelling van de groep met een goede en met een slechte leefsituatie is te vinden in tabel 12.13. Daaruit blijkt dat de samenstelling van beide groepen aan verandering onderhevig is (een uitgebreid overzicht is te vinden in bijlage 12.14). Zo behoorde van de mensen met een slechte leefsituatie 63% tot de laagste inkomensgroep in 2002. Ten opzichte van 1990 is dit een stijging van 12 procentpunten. Daarnaast nam na 1990 het aandeel ouderen toe binnen de groep met een slechte leefsituatie, evenals het aandeel laagopgeleiden, niet-werkenden, alleenstaanden en eenoudergezinnen.

Als echter de meest recente ontwikkelingen worden bekeken (tussen 1999 en 2002), dan is de conclusie dat het merendeel van deze groepen een inhaalslag heeft gemaakt.²⁴

Tussen 1999 en 2002 ging het minder goed met:

- de mensen met de hoogste inkomens, wier aandeel in de groep met een slechte leefsituatie steeg van 0% naar 2%;
- de 35-44-jarigen: hun aandeel in de groep met een slechte leefsituatie steeg van 11% naar 13%;
- de mensen met een lagere beroepsopleiding: hun aandeel steeg van 18% tot 25% in de groep met een slechte leefsituatie.

Tabel 12.13 Samenstelling van de groep met een goede en met een slechte leefsituatie, 1990-2002 (in procenten, verticaal gepercentageerd); tussen haakjes het betrokken aandeel in de bevolking, 2002 (in procenten)

	slechte leefsituatie			goede leefsituatie		
	1990	1999	2002	1990	1999	2002
allen	19	16	13	14	18	19
laagste 20% inkomen	51	62	63	3	3	3
hoogste 20% inkomen	5	0	2	43	47	48
18-24 jaar (11)	9	3	3	21	14	13
25-34 jaar (19)	14	9	7	16	20	18
35-44 jaar (21)	11	11	13	28	28	31
45-54 jaar (19)	10	10	8	25	24	23
55-64 jaar (14)	14	15	14	8	12	13
65-74 jaar (10)	19	23	21	3	3	3
≥ 75 jaar (7)	24	30	34	0	0	0
lager onderwijs (17)	47	60	53	3	3	3
lbo (16)	25	18	25	24	9	6
mavo, vwo-3 (9)	-	6	5	-	10	8
havo, vwo, mbo (34)	21	13	13	46	42	38
hbo, universiteit (24)	7	3	5	27	37	45
werkt 12 uur of meer (59)	25	16	15	72	77	77
werkt niet (36)	78	82	83	28	16	16
rest van het land (71)	-	57	63	-	78	77
G21 (16)	-	18	20	-	15	14
G4 (13)	-	25	17	-	7	10
Nederlander (87)	-	81	79	-	93	91
niet-westerse allochtoon (6)	-	11	13	-	1	2
westerse allochtoon (8)	-	8	8	-	6	8

(Leesvoorbeeld: van de mensen met een slechte leefsituatie behoort 63% tot de 20% laagste inkomens)

Bron: CBS (DLO/POLS'90-'02) SCP-bewerking

Van al deze groepen verslechterde de leefsituatie, niet alleen in relatieve, maar ook in absolute termen. Overigens behoren mensen met de hoogste inkomens en de 35-44-jarigen ook nu nog tot de groepen met de beste leefsituatie.

Tussen 1999 en 2002 verbeterde de leefsituatie zich het meest voor:

- de mensen met de laagste inkomens,
- de niet-werkenden,
- de mensen van 55-74 jaar,
- de inwoners van de vier grote steden,
- de allochtonen, met name de niet-westerse allochtonen.

De conclusie is dat de leefsituatie vooral verbeterde voor groepen die nogal eens met achterstand te maken hebben. Tussen 1999 en 2002 hebben zij een inhaalslag weten te maken en zijn de verschillen met hun tegenpolen verkleind.

Of dat met de huidige economische teruggang zo blijft, zal moeten blijken. Na de economische crisis van begin jaren tachtig waren het immers deze groepen, aangevuld met de middeninkomens en de 25-34-jarigen, voor wie de recessie zich het meest deed gelden: hun leefsituatie verslechterde tussen 1980 en 1983. Het zal een opgave zijn om de winst die ze de laatste jaren boekten, vast te houden.

Noten

- 1 Het combineren van de indicatoren tot één index op statistische wijze gebeurt uit pragmatische overwegingen. Hiertoe wordt gebruikgemaakt van zogeheten overals, waarmee de gewichten worden bepaald. De scores op de eerste dimensie worden getransformeerd tot een indexcijfer met de waarde 100 voor 1997 (en een standaardafwijking in datzelfde jaar van 15). Meer informatie hierover is te vinden in de *Sociale en culturele verkenningen van 1998 en 1999* (SCP 1998, 1999).
- 2 Hierbij moet worden aangetekend dat de leefsituatiegegevens verzameld worden via enquêtes 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 tot stand komen. Dit betekent dat de situatie van de meest kwetsbare groepen (zoals dak- en thuislozen) niet wordt meegenomen.
- 3 Door wijzigingen in de enquête en de manier van ondervragen zouden de gegevens van voor 1994 niet meer vergelijkbaar zijn met die van na 1997. Om toch een tijdreeks te kunnen weergeven is ervoor gekozen de index voor beide jaren op 100 te stellen voor Nederland als geheel.
- 4 De teruggang van de economie die zich begin 2002 aankondigde (zie hoofdstuk 4) is in de meest recente cijfers voor de leefsituatie (van 2002) nog niet terug te vinden.
- 5 Zie ook Breedveld (2003: 80-81).
- 6 In hoofdstuk 5 wordt gesproken over nauwelijks veranderende psychosociale klachten. Daarbij gaat het om last hebben van onder meer eenzaamheid, verveling en zich van streek voelen (de Affect Balance Scale). In dit hoofdstuk wordt een andere schaal gebruikt (de VOEG-score), waarbij het gaat om algemene klachten als zich duizelig voelen, hoofdpijn hebben en niet uitgerust opstaan.
- 7 De lage-inkomensgrens is 10.092 euro in 2002.
- 8 Deze trends worden bevestigd door CBS-onderzoek naar de dagrecreatie (CBS, Statline). Tussen 1996 en 2002 stijgt bijvoorbeeld het bioscoop-, museum-, theaterbezoek in alle groepen, behalve in de hoogste inkomensgroep, waar het daalde.
- 9 Het combineren van arbeid en zorgtaken komt vooral voor onder tweeverdieners met jonge kinderen (Breedveld en Van den Broek 2001: 124). Het is aannemelijk dat veel van de tweeverdieners tot de hoogste inkomensgroep behoren. Met de gegevens van het CBS is dit echter niet na te gaan.
- 10 De achterstandsindex werd voor het eerst gepresenteerd in 1999 (SCP 1999). Meer precies zijn de volgende indicatoren opgenomen: geen of minder dan 12 uur werk per week, inkomen minder dan 10.092 euro en opleiding lager dan mavo, vwo-3 niveau. Doordat de index een optelsom is, kan de score variëren van 0 (geen achterstand) tot 3 (maximale achterstand). De score van ouderen loopt van 0 tot 2. Omdat de gegevens pas vanaf 1997 beschikbaar zijn, kan over de ontwikkeling voor die tijd niets worden gezegd.
- 11 De relatief slechte leefsituatie in Zeeland komt vooral door een oververtegenwoordiging van ouderen (die bovendien een lage opleiding hebben en minder vaak werken).
- 12 Dat het vrijwilligerswerk in de grote steden is gestegen, blijkt ook uit onderzoeken van de gemeenten zelf. Uit de Amsterdamse Burgermonitor 2002 (O+S 2002: 47) blijkt dat het vrijwilligerswerk is gestegen tussen 2000 en 2002, van

- 20% naar 26% . Ook in Den Haag nam het percentage vrijwilligers toe tussen 2000 en 2002, van 36% tot 42% (Projectbureau GSB 2003: 60). In Utrecht is dit juist, licht, gedaald (Gemeente Utrecht 2003).
- 13 Uit de Rotterdamse VrijtijdsOmnibus blijkt dat de sportbeoefening is gestegen. In Den Haag blijkt hetzelfde uit de Haagse Leefbaarheidsmonitor 2002 (tussen 2000 en 2002 steeg het percentage sporters van 46% tot 50%, p. 59). Het is nog te vroeg om hieruit af te leiden dat de Breedtesportimpuls succes heeft gehad (zie ook Breedveld 2003: 49).
- 14 Met de drie hulpbronnen is nu een factoranalyse gedaan op buurtniveau, waaruit één factor ontstond met een verklaarde variantie van 56%. De bijdrage van de drie indicatoren is: opleiding: 0,44; arbeidsmarktpositie: 0,87; inkomen: 0,87. Met name de bijdrage van de opleidingsindicator verschilt van die in de analyse uit 2001. Dat komt doordat veel minder mensen werkloos zijn. De relatie tussen de arbeidsmarktpositie en inkomen is daarmee sterker geworden. Overigens is in de analyses gewerkt met een index die berekend is op alle Nederlandse postcodegebieden. Het blijkt dat de gemiddelde achterstand in de wijken waar de respondenten voor dit onderzoek wonen, groter is dan gemiddeld in Nederland.
- 15 Opgemerkt moet worden dat er in de gegevens die geanalyseerd zijn, slechts weinig respondenten per buurt aanwezig zijn.
- 16 We maken onderscheid tussen mensen met een goede en mensen met een slechte leefsituatie. Om te bepalen of die groep groter wordt of kleiner en om te kijken of er veranderingen optreden in de samenstelling van de groep, is gekozen voor vaste grenzen. Een slechte leefsituatie wordt gedefinieerd door een index-score van minder dan 85 punten (gelijk aan de standaardafwijking in het basisjaar 1997). Een goede leefsituatie betreft een score van 115 punten of meer.
- 17 Hoewel er een positief verband is tussen de leefsituatie en de woon-omgevingskwaliteit, is de correlatie-coëfficiënt slechts 0,11.
- 18 De index voor overlast bestaat uit: fietsdiefstal, diefstal uit de auto, beschadiging / vernieling / diefstal van de auto, inbraak in woningen, agressief verkeersgedrag, aanrijdingen, rommel op straat, vernielingen van telefooncellen 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. Deze veertien items worden omgevormd tot een 10-puntsschaal.
- 19 Een andere vraag naar algemene tevredenheid is 'In welke mate bent u tevreden met het leven dat u op dit moment leidt?' Ook daarin is tussen 1997 en 2002 geen verandering waar te nemen. In zowel 1997 als 2002 was 8% buitengewoon tevreden en 4% niet zo tevreden.
- 20 Er is een uitzondering: de samenhang tussen de subjectief ervaren gezondheid en de gezondheidsindicatoren is sterker dan tussen de gezondheidsindicatoren en de leefsituatie-index.
- 21 Zie bijvoorbeeld Schyns (2003) en Scherpenzeel en Saris (1996). In deze onderzoeken is bovendien op een meer geavanceerde wijze de causaliteit tussen algemeen geluk en deelsatisfacties onderzocht, zonder dat de conclusie anders is.
- 22 Als naast de deelsatisfacties en de leefsituatietreinen ook enkele achtergrondkenmerken worden meegenomen om het geluksgevoel te verklaren, komt er een effect van inkomen op geluk bij. Dit gaat ten koste van de invloed van de inkomensgerelateerde leefsituatietreinen wonen en bezit van consumptiegoederen.

- 23 Zie noot 14: Een slechte leefsituatie is een index van minder dan 85 punten, een goede is een score van 115 punten of meer.
- 24 Voor mensen ouder dan 75 jaar geldt dat hun aandeel in de groep met een slechte leefsituatie bleef stijgen. Andersom geredeneerd daalde het aandeel mensen met een slechte leefsituatie binnen de groep 75-plussers (zie bijlage 12.12). Deze paradox heeft te maken met de definitie van een slechte leefsituatie. Om door de tijd heen een toe- of afname te kunnen laten zien, en om ontwikkelingen binnen de samenstelling van de groep te volgen, is gekozen voor een vaste grens. Deze grens is gezet op een leefsituatiescore van 85 (gelijk aan eenmaal de standaardafwijking in het basisjaar 1997). Daarmee is het voor ouderen (die zelfs gemiddeld met een score van 77 ver onder deze grens zitten) veel lastiger om daaruit te stijgen. Ouderen maken weliswaar een positieve ontwikkeling mee, maar voor velen van hen blijft de score onder de 85. Aangezien andere leeftijdsgroepen eerder daarboven komen, stijgt het aandeel 75-plussers in de groep met een slechte leefsituatie.

Literatuur

- Boelhouwer, J. (2002). 'Geluk of gelijkheid?' In: *Sociale wetenschappen* (45) 2, p. 44-56.
- Breedveld, K. (red.) (2003). *Rapportage sport 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Breedveld, K. en A. van den Broek (red.) (2001). *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/5)
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2003). *De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2003 (SCP-publicatie 2003/8)
- Gemeente Utrecht (2003). *Utrecht Monitor 2003*. Utrecht: gemeente Utrecht.
- Mootz, M. en M. Konings-van der Snoek (1990). *De mate van welzijn. Verdeling en concentraties van welzijnsaspecten 1974-1989*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 79).
- O+S (2002). *Amsterdamse Burgermonitor 2002*. Amsterdam: Het Amsterdamse bureau voor onderzoek en statistiek.
- Projectbureau GSB (2003). *Leefbaarheids- en veiligheidsmonitor Den Haag 2002*. Den Haag: Projectbureau GSB gemeente Den Haag
- Scherpenzeel, A.C. en W.E. Saris (1996). 'Causal direction in a model of life satisfaction: the top-down / bottom-up controversy'. In: *Social Indicators Research* (38) p. 161-180.
- Schyns, P. (2003). *Income and life satisfaction. A cross-national and longitudinal study*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- SCP (1998). *Sociale en culturele verkenningen 1998*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (SCP-cahier 149).
- SCP (1999). *Sociale en culturele verkenningen 1999*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier (SCP-cahier 157).
- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).
- Veenhoven, R. (2002). 'Het grootste geluk voor het grootste aantal'. In: *Sociale wetenschappen* (45) 2, p. 1-43.

13 Opvattingen over het beleid

Jos Becker

- De waardering voor het overheidsbeleid is tussen 2000 en 2002 aanzienlijk verslechterd. De waardering voor de meeste voorzieningen is gelijk gebleven of gedaald. De mensen gingen vooral ongunstig denken over het werkgelegenheids- en het prijsbeleid. In 2000 was 77% in het algemeen tevreden met de regering, in 2002 was dat nog 59%. In 2000 vond 65% dat de overheid goed functioneerde. Dat percentage is in 2002 tot 35% geslonken.
- Niet alle Nederlanders voelen zich even sterk betrokken bij een aantal schokkende gebeurtenissen van de afgelopen jaren. Ongeveer 50% van de bevolking vertoont een lage betrokkenheid, 32% is middelmatig betrokken en 19% van de Nederlanders mag men als zeer betrokken beschouwen. De aanslag van 11 september 2001 op Manhattan en Washington leeft het meest onder de mensen. Daarop volgt de moord op Pim Fortuyn.
- De schokkende gebeurtenissen hadden weinig of geen invloed op het oordeel over de persoonlijke situatie. Het aantal Nederlanders dat zich zorgen maakt over het gezin, de gezondheid en de eigen toekomst, bleef tussen 2000 en 2002 ongeveer gelijk of nam af.
- Ondanks de slechte conjunctuur houden de Nederlanders vast aan vele voorzieningen van de quartaire sector en willen zij zelfs uitbreiding. De beheersing van de prijzen of de beheersing van de kosten van het levensonderhoud is een nieuwkomer onder de politieke prioriteiten van het publiek.
- Het draagvlak voor hogere uitkeringen van de sociale zekerheid is vanaf het eind van de jaren negentig afgenomen. In het huidige opinieklimaat doet wellicht de veronderstelling opgeld dat handhaving van de sociale zekerheid zich niet verdraagt met verdere verhoging van de uitkeringen.
- Een aantal gereserveerde of zelfs negatieve opvattingen over buitenlanders kreeg sinds ongeveer 1995 meer aanhang onder de bevolking. Huwelijkspartners voor migranten uit het land van herkomst zouden minder gemakkelijk toegelaten moeten worden.
- Ondanks de verharding van het klimaat wil de bevolking in meerderheid de politiek vluchteling toelaten. En een aanzienlijk deel van de bevolking vindt dat een illegaal mag blijven als hij hier al jaren heeft gewoond.

13.1 De stemming onder de bevolking

In de jaren die volgden op de publicatie van *De sociale staat van Nederland 2001*, is het sociale klimaat gekenmerkt geweest door onrust. De economie is verslechterd: in 2001 groeide het volume van het bruto binnenlands product met 1,3%, in 2002 met 0,2%. Tussen 2000 en 2003 daalde het consumentenvertrouwen aanzienlijk (CBS 2003). Er hebben zich opzienbarende gebeurtenissen voorgedaan, waaronder daden van het internationaal terrorisme, een politieke moord, maar ook een cafébrand met ernstige gevolgen. Niet al deze ontwikkelingen en incidenten hebben een verband met opvattingen over het overheidsbeleid. Niettemin is het te verwachten dat een klimaat van maatschappelijke onrust het beroep op de overheid versterkt, omdat de bevolking naar bescherming tegen risico's zoekt. Voorzover het periodieke onderzoek Culturele

veranderingen in Nederland (CV) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dit toelaat, worden hier enkele aspecten van de stemming onder het publiek belicht (16 jaar en ouder). Het veldwerk voor de peiling van 2002, waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, vond plaats van 17 oktober 2002 tot 26 januari 2003.

In 2002 hebben de ondervraagden aangegeven in hoeverre zij zich bij belangrijke incidenten van de laatste jaren betrokken voelen (tabel 13.1). De beantwoording is waarschijnlijk beïnvloed door ‘sociale wenselijkheid’. Mensen zullen immers niet gauw zeggen dat zij zich niets aantrekken van een schokkende gebeurtenis met veel slachtoffers. Als het antwoord ‘zeer betrokken’ luidt, zegt dat wellicht het meest over de houding van de respondent. De helft van de bevolking (51%) vertoont een lage betrokkenheid. Deze ondervraagden zeggen van geen enkele gebeurtenis dat zij zich er zeer betrokken bij voelen. De andere helft geeft blijk van een hogere mate van engagement: 18% rapporteert zeer hoge betrokkenheid bij één incident, 13% doet dat bij twee gebeurtenissen en 19% bij drie of meer van de mogelijkheden. Het engagement van 31% kan middelmatig worden genoemd en 19% is zeer betrokken. (Het kan voorkomen dat optelling van de gepresenteerde cijfers niet precies uitkomt op bijvoorbeeld 100; dit is het gevolg van afronding.)

Voor de incidenten afzonderlijk is het beeld als volgt. De epidemie van mond- en klauwzeer, de gekkekoelziekte en het NIOD-rapport over Srebrenica lijken in het bewustzijn van velen wat te zijn weggezaakt. Een grotere betrokkenheid blijkt er te bestaan bij de aanslag van de elfde september 2001 op de Twin Towers, bij de moord op Pim Fortuyn, bij de brand in Volendam en bij de vuurwerkcramp.

Tabel 13.1 De betrokkenheid bij schokkende gebeurtenissen, 2002 (in procenten)

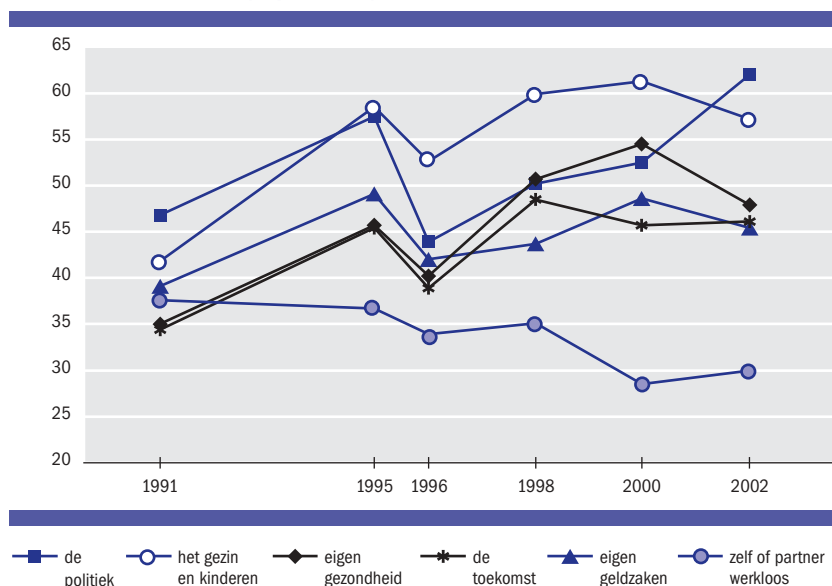
	zeer be- trokken	be- trokken	niet be- trokken	helemaal niet be- trokken	maakte geen indruk	totaal
de elfde september 2001	24	56	16	3	1	100
de moord op Pim Fortuyn	23	50	21	5	1	100
de cafébrand te Volendam	20	56	19	4	1	100
de vuurwerkcramp te Enschede	17	59	19	4	1	100
de MKZ-crisis	16	45	30	7	2	100
het optreden van BSE (Creutzfeldt-Jakob)	13	45	34	7	2	100
het NIOD-rapport Srebrenica	8	36	42	11	3	100

Bron: SCP (CV'02)

Zijn de mensen zich tegen de achtergrond van economische teruggang en opzienbarende actualiteit meer zorgen gaan maken over de samenleving en vooral over hun persoonlijke situatie? Volgens figuur 13.1 is een aantal zorgen tussen 1991 en 2002 in het algemeen toegenomen, maar toch vooral in de eerste helft van deze periode. De plotselinge daling in het jaar 1996 valt moeilijk te verklaren. (De bijbehorende cijfers

zijn vermeld in bijlage 13.1). De ongerustheid over de politiek en het gezin is het duidelijkst gestegen, respectievelijk van 47% in 1991 naar 62% in 2002 en van 42% naar 58%. Het aantal mensen met zorgen over de eigen geldzaken is het minst gestegen, van 39% naar 45%. De zorgen over mogelijke werkloosheid bleven tussen 2000 en 2002 vrijwel gelijk: in 2000 maakte 29% zich zorgen, in 2002 30%. Dit is opvallend omdat de feitelijke werkloosheid toenam. Deze mening reageert echter in geringe mate op de feitelijke werkloosheid. Het aantal werklozen kan op zichzelf hoog zijn, maar blijft toch laag in vergelijking met de omvang van de werkende beroepsbevolking, zodat de 'trefkans' gering is. Alleen als de werkloosheid een zeer hoog niveau bereikt, gaat men er zich meer zorgen over maken (SCP 1996: 470).

Figuur 13.1 Aandeel van de bevolking met zorgen over bepaalde onderwerpen, 1991-2002 (in procenten)



Bron: SCP (CV'91-'02)

Het valt op dat van 2000 op 2002 – de jaren dat de Nederlandse samenleving flink door elkaar geschud werd – de zorgen op hetzelfde niveau bleven of zelfs daalden. Bij het onderwerp politiek trad nog een stijging op, van 53% naar 62%. Politieke toestanden werden daardoor in 2002 de belangrijkste van de onderzochte zorgen. Afgezien daarvan hebben de incidenten van tabel 13.1 geen negatief effect gehad op het oordeel over risico's in de persoonlijke situatie. Enerzijds is dit begrijpelijk omdat mensen in het algemeen gevaren onderkennen, maar onwillig zijn om toe te geven dat zij zelf slachtoffer zouden kunnen worden, de zogenoemde dissonantiereductie. Anderzijds zou men toch verwacht hebben dat naar aanleiding van het uitbreken van veeziekten de zorgen over bijvoorbeeld de eigen gezondheid toegenomen zouden

zijn. Aandoeningen kunnen immers van het dier op de mens worden overgedragen (Creutzfeldt-Jakob) en de kwaliteit van het menselijk voedsel zou in het geding kunnen zijn. Sinds 1998 is deze bezorgdheid echter eerder iets afgenomen.

De mensen zijn dus in enige mate betrokken bij opzienbarende incidenten, maar voor hun persoonlijke situatie trekken zij er weinig consequenties uit. Alleen bij de zorgen over de politiek ligt een relatie voor de hand met de gebeurtenissen rond Pim Fortuyn en met andere incidenten en verwickelingen in de feitelijke politiek.

Een zeker optimisme te midden van een onrustbarende werkelijkheid blijkt eveneens uit de wijze waarop de Nederlanders hun eigen leven waarderen. In het onderzoek van 2002 plaatsten zij de kwaliteit van hun eigen leven twee keer op een ladder. De eerste keer deden zij dat voor het jaar 2002, de tweede keer beoordeelden zij, terugkijkend, hun leven drie jaar eerder in 1999. De ladder had tien sporten met als uitersten het best denkbare en het slechtst denkbare leven. De mogelijkheid om nog onder de laagste sport te scoren bestond eveneens. Er waren dus in totaal elf waarderingen mogelijk. In tabel 13.2 staat het cijfer 1 voor de minst gunstige beoordeling van het eigen leven en het cijfer 11 voor de meest gunstige. Over het algemeen hebben de mensen een vooruitgang in de kwaliteit van hun leven ervaren. In vergelijking met 1999 gaven zij hun leven in 2002 vaak een hogere waardering. Voor 1999 zette men de kwaliteit van zijn leven gemiddeld op bijna de achtste sport, voor 2002 was de gemiddelde plaatsing een halve sport hoger (tabel 13.2).

Tabel 13.2 Oordeel over het eigen leven in 2002 en, terugkijkend, over dat in 1999, 2002 (in procenten)^a

sport op de ladder	leven in 1999	leven in 2002
1 tot 5	9	5
6 en 7	22	18
8 en 9	57	57
10 en 11	13	21
totaal	100	100
gemiddeld oordeel	7,9	8,4

a 1 = minst gunstig, 11 = meest gunstig.

Bron: SCP (CV'02)

De verschillen tussen de beoordeling van het leven in 2002 en in 1999 geven bij elke respondent aan of hij (of zij) er voor zijn gevoel op vooruit- of achteruit is gegaan of gelijk is gebleven. 36% van de ondervraagden plaatste zich in beide beoordelingen op dezelfde sport. 22% zette het leven van 2002 op een lagere sport dan dat van drie jaar eerder. Deze ondervraagden waren er dus in hun gevoel op achteruitgegaan. Volgens 42% was er van een vooruitgang sprake, want zij gaven voor 2002 juist een hogere waardering dan voor 1999.

Het besef van vooruitgang of achteruitgang hangt niet samen met het geslacht van de ondervraagde en evenmin met diens inkomen. Er valt wel een samenhang met leeftijd en met opleiding te constateren (tabel 13.3). Mensen van boven de 50 jaar vinden vaker dat zij erop achteruitgaan dan 16-30-jarigen. Lager opgeleiden rapporteren vaker achteruitgang dan hoger opgeleiden. Het laatste resultaat is toe te schrijven aan het feit dat de lager opgeleiden gemiddeld ouder zijn, want als in de analyse de leeftijd constant wordt gehouden, verdwijnt het verschil in beoordeling naar opleiding. Het zijn dus vooral de ouderen die, terugkijkend, hun tegenwoordige leven lager waarderen. Zij hebben hierbij waarschijnlijk gedacht aan de fysieke en sociale problemen die met het ouder worden samengaan. Men zou hieruit mogen afleiden dat mensen de kwaliteit van hun persoonlijke leven beoordelen op grond van hun persoonlijke omstandigheden en niet met het oog op onrustbarende incidenten in de samenleving. Dat zijn geen persoonlijke trauma's. Mensen nemen er kennis van, vinden zich erover op, tonen betrokkenheid, maar uiteindelijk werken zulke 'sociale schokken' niet werkelijk diep door in de beleving van de persoonlijke omstandigheden.

Tabel 13.3 Het oordeel over de kwaliteit van het eigen leven naar leeftijd en naar opleiding, in 2002 ten opzichte van 1999 (in procenten)

	leeftijd			opleiding			
	16-30 jaar	31-50 jaar	≥ 51 jaar	laag	midden	hoog	allen
gaat achteruit	17	22	24	26	22	19	22
blijft gelijk	29	32	45	40	37	34	36
gaat vooruit	54	46	31	35	40	47	42

Bron: SCP (CV'02)

13.2 Wensen voor het beleid

Uitgaven voor voorzieningen

De Nederlanders zijn in de jaren negentig in meerderheid van mening gebleven, dat de overheid over meer geld voor openbare voorzieningen zou moeten beschikken (tabel 13.4). Doorgaans betekent een inzinking van de economische conjunctuur dat de overheid het volgens het publiek zuiniger aan moet gaan doen (SCP 2001: 263-264). Tussen 2000 en 2002 is dat echter niet het geval, want ook in deze jaren verandert de instemming met deze mening niet. Hier ligt een verschil met eerdere perioden van economische teruggang.

Tabel 13.4 Steun voor de opvatting dat de overheid meer, minder of hetzelfde geld ter beschikking moet hebben voor openbare voorzieningen, 1991-2002 (in procenten)

	1991	1995	1996	1997	1998	2000	2002
(veel) meer	58	61	63	63	64	64	63
even veel	28	28	29	29	29	29	30
(veel) minder	14	10	8	8	6	7	7
totaal	100	100	100	100	100	100	100

SCP (CV'91-'02)

Wat er in de politiek belangrijk moet zijn

De Nederlanders willen dat de politiek bepaalde zaken voor hen persoonlijk en voor de samenleving aanpakt. De ondervraagden kregen zestien doelstellingen van de politiek voorgelegd en rangschikten deze op volgorde van belang; rangnummer 1 voor de meest belangrijke tot rangnummer 16 voor de minst belangrijke. Ter wille van het overzicht zijn in tabel 13.5 per onderwerp de aantallen respondenten samengeteld, die de rangnummers één tot en met vijf toekenden.

Tussen 2000 en 2002 zijn er in de top van de rangorde – de vijf hoogste prioriteiten – weinig veranderingen opgetreden. De handhaving van de orde en de bestrijding van de misdaad staan in 2002 nog steeds bovenaan, evenals in de voorafgaande jaren. Hetzelfde geldt voor de handhaving van de sociale zekerheid en van een stabiele economie. Daarnaast is de vrijheid van meningsuiting een belangrijke zaak gebleven. Aan deze vijf kan een samenleving, waarin persoonlijke relaties meer ruimte krijgen dan de mensen nu gewend zijn, worden toegevoegd (zesde item in tabel 13.5).

Onder de overige doelstellingen begint de bestrijding van de werkloosheid aan belang te winnen. Toen de werkloosheid daalde, nam de prioriteit die men aan dit beleid gaf, eveneens af. In 1992 was deze met 52% hoog, in 1998 (35%) en 2000 (25%) was zij duidelijk gedaald, maar in 2002 plaatste weer 30% van de ondervraagden het werkloosheidsbeleid bij de eerste vijf prioriteiten. Het publiek is de bescherming tegen prijsstijgingen meer gaan benadrukken: in 2000 kende 25% het prijsbeleid een belangrijke plaats toe, in 2002 was dat 32%. De sprong in 2002 houdt vanzelfsprekend verband met de inflatie – in 2001 zelfs 5,2% – en met vermoedens omtrent prijsopdrijving bij de invoering van de euro. Uit gegevens die nog volgen (tabel 13.7), blijkt overigens dat het publiek meer belang aan werkgelegenheid en redelijke prijzen hecht dan naar voren komt uit deze rangordening, waarin verschillende doeleinden met elkaar om een hoge plaats moeten concurreren).

Tussen 2000 en 2002 is het belang dat wordt toegekend aan een goed milieu, verder afgenomen. In 1992 vond 52% dit een belangrijke doelstelling, in de jaren daarna daalde het percentage tot 24% in 2002.

De resultaten van Culturele veranderingen in Nederland 2002 sporen vrij goed met een iets later gehouden onderzoek van de Rijksvoorlichtingsdienst (in juni 2003), een

peiling van de zogeheten Belevingsmonitor Rijksoverheid. Hoewel de voorgelegde items enigszins verschillen met die in het SCP-onderzoek, is de hoofdlijn van de conclusie toch dezelfde. De rapporteurs constateren dat de kwesties die burgers bezighouden, vaak in directe relatie staan met de eigen leefwereld of met de eigen zekerheid. Het gaat dan om gezondheid en voeding, en diverse vormen van veiligheid (RVD 2003: 5).

Tabel 13.5 Wat men in de politiek belangrijk vindt, 1992-2002 (in procenten)^a

	1992	1995	1998	2000	2002
de misdaad bestrijden	56	57	63	63	56
de orde handhaven	45	50	59	58	58
de sociale zekerheid op peil houden	46	50	53	55	54
de stabiliteit van de economie handhaven	52	49	50	50	54
de vrijheid van meningsuiting beschermen	42	45	46	43	47
de samenleving minder onpersoonlijk maken	31	33	44	44	43
de werkloosheid bestrijden	52	50	35	25	30
de milieuverontreiniging bestrijden	53	41	32	33	24
een hoge economische groei bevorderen	29	28	21	21	23
de invloed van ideeën op de samenleving belangrijker laten zijn dan geld	21	20	23	25	23
de prijsstijgingen tegengaan	29	26	20	25	32
de inspraak bij werken en wonen vergroten	15	16	18	19	17
de inspraak van de burgers vergroten	16	16	16	18	18
een goede opvang van allochtone immigranten	10	11	10	11	10
de steden en het platteland verfraaien	6	5	7	8	7
het leger versterken	4	4	4	3	5

a De percentages hebben betrekking op de eerste vijf plaatsingen uit een rangorde van 1-16, 1 = meest belangrijk en 16 = minst belangrijk.

Bron: SCP (CV'92-'02)

De enquêtevraag waarop tabel 13.5 is gebaseerd, is grotendeels dezelfde als de zogenoemde lange Inglehartschaal, waarmee men materialistische en postmaterialistische houdingen achterhaalt (Inglehart 1990: 83-103; SCP 2001: 272-273). Onder een materialistische houding wordt een gerichtheid op materiële zekerheid verstaan. Het postmaterialisme houdt een oriëntatie op zelfontplooiing in. Deze beide houdingen zouden eigen zijn aan generaties. De generatie van voor de Tweede Wereldoorlog zou nog overwegend materialistisch denken, de naoorlogse generatie zou meer postmaterialistisch georiënteerd zijn. Op de duur zou het materialisme plaatsmaken voor het postmaterialisme. Volgens tabel 13.6 is dat in de jaren negentig in elk geval nog niet gebeurd. De cijfers van 1993 zijn vrijwel dezelfde als die van 2000 en van 2002.

Tabel 13.6 Postmaterialisme en materialisme, 1993-2002 (in procenten)

	1993	1995	1996	1997	1998	2000	2002
materialisten	23	18	16	21	15	23	24
gemengd type	62	63	64	63	68	63	62
postmaterialisten	16	19	20	16	17	14	14

Bron: SCP (CV'93-'02)

Voorzieningen afzonderlijk

Tussen 2000 en 2002 is het beroep op een aantal onderdelen van het overheidsbeleid veranderd (tabel 13.7). De voorzieningen zijn verdeeld in drie rubrieken – basis-, onderwijs- en cultuurvoorzieningen – waarvan de samenstelling eerder is verantwoord (SCP 2001: 273-274). Bij het merendeel gaat het om veranderingen van zo'n vier procentpunten, meestal in de richting van 'meer beleid'. Er zijn enkele uitzonderingen op dit beeld. Bij de zorg ging het aandeel van de bijval voor 'meer aan doen' tussen 2000 en 2002 van 88% naar 79%, een verschil van negen procentpunten. Het hoge percentage van 88 weerspiegelt overigens waarschijnlijk de publiciteitsgolf rond de wachtlijsten. Desondanks bleef er grote behoefte bestaan aan zorg en aan ordehandhaving. Het verlangen naar meer beleid voor de opvang van buitenlanders nam wat toe, van 24% in 2000 naar 31% in 2002, maar lijkt op wat langere termijn, na 1995, toch stabiel te zijn gebleven.

De echte uitschieters zijn te vinden bij het prijsbeleid en het werkgelegenheidsbeleid. De instemming met een intensiever beleid om de kosten van het levensonderhoud in de hand te houden, is gestegen van 44% in 2000 tot 67% in 2002. In 2000 vond 21% dat het werkgelegenheidsbeleid voor uitbreiding vatbaar was, in 2002 was dat 46%. In beide gevallen bedragen de veranderingen meer dan twintig procentpunten. De oorzaken laten zich gemakkelijk raden. Feitelijke prijsstijgingen en feitelijke groei van de werkloosheid zijn er debet aan.

Tabel 13.7 Steun voor de opvatting dat de overheid te weinig aan diverse voorzieningen doet, 1995-2002 (in procenten)

	1995	1996	1997	1998	2000	2002
basisvoorzieningen						
zorg	65	73	81	79	88	79
orde handhaven	71	71	76	80	75	79
leefbaarheid grote steden	54	53	52	59	51	56
kosten levensonderhoud	43	48	42	33	44	67
sociale zekerheid	46	59	49	43	39	43
werkgelegenheid	64	57	43	28	21	46
onderwijs						
algemeen vormend onderwijs	37	37	38	39	50	54
beroepsonderwijs	39	37	40	36	45	49
cultuur						
milieu	46	46	49	45	43	47
vrije tijd: sport	26	23	25	22	25	26
opvang buitenlanders	25	31	28	34	24	31
cultuur: concert, toneel	23	19	18	16	20	23
kinderopvang					46	43

Bron: SCP (CV'95-'02)

Bevolkingscategorieën verschillen in de nadruk, die zij op het ene of het andere beleid leggen. Volgens tabel 13.7 komen de verlangens van de bevolking vooral op het terrein van de basisvoorzieningen duidelijk naar voren. De desbetreffende percentages zijn hoog te noemen. De opvattingen over deze voorzieningen zijn gedifferentieerd naar een aantal persoonsgegevens, zodat er inzicht ontstaat in de spreiding van verlangens over de bevolking. De mening over het algemeen vormend onderwijs is toegevoegd (tabel 13.8-tabel 13.10). De tabellen bevatten alleen de specificatie van de significante verbanden.

De opvattingen over het prijsbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en de sociale zekerheid zijn verbonden met de sociaal-economische status van de respondent, vooral met zijn inkomen (tabel 13.8). Van de ondervraagden met de laagste inkomens wilde in 2002 76% bescherming tegen prijsstijgingen, tegen 54% van de respondenten met de hoogste inkomens. Het laatstgenoemde aandeel – meer dan 50% – lijkt overigens toch niet te verwaarlozen. 76% van de relatief laag betaalden wilde meer inspanning voor het werkgelegenheidsbeleid, tegenover 36% van de ontvangers van hogere inkomens. Van de mensen met een laag inkomen wilde 50% meer inspanning voor de sociale zekerheid, onder de respondenten met een hoog inkomen was dat 32%.

Tabel 13.8 Meer doen aan het prijsbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en de sociale zekerheid naar het niveau van het brutogezinsinkomen, 2002 (in procenten)^a

	laag	midden	hoog	allen
prijsbeleid	76	66	54	67
werkgelegenheidsbeleid	57	40	36	45
sociale zekerheid	50	40	32	42

a laag = 37,5%-groep met de laagste inkomens; midden = 37,5%-groep met de middeninkomens; hoog = 25%-groep met de hoogste inkomens.

Bron: SCP(CV'02)

Het onderwijsniveau van de respondent is van betekenis voor zijn mening over de ordehandhaving en over het beleid voor het algemeen vormend onderwijs (tabel 13.9). Lager opgeleiden bekommeren zich wat meer om de ordehandhaving dan de hoger opgeleiden. Vooral de hoger opgeleiden willen meer beleid voor het algemeen vormend onderwijs.

Tabel 13.9 Meer doen aan ordehandhaving en aan het algemeen vormend onderwijs naar opleidingsniveau, 2002 (in procenten)

	basis	mulo/mavo	havo/vwo	hbo/ universiteit	allen
ordehandhaving	84	85	77	70	79
algemeen vormend onderwijs	48	54	51	61	54

Bron: SCP(CV'02)

De meningen over het beleid voor de orde, de zorg en de leefbaarheid van de steden verschillen vooral tussen jongeren en ouderen (tabel 13.10). Nederlanders ouder dan 50 jaar willen in alle drie gevallen meer beleid zien. De vrouwen bekommeren zich wat meer dan de mannen om de orde en om de zorg. In het oordeel over de leefbaarheid in de steden verschillen de beide seksen vrijwel niet in hun oordeel.

Tabel 13.10 Meer doen aan ordehandhaving, zorg en leefbaarheid van grote steden naar geslacht en leeftijd, 2002 (in procenten)

	man	vrouw	16-30 jaar	31-50 jaar	≥ 51 jaar	allen
ordehandhaving	76	82	70	80	84	79
zorg	75	83	69	81	82	79
leefbaarheid steden	54	57	40	55	66	56

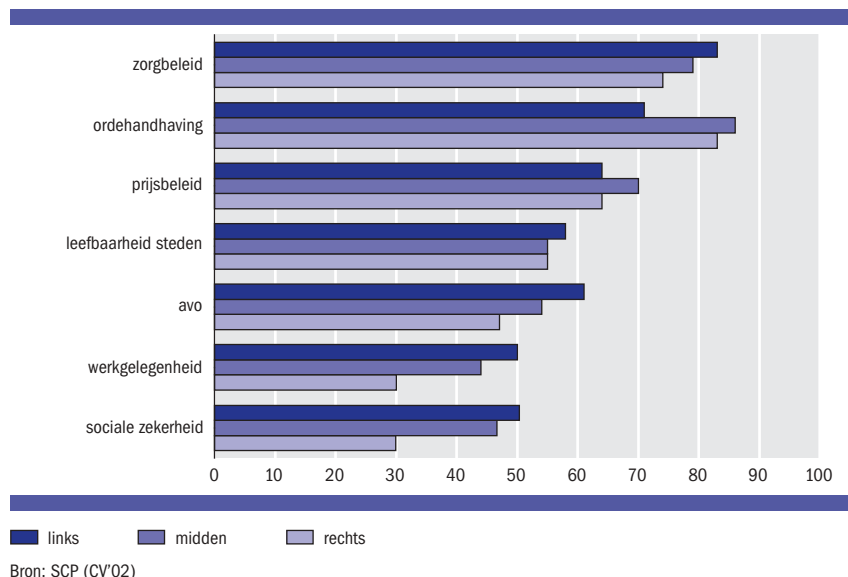
Bron: SCP(CV'02)

De groepen ondervraagden, die politiek op links, het midden of rechts georiënteerd zijn, verschillen vooral in hun verlangens op de terreinen van de sociale zekerheid en het werkgelegenheidsbeleid (figuur 13.2) Zo wenste in 2002 50% van de linksgeoriënteerden meer beleid voor de sociale zekerheid. Degenen die op het centrum zijn gericht, namen bijna even vaak dit standpunt in (47%). Van de politiek rechtsen echter wilde 30% hiervoor meer beleid zien. De meningen over het werkgelegenheidsbeleid laten ongeveer hetzelfde beeld zien.

De verschillen bij het onderwijsbeleid zijn minder groot, maar hebben nog wel betekenis. Links wil hiervoor meer inspanning dan rechts. In de meningen over het prijsbeleid en de leefbaarheid in de steden treden er vrijwel geen verschillen naar politieke richting aan den dag. Beteugeling van de prijzen ontmoet wellicht wat meer steun bij het politieke midden.

De politieke oriëntatie nuanceert meningen over de zorg en over de ordehandhaving weer wel. De adhesie voor meer zorg is onder rechtsgeoriënteerden met 74% aan de lage kant. De instemming met krachtiger ordehandhaving is bij links met 71% naar verhouding gering. Ter vergelijking zij vermeld dat 83% van links meer zorg wil en 86% van rechts meer ordebeleid geëffectueerd wil zien. Enerzijds zijn er hier verschillen in denken tussen politieke categorieën aanwijsbaar. Anderzijds komt het verlangen naar meer zorg en naar meer orde niet onder de 70%, welke politieke richting men ook beschouwt. Ondanks enige nuancering, mag men van een algemeen gevoelde behoefte blijven spreken.

Figuur 13.2 Steun voor meer doen aan een aantal soorten beleid naar politieke oriëntatie, 2002 (in procenten)



13.3 Waardering voor het overheidsbeleid

Vorzieningen

De ondervraagden kenden de eerdergenoemde voorzieningen een rapportcijfer toe, dat loopt van één (zeer onvoldoende) tot tien (uitmuntend). Tabel 13.11 geeft alleen het aandeel respondenten weer dat minimaal ruim voldoende gaf (de cijfers zeven tot en met tien). Bijlage 13.2 bevat eveneens de gegevens voor het oordeel onvoldoende (één tot en met vijf) en voldoende (het cijfer zes).

De overheid heeft in 2002 een slecht rapport van het publiek gekregen. Voor vrijwel alle voorzieningen waren de rapportcijfers lager dan die van 2000. Vooral het werkgelegenheidsbeleid en het prijsbeleid worden lager gewaardeerd. In 2000 – toen de Nederlandse werkgelegenheid er nog goed voorstond – gaf 62% van de bevolking het cijfer zeven of hoger voor het corresponderende beleid. In 2002 is dat percentage gehalveerd en heeft nog maar 31% een hoge waardering over voor hetgeen de overheid presteerde. De aanhang voor een ruime voldoende of hoger voor het prijsbeleid is teruggelopen van 31% naar 14%. Een duidelijke teruggang valt verder te constateren in de waardering van het beleid voor de leefbaarheid van de grote steden (van 26% naar 17%), de ordehandhaving (van 21% naar 13%), het milieu (van 38% naar 28%) en de opvang van buitenlanders (van 36% naar 24%).

Tabel 13.11 Aandeel van de bevolking dat het beleid als ruim voldoende of hoger waardeert, met rapportcijfer 7-10, 1995-2002 (in procenten)

	1995	1997	1998	2000	2002
basisvoorzieningen					
werkgelegenheid	20	40	54	62	31
sociale zekerheid	35	35	36	40	34
kosten levensonderhoud	30	32	37	31	14
leefbaarheid grote steden	24	26	23	26	17
orde handhaven	22	20	17	21	13
zorg: bejaarden, ziekenhuizen	27	19	17	13	17
onderwijs					
algemeen vormend onderwijs	46	45	41	35	31
beroepsonderwijs	47	48	48	40	35
cultuur en overige vrije tijd					
sport	45	47	43	44	39
milieu	33	32	34	38	28
opvang buitenlanders	38	34	30	36	24
cultuur: concert, toneel	41	39	42	36	34
kinderopvang				30	31

Bron: SCP (CV'95-'02)

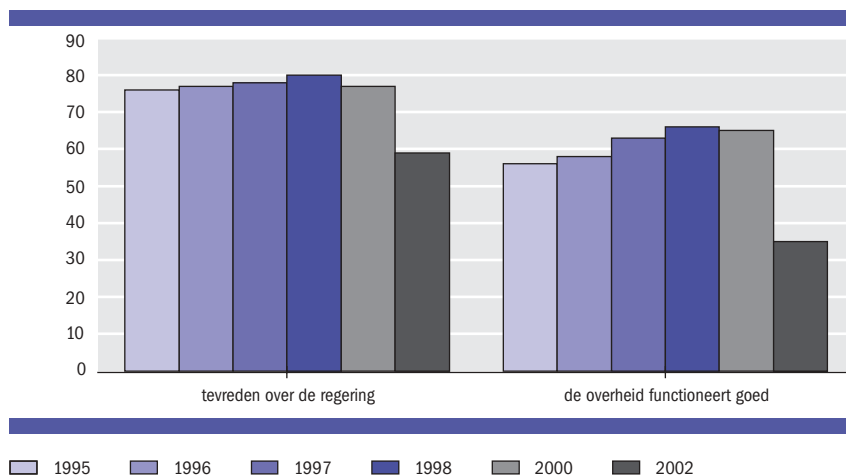
De algemene tevredenheid

De toegenomen vraag naar beleid en de afgenomen waardering ervoor komen samen in het algemene oordeel over de regering en het functioneren van de overheid.

Tussen 1995 en 1998 lag de bijval voor een positieve waardering voor beide op een hoog niveau en steeg nog enigszins (figuur 13.3). Tussen 1998 en 2000 lijkt er een geringe daling op te treden, maar daarna is het beeld sterk veranderd. In 2000 was 77% in het algemeen tevreden met de regering, in 2002 had 59% een positief oordeel. De daling bedraagt achttien procentpunten. De verandering in het oordeel over het functioneren van de overheid was nog groter. In 2000 vond 65% van de bevolking dat de overheid het goed deed, in 2002 is dat geslonken tot 35%: een verschil van dertig procentpunten. De mensen werden op korte termijn ontevredener over de Nederlandse regering. Het idee dat de overheid de problemen in de samenleving niet aan kan, inefficiënt werkt of 'er een rommeltje van maakt', won aanzienlijk veld.

Enkele resultaten van de Belevingsmonitor Rijksoverheid doen vermoeden dat er in de eerste helft van 2003 nog geen duidelijk positieve wending in de oordelen is opgetreden. De metingen zijn niet volledig vergelijkbaar met die uit Culturele veranderingen in Nederland, maar het negatieve karakter van de oordelen valt sterk op. Volgens dit onderzoek van de Rijksvoorlichtingsdienst had 43% van de Nederlandse burgers in juni 2003 vertrouwen in de Nederlandse regering. In februari was dat nog 51%, in mei was het 36%. Verder vond 37% dat de regering over het algemeen een adequaat beleid voert. Dit percentage was in vergelijking met mei onveranderd. 24% beoordeelde de informatie en communicatie van de overheid positief. De percentages liggen in dezelfde orde van grootte als de uitkomsten van het onderzoek Culturele veranderingen. Volgens dit SCP-onderzoek was 35% van mening dat er van een bevredigend functioneren sprake is (RVD 2003: 5).

Figuur 13.3 Algemene tevredenheid met de overheid, 1995-2002 (in procenten)



Bron: SCP (CV'95-'02)

Onder welke categorie Nederlanders is de onvrede nu het sterkst toegenomen?
Tabel 13.12 bevat een uitsplitsing naar persoonsgegevens voor de jaren 2000 en 2002.

Zowel over de regering in het algemeen als over het functioneren van de overheid is de ontevredenheid onder de linksgeoriënteerden het meest toegenomen. De tevredenheid met de regering onder alle respondenten is tussen 2000 en 2002 afgenomen met 19%, maar bij de linksen was de vermindering 32%. Onder de rechtsen ging het om slechts 4%. In 2000 was links meer tevreden dan rechts. In 2002 hebben links en rechts van positie gewisseld en is links juist veel minder tevreden dan rechts. De verschillen zijn bovendien veel groter dan twee jaar eerder. Bij het oordeel over het functioneren van de overheid doet zich hetzelfde verschijnsel voor, maar minder uitgesproken. De overgang van het paarse kabinet naar het eerste kabinet Balkenende hebben deze veranderingen in de oordelen van links en rechts vrijwel zeker veroorzaakt. Ten tijde van het veldwerk voor Culturele veranderingen was dit kabinet overigens demissionair; het viel op 16 oktober 2002, enkele dagen voor de start van de enquête.

Tabel 13.12 Aandeel van de bevolking dat tevreden is met de regering en het functioneren van de overheid naar enkele persoonskenmerken, 2000-2002 (in procenten)

	tevreden met de regering			de overheid functioneert goed		
	2000	2002	2002-2000	2000	2002	2002-2000
allen	77	59	-19	65	35	-30
geslacht						
man	76	59	-18	64	40	-24
vrouw	78	59	-19	66	31	-35
leeftijd						
16-30 jaar	80	64	-16	72	34	-38
31-50 jaar	78	56	-22	67	37	-30
≥ 51 jaar	74	58	-16	59	34	-25
opleiding						
basis	75	63	-12	60	31	-29
mulo/mavo	78	58	-20	65	33	-32
hbs/havo	79	59	-21	68	34	-34
hbo/universiteit	79	56	-23	75	44	-31
inkomen						
laagste 37,5%	75	55	-20	63	33	-30
37,5-75%	79	61	-18	69	37	-32
hoogste 25%	79	62	-17	66	42	-25
politieke oriëntatie						
links	80	48	-32	69	33	-37
midden	78	62	-16	64	36	-29
rechts	73	69	-4	62	41	-22

SCP (CV'00-'02)

Voor de politiek linksgeoriënteerden hadden een lage dunk van het nieuwe kabinet. 88% van hen zag er vergeleken met Paars II een verslechtering in. Onder de rechtsgeoriënteerden kwam het idee dat er van een verbetering sprake was, naar verhouding veel voor (tabel 13.13).

De overige persoonsgegevens laten een minder uitgesproken beeld zien, zij het dat alle categorieën aanzienlijk minder positief oordelen. De laagst opgeleiden lijken nog het minst ontevreden over de regering te worden. Vrouwen zijn wat meer gaan denken dat de overheid slecht functioneert. Mensen met hoge inkomens zijn nog het minst van mening dat de overheid het slecht doet.

Tabel 13.13 De indruk van de eerste maanden van het eerste kabinet Balkenende na acht jaar Paars naar politiek oriëntatie, 2002 (in procenten)

	links	centrum	rechts	allen
positief	10	20	40	23
negatief	88	72	54	72
maakt niets uit	3	8	6	5

Bron: SCP (CV'02)

13.4 Uitkeringen en nivellering

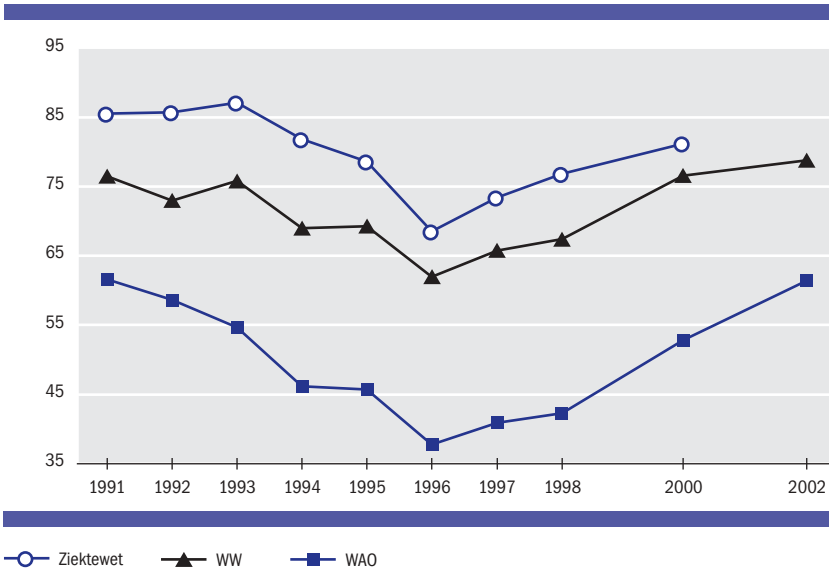
Uitkeringen

Sinds 1996 heeft de mening dat belangrijke uitkeringen voorlopig niet verhoogd moeten worden, aanzienlijk aan adhesie gewonnen (figuur 13.4). De mening dat de werkloosheidsuitkeringen hoog genoeg zijn, werd in 1996 door 62% van de ondervraagden onderschreven, in 2002 door 79%. In 1996 vond 38% de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen hoog genoeg, in 2002 was dit percentage veel hoger, 61%. Het oordeel over de hoogte van het ziekengeld was niet opgenomen in het onderzoek van 2002.

Bij de volksverzekeringen deed zich een soortgelijke ontwikkeling voor. Daar begon de verandering in 1998 (figuur 13.5). In 1998 vond 40% de AOW hoog genoeg, 34% vond de bijstand voldoende en voor 30% van de respondenten hoefde de uitkering van de Nabestaandenwet niet te worden verhoogd. In 2002 vond 63% de AOW toereikend, 59% vond dat van de bijstand en 57% gaf dit oordeel voor de Nabestaandenwet.

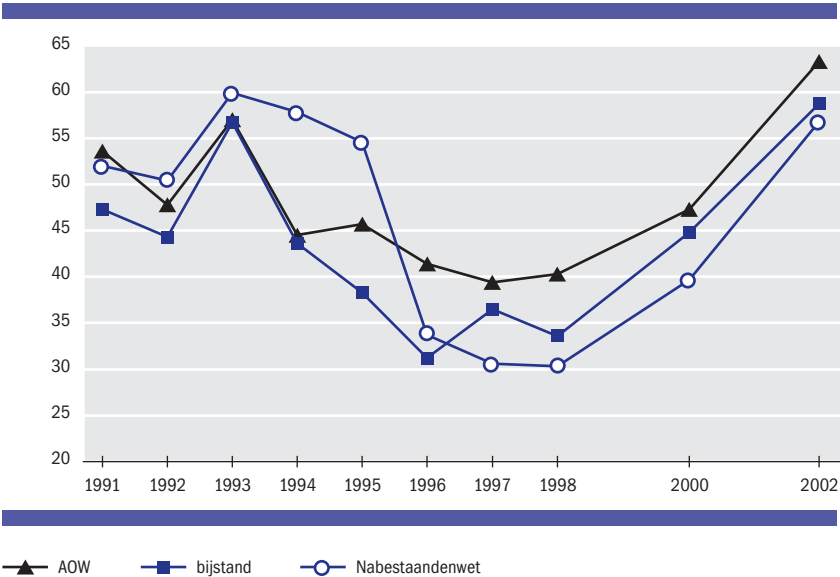
Dit zijn bijna allemaal aanzienlijke dalingen in het niveau van adhesie, maar toch blijft het publiek gehecht aan de sociale zekerheid. Weliswaar is de tevredenheid met het stelsel sinds 1993 gedaald, van 77% tot 68% in 2002, maar deze ontevredenheid gaat nu juist samen met de overtuiging dat de uitkeringen te laag zijn (tabel 13.14). Van de tevreden vonden in 2002 bijvoorbeeld 28% dat de AOW hoger zou moeten zijn, terwijl 55% van de ontevreden deze opvatting koesterde. Het is misschien belangrijker dat het op peil houden van de sociale zekerheid een hoge prioriteit houdt (tabel 13.5). Mogelijk beschouwt de bevolking de handhaving van het stelsel en de hoogte van de uitkeringen als afzonderlijke grootheden. De mensen zouden kunnen denken dat als de overheid de sociale zekerheid wil handhaven, zij de uitkeringen niet verder moet verhogen, zeker niet in een periode van economische teruggang.

Figuur 13.4 Steun voor de opvatting dat de werknemersverzekeringen toereikend (voldoende en te hoog) zijn, 1991-2002 (in procenten)



Bron: SCP (CV'91-'02)

Figuur 13.5 Steun voor de opvatting dat de volksverzekeringen toereikend (voldoende en te hoog) zijn, 1991-2002 (in procenten)



Bron: SCP (CV'91-'02)

Tabel 13.14 De tevredenheid met het stelsel van sociale zekerheid, 1993-2002
(in procenten)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2002
tevreden over stelsel	77	71	73	63	69	66	67	68

Bron: SCP(CV'93-'02)

Nivellering

Gedurende de jaren negentig is de instemming met nivelleringsbeleid toegenomen (tabel 13.15). Het publiek onderkent de nivellerende werking van de uitkeringen dus niet. In 1991 vond 50% van de ondervraagden de inkomensverschillen in Nederland te groot. In 2002 is 58% die mening toegedaan. De aanhang voor verkleining van de inkomensverschillen is in dezelfde periode toegenomen van 56% tot 69%. De aanhang voor meer gelijkheid in het bezit ligt op een lager niveau, maar is toch gestegen van 38% in 1991 tot 54% in 2002. Deze ontwikkeling volgde op een consequente vermindering van de adhesie voor grotere economische gelijkheid, die gedurende de jaren tachtig optrad. In deze periode werd de feitelijke inkomensongelijkheid in Nederland groter, zodat men de meningsverandering als een duidelijke instemming met grotere ongelijkheid mag beschouwen. In de jaren negentig bleef de feitelijke ongelijkheid op ongeveer hetzelfde niveau (zie hoofdstuk 4), maar het verlangen naar nivellering lijkt daar bovenuit te gaan. Alles bij elkaar komen de jaren negentig naar voren als een periode, waarin het publiek weer meer gelijkheid wil. Tussen 2000 en 2002 nam het aandeel van de respondenten die vinden dat de inkomensverschillen te groot zijn, weer af. Of dit de voorbode van een nieuwe omslag is, moet worden afgewacht.

Tabel 13.15 Opvattingen over nivellering, 1991-2002 (in procenten)

	1991	1992	1993	1994	1995	2000	2002
de inkomensverschillen zijn te groot	50	55	58	64	63	66	58
de inkomensverschillen moeten kleiner worden	56	58	63	68	69	70	69
de verschillen in bezit moeten kleiner worden	38	36	41	47	49	51	54

Bron: SCP(CV'91-'02)

13.5 Migranten

De afgelopen jaren zijn het aantal migranten in Nederland, de belasting die zij voor de Nederlandse samenleving vormen, de verschillen tussen hun culturen en de Nederlandse, en hun inburgering uitgebreid in de publiciteit geweest. Welk beeld levert min of meer systematisch onderzoek naar de publieke opinie nu op? Tabel 13.16 bevat enige informatie over dit onderwerp.

Over het algemeen is bijna de helft van de ondervraagden van mening dat er te veel buitenlanders in Nederland wonen. Tussen 1991 en 2002 is dit aandeel niet veranderd.

De algemene opvatting over buitenlanders is er tussen 1995 en 2002 negatiever op geworden. Zo'n 60% van de Nederlanders spreekt zich niet uit over de eigen, gunstige of ongunstige, houding tegenover de buitenlanders. Men houdt zich in dit oordeel het liefst op de vlakke. Toch blijkt dat het percentage mensen dat van zichzelf zegt positief tegenover buitenlanders te staan, sinds 1995 is verminderd van 29% naar 17%. Daar staat een navenant grotere aanhang van het negatieve oordeel tegenover.

Wat het onderwerp inburgering betreft, vond 50% in 1995 al dat buitenlanders zich meer moesten inspannen om Nederlands te leren. In 2000 en 2002 is dit percentage hoger geworden: respectievelijk 63% en 67%. Nadruk op kennis van het Nederlands sluit een gematigde houding over de vreemde cultuur niet uit. In 2002 huldigt een betrekkelijk laag aandeel van 25% de opvatting dat de buitenlanders minder strak aan hun eigen cultuur vast zouden moeten houden. Sinds 1995 is dit percentage licht gestegen. In 2002 is echter 45% van de Nederlanders – bijna de helft – van mening dat de inbreng van buitenlanders een verrijking van de Nederlandse cultuur betekent. Dit percentage is in de afgelopen zeven jaar niet veranderd. Het publiek stelt weer wel grenzen aan de dingen die de buitenlander zich op grond van zijn cultuur zou kunnen veroorloven: 80% vindt dat imams niet van alles over de Nederlandse samenleving mogen zeggen, ook al zijn de uitlatingen door hun godsdienst ingegeven.

Uiteindelijk blijft het publiek gereserveerd denken over het hele proces van inburgering. Het pessimisme nam nog wat toe: in 1995 vond 49% dat er nog een lange weg te gaan was, in 2002 is dat 56%.

Nogal wat andere opvattingen gingen de afgelopen jaren de voor de buitenlander negatieve kant op. Dat is duidelijk te zien aan de reactie van de ondervraagden op de gedachte dat zij mensen van een ander ras als naaste burens zouden kunnen krijgen. De beantwoording van deze vraag geeft de gewenste mate van sociale afstand weer. De ontwikkelingen laten een toenemende reserve onder het publiek zien. Het percentage mensen dat helemaal geen bezwaar zou hebben, is van 56% in 1995 naar 47% in 2000 en naar 43% in 2002 gegaan. De meningen gingen verder echter niet zonder meer de negatieve kant op. Er zeiden maar weinig mensen dat zij zich zouden verzetten. Het percentage mensen dat zulke burens minder prettig zou vinden, is afgenomen. Het wat afhoudende antwoord, dat het ervan af zou hangen, wordt veel vaker gegeven: in 1995 door 21%, in 2002 door 40% van de ondervraagden.

Tabel 13.16 Enige opvattingen over buitenlanders, 1991-2002 (in procenten)

	1991	1995	2000	2002
er zijn te veel buitenlanders	46	44	53	49
eigen houding tegenover buitenlanders				
positief		29	23	17
positief, noch negatief		59	61	61
negatief		12	16	22
ze moeten beter Nederlands leren				
zeer eens		50	63	67
ze moeten minder aan de eigen cultuur vasthouden				
zeer eens		17	23	25
inburgering				
zal nog lang duren		49	56	56
immigranten verrijken cultuur (sterk) eens		46	40	45
mensen van ander ras als naaste buren				
geen bezwaar	54	56	47	43
hangt ervan af	22	21	33	40
minder prettig	21	21	19	15
zou zich verzetten	3	2	2	2

Bron: SCP (CV'91-'02)

De Nederlanders willen in 2002 evenals in de voorafgaande jaren, de politieke vluchteling een royale kans op toelating geven: bijna 80% staat een soepele regeling voor (tabel 13.17). Economische vluchtelingen ziet men liever weggehouden: 68% wil een beperkte toelating of wil deze helemaal niet toelaten. Bedenkingen tegen de vestiging van een bruid uit het land van herkomst laten zich in 2002 even sterk gelden als in 1995. In 1995 wilde 68% hier een zeer of enigszins soepel optreden, in 2002 was dat 57%. Als het om een huwelijkspartner voor een allochtoon van de tweede generatie gaat, zijn de meningen tussen 2000 en 2002 er snel ongunstiger op geworden: in 2000 wilde bij elkaar 57% een soepel beleid, twee jaar later is dat 35%.

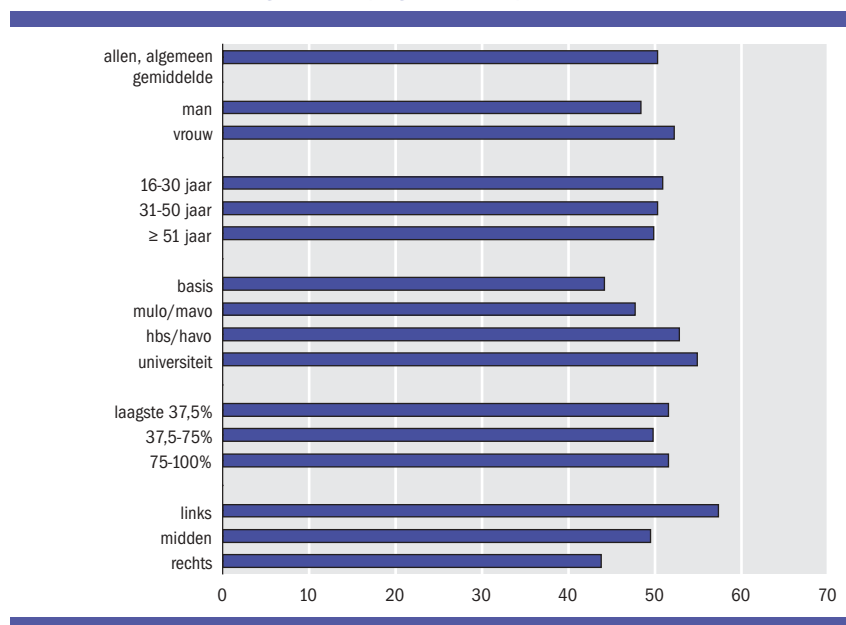
Tabel 13.17 De opvatting over het afgeven van verblijfsvergunningen aan bepaalde categorieën buitenlanders, 1992-2002 (in procenten)

	1993	1995	2000	2002
gewenst beleid bij het uitgeven van een verblijfsvergunning aan een politiek vluchteling				
zeer soepel	31	38	35	35
enigszins soepel	44	42	46	44
niet zo soepel	21	17	16	18
niet afgeven	5	3	3	3
de toekomstige vrouw van een legale buitenlander				
zeer soepel	19	29		17
enigszins soepel	37	39		40
niet zo soepel	30	21		31
niet afgeven	15	11		12
de toekomstige vrouw van de zoon van een legaal verblijvende buitenlander				
zeer soepel	10	15	14	8
enigszins soepel	30	36	43	27
niet zo soepel	40	32	27	45
niet afgeven	21	17	17	21
een economisch vluchteling				
zeer soepel	5	4	5	3
enigszins soepel	24	27	29	29
niet zo soepel	47	47	44	48
niet afgeven	23	22	23	20

Bron: SCP(CV'93-'02)

De afzonderlijke meningen over verblijfsvergunningen zijn samengevoegd tot een attitudeschaal. De schaalcores lopen van 0 tot 100. Hoe hoger de score, hoe meer men wil dat de overheid soepelheid betracht bij de afgifte van verblijfsvergunningen. Figuur 13.6 laat de houding van een aantal bevolkingscategorieën zien. Een hogere opleiding en een linkse politieke gezindheid gaan duidelijk samen met het verlangen dat de overheid vluchtelingen of asielzoekers tot Nederland toelaat. Verder zijn vrouwen wat toleranter dan mannen. De leeftijd van de ondervraagde en zijn inkomen maken geen verschil voor het oordeel.

Figuur 13.6 De gewenste mate van soepelheid bij het uitgeven van verblijfsvergunningen aan vluchtelingen, 2002 (in gemiddelden)



Bron: SCP (CV'2002)

In 2002 is, ten slotte, een meerderheid van het Nederlandse volk, 91%, van mening dat een afgewezen asielzoeker moet worden uitgezet. Als de afgewezene hier echter al jaren heeft gewoond, verandert het oordeel drastisch. Niet 91% maar 54% is dan nog voorstander van uitzetting. Een langer verblijf in Nederland geeft dus, zelfs als het illegaal is geweest, volgens een niet onaanzienlijk deel van de bevolking recht op definitieve vestiging.

13.6 Samenvatting

De Nederlanders voelen zich weinig of matig betrokken bij een aantal schokkende gebeurtenissen van de afgelopen jaren. De aanslag van 11 september 2001 op Manhattan en Washington leeft het meest onder de mensen. Daarop volgt de moord op Pim Fortuyn. De betrokkenheid bij het NIOD-rapport over Srebrenica is het laagst. In totaal heeft naar schatting 50% van de bevolking een lage betrokkenheid bij zeven opzienbarende incidenten, is ongeveer 30% matig betrokken en ongeveer 20% zeer betrokken. Naar alle waarschijnlijkheid hebben de incidenten geen invloed gehad op de beoordeling van het persoonlijk welzijn.

Ondanks de slechte conjunctuur en het besef dat de overheid minder geld te besteden heeft dan voorheen, houden de Nederlanders vast aan de voorzieningen en willen zij zelfs uitbreiding. Misdaadbestrijding, ordehandhaving, sociale zekerheid en een stabiele economie zijn belangrijke prioriteiten. Hetzelfde kan gezegd worden van de prijsbeheersing, de werkgelegenheid, de leefbaarheid van de grote steden en de zorg. Tussen 2000 en 2002 is vooral de nadruk op prijsbeheersing en werkgelegenheidsbeleid toegenomen. Dat de bevolking de sociale zekerheid op prijs stelt, wil niet zeggen dat de uitkeringen hoger zouden moeten worden. Sinds de tweede helft van de jaren negentig wil een toenemend aantal mensen liever dat daarmee pas op de plaats wordt gemaakt. Kennelijk leeft het besef dat wie het stelsel wil behouden, de uitkeringen niet onbepert kan verhogen, zeker niet in een periode van economische teruggang. Het nivelleringsbeleid ontmoet in de jaren negentig en in 2002 meer waardering dan in de jaren tachtig.

Tussen 2000 en 2002 is de waardering voor de meeste voorzieningen in termen van rapportcijfers gelijk gebleven of gedaald. Aanzienlijke vermindering in de waardering heeft zich voorgedaan voor het werkgelegenheids- en het prijsbeleid. Deze vormen van beleid zijn als knelpunt sterk in opkomst, hetgeen gezien de feitelijke ontwikkelingen van prijzen en werkloosheid begrijpelijk is.

Verlangens ten aanzien van afzonderlijke voorzieningen en de waardering die men voor het gevoerde beleid heeft, komen samen in de algemene waardering van overheid en regering. Deze is tussen 2000 en 2002 sterk gedaald. De Nederlanders werden daar in belangrijke mate ontevreden over. De groei van het negatieve oordeel heeft zich, met een enkele afwijking, bij verschillende bevolkingscategorieën in dezelfde mate voorgedaan. De afwijking betreft de politieke oriëntatie. Vooral de onvrede onder degenen die zich als links beschouwen, is toegenomen.

De opvattingen over buitenlanders en migranten zijn nog steeds redelijk, maar ontwikkelen zich wel in een voor deze groepen negatieve richting. De eis van inburgering wordt met meer nadruk gesteld. Deze eis sluit instemming met het behoud van de eigen minderheidscultuur overigens toch niet geheel uit. De reserve jegens de buitenlander in de directe woonomgeving – een kwestie van gewenste sociale afstand – is duidelijk gestegen. Bij de vestiging van huwelijkspartners uit het buitenland, zou de overheid nauwer moeten kijken. Zij zou dat vooral moeten doen als het om een voorgenomen huwelijk van een migrant uit de tweede generatie gaat. De veranderingen doen zich doorgaans al sinds ongeveer 1995 voor. De trend was dus reeds op gang gekomen voordat migranten in verhoogde mate onderwerp van discussie werden. Ondanks deze veranderingen wil men in meerderheid de politiek vluchteling toelaten en vindt een aanzienlijk deel van de bevolking dat een illegaal mag blijven als hij hier al jaren heeft gewoond.

Literatuur

- CBS (2003). *Conjunctuurbericht*, april 2003. Heerlen/Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Inglehart, R. (1990). *Cultureshift in advanced industrial society*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- RVD (2003). *Belevingsmonitor Rijksoverheid*, juni 2003. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst/Publiek en Communicatie.
- SCP (1996). *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).

14 Samenvatting

14.1 Veranderende context

De sociale staat van Nederland beoogt elke twee jaar een actuele (zo actueel als de beschikbare gegevens toelaten) beschrijving te geven van de sociale situatie in Nederland. Deze beschrijving is geordend volgens het denkschema dat in de Opzet en verantwoording is weergegeven (figuur 0.1). De essentie van de redenering is, dat burgers beschikken over hulpbronnen zoals kennis en inkomen, die het hun mogelijk maken hun leven naar eigen inzicht in te richten. Zij krijgen daarbij meer of minder steun vanuit hun sociale omgeving en van de overheid, die via voorzieningen gelijke kansen bevordert en achterstandsgroepen compenseert.

Ook deze editie brengt over de volle breedte de ontwikkelingen in kaart voor de hulpbronnen, de voorzieningen en de hieruit resulterende leefsituatie van de bevolking als geheel en van enkele specifieke groepen. De cijfers bestrijken overwegend de periode 1990-2002. De resultaten worden waar mogelijk afgezet tegen de vigerende beleidsdoelstellingen en worden daarnaast internationaal vergeleken. Op deze manier zijn er verschillende referentiepunten om de cijfers te interpreteren en te beoordelen.

Belangrijk voor de leefsituatie van de Nederlandse bevolking is de maatschappelijke context met elementen als de bevolkingsontwikkeling en de economie. Beide bepalen mede de kansen van mensen. De effecten van de recente economische trendbreuken zijn nog maar beperkt zichtbaar in dit rapport. Tegelijkertijd is er het besef, dat de ongunstige economische omstandigheden direct de arbeidsmarktpositie en inkomens van mensen raken en zullen doorwerken in de leefsituatie van de bevolking.

De ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) in het *Centraal economisch plan 2003* laten voor 2003 en 2004 bij ongewijzigd beleid een bescheiden herstel van de koopkracht zien (CPB 2003). Mede als gevolg van de maatregelen in het *Hoofdlijnenakkoord* (TK 2002/2003) en het *Strategisch akkoord* (TK 2001/2002) zal ter wille van het terugdringen van het begrotingstekort deze groei bijna geheel worden afgeroomd en is er voor bepaalde categorieën, zoals werknemers in de collectieve sector en uitkeringsgerechtigden, zelfs een daling van de koopkracht voorzien. Een compleet en uitgewerkt overzicht van bezuinigingen en lastenverzwaringen die relevant zijn voor de leefsituatie van burgers, is nog niet beschikbaar. Het is op het moment van schrijven nog niet duidelijk, waar de beperking van de overheidssubsidies, de verruiming van het profijt-beginsel en de stroomlijning van diverse inkomensafhankelijke regelingen precies neerslaan. Ook kunnen de effecten van de doelmatigheids- en volumekortingen in het rijksambtenarenapparaat op de dienstverlening nog niet worden ingeschat.

Het beleid om de oplopende uitgaven voor de sociale zekerheid te beheersen, richt zich met name op de ww en de WAO/WAZ.

De stelselherziening op het terrein van de zorg dient beperking van de zorgconsumptie en beheersing van de kosten tot stand te brengen. De introductie van concurrentie voor verzekeraars en aanbieders zal, zo is de verwachting van beleidsmakers, de doelmatigheid van het aanbod vergroten. Daarnaast zal de vraag worden afgeremd door de pakketverkleining en vooral via eigen risico's en eigen bijdragen. Deze maatregelen zullen in combinatie met de nominale premies naar verwachting een aanslag doen op het besteedbare inkomen en zullen vooral ouderen en chronisch zieken treffen. Afgewacht moet worden hoe een en ander in combinatie met compenserende maatregelen in de praktijk uitpakt.

Het is alles bij elkaar evident dat de over het algemeen betrekkelijk positieve ontwikkelingen uit *De sociale staat van Nederland 2003*, gebaseerd op cijfers uit 2001 en voor een deel uit 2002, niet zonder meer zullen kunnen worden doorgetrokken naar de (nabije) toekomst.

14.2 Demografie en economie

Demografie

Demografische ontwikkelingen hebben een aanzienlijke invloed op de sociale situatie, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. De *omvang van de bevolking* is vanaf 1990 met 0,6% per jaar toegenomen (ongeveer 100.000 personen per jaar), een gevolg van zowel het geboorteoverschot als het migratieoverschot. Het aantal huishoudens is nog sterker gestegen, met 1,1%, tot bijna 6,7 miljoen. In de komende jaren neemt het groeitempo af (cbs 2003). Dergelijke groeicijfers werken via de mechanismen van de welvaartsverdeling door in de leefsituatie van de burgers en hebben gevolgen voor het beslag op de beschikbare (collectieve) voorzieningen. In beleidsmatig opzicht gaat het niet alleen om de aantallen als zodanig, maar ook om de achterliggende demografische processen.

Zo heeft de immigratie de Nederlandse samenleving, zeker in de grote steden, in betrekkelijk korte tijd ingrijpend van karakter veranderd. Op praktisch alle maatschappelijke terreinen doen zich als gevolg hiervan veranderingen voor. Nederland heeft in het voorbije decennium geprobeerd greep te krijgen op dit sociale verschijnsel. Er zijn twee sporen bewandeld. Enerzijds heeft de Nederlandse regering strenge toelatingsregels ingevoerd. De resultaten zijn vrij snel merkbaar geworden. In 2002 is het migratiesaldo afgenomen. Anderzijds ontwikkelt Nederland als feitelijk immigratieland met vallen en opstaan een integratiebeleid, dat positieve effecten laat zien, zeker als men rekening houdt met de blijvende immigratie (zie ook Dagevos et al. 2003).

Een in sociaal opzicht belangrijke demografische trend is de reeds veel besproken *vergrijzing*. Het aandeel jongeren neemt af, ondanks de recente toename van de geboorten, terwijl de oudere leeftijdsgroepen in omvang toenemen (zie figuur 1.2). Aan de groei van de potentiële beroepsbevolking is medio jaren negentig een eind gekomen. De krapte op de arbeidsmarkt van de afgelopen jaren is zeker voor een deel hieruit te verklaren. Het proces van vergrijzing heeft een versnelling ondergaan. De leefsituatie van de burger en het voorzieningengebruik worden hierdoor diepgaand beïnvloed. Zo heeft het toegenomen aandeel van de 65-plussers niet alleen gevolgen voor de sociale zekerheid en zorg, maar ook voor andere maatschappelijke sectoren, bijvoorbeeld de vrijetijdssector. De recentelijk ingezette trend dat oudere werknemers wat langer aan het werk blijven, moet in het licht van de demografische (groene en vooral grijze) druk dan ook positief worden gewaardeerd.

De veranderingen in de *vorming van huishoudens* zijn in sociaal opzicht wellicht het meest interessant. Het gaat om twee bewegingen, namelijk de verschuivingen per leeftijdscategorie en de toegenomen diversiteit in samenlevingsvormen. Demografen spreken over de meer gevarieerde levenslopen en de opkomst van de keuzebiografie. Hoewel er per leeftijdscategorie nog steeds een meestvoorkomend type huishouden is te onderscheiden, zijn de veranderingen al duidelijk waarneembaar over de in demografisch opzicht korte periode 1990-2002 (figuur 1.6). Het aandeel paren met kinderen neemt sterk af en het aandeel alleenstaanden stijgt, vanwege zowel de toename van het aantal alleenstaande jongeren als echtscheiding en vergrijzing.

Het zijn dit soort veranderingen in huishoudenssituaties en persoonlijke omstandigheden, die naast algemene maatschappelijke trends en overheidsbeleid aanzienlijke gevolgen hebben voor allerlei elementen van de leefsituatie. Om deze reden is er ook meer maatschappelijke en beleidsmatige aandacht voor het levenslooperspectief. Dit perspectief onthult aanzienlijke verschillen in de belasting van individuen in de opeenvolgende levensfasen en in samenhang daarmee uiteenlopende maatschappelijke behoeften. De huidige discussie richt zich sterk op de concentratie van activiteiten in de drukke gezinsfase, de combinatie van arbeid en zorg en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Deze zaken komen ook hier aan de orde. De invloed van de demografische processen wordt nogal eens gereduceerd tot groene en grijze druk, maar het levenslooperspectief is voor bijna elk maatschappelijk terrein minstens zo interessant.

Economie

Het *reële nationale inkomen* heeft zich in de periode 1990-2001 en in het bijzonder in de tweede helft daarvan, gunstig ontwikkeld met een gemiddelde stijging van 2,5% per jaar. Het jaar 2001 is een keerpunt. De economische groei vertraagde en begin 2003 is een stagnatie ingetreden. Het reële nationale inkomen kent in 2002 en 2003 zelfs een negatieve ontwikkeling van (geschat) rond -1%. Het totale besteedbare inkomen, dat in de periode 1990-2000 met een gemiddelde stijging van 2% bij de ontwikkeling van

het nationale inkomen achterbleef, steeg in 2001 daarentegen het meest, voornamelijk als gevolg van de belastingherziening. In 2002 stokt ook deze stijging. De bevolkingsgroei leidt in combinatie met de huishoudensverdunning ertoe, dat het besteedbare inkomen per huishouden over de gehele periode met gemiddeld 1% per jaar is toegenomen.

De overheid heeft via de sociale uitkeringen en de collectieve dienstverlening een grote invloed op de leefsituatie van mensen. De *collectieve uitgaven* hebben zich in de periode 1990-2000 gematigd ontwikkeld en zijn als percentage van het netto nationaal inkomen gedaald van 64 naar 53. Deze daling was voornamelijk een gecombineerd effect van sterke economische groei en dalende uitgaven voor renten en sociale uitkeringen (figuur 1.9).

Het totaal van de *bruto-uitkeringen* is na de ingrepen in de sociale zekerheid in het begin van de jaren negentig vrij constant geweest en de overheid behoefde hieraan dan ook relatief minder geld te besteden. Vanaf 2000 is er echter weer een stijgende lijn waar te nemen (figuur 1.7).

De totale kosten voor de *quartaire voorzieningen* bedroegen in 2000 142 miljard euro, waarvan 86 miljard voor rekening kwam van de overheid. Het overheidsaandeel is in het voorbije decennium nagenoeg constant gebleven en bedraagt 27% van het nationale inkomen. Hiermee wordt in 2000 ruim 60% van de kosten gedekt voor voorzieningen als onderwijs, zorg, veiligheid, volkshuisvesting en cultuur. De rest komt rekening van opbrengsten of bijdragen van gebruikers. Dit aandeel is licht gestegen, mede als gevolg van het terugtreden van de overheid op de terreinen volkshuisvesting en openbaar vervoer.

14.3 Hulpbronnen

Samenhang

De individuele hulpbronnen bepalen in belangrijke mate de leefsituatie. Het begint met het opleidingsniveau waarover mensen beschikken. Het behaalde niveau heeft een steeds dominantere invloed op het leven van mensen, primair omdat het de arbeidsmarkt- en inkomenspositie bepaalt, en secundair omdat het de opinies en waarden, de maatschappelijke mogelijkheden en de feitelijke keuzen van individuen beïnvloedt. Hoewel op de arbeidsmarkt competenties – niet alleen via onderwijs maar ook via de praktijk te verwerven – aan betekenis winnen, trekt het onderwijsniveau als sociale en culturele factor in de samenleving scheidslijnen, die moeilijk terzijde te schuiven zijn. Sociaal beleid zal hiermee niet alleen rekening moeten houden, maar deze factor juist als aangrijpingspunt voor verandering kunnen benutten. Onderwijs blijft bij uitstek het middel waarmee gelijke kansen voor alle burgers in de samenleving kunnen worden gerealiseerd.

Het verrichten van betaald werk levert niet alleen (huidig en toekomstig) inkomen op, maar geeft mensen ook de kans zich in cognitief en sociaal opzicht te ontwikkelen,

een additionele invulling aan het bestaan te geven en maatschappelijke status te verwerven. Dit geldt uiteraard meer naarmate de kwaliteit van het werk toeneemt. De bevordering en verdeling van arbeid is dan ook een cruciaal element in het sociale beleid.

De betekenis van inkomen voor de materiële aspecten van de levenssituatie is evident, maar inkomen stelt mensen ook in staat maatschappelijke activiteiten te ondernemen, sociale netwerken te onderhouden en sociaal aanzien te verwerven. De overheid voert om deze reden een uitgebreid inkomensbeleid.

Onderwijs

Het *opleidingsniveau* waarmee leerlingen het voltijdonderwijs verlaten, neemt al jaren geleidelijk toe, maar de stijging is in de tweede helft van de jaren negentig wat sterker geworden (figuur 2.1). Niet alleen het aandeel gediplomeerden van het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs neemt toe, maar ook verlaten meer jongeren het voltijdonderwijs met minimaal een mbo-diploma op het niveau van de startkwalificatie. Overigens behoort Nederland wat dit betreft in de Europese Unie (EU) tot de middenmoot.

Deze positieve ontwikkeling neemt niet weg, dat er aanzienlijke en vooral ook hardnekkige onderwijsachterstanden naar sociaal milieu en etnische herkomst zijn. Hoewel er vooruitgang is waar te nemen, moet worden vastgesteld dat allochtone basisschoolleerlingen nog steeds met aanzienlijke achterstanden kampen ten opzichte van autochtone leerlingen. De grootste achterstand wordt aangetroffen bij Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen (in groep 8 voor taal circa twee jaar, voor rekenen ruim een half jaar achterstand). Opvallend is voorts het achterblijven van de autochtone achterstandsleerlingen. Kinderen van ouders met beide ten hoogste een lbo-opleiding – overigens een flink kleiner geworden groep – zijn in vergelijking met de overige autochtonen slechter gaan presteren.

Uit de laatste constatering kan reeds worden afgeleid, hoe belangrijk het onderwijs als maatschappelijke factor is. Dat blijkt uit bijna elk voorgaand hoofdstuk en geldt in ieder geval voor de *verdeling* van de individuele hulpbronnen. Laagopgeleiden kennen in de jaren negentig een twee tot drie keer hogere werkloosheid dan hoogopgeleiden. Ook de hoogte van de (huishoud)inkomens loopt op met het onderwijsniveau; vooral hbo en wetenschappelijk onderwijs springen eruit door fors hogere waarden. De inkomensongelijkheid binnen deze groepen is lager dan in de andere groepen (Pommer et al. 2003). Laagopgeleiden – met maximaal een vbo- of mavo-opleiding – hebben een kans van 1 op 5 op financiële armoede, terwijl hoogopgeleiden een kans hebben van 1 op 25 (SCP 2001a).

Arbeid

Zoals uit tabel 3.1 blijkt, is de *arbeidsparticipatie* vanaf 1990 tot 2002 zeer sterk gestegen. De brutoparticipatie nam toe van 59% tot 68%. Het aantal uitkeringsgerechtigden

daalde eveneens gestaag. De toegenomen arbeidsparticipatie heeft zich vertaald in een positieve ontwikkeling van de huishoudinkomens, vooral voor huishoudens waarvan de hoofdkostwinner vanuit een uitkering aan het werk kwam (tabel 4.2).

De kwaliteit van het werk – gemeten aan de hand van percepties over diverse baanmerken – ontwikkelt zich langzaam in positieve richting. Opmerkelijk is, dat de tijdsdruk op het werk niet lijkt toe te nemen; problemen op dit vlak lijken eerder te wijten aan het feit, dat werkenden steeds vaker uiteenlopende taken moeten combineren.

Het jaar 2002 liet op de arbeidsmarkt een omslag zien: de werkgelegenheidsgroei nam af, het aantal vacatures kromp en de werkloosheid begon te stijgen. De werkloosheidscijfers over de maanden april-juni 2003 tonen, hoe snel de ontwikkeling gaat (tabel 3.3). Het percentage werklozen is in één jaar tijd opgelopen van 3,9 naar 5,4. Van de jongeren is nu 11,6% werkloos.

De werkloosheid is relatief hoog voor groepen als jongeren, vrouwen, niet-westerse allochtonen en laagopgeleiden. Opmerkelijk is echter, dat de grootste verliezers op de arbeidsmarkt in 2002 te vinden zijn bij andere elkaar deels overlappende sociale categorieën, zoals hoger opgeleiden (waaronder veel jongeren die niet aan het werk komen) en mannen in de leeftijd van 25-44 jaar (ontslagwerkloosheid in de commerciële dienstverlening). Bij de etnische minderheden en bij ouderen doet zich het verschijnsel voor, dat de (bruto)arbeidsparticipatie toeneemt, maar tegelijkertijd ook de werkloosheid stijgt. De niet-westerse allochtonen melden zich steeds meer op de arbeidsmarkt, maar een deel krijgt geen werk onder meer vanwege het lage opleidingsniveau. De ouderen blijven weliswaar in grotere getale werken of houden zich (verplicht) beschikbaar voor de arbeidsmarkt, maar blijken toch vaker werkloos te worden (tabel 3.2).

Met het oog op de vergrijzing en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid is er veel politieke aandacht voor de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden (inclusief 65-plussers) en werkenden (*i/a-ratio*). Deze is na een scherpe daling (van 83,2 in 1994 naar 65,6 in 2001) in 2002 weer een beetje ongunstiger geworden (65,9), niet alleen omdat de ontslagwerkloosheid en vergrijzing oplopen, maar ook omdat het moeilijk blijkt bijstandsontvangers en arbeidsongeschikten te reïntegreren. Eind 2001 waren er van de bijna 1,5 miljoen uitkeringsgerechtigden ongeveer 400.000 reïntegreerbaar. Jaarlijks stromen van de arbeidsongeschikten niet meer dan een paar procenten uit wegens herstel. Overigens gaan zij niet allemaal weer aan het werk. Daarnaast hervat een paar procent het werk gedeeltelijk. De bijstandsgerechtigden hadden in het gunstige jaar 1998 een uitstroomkans van 15% en ww'ers een kans van 36%; in 2001 waren deze percentages gedaald naar respectievelijk 12% en 30%. Actief zoekgedrag, onder meer gestimuleerd door een sollicitatieplicht, vergroot de kans op werk. Financiële prikkels lijken een minder belangrijke rol te spelen dan vaak (in het beleid) wordt verondersteld.

Wanneer vanuit het perspectief van de levensloop naar de arbeidsparticipatie wordt gekeken, zijn twee trendbreuken relevant, namelijk het *gezinsdal* en de vroege uittreding van ouderen (figuur 3.1). De overgang van een paar zonder kinderen naar paar met kinderen gaat nog steeds gepaard met terugval van de wekelijkse arbeidsduur, in 2001 tien uur per week. Hoewel minder vrouwen geheel stoppen met werken bij de geboorte van hun eerste kind dan voorheen, besluiten velen van hen wel (tijdelijk) minder te gaan werken. Daarbij wensen jonge ouders een verdere flexibilisering van de werktijden en van de kinderopvang. Ondanks een vervijfvoudiging van de kinderopvang (tabel 2.1) is de vraag nog altijd groter dan het aanbod; wel zijn er op bepaalde dagen in de week plaatsen vrij. Ook zijn er indicaties, dat de vraag inzakt door verminderde arbeidsparticipatie en sterke prijsstijgingen.

De eerder gerapporteerde toegenomen participatie van ouderen laat onverlet, dat reeds na het vijftigste jaar hierin een scherpe daling optreedt. Er is nog een hele weg te gaan, voordat de participatie minder steil naar beneden gaat (fig. 3.1).

Inkomen

Het *besteedbare* inkomen van huishoudens was in 1990 gemiddeld 15.900 euro en steeg tot 17.900 euro in 2001. De ramingen van het CPB laten zien, dat de forse stijging van 2001 is geslonken tot een bescheiden 0,5% koopkrachtwinst in 2002 en in 2003 omslaat in een koopkrachtverlies van -1,25% (CPB 2003).

Een analyse van de cijfers over de periode 1995-2000 toont dat deze stijging niet uitsluitend een kwestie is van algemene koopkrachtverbetering, maar ook een gevolg van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden, zoals de samenstelling van het huishouden of de arbeidsmarktpositie. In de tweede helft van het voorbije decennium zijn de arbeidsparticipatie en ook het aantal tweeverdieners sterk gestegen, terwijl het aantal uitkeringsgerechtigden is gedaald. Een en ander heeft een opstuwend effect gehad op de huishoudinkomens. De middeninkomens hebben de meeste koopkrachtwinst geboekt, maar ook gepensioneerden en niet-westerse allochtone huishoudens realiseerden een meer dan gemiddelde stijging. Daarentegen hebben de langdurig uitkeringsgerechtigden – een overigens slinkend aantal – en in het bijzonder de arbeidsongeschikten nauwelijks kunnen profiteren van de welvaartsontwikkeling. Zelfstandigen zijn er in het geheel niet op vooruitgegaan.

Wanneer naar de inkomensverhoudingen tussen de diverse groepen wordt gekeken, blijken deze nauwelijks veranderd. De *inkomensongelijkheid* is bijna niet toegenomen. De verbeterde inkomenssituatie komt ook duidelijk tot uiting in de afname van het percentage huishoudens met een laag inkomen (111% van het minimum in 2000). Het daalde van ruim 15% in 1995 naar ongeveer 10% in 2002. De positieve inkomensontwikkeling zal door de verslechterende economische situatie worden omgebogen.

Het eerder gesignaleerde *gezinsdal* in de arbeidsparticipatie vertaalt zich ook in de inkomensverdeling over de typen huishoudens (figuur 4.3). Hoewel het gemiddelde inkomensverlies bij de geboorte van een kind (saldo van minder uren betaald werk,

kinderbijslag en financiële faciliteiten) in de jaren negentig aanzienlijk minder is geworden, ging de koopkracht in 2000 voor deze huishoudens toch met 25% achteruit vanwege de extra kosten die het verzorgen van kinderen met zich brengt. De sterke afname van de arbeidsparticipatie rond het vijftigste jaar gaat gepaard met een veel minder steile daling van de koopkracht als gevolg van de uittrekingsregelingen en uiteraard de pensioenen.

Het aantal uitkeringsgerechtigden van 15-64 jaar daalde in absolute termen, maar vooral als fractie van de beroepsbevolking. In 1990 vormden zij ruim een kwart van de bevolking tussen 15-64 jaar, in 2002 ruim een vijfde (tabel 4.6). Dit is voornamelijk een gevolg van enerzijds de verminderde instroom in de ww en bijstand en anderzijds de algemeen gestegen arbeidsparticipatie. Ondanks het gunstige economisch tijdschommelde de instroom naar de arbeidsongeschiktheid rond de 1,5% van de beroepsbevolking en blijft de uitstroom betrekkelijk stabiel op 3 à 4% van de wao'ers, exclusief het tijdelijke effect van de herkeuringen in 1994-1996. Blijkens enkele recente cijfers (juli 2003) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stijgt sedert 2002 niet alleen het aantal ww-uitkeringen versneld, maar zijn in het laatste kwartaal van 2002 de bijstandsuitkeringen voor het eerst sedert vijf jaar weer op een hoger niveau gekomen.

Gezien de verbeterde inkomensposities is het te verwachten, dat het oordeel over het eigen inkomen zich positief heeft ontwikkeld. Het percentage huishoudens dat zegt (zeer) moeilijk te kunnen rondkomen, is gedaald van 12,7% in 1995 tot 9,6% in 1999 (recentere cijfers zijn niet beschikbaar). Nadere analyse laat zien, dat er een sterk verband is tussen de hoogte van het gestandaardiseerde huishoudinkomen en de subjectieve beleving ervan.

Conclusie

De positieve trends in de verdeling van individuele hulpbronnen die in de vorige editie (SCP 2001b) op basis van cijfers tot 1999 en 2000 werden waargenomen, kunnen tot ongeveer 2002 worden doorgetrokken. Het onderwijsniveau van de bevolking is gestegen, de arbeidsparticipatie is sterk toegenomen en de inkomens hebben zich navenant ontwikkeld. Op de terreinen van arbeid en inkomen is echter reeds in 2002 een trendbreuk opgetreden, waarvan de gevolgen eerst in 2003 ten volle zichtbaar worden.

In het afgelopen decennium hebben de traditionele achterstandsgroepen, zoals etnische minderheden en ouderen, een inhaalslag weten te maken. Fiscale maatregelen en ingrepen in de sociale zekerheid hebben ertoe geleid, dat uitkeringsgerechtigden, in het bijzonder de arbeidsongeschikten, het tempo van de inkomensontwikkeling niet hebben kunnen bijhouden.

De verdelingen van de drie onderscheiden hulpbronnen hangen sterk samen. Bovendien zijn er intergenerationele verbanden, in belangrijke mate een gevolg van de selectieprocessen in het onderwijs.

De verdeling van hulpbronnen is vanuit maatschappelijk oogpunt belangrijk, omdat deze sociaal-economische factoren van grote betekenis zijn voor de diverse aspecten van de leefsituatie. Wanneer deze aspecten in de leefsituatie-index samenkomen, blijkt het duidelijkst hoezeer de hulpbronnen de leefsituatie bepalen. Opleiding, werk en inkomen oefenen elk een substantiële invloed uit (tabel 12.2). Over deze verbanden tussen hulpbronnen en leefsituatie wordt in de volgende paragraaf uitgebreider gerapporteerd.

14.4 Leefsituatie

Gezondheid

Gezondheid vinden mensen het belangrijkste in hun leven. De levensverwachting is vanaf 1990 weer gestegen, voor vrouwen met 0,5 jaar tot 80,6 jaar en voor mannen met 1,7 jaar tot 75,6 jaar. In internationaal opzicht scoren de Nederlandse mannen goed, maar de Nederlandse vrouwen blijven onder het EU-gemiddelde. De ziektevrije levensverwachting daalt echter, voor vrouwen aanzienlijk meer dan voor mannen (bijlage 5.1). Het percentage mensen dat zegt zich gezond te voelen blijft echter ongeveer gelijk (79%) (tabel 5.1). Een op de vier Nederlanders heeft jaarlijks last van psychische klachten; dat aandeel blijft ook ongeveer hetzelfde. Op dit punt behoort Nederland tot de Europese middenmoot.

De gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen en tussen jongeren en ouderen blijven ongeveer gelijk. Dit laat onverlet, dat ouderen zich uiteraard minder gezond voelen in vergelijking met de andere leeftijdsgroepen, en vrouwen vaker psychische klachten rapporteren dan mannen. Sociaal-economische gezondheidsverschillen zijn in de jaren negentig wat toegenomen, omdat de mensen met relatief hoge inkomens zich gezonder zijn gaan voelen. Internationaal gezien lijken echter de verschillen in Nederland wat kleiner dan elders in Europa. De leden van etnische minderheden ervaren hun gezondheid als minder goed, maar een objectieve indicator als levensverwachting wijst niet in deze richting.

Een bevinding is voorts, dat het aantal mensen met matige of ernstige beperkingen is gedaald (van 9% naar 8%) (tabel 5.1). Het percentage ligt nu op het niveau van het Europese gemiddelde. De groep beperkten uit 2001 voelt zich echter minder gezond dan de groep uit 1990. Vrouwen, ouderen en de lage opleidings- en inkomenscategorieën zijn in de groep oververtegenwoordigd. Overigens is niet zonder meer duidelijk, wat oorzaak en wat gevolg is.

De gevolgen van (on)gezondheid voor het dagelijks functioneren zijn gemeten via de vragenlijst over lichamelijke en geestelijke welbevinden. Dit welbevinden is tussen 1996 en 2001 toegenomen, het lichamelijke meer dan het geestelijke. Opmerkelijk is, dat de minder goede gezondheid van ouderen wel negatieve gevolgen heeft voor het lichamelijke, maar minder voor het geestelijke welbevinden (tabel 5.2). Mensen met matige en ernstige beperkingen scoren op beide dimensies veel minder dan gemiddeld.

Cultuur, media en sport

De participatie aan kunst en cultuur is tussen 1991 en 2002 min of meer gelijk gebleven. Jaarlijks gaat een derde van de bevolking van twaalf jaar en ouder naar musea en een vierde bezoekt podiumkunsten. Binnen deze laatste categorie treden wel verschuivingen op; met name de (commerciële) musicals trokken wat meer belangstelling ten koste van toneel, cabaret en dergelijke. Dat het museum- en podiumbezoek op hetzelfde niveau blijft, is te danken aan de ouderen, die de afnemende belangstelling van de jongeren hebben gecompenseerd. Ondanks het hoge opleidingsniveau zijn de huidige jongeren minder geneigd tot traditionele cultuurparticipatie dan hun voorgangers. De etnische minderheden blijven flink achter, maar de deelname is zeker niet te verwaarlozen (tabel 6.2).

Het gebruik van gedrukte *media* liep tussen 1990 en 2000 terug van ruim vijf uur tot nauwelijks vier uur per week. In dezelfde periode verviervoudigde het computer- en internetgebruik. Het tv-kijken bleef met bijna negentien uur per week constant. Wel was er een aanzienlijke verschuiving van de publieke omroep naar de commerciële zenders (Huysmans en de Haan 2001). Het marktaandeel van de publieke omroep bedroeg in 2002 krap 38%. Bovendien lijkt het erop, dat onder de kijkers van de publieke omroep de jongeren onder- en de hoogopgeleiden oververtegenwoordigd raken (tabel 6.4).

De *sportdeelname* is tussen 1991 en 1999 licht gestegen (van 63% naar 65%). Jongeren lopen daarbij voorop; ruim twee derde van hen sport. Van de allochtone jongeren doet meer dan de helft mee. De groei is echter voornamelijk te danken aan de ouderen die sportieve activiteiten ondernemen. Het aantal leden van sportverenigingen groeit eveneens licht. De cijfers suggereren dat de animo voor individuele sporten in georganiseerd verband hiervoor hoofdzakelijk verantwoordelijk is (tabel 7.7).

De drie hier onderscheiden culturele en sportieve activiteiten worden wel gecombineerd, maar alleen tussen museumbezoek en kijken naar de publieke omroep bestaat een positieve samenhang (tabel 6.7). Voorts lijkt het erop, dat de gebruikers van door de overheid gesteunde voorzieningen steeds vaker hoogopgeleid zijn (tabel 6.8).

Vanwege de moeilijke vergelijkbaarheid is het niet erg vanzelfsprekend landelijke gegevens te verzamelen over de *beleving* van culturele en recreatieve voorzieningen. Het betreft hier vrijwillige deelname en een grote variëteit aan voorzieningen, zodat de feitelijke deelname en de kijkcijfers goede indicatoren zijn voor de waardering.

Maatschappelijke en politieke participatie

Hoewel de cijfers uit verschillende bronnen niet helemaal eenduidig zijn, lijkt er tussen 1990 en 2002 toch niet zoveel beweging te zitten in de verschillende vormen van maatschappelijk en politieke participatie. Het totale aantal *donateurs* en *leden* van grote maatschappelijke organisaties steeg in lijn met de bevolkingsontwikkeling.

Wel zijn er verschuivingen tussen typen organisaties. De ledentallen van kerken en traditionele vrouwenorganisaties blijven dalen, terwijl nieuwe ideële en materiële belangenorganisaties meer aanhang krijgen. De vakbonden groeien wel, maar de organisatiegraad van werknemers daalde tussen 1990 en 2001 van 30% naar 26% (tabel 7.5).

De cijfers voor *vrijwilligerswerk* uit de verschillende bronnen geven evenmin een eenduidig beeld, maar over het geheel genomen lijkt er geen sprake van sterke daling van het aantal vrijwilligers. Wel lijkt het erop, dat vrijwilligers wat selectiever zijn geworden en minder tijd besteden. Wanneer naar type organisaties wordt gekeken, weten alleen de sportverenigingen, het jeugdwerk en de scholen hun vrijwilligers min of meer vast te houden (tabel 7.8). Opvallend is voorts de positieve trend in de informele zorg. Uit onderzoek is bekend dat informele zorg primair verleend wordt, omdat er in de directe sociale omgeving mensen aanwezig zijn, die dergelijke zorg nodig hebben (Timmermans 2003).

De maatschappelijke participatie in Nederland blijft echter met die in Zweden tot de hoogste in Europa behoren. Dit geldt zowel voor lidmaatschappen als voor vrijwilligerswerk (tabel 7.1).

Politieke interesse en activiteiten zitten sedert 2002 duidelijk in de lift. Dit geldt over de hele linie inclusief het lidmaatschap van politieke partijen (tabellen 7.4 en 7.9). De politieke interesse is internationaal gezien in Nederland hoog, maar met een partijlidmaatschapppercentage van twee scoort Nederland betrekkelijk laag; dat geldt ook voor het vakbondslidmaatschap (tabel 7.2).

Zoals eerder aangeduid, is het opleidingsniveau van de bevolking voor de *deelname* aan de meeste maatschappelijke en politieke activiteiten een bepalende factor; in het algemeen geldt dat laagopgeleiden sterk ondervertegenwoordigd zijn. Allochtone bevolkingsgroepen blijven nog verder achter, behalve in activiteiten rond school en jeugdwerk. De samenhang met de overige persoonskenmerken zijn zwakker. Voor vrijwilligerswerk en deelname aan collectieve acties zijn geslacht, opleiding en leeftijd zeker relevant, maar de uitersten in de deelname zijn te vinden bij respectievelijk niet-werkenden en werkenden, en kerkgangers en niet-kerkgangers (figuren 7.2 en 7.3).

Mobiliteit

Mobiliteit is onder invloed van de schaalvergroting en de toename en verwevenheid van activiteiten een erkende maatschappelijke behoefte. Bovendien dient de burger zoveel mogelijk keuzevrijheid te hebben als het gaat om de modaliteit (auto, openbaar vervoer, fiets en lopen).

Het *autobezit* is tussen 1990 en 2001 blijven groeien, van 844 tot 952 auto's per 1000 huishoudens. Driekwart van de huishoudens beschikt over minimaal een auto en bij de hoogste inkomensgroep ligt het tweede autobezit al op 40% (figuur 8.4). Internationaal gezien zijn deze cijfers echter niet hoog. Nederland heeft in 2000 400 auto's per 1000 inwoners; het Europese gemiddelde ligt op 470 (figuur 8.5).

Nederlanders van twaalf jaar en ouder verplaatsen zich gemiddeld ruim drie keer per dag en zijn daarvoor ruim een uur onderweg. Zij leggen zo'n 35 kilometer per dag af. De auto neemt de helft van het aantal *verplaatsingen* voor zijn rekening en ongeveer driekwart van de afgelegde afstand. Het openbaar vervoer heeft een aandeel van 5% in het aantal verplaatsingen en van 14% in de afstand. Deze cijfers zijn tussen 1990 en 2001 maar weinig veranderd.

De meeste en langste verplaatsingen hebben een sociaal-recreatieve bestemming. Woon-werkverkeer is een goede tweede wat afstanden betreft en derde als het gaat om het aantal verplaatsingen. Voor winkelen geldt de omgekeerde rangorde.

De mobiliteitspatronen van de diverse sociale categorieën verschillen aanzienlijk, maar zijn goed af te leiden uit de hoofdbezigheden en leefstijlelementen van de onderscheiden groepen. Zo verplaatsen vrouwen zich even vaak als mannen, maar zij zijn minder lang onderweg en leggen minder kilometers af. Jongeren en ouderen verplaatsen zich minder dan de middengroepen, die vele activiteiten moeten combineren. Ook het verrichten van betaalde arbeid is relevant. Leeftijd en inkomen bepalen in belangrijke mate de vervoerwijze. Wanneer een rijbewijs is behaald en het inkomen wat hoger is, wordt al gauw de auto gebruikt.

De waardering voor de verschillende vervoerwijzen varieert. Uitgedrukt in rapportcijfers scoorden in 1997 auto en fiets in het woon-werkverkeer een acht, de trein bijna een zeven en het stads- en streekvervoer 6,5. Automobilisten, fietsers en mensen die te voet gaan, beoordelen de eigen verplaatsingswijze het meest positief. Alleen de gebruikers van het openbaar vervoer zijn positiever over de alternatieve vervoerswijzen (tabel 8.4). Het imago van het openbaar vervoer is ook blijkens recenter onderzoek negatief (NFO-Trendbox 2000).

Criminaliteit

De Nederlandse bevolking rapporteert in slachtofferonderzoek in 2002 ongeveer 5,1 miljoen delicten, en bedrijven en instellingen in 2001 5,6 miljoen. Het aantal door de bevolking ervaren delicten blijft sedert 1992 (licht) stijgen. Dit lijkt vooral te worden veroorzaakt door bedreigingen en vernielingen (aan de auto). De laatste jaren daalde het aantal diefstallen, maar deze gunstige ontwikkeling stagneert.

Op basis van de politiestatistieken worden dezelfde trends waargenomen, zij het dat hier het aandeel geweldsmisdrijven en vernielingen veel sterker stijgt. De bevolking meldt slechts een deel van de delicten (1,8 miljoen) bij de politie. Een belangrijke reden om aangifte te doen, is het verkrijgen van een bewijs voor de verzekering.

Vanuit het leefsituatieperspectief is relevant wie de slachtoffers en wie de daders zijn. Volgens CBS-cijfers wordt jaarlijks ruim een kwart van de Nederlandse bevolking van twaalf jaar en ouder slachtoffer van criminaliteit. Dit aandeel fluctueert licht. De eerder gesignaleerde trends worden ook hier teruggevonden. Ruim 6% van de bevolking was in 2002 slachtoffer van een of meer gewelddelicten, waarvan ruim de helft van de gevallen bedreigingen betreft. Internationaal gezien neemt het criminaliteitsniveau in Nederland een middenpositie in (figuur 9.8).

De kans om slachtoffer te worden verschilt tussen de sociale categorieën. De verschillen zijn te relateren aan de dagelijkse activiteiten, aan leefstijlelementen en aan de situatie die meer of minder gelegenheid biedt voor criminaliteit. Jongeren begeven zich vaker in risicovolle situaties en worden dan ook meer geconfronteerd met geweld en bedreiging dan anderen. Bij hoogopgeleiden in de steden wordt meer ingebroken en in buurten met een lage sociaal-economische status is de kans om

slachtoffer te worden van geweld groter. Bovendien worden veel daders ook zelf slachtoffer.

Veel mensen melden in enquêtes wel eens een strafbaar feit te hebben gepleegd. Het aantal *verdachten* tegen wie de politie een proces-verbaal heeft opgemaakt, vormt hiervan slechts een selecte groep (in 2001 160.000). Het zijn voornamelijk mannen. De gemiddelde leeftijd is 32 jaar, maar de piek ligt rond de 18 jaar (figuur 9.3). Uit CBS-cijfers blijkt dat steeds meer minderjarigen worden gehoord, voor een deel overigens een gevolg van de toenemende aandacht van politie en justitie voor jeugdcriminaliteit. Voorts zijn de leden van etnische minderheden oververtegenwoordigd onder de verdachten. Zij vertonen gemiddeld meer ernstig en gewelddadig crimineel gedrag dan autochtonen.

De angst om zelf slachtoffer te worden van de criminaliteit is wijder verbreid geraakt. Sedert 2001 is het aandeel van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt, gestegen van ruim 20% tot 25%; rond de 3% voelt zich vaak onveilig. De angst voor criminaliteit in de woonomgeving blijkt in de loop van de tijd weinig te veranderen.

Wonen

In de jaren negentig is de kwaliteit van de woningvoorraad vooruitgegaan en zijn huishoudens beter gaan wonen. Er kwamen bijna een miljoen ruim bemeten en goed uitgeruste woningen bij. Er hebben verschuivingen plaatsgevonden, waardoor meer alleenstaanden, eenoudergezinnen en niet-westerse allochtonen hun (eenvoudige) flatwoning konden verruilen voor een rijtjeswoning. De ouderen kwamen weliswaar meer in flat/etagewoningen terecht, maar dat zijn wel vaker dan voorheen (aangepaste) appartementen die tot het meer luxe segment van de woningmarkt behoren. De paren in de hoge inkomensklasse verhuisden in grotere getale naar (half)vrijstaande woningen.

Het aandeel *eigenwoningbezit* is van 43% in 1990 opgelopen naar 53% in 2001. Dit is overigens internationaal gezien nog een laag cijfer. Hoewel onder alle bevolkingsgroepen betrekkelijk vaak de stap (van huur) naar koop is gezet, hebben vooral de middeninkomens een woning gekocht. De eerste eigen woning wordt overwegend betrokken in de jonge levensfase (paren met en zonder kinderen); de uitstroom is vervolgens heel beperkt en gaat pas in de lege-nestfase geleidelijk stijgen. De sterkste stijging van het eigenwoningbezit treedt op bij de niet-westerse allochtonen, van 13% naar 31%. Vooral Turken en Surinamers hebben gekocht.

Het oordeel over de huisvestingssituatie is in 2000 overwegend positief. Van de bevolking is 14% ontevreden over de woning. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 1990, die niet spoort met de kwaliteitsslag die in de sector is gemaakt. 15% is ontevreden over de woonomgeving (tabel 10.3). Opmerkelijk is dat de niet-westerse allochtonen over beide het meest ontevreden zijn.

Kwaliteit van woonomgeving

Het SCP heeft een maatstaf ontwikkeld om de diverse aspecten van de fysieke kwaliteit – voorzieningenniveau, verloedering, (milieu)hinder en bewoningsdichtheid – in één (rangorde)cijfer per woningmarktgebied tot uitdrukking te brengen. Wanneer de gemiddelde score voor 1994 op 100 wordt gesteld, blijkt de index in 2002 gedaald tot 87. Deze achteruitgang heeft in alle gemeentecategorieën plaatsgevonden en lijkt vooral voort te komen uit het verminderde voorzieningenniveau en de door burgers ervaren verloedering. Vanwege de wijze waarop dit laatste element wordt gemeten, weerspiegelt de uitslag wellicht meer de publieke opinie op dit punt dan de feitelijke situatie.

De 10% kwalitatief minste wijken per woningmarktgebied (gemiddeld een score van $-3,54$) liggen overwegend binnen de steden. De 10% beste wijken (gemiddeld $+1,28$) liggen in de Randstad direct rond de (grote) steden; in de overige delen van Nederland zijn deze meer verspreid.

Wanneer naar de sociale samenstelling van de bevolking van de laagst scorende wijken wordt gekeken, zijn de verdelingen zoals verwacht. In het bijzonder uitkeringsgerechtigden en de niet-westerse allochtonen zijn fors oververtegenwoordigd. Voorts tonen de cijfers aan, dat in wijken met weinig kwaliteit meer criminaliteit voorkomt en meer bewoners zich onveilig voelen dan elders (tabel 11.5 en 11.6). Het is niet verrassend, dat in deze wijken meer mensen dan gemiddeld ontevreden zijn over fysieke aspecten van de woonomgeving. Ook de sociale cohesie wordt vaker negatief beoordeeld, ondanks het feit dat veruit de meeste bewoners zich thuis voelen in hun buurten. In de wijken met de meeste kwaliteit geldt voor beide dimensies het tegenovergestelde.

Wijken die tussen 1994 en 2002 gedaald zijn op de ladder van de fysieke kwaliteit, hebben relatief veel ouderen en alleenstaanden onder hun bewoners; de sociale status ontwikkelt zich er licht negatief. De bewoners voelen zich (terecht) onveilig en zijn relatief vaak slachtoffer van persoonsmisdrijven. Tot deze categorie behoren vooral wijken met veel woningbouw uit de jaren zeventig, die in een transitiefase zijn terechtgekomen. De wijken waarvan de fysieke kwaliteit stijgt, verschillen qua sociale samenstelling nauwelijks van de laagste categorie, maar de sociale status stijgt licht. Opvallend is, dat de bewoners zich er relatief veilig voelen. Tot deze categorie behoren nogal wat vooroorlogse wijken die worden geherstructureerd.

Leefsituatie-index

De leefsituatie-index is een meetinstrument, waarin zeer veel aspecten van de levensomstandigheden van mensen zijn geïntegreerd. Omdat de gegevens zijn ontleend aan één bevolkingsenquête, kunnen de in figuur 0.1 gepresenteerde verbanden empirisch worden vastgesteld.

De index is voor 1997 op 100 gesteld. Zoals vanwege de *positieve* ontwikkeling van de hulpbronnen mocht worden verwacht, is de leefsituatie van de Nederlandse bevolking licht gestegen tot 102 in 2002. Deze score is het resultaat van een verbetering van de materiële aspecten, zoals de woning, het bezit van duurzame consumptiegoederen

(meer pc's) en (buitenlandse) vakanties. Daarentegen gaat het wat minder met de gezondheid (meer aandoeningen), de diversiteit van de sportieve activiteiten en de vrijetijdsbesteding. Van de positieve ontwikkelingen profiteerden na 1999 vooral enkele (elkaar overlappende) groepen die tot dan toe waren achtergebleven, zoals de ouderen, mensen met een laag inkomen, allochtonen en inwoners van de grote steden. Zij gaan in materieel opzicht meer dan gemiddeld vooruit (figuur 12.3). Daarentegen maken de hoogste inkomensgroepen, de mensen in de drukke periode van hun leven (35-44 jaar) en ook de laagopgeleiden relatief minder vooruitgang, omdat zij minder maatschappelijk actief zijn, minder sporten en een minder diverse vrijetijdsbesteding hebben gekregen. Gezondheidsklachten spelen een rol bij de leeftijdsgroep 35-44 jaar en de laagopgeleiden (figuur 12.4).

Mensen met een *cumulatie* aan maatschappelijke achterstanden (lage opleiding, geen betaalde arbeid en laag inkomen) scoren volgens verwachting zeer laag op de index (87). De verschillen tussen mensen met maximale en geen achterstand zijn sedert 1997 gelijk gebleven. De achtergestelde groep is geslonken van 9% in 1997 naar 6% in 2002 (tabel 12.3).

Er blijkt voorts een verband te zijn tussen de frequentie van *sociale contacten* en de leefsituatie. Dergelijke contacten verkleinen niet alleen de kans op eenzaamheidsgevoelens – een element van de index –, maar raken alle aspecten van de leefsituatie. Veel sociale contacten duiden op een hecht sociaal netwerk, dat als een additionele hulpbron kan worden beschouwd. De autonome invloed van de fysieke omgeving blijkt in dit onderzoek miniem.

Ook in 2002 laten Nederlanders zich voor het overgrote deel (90%) kennen als *gelukkige en tevreden* mensen, internationaal gezien een hoge score (figuur 12.6). De beleving van de persoonlijke levenssfeer is daarvoor van meer betekenis dan het oordeel over de samenleving als geheel (tabel 12.9). De relatie tussen de objectieve leefsituatie en de subjectieve waardering ervan is wegens psychologische mechanismen complex. Toch is er een samenhang in de verwachte richting tussen enerzijds het algemene geluksgevoel en de subjectieve gezondheid en anderzijds de leefsituatie-index. Dit geldt voor de leefsituatie als geheel en voor deelaspecten. Nadere analyses laten echter zien, dat geluk uiteindelijk vooral samenhangt met persoonlijke eigenschappen (zoals een positief zelfbeeld) en persoonlijke relaties.

Conclusie

Gezien de positieve ontwikkeling van de individuele hulpbronnen is het niet onverwacht, dat gedurende de periode 1997–2002 een aantal positieve trends in de leefsituatie kan worden waargenomen. Het totale beeld is gemengd, zowel op basis van de resultaten in de sectorale hoofdstukken als op basis van de geïntegreerde maatstaf. De index is sedert 1997 met twee punten gestegen tot 102.

De materiële omstandigheden zijn op hoofdlijnen verbeterd. Dit blijkt primair uit de lijst van elementen (huisvesting, duurzame consumptiegoederen, vakantie) die hebben bijgedragen aan de (beperkte) stijging van de leefsituatie-index. Daarentegen

was er weinig of geen vooruitgang voor de immateriële aspecten, zoals de gezondheid, de sociale en culturele participatie en de sport; op onderdelen moest een negatieve ontwikkeling worden vastgesteld.

De leefsituatie heeft zich in het algemeen in de verwachte richting ontwikkeld: zij is beter naarmate meer individuele hulpbronnen beschikbaar zijn. Opleiding en inkomen blijken in de meeste gevallen de belangrijkste determinanten; met name het onderscheid tussen een laag opleidings- en inkomensniveau en een hoog opleidings- en inkomensniveau maakt op de meeste velden veel verschil uit. Voor de hand liggend zijn de verbanden tussen inkomen en bijvoorbeeld automobilititeit (tabel 8.2) en huisvesting (tabel 10.1). Ook uit deze rapportage blijkt bovendien weer, dat hoger opgeleiden relatief niet alleen langer leven, maar ook langer gezond blijven. Hetzelfde geldt voor mensen met een hoog inkomen versus mensen met een laag inkomen (tabel 5.1). In de culturele sector zijn de participanten veel vaker hoogopgeleid dan niet-participanten (tabel 6.8). Hoogopgeleiden zijn over de hele linie meer maatschappelijk actief (tabel 7.12). Het belang van andere sociale kenmerken, zoals geslacht, leeftijd, samenstelling van het huishouden, arbeidsmarktpositie, inkomensbron en etnische herkomst varieert per aspect van de leefsituatie.

In de voorgaande hoofdstukken en in dit samenvattende hoofdstuk is geschetst, in welke mate de verschillende onderscheiden sociale categorieën hebben geprofiteerd van de gemiddeld genomen gunstige ontwikkelingen. Voor ouderen (65-74 jaar) en niet-westerse allochtonen kan het beeld nog wat verder worden ingekleurd.

In de voorgaande paragraaf is reeds geconstateerd, dat de inkomens van *ouderen* zijn gestegen, deels als gevolg van de algemene economische ontwikkeling en het gevoerde overheidsbeleid, deels omdat meer welvarende cohorten tot de categorie ouderen zijn gaan behoren. In deze paragraaf komt naar voren, dat hun leefsituatie op diverse deelgebieden en ook hun leefsituatie als geheel is verbeterd. Hoewel ouderen natuurlijk meer lichamelijke en psychische problemen hebben dan andere leeftijds-categorieën, voelen zij zich in 2001 wat gezonder dan tien jaar eerder en hebben zij ook minder beperkingen. Op diverse maatschappelijke terreinen is er sprake van een (bescheiden) stijgende deelname of is althans de teruggang kleiner dan gemiddeld. Dit geldt voor cultuur, sport, vakantie en voor allerlei vormen van (informele) participatie. In lijn met de algemene trend hebben ouderen ook meer woonkwaliteit verworven. Zij wonen vaker dan voorheen in (nieuwe) aangepaste (flat)woningen. Ondanks de huur- en koopsubsidies betalen zij daarvoor in 2000 echter wel een groter deel van hun (netto-)inkomen aan hypotheek en vooral huur. Alles bij elkaar is er echter sprake van een positieve ontwikkeling, tot uiting komende in een stijging op de leefsituatie-index van 91 punten in 1997 naar 94 punten in 2002.

Een gedeeltelijk vergelijkbaar beeld is te schetsen van de *niet-westerse allochtonen*. Zoals in de vorige paragraaf vastgesteld gaat hun onderwijsniveau omhoog, is op lange termijn gezien hun arbeidsmarktpositie verbeterd en hebben zij meer te

besteden. Het SCP zal hierover in het najaar gedetailleerd rapporteren in de *Beleids-effectenrapportage minderheden* (Dagevos et al. 2003). Deze individuele hulpbronnen werken vooral door in de materiële dimensies van de leefsituatie, zoals huisvesting (verschuiving van flat naar rijtjeshuis en meer eigenwoningbezit), het bezit van consumptiegoederen, vakantie en (auto)mobiliteit. Op het terrein van gezondheid is de situatie niet helemaal duidelijk, maar volgens de leefsituatie-index gaan de niet-westerse allochtonen meer dan gemiddeld achteruit. In de sfeer van cultuur, vrije tijd en maatschappelijke participatie is er op basis van de hier gepresenteerde cijfers vooralsnog sprake van een (ver)grote achterstand en is er slechts hier en daar vooruitgang waar te nemen, zoals in het vrijwilligerswerk rond jeugdwerk, scholen en sport. Per saldo stijgt de leefsituatie index van 91 punten in 1997 naar 93 in 2002.

14.5 Voorzieningen

Gesubsidieerde voorzieningen vormen een belangrijke schakel in de bevordering van de kwaliteit van leven. In het eerste hoofdstuk zijn enige cijfers opgenomen over de quartaire sector. De kosten bedroegen in 2000 142 miljard euro. De overheid draagt hierin ruim 60% bij; het overige is afkomstig van eigen bijdragen en opbrengsten van instellingen. De omvang van de geleverde diensten is in de periode 1990-2000 met 15% gestegen. Deze groei is voornamelijk toe te schrijven aan de zorgsector, die 20% meer produceerde. De sector veiligheid heeft de productie nauwelijks weten te verhogen. De onderwijsproductie ging wel vooruit, maar is gedrukt door de ontgroening. Deze Sociale staat van Nederland bevat een summier beschrijving van het voorzieningenaanbod en in het bijzonder de personele capaciteit op enkele prioritaire terreinen, en geeft de stand van zaken weer rond een paar belangrijke knelpunten. Het SCP heeft in het *Sociaal en cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector* (SCP 2002) en in de publicatie *De vierde sector* (Kuhry en Van der Torre 2002) uitgebreid over de ontwikkelingen gerapporteerd.

In het primaire en secundaire onderwijs is vanaf 1992 de personele inzet per leerling gestegen vanwege de groepsverkleining in de onderbouw en de structuurveranderingen in het voortgezet onderwijs. In het hbo is daarentegen het aantal studenten per docent toegenomen (figuur 2.12). De personele knelpunten in het primaire en voortgezette onderwijs worden voor een deel veroorzaakt door deze verbetering van de docent-leerlingratio in een periode van krapte op de arbeidsmarkt. Voorts is het ziekteverzuim hoog. De meer structurele oorzaak is gelegen in de vergrijzing van het docentencorps, die in combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt leidt tot een grotere uitstroom dan instroom. Hoewel de vacatureproblemen procentueel niet hoog zijn, zijn de gevolgen ervan wel ernstig. Lesprogramma's worden verstoord en bepaalde moeilijke schooltypen (zwarte scholen en vmbo) ondervinden extra nadelen. De veranderende arbeidsmarkt verlicht nu weliswaar de acute pijn, maar hiermee zijn de structurele problemen niet opgelost.

In de verschillende typen *zorginstellingen* is de personele inzet in de periode 1990-2000 flink toegenomen. Dit heeft geleid tot stijging van de productie, maar per verpleegdag is er ook meer personeel ingezet, met name in de ziekenhuizen en in de instellingen voor verstandelijk gehandicapten (tabel 5.4). Wanneer de aantallen beroepsbeoefenaars worden gerelateerd aan de leeftijdspecifieke bevolkingsontwikkeling, blijken de medische professies beperkt te groeien of zelfs te dalen. Sterke stijgingen doen zich wel voor bij de verzorgenden (gehandicaptenzorg en thuiszorg) en de fysiotherapeuten (tabel 5.5).

Gebrek aan capaciteit en personeel heeft tot *wachtlijsten* voor de zogenoemde *electieve zorg* geleid. Het aantal wachtenden en de wachttijden zijn bij bijna alle zorgsoorten nog steeds aanzienlijk. Hoewel de cijfers van eind 2002 ten opzichte van 2000 bijna overal duiden op een daling, worden de zogeheten *Treeknormen* lang niet altijd gehaald. Zorgelijk zijn de wel heel lange wachttijden voor verblijfszorg (half jaar tot jaar). Bij deze cijfers past echter de kanttekening, dat 40% tot 65 % van de wachtenden in de *caresector* overbruggingszorg krijgt. Opmerkelijk is overigens dat de gehandicaptensector, waar zich eerder een daling van de wachtlijsten aankondigde (SCP 2002), nu weer 20% meer wachtenden laat zien. Daarbij gaat het qua aantallen vooral om betrekkelijk lichte vormen van zorg, zoals verblijf in een logeerhuis, of ambulante zorg, maar ook de cijfers voor wonen en dagbesteding zijn weer hoger. Er is geen empirisch gefundeerd inzicht in de oorzaken.

Het ophelderingspercentage van geregistreerde *misdrijven* daalde al enkele decennia. Deze trend is voortgezet in de jaren negentig. In 1990 werd 22% opgelost of werd althans een verdachte aangewezen. In 2000 was het minder dan 15%. In 2001 is er voor het eerst een kleine stijging waargenomen. Als gevolg van deze magere resultaten staan de organisatie van de *criminaliteitsbestrijding* en vooral de *capaciteitsontwikkeling* van de *politie* voortdurend in de politieke belangstelling. Het aantal werkenden (in fte.) bij de politie is tussen 1990 en 2001 met 34% toegenomen (van 38.000 naar 55.000). Per 100.000 inwoners ging het aantal omhoog van 268 naar 344. In deze cijfers zijn ook aspiranten, surveillanten en administratief personeel begrepen. De omvang van de *executieve capaciteit* is achtergebleven bij de totale *politiesterkte* en daalde van 74% in 1990 naar 65% in 2001 (figuur 9.9).

Sinds korte tijd levert de *woningmarkt* weer knelpunten op. Vanaf 1998 loopt de nieuwbouw terug en stagneert de doorstroming. Tegelijkertijd neemt het aantal woningzoekenden toe. Het statistische *woningtekort* gaat dan ook naar verwachting van 1,3% in 1998 naar 2,7% in 2005. Mede door deze spanning op de woningmarkt zijn de prijzen in de koopsector zozeer gestegen, dat woningen voor starters moeilijk bereikbaar zijn geworden. In de sociale huursector vertaalt de schaarste zich in wachttijden, die in 2001 gemiddeld voor starters en doorstromers reeds 2,6 jaar bedroegen. Uiteraard treden hierin grote verschillen op per woningmarktgebied.

Een laatste terrein waarover in dit rapport evidente knelpunten zijn gesignaleerd, is dat van de mobiliteit. Er treden in het autoverkeer aanzienlijke reistijdverliezen op. Dit geldt zowel voor het verkeer op het hoofdwegennet als op de andere wegen. Vooral de werkenden ondervinden hiervan hinder (tabel 8.7). Ook de bereikbaarheid per openbaar vervoer vermindert, vanwege zowel treinuitval, vertragingen en capaciteitsgebrek als uitdunning van het lijnennet in het stads- en streekvervoer. De toenemende autoafhankelijkheid in de landelijke gebieden treft de huishoudens zonder auto en vooral bepaalde sociale groepen, zoals jongeren en ouderen.

14.6 Beleidsdoelstellingen

Zoals in de Opzet en verantwoording aangekondigd, zullen de hier getraceerde ontwikkelingen in de leefsituatie worden vergeleken met de beleidsdoelstellingen. Deze confrontatie geschiedt fragmentarisch. Er zijn slechts in beperkte mate gekwantificeerde beleidsdoelstellingen geformuleerd en over de realisatie ervan is lang niet altijd informatie beschikbaar. Desalniettemin geven de cijfers een globale indruk over het bereiken van doelstellingen. In elk geval kan meestal worden vastgesteld of een ontwikkeling in de goede richting gaat.

Het onderwijsbeleid kent twee voor de leefsituatie cruciale doelstellingen: de startkwalificatie als minimumuitstroomniveau en het kleiner worden van de onderwijsachterstanden. De verwezenlijking van de eerste doelstelling komt dichterbij. De onderwijsachterstanden blijken hardnekkig, maar worden bij de etnische minderheden – vooral bij Surinamers – toch geleidelijk kleiner. De autochtone achterstandsleerlingen raken daarentegen verder achterop. Hier spelen waarschijnlijk selectie-effecten, omdat het aantal laagopgeleide volwassenen kleiner wordt.

De arbeidsparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid hebben zich onder invloed van de gunstige economie in de periode 1995-2002 in de gewenste richting ontwikkeld. Vooral vrouwen, maar ook ouderen en niet-westerse allochtonen participeerden meer. Er zijn aanwijzingen, dat in de huidige ongunstige conjuncturele situatie de specifieke doelgroepen weer achteropraken, zodat het nog maar de vraag is of de gekwantificeerde arbeidsmarktdoelstellingen, die betrekking hebben op 2010, zullen worden gehaald. Het aantal uitkeringsgerechtigden is weliswaar als fractie van de beroepsbevolking gedaald, maar de uitstroom uit de sociale zekerheid is beperkt geweest. Arbeidsintegratie van in het bijzonder arbeidsongeschikten blijkt moeizaam te verlopen, ook al was de vraag naar arbeid groot.

De doelstellingen van het inkomensbeleid, voorzover helder bepaald, lijken in de tweede helft van de jaren negentig wel min of meer te zijn gerealiseerd. Het beschikbare inkomen is niet ongelijker verdeeld geraakt, terwijl het aantal huishoudens met een laag inkomen is teruggelopen. Ook typische achterstandsgroepen hebben geprofiteerd.

Een uitzondering is de categorie uitkeringsgerechtigden en in het bijzonder arbeidsongeschikten. Conform de beleidsvoornemens zijn hun inkomens niet meegegroeid. Het is echter de vraag of deze uitkeringsgerechtigden juist een financiële prikkel nodig hebben om te gaan solliciteren, zoals in het beleid wordt verondersteld.

Conform de langetermijndoelstellingen van het gezondheidsbeleid is de gemiddelde levensverwachting gestegen, maar vrouwen blijven hierin achter bij mannen. Er worden meer ziekten gediagnosticeerd, zodat de ziektevrije levensverwachting daalt. Mensen ondervinden hiervan echter niet veel hinder. Zij blijven zich in ongeveer gelijke mate gezond voelen en de levensverwachting zonder beperkingen is gestegen. Daarentegen hebben de sociaal-economische gezondheidsverschillen de neiging groter te worden, ondanks het feit dat er veel is geïnvesteerd in de bestrijding ervan.

Op het terrein van de volkshuisvesting zijn voor de jaren negentig drie doelen gesteld: zorg voor betaalbare woningen, bevordering van het eigenwoningbezit en verbetering van de kwaliteit van de woning en woonomgeving. Eind jaren negentig is het accent verschoven van het huisvesten van mensen met lage inkomens naar de bevordering van woonkwaliteit voor iedereen. Hoewel het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in 1998 stelde, dat de doelen van het beleid voor 2000 reeds in 1998 waren bereikt, kunnen hierbij vraagtekens worden gezet. Het eigenwoningbezit is geheel volgens de doelstelling gestegen (53% in 2000), overigens als gevolg van de forse prijsstijgingen slechts in beperkte mate in de lage inkomensgroepen. De kwaliteit van de woningen is eveneens toegenomen, voornamelijk door duurdere nieuwbouw dan voorheen. Diverse groepen hebben hiervan geprofiteerd. De meest belangrijke doelstelling, het voorzien in betaalbare huisvesting, lijkt echter in het gedrang te zijn gekomen. Starters moeten lang wachten en de woonlasten zijn, ondanks de verdubbeling van de individuele huursubsidie, voor veel huishoudens in relatief korte tijd extreem gestegen (tabel 10.6).

Het 'bevorderen van een veilige samenleving' is reeds jaren een centrale doelstelling van het beleid. Voor de huidige kabinetsperiode zijn er streefcijfers geformuleerd voor de veiligheid (in 2006 20% à 25% minder criminaliteit) en de veiligheidsbeleving, en voor intermediaire prestaties zoals het aantal processen-verbaal of de beschikbaarheid van en publieke waardering voor politiezorg. Hier is gebleken dat de meest gevoelige criminaliteitstrends zich nog steeds in de verkeerde richting ontwikkelen. Na een lange periode van stabiliteit lijken ook de onveiligheidsgevoelens toe te nemen. De executieve politie wordt de laatste jaren weliswaar groter, maar de waardering voor het 'blauw op straat' is op bijna alle aspecten gedaald (figuur 9.7).

Dit overzicht aan de hand van enkele hoofddoelstellingen van beleid doet geen recht aan het totale overheidsbeleid op de behandelde terreinen. Het maakt echter wel duidelijk, dat het beleid niet erg succesvol is, als het gaat om hardnekkige maatschappelijke vraagstukken en politiek gevoelige problemen.

14.7 Tevredenheid, publieke opinie en politiek

Zoals in hoofdstuk 12 is geconstateerd, zijn Nederlanders individueel gezien gelukkige en tevreden mensen. De reeks schokkende gebeurtenissen van 2001 en 2002 lijken weinig of geen invloed te hebben gehad op de waardering voor de eigen leefsituatie. Een aanmerkelijk groep (42%) was in 2002 van oordeel sedert 1999 vooruitgang te hebben geboekt in het eigen leven. Jongeren ervaren overigens eerder dan ouderen een vooruitgang. De subjectieve beleving van de eigen leefsituatie is dus over het algemeen positief, zoals ook blijkt uit de sectorale hoofdstukken. Op de voor de leefsituatie zeer belangrijke terreinen van gezondheid, arbeid, opleiding en inkomen is er sprake van een hoog niveau van tevredenheid. Voor de huisvesting en woonomgeving is de situatie minder eenduidig. Ondanks de verbeterde kwaliteit van de huisvesting is de tevredenheid met de woning niet toegenomen. Ditzelfde geldt voor de woonomgeving, maar hiervan lijkt de fysieke kwaliteit inderdaad gedaald te zijn. In beide gevallen gaat het echter om een kleine groep huishoudens (ongeveer 15%) die ontevreden is.

De onvrede die er is, richt zich primair op de samenleving als geheel en op de politiek. Sterker dan reeds in 2001 het geval was (SCP 2001b), zijn blijkens de gegevens van 2002 en 2003 het overheidsbeleid en het politieke systeem in de publieke opinie ter discussie komen te staan. Het publieke debat concentreert zich sterk op het sturingsvermogen van de politiek, de rechtshandhaving door de overheid en op de gebreken in de voorzieningen voor onderwijs, zorg, veiligheid, leefbaarheid en mobiliteit. De opinies over deze onderwerpen zijn dan ook heftiger in beweging dan in eerdere jaren. Zij lijken echter evenmin als de rampen en het politieke tumult, invloed te hebben gehad op de persoonlijke geluksbeleving en tevredenheid.

Het publieke oordeel over belangrijke onderdelen van het overheidsbeleid is in 2002 een stuk negatiever uitgevallen. Het aandeel mensen dat een rapportcijfer 7 of meer geeft voor het beleid is vooral laag als het gaat om zorg en ordehandhaving (17% en 13%). Voorts is het oordeel over het beleid ten aanzien van onderwijs, leefbaarheid en milieu negatiever geworden. Nieuw, maar niet verrassend in een periode van economische stagnatie, is de flink lagere waardering voor de bestrijding van de inflatie, de bevordering van de werkgelegenheid en het behoud van de sociale zekerheid. Het zijn vooral mensen met een laag inkomen die hierover ontevreden zijn. Op het gebied van cultuur en vrije tijd verandert het beeld niet wezenlijk (tabel 13.11). De onvrede moet in het algemeen worden geïnterpreteerd als een vraag naar effectiever beleid. Naarmate de bevolking terreinen negatiever beoordeelt, is zij van mening dat de overheid te weinig heeft gedaan (tabel 13.7). Dit geldt minder voor het beleidsterrein van de zorg waarvoor het cijfer in 2000 al extreem laag was. De interpretatie van de fluctuerende ontevredenheid over de opvang van buitenlanders is niet eenduidig. De uitslag kan duiden zowel op een behoefte aan betere opvang als juist op de mening dat er te veel opvang is.

De negatieve tendensen komen ook tot uitdrukking in het algemene oordeel over het functioneren van de overheid en de tevredenheid met de regering. De stelling dat de overheid goed functioneert, wordt eind 2002 nog maar door een derde van de respondenten onderschreven tegenover twee derde in 2000. De tevredenheid over de regering is ook fors gedaald, niettemin is een meerderheid nog tevreden (van 77% naar 59%). De trendbreuk in een alsmaar stijgende waardering voor regering en overheid heeft zich waarschijnlijk al eind 2000 voltrokken (SCP 2001b: figuur 12.8). De toen optredende minieme vermindering in generieke steun kan worden gekoppeld aan de ook toen al bestaande publieke onvrede over specifieke onderwerpen als zorg, leefbaarheid, veiligheid en ook onderwijs. De economische teruggang heeft vervolgens ook nog geleid tot negatieve waarderingen voor de economische politiek, zodat in 2002 per saldo de balans voor de regering misschien nog wel positief was, maar voor de overheid als geheel niet meer. Volgens de *Belevingsmonitor rijksoverheid* (RVD 2003) waren de resultaten in het voorjaar van 2003 zeker niet positiever geworden.

Het algemene oordeel over de regering varieert uiteraard met de politieke kleur van de respondenten. In 2000 waren de verschillen tussen de onderscheiden politieke categorieën echter kleiner dan in 2002. Het tweede kabinet-Kok was, achteraf gezien, toch minder voorwerp van politiek meningsverschil dan het eerste kabinet-Balkenende. Het oordeel dat over het functioneren van de overheid wordt minder beïnvloed door de politieke kleur dan de tevredenheid met de regering. De persoonskenmerken doen er in beide gevallen weinig toe.

In de periode tussen de twee waarnemingen (die in 2001 en deze in 2003) hebben diverse calamiteiten plaatsgevonden, die het functioneren van de overheid betroffen. 'Aan het eind van acht jaar paars bewind werd plotseling een eindmorene van onopgeloste problemen en onopgehelderde schandalen zichtbaar' (Schnabel 2003). Daarbij komt nog de moord op Fortuyn, die het politieke systeem in Nederland als zodanig ernstig op de proef heeft gesteld. Iedere politieke analist is het erover eens, dat de voor Nederlandse begrippen onvoorstelbare politieke verschuivingen bij de verkiezingen in maart 2002, mei 2002 en januari 2003 alles te maken hebben met deze calamiteiten en de manier waarop overheid en politiek hierop hebben gereageerd.

Vanuit de verschillende wetenschappelijke benaderingen worden elkaar aanvullende interpretaties aangedragen. Zo kan de politieke onvrede worden gezien als een uitingsvorm van algemeen maatschappelijk ongenoegen, die in de afgelopen paar jaar blijkt te zijn toegenomen. Deze algemene onvrede komt het meest voor bij laagopgeleiden, mensen zonder betaald werk en ouderen (bijlage 12.11). De achtergrond hiervan zou kunnen zijn, dat omvangrijke segmenten van deze categorieën zich onzeker voelen in de huidige samenleving (Elchardus 2003). Voorts wordt er vaak gewezen op de erosie van het verzuilde maatschappelijk middenveld, waardoor de politiek los is komen te staan van de samenleving en kiezers op drift zijn geraakt. De burger handelt niet meer op basis van sociale klasse of levensbeschouwelijke overtuiging, maar behartigt primair zijn of haar eigen belang of hoogstens een specifiek publiek belang (*single-issuebewe-*

gingen). Hij en zij beperken zich voor het overige tot de rol van boe roepende of applaudiserende toeschouwer (SCP 1996). De ontevredenheid van de burger kan ook worden geïnterpreteerd als een teken van ongeduld in een periode van oplopende verwachtingen (Dekker en De Hart 2003).

In de meeste interpretaties spelen de media en met name de televisie een belangrijke rol. In de hedendaagse geïndividualiseerde samenleving informeren zij de burger en verwoorden zijn onvrede. Voor de politici vormen de media onmisbare communicatiekanalen, via welke zij hun kiezers-publiek kunnen bereiken. Daarmee zijn de media relatief autonome machtsfactoren geworden, die de onvrede selecteren en kanaliseren en in onderlinge concurrentie bepalen welke politici aan het woord komen. In deze uitgave is echter de primaire vraag, hoe een in objectieve termen gemeten positieve ontwikkeling van de algemene leefsituatie kan samengaan met een negatief oordeel over het optreden van de overheid en met politieke onvrede.

Hoewel de leefsituatie van de burgers zich tot 2002 objectief gezien en voor een deel ook in subjectieve zin positief heeft ontwikkeld, oordelen zij betrekkelijk negatief over het beleid en het overheidsoptreden. Uit de gepresenteerde cijfers kan worden afgeleid, dat de concrete beleidsprestaties en vooral de knelpunten in de toegan-lijkheid van de voorzieningen een substantiële rol spelen in de waardering voor het gevoerde beleid. Voorbeelden zijn de wachtlijsten in de zorg, de schooluitval, de files en de vertragingen in het openbaar vervoer, de 'nieuwe woningnood', de toenemende (gewelds)criminaliteit en de teruglopende leefbaarheid. Daar komt bij, dat een aantal van deze knelpunten sterk verbonden is met de aanwezigheid van weinig geïntegreerde niet-westerse allochtonen, die sedert de aanslagen in New York en Washington een extra politieke lading heeft meegekregen. Deze knelpunten raken potentieel iedere Nederlander, maar de maatschappelijke achterstandsgroepen en de bewoners in de grootstedelijke achterstandswijken hebben er het meest mee te maken. De politiek belooft op stel en sprong verbeteringen, maar slaagt er niet in om deze op korte termijn waar te maken. Deze *dissatisfiers* (Schnabel 2003) gaan de positieve ontwikkelingen overschaduwden, ook al omdat het publiek gewend is geraakt aan hetgeen wel goed gaat. De media voeden de maatschappelijke discussie ermee en het politieke proces, dat vervolgens zijn eigen dynamiek krijgt. Het betrokken kabinet en meer in het algemeen de overheid krijgen als gevolg hiervan niet het krediet van de burgers dat zij gezien de positieve ontwikkeling in de leefsituatie van de Nederlandse bevolking zouden mogen verwachten, even afgezien van de vraag hoe sterk in objectieve zin het verband is tussen de leefsituatie en het overheidsbeleid.

Deze beleidsinhoudelijk interpretatie van de recente politieke ontwikkelingen laat de vraag onbeantwoord of en in hoeverre het politieke systeem zelf ook oorzaak is van de politieke onrust. In veel analyses wordt er gewezen op zaken als de onvoldoende responsiviteit van de politiek – de politiek moet meer luisteren naar de mensen –, de grote afstand tussen burger en bestuur, het wantrouwen van de burger ten opzichte

van politici en politieke partijen, en meer in het algemeen de gebrekkige representatie van de belangen van burgers (Kriese 1998; Deschouwer en Lucardie 2003; Kruijer en In 't Veld 2002). Deze uitgave bevat enkele gegevens over politieke opvattingen en gedragingen, die enig licht op deze kwestie werpen.

De politieke interesse en participatie fluctueerden in de jaren negentig binnen betrekkelijk smalle marges. Hoewel er in politieke kringen zeker ongerustheid was vanwege de verminderde partijpolitieke interesse, de in sociaal opzicht selectieve deelname aan de politiek en de teruglopende opkomst bij verkiezingen, waren er geen evidente aanwijzingen voor disfunctioneren van het politieke systeem. De cijfers over politiek zelfvertrouwen en politiek cynisme suggereren tot 2000 geen vergrote kloof tussen publiek en politiek. De toegenomen protestgeneigdheid wordt niet geïnterpreteerd als een signaal voor het bestaan van een kloof, maar als een teken van het toegenomen zelfbewustzijn van (hoogopgeleide) burgers. Burgers laten niet over zich lopen, zeker als kwesties dicht bij huis in het geding zijn (tabel 7.9). In 2002 is er sprake van een opleving van de politieke interesse en komen de kiezers in grotere getale naar de stembus. Het tegelijkertijd oplopende politieke cynisme duidt erop, dat deze interesse gedeeltelijk negatief is gemotiveerd. In elk geval ging de politieke discussie in 2002 over vraagstukken die, ook blijkens cijfers van het SCP, reeds langer kritiek uitlokten. De gevestigde politiek kwam er door in de verdrukking. Begin 2003 lijkt deze onvrede, die op de lange termijn gezien overigens niet uitzonderlijk was, weer weggeëbd (tabel 7.11).

De kloof tussen samenleving en politiek zou kunnen ontstaan, wanneer de politieke elite en de politiek actieve burgers prioriteiten hebben, die niet sporen met de denkbeelden van verschillende omvangrijke bevolkingsegmenten. De beschikbare gegevens suggereren, dat er geen noemenswaardige verschillen bestaan tussen de politieke agenda van participanten en die van non-participanten. Wel zijn de non-participanten cynischer over de politiek; zij willen dat de burger meer directe invloed krijgt en hebben extremere politieke opvattingen (tabel 7.13). Hier ligt in potentie een bron van diffuse onvrede, die kan worden gemobiliseerd voor concrete politieke doeleinden.

Een zeer algemene aanwijzing voor onvrede met het politieke systeem is de mate van tevredenheid over het functioneren van de democratische instituties. In Nederland is deze tevredenheid al decennia lang hoog, ook internationaal gezien (SCP 2002: tabel 5.1). Er is in vergelijking met de situatie in de meeste andere Europese landen een breed gedragen vertrouwen in het parlement, de regering en de overheidsinstellingen. Een zekere relativering past hier echter, niet alleen omdat dit vertrouwen recentelijk achteruit is gegaan, maar ook omdat het in vergelijking met het vertrouwen dat andere publieke instellingen genieten, niet uitzonderlijk hoog is. De media (radio, televisie en pers) scoren beter, niet alleen in Nederland maar overal in Europa. Bovendien is het vertrouwen in politieke partijen uitzonderlijk laag, zij het in Nederland wat minder dan elders.

Hoewel de gepresenteerde gegevens vooralsnog niet duiden op een blijvende kloof tussen burger en politiek en op een crisis in het westerse democratische model, vinden er toch wel belangrijke veranderingen binnen het politiek-bestuurlijke systeem plaats, die van betekenis zijn voor de relatie burger-overheid.

In de eerste plaats lijkt de politieke betrokkenheid een ander karakter te krijgen als gevolg van de veranderingen in het maatschappelijke middenveld en de vergroting van de individuele autonomie. Het traditionele partijpolitieke activisme maakt plaats voor niet-geïnstitutionaliseerde politieke participatie en nieuwe vormen van maatschappelijk engagement buiten het gevestigde middenveld om. Slechts een kleine groep hoogopgeleiden lijkt nog de weg van de traditionele politiek te kiezen om maatschappelijke invloed te verwerven. De overige burgers kijken via de media toe en komen in actie als zij het echt nodig vinden. In een dergelijke toeschouwersdemocratie vindt nauwelijks uitwisseling van politieke standpunten plaats en worden belangen minder zorgvuldig afgewogen. Daarmee komt het gevaar van een kloof tussen de politieke elite en de burgers dichterbij (De Beus 2001; Dekker en Hooghe 2003).

Dezelfde structuurveranderingen die op het maatschappelijk middenveld plaatsvinden, spelen ook de nationale overheid parten. De banden tussen de (centrale) overheid en de georganiseerde maatschappelijke belangen zijn minder politiek en meer zakelijk geworden. De professionalisering van de belangenbehartiging en de onafhankelijke opstelling van (uitvoerende) maatschappelijke organisaties spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast heeft de centrale overheid vanwege de onbeheersbaarheid van de centrale organisatie en de complexiteit van de uitvoering diensten verzelfstandigd of geprivatiseerd. Ook zijn tal van zaken overgedragen aan andere overheden, waaronder de EU. Een en ander heeft ertoe geleid, dat de centrale overheid moet opereren in een netwerk van organisaties. De rijksoverheid is één van de partijen, die in wisselende samenwerkingsverbanden beleid maakt. Deze 'verplaatsing van de politiek' (Bovens 2002) kan een positieve impuls zijn voor de overbrugging van de afstand tussen burger en overheid. Tegelijkertijd blijkt het echter in de praktijk zeer moeilijk bestuurlijke arrangementen te ontwerpen, waarin de verantwoordelijkheden zuiver zijn gedefinieerd, controleerbare en eenduidige doelstellingen zijn vastgelegd en in een effectieve handhaving is voorzien. De complexe en ondoorzichtige structuren nodigen de burger ook niet uit tot een actieve invulling van zijn of haar rol. Wanneer zich problemen en eventueel calamiteiten voordoen, stellen de burger en de publieke opinie echter wel de centrale overheid en de nationale politici aansprakelijk. Zij hebben immers op de meeste terreinen op z'n minst een zekere systeemverantwoordelijkheid behouden. De verplaatsing van de politiek levert de paradoxale situatie op, dat de politiek en in het bijzonder de centrale overheid minder sturingsmogelijkheden hebben, maar uiteindelijk vaker aansprakelijk worden gesteld. Dit frustriert de relatie tussen burgers en overheden

14.8 Dreigende stagnatie

Het algemene beeld van de Nederlandse samenleving dat uit de voorgaande paragrafen te voorschijn komt, toont tot 2002 een gestage vooruitgang op het materiële vlak. De positieve ontwikkelingen die in *De sociale staat van Nederland 2001* werden gesignaleerd, komen in deze rapportage tot 2002 in versterkte mate terug, omdat de arbeidsparticipatie en het besteedbare inkomen verder zijn toegenomen en deze nu doorwerken in de materiële dimensie van de leefsituatie. Daar komt bij dat de welvaart ook belangrijke traditionele achterstandsgroepen heeft bereikt, zoals ouderen en allochtonen. De sociale en culturele dimensie van de leefsituatie laat echter een wat gemengd beeld zien. Werd de leefsituatie in de vorige editie gekarakteriseerd als 'positief met zorgen', nu zou de situatie kort kunnen worden omschreven als de 'vooruitgang dreigt te stagneren'. De door het SCP in 2001 gesignaleerde zorgen hebben nadien het politieke debat beheerst.

In deze editie zijn er veel positieve ontwikkelingen, maar juist de maatschappelijke dissatisfiers zijn nog volop aanwezig. De meest sprekende voorbeelden zijn de knelpunten in de zorg, de veiligheid, de leefbaarheid en de mobiliteit. In de bestrijding van hardnekkige maatschappelijke achterstanden is zeker wel vooruitgang geboekt, maar de resultaten zijn bescheiden in relatie tot de beleidsinspanningen. Voorbeelden zijn het onderwijsachterstandenbeleid, de arbeidsintegratie, de bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen en de integratie van minderheden. Er zijn grenzen aan wat sociaal beleid vermag. Maatschappelijke selectieprocessen belemmeren de effectiviteit van het beleid

Ten slotte zal naar verwachting de huidige teruglopende economische conjunctuur de positieve trends in de leefsituatie afzwakken. Wanneer de recente cijfers over de werkloosheid en de uitkeringen indicatief zijn voor de nabije toekomst, zullen juist de traditionele achterstandsgroepen, die in de laatste jaren met een inhaalslag bezig waren, het meest de negatieve gevolgen van de economische teruggang ondervinden. Wanneer de economische inzinking langer aanhoudt, werkt zij door in de leefsituatie van de gehele bevolking. In dat geval zal de gestage stijging van de leefsituatie-index worden afgeremd en mogelijk zelfs teruglopen, zoals in het midden van de jaren tachtig het geval was.

Literatuur

- Beus, J. de (2001). *Een primaat van politiek*. Amsterdam: Vassiuspers/Universiteit van Amsterdam (oratie).
- Bovens, M. (2002). 'De permanente verplaatsing van de politiek'. In: *Socialisme en Democratie* (59) 12, p. 14-20.
- CBS (2003). *Bevolkingstrends. Statistisch kwartaalblad over demografie in Nederland*. Heerlen/Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2003). *Centraal economisch plan 2003*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dagevos, J.M., M.I. Gijsberts en C.S. van Praag. *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).
- Dekker, P. en J. de Hart (2003). 'Geen knieval voor het tijdgeestje. Het SCP en de onvrede van 2002'. In: *Beleid en maatschappij* (30) 1, 45-53.
- Dekker en Hooghe (2003). 'De burger-nachtwaker'. In: *Sociologische gids* (50) 2, p. 156-181.
- Deschouwer, K. en P. Lucardie (2003). 'Partijen en partijssystemen in Nederland en Vlaanderen'. In: *Sociologische gids* (50), p.131-155.
- Elchardus, M. (2003). 'Na de schaarste het verlies'. In: *Tijdschrift voor de sociale sector* (57) 5, p. 20-23.
- Huysmans, F. en J. de Haan (2001). 'Media en ict. Omgaan met een overvloedig aanbod'. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.). *Trends in de tijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).
- Kriesi, H.P. (1998). 'Partijen zeggen kiezers weinig meer'. Toespraak tijdens derde Duits-Nederlandse conferentie. In: *NRC Handelsblad*, 20 maart 1998.
- Kruiter, A.J. en R. in 't Veld (2002). 'Onderschat niet wat Pim heeft bloot gelegd'. In: *NRC Handelsblad*, 19/20 oktober 2002.
- Kuhry, B. en A. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/15).
- NFO-Trendbox (2000). *Openbaar vervoer in Nederland; samenvatting*. Amsterdam: NFO-Trendbox.
- Pommer, E., J. van Leeuwen en M. Ras (2003). *Inkomen verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/3).
- RVD (2003). *Belevingsmonitor rijksoverheid*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst/ Publiek en Communicatie.
- Schnabel, P. (2003). 'Paars en later. Vijfhonderd dagen van veranderingen en verwarring'. In: S. Noorda (red.). *Haagse tegenstrijdigheden. Een jaar verder*. Amsterdam: University Press-Salomé.
- SCP (1996). *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- SCP (2001a). *Armoedemonitor 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/18).
- SCP (2001b). *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/11).
- Timmermans, J.M. (red.) (2003). *Mantelzorg. Over hulp van en aan mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- TK (2001/2002). Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord van het kabinet CDA, LPF, VVD. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28375, nr. 5.
- TK (2002/2003). *Meedoen, meer werk en minder regels*. Hooflijnenakkoord van het kabinet CDA, VVD, D66. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28637, nr. 19.
- WRR (2002). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Politiek moeilijker of mondiger?* Den Haag: Sdu.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x (EUR 49,50)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001) (\$ 99,50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40)

SCP-publicaties 2002

2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)

2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)

2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002). ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50)

2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002). ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50)

2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90)

- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50)
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6 (EUR 17,50)
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002). ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50)
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps (2002). ISBN 90-377-0104-3 (EUR 29,50)
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002. ISBN 90-377-0110-8 (EUR 24,50)
- 2002/14 Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind (2002). ISBN 90-377-0091-8 (EUR 19,90)
- 2002/16 Rapportage Jeugd 2002 (2003). ISBN 90-377-0111-6 (EUR 17,90)

SCP-publicaties 2003

- 2003/1 Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers (2003). ISBN 90-377-0112-4 (EUR 17,50)
- 2003/4 Rapportage Sport 2003 (2003). ISBN 90-377-0109-4 (EUR 17,90)
- 2003/5 Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen (2003). ISBN 90-377-0087-x (EUR 24)
- 2003/8 De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporale organisatie van verplichtingen en voorzieningen (2003). ISBN 90-377-0113-2 (EUR 14,90)
- 2003/11 De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002 (2003). ISBN 90-377-0094-2 (EUR 18,50)
- 2003/12 De sociale staat van Nederland 2003 (2003). ISBN 90-377-0138-8 (EUR 27,50)

Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x (EUR 12)
- 2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7 (EUR 15,90)
- 2002/15 De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector (2002). ISBN 90-377-0093-4 (EUR 34,50)

Onderzoeksrapporten 2003

- 2003/2 Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsmaatregel Dagindeling. ISBN 90-377-0124-8 (EUR 17,50)
- 2003/3 Inkomen verdeeld (2003). ISBN 90-377-0074-8 (EUR 32,50)
- 2003/6 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging (2003). ISBN 90-377-0114-0 (EUR 24,50)
- 2003/7 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging. Samenvatting van het onderzoeksrapport (2003). ISBN 90-377-0133-7 (EUR 10)
- 2003/9 Maten voor gemeenten 2003 (2003). ISBN 90-377-0134-5 (EUR 10,90)
- 2003/10 Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) (2003). ISBN 90-377-0054-3 (EUR 14,90)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 De vraag naar kinderopvang (2001). (EUR 6,80)
- 68 Trends en determinanten in de sport (2000). (EUR 6,80)
- 69 De toekomst van de AWBZ (2001). (EUR 6,80)
- 70 The Non-profit Sector in the Netherlands (2001). (EUR 6,80)
- 71 Oudkomers in beeld (2001). (EUR 6,80)
- 72 Het nieuwe consumeren (2001). (EUR 6,80)
- 73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001). (EUR 6,80)
- 74 Maten voor gemeenten (2001). (EUR 6,80)
- 75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001). (EUR 13,60)
- 76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen (2001). (EUR 6,80)
- 77 Ruime kavel of compacte stad? (2001). (EUR 6,80)
- 78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2001). (EUR 6,80)
- 79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002). (EUR 6,80)
- 80 Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002). ISBN 90-377-0108-6 (EUR 6,80)
- 81 Modellering van de gehandicaptenzorg (2001). (EUR 6,80)
- 82 Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg (2002). ISBN 90-377-0099-3 (EUR 6,80)
- 83 Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002). ISBN 90-377-0100-0 (EUR 6,80)
- 84 Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002). ISBN 90-377-0101-9 (EUR 6,80)
- 85 Intramuraal AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002). ISBN 90-377-0102-7 (EUR 6,80)
- 86 Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002). ISBN 90-377-0103-5 (EUR 10)
- 87 Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002). ISBN 90-377-0105-1 (EUR 6,80)
- 88 Kenniscentra in Nederland. Een inventariserend onderzoek naar kenmerken engroei van het aantal kenniscentra (2002). ISBN 90-377-0122-1 (EUR 11)
- 89 Modellering van de care-sector in het Ramingsmodel Zorg (2003). ISBN 90-377-0123-X (EUR 17,50)
- 90 Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaald werk (2003). ISBN 90-377-0127-2 (EUR 10)
- 91 Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000 (2003). ISBN 90-377-0131-0 (EUR 15)
- 92 De vaststelling van de kerkelijke gezindte in enquêtes (2003). ISBN 90-377-0136-1 (EUR 8,50)
- 93 Midden in de media (2003). ISBN 90-377-0130-2 (EUR 9,90)
- 94 Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid (2003). ISBN 90-377-0137-X (EUR 8,50)

Overige publicaties

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3 (EUR 7)

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8 (EUR 4,50)

Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002).
ISBN 90-377-0117-5 (EUR 6,80)

De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context (2002).
ISBN 90-377-0119-1 (EUR 6,80)

Armoedebericht 2002 (2002). ISBN 90-377-0121-3 (EUR 9,90)

Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid (2002). ISBN 90-377-0120-5
(EUR 7,50)

Tijdverschijnselen. Impressies van de vrije tijd (2003). ISBN 90-377-0135-3 (EUR 13,90)