



Sociaal en Cultureel Planbureau

Koersen op kwaliteit van de samenleving

Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024



Koersen op kwaliteit van de samenleving

Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024

onder redactie van

Lotte Vermeij

Yvonne de Kluizenaar

Mark Reijnders

Marcel Coenders

met bijdragen van

Andries van den Broek, Joris Broere, Jaco Dagevos, Evelien Eggink, Bram Geurkink, Benedikt Goderis, Arjen van der Heide, Lex Herweijer, Willem Huijnk, Jurjen Iedema, Edith Josten, Mirjam de Klerk, Sander Muns, Lonneke van Noije, Dirk Postma, Roelof Schellingerhout, Debbie Verbeek-Oudijk, Maroesjka Versantvoort, Jan Dirk Vlasblom en Fieke Vonk

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, maart 2024, herziene versie juli 2024

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2024
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag
Foto omslag: ANP | Hollandse Hoogte | Anjo de Haan

Copyright

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

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

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

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

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

Inhoud

Voorwoord	6
Synthese	7
5.1 Ten geleide: kwaliteit van de samenleving als blikrichting	7
5.2 De stand van het land	8
5.3 Keuzes in beleidsdossiers	12
5.4 Beschouwing: beleidsdossiers bezien vanuit kwaliteit van de samenleving	15
Literatuur	18
1 Opleiding en inkomen	19
1.1 Opleiding	20
1.2 Voortijdig schoolverlaten	22
1.3 Besteedbaar inkomen	24
1.4 Armoede	25
1.5 Tot slot: structurele armoede en zorgen over het onderwijs	27
Literatuur	28
2 Welbevinden en gezondheid	31
2.1 Tevredenheid met het leven	32
2.2 Mentale gezondheid	35
2.3 Eenzaamheid	37
2.4 Ervaren gezondheid	39
2.5 Tot slot: welbevinden in Nederland is (nog) goed, maar er zijn zorgen	41
Literatuur	42
3 Brede participatie	45
3.1 Betaald werk	45
3.2 Leven lang leren	47
3.3 Mantelzorg	49
3.4 Vrijwilligerswerk	52
3.5 Combinatie- en participatiedruk	53
3.6 Tot slot: we doen al veel en de ruimte voor meer participatie is beperkt	55
Literatuur	57
4 Sociale samenhang	60
4.1 Binding met Nederland en de Nederlanders	61
4.2 Eenzijdige leefwerelden	63
4.3 Sociale samenhang in de buurt	64
4.4 Algemeen sociaal vertrouwen	66
4.5 Ervaren discriminatie	68
4.6 Sociaal kapitaal	70
4.7 Tot slot: sterke sociale samenhang, maar toenemende afstand tussen groepen	71
Literatuur	73

5	De relatie tussen burgers en de overheid	76
5.1	Toegekende legitimiteit	77
5.2	Politiek vertrouwen	78
5.3	Beoordelingscriteria voor goed overheidsfunctioneren	82
5.4	Tot slot: een voor burgers legitieme, maar falende overheid	86
	Literatuur	88
6	Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave	90
6.1	Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden	90
6.2	Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief	99
	Literatuur	102
7	Asiel en migratie	104
7.1	Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden	104
7.2	Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief	115
	Literatuur	118
8	Zorg en ondersteuning	121
8.1	Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden	122
8.2	Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief	128
	Literatuur	131
9	Bestaanszekerheid	135
9.1	Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden	136
9.2	Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief	143
	Literatuur	147
10	Ervaren overheidsfunctioneren als verklaring voor groepsverschillen in vertrouwen	149
10.1	Inleiding	149
10.2	Oordelen over responsiviteit, rechtvaardigheid en resultaten allemaal belangrijk voor politiek vertrouwen	150
10.3	Ook oordelen over beleidsspecifiek functioneren belangrijk voor politiek vertrouwen	154
10.4	Tot slot: kansen voor meer vertrouwen én minder ongelijkheid	161
	Literatuur	163

Voorwoord

Nederland staat voor grote uitdagingen, die vragen om scherpe keuzes van het nieuwe kabinet. Bij die keuzes is het van belang te kijken naar de economische, ecologische en sociaal-maatschappelijke consequenties voor het leven van mensen en voor de samenleving als geheel. Kennis vanuit de drie planbureaus verschaft daartoe belangrijke informatie.

Met de publicatie *Sociale en Culturele Ontwikkelingen* (SCO) brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in beeld hoe Nederland er in sociaal-maatschappelijk opzicht voor staat. We richten ons daarbij op de kwaliteit van leven van mensen en hun participatie in de samenleving, sociale samenhang, de relatie tussen burgers en overheid en de verdeling van welvaart. Inzicht in hoe de samenleving ervoor staat, is belangrijk om te weten waar verbeteringen of aanpassingen nodig zijn.

Voor een aantal beleidsdossiers geven we in deze publicatie ook antwoord op de vraag of beleidskeuzes die gemaakt worden een positief dan wel negatief effect hebben op de kwaliteit van de samenleving. Dat doen we aan de hand van onderzoeksresultaten die laten zien hoe burgers aankijken tegen beleid en welke gevolgen zij daarvan ondervinden in hun leven. Hiermee geeft het SCP kennis over waar we als samenleving staan en hoe beleid hierop van invloed is. Uiteraard is het aan de politiek om te bepalen welke keuzes er worden gemaakt.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven (algemeen directeur)

Lotte Vermeij, Yvonne de Kluizenaar, Mark Reijnders, Marcel Coenders, Andries van den Broek, Dirk Postma en Maroesjka Versantvoort

S.1 Ten geleide: kwaliteit van de samenleving als blikrichting

Nederland staat voor grote vraagstukken, onder meer door klimaatverandering en demografische veranderingen als migratie en vergrijzing. Ondertussen is de financiële handelingsruimte van de overheid beperkt.¹ Bij gelijkblijvend beleid zouden huidige en volgende generaties geconfronteerd kunnen worden met minder overheidsvoorzieningen en/of hogere belastingen. Daarbovenop leidt de vergrijzing tot schaarste in menskracht.² Knelpunten van verschillende aard doen zich al voor op het gebied van zorg en ondersteuning, bestaanszekerheid, huisvesting, mobiliteit, natuur en milieu. Deze knelpunten vragen een integrale aanpak van de overheid, omdat meer inzet van mensen en middelen op het ene dossier ten koste kan gaan van beoogde uitkomsten op een ander dossier. Zo zet de overheid om personeelstekorten te bestrijden in op grotere arbeidsparticipatie, wat druk kan zetten op de beschikbaarheid van de benodigde vrijwilligers en mantelzorgers, die eveneens nodig zijn om het zorgtekort terug te dringen. Deze aanpak vraagt om scherpe keuzes vanuit een visie op de langere termijn. Zo'n visie dient als kompas om te kunnen anticiperen en reageren op ontwikkelingen. Het zorgt er tevens voor dat burgers beter begrijpen waarom er soms lastige keuzes worden gemaakt.

Deze visie gaat over wat voor samenleving we nastreven en welke kant we op gaan met ons land. Een goede basis daarvoor biedt het *bredewelvaartsperspectief*, dat maatschappelijke kwaliteit uitdrukt in termen van economische, ecologische en sociaal-maatschappelijke uitkomsten. Vanuit het SCP-perspectief gaat het bij de kwaliteit van de samenleving specifiek om de aspecten van brede welvaart die betrekking hebben op mens en samenleving (Tunderman et al. 2024; Vrooman 2022). Het eerste aspect is de *kwaliteit van leven* van mensen in brede zin. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, werkzekerheid en sociale veiligheid. Daarbij is niet alleen de feitelijke situatie van belang, maar ook hoe mensen die ervaren: de subjectieve beleving. Het tweede aspect van kwaliteit van de samenleving betreft *sociale samenhang* tussen (groepen) mensen. Het gaat daarbij over de mate waarin mensen beschikken over, of uitgesloten zijn van, sociale netwerken. Ten derde gaat het om de *relatie tussen burgers en overheid*. De legitimiteit van overheidsbeleid vertaalt zich in de bereidheid van burgers om overheidsgezag en beleidsinterventies te accepteren, wat nodig is om collectieve doelen te realiseren en problemen op te lossen. Tot slot gaat het om een *rechtvaardige verdeling*, niet alleen van materiële welvaart, maar ook van andere hulpbronnen, zoals sociale netwerken, en andere vormen van levenskwaliteit. Een rechtvaardige verdeling betekent niet dat elke vorm van ongelijkheid moet worden vermeden, maar wel dat het belangrijk is om oog te hebben voor verdelingsmechanismen en de verschillende perspectieven van waaruit deze ervaren worden. De positie die mensen innemen in een samenleving werkt door in elk van de drie eerstgenoemde aspecten van de kwaliteit van de samenleving.

Aan de hand van de kwaliteit van de samenleving brengt het SCP in kaart hoe het met de samenleving gaat. Daarnaast maken we inzichtelijk hoe beleidskeuzes doorwerken op de verschillende aspecten van kwaliteit van de samenleving en hun onderlinge samenhang. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van 'uitruilen' waarbij het ene beleidsdoel het andere hindert. Zo betekent beleid gericht op het vervangen van fossiele brandstoffen voor sommige groepen minder mobiliteit en minder mogelijkheden om deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Ook kan er sprake zijn van win-winsituaties, waarin een beleidsinitiatief meerdere aspecten van kwaliteit van de samenleving dient. Zo'n 'synergie-effect' is bijvoorbeeld aan de orde wanneer beleid gericht op verduurzaming tevens de bestaanszekerheid van groepen met minder hulpbronnen versterkt.

¹ Als het gaat om de overheidsfinanciën, wijst de Studiegroep Begrotingsruimte (2023) op te verwachten oplopende begrotingstekorten en de noodzaak beleid hierop aan te passen.

² De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) bepleitte onlangs een visie op migratie als antwoord op het ongenoegen daarover.

Leeswijzer

Om te beginnen schetst deze publicatie de ‘stand van het land’ wat betreft de kwaliteit van de Nederlandse samenleving, waardoor ook duidelijk wordt gemaakt waar die kwaliteit onder druk staat. Dat komt aan de orde in hoofdstukken over economische hulpbronnen (hoofdstuk 1), welbevinden en gezondheid (hoofdstuk 2), participatie (hoofdstuk 3), sociale samenhang (hoofdstuk 4) en de relatie tussen burgers en de overheid (hoofdstuk 5). Vervolgens schetst de publicatie de doorwerking van politieke keuzes in de kwaliteit van de samenleving in een viertal beleidsdossiers, te weten duurzaamheid (hoofdstuk 6), asiel en migratie (hoofdstuk 7), zorg en ondersteuning (hoofdstuk 8) en bestaanszekerheid (hoofdstuk 9). Om beter zicht te krijgen op deze doorwerking, werd een verdiepende analyse uitgevoerd naar verschillen in politiek vertrouwen en wat dit betekent voor hoe verschillende groepen burgers het functioneren van de overheid beoordelen (hoofdstuk 10). Deze synthese bevat samenvattingen van al deze hoofdstukken en daarna een beschouwing over de doorwerking van eventuele beleidskeuzes op de kwaliteit van de samenleving.

S.2 De stand van het land

Vergeleken met andere EU-landen staat de Nederlandse samenleving er goed voor. Veel mensen beschikken over de financiële middelen voor een prettig leven en een opleiding die een goede startpositie biedt. De koopkracht is in Nederland hoog, het aandeel mensen in armoede laag (zie verder hoofdstuk 1). Veel Nederlanders zijn dan ook tevreden met hun leven. Als het gaat om psychische klachten neemt Nederland een middenpositie in, maar eenzaamheid komt in ons land iets minder voor dan in andere Europese landen en de ervaren gezondheid is in het algemeen goed. Wel bestaan er grote verschillen in welbevinden en gezondheid tussen sociaal-economische groepen.³ Deze ongelijkheden zijn hardnekkig en de oorzaken zijn complex. Deels betreft het de hulpbronnen waarover mensen kunnen beschikken, zoals financiële middelen, sociale contacten en gezondheid. Vaak gaat het ook om ongelijke omstandigheden in werk of in de woonomgeving (zie verder hoofdstuk 2).

Nederlanders zijn op veel gebieden actief. Er is geen land in Europa waar meer mensen betaald werk verrichten en het aandeel werkenden nam de afgelopen jaren nog toe. Hier staat tegenover dat Nederlanders gemiddeld de kortste werkweek hebben in Europa. Flexibele en deeltijd dienstverbanden kunnen gepaard gaan met onzekerheid, maar ook bijdragen aan de goede balans die velen tussen vrije tijd en werk ervaren, en aan de tijd die zij hebben voor mantelzorg en vrijwilligerswerk. In dat laatste is Nederland koploper. Relatief veel Nederlanders volgen scholing via hun werk, waarmee zij goed inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt, maar werkgerelateerd leren is niet voor iedereen goed toegankelijk. Ongelijkheden zijn er ook: mensen met meer hulpbronnen – met name door genoten onderwijs – hebben vaker dan anderen betaald werk en verrichten vaker vrijwilligerswerk. Net als de verschillen in welbevinden en gezondheid komen deze verschillen voort uit een samenspel van oorzaken en versterken zij op hun beurt de structurele ongelijkheid. Wie werkt, onderwijs volgt of andere activiteiten onderneemt, vergaart ook andere hulpbronnen, zoals sociale contacten, vaardigheden en gezondheid (zie verder hoofdstuk 3).

Hoewel burgers de manier van samenleven regelmatig noemen als een bron van zorg, is het ook met de sociale samenhang in Nederland over het algemeen goed gesteld. Wat betreft de binding met hun land nemen Nederlanders een Europese middenpositie in. Het sociaal vertrouwen is in Nederland erg hoog, in vergelijking met andere Europese landen. Veel Nederlanders zijn tevreden over hun buurtgenoten en voelen zich thuis in de buurt. In vergelijking met andere Europese landen leven Nederlanders minder dan gemiddeld sociaal-economisch gesegregeerd. Toch zijn er duidelijke ongelijkheden. Zo ervaart een aanzienlijk deel van de Nederlanders discriminatie, meer dan in veel andere Europese landen. Veelal heeft dit te maken met etniciteit of huidskleur, maar ook met gender, leeftijd, seksuele

³ In deze gehele publicatie bekijken we verschillen tussen mensen langs de lijnen van inkomen en opleiding. Voor inkomen is uitgegaan van het gestandaardiseerde huishoudensinkomen, waarbij respondenten zijn ingedeeld in vijf in omvang gelijke groepen. Deze variëren van het eerste kwintiel (laagste inkomen) tot het vijfde kwintiel (hoogste inkomen). Voor opleiding gaan we uit van de hoogste afgeronde opleiding en onderscheiden we drie categorieën: 1) basisonderwijs, vmbo; 2) havo, vwo, mbo; en 3) hbo, wo. Voor meer informatie zie bijlage A, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

voorkeur of een beperking. Vooral onder mensen met een laag inkomen komt de ervaring van discriminatie – op verschillende gronden – regelmatig voor. Ook in de binding met Nederland, sociale samenhang in de buurt en sociaal vertrouwen bestaan sociaal-economische verschillen. Mensen met weinig economische hulpbronnen hebben in hun sociale netwerken vaak ook minder toegang tot verschillende soorten hulp (zie verder hoofdstuk 4).

Het overgrote deel van de bevolking kent de Nederlandse overheid legitimiteit toe. In de breedte ervaren mensen de burgerplicht om de democratisch vastgestelde wet na te leven, ongeacht persoonlijke belangen en voorkeuren. Ook staan Nederlanders overtuigd achter democratie als bestuursvorm. Hoewel het vertrouwen in de regering de afgelopen jaren daalde, nam dit volgens de meest recente cijfers wat toe, waardoor het vergeleken met andere EU-landen weer hoog is. Opnieuw bestaan er grote verschillen naar opleiding en inkomen. Mensen met minder hulpbronnen trekken het belang van democratie als bestuursvorm vaker in twijfel en hebben minder politiek vertrouwen. Ook voelen zij minder de burgerplicht om wetten na te leven. De breed gevoelde onvrede over het functioneren van de regering leeft onder hen nog wat sterker. Deze mensen ervaren minder dat de overheid weet wat er leeft onder burgers (responsiviteit) en dat de overheid de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig afweegt (procedurele rechtvaardigheid) (zie verder hoofdstuk 5).

Binnen het algemeen positieve beeld bestaat dus ongelijkheid op elk aspect van de kwaliteit van de samenleving. De afgelopen jaren deden zich daarbij enkele ongunstige ontwikkelingen voor, waarmee ongelijkheden soms ook scherper werden (tabel S.1). Deels lag dat aan de gevolgen van de coronapandemie voor de kwaliteit van samenleven, maar dat is niet het hele verhaal.

Afnemende vaardigheden, meer schoolverlaters

Het algehele opleidingsniveau van de bevolking steeg, maar de vaardigheden van leerlingen namen af. Deze ontwikkeling deed zich ook voor bij 15-jarigen in veel andere landen, maar de leesvaardigheid liep in Nederland sterker terug dan gemiddeld. Bovendien was de daling bij wiskunde en leesvaardigheid sterker bij vmbo-leerlingen dan bij havo-/vwo-leerlingen, waarmee de niveauverschillen in vaardigheden dus toenamen. Sinds 2020 groeide ook het aandeel leerlingen dat zonder startkwalificatie het onderwijs verliet. De uitval is vooral groot op het mbo, met name in de entreeopleidingen (mbo-1) en, in mindere mate, bij mbo-2-studenten. Ondertussen nam de koopkracht de afgelopen jaren verder toe, maar daalde deze recent iets (zie verder hoofdstuk 1).

Welzijn jongeren en jongvolwassenen onder druk

Psychische klachten en eenzaamheid namen toe, met name bij jongeren en jongvolwassenen. Zij gingen zich minder gezond voelen en werden minder tevreden over het leven. Het ligt voor de hand dit in verband te brengen met de coronaperiode. De vraag is echter of dat klopt, want de toename in psychische klachten was al eerder zichtbaar en na de coronaperiode kwam er geen verbetering. Er is dan ook meer onderzoek nodig naar de daling in welbevinden onder jongeren en jongvolwassenen (zie verder hoofdstuk 2).

Meer betaalde arbeid, minder vrijwilligerswerk

Het aandeel Nederlanders met een betaalde baan groeide en de werkweek werd iets langer. Het aandeel vrijwilligers nam af en iets minder mensen verleenden intensieve mantelzorg. Tekorten aan menskracht zullen verder oplopen. Hierdoor ontstaat meer druk op mensen om meer betaald werk, meer informele zorg én meer vrijwilligerswerk te gaan verrichten. Meer participatie op het ene terrein kan ten koste gaan van participatie op het andere terrein of van de vrije tijd. Hoewel de werkdruk daalde, steeg het aantal werkenden met werkgerelateerde psychische klachten, niet in het minst bij jongeren. Ondanks de maatschappelijke behoefte aan meer menskracht, hebben Nederlanders geen toenemend gevoel van urgentie om meer bij te dragen (zie verder hoofdstuk 3).

Leefwerelden bewogen iets uit elkaar

Op het gebied van sociale samenhang was het beeld de afgelopen jaren stabiel. De samenhang die mensen ervaren in de buurt bleef hoog, net als het vertrouwen dat mensen hebben in anderen. Er is nog steeds sprake van (ervaren) discriminatie, ondanks de aandacht in het maatschappelijk debat en bij beleid om dit tegen te gaan. Uit nieuw onderzoek van het SCP blijkt verder dat de leefwerelden van

arme en rijke Nederlanders de afgelopen jaren eenzijdiger zijn geworden: een belangrijk punt om in de gaten te houden (zie verder hoofdstuk 4).

Afnemend vertrouwen in de politiek

Het politieke vertrouwen van Nederlanders is de laatste jaren laag. Dit geldt ook voor de tevredenheid met de manier waarop de democratie in Nederland werkt. Na de val van het kabinet-Rutte IV leek het vertrouwen iets op te veren, maar het is nu nog niet te zeggen of het de weg omhoog gevonden heeft. Dit betekent overigens niet dat de legitimiteit van het systeem in het geding is. De legitimiteit van de overheid is bestand tegen tijdelijke ontevredenheid over overheidsfunctioneren en een gebrek aan vertrouwen in de overheid, maar kan er op langere termijn wel door worden aangetast (zie verder hoofdstuk 5).

Tabel 5.1 Kwaliteit van de Nederlandse samenleving: positie ten opzichte van andere EU-landen en ontwikkeling sinds 2017 in 21 indicatoren^a

	indicator	Nederland binnen Europa	ontwikkeling sinds 2017
opleiding en inkomen	opleiding	gunstig en ongunstig Nederland behoort tot de landen waar een groot deel van de 25-34-jarigen een hbo-/wo-bachelor of master afrondde. Gekeken naar de vaardigheden van leerlingen scoren we bovengemiddeld (wiskunde), gemiddeld (natuurwetenschappen) of laag (lezen).	positief en negatief Het opleidingsniveau steeg, maar de vaardigheden van leerlingen (lezen, wiskunde en natuurkunde) namen af, vooral onder vmbo-leerlingen.
	voortijdig schoolverlaten	gunstig Het aandeel leerlingen dat de school verlaat zonder een startkwalificatie ligt in Nederland onder het gemiddelde.	negatief Nadat het aantal leerlingen dat de school verliet zonder startkwalificatie tot 2015 was teruggedrongen, nam het na het schooljaar 2019/'20 toe.
	besteedbaar inkomen	gunstig Nederland behoort tot de drie Europese landen met de hoogste koopkracht.	positief De koopkracht ontwikkelde zich positief, maar nam in 2022 af.
	armoede	gunstig Het aandeel mensen in armoede ligt in Nederland iets onder het Europese gemiddelde.	geen Gelet op veranderende normen van wat mensen minimaal nodig hebben om in het levensonderhoud te voorzien, bleef het aandeel mensen in armoede gelijk.
welzijn en gezondheid	tevredenheid met leven	gunstig Als het gaat om hun eigen leven, behoren Nederlanders tot de meest tevreden Europeanen.	negatief De algehele tevredenheid bleef hoog, maar onder jongeren en jongvolwassenen nam de tevredenheid af.
	mentale gezondheid	gemiddeld Met betrekking tot psychische klachten neemt Nederland een middenpositie in.	negatief Het aandeel mensen met mentale klachten nam toe, vooral onder jongeren en jongvolwassenen en vooral tussen 2020 en 2021.
	eenzaamheid	gunstig In Nederland komt minder eenzaamheid voor dan in de meeste andere Europese landen.	negatief Eenzaamheid nam toe, vooral onder jongeren.
	ervaren gezondheid	gemiddeld In ervaren gezondheid behoren Nederlanders tot de midden-groep.	negatief Nederlanders gingen zich iets minder gezond voelen, vooral jongeren en jongvolwassenen.

	indicator	Nederland binnen Europa		ontwikkeling sinds 2017	
brede participatie	betaalde arbeid	gunstig en ongunstig	Het aandeel Nederlanders met betaald werk is het hoogste van EU, maar Nederlanders hebben ook de kortste werkweek.	positief	Het aandeel werkenden nam toe en de werkweek werd iets langer.
	leven lang leren	gunstig	Nederland behoren tot de drie Europese landen waar werknemers het vaakst deelnemen aan scholing.	negatief	Ondanks beleidsinspanningen nam het aandeel mensen dat scholing volgde in relatie tot het werk niet toe.
	mantelzorg	–	Cijfers ontbreken.	negatief	Iets minder Nederlanders gingen intensief of langdurig mantelzorg verlenen.
	vrijwilligerswerk	gunstig	Nederland behoort tot de drie Europese landen waar het meest vrijwilligerswerk wordt gedaan.	negatief	Minder mensen gingen vrijwilligerswerk doen. Na corona nam het aandeel vrijwilligers weer iets toe, maar de algehele trend is dalend.
	combinatiedruk	gunstig	Nederlanders zijn meer dan gemiddeld in Europa tevreden over de vrije tijd die ze hebben.	positief en negatief	Hoewel de ervaren werkdruk afnam, neemt het aandeel mensen met burn-out-klachten al jaren toe.
sociale samenhang	binding met Nederland en Nederlanders	gemiddeld	Nederland neemt een middenpositie in, zowel in ervaren trots als in de bereidheid om voor het eigen land te vechten.	geen	De binding van Nederlanders met Nederland lijkt iets af te nemen, maar of dit wijst op een trend is nog moeilijk te zeggen.
	eenzijdige leefwerelden	gunstig	Afgaand op verschillende studies lijkt sociaal-economische segregatie in Nederland onder het Europese gemiddelde te liggen.	negatief	Terwijl de leefwerelden van de meest welvarende Nederlanders iets rijker werden, werden de leefwerelden van de minst welvarende Nederlanders iets armer.
	sociale samenhang in de buurt	–	Cijfers ontbreken.	geen	De ervaren sociale samenhang in de buurt was de afgelopen jaren stabiel.
	algemeen sociaal vertrouwen	gunstig	In vergelijking met andere EU-landen is het sociaal vertrouwen in Nederland hoog.	geen	Het sociaal vertrouwen was de afgelopen jaren stabiel.
	ervaren discriminatie	gemiddeld	Verschiedende onderzoeken tonen een wisselend beeld van de mate waarin discriminatie in Nederland voorkomt.	geen	Er zijn geen aanwijzingen dat de ervaren discriminatie afnam.
	sociaal kapitaal	–	Cijfers ontbreken.	–	Cijfers ontbreken.
relatie burger - overheid	politieke legitimiteit	–	Cijfers ontbreken.	–	Cijfers ontbreken.
	politiek vertrouwen	positief	Het vertrouwen in de politiek is in Nederland hoger dan in de meeste andere EU-landen.	negatief	Het vertrouwen in de regering fluctueert, maar vertoonde in de afgelopen jaren een dalende lijn.

a De oordelen van burgers op de drie criteria voor goed overheidsfunctioneren zijn buiten de tabel gelaten, omdat we hierin nog geen ontwikkelingen kunnen laten zien, en ook geen verschillen met andere landen.

Bron: SCP

S.3 Keuzes in beleidsdossiers

Politieke keuzes kunnen verschillend uitpakken voor verschillende groepen mensen. Voortbouwend op de eerdere SCP-publicatie *Kwesties voor het kiezen* (Huijnk et al. 2023) gaan we in dit rapport in op de gevolgen van politieke keuzes op vier thema's: verduurzaming, asiel en migratie, zorg en ondersteuning, en bestaanszekerheid. We kijken daarbij in het bijzonder naar het verschil van de gevolgen van die keuzes voor mensen met veel en weinig hulpbronnen. Oftewel: wat betekenen mogelijke beleidskeuzes voor de verdeling van lasten en lusten in de samenleving?

Eerlijke verdeling lusten en lasten verduurzamingsbeleid voorwaarde voor draagvlak

Verduurzamingsbeleid kan bijdragen aan brede welvaart, maar kan ook negatieve gevolgen hebben voor de bestaanszekerheid van burgers en de sociale ongelijkheid doen toenemen. Het is daarom belangrijk rekening te houden met de doorwerking van transitiebeleid voor verschillende groepen burgers. Zorgen over het klimaat leven breed; het sterkst onder mensen met meer hulpbronnen, die ook vaker vinden dat de regering te weinig doet tegen klimaatverandering. Mensen met minder hulpbronnen vinden juist vaker dat de regering te veel doet. Zij zijn het vaakst boos over de prioriteit van klimaat boven problemen die zij als prangend ervaren. Mensen vinden vooral dat grote bedrijven nog onvoldoende doen. Vier op de vijf Nederlanders ervaren de verdeling van de kosten van de klimaataanpak tussen burgers en bedrijven als onrechtvaardig (80%). Ook ziet een meerderheid de kostenverdeling tussen arme en rijke burgers als onrechtvaardig (76%). Vooral mensen met een laag inkomen ervaren de verdeling van kosten en baten van de klimaataanpak tussen arme en rijke burgers als oneerlijk. Dat is wellicht niet zonder reden, want zij profiteerden tot nu toe het minst van maatregelen als subsidies voor elektrische auto's, woningisolatie, warmtepompen en zonnepanelen. Ondertussen kunnen minder welgestelden harder geraakt worden door prijsstijgingen. Zij zijn minder in staat om in duurzame alternatieven te investeren of om prijsstijgingen op te vangen. Welgestelden hechten weliswaar veel belang aan de klimaataanpak en ze voelen veel verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een oplossing. Tegelijkertijd leveren ze ook een grotere bijdrage aan het probleem. Hun gedrag is belastender, onder meer omdat zij het meest vliegen.

Mechanismen waardoor verduurzamingsbeleid onbedoeld ongelijkheden vergroot, kunnen steun voor beleid ondermijnen en weerstand oproepen, vooral onder mensen met minder hulpbronnen. Het is daarom belangrijk deze mechanismen te herkennen en te doorbreken. Een kans is hierbij dat er bij de mensen met de meeste hulpbronnen meer ruimte zit voor daadwerkelijke verbetering: minder energiegebruik, minder vliegen en minder fossiele autokilometers. Want niet alleen zijn hun leefpatronen belastender, zij zijn ook beter in staat tot gedragsverandering.

De aanvaarding van maatregelen die voor burgers pijnlijk zijn, is bovendien voorwaardelijk. Burgers willen zien dat de overheid eerst voldoende doet om de 'grootste vervuilers' te laten bijdragen, dat lage inkomens voldoende worden beschermd en dat de kloof tussen arm en rijk niet verder toeneemt door maatregelen. Als het beeld niet verandert dat grote bedrijven nog onvoldoende doen, kan dit verandering in de weg staan. Een aanzienlijk deel van de mensen wil bijdragen aan klimaataanpak en vindt het belangrijk dat mensen zoals zij kunnen meedenken bij de ontwikkeling van klimaatbeleid, maar in het betrekken van burgers bij beleid is nog winst te behalen (zie verder hoofdstuk 6).

Asiel en migratie: verhit discours vraagt om visie op migratiebeleid

Over bepaalde beleidsmaatregelen op het gebied van asiel en migratie zijn de verschillen in opvattingen tussen groepen Nederlanders klein. Zo is er brede steun voor het snel terugsturen van asielzoekers die in hun land van herkomst veilig zijn en voor vroegtijdige taallessen voor asielzoekers. Meer in het algemeen bestaan er over asiel en migratie echter grote verschillen van inzicht, waarbij vooral verschillen naar opleiding in het oog springen. Mensen die alleen de basisschool of het vmbo afrondden maken zich meer zorgen over migratie, zijn er negatiever over en willen een stringenter beleid: meer grenzen aan migratie, selectievere toelating, minder opvang, minder faciliteiten voor asielzoekers. Onder mensen met een hbo- of wo-opleiding is dit beeld heel anders, met een tussenpositie voor mensen met een mbo-opleiding. Deze duidelijke verschillen zijn niet nieuw en doorgaans te verklaren doordat mensen met minder hulpbronnen migratie meer als een bedreiging ervaren. Deze gevoelens

van economische of culturele dreiging worden mede gevoed door negatieve beeldvorming in de media en het politieke discours, en gaan samen met een breder gevoel van maatschappelijk onbehagen.

De zorgen die leven onder burgers over de omvang van migratie geven aan dat het draagvlak voor het toelaten van migranten onder druk staat. Tegelijkertijd vindt een meerderheid van de bevolking dat Nederland mensen die vluchten voor oorlog en geweld moet opvangen. Ook is er minder weerstand tegen arbeidsmigranten die nodig zijn voor tekortberoepen in de Nederlandse economie en tegen arbeidsmigranten die tijdelijk hier verblijven. Er is in de opvattingen van de Nederlandse bevolking dus ruimte voor beperkte arbeidsmigratie en voor de opvang van vluchtelingen. Het sluit aan bij eerder onderzoek dat wijst op ambiguïteit in opvattingen over migratie en migranten: mensen oordelen niet eenduidig voor of tegen migratie.

Over de mogelijke consequenties van politieke keuzes in asiel- en migratiebeleid is het beeld niet eenduidig. Voor zover bekend zijn de effecten van migratie op lonen of werkloosheid beperkt. Het is wel aannemelijk dat migratie een van de factoren is die druk legt op de beschikbare woonvoorraad. Doordat migranten actief zijn op verschillende sectoren van de woningmarkt, lopen de gevolgen van migratie op de druk op de woningmarkt naar alle waarschijnlijkheid uiteen, maar onderzoek hiernaar ontbreekt. Het aandeel sociale huurwoningen dat statushouders krijgen toegewezen is betrekkelijk gering (6% in 2021). Onderzoek naar de relatie tussen etnische diversiteit en sociale cohesie geeft een weinig eenduidig beeld en andere factoren, naast diversiteit, spelen vaak een belangrijke rol.

In het politieke en publieke debat is echter onderbelicht hoe sommige vormen van migratie de samenleving ten goede komen. Het gaat dan om het internationale theoretisch geschoolde personeel dat bijdraagt aan de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en om personeel in de zorg, het onderwijs, de ICT en de technische beroepen die van belang zijn voor verduurzaming, infrastructuur en bouwsector. Meer grip op migratie begint bij een brede maatschappelijke afweging vanuit het perspectief van brede welvaart en daarbinnen van de kwaliteit van de samenleving. Er is behoefte aan een meerjarige visie op migratie- en asielbeleid, waarin verschillende groepen in de samenleving zich gehoord en erkend voelen en die aansluit op een visie over de toekomst van de Nederlandse samenleving en economie (zie verder hoofdstuk 7).

Bij beheersing van zorgkosten maken de eigen hulpbronnen meer verschil

Om verschillende redenen nemen de zorgkosten al lange tijd toe. Met de voortschrijdende vergrijzing en groeiende personeelstekorten is de noodzaak om keuzes te maken groter dan ooit. Die keuzes kunnen betrekking hebben op de zorg die de overheid blijft leveren en op ingrepen die als effect hebben dat mensen minder zorg nodig hebben (preventie, mantelzorg) of minder een beroep doen op zorg (eigen risico in de zorg verhogen).

Pijnlijke keuzes om ook in de toekomst voldoende zorg en ondersteuning te kunnen bieden, zullen de grootste impact hebben op mensen met minder economische hulpbronnen. Zij hebben vaker een slechtere gezondheid en moeten daardoor vaker gebruikmaken van zorg en ondersteuning. Zij merken het dus het meest wanneer zorg minder of minder toegankelijk wordt. Nu al is het voor mensen met minder hulpbronnen moeilijker de zorg te krijgen die zij nodig hebben dan voor anderen. Financiële prikkels, zoals een hoger eigen risico, kunnen hen verder op achterstand plaatsen. Het bedoelde effect, dat mensen minder zorg gaan gebruiken, zal bij hen sterker doorwerken. Mensen met weinig hulpbronnen hebben ook minder alternatieven, zoals zorg of ondersteuning inkopen bij een particuliere organisatie. En ze hebben vaak een kleiner netwerk, wat een grotere belasting van beschikbare mantelzorgers kan betekenen. Welgestelden hebben niet alleen meer financiële middelen, een betere gezondheid en een groter netwerk, maar weten ook beter de weg in het zorgstelsel.

Bij keuzes in de zorg is het belangrijk dat mensen met weinig hulpbronnen toegang tot zorg en ondersteuning houden en dat tegelijkertijd het draagvlak voor het zorgbeleid op peil blijft. Dat draagvlak is momenteel groot. Gezonde mensen betalen nu mee aan de zorg van anderen. Als mensen met voldoende financiële middelen zich meer gaan wenden tot de particuliere zorgmarkt, kan dat schaars personeel wegtrekken. Ook kan dit het uitgangspunt dat iedereen recht heeft op dezelfde goede zorg onder druk zetten (zie verder hoofdstuk 8).

Veel solidariteit in bestaanszekerheid, maar niet zonder grenzen

Het stelsel van sociale zekerheid is zeer complex geworden. De grote hoeveelheid gestapelde specifieke regelingen uit opeenvolgende beleidsperioden resulteerde in een systeem van regels waarin burgers steeds vaker vastlopen, of geen gebruik weten te maken van ondersteuning waar zij wel recht op hebben. Degenen die afhankelijk zijn van sociale zekerheid krijgen te weinig hulp om die situatie blijvend achter zich te laten. Dit raakt met name mensen met weinig hulpbronnen, omdat zij in grotere mate afhankelijk zijn van het vangnet dat het socialezekerheidsstelsel biedt.

Voor het draagvlak van het stelsel is het belangrijk hoe andere groepen tegen sociale zekerheid aankijken. Het belang van bestaanszekerheid wordt breed gedeeld onder de Nederlandse bevolking. Bestaanszekerheid wordt hierbij niet alleen opgevat als voldoende inkomen maar aan meerdere leefterreinen gekoppeld, zoals gezondheidszorg (48%), wonen (41%) en veiligheid (38%). De overgrote meerderheid van de bevolking (93%) vindt dat mensen hulp moeten krijgen als ze niet in hun basisbehoeften kunnen voorzien, zoals een woning, voedsel of kleding, en dat de overheid hiervoor meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen. Mensen zijn in meerderheid voorstander van het verhogen van de belasting voor rijken (66%), het verlagen van de AOW-leeftijd (53%) en het verhogen van het minimumloon (52%). Maar die genereuze houding is ook duidelijk begrensd. Waar mensen de overheid veel verantwoordelijkheid toekennen voor de levensstandaard van ouderen, vinden zij werklozen, migranten en mensen met schulden veel minder *deserving*. De overheid moet uitgaan van vertrouwen (52%), maar het draagvlak voor een harde fraudeaanpak is ook hoog (78%), en juist erg laag voor het kwijtschelden van problematische schulden (11%).

Bij het maken van noodzakelijke keuzes dient de politiek verschillende aspecten van de kwaliteit van de samenleving tegen elkaar af te wegen, en daarmee verschillende belangen. Een veelgenoemde maatregel om de bestaanszekerheid te vergroten is de verhoging van het minimumloon. Dit kan op termijn de welvaart en het welbevinden van kwetsbare burgers vergroten en de sociale ongelijkheid verkleinen. Het kost echter ook geld, banen en economische bedrijvigheid, waardoor sommigen moeilijker betaald werk kunnen vinden. Een andere mogelijke maatregel is de verhoging van de AOW-leeftijd. Dit kan de stijgende kosten van de AOW helpen beteugelen en bijdragen aan de benodigde arbeidskrachten en aan een rechtvaardiger verdeling van lusten en lasten tussen generaties. Hier staat tegenover dat langer doorwerken niet voor iedereen en in alle beroepen in dezelfde mate haalbaar is. Zo weten we dat mensen met een praktische opleiding minder jaren in goede gezondheid verkeren dan mensen met een hbo- of wo-opleiding. Bovendien is armoede onder mensen net onder de AOW-leeftijd relatief hoog, en kan een verhoging van de AOW-leeftijd dus betekenen dat sommigen langer in armoede leven (zie verder hoofdstuk 9).

Kader S.1 Ongelijk vertrouwen in de overheid mede door beleidskeuzes in asiel en duurzaamheid

Bij alle vier de beleidsdossiers waar we in deze publicatie nader op ingaan, werken beleidskeuzes verschillend door voor verschillende groepen. Wat betekent dit voor de relatie tussen burgers en overheid? Het vertrouwen dat mensen hebben in de overheid en de legitimiteit die ze haar toekennen zijn belangrijk voor gedragen beleid, maar hierbij bestaan duidelijke verschillen. Hoewel de legitimiteit die Nederlanders aan de overheid toekennen nog redelijk hoog is, is het vertrouwen in de Nederlandse regering al enige jaren laag, en dit geldt in het bijzonder voor Nederlanders met weinig hulpbronnen. Hun lage vertrouwen heeft te maken met een algeheel kritischer oordeel over het functioneren van de overheid. Meer dan Nederlanders met veel hulpbronnen ervaren zij dat de overheid niet weet wat er leeft onder burgers, de belangen van verschillende groepen niet eerlijk afweegt en de problemen in Nederland niet succesvol aanpakt. Het is goed mogelijk dat zij negatiever oordelen omdat zij vaker zelf ervaren dat de overheid niet goed weet wat er leeft onder mensen, vaker situaties meemaken die zij als onrechtvaardig ervaren en vaker ervaren dat de overheid hun problemen niet oplost. Zo worden deze groepen minder goed vertegenwoordigd in zowel de beleidsvorming als de beleidsuitkomsten. Hardnekkige verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn een teken van een slecht functionerende democratie. Als steeds dezelfde groep mensen ervaart dat de overheid er niet voor haar is, kan dit op termijn ten koste gaan van de legitimiteit van de overheid. Asielbeleid en duurzaamheidsbeleid vervullen een speciale rol in de verschillen tussen mensen. Nederlanders met

weinig hulpbronnen oordelen gemiddeld negatiever over het functioneren van de overheid op beide terreinen. Ook deze negatieve oordelen gaan ten koste van het vertrouwen in de overheid. De oordelen op deze terreinen leggen voor mensen met minder hulpbronnen veel gewicht in de schaal als het gaat om vertrouwen. Dit kan betekenen dat het hun extra hoog zit dat de overheid hen op deze gebieden teleurstelt. Begrijpelijkerwijs spelen beleidsopvattingen hierbij ook een rol. Het vertrouwen in de overheid is vooral laag bij mensen die vinden dat de overheid veel minder zou moeten doen om klimaatverandering tegen te gaan en dat Nederland veel minder vluchtelingen zou moeten opvangen dan het nu doet. Terwijl de keuzes en het handelen van de overheid op deze terreinen dus bijdragen aan het ongelijke vertrouwen in de overheid, liggen er op beide beleidsterreinen ook kansen voor herstel van vertrouwen: bijvoorbeeld door lusten en lasten van verduurzaming eerlijker te verdelen en door beter te communiceren over hoe migratie meeweegt in de afweging van collectieve belangen (zie verder hoofdstuk 10).

S.4 Beschouwing: beleidsdossiers gezien vanuit kwaliteit van de samenleving

Sturen op kwaliteit van de samenleving betekent oog hebben voor de verschillende manieren waarop beleid bedoeld of onbedoeld doorwerkt in de levens van mensen en voor de manier waarop we samenleven. Beleid kan het gekozen doel weten te realiseren of niet, en daarbij op andere terreinen ook andere effecten hebben. Zo kan het tot nieuwe of grotere problemen leiden of juist een positieve bijvangst opleveren. De verschillende doorwerkingen in beeld krijgen, vergt een integrale blik over meerdere beleidsdossiers. Bij elk van de vier hier besproken beleidsdossiers – verduurzaming, asiel en migratie, zorg en ondersteuning, en bestaanszekerheid – bestaan onderlinge raakvlakken en duidelijke relaties met de vier aspecten van de kwaliteit van de samenleving. We bespreken ze hier achtereenvolgens kort en sluiten af met het aspect waar de focus van deze publicatie ligt: de verdeling van de lusten en lasten.

Kwaliteit van leven

Kwaliteit van leven staat centraal in de dossiers zorg en ondersteuning, en bestaanszekerheid. Goede en passende zorg en ondersteuning en sociale zekerheid dragen bij aan de kwaliteit van leven voor degenen die daarvan afhankelijk zijn, evenals voor hun sociale omgeving. Een bijkomende opbrengst van collectieve zorg en ondersteuning is dat deze ook ten goede komt aan de beschikbaarheid van mantelzorgers voor andere vormen van participatie, zoals op de arbeidsmarkt. Sociale zekerheid kan enerzijds de kansen op maatschappelijke participatie vergroten, maar anderzijds de prikkel tot betaalde arbeidsparticipatie verkleinen. Op de langere termijn is de relatie anders. Bij gelijkblijvend beleid kan een groeiend beslag op publieke middelen de houdbaarheid van collectieve voorzieningen juist onder druk zetten. Beleid dat mensen nu ontziet, kan dus ten koste gaan van de kwaliteit van leven van toekomstige generaties.

Verduurzaming vergroot de kansen op een goede kwaliteit van leven voor de mensheid als geheel op de langere termijn. In het hier en nu kunnen maatregelen de levenskwaliteit voor mensen ook ten goede komen, bijvoorbeeld door beter geïsoleerde woningen. Verduurzamingsbeleid kan evenwel ook ten koste gaan van de kwaliteit van leven, bijvoorbeeld wanneer prijsstijgingen vliegen, autorijden of de consumptie van vlees voor veel mensen minder betaalbaar maken.

In het asiel- en migratievraagstuk draagt migratie direct bij aan de kwaliteit van leven van migranten, zo kan aangenomen worden. Een snelle procedure en het eerder kunnen participeren kan de kwaliteit van leven vergroten van mensen die naar Nederland komen via een asielprocedure. Indirect kan migratie ook de kwaliteit van leven van anderen vergroten, door de bijdrage van migranten als werknemers in vitale sectoren en hun belang voor de economie. Hier staat tegenover dat migratie ook druk legt op de ervaren kwaliteit van leven, onder andere in de vorm van beslag op schaarse woningen.

Sociale samenhang

Beleid gericht op bestaanszekerheid en zorg en ondersteuning draagt bij aan de mogelijkheid van mensen om deel te nemen aan de samenleving. Daarmee doen zij contacten op die hun mogelijkheden verder vergroten en die bijdragen aan sociale samenhang, bijvoorbeeld in de buurt. Deelname aan de samenleving kan ook helpen tegengaan dat groepen mensen elkaar steeds minder tegenkomen. Naarmate dit meer publieke middelen vergt, kan onder delen van de bevolking echter ook het gevoel ontstaan dat daar wel erg veel geld en aandacht naar uitgaat. Daarmee kunnen tegenstellingen scherper worden. Hoewel de feitelijke belangentegenstelling wellicht het scherpst is tussen generaties, staat de aanspraak van ouderen op collectieve voorzieningen voor de meeste mensen niet ter discussie. Dit is anders voor mensen met schulden, zonder werk of met een migratieachtergrond.

De verduurzamingstransitie heeft de potentie sociale samenhang te stimuleren, wanneer mensen een energiecoöperatie oprichten of anderszins de samenwerking zoeken met verduurzaming als doel. Maar verduurzaming kan tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen ook vergroten, omdat mensen het in de eigen omgeving niet eens worden over de oplossingen die nodig zijn, of omdat de verdeling van de lasten en de lusten als onrechtvaardig wordt ervaren. Ook in hun opvattingen over asiel en migratie zijn burgers sterk verdeeld. Wanneer maatschappelijke problemen telkens op het conto van migratie geschreven worden, komen groepen verder tegenover elkaar te staan en worden discriminatie en uitsluiting in de hand gewerkt. Dit kan versterkt worden doordat een deel van de bevolking verliesgevoelens heeft en ervaart dat de eigen cultuur onder druk komt te staan.

Relatie tussen burgers en overheid

Op het gebied van sociale zekerheid heeft de relatie tussen burgers en de overheid een flinke klap gekregen door de toeslagenaffaire en de moeizame afhandeling hiervan. Het complexe stelsel is hier mede debet aan, maar ook de hoge verwachtingen van burgers. Zij vinden het enerzijds belangrijk dat de overheid uit moet gaan van vertrouwen, maar anderzijds ook dat de overheid alert moet zijn op fraude. Op het gebied van zorg ervaren burgers eveneens problemen en zijn de verwachtingen aan het adres van de overheid hoger dan deze vermoedelijk waar kan maken.

Ook op het gebied van verduurzaming en asiel en migratie zit de overheid in het lastige parket het niet gauw goed te doen. Terwijl een deel van de bevolking van mening is dat de overheid op het gebied van duurzaamheid te weinig vaart maakt, loopt de overheid volgens een ander deel juist te hard van stapel. Rond asiel en migratie leeft de perceptie dat de overheid geen grip heeft op het volume en de samenstelling van de migratiestromen en onvoldoende gehoor geeft aan de wensen van burgers. Op beide dossiers hebben veel mensen het gevoel dat de overheid niet luistert naar mensen zoals zij (gebrek aan responsiviteit), niet alle belangen eerlijk meeweegt (gebrek aan procedurele rechtvaardigheid) en de problemen niet adequaat oplost (gebrek aan behaald resultaat). Vooral mensen die vinden dat de overheid veel minder zou moeten doen om klimaatverandering tegen te gaan en dat Nederland veel minder vluchtelingen zou moeten opvangen dan het nu doet, oordelen negatief over het functioneren van de overheid op deze dossiers.

Rechtvaardige verdeling

Op elk van de dossiers ondervinden mensen heel verschillende gevolgen van beleid. Verduurzaming gaat vooral ten koste van de kwaliteit van leven van mensen met weinig hulpbronnen. Daarmee kan ongelijkheid toenemen, evenals gevoelens van onrechtvaardigheid. Als verduurzaming ten goede komt aan welgestelden en ten koste gaat van de kwaliteit van leven van mensen met weinig hulpbronnen, en als burgers het gevoel hebben dat de grote bedrijven nog onvoldoende doen, is dit potentieel schadelijk voor het vertrouwen in de overheid. Op het gebied van asiel en migratie speelt een rol dat mensen met minder hulpbronnen meer weerstand voelen tegen migratie, gekoppeld aan het gevoel dat de overheid er niet voor hen is en niet naar hen luistert.

De collectieve voorzieningen op het gebied van sociale zekerheid en zorg spelen vanouds een belangrijke rol bij het beperken van ongelijkheid. Beleid gericht op bestaansonzekerheid drukt vanzelfsprekend een sterke stempel op de kwaliteit van leven van de groep met de minste hulpbronnen. Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor zorg en ondersteuning, omdat mensen met meer of betere hulpbronnen beter voor zichzelf weten te zorgen dan mensen met minder hulpbronnen.

Op beide dossiers is er een breed draagvlak voor het behoud van zowel toegankelijke zorg als sociale zekerheid. Maar niet onder iedereen in gelijke mate: vooral mensen die zelf over afdoende hulpbronnen beschikken, zien de eigen verantwoordelijkheid van personen als uitgangspunt.

Tot slot: verdeling van lusten en lasten vanuit verschillende perspectieven

Het voorgaande laat zien dat het verdelingsvraagstuk in het streven naar een grotere kwaliteit van de samenleving een dominante rol speelt. Het doet zich voor binnen elk dossier, maar heeft verschillende verschijningsvormen. Ongelijkheid krijgt vorm in de kwaliteit van leven van mensen en de ondergrenzen die in beeld kunnen komen, bijvoorbeeld wanneer zorg ontbreekt of jongeren de weg niet vinden naar een bestaan met perspectief en zekerheden. Het krijgt ook vorm in de mate waarin mensen zich erkend en gehoord voelen door 'Den Haag' over hun eigen wensen en problemen. Ongenoegen over de (gepercipieerde) verdeling van lasten en lusten ligt voor een belangrijk deel ten grondslag aan het lage vertrouwen in de overheid. Gevoelde rechtvaardigheid speelt ook een rol in de solidariteit die mensen voelen met degenen die gebruikmaken van collectieve voorzieningen. Dit speelt in relatie tot zorg en sociale zekerheid, maar bijvoorbeeld ook in relatie tot onderwijs en het verenigingsleven. Het draagvlak voor een ondersteunende en nivellerende overheid is groot, maar kent ook grenzen. Wanneer keuzes ten koste gaan van het verdienvermogen of de solidariteit, heeft de kwaliteit van de samenleving uiteindelijk ook te lijden.

Literatuur

- Huijnk, W., D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.) (2023). *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Tunderman, S., C. Carabain en J. Boelhouwer (2024). *Brede welvaart en kwaliteit van de samenleving* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C. (2022). *Een betere samenleving* (interne notitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

1 Opleiding en inkomen

*Lex Herweijer, Benedikt Goderis en Lotte Vermeij
m.m.v. Sander Muns*

De positie die iemand inneemt in de samenleving is voor een belangrijk deel het gevolg van de hulpbronnen waarover diegene beschikt (Vrooman et al. 2023). Wie een hoog inkomen heeft, kan hiermee bijvoorbeeld een huis kopen in een gewilde buurt en verre vliegvakanties mogelijk maken, en huiswerkbegeleiding voor de kinderen. Wie bijvoorbeeld een hbo-opleiding afrondde, komt hiermee in aanmerking voor bepaalde banen en deed vaardigheden op die ook in andere situaties verschil maken. Deze economische hulpbronnen van mensen komen niet alleen henzelf ten goede, maar ook de samenleving als geheel. Een goed opgeleide bevolking betekent bijvoorbeeld dat een land veel innovaties kan voortbrengen en dat de economie rendeert (Barcenilla-Visús en López-Pueyo 2018; Sultana et al. 2022; Valero en Van Reenen 2019; Wang en Liu 2016). Ook draagt dit bij aan een bestendige democratie, waarin de verschillende bevolkingsgroepen vertegenwoordigd zijn en dictatuur weinig kans krijgt (Apergis 2018; Glaeser et al. 2007). In landen met een goed opgeleide en welvarende bevolking zijn mensen daarnaast relatief zelfredzaam en dragen meer mensen als vrijwilliger bij aan de samenleving (Enjolras 2021; Forbes en Zampelli 2014; Hansen en Slagsvold 2016). Andere dan economische hulpbronnen, zoals sociale relaties en gezondheid, zijn ook van belang, en komen in andere hoofdstukken aan bod.

Naast de mate van welvaart en opleiding, is ook de verdeling van deze hulpbronnen binnen de bevolking relevant. Onderzoek laat zien dat ongelijkheid in economisch ontwikkelde landen als Nederland vaak negatief samenhangt met het welbevinden van inwoners (Ferrer-i-Carbonet en Ramos 2021; Ngamaba et al. 2018). In samenlevingen waar de ongelijkheid groot is, kan een grote afstand bestaan tussen bevolkingsgroepen (Jetten et al. 2021) en kunnen mensen een grote mentale druk ervaren (Delhey et al. 2017; Powdthavee et al. 2017). Het maakt hierbij uit hoe de ongelijkheid wordt ervaren. Als de verdeling van hulpbronnen binnen een samenleving gezien wordt als rechtvaardig – bijvoorbeeld als een verdiende beloning van hard werken – kan ongelijkheid ook motiverend zijn (Buttrick et al. 2017; Jetten et al. 2021; Samuel en Hadjar 2016). Wat ook uitmaakt voor de betekenis van ongelijkheid in een samenleving, is de mate waarin de verdeling van economische hulpbronnen samenvalt met andere verschillen en ongelijkheden. Als dit sterk het geval is, kunnen maatschappelijke scheidslijnen ontstaan (Elchardus 2012; Vrooman et al. 2014).

De eerste indicator waarop we ons in dit hoofdstuk richten is de opleiding die mensen afronden. De lang gangbare gedachte dat voor opleiding ‘hoe hoger, hoe beter’ geldt, staat momenteel sterk ter discussie. Voor individuen is het opleidingsniveau nog altijd erg bepalend voor hun mogelijkheden om hun leven vorm te geven zoals zij dat willen. Maatschappelijk is er echter groeiende kritiek op de sterke waardenoordelen die in de moderne samenleving met opleiding verbonden zijn en de maatschappelijke tegenstellingen die hiermee samenhangen (Elchardus 2012; Sandel 2020). Bovendien laten de banen waarin de (verwachte) tekorten het grootst zijn, zich eerder onderscheiden door sector dan door opleidingsniveau. Tot slot zeggen ontwikkelingen in het opleidingsniveau ook lang niet alles over de vaardigheden die leerlingen opdoen. Aan deze vaardigheden besteden we ook aandacht. Als tweede indicator belichten we het aandeel jongeren dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie. Een startkwalificatie behelst het opleidingstype waarvan verondersteld wordt dat het minimaal nodig is om een duurzame positie op de arbeidsmarkt te verwerven (TK 2023/2024). Jongeren zonder startkwalificatie zijn tot hun achttiende verjaardag verplicht onderwijs te volgen. Als derde indicator belichten we ontwikkelingen op het gebied van materiële welvaart aan de hand van het reëel besteedbaar inkomen. Dit is het inkomen dat huishoudens ter beschikking staat gecorrigeerd voor inflatie, waardoor het een beeld geeft van wat mensen met hun inkomen kunnen betalen. Als vierde indicator bekijken we het aandeel huishoudens waarvoor het inkomen lager is dan de armoedegrens. Hoewel ook andere hulpbronnen en omstandigheden een rol spelen, geeft dit percentage een indicatie van het aandeel Nederlanders dat te weinig middelen heeft om in het levensonderhoud te voorzien.

Voor elk van deze indicatoren bekijken we hoe Nederland ervoor staat in vergelijking met andere Europese landen en de ontwikkelingen sinds 2017. In veel gevallen gaat het om de laatste vijf jaar waarover we gegevens hebben.

1.1 Opleiding

Doordat steeds meer mensen steeds langer onderwijs zijn gaan volgen is het zwaartepunt in de opleidingsverdeling geleidelijk verschoven. Een steeds groter deel van de bevolking heeft een hbo- of wo-opleiding gevolgd, en het aandeel mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma neemt steeds verder af (Maslowski 2020). De opleidingsverdeling van 25-34-jarigen geeft – meer dan die van de totale bevolking – een indruk van hoe het onderwijs de afgelopen periode in dit opzicht heeft gefunctioneerd. Omdat we hier vooral recente ontwikkelingen in beeld willen brengen, beperken we ons tot deze leeftijdsgroep.

In Nederland weinig mensen met hoogstens een vmbo-opleiding en veel hbo-/wo-opgeleiden

In vergelijking met veel andere landen in de Europese Unie zijn er in Nederland relatief weinig 25-34-jarigen met alleen basisonderwijs of een afgeronde vmbo-opleiding.¹ Gemiddeld had in de EU 15% van de 25-34-jarigen in 2022 alleen een van deze opleidingen afgerond, in Nederland was dat 10%. In de ons direct omringende landen ligt dit percentage hoger (België 12%, Duitsland 17%). In de Scandinavische EU-landen ligt het percentage op een vergelijkbaar (Zweden, Finland) of iets lager niveau (Denemarken) dan in Nederland. In Spanje en Italië zijn er relatief veel 25-34-jarigen met alleen basisonderwijs of een opleiding vergelijkbaar met vmbo (Eurostat 2024a). Het aandeel 25-34-jarigen met een hbo-/wo-bachelor of master-opleiding is met 56% in Nederland hoog in vergelijking met het EU-gemiddelde van 42% (Eurostat 2024b).

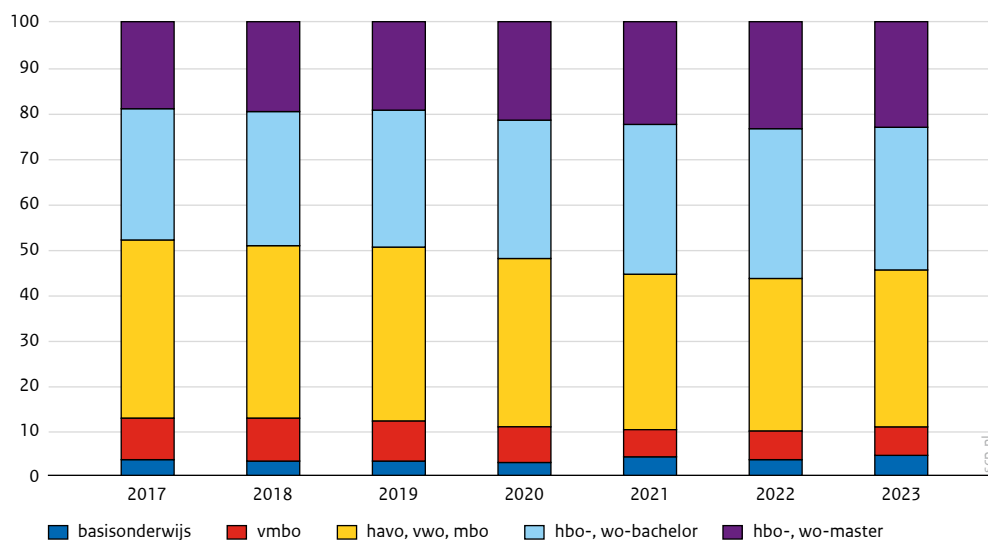
Steeds meer mensen met een hbo-/wo-opleiding, steeds minder mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding

Bij de leeftijdsgroep van 25-34 jaar zetten de al langer lopende verschuivingen in de opleidingsverdeling door tot en met 2022. Inmiddels heeft meer dan de helft van deze groep een hbo-/wo-bachelor of masteropleiding afgerond (figuur 1.1). Aan de andere kant verminderde het aandeel mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding, dat daardoor niet over een startkwalificatie beschikt. In 2023 voldeed iets meer dan een op de tien 25-34-jarigen niet aan deze norm. Beide verschuivingen deden zich ook voor in veel andere EU-landen, maar waren in Nederland sterker dan gemiddeld in de EU (Eurostat 2024a, 2024b). Ook het aandeel met maximaal een havo-/vwo-/mbo-opleiding verminderde. Binnen deze groep gaat het in vier op de vijf gevallen om mensen met een mbo-opleiding; hun aandeel binnen de totale groep van 25-34-jarigen liep terug van 32% naar 27%. Opvallend is dat verschuivingen in 2023 niet lijken door te zetten: het aandeel zonder startkwalificatie nam licht toe ten opzichte van 2022, het aandeel bacheloropgeleiden verminderde ten opzichte van het voorgaande jaar, en het eerder afnemende aandeel havo-/vwo-/mbo-opgeleiden nam het laatste jaar weer wat toe. Mogelijk is er een verband met de toename van de ongediplomeerde uitval uit het mbo, hbo en wo in 2021/22, en het dat jaar geringere aantal behaalde diploma's dan eerder verwacht voor die opleidingen. Leerachterstanden als gevolg van corona, maar ook aantrekking vanuit de krappe arbeidsmarkt, kunnen daarbij een rol hebben gespeeld (OCW 2023).

Het aandeel zonder startkwalificatie is in 2023 bij mannen (12,6%) hoger dan bij vrouwen (8,9%). Daarnaast hebben mensen met een migratieachtergrond in deze leeftijdsgroep vaker geen startkwalificatie (18,2%) dan mensen zonder migratieachtergrond (6,9%). De toename in 2023 van het percentage zonder startkwalificatie deed zich met name voor bij de groep met een migratieachtergrond; bij de groep zonder migratieachtergrond zette de daling ook het laatste jaar verder door (CBS 2024a).

¹ Het gaat in internationale vergelijkingen om 25-34-jarigen die maximaal een opleiding op lager secundair niveau hebben afgerond. In Nederland is dat basisonderwijs, een vmbo-opleiding, de onderbouw van havo of vwo (leerjaar 1-3), of een mbo-1-opleiding (entreeopleiding).

Figuur 1.1 Nederlandse bevolking 25-34 jaar naar opleiding, 2017-2023 (in procenten)



Bron: CBS StatLine; SCP-bewerking

Zorgelijke ontwikkeling vaardigheden Nederlandse jongeren

In termen van formele opleiding zijn de ontwikkelingen al met al redelijk positief: steeds meer 25-34-jarigen hebben een startkwalificatie, met daarbij wel de kanttekening dat dit het laatste jaar weer iets afnam. Bovendien staat Nederland er in dit opzicht goed voor in vergelijking met veel andere EU-landen. Als we kijken naar de vaardigheden van Nederlandse scholieren, dan is het beeld minder rooskleurig. De Inspectie van het Onderwijs (2023) constateert dat basisvaardigheden (taal, rekenen/wiskunde, burgerschap) onder druk staan: in het basisonderwijs halen te weinig leerlingen het niveau dat nodig is om zonder problemen de overstap naar het voortgezet onderwijs te maken. In het voortgezet onderwijs behalen veel leerlingen in de onderbouw niet de fundamentele niveaus voor taal en rekenen, en is de beheersing van Nederlands en rekenen/wiskunde teruggelopen.² Te veel leerlingen verlaten het voortgezet onderwijs met een onvoldoende beheersing van het Nederlands (Inspectie van het Onderwijs 2023). Over een langere periode is er in het basisonderwijs een lichte, maar gestage daling van leerprestaties op verschillende terreinen, waarbij het lerarentekort het moeilijker maakt de dalende trend te keren (De Wolff 2023).

Volgens de recente peiling van het zogenaamde PISA-onderzoek van de OESO zijn de vaardigheden van Nederlandse 15-jarigen in wiskunde, lezen en natuurwetenschappen de afgelopen vier jaar behoorlijk achteruitgegaan. Ook in veel andere landen liepen de prestaties terug, vermoedelijk onder invloed van maatregelen genomen vanwege de coronapandemie (schoolsluitingen), al is de precieze invloed daarvan lastig vast te stellen (Meelissen et al. 2023). De leesvaardigheid liep in Nederland sterker terug dan gemiddeld in andere landen, en de daling was ook groter dan die zich voordeed tussen 2015 en 2018. Verstraten et al. (2022) wijzen wel op mogelijke problemen van vergelijkbaarheid van opeenvolgende PISA-metingen, maar de invloed daarvan op de score is niet duidelijk.³ Andere peilingen wijzen eveneens op een dalende leesvaardigheid (Inspectie van het Onderwijs 2022; Swart et al. 2023).

In het PISA-onderzoek was de daling van vaardigheden sterker bij vmbo-leerlingen dan bij havo-/vwo-leerlingen bij wiskunde en leesvaardigheid; de verschillen tussen die leerlingen werden dus groter. Een kwart van alle 15-jarigen heeft volgens de OESO onvoldoende vaardigheden op het terrein van wiskunde en/of natuurwetenschappen om volledig zelfstandig te kunnen functioneren in de huidige samenleving. Bij leesvaardigheid geldt dat voor zelfs een derde van de leerlingen (Meelissen et al. 2023).

² Het fundamentele niveau is de basis die zoveel mogelijk leerlingen moeten beheersen.

³ De scores kunnen daardoor zowel positief als negatief zijn beïnvloed; het is niet mogelijk een getal te verbinden aan het totaleffect (Verstraten et al. 2022).

Als hun vaardigheden niet verbeteren in het vervolg van hun schoolloopbaan, dreigt dat zij het onderwijs zullen verlaten met onvoldoende bagage. Bij de daling van leesvaardigheid lijkt er meer te spelen dan de coronacrisis, maar de oorzaken zijn op basis van het PISA-onderzoek niet goed vast te stellen. De onderzoekers opperen wel enkele mogelijke verklaringen.⁴

Op het terrein van wiskunde behoren Nederlandse jongeren binnen de EU nog steeds tot de koplopers; ook in andere landen liep het niveau terug. Op het terrein van natuurwetenschappen scoren zij net als eerder rond het internationale gemiddelde. Door de sterke daling van hun leesvaardigheid presteerden Nederlandse jongeren in 2022 op dat terrein het laagst van bijna alle veertien aan het onderzoek deelnemende EU-landen (Meelissen et al. 2023). Vanwege de mogelijke problemen van vergelijkbaarheid (Verstraten et al. 2022) moeten we de vergelijkingen tussen landen met een zekere terughoudendheid bezien.

1.2 Voortijdig schoolverlaten

Het onderwijsbeleid wil voorkomen dat jongeren van 12 tot 23 jaar zonder startkwalificatie van school gaan. In regionale samenwerking proberen gemeenten en scholen dit voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Ze proberen jongeren die toch zijn uitgevallen terug te leiden naar het onderwijs, of, als dat niet haalbaar is, te begeleiden naar een baan. Het streven is het aantal jaarlijks nieuwe voortijdig schoolverlaters terug te dringen tot maximaal 18.000 in 2026. Dat is ruim 12.000 minder dan in het schooljaar 2021/22, toen er ruim 30.000 werden geteld (Rijksoverheid 2024). Voortijdig schoolverlaten is ongunstig voor de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt en ook op maatschappelijk niveau zijn er mogelijke kosten, bijvoorbeeld in termen van hogere criminaliteit en sociale uitkeringen (Van der Steeg en Webbink 2006).

Met een startkwalificatie hebben jongvolwassenen dus een gunstigere positie op de arbeidsmarkt dan mensen zonder startkwalificatie, maar binnen de groep met een startkwalificatie is de positie van mbo-3-opgeleiden in het algemeen weer gunstiger dan die van mbo-2-opgeleiden, die van mbo-4-opgeleiden gunstiger dan die van mbo-3-opgeleiden, en die van hbo-/wo-opgeleiden weer gunstiger dan die van mbo-4-opgeleiden (CPB 2018).⁵ In dat opzicht is de betekenis van de startkwalificatie relatief.

Volgens prognoses hebben nieuw afgestudeerden met een bacheloropleiding de komende jaren echter minder goede vooruitzichten dan voorheen, doordat de vraag naar deze afgestudeerden achterblijft bij het aanbod. Dat zal tot uiting kunnen komen in meer werkloosheid, lagere lonen, werk onder het eigen niveau of buiten de eigen richting, en slechtere arbeidsvoorwaarden. Het vooruitzicht voor mbo-4-afgestudeerden is gunstig in vergelijking daarmee, maar ook het perspectief van mbo-2- en master-afgestudeerden is relatief goed. Daarnaast zijn er belangrijke verschillen tussen opleidingsrichtingen; de vooruitzichten voor bachelorafgestudeerden in de richting techniek en ICT zijn bijvoorbeeld wel gunstig (Bakens et al. 2023).

Weinig voortijdig schoolverlaters in vergelijking met andere EU-landen

Voortijdig schoolverlaten wordt in EU-verband vergeleken aan de hand van het percentage 18-24-jarigen dat geen startkwalificatie heeft en geen onderwijs volgt. Het Nederlandse percentage voortijdig schoolverlaters (5,6%) is laag in vergelijking met veel andere EU-landen; het gemiddelde voor de EU was in 2022 9,6% (Eurostat 2024c). Verschillende landen om ons heen hebben een hoger percentage dan wij (België 6,4%, Frankrijk 7,6%, Finland 8,4%, Zweden 8,8%, Denemarken 10,0%,

⁴ Meelissen et al. (2023) noemen enkele factoren die – naast de coronacrisis met haar schoolsluitingen en thuisonderwijs – mogelijk een rol kunnen spelen bij de daling van leesvaardigheid: het lage leesplezier, online chatten en het gebruik van mobiele telefoons op jonge leeftijd. Van den Broek et al. (2021: 3) wijzen als oorzaak op de moeite die veel Nederlandse jongeren hebben met verdiepend lezen: ‘met het leggen van verbanden binnen een tekst en tussen tekst en hun achtergrondkennis die verder gaan dan de meest basale, en met het reflecteren op en integreren en evalueren van wat ze lezen.’

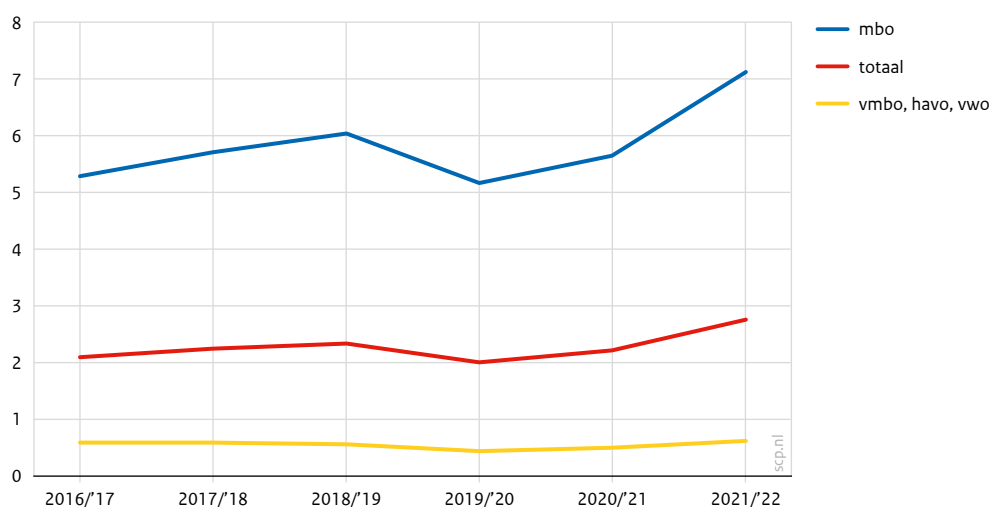
⁵ In CPB (2018) is gekeken naar vier indicatoren: inkomensbron, economische zelfstandigheid, baan zekerheid en werk zekerheid. Op alle vier de indicatoren geldt dat de positie gunstiger wordt in de volgorde ‘geen startkwalificatie’, ‘precies een startkwalificatie’, mbo-3, mbo-4, hbo/wo. Wel zijn de verschillen het grootst bij de eerste twee stappen in deze reeks.

Duitsland 12,2%). In EU-verband is het streven het percentage voortijdig schoolverlaters terug te dringen tot 9% in 2030. Dat is een doelstelling waaraan een aantal landen, waaronder Nederland, nu al (ruimschoots) voldoet. Dit is (mede) dankzij het beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, dat in de jaren nul werd ingezet. Wel nam het Nederlandse cijfer het laatste jaar wat toe, maar het was in 2022 nog wel minder dan in 2017, toen bijna 7% van de 18-24-jarigen voortijdig schoolverlater was (CBS 2024b).

Wel toename van het voortijdig schoolverlaten

De kans op voortijdig schoolverlaten is naar verhouding klein in het voortgezet onderwijs, en een stuk groter in het mbo, waar een deel van de studenten als 18-plusser niet meer onder de kwalificatieplicht valt. Binnen het mbo is de kans op uitval groot in de entreeopleidingen, veel geringer bij mbo-3 en mbo-4, en mbo-2 zit daartussenin (CBS 2024c). Het jaarlijkse aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters is in het verleden aanzienlijk teruggedrongen, (mede) dankzij het voortijdig schoolverlatenbeleid. Zo werden er midden jaren nul van deze eeuw rond de 60.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters geteld (Herweijer 2008); in 2015 waren dat er nog slechts 23.000, maar daarna zette de daling niet verder door (OCW in cijfers 2024).⁶ In de jaren vanaf het schooljaar 2016/'17 fluctueerde het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters. In 2019/'20 – het schooljaar waarin de coronaepidemie begon – waren er weinig nieuwe voortijdig schoolverlaters, maar de jaren daarna nam hun aantal toe, vooral in het mbo (figuur 1.2).

Figuur 1.2 Nieuwe voortijdig schoolverlaters, 12-22-jarigen, 2016/'17-2021/'22 (in procenten van het aantal leerlingen/studenten)^a



a Het totaal is inclusief het voorgezet algemeen volwassenenonderwijs.

Bron: CBS (StatLine); SCP-bewerking

De recente toename van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters wordt deels toegeschreven aan de coronacrisis. In het mbo zouden veel studenten door het online onderwijs hun motivatie hebben verloren. Leerlingen die tijdens de coronaperiode dankzij de versoepelingen van regels zijn geslaagd of overgegaan, zouden later alsnog zijn uitgevallen. Daarnaast zou de krappe arbeidsmarkt studenten verleiden om voortijdig te kiezen voor een baan (TK 2022/2023). In het laatste geval lijkt het voortijdig schoolverlaten minder problematisch, maar op de wat langere termijn is het risico van minder baan- en

⁶ In het nationale voortijdig schoolverlatenbeleid is de centrale doelstelling geformuleerd in termen van het jaarlijkse nieuwe aantal voortijdig schoolverlaters (van 12-22 jaar). In EU-verband gaat het om het totale aantal voortijdig schoolverlaters (uitgedrukt als een percentage van de leeftijdsgroep van 18-24 jaar). Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters is beperktere groep dan het totale aantal voortijdig schoolverlaters, dat ook voortijdig schoolverlaters uit eerdere jaren omvat. Het totale aantal voortijdig schoolverlaters kan verminderen door terugkeer in het onderwijs van in eerdere jaren uitgevallen leerlingen/studenten.

werkzekerheid groter dan bij mensen die wel een startkwalificatie hebben (CPB 2018). Een deel van de nieuwe voortijdig schoolverlaters keert overigens terug in het onderwijs; een jaar later volgt een op de vier à een op de vijf weer een opleiding (DUO 2024). Een deel van hen zal alsnog een startkwalificatie halen.⁷

1.3 Besteedbaar inkomen

Materiële welvaart in Nederland hoog in vergelijking met andere EU-landen

Materiële welvaart wordt vaak gemeten aan de hand van het doorsnee besteedbaar inkomen. Dat geeft aan hoeveel de doorsnee burger netto te besteden heeft. In 2022 was dat in Nederland 29.537 euro, oftewel 2461 euro per maand. De materiële welvaart lag daarmee ruim een derde boven het EU-gemiddelde. Nederland was na Luxemburg het meest welvarende land van de Europese Unie, gevolgd door Oostenrijk en België (Eurostat 2024d).⁸

Na jaren van groei daalde de materiële welvaart in 2022, behalve voor de laagste inkomens

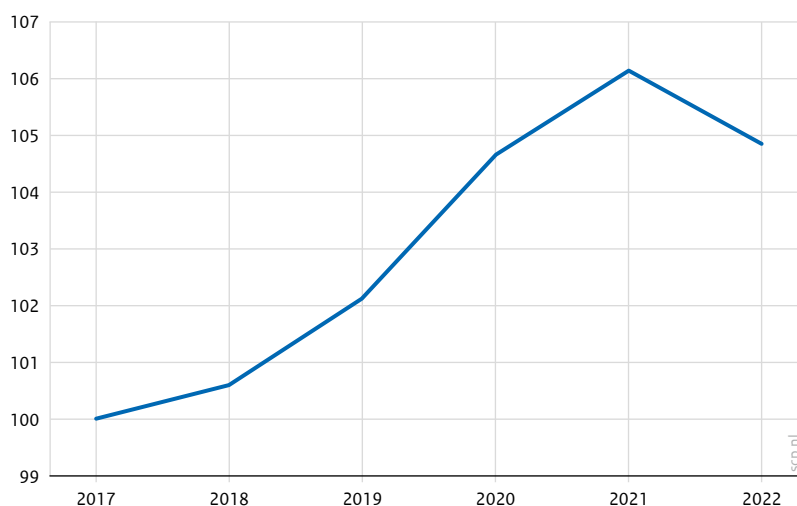
Voor de ontwikkeling van de materiële welvaart in Nederland over tijd wordt doorgaans gekeken naar de doorsnee verandering in koopkracht.⁹ In de periode van 2017 tot en met 2021 steeg de koopkracht in alle jaren, ook tijdens de coronacrisis in 2020 en 2021 (figuur 1.3). De gemiddelde toename bedroeg 1,3% per jaar, ongeveer gelijk aan het langetermijngemiddelde van 1,4% per jaar tussen 1985 en 2019 (Caminada et al. 2021; CBS 2023a). In 2022 kwam een einde aan deze opwaartse trend, want de koopkracht daalde – vooral vanwege de hoge inflatie – voor het eerst sinds lange tijd (-1,2%). Alle inkomensgroepen gingen erop achteruit, behalve de laagste inkomens. Zij ontvingen een energietoeslag om de hogere energierekening te kunnen betalen. Zonder deze energietoeslag was het koopkrachtverlies in de gehele bevolking aanzienlijk groter geweest (-2,9%). Een koopkrachtverlies van meer dan 1% kwam alleen eerder voor tijdens de recessie begin jaren tachtig en tijdens de crisisjaren van 2009 tot en met 2013 (CBS 2023a).

⁷ Het CBS becijfert dat na vier jaar ruim 12% van de voortijdig schoolverlaters alsnog een startkwalificatie heeft gehaald. Na vijf jaar loopt dat op tot 17% (CBS 2024d).

⁸ Voor de landenvergelijking is het doorsnee besteedbaar inkomen gedefinieerd als het mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (in koopkrachtstandaard). Deze indicator wordt stapsgewijs berekend. Eerst wordt het totaal besteedbaar inkomen van elk huishouden gestandaardiseerd, oftewel gecorrigeerd voor de omvang van het huishouden. Daarna wordt het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen aan elk lid van het huishouden toegerekend. Vervolgens wordt het mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen berekend, oftewel het middelste van de naar hoogte gerangschikte inkomensniveaus van personen. Ten slotte wordt dit mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in euro's omgezet naar een kunstmatige munteenheid, de koopkrachtstandaard, om te corrigeren voor verschillen in prijsniveaus in EU-lidstaten. Bedragen in euro's geven immers geen goed beeld van de verschillen in koopkracht, omdat men voor hetzelfde mandje van goederen en diensten niet in alle landen hetzelfde bedrag betaalt.

⁹ Ook deze indicator wordt stapsgewijs berekend. Eerst wordt het totaal besteedbaar inkomen van elk huishouden gestandaardiseerd, oftewel gecorrigeerd voor de omvang van het huishouden. Daarna wordt het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen gedefleerd met behulp van de consumentenprijsindex, waardoor inkomens over de tijd vergelijkbaar worden. Het gedefleerd gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen wordt doorgaans aangeduid als de koopkracht van huishoudens. Vervolgens worden de procentuele jaar-op-jaarveranderingen in het gedefleerd gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen berekend, oftewel de veranderingen in de koopkracht van huishoudens. Dan worden de koopkrachtveranderingen van huishoudens aan elk lid van het huishouden toegerekend. Ten slotte wordt voor elk jaar de mediane koopkrachtverandering berekend, oftewel de middelste van de naar grootte gerangschikte veranderingen in de koopkracht van personen.

Figuur 1.3 Mediane koopkrachtontwikkeling, gehele Nederlandse bevolking, 2017-2022
(index, 2017 = 100)



Bron: CBS (2023a); SCP-bewerking

1.4 Armoede

Volgens het SCP is iemand arm als het besteedbaar inkomen lager is dan een benodigd budget voor minimaal noodzakelijk geachte goederen en voorzieningen.¹⁰ Ook de Europese Commissie heeft gebruikgemaakt van een armoedegrens op basis van een benodigd budget (Menyhert et al. 2021). Daarentegen meet het CBS (het risico op) armoede voornamelijk op basis van de lage-inkomensgrens (CBS 2023b). Deze grens is een vast koopkrachtniveau dat jaarlijks aangepast wordt aan de prijsontwikkeling, met als startbedrag de bijstandsuitkering in 1979, toen deze op een hoog niveau was. Eurostat hanteert als armoedegrens een relatieve grens, namelijk 60% van het mediane besteedbaar inkomen.

Nederland steekt qua armoedecijfers gunstig af ten opzichte van de meeste andere EU-landen, maar behoort niet tot de koplopers

Op basis van de door Eurostat gehanteerde relatieve armoedegrens liep in 2022 17% van de bevolking in de Europese Unie het risico om arm te zijn (Eurostat 2024e). In Nederland lag dit percentage met 15% iets lager. In de overige 26 EU-landen varieerde het armoederisico tussen 10% en 23%, waarvan tien landen een lager percentage kenden dan Nederland. De Europese Commissie schatte de armoede in Nederland in 2018 op iets minder dan 10% van de bevolking (Menyhert et al. 2021). Ook daarmee nam Nederland een middenpositie in ten opzichte van andere EU-landen.

Armoede structureel probleem in Nederland; geschatte hoogte en ontwikkeling hangt af van gehanteerde armoedegrens

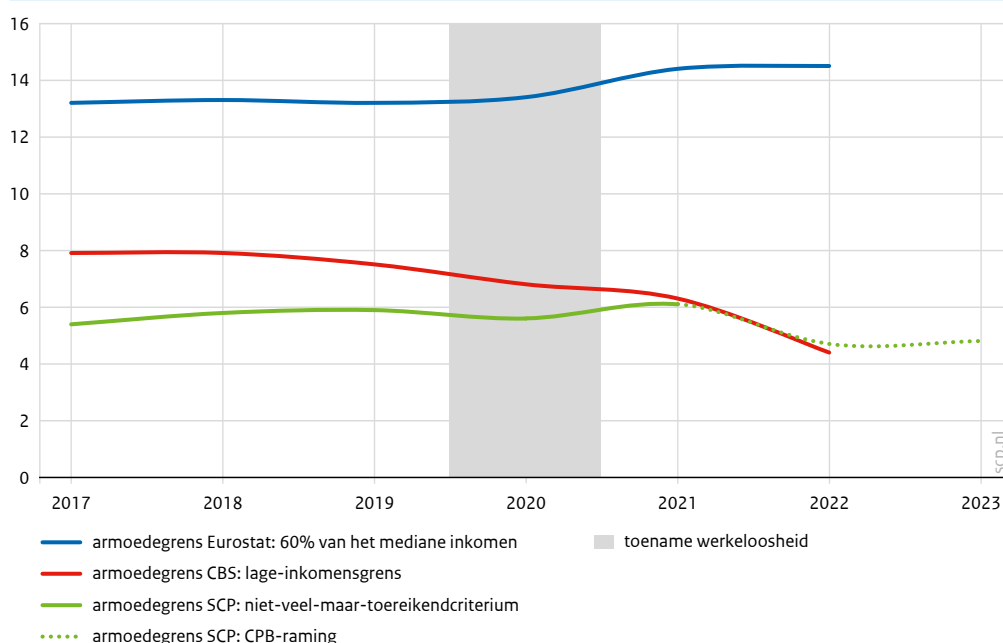
De verschillende armoedecijfers laten zien dat armoede ook in Nederland nog steeds bestaat (figuur 1.4). Het percentage armen bedroeg in 2021 afhankelijk van de gehanteerde armoedegrens 6,1% (niet-veel-maar-toereikendbudget), 6,8% (lage-inkomensgrens) of 14,4% (60% van het mediane besteedbare inkomen). Op basis van de laagste schatting ging het nog altijd om ruim één miljoen mensen. Zij hadden een mediaan tekort van 148 euro per maand ten opzichte van het niet-veel-maar-toereikendbudget van 1293 euro per maand (Goderis en Muns 2023).

¹⁰ Het SCP meet armoede aan de hand van de gegeneraliseerde budgetbenadering (Goderis et al. 2018; Soede en Vrooman 2008). Het gehanteerde niet-veel-maar-toereikendbudget omvat de minimale uitgaven aan onvermijdelijke, basale zaken, zoals voedsel, kleding en wonen, en aan enkele andere moeilijk te vermijden posten, zoals vervoer, verzekeringen en persoonlijke verzorging. Ook minimale uitgaven aan ontspanning en sociale participatie worden meegeteld. Dit budget is, op enkele items na, afgeleid van minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud (Nibud 2017).

Het armoedepercentage verschilt sterk tussen groepen. Leeftijdsgroepen met een grote kans op armoede in 2021 zijn jonge kinderen en zestigers jonger dan de AOW-leeftijd. Ook komt armoede vaak voor onder bijstandsontvangers en mensen met een migratieachtergrond. Vooral mensen uit vluchtelingenlanden als Eritrea, Somalië en Syrië leven vaak in armoede.

Ook de ontwikkeling van armoede over tijd hangt sterk af van welke armoedegrens wordt gehanteerd (Goderis en Muns 2023). Uitgaande van de lage-inkomensgrens van het CBS is het aandeel armen sinds 1985 sterk gedaald, terwijl het volgens de armoedegrens van Eurostat juist sterk is toegenomen. De ontwikkeling op basis van het niet-veel-maar-toereikendbudget van het SCP liet geen structurele verhoging of verlaging zien en schommelde, afhankelijk van de conjunctuur, tussen 5% en 9%. De verschillende ontwikkeling van de armoedepercentages wordt verklaard door de mate waarin welvaartsveranderingen worden meegenomen in de armoedegrenzen. De lage-inkomensgrens representeert een vast koopkrachtbedrag en laat welvaartsveranderingen dus buiten beschouwing. Het niet-veel-maar-toereikendbudget veronderstelt dat de minimale koopkracht die mensen nodig hebben om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien en mee te kunnen doen in de samenleving de afgelopen decennia is toegenomen. Dit verklaart waarom armoede op basis van de lage-inkomensgrens de afgelopen decennia is gedaald, terwijl deze volgens het niet-veel-maar-toereikendbudget niet structureel is toe- of afgenomen.¹¹ De armoedegrens van Eurostat neemt welvaartsveranderingen ook mee, doordat deze armoedegrens volledig meebeweegt met het mediaan besteedbaar inkomen. Deze armoedegrens is echter niet gebaseerd op normen van wat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt beschouwd. De armoedemeting van Eurostat wordt vaak meer gezien als een maatstaf voor ongelijkheid dan als een indicator voor armoede (Darvas 2019; Van Praag en Ferrer-i-Carbonell 2004).

Figuur 1.4 Armoede onder de Nederlandse bevolking, naar armoedegrens, gehele Nederlandse bevolking, 2017-2023 (in procenten)^a



^a De stippellijn verwijst naar CPB-ramingen.

Bron: CBS (2021, 2023b); CBS et al. (2023); CPB (2024); Eurostat (2023)

¹¹ Het CBS en het SCP zijn in samenwerking met het Nibud bezig om een gezamenlijke nieuwe armoedegrens te ontwikkelen op basis van de Nibud-minimumvoorbeeldbegrotingen (CBS et al. 2023).

1.5 Tot slot: structurele armoede en zorgen over het onderwijs

In vergelijking met andere landen verkeert de Nederlandse samenleving in sociaal-economisch opzicht in een gunstige positie. Nederlanders zijn over het algemeen goed opgeleid en de materiële welvaart is hoog. In vergelijking met andere landen is ook het aandeel arme Nederlanders benedengemiddeld, evenals het aandeel mensen zonder startkwalificatie. Maar desalniettemin gaat het om veel mensen die een minder gunstige positie hebben. Ruim een miljoen Nederlanders had in 2021 onvoldoende budget om naar hedendaagse maatstaven rond te kunnen komen. Ruim 10% van de bevolking van 25-34 jaar heeft geen startkwalificatie en is daarmee kwetsbaar op de arbeidsmarkt.

Zorgwekkend zijn vooral de recente ontwikkelingen in het onderwijs, zoals het recent toegenomen aandeel leerlingen dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie, vooral onder mbo-studenten. Deze ontwikkeling kan nog toegeschreven worden aan de coronacrisis en de arbeidsmarkt, maar dat geldt niet voor de sterk afgenomen vaardigheden van Nederlandse leerlingen. Deze achteruitgang vindt zowel plaats in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs en betreft zowel wiskunde en natuurwetenschappen als leesvaardigheid.

Literatuur

- Apergis, N. (2018). Education and democracy: New evidence from 161 countries. In: *Economic Modelling*, jg. 71, p. 59-67.
- Bakens, J., L. Cobben, H. Abbink, R. Meijer, S. Dijkman, D. Fouarge en N. Pestel (2023). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2028* (ROA Reports nr. 3). Geraadpleegd 23 februari 2024 via doi.org/10.26481/umarep.2023003.
- Barcenilla-Visús, S. en C. López-Pueyo (2018). Inside Europe: human capital and economic growth revisited. In: *Empirica*, jg. 45, p. 821-847.
- Broek, P. van den, A. Helder, Ch. Espin en M. van der Liende (2021). *Sturen op Begrip: Effectief Leesonderwijs in Nederland*. Rapportage aan de Vaste 2^e Kamer Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Leiden: Universiteit Leiden.
- Buttrick, N.R., S.J. Heintzelman en S. Oishi (2017). Inequality and well-being. In: *Current Opinion in Psychology*, jg. 18, p. 15-20.
- Caminada, K., E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel en F. Otten (red.) (2021). *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*. Leiden/Heerlen: Universiteit Leiden/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2021). *Armoede en Sociale Uitsluiting 2021*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2023a). *Energietoeslag dempt koopkrachtverlies in 2022*. Geraadpleegd 23 februari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/37/energietoeslag-dempt-koopkrachtverlies-in-2022.
- CBS (2023b). *Armoede en Sociale Uitsluiting 2021*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2024a). *Bevolking; hoogst behaald onderwijsniveau en herkomst*. Geraadpleegd 14 februari 2024 via cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85453NED?q=2025.
- CBS (2024b). *Jongeren; voortijdig schoolverlaters, geslacht, herkomst*. Geraadpleegd 18 januari 2024 via cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85298NED.
- CBS (2024c). *Voortijdig schoolverlaters (VSV); onderwijssoort en herkomst*. Geraadpleegd 18 januari 2024 via cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85367NED.
- CBS (2024d). *Voortijdig schoolverlaters (VSV); terugkeer in onderwijs na schoolverlaten*. Geraadpleegd 19 januari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84555NED.
- CBS/Nibud/SCP (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'*. Heerlen/Utrecht/Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB (2018). *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2024). *Centraal Economisch Plan 2024*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Darvas, Z. (2019). Why is it So Hard to Reach the EU's Poverty Target? In: *Social Indicators Research*, jg. 141, nr. 2, p. 1081-1105.
- Delhey, J., C. Schneickert en L.C. Steckermeier (2017). Sociocultural inequalities and status anxiety: Redirecting the spirit level theory. In: *International Journal of Comparative Sociology*, jg. 58, nr. 3, p. 215-240.
- DUO (2024). *Voortijdig schoolverlaten voor doorstroompunten*. Geraadpleegd 19 januari 2024 via informatieproducten.duo.rijkscloud.nl/public/dashboardvsvopen.
- Enjolras, B. (2021). Explaining the varieties of volunteering in Europe: A capability approach. In: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, jg. 32, nr. 6, p. 1187-1212.
- Elchardus, M. (2012). Onderwijs als (nieuwe) sociale scheidslijn. In: Interdepartementale Kenniskamer (red.), *De sociale klasse voorbij. Over nieuwe scheidslijnen in de samenleving* (p. 35-84). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- Eurostat (2023). *At-risk-of-poverty rate*. Geraadpleegd 28 maart 2023 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESPM010/default/table.
- Eurostat (2024a). *At most lower secondary educational attainment by age*. Geraadpleegd 17 januari 2024 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00197/default/table?lang=en.
- Eurostat (2024b). *Tertiary educational attainment by sex*. Geraadpleegd 17 januari 2024 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_20/default/table.
- Eurostat (2024c). *Early leavers from education and training by sex*. Geraadpleegd 17 januari 2024 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_10/default/table?lang=en.

- Eurostat (2024d). *Mean and median income by age and sex - EU-SILC and ECHP surveys*. Geraadpleegd 26 januari 2024 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_dio3__custom_9547978/default/table?lang=en.
- Eurostat (2024e). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys*. Geraadpleegd 30 januari 2024 via [ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lio2\\$defaultview/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lio2$defaultview/default/table).
- Ferrer-i-Carbonell, A. en X. Ramos (2021). Inequality and happiness. In: K.F. Zimmerman (red.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics* (p. 1-17). Cham: Springer International Publishing.
- Forbes, K.F. en E.M. Zampelli (2014). Volunteerism: The influences of social, religious, and human capital. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, jg. 43, nr. 2, p. 227-253.
- Glaeser, E.L., G.A. Ponzetto en A. Shleifer (2007). Why does democracy need education? In: *Journal of Economic Growth*, jg. 12, p. 77-99.
- Goderis, B. en S. Muns (2023). Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 108, 28 september 2023.
- Goderis, B., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede. Herijking en revisie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hansen, T. en B. Slagsvold (2016). Late-life loneliness in 11 European countries: Results from the generations and gender survey. In: *Social Indicators Research*, jg. 129, p. 445-464.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikel voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie van het Onderwijs (2022). *Peil.Leesvaardigheid. Einde (speciaal) basisonderwijs 2020-2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *De staat van het onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jetten, J., K. Peters, B. Álvarez, B. Casara, M. Dare, K. Kirkland, Á. Sánchez-Rodríguez, H.P. Selvanathan, S. Sprong, P. Tanjitpiyanond, Z. Wang en F. Mols (2021). Consequences of economic inequality for the social and political vitality of society: A social identity analysis. In: *Political Psychology*, jg. 42, nr. 1, p. 241-266.
- Maslowski, R. (2020). *Onderwijs*. In: J. den Ridder, E. Josten, J. Boelhouwer en C. van Campen (red.), *De sociale staat van Nederland 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 23 januari 2024 via digitaal.scp.nl/ssn2020/onderwijs.
- Meelissen, M.R.M., N.A.M. Maassen, J. Gubbels, A.M.L. van Langen, J. Valk, C. Dood, I. Derks, M. in 't Zandt en M. Wolbers (2023). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente (doi.org/10.3990/1.9789036559461).
- Menyhert, B., Z. Cseres-Gergely, V. Kvedaras, B. Mina, F. Pericoli en S. Zec (2021). *Measuring and monitoring absolute poverty (ABSP0). Final Report*. Luxemburg: Europese Unie.
- Ngamaba, K.H., M. Panagioti en C.J. Armitage (2018). Income inequality and subjective well-being: a systematic review and meta-analysis. In: *Quality of Life Research*, jg. 27, p. 577-596.
- Nibud (2017) *Budgethandboek 2017. Kerncijfers huishoudfinanciën*. Utrecht: Nibud.
- OCW (2023). *Referentieraming 2023. Leerlingen- en studentenraming ter onderbouwing van de begroting van OCW*. Geraadpleegd 1 maart 2024 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/01/referentieraming-ocw-2023.
- OCW in cijfers (2024). *Voortijdig schoolverlaten*. Geraadpleegd op 18 januari 2024 via www.ocwincijfers.nl/themas/voortijdig-schoolverlaten.
- Powdthavee, N., R.V. Burkhauser en J.E. De Neve (2017). Top incomes and human well-being: Evidence from the Gallup World Poll. In: *Journal of Economic Psychology*, jg. 62, p. 246-257.
- Praag, B.M.S. van en A. Ferrer-i-Carbonell (2004). *Happiness quantified; a satisfaction calculus approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Rijksoverheid (2024). *Aanpak voortijdig schoolverlaten (vsv)*. Geraadpleegd 22 januari 2024 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/aanpak-voortijdig-schoolverlaten-vsv.
- Samuel, R. en A. Hadjar (2016). How welfare-state regimes shape subjective well-being across Europe. In: *Social Indicators Research*, jg. 129, p. 565-587.
- Sandel, M.J. (2020). *The tyranny of merit: What's become of the common good?* Londen: Penguin UK.
- Soede, A. en J.C. Vrooman (2008). *Beyond the breadline: A poverty threshold based on a generalised budget approach*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steeg, M. van der en D. Webbink (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Sultana, T., S.R. Dey en M. Tareque (2022). Exploring the linkage between human capital and economic growth: A look at 141 developing and developed countries. In: *Economic Systems*, jg. 46, nr. 3, art. 101017.
- Swart, N., J. Gubbels, M. in 't Zandt, M. Wolbers en E. Segers (2023). *PIRLS-2021: Trends in leesprestaties, leesattitude en leesgedrag van tienjarigen uit Nederland*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands.
- TK (2022/2023). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 26695, nr. 142.
- TK (2023/2024). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer van 26 oktober 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 26695, nr. 143.
- Valero, A. en J. van Reenen (2019). The economic impact of universities: Evidence from across the globe. In: *Economics of Education Review*, jg. 68, p. 53-67.
- Verstraten, P., A. Lemmens en M. Non (2022). *Een blik op de Nederlandse positie in internationale onderwijsrankings*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.) (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Vershil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wang, Y. en S. Liu (2016). Education, human capital and economic growth: Empirical research on 55 countries and regions (1960-2009). In: *Theoretical Economics Letters*, jg. 6, nr. 2, p. 347-355.
- Wolff, I. de (2023). Kwaliteit basisonderwijs staat onder druk. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 108, nr. 4819, p. 104-107.

2 Welbevinden en gezondheid

Roelof Schellingerhout en Frieke Vonk

Dit hoofdstuk gaat over welbevinden, oftewel subjectief welzijn. Dit is een belangrijke indicator voor de kwaliteit van leven van personen¹ (Boelhouwer 2016) en daarmee indirect ook voor de kwaliteit van de samenleving (Tunderman et al. 2024). Informatie over subjectief welzijn heeft toegevoegde waarde naast de inzichten over meer objectieve kenmerken van iemands leefsituatie, zoals het inkomen (Thissen en Content 2022). Binnen de bredewelvaartbenadering van beleid wordt het belang benadrukt van subjectieve indicatoren van de leefsituatie naast objectieve indicatoren (zie Hardus et al. 2022; UNECE et al. 2014).

In dit hoofdstuk bespreken we twee componenten van welbevinden.² De eerste, cognitieve component betreft de evaluatie van het eigen leven. Aansluitend hierop is de eerste indicator die in dit hoofdstuk aan de orde komt de tevredenheid met het leven. De tweede, affectieve component betreft positieve en negatieve emoties. We belichten hier de indicatoren mentale gezondheid en eenzaamheid. We vullen het beeld vervolgens aan met de ervaren gezondheid, dat soms ook als onderdeel van welbevinden wordt gerekend (Hardus et al. 2022).

Problemen met de mentale gezondheid – de tweede indicator – kunnen een significante impact hebben op het leven van mensen. Ze kunnen bijdragen aan slechtere educatie-uitkomsten, meer werkloosheid en een slechtere fysieke gezondheid (OESO en EU 2022). Mensen met mentale gezondheidsproblemen hebben bovendien een vergrote kans op een lager welbevinden (WHO 2022). Het risico op mentale problemen wordt groter bij ongunstige levensomstandigheden, zoals armoede, geweld of ongelijkheid (WHO 2022). Deze risico's kunnen in iedere levensfase optreden, maar tijdens de ontwikkeling en speciaal in de vroege jeugd zijn ze extra schadelijk (EC 2023; WHO 2022). Een goede geestelijke gezondheid is niet alleen voor individuen van belang, maar ook essentieel voor een veerkrachtige samenleving en een productieve economie (Europese Raad 2023).

Ook eenzaamheid – de derde indicator – is zowel een individueel als een maatschappelijk probleem. Eenzaamheid is gerelateerd aan een lager welbevinden en aan verschillende mentale en fysieke gezondheidsproblemen, zoals depressie, een verslechterde cognitie, hart- en vaatziekten en zelfs aan vroegtijdig overlijden (Berlingieri et al. 2023; Boelhouwer en Vonk 2019; EC z.d.; Hawkey en Cacioppo 2010). Gezondheidsproblemen kunnen vervolgens sociale contacten belemmeren en zo weer eenzaamheid bevorderen (Van Beuningen en De Witt 2016). Eenzaamheid komt vooral bij ouderen en jongeren veel voor. Door de verwachte groei in het aandeel ouderen in Nederland zal ook eenzaamheid niet vanzelf afnemen (Van Campen et al. 2018). Maatschappelijk gezien is eenzaamheid ongunstig, doordat eenzame mensen minder geneigd zijn politiek te participeren, bijvoorbeeld door te gaan stemmen. Ook raakt eenzaamheid aan sociale cohesie. Enerzijds zijn mensen in buurten met minder sociale samenhang vaker eenzaam, anderzijds hebben eenzame mensen minder vertrouwen in medeburgers dan mensen die geen eenzaamheid ervaren (Boelhouwer en Vonk 2019; zie ook Bakker et al. 2023; Chan et al. 2006; EU 2023; Weijs-Perrée et al. 2015; Yu et al. 2021). Eenzaamheid aanpakken kan dan bijdragen aan sociale cohesie en maatschappelijke betrokkenheid (EC z.d.). Vooral op jonge leeftijd is dit belangrijk, omdat eenzaamheid op die leeftijd blijvende gevolgen kan hebben voor sociale vaardigheden, vertrouwen in anderen en omgangsvormen (Qualter et al. 2015).

Als vierde belichten we de indicator gezondheid. Dit staat vaak op de eerste plaats als mensen wordt gevraagd wat zij het belangrijkste vinden in hun eigen leven en voor de samenleving (Den Ridder et al. 2021). Een slechte gezondheid als gevolg van ziekten en aandoeningen of belemmeringen heeft invloed op de kwaliteit van leven van een persoon (zie bv. Boelhouwer en Vonk 2019). Gezondheid kan worden gezien als een persoonlijke hulpbron (vgl. Vrooman et al. 2023, zij spreken over 'persoonsskapitaal'). Het is een factor die mede de kwetsbaarheid van een persoon bepaalt (De Klerk et al. 2023). Het maatschappelijk belang van gezondheid zal in toekomst nog groter worden naarmate het aandeel

¹ Dit was ook een kernindicator van de leefsituatie-indexbenadering van het SCP.

² In de literatuur worden drie componenten van welbevinden onderscheiden (Coumans en Van Muiswinkel 2022). De eerste twee worden hier beschreven. De derde component betreft zingeving.

ouderen toeneemt. Hierdoor zullen er meer mensen met beperkingen en ziekten komen, wat een groot beslag zal leggen op de capaciteit van de gezondheidszorg, het sociaal domein en de informele hulp.

Op een aantal aspecten van welbevinden voert de overheid specifiek beleid: eenzaamheid en (mentale) gezondheid. Zo zijn daar de actieprogramma's Een tegen eenzaamheid en Mentale gezondheid van ons allemaal, en het Nationaal Preventieakkoord. Dit laatste heeft betrekking op het bevorderen van de gezondheid van de bevolking, onder andere door sporten en bewegen te stimuleren. Het beleid op het gebied van (mentale) gezondheid en eenzaamheid wordt niet alleen centraal vormgegeven, maar ook lokaal. Zo hebben gemeenten vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet publieke gezondheid (Wpg) de opdracht eenzaamheid vroegtijdig te signaleren, te voorkomen en te verminderen. Voor andere aspecten van welbevinden, zoals geluk, is er geen specifiek beleid. In het kader van brede welvaart is er discussie of de overheid hier wel of niet op zou moeten (willen) sturen (zie Frijters et al. 2019). Dat neemt niet weg dat deze aspecten van welbevinden veel zeggen over hoe het met ons land gaat (Layard en De Neve 2023).

We plaatsen in dit hoofdstuk steeds de situatie in Nederland in Europees perspectief, gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en kijken naar de verschillen tussen groepen met veel en weinig economische hulpbronnen. Ook maken we onderscheid naar leeftijd. Leeftijd maakt namelijk niet alleen uit voor de mate waarin mensen zich goed en gezond voelen, maar ook voor de ontwikkelingen die zich hierin voordeden.

2.1 Tevredenheid met het leven

Een veelgebruikte en onderzochte indicator voor het welbevinden is de overkoepelende vraag naar tevredenheid met het leven, waarbij respondenten met een rapportcijfer antwoord geven op de vraag: 'Hoe tevreden bent u met het leven in het algemeen?' (Burger en Veenhoven 2021; Frijters et al. 2019; Layard 2016; Thissen en Content 2022).³ Wij nemen hier deze vraag als uitgangspunt.⁴

De gemiddelde levenstevredenheid is in Nederland relatief hoog

Het percentage inwoners dat het eigen leven een 7 of hoger geeft bedraagt in 2020 88,6%. Nederland staat hiermee op de tweede plaats in Europa; alleen Finland heeft met 91% een hogere score (CBS 2023). Ook wereldwijd gezien is de tevredenheid met het eigen leven van Nederlanders gemiddeld hoog. In de laatste editie van het *World Happiness Report* staat Nederland op de vijfde plaats van alle 137 deelnemende landen (Helliwell et al. 2023).⁵ De hoge positie van Nederland wordt verklaard door de hoogte van ons het bruto binnenlands product, het sociale vertrouwen, de gezonde levensverwachting, de vrijheid om belangrijke keuzes te kunnen maken, onze vrijgevigheid en de lage ervaren corruptie.

De gemiddelde levenstevredenheid van Nederlanders verandert niet veel over de jaren heen

De afgelopen jaren bleven Nederlanders ongeveer even tevreden over hun leven: ze geven het een 7,5 of iets hoger.⁶ Het aandeel mensen dat ontevreden is met het leven (een score van 4 of lager) schommelt rond de 3%.⁷ De tevredenheid met het leven is niet gedaald in de coronajaren 2020 en 2021. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een daling van de tevredenheid met het leven soms achterloopt op een verandering in de levensomstandigheden. Omdat de coronaperiode inmiddels achter ons ligt en de omstandigheden zijn teruggekeerd naar 'normaal', hoeft een daling van de levenstevredenheid ook wellicht niet plaats te vinden.

³ Verwarrend genoeg wordt ook weleens gesteld dat deze vraag geluk meet (zoals in de *World Happiness Reports*).

⁴ Daarbij erkennen we tegelijkertijd dat 1) welbevinden meer aspecten kent (affectief, zingeving); 2) het tevens mogelijk en voor sommige doeleinden ook nodig is om naar tevredenheid met deelgebieden van het leven te vragen, zoals tevredenheid met het werk, tevredenheid met de woning, enzovoort; en 3) de algemene vraag naar tevredenheid met het leven meerdere varianten kent (zoals een oordeel op een schaal van 1-10, of een oordeel in termen van een ladder).

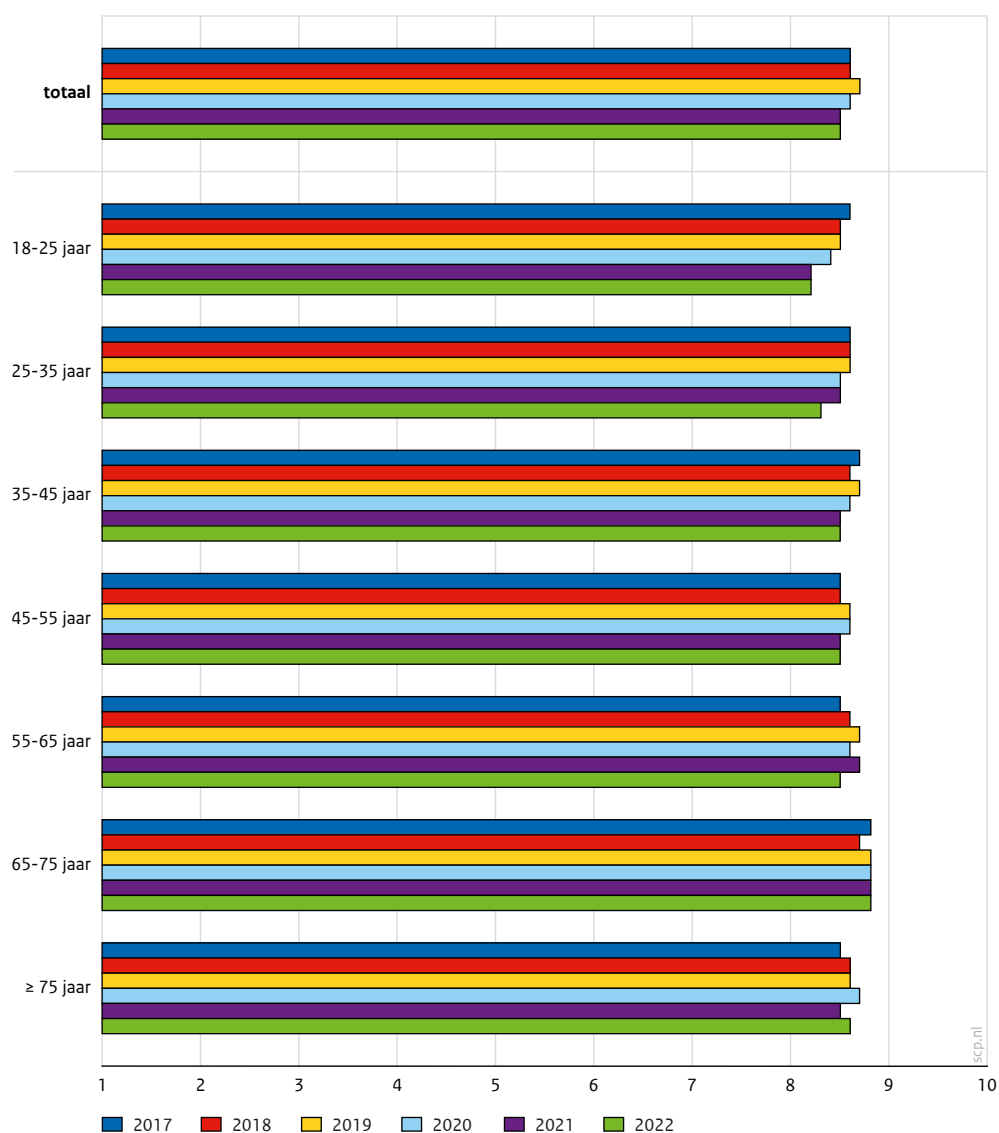
⁵ Het gaat hier wel om een iets andere formulering van de vraag naar tevredenheid met het leven, plus om een gemiddelde van drie meetjaren, met 2022 als laatste meetjaar.

⁶ Dit is iets hoger dan de cijfers uit het *World Happiness Report* (Helliwell et al. 2023). Daarin wordt een iets andere vraag gebruikt en zijn de cijfers afkomstig uit een ander onderzoek.

⁷ We sluiten met dit afkappunt aan bij de indeling van het CBS.

Hoewel de gemiddelde levenstevredenheid ongeveer gelijk is gebleven de afgelopen jaren, zijn er verschillen tussen groepen die in de tijd veranderen. Figuur 2.1 geeft de gemiddelde levenstevredenheid naar leeftijd voor de jaren 2017-2022. Bij de jongste leeftijdsgroep (18-25 jaar) is de levenstevredenheid in de jaren 2021 en 2022 gedaald. Of dit (alleen) met corona te maken heeft, is niet duidelijk. Ook op de indicatoren ervaren gezondheid en mentale gezondheid vertonen jongeren een achteruitgang. Onder de jongvolwassenen is er eveneens sprake van een daling in de levenstevredenheid. Bij de ouderen (≥ 65 jaar) is dat niet het geval.

Figuur 2.1 Gemiddelde levenstevredenheid naar leeftijdsgroep, bevolking 18 jaar en ouder, 2017-2022 (schaal 1-10)

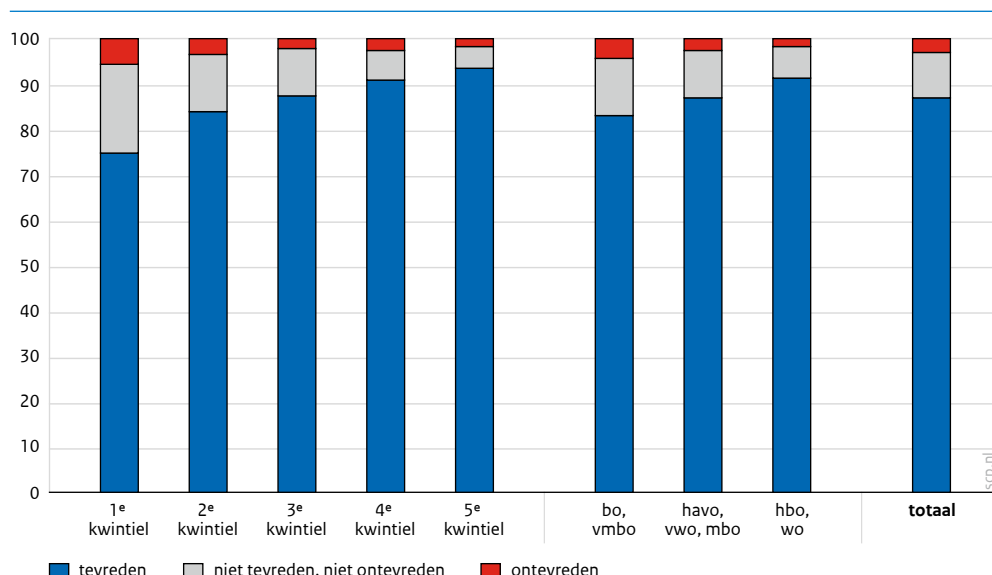


Bron: CBS (StatLine)

Verschillen in levenstevredenheid hangen naast hulpbronnen als inkomen samen met eigen regie

Welzijnsongelijkheid wordt gemeten als het verschil in de mate van tevredenheid met het leven bij de hoogst scorende 20% en de laagst scorende 20%. In Nederland is de welzijnsongelijkheid beperkt (OESE 2020). Wel zijn er structurele verschillen tussen groepen in de samenleving. Verschillen naar levenstevredenheid hangen samen met kenmerken als inkomen, opleiding en gezondheid (Boelhouwer en Vonk 2019). Figuur 2.2 illustreert dit voor het inkomen en de opleiding. Mensen met een lager inkomen hebben gemiddeld een lagere tevredenheid met het leven dan mensen met een hoger inkomen. Het verschil tussen de groep met het laagste inkomen en de groep met het hoogste inkomen is bijna een heel punt (op een schaal van 1-10). Bij de mensen met de laagste inkomens geeft driekwart hun leven een 7 of hoger. Bij de mensen met de hoogste inkomens is dat meer dan negen van de tien. In de loop der jaren zijn verschillen in levenstevredenheid tussen groepen die op basis van inkomen en opleiding optreden niet kleiner geworden (Boelhouwer en Vonk 2019; zie ook § 2.4).

Figuur 2.2 Levenstevredenheid naar inkomen en opleiding, bevolking 16 jaar en ouder, 2022/2023 (in procenten)^a



a De levenstevredenheid is gemeten op een schaal van 1-10. Ontevreden: oordeel 4 of lager; niet tevreden/niet ontevreden: 5 of 6; tevreden: 7 of hoger.

Bron: SCP/CBS (NIB'22 en '23)

Een eerdere analyse van het SCP (Boelhouwer en Vonk 2019) laat zien dat, naast hulpbronnen als inkomen en opleiding, de ervaren eigen regie (in het Engels: *mastery*) een belangrijke determinant is van levenstevredenheid. Eigen regie geeft aan in hoeverre je het gevoel hebt dat je invloed kunt hebben op je eigen omstandigheden. Personen die weinig eigen regie ervaren, hebben een lagere levenstevredenheid dan personen die veel eigen regie ervaren (vgl. WRR 2023).

2.2 Mentale gezondheid

Voor deze paragraaf bekijken we mentale gezondheid door middel van de *Mental Health Inventory* (MHI-5).^{8,9} Deze vragenlijst is ontworpen om de mentale gezondheid in de algemene bevolking te kunnen schetsen en is vooral geschikt om verschillen tussen groepen te bekijken. De MHI-5 is een goede voorspeller voor de prevalentie van stemmingsstoornissen en/of angststoornissen (Driessen 2011). Personen met een lage score op de MHI noemen we in deze paragraaf mensen met psychische klachten. Waar nodig kijken we naast de MHI-5 ook naar andere indicatoren van mentale gezondheid.

Middenpositie in Europa in het aandeel mensen met psychische klachten

In 2017 heeft Nederland een middenpositie in Europa wat betreft het aandeel mensen met psychische klachten: plek 11 van de 27 landen. Dit werd gemeten met de MHI-5 (CBS 2023). Of die positie op basis van de MHI is veranderd in de laatste jaren, is onbekend. Kijken we naar andere bronnen die naast psychische klachten ook andere stoornissen meetellen, dan heeft in 2019 naar schatting een hoger percentage mensen in Nederland een psychische aandoening (18%) dan in Europa (16,7 %) (OESO 2024).¹⁰ Angststoornissen (8%) en depressieve stoornissen (6%) komen daarbij het vaakst voor. Ook bij jongeren tussen de 10 en 19 jaar komen psychische aandoeningen in 2019 naar schatting vaker voor in Nederland (18%) dan gemiddeld in Europa (16,3%) (Unicef 2021).¹¹

Psychische klachten gestegen, met name bij jonge mensen

In 2022 heeft 14% van de volwassen Nederlanders psychische klachten (VZinfo 2023b).¹² Het totale aandeel mensen met psychische klachten is de laatste vijf jaar significant gegroeid (figuur 2.3).¹³ De groei zien we vooral bij jongvolwassenen van 18 tot 34 jaar. Onder minderjarigen zien we een verdubbeling van de psychische klachten (CBS StatLine 2024a). Bij ouderen boven de 65 jaar is het aandeel mensen met psychische klachten het laagst en is er tevens weinig verandering zichtbaar in de laatste vijf jaar (Vzinfo 2023c). Hierdoor lijken de verschillen in psychische klachten naar leeftijd ook groter te zijn geworden in de afgelopen jaren (RIVM 2023). Mogelijk speelt de nasleep van coronamaatregelen nog mee, die vooral op jongeren een grote impact had wat betreft angst en depressie (OESO 2024). Maar ook druk, stress,¹⁴ eenzaamheid en toekomstzorgen¹⁵ vergroten de kans op psychische klachten (RIVM 2023).

⁸ Zie voor meer informatie over de berekening van de MHI-5: www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2015/18/beperkingen-in-dagelijkse-handelingen-bij-ouderen/mhi-5.

⁹ Een andere mogelijkheid is de schatting van het aandeel psychische aandoeningen in de bevolking (VZinfo 2023a). Een probleem hierbij is dat er bij de beschrijving van de prevalentie van psychische gezondheidsproblemen vaak meerdere aandoeningen en stoornissen onder een noemer worden gevat en die per onderzoek kunnen verschillen.

¹⁰ Depressie, angststoornissen als gevolg van alcohol of drugsgebruik, bipolaire stoornissen, schizofrenie en overige psychische aandoeningen.

¹¹ Dit betreft angststoornis, depressie, bipolaire stoornis, eetstoornis, autismespectrumstoornis, schizofrenie, idiopathische intelligentiestoornis, ADHD en een groep van persoonlijkheidsstoornissen.

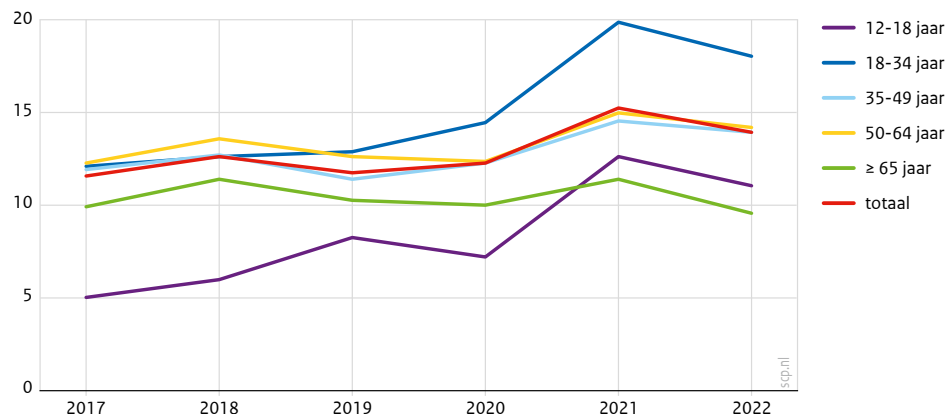
¹² Gemeten met MHI-5 en psychische klachten bij een score onder de 60.

¹³ Figuur 2.3 hebben we van VZinfo overgenomen en dan de data aangevuld met de achterliggende data waar ze naar verwijzen voor de groep 12-18 jaar (CBS StatLine 2022).

¹⁴ Bijvoorbeeld door persoonlijke of sociale problemen (wat anderen van hen vinden), of door ervaren druk (om te presteren in onderwijs, werk of vanuit sociale media) of andere verplichtingen.

¹⁵ Denk bijvoorbeeld aan huisvesting, klimaat en bestaanszekerheid.

Figuur 2.3 Trend mentale klachten, totaal en naar leeftijd, bevolking 12 jaar en ouder, 2018-2022 (in gestandaardiseerde percentages)^a



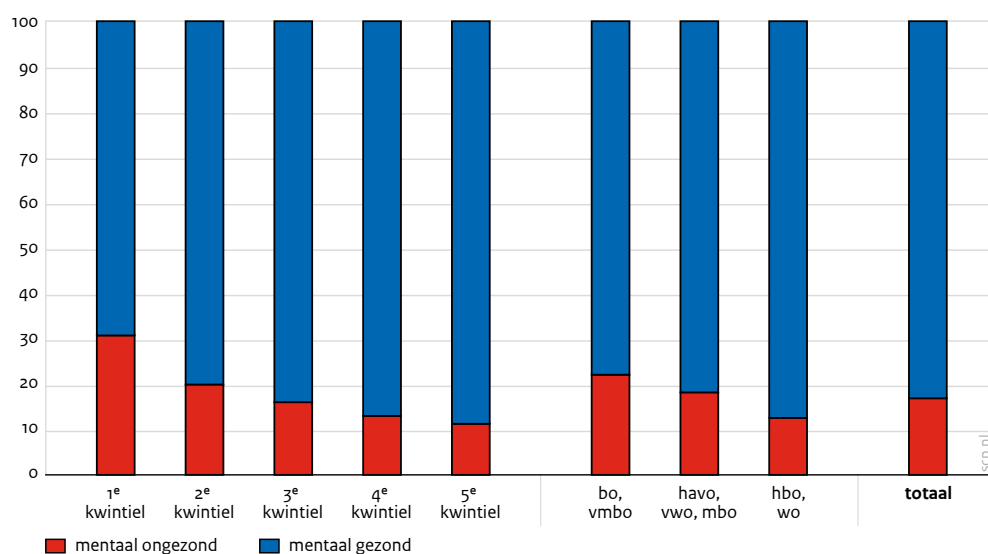
a Psychische klachten zijn gemeten met de MHI-5. Het betreft het percentage mensen die lager dan 60 punten op de MHI-5 scoren. De cijfers vanaf 18 jaar zijn gestandaardiseerd naar Nederlandse bevolking en getoetst. De cijfers voor 12-18-jarigen zijn ongestandaardiseerd.

Bron: CBS StatLine (2022)

Psychische klachten hangen samen met inkomen en opleiding

Psychische klachten komen significant vaker voor in de laagste inkomensklasse en bij mensen met een praktische opleiding in vergelijking met mensen in een hogere inkomensklasse en een theoretische opleiding (zie figuur 2.4 en tabel B2.1 in de bijlage, te raadplegen via www.scp.nl bij deze publicatie). Tussen 2018 en 2022 zijn de ongelijkheden in psychische klachten naar inkomen weinig veranderd. De ongelijkheid tussen praktisch en theoretisch opgeleiden lijkt iets te zijn afgenomen door een lichte stijging van psychische klachten onder theoretisch opgeleiden (zie bijlagentabel B2.2).

Figuur 2.4 Percentage mensen met mentale klachten naar inkomen en opleiding, bevolking 16 jaar en ouder, 2022/2023 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (NIB'22 en '23)

2.3 Eenzaamheid

Eenzaamheid kan op verschillende manieren gemeten worden. In deze paragraaf nemen we de ‘De Jong-Gierveld-eenzaamheidsschaal’ als uitgangspunt. Deze vragenlijst is in Nederland een van de meest bekende en gebruikte vragenlijsten en wordt ook internationaal gebruikt.¹⁶

In Europees perspectief is de eenzaamheid in Nederland laag

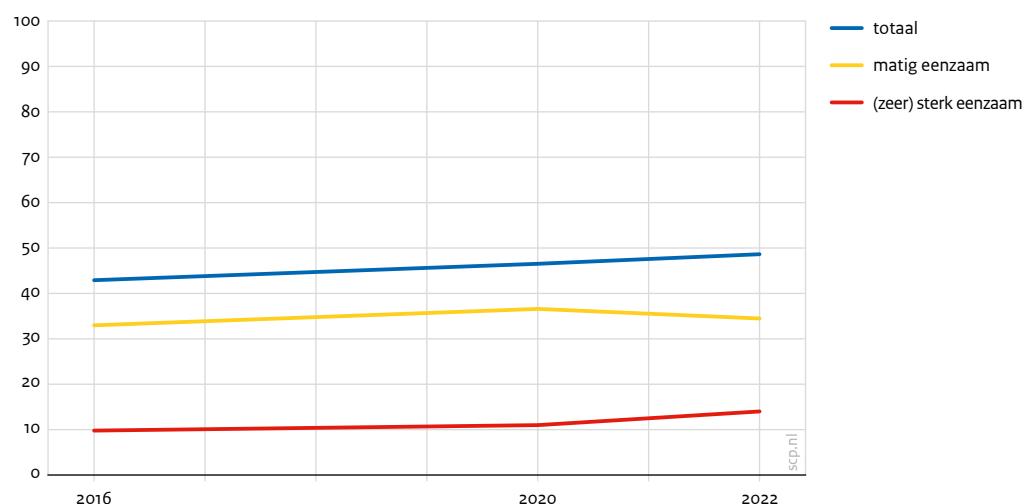
In 2022 is de eenzaamheid van mensen vanaf 16 jaar in Nederland laag in vergelijking met andere EU-landen.¹⁷ Minder dan 10% geeft aan sterke eenzaamheid te ervaren (JRC 2023).¹⁸ Eenzaamheid komt vaak voor bij ouderen, maar in vergelijking met andere EU-landen geeft een relatief gezien lager percentage Nederlandse 50-plussers in 2019 /2020 aan vaak eenzaam te zijn (Vzinfo 2023d). Het hogere welvaartsniveau en de goede socialezekerheidsvoorzieningen in Nederland zijn in eerder onderzoek al als beschermende factoren van eenzaamheid aangewezen (Fokkema et al. 2012).

In Europese landen neemt eenzaamheid af bij toename van het opleidingsniveau, het inkomen, de leeftijd¹⁹ en de kwaliteit van de sociale interacties (JRC 2023). Het risico op eenzaamheid wordt hoger door negatieve levensgebeurtenissen, zoals het verlies van de partner, baan of het sociale netwerk (Berlingieri et al. 2023). Tijdens de coronapandemie was eenzaamheid over het algemeen hoger en waren jongeren en mensen die zonder partner woonden het kwetsbaarst (Baarck et al. 2021). Bij 50-plussers waren relatief meer vrouwen dan mannen eenzaam, behalve in Denemarken (Vzinfo 2023d).

Eenzaamheid stijgt door

In 2022 voelt 49% van de Nederlanders boven de 18 jaar zich eenzaam en het percentage stijgt (Vzinfo 2023e). De stijgende trend, die zichtbaar is in figuur 2.5, maakt deel uit van een langere trend. Hierbij was de totale eenzaamheid in 2012 met 10 procentpunt verschil significant lager dan in 2022. Tussen 2016 en 2022 is het percentage volwassenen dat zich (matig) eenzaam voelt met 5,6 procentpunt gestegen en het percentage (zeer) sterk eenzamen met 4 procentpunt (Vzinfo 2023f).

Figuur 2.5 Trend eenzaamheid in Nederland, bevolking 18 jaar en ouder, 2016-2022 (in procenten)^{a,b}



a De cijfers van 2020 zijn gedurende de coronaperiode verzameld. Bij de interpretatie van de trend moet daar rekening mee gehouden worden.

b De trend in eenzaamheid verschilt per leeftijdsgroep, waardoor ook de verschillen tussen de leeftijdsgroepen zijn veranderd (zie bijlagetabel B2.3).

Bron: Vzinfo

¹⁶ Eenzaamheid wordt in de oorspronkelijke schaal met elf vragen gemeten en in de verkorte vorm met zes vragen.

¹⁷ Het onderzoek vond plaats in november en december 2022 en betrof de algemene bevolking vanaf 16 jaar in alle 27 EU-lidstaten.

¹⁸ Sterk betekent hier: de meeste tijd eenzaam tot altijd eenzaam.

¹⁹ De incidentie van eenzaamheid is hoger onder jongeren dan ouderen.

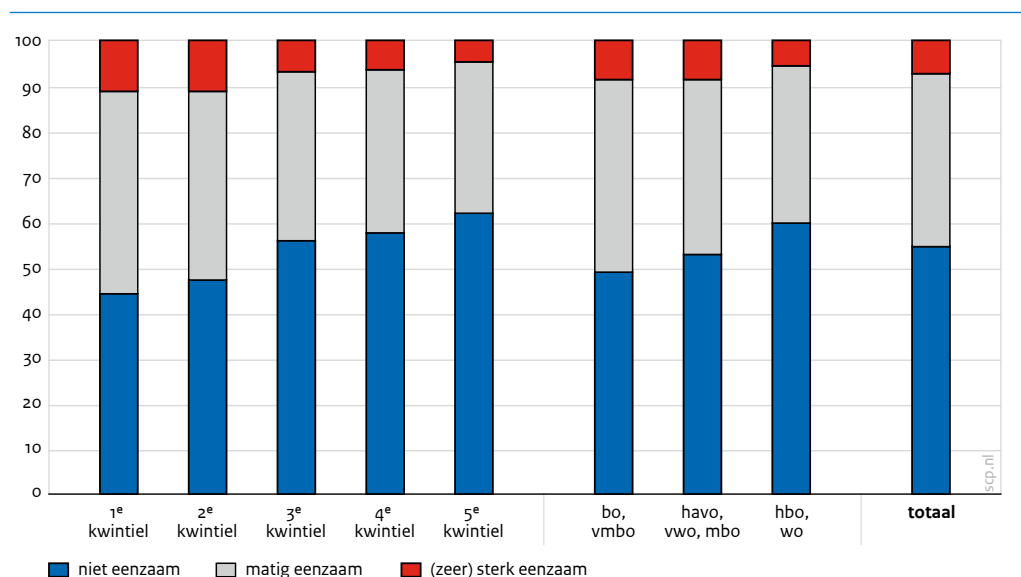
In de afgelopen jaren komt sterke eenzaamheid het minst voor bij 64-74-jarigen en het meest bij 85-plussers. In de andere leeftijdscategorieën is er een stijging in het percentage sterk eenzamen. Vooral bij 19-49-jarigen stijgt de (zeer) sterke eenzaamheid. Een deel van de stijging kan verklaard worden door de beperkte contacten met vrienden, studenten en collega's in 2020 door coronamaatregelen, maar dan zou er ook een daling verwacht worden bij opheffen van de maatregelen. Die zien we echter niet. Sterker nog: de Corona Gezondheidsmonitor toont tussen juni en september 2023 een lichte toename in eenzaamheid onder jongeren, wat sinds het afschaffen van de coronamaatregelen niet eerder is gebeurd (RIVM 2023). Andere cijfers laten zien dat het vooral de emotionele eenzaamheid is die tussen 2019 en 2021 steeg onder jongeren (van 8% naar 11%) en daarna nagenoeg gelijk bleef, namelijk 10% in 2022 (CBS 2022; CBS StatLine 2023).²⁰

Eenzaamheid hangt samen met verschillen naar inkomen en opleiding

De ervaren matige en sterke eenzaamheid is significant hoger voor de laagste inkomens in vergelijking met de andere inkomensgroepen (zie figuur 2.6). De ervaren eenzaamheid is het laagst voor de hoogste inkomens. Ook onder mensen met een praktische opleiding is het percentage matige en sterke eenzaamheid hoger dan onder mensen met een theoretische opleiding (zie ook tabel B2.4 in de bijlage).

Hoe het kan dat mensen met een praktische opleiding en minder inkomen vaker eenzaamheid ervaren, valt op verschillende manieren te beredeneren. Verderop in dit hoofdstuk komt naar voren dat een lager inkomen en/of een praktische opleiding samenhangt met een slechtere gezondheid. Dat laatste kan de eenzaamheid bevorderen, zowel direct als indirect via belemmering in sociale contacten. De toegang tot sociale contacten kan ook belemmerd worden doordat mensen met een lager inkomen minder participatiemogelijkheden hebben in activiteiten, zoals sport en cultuur (Wennekers en Van der Torre 2020). Daarnaast ervaren mensen met een praktische opleiding of in een lagere inkomensklasse minder regie dan in de andere klassen, wat gerelateerd is aan een hogere eenzaamheid (Boelhouwer en Vonk 2019; Van Campen et al. 2018; VZinfo 2023g, 2023h; WRR 2023).

Figuur 2.6 Ervaren eenzaamheid naar inkomen en opleiding, bevolking 16 jaar en ouder, 2021 (in gecorrigeerde percentages)^a



a Inkomenskwartiel van huishouden op basis van gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.

SCP/CBS (NIB'21)

²⁰ Dit is op basis van de verkorte De Jong-Gierveld.

Jonge mensen met minder economische hulpbronnen waren meer dan anderen kwetsbaar in de coronaperiode. In 2022 ervaren nog altijd meer jongeren tussen de 12 en 25 jaar emotionele eenzaamheid dan in 2019 (CBS StatLine 2023). Ervaren belemmeringen in sociale contacten spelen hierbij een rol. Deze belemmeringen zijn hoger onder jongeren in een lagere inkomensgroep en/of met een praktische opleiding (CBS StatLine 2024a).

2.4 Ervaren gezondheid

Wij nemen de ervaren gezondheid als centrale indicator van (fysieke) gezondheid. Dit is een goede voorspeller van iemands objectieve gezondheid (bv. chronische aandoeningen) en van het gebruik van gezondheidszorg- en welzijnsvoorzieningen (VzInfo 2023b). Bij de ervaren gezondheid wordt meestal het percentage mensen gerapporteerd dat de gezondheid als goed of zeer goed ervaart.²¹ Wij volgen dezelfde systematiek.

Percentage inwoners met (zeer) goede ervaren gezondheid is iets hoger dan Europese gemiddelde

We zagen al dat Nederland bij de levenstevredenheid een van de koplopers binnen Europa is. Bij de ervaren gezondheid zit Nederland boven het EU-gemiddelde, maar valt het buiten de top 10. De belangrijkste determinanten van de ervaren gezondheid binnen de verschillende EU-landen hebben naast leeftijd en geslacht betrekking op sociaal-economische kenmerken, zoals inkomen en opleiding. Verschillen in ervaren gezondheid tussen landen hebben voor een belangrijk deel te maken met verschillen in objectieve gezondheid en de leeftijdsopbouw van de bevolking. Oudere mensen rapporteren over het algemeen een slechtere ervaren gezondheid en meer chronische aandoeningen dan jongere personen. Landen met een groot aandeel ouderen hebben hierdoor waarschijnlijk een lager aandeel mensen dat een (zeer) goede gezondheid rapporteert (OESO 2024).

De ervaren gezondheid stabiel, maar daalde wel onder jongeren

Het percentage Nederlanders dat de eigen gezondheid als (zeer) goed beoordeelt is in 2022 77,2% (zie tabel 2.1). Dat is ongeveer gelijk aan het percentage in 2017 en 2018. Opvallend is dat er in 2020, het eerste coronajaar, over de hele linie een stijging is te zien in de ervaren gezondheid. Het is onduidelijk hoe dit komt.

Met name de jongeren (16-30 jaar) laten in de jaren tussen 2017 en 2022 een daling zien in de ervaren gezondheid (m.u.v. van de stijging in 2020). Een dergelijke trend zagen we eerder ook bij de mentale gezondheid. Ook de oudste leeftijdsgroep (75-plus) laat een lichte daling zien in de ervaren gezondheid. Een meer algemene en langjarige trend is echter dat in de levensverwachting het aandeel gezonde jaren toeneemt en het aantal ongezonde jaren afneemt (RIVM 2023). De vitale fase in de ouderdom wordt hiermee dus juist langer (Van Campen et al. 2024).

²¹ Het gaat dan om de samenvoeging van de eerste twee antwoordcategorieën op de vraag: 'Hoe is over het algemeen uw gezondheid?' De antwoordopties zijn: zeer goed, goed, gaat wel, slecht, zeer slecht.

Tabel 2.1 Aandeel mensen dat de gezondheid als (zeer) goed ervaart, naar leeftijd, 2017-2022 (in procenten)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
totaal	79,3	78,3	78,7	81,5	80,5	77,2
0-4 jaar ^a	96,1	95,2	94,4	97,4	96,5	96,7
4-12 jaar ^a	95,4	95,9	96,5	96,7	98,2	97,2
12-16 jaar	93,5	93,2	90,5	94,6	92,1	92,2
16-20 jaar	91,3	90,2	88,4	89,2	87,7	85,7
20-30 jaar	87,7	86,1	86,6	89,1	85,7	80,5
30-40 jaar	85,5	80,4	82,7	85,4	83	82,1
40-50 jaar	77,8	79,6	77,5	81,1	80,4	77
50-55 jaar	72,5	72,5	75,3	78,7	75,1	73
55-65 jaar	66,4	66,1	69,4	71,9	73	68,5
65-75 jaar	67,6	66,7	68	68,3	70,8	66,5
≥ 75 jaar	59,2	57,3	55,1	64,1	62,9	55,6

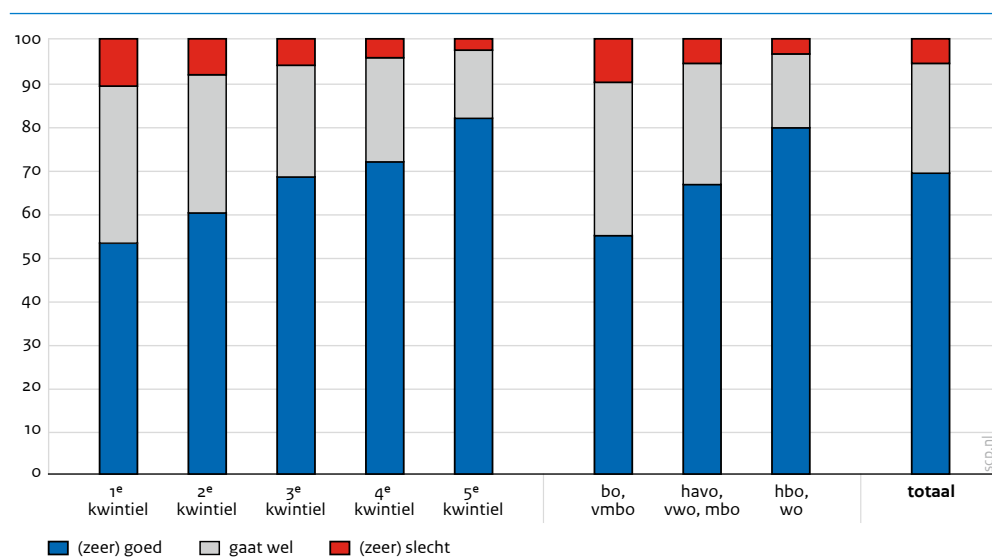
a Voor deze leeftijdsgroepen geldt dat er geen sprake is van zelfrapportage, maar rapportage door de ouders.

Bron: CBS StatLine

Grote en hardnekkige verschillen tussen maatschappelijke groepen in ervaren gezondheid

In de ervaren gezondheid bestaan grote verschillen naar inkomen en opleiding.²² Figuur 2.7 illustreert dit. Bij de groep met de laagste inkomens is het percentage personen met een (zeer) goede gezondheid 53%, bij de groep met de hoogste inkomens is dat 81,7%. Daarnaast zijn er verschillen naar geslacht en leeftijd. Zo voelen mannen zich over het algemeen gezonder dan vrouwen. Het percentage mensen met een (zeer) goede gezondheid daalt sterk met leeftijd, omdat het aantal chronische beperkingen juist toeneemt als mensen ouder worden. In de leeftijd van 16-20 jaar is het percentage personen met een (zeer) goede ervaren gezondheid 85,7%, bij de 75-plussers is dat slechts 55,6%.²³

Figuur 2.7 Aandeel mensen dat de gezondheid als (zeer) goed ervaart, naar inkomen en opleiding, bevolking 16 jaar en ouder, 2022/2023 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (NIB '22 en '23)

²² Dit wordt opnieuw bevestigd in de analyses op de gegevens van Nederland in Beeld (NIB).

²³ Dit geeft ook direct aan dat tevredenheid met het leven en ervaren gezondheid weliswaar een relatie hebben, maar zeker niet hetzelfde zijn. De tevredenheid met het leven kent niet zo'n samenhang met leeftijd als ervaren gezondheid.

Gezondheidsverschillen naar kenmerken als inkomen en opleiding, zoals in figuur 2.7, worden ook wel aangeduid als sociaal-economische gezondheidsverschillen (SEGV). Deze verschillen worden niet alleen gevonden voor ervaren gezondheid, maar voor een breed spectrum aan gezondheidsuitkomsten, zoals chronische aandoeningen en de levensverwachting. In Nederland zijn de sociaal-economische gezondheidsverschillen groot, ondanks het relatief hoge aandeel mensen dat aangeeft een (zeer) goede gezondheid te hebben (Pharos 2022). In Nederland leven mensen met alleen basisonderwijs of vmbo gemiddeld 5 jaar korter en zelfs 14 jaar in minder goede ervaren gezondheid dan mensen met een hbo- of wo-opleiding (CBS StatLine 2024b).

Sociaal-economische gezondheidsverschillen zijn hardnekkig en de afgelopen jaren niet kleiner geworden (Pharos 2022). Dat komt doordat de oorzaken van deze verschillen complex zijn. Gezondheidsverschillen worden niet alleen veroorzaakt door sociaal-economische ongelijkheid; er liggen structurele ongelijkheden aan ten grondslag. Deze verschillen worden veroorzaakt door een samenspel van gedragsfactoren, psychosociale factoren en materiële omstandigheden. Ze worden tevens beïnvloed door achterliggende mechanismen, zoals gezondheidsvaardigheden (RVS 2020).

2.5 Tot slot: welbevinden in Nederland is (nog) goed, maar er zijn zorgen

Ten opzichte van de rest van Europa neemt Nederland wat betreft welbevinden een goede positie in. Nederland behoort tot de koplopers als het gaat om de gemiddelde tevredenheid met het leven. Bij de andere aspecten van welbevinden scoort Nederland beter dan gemiddeld (een lagere eenzaamheid) of gemiddeld (psychische klachten en ervaren gezondheid). Verklaringen voor deze relatief gezien goede posities zijn onder andere ons relatief hoge welvaartsniveau, de goede socialezekerheidsvoorzieningen, het sociale vertrouwen en de kwaliteit van de overheid (lage corruptie).

Wat betreft eenzaamheid en mentale gezondheid is er in Nederland sprake van een negatieve trend: het percentage mensen dat eenzaam is neemt toe, evenals het percentage mensen met psychische klachten. Hierbij vormen zowel jongeren als ouderen een kwetsbare groep. De toename van psychische klachten en eenzaamheid is met name zichtbaar bij jongeren en jongvolwassenen. Bij hen is ook sprake van een daling van de ervaren gezondheid en de tevredenheid met het leven. Het ligt voor de hand deze daling in verband te brengen met de coronaperiode. Maar dit kan niet het hele verhaal zijn. Sommige trends, zoals psychische klachten, waren namelijk al eerder zichtbaar. Het einde van de coronaperiode heeft niet gezorgd voor een omkeer in de trend, hoewel er sprake kan zijn van een na-ijleffect. Er is dus meer onderzoek nodig naar de langetermijngevolgen van corona en eventuele andere oorzaken van de daling in welbevinden onder jongeren en jongvolwassenen. De ouderen vertonen een gemengd beeld. Aan de ene kant zien we bij hen een lichte daling in de ervaren gezondheid. Maar de ouderen zijn relatief tevreden met het leven en een echte stijging in eenzaamheid is niet zichtbaar, al is de eenzaamheid van alle leeftijdsgroepen wel het hoogst bij de 85-plussers. Door de negatieve trends bij jongeren nemen de verschillen in welbevinden naar leeftijd toe.

Naast verschillen naar leeftijd en geslacht zijn er wat betreft welbevinden grote verschillen naar inkomen en opleiding. Voor zowel tevredenheid met het leven, psychische klachten, eenzaamheid en ervaren gezondheid geldt dat de mensen met een lager inkomen en een praktische opleiding een lager welbevinden hebben dan mensen met een hoger inkomen en theoretische opleiding. Vanuit een brede kijk op gezondheid zijn deze sociaal-economische welbevinden verschillen niet vreemd. Ze zijn hardnekkig, doordat de oorzaken complex zijn en verschillende structurele ongelijkheden een rol kunnen spelen, die mogelijk van generatie op generatie doorgegeven worden. De verschillen lijken de afgelopen jaren ook niet kleiner te zijn geworden.

Literatuur

- Baarck, J., B. d'Hombres en G. Tintori (2021). *Loneliness in Europe before and during the COVID-19 pandemic* (JRC Science for Policy Briefs Series). Europese Commissie: Joint Research Centre.
- Bakker, E., L. Thijssen en W. Portegijs (2023). *Samenleving in beweging. Diversiteit en sociale cohesie nader beschouwd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berlingieri F., M. Colagrossi en. C Mauri (2023). *Loneliness and social connectedness: insights from a new EU-wide survey* (Fairness policy brief 3/2023). Europese Commissie: Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek.
- Beuningen, J. van en S. de Witt (2016). *Eenzaamheid in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek,
- Boelhouwer, J. (2016). *Het brede-welvaartsbegrip volgens het SCP*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Boelhouwer, J. en F. Vonk (2019). Kwaliteit van leven: leefsituatie en tevredenheid met het leven. In: A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 305-344). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Burger, M. en R. Veenhoven (2021). *Geluk: economische perspectieven*. In: E. Bohlmeijer, N. Jacobs, J.A. Walburg en G. Westerhof (red.), *Handboek Positieve Psychologie: Theorie, onderzoek en interventies* (p. 126-139). Amsterdam: Boom.
- Campen, C. van, F. Vonk en T. van Tilburg (2018). *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, J. Iedema en J. de Haan (2024). *Investeren in vitale ouderen. Een verklaringsmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2022). *Vooral jongeren emotioneel eenzaam in 2021*. Geraadpleegd 30 januari 2024 via www.cbs.nl/nl-nieuws/2022/39/vooral-jongeren-emotioneel-eeenzaam-in-2021.
- CBS (2023). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2023*. Geraadpleegd 14 maart 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals-2023.
- CBS StatLine (2022). *Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken, 2014-2021*, Geraadpleegd 14 maart 2024 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83005NED/table?dl=7A001.
- CBS StatLine (2023) *Eenzaamheid; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 30 januari 2024 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85766NED/table.
- CBS StatLine (2024a). *Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 24 januari 2024 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85454NED/table.
- CBS StatLine (2024b). *Gezonde levensverwachting; geslacht, leeftijd en onderwijsniveau*. Geraadpleegd 24 januari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84842NED.
- Chan, J., H.P. To en E. Chan (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. In: *Social Indicators Research*, jg. 75, nr. 2, p. 273-302.
- Coumans, M. en E. van Muiswinkel (2022). *Zingeving*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 24 januari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/zingeving?onepage=true.
- Driessen, M. (2011). *Geestelijke ongezondheid in Nederland in kaart gebracht. Een beschrijving van de MHI-5 in de gezondheidsmodule van het Permanent Onderzoek Leefsituatie*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- EC (z.d.). *Risk factors and consequences*. Europese Commissie: EU Science Hub. Geraadpleegd 24 januari 2024 via joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/loneliness/risk-factors-and-consequences_en.
- EC (2023). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een alomvattende aanpak van geestelijke gezondheid van 7 juni 2023* (COM 298). Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 14 maart 2024 via eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0298.
- Europese Raad (2023). *Raad van de Europese Unie: Geestelijke gezondheid*. Geraadpleegd 31 januari 2024 via www.consilium.europa.eu/nl/policies/mental-health.
- Fokkema, T., P.A. Dykstra en J.J. de Jong-Gierveld (2012). Cross-national differences in older adult loneliness. In: *The Journal of Psychology*, jg. 146, nr. 1-2, p. 201-228.

- Frijters, P., A.E. Clark, C. Krekel en R. Layard (2019). *A Happy Choice: Wellbeing as the Goal of Government* (Discussion Paper Series. IZA DP, nr. 12720).
- Hardus, S., R. Schellingerhout, M. Reudink, O.-J. van Gerwen en S. Thewissen (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hawkley, L.C. en J.T. Cacioppo (2010). Loneliness matters: a theoretical and empirical review of consequences and mechanisms. In: *Annals of Behavioral Medicine*, jg. 40, nr. 2, p. 218-227.
- Helliwell, J.F., R. Layard, J.D. Sachs, J.E. De Neve, L.B. Aknin en S. Wang (red.) (2023). *World Happiness Report 2023*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- JRC (2023). *Monitoring and tackling loneliness in Europe, released data from first EU-wide survey* (nieuwsbericht, 6 juni 2023). Europese Commissie: Joint Research Centre. Geraadpleegd 14 maart 2024 via joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/monitoring-and-tackling-loneliness-europe-released-data-first-eu-wide-survey-2023-06-06.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Layard, R. (2016). *Measuring wellbeing and cost-effectiveness analysis using subjective wellbeing*. Londen: Centre for Economic Performance.
- Layard R. en J-E. De Neve (2023) *Wellbeing: Science and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OESO (2020). *How's Life? 2020. Measuring Well-being*. Geraadpleegd 14 maart 2024 via www.oecd.org/wise/how-s-life-23089679.htm.
- OESO (2024). *Nederland: Landenprofiel gezondheid 2023. State of Health in the EU*. Parijs/Brussel: OECD Publishing/European Observatory on Health Systems and Policies.
- OESO/EU (2022). *Health at a Glance: Europe 2022: State of Health in the EU Cycle*. Parijs: OECD Publishing (doi.org/10.1787/507433bo-en).
- Pharos (2022). *Sociaal economische Gezondheidsverschillen (SEGV). Factsheet*. Geraadpleegd 14 maart 2024 via www.pharos.nl/factsheets/sociaaleconomische-gezondheidsverschillen-segv.
- Qualter, P., J. Vanhalst, R. Harris, E. Van Roekel, G. Lodder, M. Bangee, M. Maes en M. Verhagen (2015). Loneliness across the life span. In: *Perspectives on Psychological Science*, jg. 10, nr. 2, p. 250-264.
- Ridder, J. den, L. Vermeij, R. Maslowski en L. van 't Hul (2021). *Burgerperspectieven 2021*4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RIVM (2023). *Samenvatting Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen 2022*, Geraadpleegd 14 maart 2024 via www.rivm.nl/gezondheidsonderzoek-covid-19/resultaten-gezondheidsmonitor-volwassenen-en-ouderen.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Thissen, M. en J. Content (2022). *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: Het belang van regionale samenhang*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tunderman, S., C. Carabain en J. Boelhouwer (2024). *Brede welvaart en kwaliteit van de samenleving* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- UNECE/Eurostat/OESO (2014). *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*. New York en Genève: UNECE. Geraadpleegd 14 maart 2024 via unece.org/DAM/stats/publications/2013/CES_SD_web.pdf.
- Unicef (2021) *The state of the world's children 2021: On my mind, promoting, protecting and caring for children's mental health* (SOWC 2021 Europe regional brief).
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VZinfo (2023a). *Depressie en andere stemmingsstoornissen: leeftijd en geslacht*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 31 januari 2024 via www.vzinfo.nl/depressie-en-andere-stemmingsstoornissen/leeftijd-en-geslacht.
- VZinfo (2023b). *Mentale klachten: psychische gezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 24 januari 2024 via www.vzinfo.nl/mentale-gezondheid/mentale-klachten#psychische-gezondheid.
- VZinfo (2023c). *Psychische klachten: trend psychisch*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 24 januari 2024 via www.vzinfo.nl/mentale-gezondheid/psychische-klachten#trend-psychisch.

- VZinfo (2023d). *Eenzaamheid internationaal: Wave 8 uit de sharestudie: 50-plussers*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 11 december 2023 via www.vzinfo.nl/eenzaamheid-internationaal.
- VZinfo (2023e). *Eenzaamheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 11 december 2023 via www.vzinfo.nl/eenzaamheid.
- VZinfo (2023f). *Eenzaamheid: trend eenzaam volwassenen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 11 december 2023 via www.vzinfo.nl/eenzaamheid/leeftijd-en-geslacht#trend-eezaam-volwassenen.
- VZinfo (2023g). *Eenzaamheid: opleiding*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 11 december 2023 via www.vzinfo.nl/eenzaamheid/eenzaamheid-opleiding.
- VZinfo (2023h). *Eenzaamheid: werk en inkomen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 11 december 2023 via www.vzinfo.nl/eenzaamheid/werk-en-inkomen.
- Wennekers A. en A. van der Torre (2020). Vrije tijd. In: J. den Ridder, E. Josten, J. Boelhouwer en C. van Campen (red.), *De sociale staat van Nederland 2020* (p. 79-94). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Weijs-Perrée, M., P. van den Berg, T. Arentze en A. Kemperman (2015). Factors influencing social satisfaction and loneliness: a path analysis. In: *Journal of Transport Geography*, jg. 45, p 24-31.
- WHO (2022). *World mental health report: transforming mental health for all*. Genève: World Health Organization.
- Yu, R., G. Leung, J. Chan, B.H.K. Yip, S. Wong, T. Kwok en T. Woo (2021). Neighborhood social cohesion associates with loneliness differently among older people according to subjective social status. In: *Journal of Nutrition, Health and Aging*, jg. 25, nr. 1, p. 41-47.

3 Brede participatie

Willem Huijnk en Edith Josten
m.m.v. Jan Dirk Vlasblom

Participatie – of meedoen – is essentieel voor de kwaliteit van een samenleving. Mensen participeren op allerlei manieren in de samenleving en vaak hebben hun activiteiten zowel persoonlijke als maatschappelijke waarde. Zo verhoogt betaald werk niet alleen de individuele maar ook de collectieve welvaart en zorgt vrijwilligerswerk voor contacten met anderen en voor het voortbestaan van het verenigingsleven. Meedoen draagt dus bij aan de betaalbaarheid van publieke voorzieningen, zoals de zorg en het onderwijs, het op peil houden van de welvaart, en aan de sociale samenhang en aan het welzijn van burgers (Hardus et al. nog te verschijnen).

De inzet van veel participatiebeleid is dat iedereen naar vermogen mee moet (kunnen) doen. In de praktijk komt dit erop neer dat van burgers wordt gevraagd zich op méér terreinen méér in te spannen (Van den Broek et al. 2023; Verbeek-Oudijk et al. 2023). Mensen worden opgeroepen vaker betaald werk te doen, geregeld scholing te volgen zodat ze goed inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt, en meer mantelzorg te geven. De achtergrond van deze ambitie is de toenemende schaarste in beschikbare menskracht voor verscheidene participatievormen (Ebregt et al. 2022; Huijnk et al. 2023). Zo is het aantal openstaande vacatures in bijna alle sectoren historisch hoog (CBS 2023a). Deze personeelstekorten raken in toenemende mate de beschikbaarheid van publieke voorzieningen, zoals de zorg, het onderwijs, kinderopvang en veiligheid (SER 2023a). Tegelijkertijd zal door de vergrijzing de vraag naar zorg en daarmee naar zorgpersoneel juist toenemen, terwijl het aanbod van verzorgenden waarschijnlijk afneemt (RVS 2023). Dit vergroot de behoefte aan de inzet van mantelzorg(ers).

In dit hoofdstuk richten we ons op brede participatie. We onderscheiden vier overkoepelende vormen van participatie die belangrijk zijn voor de kwaliteit van de samenleving: werken, zorgen, leren en vrije tijd. Werken, zorgen en leren – ook wel *verplichte* tijd genoemd – komen naast andere bezigheden en wensen van mensen die betrekking hebben op de vrije tijd, zoals vrijwilligerswerk, sport en cultuur. Die vrije tijd heeft zowel waarde voor het individu – bijvoorbeeld via welzijn en ontspanning, ontplooiing, zingeving en ontmoeting – als voor de samenleving, bijvoorbeeld door het versterken van de sociale samenhang en emancipatie (Bastiaansen 2022). Wanneer mensen te veel activiteiten combineren of simpelweg te veel doen, heeft dit negatieve gevolgen. Zo voelt een deel van de ouders van jonge kinderen zich thuis of op het werk regelmatig tekortschieten (Roeters et al. 2021) en geeft ongeveer een op de tien mantelzorgers aan ernstig belast te zijn (De Boer et al. 2019).

We belichten in dit hoofdstuk vier specifieke vormen van participatie, namelijk: betaald werk, mantelzorg, leven lang leren en vrijwilligerswerk. Daarnaast kijken we naar het risico van een mogelijke overvloed aan meedoen (combinatie- of participatiedruk) en de tevredenheid over de beschikbare vrije tijd. Andere vormen van participatie, zoals sociale participatie (zie hoofdstuk 4) en politieke participatie (zie Hardus et al. nog te verschijnen) blijven hier dus buiten beeld. Het hoofdstuk geeft de recentste stand van zaken en beschrijft participatie op drie verschillende manieren vanuit een vergelijkende bril: in de tijd (vijf jaar), met andere landen en tussen groepen (opleiding en inkomen).

3.1 Betaald werk

Nederland wordt geconfronteerd met een aantal grote ontwikkelingen en transities, zoals de energie-transitie, de komst van nieuwe technologieën, digitalisering en de vergrijzing van de bevolking. Deze fundamentele veranderingen vragen veel van het aanpassingsvermogen van de economie en de arbeidsmarkt (SER 2024). De toenemende arbeidsmarktkrapte vergroot de druk om mensen (meer) betaald te laten werken.

Nederland koploper in Europa met zowel hoogste percentage werkenden als kortste werkweek

Het aandeel mensen dat betaald werk verricht ligt hoog in Nederland; het hoogst van alle EU-landen (Eurostat 2024). Bijna driekwart (73,1%) van de Nederlanders tussen de 15 en 75 jaar verricht in 2023 betaald werk, mannen (77%) meer dan vrouwen (69%). Als we inzoomen op een leeftijdsgroep die de opleiding meestal al heeft afgerond en de pensioenleeftijd nog niet heeft bereikt, bijvoorbeeld de 34-45-jarigen, bedraagt het aandeel werkenden zelfs 91% bij de mannen en 83% bij de vrouwen. Vergeleken met andere EU-landen zijn er voor Nederlandse werkzoekenden relatief veel vacatures en is de werkloosheid relatief laag. De langdurige werkloosheid is zelfs het laagst van de hele EU.

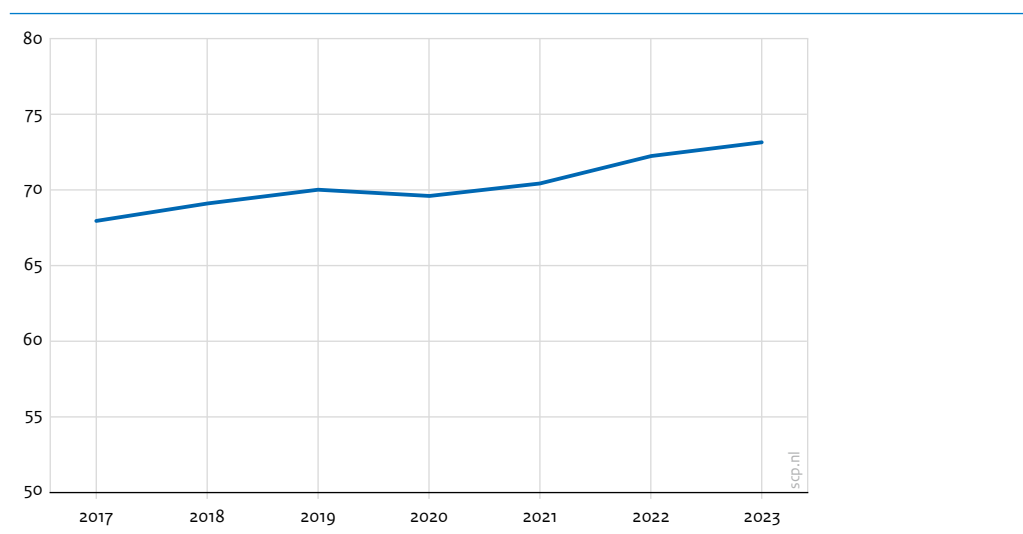
Tegelijkertijd heeft Nederland gemiddeld de kortste werkweek van alle EU-landen (Eurostat 2024): 32 uur. Daarbij zijn de verschillen naar geslacht groot; van de mannen heeft in 2023 71% voltijdswerk (> 35 uur); bij de vrouwen ligt dit op 31% (CBS 2024). Omdat de inzetbaarheid en productiviteit van arbeidskrachten afhangt van zowel het aandeel werkenden als het aantal uren dat zij werken, scoort Nederland in dit opzicht vrij laag (Stigter en Wiltgen 2022). Een gemiddeld kortere werkweek (en dus meer vrije tijd) maakt de combinatie van werk met andere participatievormen echter makkelijker, kan ook in zichzelf meerwaarde hebben voor mensen en onbetaald werk heeft ook waarde voor de economie (zie bv. Berger 2023).

Het deel van de Nederlanders met betaald werk is sinds 2017 toegenomen

Het aandeel dat participeert in betaald werk is de afgelopen jaren toegenomen in Nederland: van 68% van de 15-75-jarigen in 2017 tot 73% in 2023 (figuur 3.1). Dat had een aantal oorzaken, zoals het beleid om langer doorwerken te stimuleren (bv. verhoging van de AOW-leeftijd) en het geleidelijke herstel van de werkgelegenheid na de economische neergang van 2008-2013. Zo daalde de werkloosheid van 5,9% in 2017 naar 3,5% in 2022. De coronacrisis van 2020-2021 en de daaruit voortvloeiende economische krimp in 2020 hadden nauwelijks invloed op het deel van de Nederlanders met betaald werk, mede dankzij de steunmaatregelen van de overheid.

Tussen 2017 en 2023 is het aandeel werkenden in een kleine deeltijdbaan (max. negentien uur) gekrompen en dat in een grote deeltijdbaan gestegen. Het aantal voltijdsbanen is tussen 2017 en 2023 vrij stabiel gebleven, en beslaat iets meer dan de helft van de werkende beroepsbevolking (52%) (zie B3.1 in de bijlage, te raadplegen via www.scp.nl bij deze publicatie).

Figuur 3.1 Aandeel betaald werkenden in de totale bevolking, bevolking 15-75 jaar, 2017-2023 (in procenten)^a

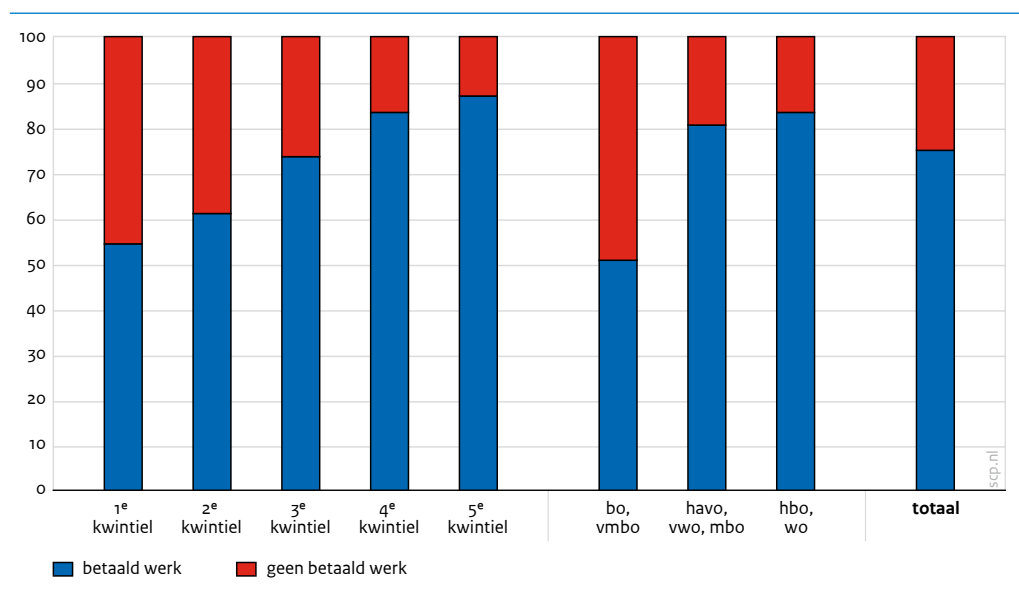


Bron: CBS (EBB'17-'23)

Aandeel werkenden het hoogst onder mensen met hbo-/wo-opleiding en hoger inkomen

Er zijn grote verschillen naar opleiding en inkomen in de deelname aan betaald werk (zie figuur 3.2 en CBS 2023a). Het aandeel werkenden ligt het hoogst onder degenen die een hbo- of wo-opleiding hebben afgerond, gevolgd door mensen met een mbo-opleiding en daarna degenen die alleen basis-onderwijs en/of vmbo hebben afgerond. Verder is het zo dat hoe hoger het inkomen is, hoe groter het deel dat betaald werk verricht, maar dat ligt voor de hand, want het is vaak het werk dat voor de inkomsten zorgt.

Figuur 3.2 Betaald werk, naar opleiding en inkomen, bevolking 15-75 jaar, 2022/2023 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (NIB'22 en '23)

3.2 Leven lang leren

Geregeld bijleren helpt mensen hun kennis en vaardigheden hun hele loopbaan actueel te houden. Dat houdt hen beter inzetbaar, met voordelen voor zowel de maatschappij (minder uitkeringen, meer arbeidsdeelname, hogere arbeidsproductiviteit) als voor de betrokkenen zelf (grotere kans op werk, leuker werk, persoonlijke ontwikkeling, meer inkomen) (Van den Broek et al. 2023). De overheid verwacht dat de noodzaak van bijleren de komende jaren toeneemt door versnelling van technologische ontwikkelingen, verduurzaming, globalisering en veranderende consumenten-voorkeuren (Van den Broek et al. 2023). Om een welvarend land te blijven en in te spelen op deze veranderingen en de tekorten op de arbeidsmarkt, is het belang van een leven lang ontwikkelen groot. Ondanks de maatregelen vanuit de overheid om het leven lang ontwikkelen te faciliteren, is er kritiek dat het beleid nog onvoldoende structureel verankerd is in de samenleving. De overheidsfinanciering is bijvoorbeeld vaak tijdelijk en er is nog vaak weinig kennis bij individuen en bedrijven over de mogelijkheden van een leven lang ontwikkelen (SER 2023b).

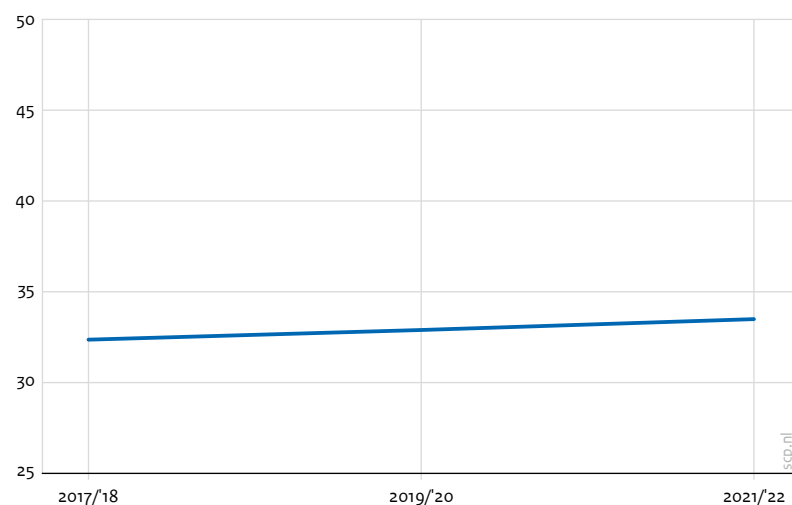
In Nederland doen relatief veel mensen aan werkgerelateerde scholing

In internationaal perspectief scoort Nederland hoog qua deelname aan scholing voor het werk: Nederland staat van de 28 EU-landen op de derde plaats (Eurostat 2023). Ook wat betreft de digitale vaardigheden – belangrijk om mee te kunnen komen en denken in de huidige maatschappij – scoort Nederland goed. Samen met Finland had Nederland in 2021 het grootste aandeel inwoners van 16 tot 75 jaar met minimaal digitale basisvaardigheden (79%). In 2023 was dat toegenomen tot 83% (CBS 2023b).

Ondanks stimuleringsbeleid geen toename in deelname aan scholing

Alle beleidsinzet van de overheid ten spijt, zien we dat het aandeel dat een opleiding of cursus volgt tussen 2017/'18 en 2021/'22 niet is toegenomen.¹ In 2022 had 33% van de werkenden en niet-werkenden in de leeftijd 25-64 jaar de afgelopen twee jaar werkgerelateerde scholing gevolgd (figuur 3.3), dat wil zeggen een opleiding of cursus die van belang is voor het werk of beroep. Dat aandeel is vrijwel even hoog als in de jaren ervoor.

Figuur 3.3 Aandeel dat een opleiding of cursus volgt, werkenden en niet-werkenden, bevolking 25-65 jaar, 2017/'18-2021/'22 (in procenten)^a



a Personen van 25-65 jaar. Scholieren en studenten met een bijbaan tellen niet mee, net zomin als 25-minners, om mensen die de voorafgaande twee jaren nog met hun opleiding bezig waren zoveel mogelijk uit te sluiten.

Bron: SCP/CBS (AAP'17-'22)

Aandeel dat deelneemt aan informeel leren eveneens vrij stabiel

Bijleren tijdens de loopbaan kan leren formeel plaatsvinden: via opleidingen en cursussen. Bijleren is ook informeel mogelijk: door te leren van collega's of simpelweg het doen van (uitdagende) werkzaamheden. Veruit het grootste deel van de tijd besteed aan leren – ruim 90% – gebeurt informeel (Künn-Nelen et al. 2022). Informeel leren en de combinatie van informeel en formeel leren brengen de grootste positieve effecten met zich mee, bijvoorbeeld voor de werktevredenheid, het maken van promotie en het innovatievermogen (Koopmans et al. 2023; Künn-Nelen et al. 2022). Ook bij informeel leren zien we geen toename: het aandeel werkenden in de leeftijd 25-65 jaar met zulke activiteiten schommelt al jarenlang rond de 60% (tabel 3.1; Pouwels 2022). Informeel leren is hierbij in kaart gebracht door aan werkenden te vragen of zij de afgelopen twee jaar op het werk in de praktijk nieuwe dingen hebben geleerd van collega's of leidinggeven, of door het zelf te doen. In hoeverre niet-werkenden informeel bijleren, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, is ons niet bekend.

Ander onderzoek liet zien dat de tijd die werkenden besteden aan taken waarvan zij kunnen leren tijdens hun werk tussen 2004 en 2020 gestaag is afgenomen. In 2004 konden werkenden 31% van

¹ Ook in de Enquête Beroepsbevolking (EBB) is formeel leren onderzocht. Het gaat dan om de deelname aan opleidingen en cursussen. In 2022 nam 32% van de totale bevolking van 15-75 jaar hieraan deel, zowel werkenden als niet-werkenden; 18,7% volgde formeel onderwijs en 13,8% niet-formeel onderwijs. De deelname aan formeel leren is in vergelijking met 2018 (27%) aanzienlijk toegenomen (zie figuur B3.1 in de bijlage); dit komt vanwege de toename in 2021 en 2022 aan het niet-formele onderwijs. Ook als we specifiek kijken naar de beroepsbevolking van 25-65-jarigen, zien we dat het aandeel in 2022 groter is (28%) dan in 2018 (21%). Kanttekening bij deze verschillen is dat het onderzoeksdesign van de EBB is gewijzigd, waardoor cijfers over de niet-formele opleidingen niet zonder meer over de jaren met elkaar te vergelijken zijn. Het design is verbeterd – de vragen zijn persoonsgebonden geworden in plaats van dat respondenten (ook) vragen beantwoorden voor het hele gezin of huishouden. De deelname aan niet-formele opleidingen werd hierdoor voorheen onderschat (CBS 2023f).

hun werktijd besteden aan taken waarvan zij konden leren; in 2020 was die tijd gedaald naar 22% (Künn-Nelen et al. 2022). De onderzoekers zelf schrijven dit toe aan het streven naar optimalisatie van werkprocessen (hoewel een tijdelijk effect van de coronacrisis ook niet uit te sluiten is).

Tabel 3.1 Formeel en informeel leren, werkenden, 2017-2022 (in procenten)

	2017/'18	2019/'20	2021/'22
formeel (totaal)	40	37	38
informeel (totaal) ^a	61	62	63
combinaties van formeel en informeel leren			
<i>niets</i>	27	28	27
<i>alleen formeel</i>	12	10	10
<i>beide</i>	28	27	28
<i>alleen informeel</i>	33	35	35

a Wanneer iemand aangeeft heel veel of tamelijk veel te hebben geleerd op het werk in de praktijk zien we dat als informeel leren.

Bron: SCP/CBS (AAP'17-'22)

De groep met hbo'ers en wo'ers doet meer aan leven lang ontwikkelen dan andere opleidingscategorieën

Werkenden met een hbo- of wo-opleiding nemen vaker deel aan scholingsactiviteiten en geven vaker aan in de praktijk nieuwe dingen te hebben geleerd op het werk dan werkenden met een andere opleidingsachtergrond (Pouwels 2022; zie figuur B3.1). We zien als het gaat om informeel leren geen inkomensverschillen (zie figuur B3.1).

3.3 Mantelzorg

Mantelzorgers geven vrijwillige hulp aan een hulpbehoevende uit de directe sociale omgeving. Met deze hulp kan de professionele zorg vervangen en/of uitgesteld worden. Het zou miljarden kosten om mantelzorgers te vervangen door professionele zorg (Elayan et al. 2024). Bovendien kan hun hulp nooit opgevangen worden door het huidige zorgpersoneel, vanwege de personeelstekorten in de sector. De behoefte aan mantelzorgers zal de komende jaren toenemen door de vergrijzing. Ook vraagt het kabinet-Rutte IV meer mantelzorginzet van mensen om zo de stijging van zorgkosten te beperken. Tegelijkertijd krimpt het aantal mensen dat mantelzorg kan geven en zijn er steeds minder mensen om deze zorg mee te delen. Dat betekent dat mantelzorgers wellicht vaker dan nu intensief moeten helpen en dat werkenden en gepensioneerden vaker mantelzorg moeten gaan geven (Kooiker et al. 2019; Vos et al. 2021).

Geen bovengemiddeld aandeel mantelzorgers in Nederland

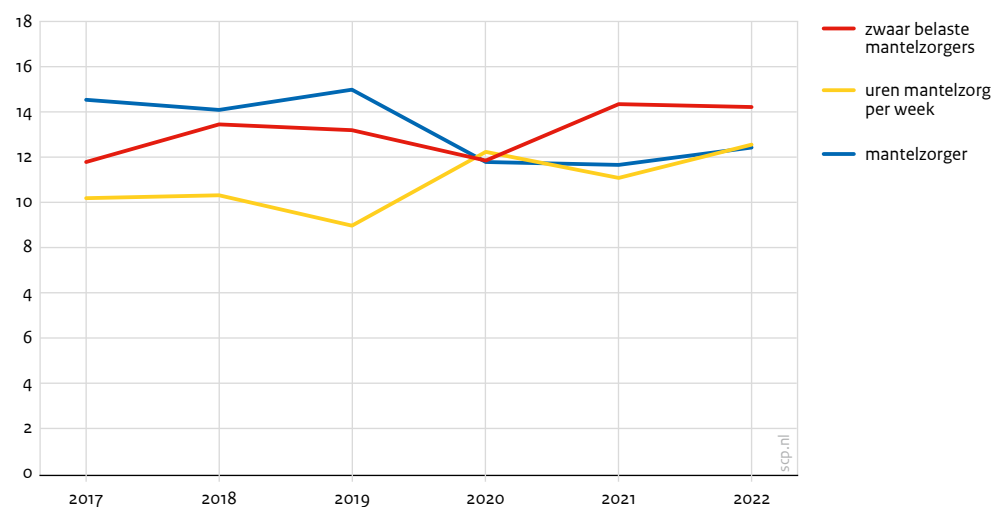
Zo'n 35% van de Nederlandse bevolking geeft een vorm van mantelzorg, zo blijkt uit SCP-cijfers: in 2019 waren er vijf miljoen 16-plussers die in de afgelopen twaalf maanden hulp hadden geboden aan naasten met gezondheidsproblemen (De Boer et al. 2020). Het gaat dan om zowel intensieve als niet-intensieve hulp, en om zowel kortdurende als langdurende mantelzorg. Er is niet veel recent internationaal vergelijkend onderzoek naar de mate waarin mensen mantelzorg geven. De studies die wel beschikbaar zijn, betreffen wat oudere cijfers en wijzen er niet op dat mensen in Nederland bovengemiddeld veel mantelzorg verlenen in vergelijking met andere Europese landen (Quashie et al. 2022; Verbakel 2015).

Iets minder mensen verlenen intensief of langdurig mantelzorg, maar deze mensen zijn iets vaker zwaar belast

Het is niet bekend of het totale aantal mantelzorgers sinds 2019 is veranderd. Wel weten we op basis van CBS-cijfers dat het aandeel dat intensief of langdurig zorgt – dat wil zeggen minstens acht uur per week of minstens drie maanden – licht is afgenomen tussen 2017 en 2022 (figuur 3.4).² In 2017 bedroeg het nog 15%, in 2022 was het 13%. De daling vond vooral plaats in 2020 (zie ook CBS 2022a).

Tegelijkertijd lijkt het aantal uren hulp onder intensieve of langdurige mantelzorgers wat te zijn toegenomen, net als het aandeel van deze groep dat zwaar is belast (figuur 3.4). Vooral degenen die intensief helpen, dus meer dan acht uur per week, hebben te maken met overbelasting. Waar het met de meerderheid van alle mantelzorgers goed gaat, is dat met degenen die intensief zorgen beduidend minder vaak het geval: van hen voelt een op de vier zich zwaar belast, tegen een op de tien onder alle mantelzorgers (De Boer et al. 2020). Zwaar belaste mensen zeggen bijvoorbeeld dat de situatie van de persoon voor wie ze zorgen hen nooit loslaat, dat de hulp te veel op hun schouders neerkomt, of dat hun gezondheid door het helpen achteruit is gegaan. Ook het combineren van de mantelzorg met andere participatievormen, zoals betaald werk, kan bij deze groep soms wringen. Zo korten zij vaker dan niet-mantelzorgers hun werkweek in (Josten et al. 2024).

Figuur 3.4 Aandeel mantelzorgers in de Nederlandse bevolking, gemiddeld aantal uren en het deel zwaar belaste mantelzorgers, bevolking 16 jaar en ouder, 2017-2022 (in procenten)



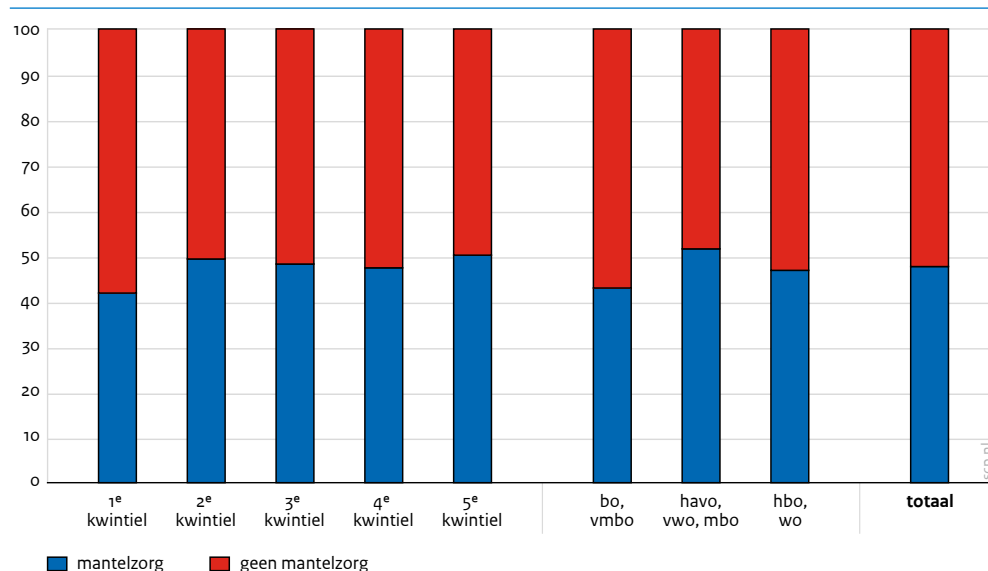
Bron: CBS (GE'17-'22)

Mensen met alleen een basis-/vmbo-opleiding geven naar verhouding wat minder vaak mantelzorg dan anderen

Op basis van SCP-cijfers zien we geen verschil in het aandeel mantelzorgers naar inkomensgroep. Wel is het zo dat mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding wat minder vaak mantelzorg verlenen dan mensen met een andere opleiding (figuur 3.5). Dat komt vooral doordat zij minder vaak hun ouders helpen; andere familie of vrienden helpen zij even vaak (De Klerk et al. 2021). Bij intensieve of langdurige mantelzorg zijn zulke verschillen naar opleidingstype er volgens CBS-cijfers niet.

² In tegenstelling tot het SCP hanteert het CBS een strenge definitie van mantelzorg. Het CBS telt alleen hulp mee die minimaal acht uur per week wordt gegeven of minimaal drie maanden duurt. Omdat de enquêtevragen van het CBS naar mantelzorg ook op andere punten afwijken van die van het SCP, kunnen beide cijfers niet met elkaar worden vergeleken. Zo ligt het aandeel intensieve of langdurige mantelzorgers (waar het SCP ook naar vraagt) volgens CBS-cijfers lager dan volgens SCP-cijfers.

Figuur 3.5 Aandeel dat in de afgelopen twaalf maanden mantelzorg verleende, naar opleiding en inkomen, bevolking 15 jaar en ouder, 2021/2022 (in procenten)



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

Kader 3.1 Zorg voor kinderen en taakverdeling

Naast mantelzorg is zorg voor kinderen een belangrijke vorm van participatie. In beide gevallen helpen, begeleiden en verzorgen mensen anderen die dicht bij hen staan. Ondanks een aantal overeenkomsten tussen de zorg voor kinderen en zorg voor anderen zien zowel beleid als onderzoek beide vormen van zorg meestal als losse domeinen (Roeters en De Boer 2021). Ook wij gaan in dit hoofdstuk niet uitgebreid in op de zorg voor kinderen, maar in dit kader presenteren we een aantal belangrijke bevindingen op dit vlak.

Hoe de verdeling van zorgtaken en het gebruik van kinderopvang tot stand komt is een complex samenspel van persoonlijke omstandigheden, maatschappelijke normen en krachten, en overheidsbeleid (Vliek et al. 2023). Uit wat ouder onderzoek (Roeters 2019) bleek dat Nederlanders gemiddeld drie uur per dag besteden aan zorgtaken. Het gaat dan om zorgtaken in ruime zin; het merendeel van die tijd gaat naar taken als koken, opruimen, schoonmaken en de was doen. Aan specifiek de zorg en begeleiding van kinderen en informele hulp besteedt de gemiddelde Nederlander minder dan een half uur per dag. Veel mensen hebben echter geen mantelzorgtaken of zorgtaken voor een kind en besteden daar dus nul uren aan, wat het gemiddelde drukt. Beperken we ons tot groepen die wel zulke zorg geven, dan ligt de gemiddelde tijdsbesteding beduidend hoger. Zo zijn ouders van kinderen onder de vier jaar hier in 2016 gemiddeld 14,5 uur per week kwijt aan (Roeters 2019). Vrouwen besteden meer tijd aan zorgtaken dan mannen; voor beide groepen zien we tussen 2006-2016 geen veranderingen in het aantal uur dat ze spenderen aan de zorg voor kinderen. Mannen besteden meer uren dan vrouwen aan betaald werk.

Hoewel de praktijk dus is dat mannen en vrouwen betaald werk en zorg voor kinderen ongelijk verdelen; zegt een groot deel van de vaders en moeders – vier op de tien – het liefst een gelijke verdeling te zien (CBS 2022b). De voorkeur voor een gelijke verdeling van betaald werk en zorg is het sterkste onder hbo-/wo-opgeleide vrouwen. Kinderopvang geldt als de manier om betaald werk en zorg thuis te kunnen combineren. Hoewel het aantal 0-12-jarige kinderen daalde, steeg het aantal kinderen in de formele opvang (CBS 2022d). Ook de houding ten opzichte van kinderopvang is in de afgelopen jaren iets positiever geworden, waarbij hbo-/wo-opgeleide vrouwen er vaker van overtuigd zijn dat kinderopvang goed is voor een kind dan vrouwen met een andere opleiding (Van den Brakel et al. 2020).

3.4 Vrijwilligerswerk

Vrijwilligers zijn onmisbaar voor veel organisaties, zoals sportclubs, musea, zorgorganisaties, scholen en buurthuizen. Gemeenten hebben vanuit het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) de opdracht om een sterke sociale basis te faciliteren. Daarbij is het inzetten en ondersteunen van vrijwilligerswerk een van de actiepunten. Het zelf leuk vinden om vrijwilligerswerk te doen (58%) en het fijn vinden om iets voor een ander te doen (57%) zijn de meest genoemde motieven voor het doen van vrijwilligerswerk (CBS 2023d).

Bovengemiddeld veel vrijwilligerswerk in Nederland

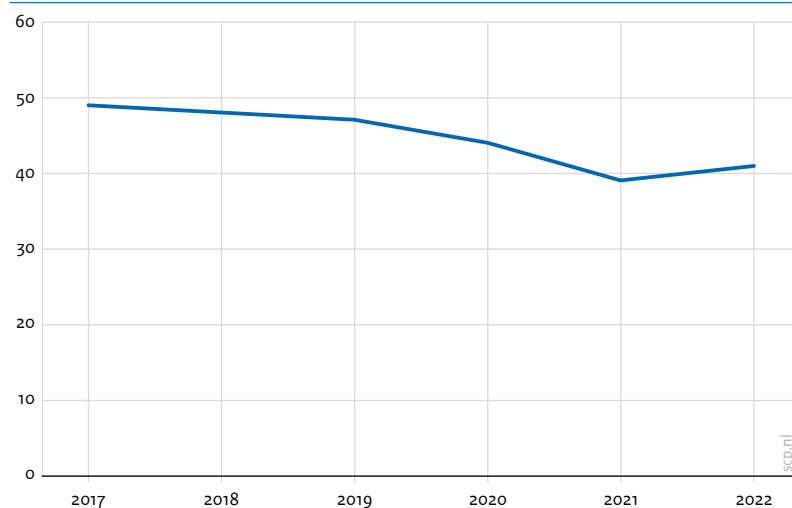
In 2022 geeft 41% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar of ouder aan in de afgelopen twaalf maanden zich ten minste één keer vrijwillig te hebben ingezet voor een organisatie of vereniging (figuur 3.6). Er is sterke variatie in de tijd die vrijwilligers wekelijks in hun vrijwilligerswerk steken. Gemiddeld besteden vrijwilligers in 2022 4,4 uur per week aan vrijwilligerswerk. De grootste groep vrijwilligers, 39%, geeft aan minder dan één uur per week vrijwilligerswerk te hebben gedaan. Er bestaan ook grote verschillen voor welke organisaties of verenigingen mensen vrijwilligerswerk doen; relatief veel gebeurt het voor sportverenigingen (13%), gevolgd door scholen, buurt, verzorging of gezondheidszorg, levensbeschouwelijke organisaties en hobbyverenigingen (6-7%) (CBS 2023d).

Over de verschillen tussen landen ontbreken recente cijfers. In 2015 was er geen enkel ander land in de Europese Unie waar meer vrijwilligerswerk werd gedaan dan in Nederland (CBS 2023c). Als het gaat om specifiek vrijwilligerswerk in de sport, zijn er recentere cijfers beschikbaar en behoort Nederland tot de top 3: 18% in Nederland, 10% EU-gemiddelde (Eurobarometer 2022). Ook in andere sectoren beschikt Nederland over een enorme infrastructuur voor vrijwilligerswerk. Zo zijn er alleen al 900.000 vrijwilligers in de zorg; zij leveren hulp aan hulpbehoevenden die zij vooraf niet kennen.

Afname in vrijwilligerswerk en grote onvervulde vraag

Het deel van de Nederlanders dat vrijwilligerswerk verricht is de laatste vijf jaar afgenomen (figuur 3.6). Het aandeel vrijwilligers is weliswaar iets toegenomen na de gestage daling in beide coronajaren, maar het is nog altijd lager dan vóór de coronacrisis. Ook als we langer terugkijken – bijvoorbeeld tien jaar – is er een daling. In 2012 zette bijvoorbeeld ruim de helft (51%) van de Nederlandse bevolking zich als vrijwilliger in. Deze dalende trend hangt mogelijk samen met ontwikkelingen op cultureel (secularisering) en conjunctureel vlak (grote vraag naar betaald werk). Ook de coronaperiode heeft invloed gehad op het vrijwilligerswerk.

Figuur 3.6 Vrijwilligerswerk, bevolking 15 jaar en ouder, 2017-2022 (in procenten)



Bron: CBS (SocSam'17-'22)

Ondertussen is de behoefte aan vrijwilligerswerk groot en dit zorgt voor een grote concurrentie tussen organisaties. In 2021 waren er bijvoorbeeld 10.000 openstaande vrijwilligerswerkactiviteiten en hulpvragen. Wel is een deel van het potentieel aan vrijwillige inzet onbenut en dat kan wellicht gebruikt worden voor de openstaande activiteiten. 62% van de vrijwilligers geeft aan dat er uren vrijwillige inzet onbenut bleven in 2021 (NLvoorelkaar 2022).

Mensen met hbo-/wo-opleiding en/of met een hoger inkomen doen relatief vaak vrijwilligerswerk

Mensen met een hoger inkomen en mensen met een hbo-/wo-opleiding verrichten vaker vrijwilligerswerk dan mensen met een lager inkomen en andere opleidingsachtergronden (zie figuur B3.2; CBS 2023d). Zo doet 47% van de mensen met een hoog huishoudensinkomen over het algemeen vrijwilligerswerk, tegen 34% van de mensen met een laag huishoudensinkomen. Mensen met een hbo-/wo-opleiding zijn niet alleen vaker vrijwilliger dan mensen met een andere opleiding; ze hebben ook vaker de intentie om door te gaan met het vrijwilligerswerk. Wel is het zo dat die eerste groep relatief vaak incidenteel vrijwilligerswerk doet. Verder zijn vrijwilligers vaker te vinden onder de 35-55-jarigen (45%) en 65-75-jarigen (48%) dan in de andere leeftijdsgroepen. Het aandeel vrijwilligers is in 2022 het laagst onder 75-plussers en onder 25-35-jarigen (beide 34%). De verschillen naar geslacht zijn gering.

Kader 3.2 Andere vormen van tijdsbesteding: cultuurdeelname en sporten

Bij de vrijetijdsbesteding richten we ons in dit hoofdstuk vooral op het verrichten van vrijwilligerswerk. Vrijetijdsbesteding is vanzelfsprekend veel breder. Twee andere vormen van vrijetijdsbesteding die ook vanuit beleid worden gestimuleerd, zijn cultuurdeelname en sport. Het cultuurbezoek kan in beeld worden gebracht via tellingen 'aan de deur' van culturele instellingen en evenementen, en via enquêtes. Tot de coronaperiode mochten bioscopen en musea zich over een licht stijgende populariteit verheugen, voor het overige (beeldende kunst, podiumkunsten) was het beeld vooral stabiel (Van den Broek et al. 2022). Beide typen tellingen geven een daling in het bezoek ten tijde van corona te zien, daarna keerde het publiek weer (grotendeels) terug (Roosblad en Knol 2022).

In 2022 doet ruim de helft van de Nederlanders (53%) van 4 jaar en ouder één keer per week of vaker aan sport. Een vijfde van hen doet aan een teamsport. Nederland scoort internationaal gezien hoog qua sportdeelname (Eurobarometer 2022). Het percentage wekelijkse sportdeelname is sinds begin 2000 relatief stabiel over de tijd. Als we inzoomen op de recente jaren, blijkt dat een grote groep van 700.000 mensen (nog) niet is teruggekeerd in de sport na de coronamaatregelen. Volgens de CBS-normering zijn dit vooral mensen die geen hbo- of wo-opleiding hebben afgerond (NOC*NSF 2023). Ondanks de hoge sportdeelname voldoet minder dan de helft (44%) van de Nederlanders aan de beweegnorm en is dat aandeel de afgelopen jaren gedaald (RIVM 2023). Ook zitten inwoners van Nederland dagelijks veel, meer dan in andere landen van de EU, wat een gezondheidsrisico is (TNO 2024).

3.5 Combinatie- en participatiedruk

Meedoen op meerdere fronten kan zowel een lust als een last zijn. Onder de juiste omstandigheden kunnen verschillende activiteiten elkaar verrijken en bijdragen aan het individueel welzijn. Zo gaat weinig of geen participatie samen met een verlaagd welzijn (zie bv. De Roos en De Boer 2023). Tegelijkertijd kan de combinatie van verschillende participatievormen knellen omdat tijd, energie en aandacht eindig zijn. Met name de combinatie (voltijds) werk en de zorg voor kinderen en/of intensieve mantelzorg komt vaak met een prijs; het verlaagt de vrije tijd, de deelname aan andere participatievormen en/of het welzijn (zie bv. Hardus et al. nog te verschijnen). Voldoende vrije tijd en een goede werk-privébalans zijn belangrijke voorwaarden voor de duurzame inzetbaarheid van burgers (zie bv. de *sustainable development goals*; VN 2015). Werknemers met een disbalans tussen werk en privé missen of verwaarlozen bijvoorbeeld familie- of gezinsactiviteiten door hun werk. Ook het omgekeerde kan het geval zijn: dat activiteiten met of zorg voor familie of gezin ten koste gaan van het werk.

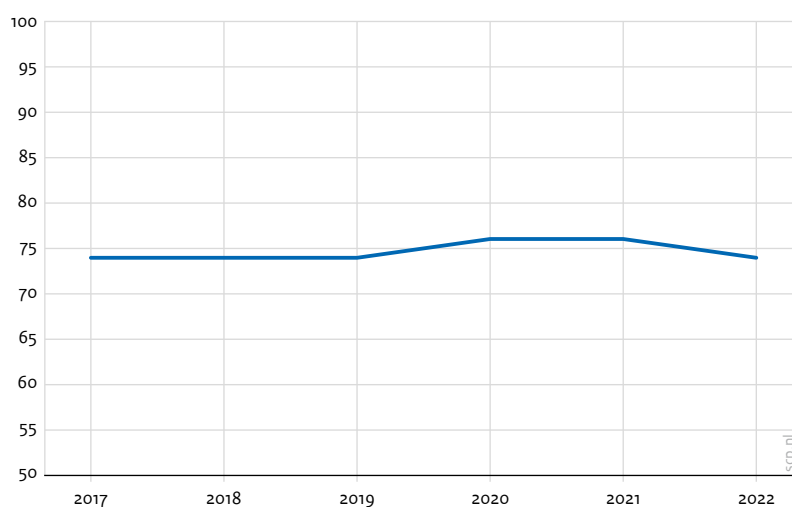
Nederlanders relatief tevreden over de vrije tijd; klein deel ervaart disbalans tussen werk en privé

Nederlanders horen tot de Europese voorhoede wat betreft de tevredenheid met de vrije tijd, aldus wat oudere cijfers, uit 2018 (CBS 2023c). In 2022 is het overgrote deel van de Nederlanders (74%) tevreden over de hoeveelheid vrije tijd die ze hebben. Een klein deel (7%) geeft expliciet aan ontevreden te zijn over de vrije tijd die ze hebben. Ook als we specifiek inzoomen op de werkende Nederlanders, is het beeld rooskleurig. Er is geen enkel EU-land met zo'n klein aandeel dat een disbalans tussen werk en privé ervaart als in Nederland (CBS 2023c). Het overgrote deel van de werknemers (ruim 92%) ervaart in 2022 nooit of hooguit een enkele keer een disbalans op dit vlak. Slechts 7% van de werkenden vindt dat werk en privé niet goed in balans zijn. De arbeidsduur in Nederland behoort per week tot laagste van de EU (CBS 2023c), en het lijkt voor de hand te liggen dat dit een belangrijke oorzaak is van de grote tevredenheid met de balans tussen werk en privé.

Afgelopen vijf jaar stabiel hoge tevredenheid met vrije tijd en beperkte ervaren disbalans tussen werk en privé

De grote tevredenheid met de vrije tijd tekent de afgelopen vijf jaar. In die periode – en ook als we tien jaar terugkijken – schommelt het aandeel dat hiermee tevreden is zo rond de 75% (figuur 3.7; CBS 2023e). Ook het kleine deel van de werkenden dat een disbalans ervaart tussen werk en privé is vrij stabiel. Afgezien van enkele schommelingen ligt het percentage met zo'n disbalans door de jaren heen op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van 2017 (CBS 2023e).

Figuur 3.7 Tevredenheid met vrije tijd, bevolking 18 jaar en ouder, 2017-2022 (in procenten)^a



a Percentage van de bevolking dat tevreden is met de hoeveelheid vrijetijd en een score van 7 tot en met 10 geeft als antwoord op de vraag 'Kunt u op een schaal van 1 tot en met 10 aangeven in welke mate u tevreden bent met de hoeveelheid vrije tijd die u heeft? Een 1 staat voor volledig ontevreden en 10 voor volledig tevreden.'

Bron: CBS (SocSam'17-'22)

Werkdruk onder werkenden daalt maar aandeel met burn-outklachten groeit al sinds 2014

Positief is ook dat de werkdruk die werkenden ervaren de afgelopen vijf jaar is afgenomen (figuur B3.4). In 2022 geeft 31% van de werkenden aan erg snel te moeten werken, 42% moet heel veel werk doen en 27% extra hard werken. Deze percentages lagen in 2017 nog op respectievelijk 37%, 46% en 32% (zie figuur B3.3 in de bijlage). Het percentage werknemers dat het werk als moeilijk ervaart, is over de jaren heen vrij constant en is in 2022 76% (Van den Heuvel et al. 2023). Ook is het deel van de werknemers dat verzuimde door werkdruk de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven (6-7%).

Hoewel de werkdruk dus afnam, is het aandeel werknemers met burn-outklachten (psychische vermoeidheid door het werk) de afgelopen vijf jaar juist gestegen, na een tijdelijke daling in de coronaperiode. In 2022 bedraagt het aandeel werknemers met burn-outklachten 20%, tegen 16% in 2017 (zie figuur B3.4). Deze trend van toenemende psychische vermoeidheidsklachten is er al sinds 2014 (CBS 2023e). In 2022 zegt een op de vijf werknemers zich enkele keren per maand of vaker psychisch

vermoeid te voelen door het werk (CBS 2023e). Het meest genoemd (34%) is zich vaker dan eens per maand na het einde van een werkdag leeg voelen, gevolgd door zich moe voelen bij het opstaan en geconfronteerd worden met het werk (23%).

Er zijn, voor zover wij weten, geen recente cijfers over de mate van uitputting of gejaagdheid onder de hele bevolking, dus inclusief niet-werkenden. Wel bleek in ouder onderzoek (uit 2016) dat 36% van de Nederlanders zich in de afgelopen week op ten minste één dag opgejaagd voelde. Ook had 54% weleens het gevoel het ‘te druk’ te hebben (Roeters 2018).

Weinig bekend over sociaal-economische verschillen in ervaren druk

Mensen die alleen de basisschool of vmbo afrondden zijn vaker dan gemiddeld tevreden met hun hoeveelheid vrije tijd, terwijl mbo'ers hier het minst tevreden over zijn (CBS 2023c). Er is niet veel bekend over verschillen tussen inkomensgroepen in de waardering van de vrije tijd of de ervaren disbalans tussen werk en privé. Voltijds werken – dat positief samenhangt met inkomen – vergroot de kans op een disbalans (CBS 2021, 2022b). Ouder onderzoek liet zien dat hbo-/wo-opgeleiden meer tijdsdruk ervaren dan mensen met een andere opleiding (Roeters 2018).

Hoewel er geen verschil is tussen mannen en vrouwen in hun tevredenheid over de vrije tijd, ervaren mannen wat vaker dan vrouwen een disbalans tussen werk en privé. Tegelijkertijd ervaren moeders die voltijds werken vaker een disbalans tussen werk en privé dan voltijds werkende vaders. Vrouwen ervaren ook vaker werkdruk en psychische vermoeidheid (Van den Heuvel et al. 2023; Van Veen et al. 2023). In het bijzonder hebben veel jonge werkende vrouwen burn-outklachten (29%) en dit is de afgelopen periode toegenomen. Maar ook onder jonge mannen stijgt het aandeel met dit soort klachten: in 2022 ervoer 23% van hen burn-outklachten (Van Veen et al. 2023).

Jongeren in Nederland behoren tot de gelukkigste van Europa (WHO 2020). De laatste jaren zijn er echter signalen dat het minder goed gaat met hun mentale welbevinden (Kleinjan et al. 2020). Zo verdriedubbelde onder jongeren op de basisschool en in het voortgezet onderwijs in de afgelopen twintig jaar de ervaren druk door schoolwerk (Boer et al. 2022). Dit is zorgwekkend, aangezien druk door schoolwerk sterk samenhangt met mentale problemen (Kleinjan et al. 2020). Daarnaast ervaren veel jongeren en jongvolwassenen prestatiedruk; een druk die lijkt toe te nemen (RIVM 2019). Die druk komt zowel door verwachtingen van anderen als van henzelf (Kloosterman et al. 2021).

3.6 Tot slot: we doen al veel en de ruimte voor meer participatie is beperkt

Nederlanders participeren veel op verschillende fronten. Het aandeel met betaald werk, dat werk-gerelateerde scholing volgt of vrijwilligerswerk doet behoort tot de hoogste in Europa. Daarnaast zorgt een deel, maar niet meer dan gemiddeld in de EU, voor naasten. Het aandeel mensen met betaald werk is de laatste jaren bovendien verder toegenomen. Hier staat tegenover dat Nederlanders gemiddeld de kortste werkweek hebben van Europa. Dit draagt er waarschijnlijk aan bij dat een groot deel tevreden is met de vrije tijd en privé-werk prima kan balanceren. De werkdruk is de afgelopen jaren afgenomen. Hoewel het beeld dus gunstig is, zien we ook dat het vrijwilligerswerk de afgelopen jaren is afgenomen en dat het leven lang ontwikkelen – ondanks beleidsinspanningen – min of meer gelijk is gebleven.

Er zijn grote verschillen tussen groepen als het gaat om brede participatie. De groepen met meer economische hulpbronnen – met name als het gaat om de behaalde opleiding – hebben vaker betaald werk, doen vaker aan een leven lang ontwikkelen en verrichten vaker vrijwilligerswerk. Dit is in lijn met eerder onderzoek dat liet zien dat zij op een gemiddelde dag participeren in een groter aantal activiteiten (Roeters 2018; De Roos en De Boer 2023). Die economische hulpbronnen zijn vaak een belangrijke voorwaarde voor verschillende vormen van participatie, en participatie kan vervolgens ook leiden tot het vergaren van hulpbronnen (Vrooman et al. 2023). Door activiteiten te ondernemen ontmoeten mensen bijvoorbeeld anderen, verbetert hun gezondheid of doen zij meer kennis op.

De ongelijkheden in participatie versterken zo structurele sociale ongelijkheden. In die zin kan een gelijkere toegang tot participatie, en waar nodig ondersteuning daarbij, eraan bijdragen dat zowel de lusten (hulpbronnen) als de lasten (stress, burn-out) die met participatie gepaard gaan gelijkler over de Nederlandse bevolking verdeeld worden. Het vergroten van kansengelijkheid staat voornamelijk op het netvlies in het onderwijs, maar speelt zich ook af in de latere levensloop (zie ook Huijnk et al. 2023). De Europese Commissie benoemde de ongelijke toegang tot een leven lang ontwikkelen als aandachtspunt voor Nederland (EC 2022).

Hoe realistisch is het dat er steeds meer een beroep gedaan op burgers op het gebied van werken, zorgen en leren? Het vele onderzoek naar de toenemende arbeidsmarktkrapte en het zorgtekort laat zien dat er geen simpele en eenduidige oplossingen zijn. Er lijkt bijvoorbeeld nog wel wat rek te zitten in het vergroten van het arbeidsaanbod (zie bv. Stigter en Wiltthagen 2022), maar die is begrensd (zie bv. Volkerink et al. 2024) en komt ook met een prijs. Ondanks de gemiddelde daling van de werkdruk, is het aantal werkenden met werkgerelateerde psychische klachten de afgelopen jaren verder toegenomen en niet in de laatste plaats bij jongeren. Ook al zien en erkennen veel organisaties de hoge werkdruk van medewerkers als een groot knelpunt; veel van hen worstelen met een goede aanpak van het probleem (Van Echtelt et al. 2023).

Daarnaast is er een afriil tussen verschillende vormen van participatie (bv. tussen zorgen en werken) en tussen de collectieve behoefte aan méér participatie en de individuele behoefte aan vrije tijd (zie ook Hardus et al. nog te verschijnen). Ook ervaren burgers zelf – in tegenstelling tot de maatschappelijke/ beleidsmatige behoefte – geen toenemend gevoel van urgentie als het gaat om een (nog) grotere deelname aan een leven lang ontwikkelen (SER en TNO 2022). En waar de overheid steeds meer nadruk legt op hulp uit het netwerk, zien we dat burgers vinden dat de zorg voor mensen met gezondheidsproblemen meer een taak voor de overheid is dan voor burgers (zie hoofdstuk 8). Ruimte lijkt er juist te liggen bij de groeiende groep vitale ouderen (Van Campen et al. 2024). Investeren in hun participatie, bijvoorbeeld op het vlak van zorg en vrijwilligerswerk, komt niet alleen ten goede aan de samenleving, maar ook aan het welzijn van ouderen zelf.

Literatuur

- Bastiaansen, M. (2022). *Meaningful leisure and tourism experiences as catalysts of well-being* (oratie Tilburg University, 10 juni 2022).
- Berger, L. (2023). Onze onbetaalde zorgtaken zijn 215 miljard euro waard (oftewel: een kwart van het bbp). In: *De Correspondent*, 28 februari 2023.
- Boer, M., S. van Dorsselaer, M. de Looze, S. de Roos, H. Brons, R. van den Eijnden, K. Monshouwer, W. Huijnk, T. ter Bogt, W. Vollebergh en G. Stevens (2022). *HBC 2021. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk (2019). *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brakel, M. van den, W. Portegijs en B. Hermans (2020). *Emancipatiemonitor 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, W. Huijnk en E. Josten (2023). Meer meedoen aan het maatschappelijk leven. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 27-49). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, J. Iedema en J. de Haan (2024). *Investeren in vitale ouderen. Een verklaringsmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2021). *Bij wie zijn werk en privé vaak uit balans?* Geraadpleegd 1 februari 2024 via longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2021/bij-wie-zijn-werk-en-privé-vaak-uit-balans.
- CBS (2022a). *Leefstijl, preventief gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken 2014-2021*. Geraadpleegd 1 februari 2024 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83021NED/table?dl=63E56.
- CBS (2022b). *Emancipatiemonitor 2022*. Geraadpleegd 15 maart 2024 via longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2022.
- CBS (2023a). *Spanning op de arbeidsmarkt*. Geraadpleegd 12 september 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt.
- CBS (2023b). *Nederland digitaal steeds vaardiger*. Geraadpleegd 13 januari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/45/nederlanders-digitaal-steeds-vaardiger.
- CBS (2023c). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2023*. Geraadpleegd 1 februari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals-2023.
- CBS (2023d). *Vrijwilligerswerk 2022*. Geraadpleegd 1 februari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/vrijwilligerswerk-2022.
- CBS (2023e). *De arbeidsmarkt in cijfers. 2022*. Geraadpleegd 1 februari 2024 via longreads.cbs.nl/de-arbeidsmarkt-in-cijfers-2022/arbeidsomstandigheden.
- CBS (2023f). *Leven lang ontwikkelen; werkzame beroepsbevolking, bedrijfskenmerken*. Geraadpleegd 15 maart 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85316NED.
- CBS (2024). *Werkzame beroepsbevolking; arbeidsduur*. Geraadpleegd 1 februari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85275NED.
- Ebregt, J., E. Jongen en B. Scheer (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. In: *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4814, p. 478.
- EC (2022). *Landenrapportage Nederland: Werkdocument van de diensten van de commissie Landverslag 2022 – Nederland bij Aanbeveling voor een Aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland*. Brussel: Europese Commissie.
- Echtelt, P. van, L. Putman en M. de Voogd-Hamelink (red.) (2023). *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers – editie 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Elayan, S., V. Angelini, E. Buskens en A. de Boer (2024). The Economic Costs of Informal Care: Estimates from a National CrossSectional Survey in The Netherlands. In: *The European Journal of Health Economics* (doi.org/10.1007/s10198-023-01666-8).
- Eurobarometer (2022). *Sport and physical activity*. Geraadpleegd 15 maart 2024 via europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2668.
- Eurostat (2023). *Adult learning statistics*. Geraadpleegd 13 januari 2024 via ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult_learning_statistics.

- Eurostat (2024). *Employment – annual statistics*. Geraadpleegd 13 januari 2024 via ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics#Employment_in_2022_compared_with_the_EU_target.
- Heuvel, S. van den, L. Fernandez Beiro en L. van Dam (2023). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2022. Resultaten in vogelvlucht*. Leiden/Heerlen: TNO/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Huijnk, W., D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.) (2023). *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Josten, E.J., E. Verbakel en A.H. de Boer (2024). A longitudinal study on the consequences of the take-up of informal care on work hours, labour market exit and workplace absenteeism due to illness. In: *Ageing & Society*, jg. 44, nr. 3, p. 495-518 (doi.org/10.1017/S0144686X22000204).
- Kleinjan, M., I. Pieper, G. Stevens, N. van de Klundert, M. Rombouts, M. Boer en J. Lammers (2020). *Geluk onder druk. Onderzoek naar het mentaal welbevinden van jongeren in Nederland*. Utrecht: Trimbos-instituut/Stichting Alexander/Universiteit Utrecht.
- Klerk, M. de, A. de Boer en I. Plaisier (2021). Determinants of informal care-giving in various social relationships in the Netherlands. In: *Health and Social Care in the community*, nr. 1, jg. 29, p. 1779-1788.
- Kloosterman, R., M. Akkermans, M. Tummers-van der Aa en M. Wingen (2021). *Welzijn en stress bij jongeren in coronatijd*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Kooiker, S., A. de Jong, D. Verbeek-Oudijk en A. de Boer (2019). *Toekomstverkenning voor mantelzorg aan ouderen in 2040*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koopmans, L., J. Thielecke en E. de Geit (2023). *Lange termijn effecten van leven lang ontwikkelen (LLO)*. Leiden: TNO.
- Künn-Nelen, H., S. Abbink, S. Baumann, S. van Elferen en D. Fouarge (2022). *Leven lang ontwikkelen in Nederland*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- NLvoorelkaar (2022). *Trends Vrijwillige Inzet 2022* (ebook).
- NOC*NSF (2023). *Zo sport Nederland. Belangrijkste trends en ontwikkelingen in sportdeelname 2022*. Arnhem: NOC*NSF.
- Pouwels, B. (2022). Neemt een leven lang ontwikkelen onder werkenden toe? In: B. Pouwels en E. Josten (red.), *Wel- en niet-werkenden. Arbeidsmarkt in kaart: editie 3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Quashie, N., M. Wagner, E. Verbakel en C. Deindl (2022). Socioeconomic differences in informal caregiving in Europe. In: *European Journal of Ageing*, jg. 19, nr. p. 621-632.
- RIVM (2019). *Mentale gezondheid van jongeren: enkele cijfers en ervaringen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2023). *Factsheet Kernindicatoren Sport en Bewegen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Roeters, A. (2018). *Alle ballen in de lucht. Tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met kwaliteit van leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A. (2019). *Zorg voor het huishouden en anderen*. In: *Een week in kaart: Editie 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 15 maart 2024 via digitaal.scp.nl/eenweekinkaart2/zorg-voor-het-huishouden-en-anderen.
- Roeters, A. en A. de Boer (2021). De zorg voor kinderen en ouderen kent meer parallellen dan we denken. In: *Sociale Vraagstukken*, 22 oktober 2021.
- Roeters, A., A. de Boer, W. Portegijs, R. Maslowski, J. Omlo, A. Smit en I. Koper (2021). *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roos, S. de en A. de Boer (2023). *Meer meedoen is niet per se goed voor jongeren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roosblad, S. en J. Knol (2022). *Cultuurmonitor. Jaarrapportage 2022*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- RVS (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- SER (2023a). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2023b). *Leven lang ontwikkelen. Structurele verankering in de samenleving*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2024). *Visie: Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- SER/TNO (2022). *Monitor leercultuur*. Geraadpleegd 15 maart 2024 via publicaties.ser.nl/monitor_leercultuur.
- Stigter, A. en T. Wilthagen (2022). *Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog*. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4809S, p. 204-207.
- TNO (2024). *Factsheet Zitten tijdens werk 2023*. Hoofddorp: TNO.
- Veen, M. van, D. Bruel, L. Bouwens, N. Held en M. Soeter (2023). *Burn-outklachten onder jonge werknemers. Een groeiend probleem?* Hoofddorp: TNO.
- Verbakel, E. (2015). Mantelzorgers in Europa. De rol van betaalde arbeid, generositeit van de gezondheidszorg en nationale normen omtrent zorggedrag. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 31, nr. 4, p. 468-490.
- Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.) (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vliek, M., A. Merens en R. Reichling (2023). *Doe je mee?! Perspectieven op 'zinnvolle' participatie. Deel 1: Ouders en kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Volkerink, M., F. van Moock en M. van Rooij (2024). *Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?* Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- VN (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: Verenigde Naties.
- Vos, E., K. Proper, H. Hilderink, A. van der Beek en S. de Bruin (2021). *Werkende mantelzorgers van ouderen; verkenning van hun toekomst en hun ondersteuningsbehoeften*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WHO (2020). *Spotlight and adolescent health and well-being. Findings from the 2017/2018 Health-Behaviour in School-Aged Children (HBSC) survey in Europe and Canada. International report, volume 1: key findings*. Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.

4 Sociale samenhang

Lotte Vermeij, Joris Broere en Jan Dirk Vlasblom

Dat de verhoudingen tussen mensen in een samenleving van grote waarde zijn, blijkt uit talloze onderzoeken. In landen en regio's waar mensen bijvoorbeeld veel vertrouwen in anderen hebben en veel vrijwilligerswerk doen, leven mensen in een grotere welvaart en een betere gezondheid dan waar dat minder het geval is (Beugelsdijk en Van Schaik 2005; Bjørnskov 2012; Zoorob en Salemi 2017). Ook is er minder criminaliteit en zijn mensen meer bereid tot verduurzaming (Akçomak en Ter Weel 2012; Kalkbrenner en Roosen 2016; Tam en Chan 2018). Het belang van sociale samenhang wordt dan ook regelmatig benadrukt, maar vaak met een zorgelijke blik, omdat deze onder druk zou staan door ontwikkelingen als individualisering en toegenomen diversiteit. Hoe mensen de sociale samenhang ervaren, hangt echter ook af van de ideaalbeelden die zij hierbij hebben (De Bakker et al. 2023).

Het bevorderen van sociale samenhang maakt onderdeel uit van verschillende beleidsterreinen (Vermeij en Vonk 2023). Zo is sociale samenhang aan de orde in gemeentebestuur gericht op het verbeteren van leefbaarheid in buurten en dorpen. Gedachten hierachter zijn dat de ontmoetingen tussen bewoners (groepen) maatschappelijke spanningen kunnen helpen voorkomen, sociale controle kunnen versterken en eraan kunnen bijdragen dat kwetsbare bewoners zelfstandig kunnen blijven wonen (Britt et al. 2022; Kullberg et al. 2021; RVS en Cra 2022). Sociale samenhang speelt ook bij het tegengaan van discriminatie. Op dit punt hebben gemeenten eveneens een taak (Kros et al. 2022), maar werkgevers zeker ook (Thijssen 2023). In het onderwijs moet het burgerschapsonderwijs jonge mensen voorbereiden op het leven in de diverse samenleving (Vogels et al. 2021).

In dit hoofdstuk bekijken we de sociale samenhang in Nederland aan de hand van zes indicatoren, die elk een ander aspect belichten. De eerste indicator is de binding die mensen ervaren met de Nederlandse samenleving. De verbondenheid die de mensen ervaren met een land, wordt vaak gezien als een basis voor de solidariteit die besloten ligt in de instituties van een land. Onderzoek laat dan ook zien dat gevoelens van nationale binding samenhangen met de bereidheid van mensen belasting te betalen en collectieve voorzieningen te steunen (Habibov et al. 2017; Johnston et al. 2010; Wenzel 2007; Wright en Reeskens 2013).

Het 'echte' samenleven doen mensen echter op hun werk, in de buurt, online en op tal van andere plekken waar zij anderen ontmoeten. Hoewel mensen op deze plekken veel verschillende mensen tegenkomen, zijn leefwerelden relatief gezien eenzijdig: de leefwerelden van verschillende groepen Nederlanders verschillen dus sterk van elkaar. De tweede indicator die we in dit hoofdstuk bekijken is de mate waarin de leefwerelden van Nederlanders met veel en weinig economische hulpbronnen eenzijdig zijn en dus van elkaar verschillen. De derde indicator is de sociale samenhang in de buurt. Behalve dat de buurt een plek is waar mensen elkaar ontmoeten, is het ook een plek waar verschillende maatschappelijke opgaven vorm krijgen, waaronder het aardgasvrij maken van woningen (Steenbekkers et al. 2021). De vierde indicator is het algemeen sociaal vertrouwen. Waar mensen elkaar (kunnen) vertrouwen, verloopt het sociaal verkeer op veel punten soepeler en met betere uitkomsten. Algemeen sociaal vertrouwen wordt vooral vaak als cruciaal gezien in samenlevingen waarin mensen dagelijks andere mensen treffen met zeer verschillende sociale achtergronden met wie ze geen relaties of verleden hebben (De Bakker et al. 2023; Portes en Vickstrom 2011). De vijfde indicator is de mate waarin mensen discriminatie ervaren. Discriminatie en andere vormen van uitsluiting komen op uiteenlopende plekken voor en spelen een belangrijke rol bij het voortbestaan van kansenongelijkheid.

Het meest nabij, tot slot, is het eigen netwerk. Het zijn doorgaans vooral familieleden die mantelzorg verlenen of helpen met de opvoeding van kinderen (De Boer et al. 2020; De Roos et al. 2021), maar ook hulp of advies van vrienden en kennissen kan veel verschil maken. Als zesde indicator bekijken we het sociaal kapitaal waarover mensen beschikken aan de hand van wat de anderen in hun netwerk voor hen kunnen betekenen.

4.1 Binding met Nederland en de Nederlanders

Over de vraag *wat* mensen binnen Nederland met elkaar verbindt, kunnen de gemoederen hoog oplopen, omdat meningen hierover verschillen en de discussie al snel mensen uitsluit (bv. Simonsen en Bonikowski 2020). Volgens een ‘etnische opvatting’ van nationale identiteit is het Nederlandschap afhankelijk van iemands afkomst of geboorteland en zijn bepaalde mensen hier dus bij geboorte van uitgesloten. Vanuit een ‘civiele opvatting’ is iemands gedrag en houding ten opzichte van de samenleving bepalend en hangt het er bijvoorbeeld van af of iemand Nederlands spreekt, zich aan de wet houdt of economisch bijdraagt. Hoewel deze opvatting als inclusiever beschouwd kan worden, gaat ook deze met uitsluiting gepaard. Het is immers niet voor iedereen mogelijk vloeiend Nederlands te leren spreken of betaald werk te verrichten.

Relevanter dan de vraag *wie* zich in welke mate Nederlander mag noemen, is de mate waarin mensen zichzelf met Nederland en Nederlanders verbonden voelen, juist als mensen hier verschillende ideaalbeelden bij hebben. Wanneer mensen zich verbonden voelen met een land, en het land dus belangrijk voor hen is, kan verwacht worden dat zij solidariteit ervaren met landgenoten en bereid zijn offers te brengen voor het land. De ervaren binding met een land sluit aan bij wat in de onderzoeksliteratuur wel wordt aangeduid als patriottisme (Mußotter 2023). Dit is niet hetzelfde als nationalisme, waarmee bedoeld wordt op opvattingen van superioriteit van het eigen land (Coenders et al. 2021).

Nederlanders ervaren gemiddelde binding met het land

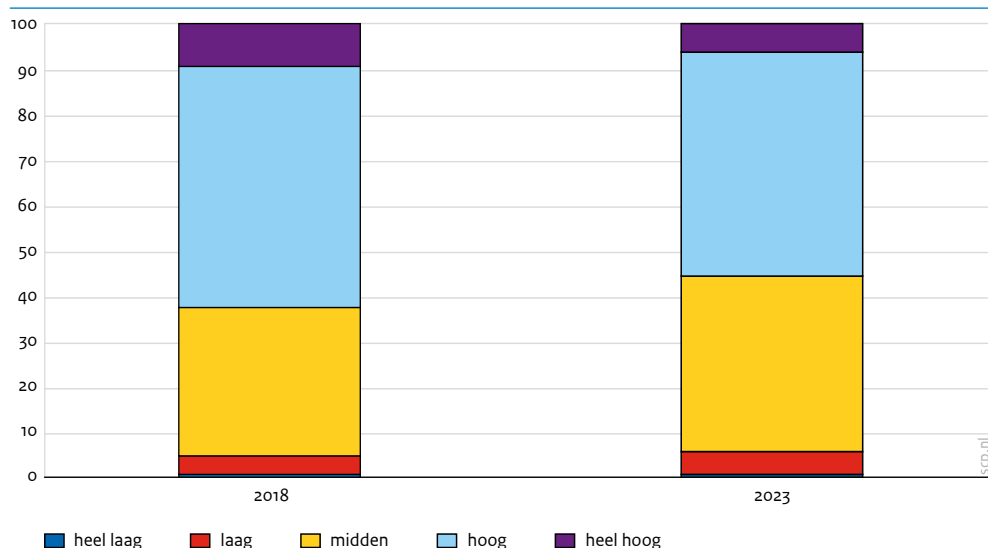
Net als in andere Noord- en West-Europese landen, vinden maar weinig Nederlanders dat afkomst en in Nederland geboren zijn onmisbare criteria zijn voor het Nederlandschap (Simonsen en Bonikowski 2020). Ook zien relatief weinig Nederlanders het land als superieur aan andere landen (Coenders et al. 2021). In de mate waarin Nederlanders zich verbonden voelen met hun land, neemt Nederland een middenpositie in. Nederlanders zijn gemiddeld trots op hun land en voelen zij zich gemiddeld sterk verbonden (Halman et al. 2022). Iets meer dan de helft van de Nederlanders zegt bereid te zijn voor het eigen land te vechten, waarmee we in Europa duidelijk onderdoen voor Scandinavische landen en Frankrijk, maar bijvoorbeeld hoger scoren dan Spanje en Italië. Hoewel hierbij ook andere zaken zullen meespelen, zoals ervaren dreiging, bevestigt dit de middenpositie van Nederland.

Binding met Nederland en Nederlanders stabiel

Om binding met Nederland en de Nederlanders te meten, legden we mensen tien stellingen voor. Deze stellingen omvatten zowel gevoelens van binding en thuishoren in Nederland, als de gevoelde verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de Nederlandse samenleving. Hoewel de vergelijking tussen 2018 en 2023 op het oog een lichte daling laat zien (figuur 4.1), is deze ontwikkeling statistisch niet significant. Wat hierbij meespeelt is dat ouderen meer binding ervaren dan jongere groepen en de vergrijzing de eventuele afname dus tempert.¹ Voor zover andere metingen beschikbaar zijn, laten deze ook zien dat de binding van Nederlanders met Nederland stabiel is, net als de binding van andere Europeanen met hun land (Halman et al. 2022).

¹ Als we 2018 en 2023 vergelijken terwijl we controleren voor leeftijd – met andere woorden, alsof de leeftijdsamenstelling niet veranderde – nam de binding wel iets af (niet getoond).

Figuur 4.1 Ontwikkeling in binding met Nederland en de Nederlanders, bevolking 18 jaar en ouder, 2018 en 2023 (in procenten)^a



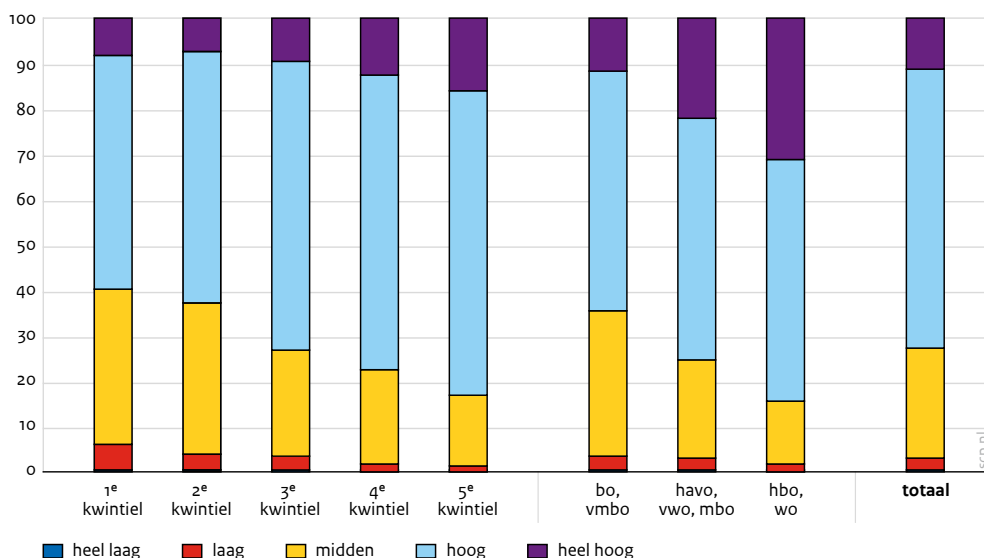
^a Gebaseerd op tien stellingen, waaronder 'Ik voel me thuis in Nederland', 'Ik voel me verbonden met Nederlanders' en 'Ik voel dat ik iets moet bijdragen aan Nederland' (zie voor overige items de bijlage, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie).

Bron: SCP (DAN'18/SCO'23)

Meer sociaal-economische hulpbronnen, meer binding met Nederland

Mensen met veel hulpbronnen voelen zich meer verbonden met Nederland dan mensen met minder hulpbronnen. Dit geldt zowel voor de hulpbronnen inkomen als opleiding (figuur 4.2). De richting van deze verschillen wijkt af van de verschillen die doorgaans gevonden worden als het gaat om nationalisme (Coenders en Scheepers 2003). Hoewel Nederlanders met veel hulpbronnen zich dus wat meer verbonden voelen met Nederland, ervaren zij Nederland minder vaak als superieur. Overigens zijn er binnen Nederland duidelijke verschillen. Bewoners van provincies aan de randen van het land, zoals Groningen, Zeeland en Limburg, voelen zich niet minder met Nederland verbonden dan andere Nederlanders, maar ervaren wel vaak dat er in de Randstad maar weinig waardering en respect is voor hun regio (Geurkink en Miltenburg 2023; Vermeij en Schyns 2019).

Figuur 4.2 Verschillen in binding met Nederland en Nederlanders, naar inkomen en opleiding, bevolking 16 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a



a Gebaseerd op tien stellingen, waaronder 'Ik voel me thuis in Nederland', 'Ik voel me verbonden met Nederlanders' en 'Ik voel dat ik iets moet bijdragen aan Nederland' (zie voor overige items de bijlage, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie).

Bron: SCP (SCO'23)

4.2 Eenzijdige leefwerelden

Er zijn vele oorzaken waardoor mensen in hun dagelijks leven omringd worden door mensen met wie zij meer gemeen hebben dan met de gemiddelde Nederlander. Zo zijn de leefwerelden nog altijd eenzijdig wanneer gekeken wordt naar herkomst (Klingeren et al. 2024). Wanneer eenzijdige leefwerelden samengaan met ongelijkheid, begeven mensen met weinig hulpbronnen en mensen met veel hulpbronnen zich veelal in gescheiden werelden. Dit gaat ten koste van kansengelijkheid en draagt bij aan het voortbestaan van maatschappelijke scheidslijnen (zie Vermeij en Thijssen 2024).

In vergelijking met andere landen leefwerelden van arm en rijk niet bijzonder sterk gescheiden

Hoewel een eenduidige vergelijking tussen landen onmogelijk is, geven verschillende studies samen wel een beeld. Zo behoren Scandinavische landen vaak tot de minst gesegregeerde landen en komt Nederland naar voren als een land waar de leefwerelden van sociaal-economische groepen wat minder dan gemiddeld van elkaar gescheiden zijn. Dit bleek zowel in de woonomgeving (Comandon en Veneri 2021; Haandrikman et al. 2021) als op het werk (Tomaskovic-Devey et al. 2020). Redenen hiervoor zijn de relatief lage inkomensongelijkheid en de lange traditie in beleid gericht op het bevorderen van gemengde wijken (Kullberg et al. 2021). Ook in het onderwijs zijn leerlingen met meer en minder welvarende ouders in Nederland niet bijzonder sterk van elkaar gescheiden, maar de scheiding tussen leerlingen naar schoolprestaties is dat wel (Gutiérrez et al. 2020; OESO 2019). Redenen hiervoor zijn de vroege selectie en de gesegregeerde manier waarop scholen zijn georganiseerd (Vogels et al. 2021).

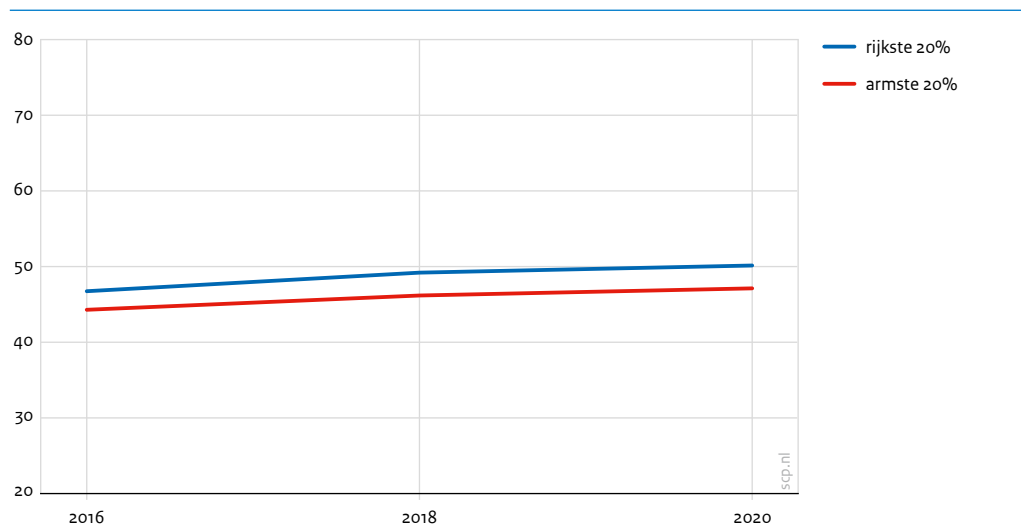
Leefwerelden werden wel eenzijdiger

We bekijken hier hoe eenzijdig de leefwerelden van mensen zijn in termen van financiële welvaart. In het algemeen komen mensen zowel in de buurt en op het werk als in de familie in aanraking met mensen die in welvaart meer op hen lijken dan de gemiddelde Nederlander, maar de mate waarin hun leefwerelden eenzijdig zijn verschilt. Onder mensen met weinig financiële welvaart hebben vooral mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding, alleenstaanden, vrouwen en ouderen een eenzijdige leefwereld.

Onder degenen met juist veel financiële welvaart hebben vooral degenen met een hbo-/wo-opleiding, ouders, mannen en ouderen een eenzijdige leefwereld (Vermeij en Thijssen 2024).

Tussen 2016 en 2020 werden zowel de leefwerelden van de minst welvarende als de leefwerelden van de meest welvarende Nederlanders iets eenzijdiger (figuur 4.3). De meest welvarende Nederlanders kwamen in hun dagelijks leven dus iets rijkere mensen tegen, de minst welvarende Nederlanders juist iets armere. Weinig welvarende Nederlanders kregen vooral minder welvarende burens en buurtgenoten. Deze ontwikkeling past binnen het beeld van een liberaliserende woningmarkt, waarbij het wijkbeleid tot een einde kwam en de rol van woningcorporaties werd ingeperkt (Hochstenbach 2023; Kullberg et al. 2021; Leidelmeijer en Frissen 2023; Van der Velden et al. 2018).

Figuur 4.3 Aandeel Nederlanders met een sociaal-economisch eenzijdige leefwereld, bevolking 30-59 jaar, 2016-2020 (in procenten)^a



a De leefwerelden van de minst en meest welvarende Nederlanders zijn in beeld gebracht op basis van registerdata over de personen met wie iemand in de buurt woont, bij dezelfde organisatie werkt en wie tot de (schoon)familie behoort. Voor al deze personen werd de (relatieve) financiële welvaart berekend, gebaseerd op de inkomens- en vermogenspositie van hun huishoudens. Een eenzijdige leefwereld betekent hier voor de 20% minst welvarende Nederlanders, dat hun leefwereld voor minimaal 60% bestaat uit de 40% minst welvarende Nederlanders. Voor de 20% meest welvarende Nederlanders betekent dit dat minimaal 60% van hun omgeving tot de 40% meest welvarende behoort.

Bron: CBS (microdatabestanden); SCP-berekening

De leefwerelden van de meest welvarende Nederlanders werden vooral in de noordelijke Randstad nog eenzijdiger dan zij al waren. De relatieve stijging van de waarde van woningen (CBS 2023) speelt hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol. Woningbezitters in deze regio worden hierdoor rijker en daarmee dus ook de burens, collega's en familieleden die in deze regio's wonen. Op de iets langere termijn betekent dit ook dat deze gebieden voor minder mensen toegankelijk worden en de verschillen dus kunnen toenemen.

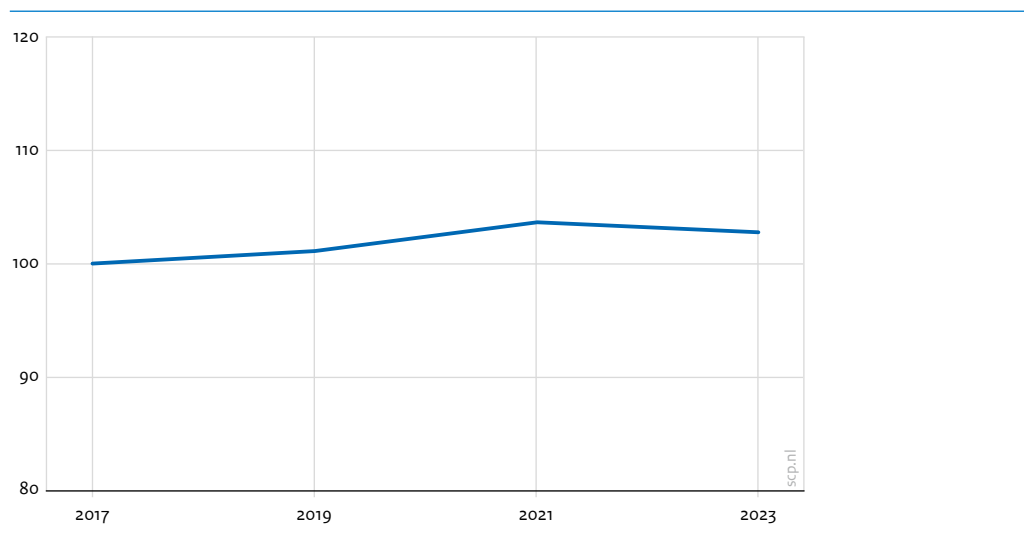
4.3 Sociale samenhang in de buurt

Voor veel mensen zijn de contacten die zij in de buurt hebben niet erg belangrijk. Slechts 37% heeft veel contact met andere buurtbewoners (Akkermans et al. 2024). Gemiddeld hechten mensen meer belang aan de mensen met wie zij werken of die zij ontmoeten bij een vrijetijdsbesteding (Vermeij en Vonk 2023). Met deze mensen ervaren zij ook meer gelijkens (Den Ridder et al. 2021). Toch is de ervaren sociale samenhang in de buurt wel belangrijk, onder andere omdat dit medebepalend is voor veel zaken die voor mensen wel van belang zijn, zoals veiligheid (Sampson et al. 1999).

Stabiel positief beeld

Over het algemeen zijn Nederlanders te spreken over de mensen met wie zij hun buurt delen. Driekwart (76%) vindt dat de mensen in de buurt op een prettige manier met elkaar omgaan, twee derde (64%) voelt zich thuis bij de mensen in de buurt (Akkermans et al. 2024). Al vele jaren zijn Nederlanders stabiel tevreden over hun buurt en de mensen die er wonen (Akkermans et al. 2024; Leidelmeijer en Mandemakers 2022; Stuart-Fox et al. 2022). Ook sinds 2017 deden zich geen opmerkelijke ontwikkelingen voor (figuur 4.4).

Figuur 4.4 Ontwikkeling in samenhang in de buurt, bevolking 15 jaar en ouder, 2017-2023 (index, 2017 = 100)^a



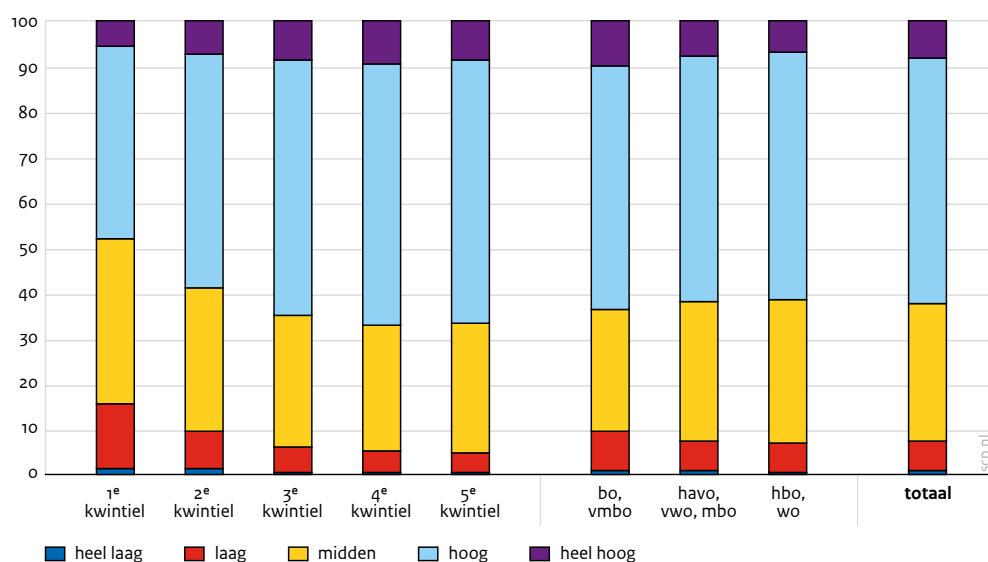
a Gebaseerd op acht stellingen, waaronder 'De mensen in de buurt gaan op een prettige manier met elkaar om' en 'Ik voel me thuis bij de mensen die in de buurt wonen' (zie voor overige items de bijlage, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie).

Bron: V&J/CBS (VM'17, '19, '21, '23)

Hogere inkomens hebben meer sociale samenhang in de buurt

In het algemeen zijn mensen met weinig hulpbronnen sterker aangewezen op de buurt dan mensen met veel hulpbronnen. Dit zien we onder andere terug in dat mensen die alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding afrondden een relatief groot deel van hun sociale netwerk in de buurt ontmoetten, terwijl voor mensen met een hbo-/wo-opleiding het werk een belangrijkere bron van sociale contacten is (Volker et al. 2014). Maar zij ervaren niet meer sociale samenhang in de buurt (figuur 4.5). Mensen met lage inkomens ervaren minder sociale samenhang in de buurt dan mensen met hoge inkomens (zie ook Den Ridder et al. 2021). Een reden voor deze verschillen is dat mensen met weinig hulpbronnen vaak wonen in buurten waar de leefbaarheid minder gunstig is (Leidelmeijer et al. 2022).

Figuur 4.5 Verschillen in sociale samenhang in de buurt, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2022/2023 (in procenten)^a



a Gebaseerd op vijf stellingen, waaronder 'De mensen in de buurt gaan op een prettige manier met elkaar om' en 'Ik voel me thuis bij de mensen die in de buurt wonen' (zie voor overige items de bijlage, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie).

Bron: SCP/CBS (NIB'22 en '23)

4.4 Algemeen sociaal vertrouwen

Algemeen sociaal vertrouwen wordt gezien als belangrijke graadmeter van een samenleving. Dit vertrouwen betekent dat mensen veronderstellen dat de andere persoon tot dezelfde 'morele eenheid' behoort en daarmee tot op zekere hoogte voorspelbaar is (Larsen 2013; Schiefer en Van der Noll 2017). Sociaal vertrouwen vergemakkelijkt het aangaan van sociale relaties (Coleman 1994; Chan et al. 2006), het uitwisselen van informatie en het oplossen van conflicten op een vreedzame manier. Omdat sociaal vertrouwen transacties makkelijker maakt (Fukuyama 1996), zijn bedrijven meer bereid tot samenwerking en handel. Ook kunnen gemakkelijker maatschappelijke initiatieven ontstaan en zorgt sociaal vertrouwen vaak voor vertrouwen in overheidsinstellingen en politieke processen, wat leidt tot politieke stabiliteit en effectief bestuur (Sønderskov en Dinesen 2016).

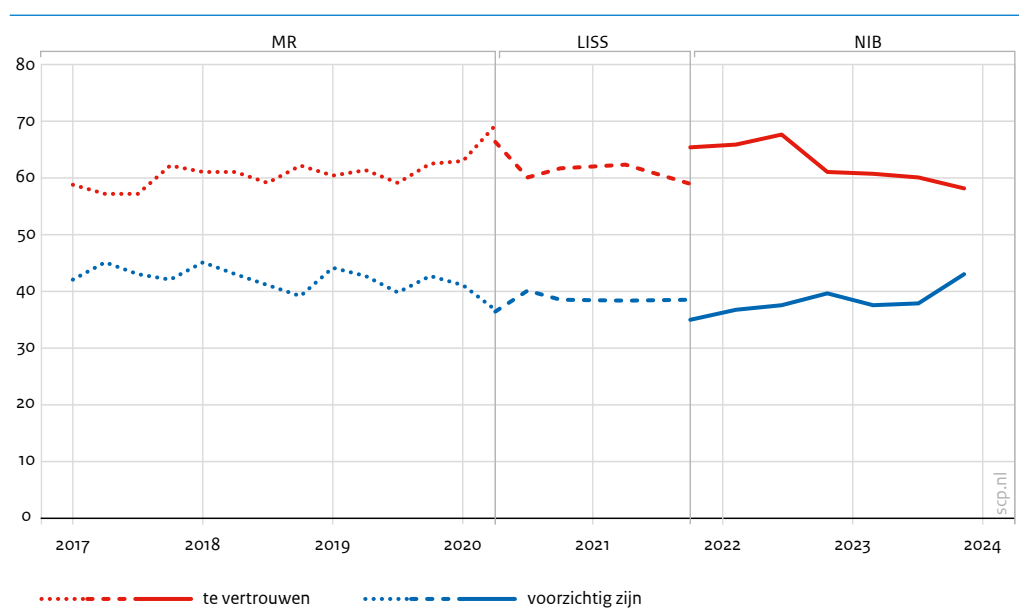
Nederlanders hebben meer vertrouwen in elkaar dan inwoners van meeste Europese landen

Internationaal gezien zijn er grote verschillen tussen landen in de mate van algemeen sociaal vertrouwen (Charron en Rothstein 2014; Bjørnskov 2007). Nederlanders hebben (gemiddeld) veel sociaal vertrouwen. Binnen Europa scoren alleen de Scandinavische landen en IJsland hoger (Halman et al. 2022). Een factor die hieraan bijdraagt is de sterke individualistische cultuur, waardoor mensen leren omgaan met een bredere en meer diverse groep mensen, terwijl vertrouwen in collectivistische samenlevingen vaak beperkt is tot nauwe sociale kringen (Fukuyama 1996). Ook instituties maken algemeen sociaal vertrouwen mogelijk, door bescherming van individuele rechten en sociale zekerheid te bieden en zo een context te scheppen waarin schending van vertrouwen gecorrigeerd wordt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de mate van algemeen sociaal vertrouwen positief samenhangt met economische groei, geluk, levensverwachting, gezondheid, kwaliteit van democratische instituties en inkomensgelijkheid (Charron en Rothstein 2014; Bjørnskov 2007).

Sociaal vertrouwen vertoont een stabiel beeld

Het algemeen sociaal vertrouwen wordt al sinds de jaren negentig gemeten en vertoont, ondanks kleine schommelingen, een redelijk stabiel beeld (Miltenburg et al. 2023). Ook de afgelopen jaren is dit het geval, zo toont figuur 4.6, die werd ontleend uit het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (Den Ridder et al. 2024). Sociaal vertrouwen werd hiervoor gemeten aan de hand van twee stellingen. Met de stelling 'over het algemeen zijn de meeste mensen wel te vertrouwen' stemde rond de 60% van de Nederlanders in. Ongeveer 40% was het eens met de stelling 'je kunt niet voorzichtig genoeg zijn in de omgang met mensen'. Het algemene beeld is dat zich alleen in het begin van de coronaperiode een kleine stijging voordeed, waarna het sociaal vertrouwen weer daalde tot het gebruikelijke niveau.

Figuur 4.6 Ontwikkeling in sociaal vertrouwen, bevolking 18 jaar en ouder, 2017-2023 (in procenten)^a



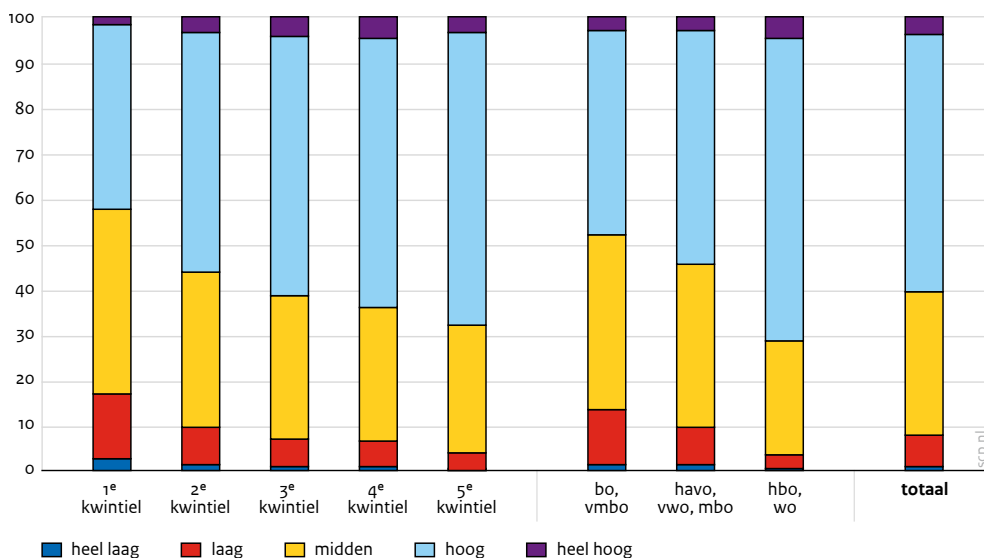
a Vermeld zijn percentages met de scores 4 en 5 op een schaal van 1 (zeer oneens/helemaal oneens) tot 5 (zeer eens/helemaal eens) in antwoord op de stellingen: 'Over het algemeen zijn de meeste mensen wel te vertrouwen' en 'Je kunt niet voorzichtig genoeg zijn in de omgang met mensen'. De lijnen verschillende lijntypen wijzen op verschillende wijzen van dataverzameling.

Bron: SCP (COB '17/'1-'21/'4); SCP/CBS (NIB '21, '22, '23)

Zowel opleiding als inkomen hangt sterk samen met sociaal vertrouwen

Mensen met veel hulpbronnen hebben duidelijk meer sociaal vertrouwen dan mensen met minder hulpbronnen. Vooral de relatie met opleiding is sterk (zie figuur 4.7) en wordt ook in andere landen gevonden, vooral in landen met sterke instituties (Charron en Rothstein 2014). Voor de grote ongelijkheid in het sociaal vertrouwen bestaan verschillende mogelijke verklaringen. Een deel van de verklaringen gaan over de baten van onderwijs. Zo zou onderwijs mensen leren om goede burgers te zijn en daarmee ook positieve verwachtingen scheppen over anderen in de samenleving. Door onderwijs zouden mensen bovendien beter geïnformeerd zijn, veel in aanraking komen met een diversiteit aan anderen en vaardigheden opdoen waarmee zij anderen kunnen beoordelen (Charron en Rothstein 2014; Knack en Zak 2003). Andere verklaringen wijzen op de betekenis van de lage sociale status en het stigma van mensen met weinig hulpbronnen (Brandt en Henry 2012). Andere mensen minder vertrouwen zou een psychologisch mechanisme kunnen zijn dat helpt om te gaan met een laag zelfbeeld (Henry 2009). Hierbij komt dat mensen met meer economische hulpbronnen deze kunnen inzetten om risico's te verkleinen (Brandt et al. 2015). Wie een hoog inkomen heeft, heeft bijvoorbeeld meer keuze op de woningmarkt en kan gaan wonen op een plek met weinig sociale problemen.

Figuur 4.7 Verschillen in sociaal vertrouwen, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2022/2023 (in procenten)^a



a Gebaseerd op vier items met betrekking tot de mate van vertrouwen in 'de mensen in uw buurt', 'collega's of studiegenoten', 'mensen die u voor het eerst ontmoet' en 'mensen die u alleen via internet kent' (zie bijlage voor de stellingen, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie).

Bron: SCP/CBS (NIB'22 en '23)

4.5 Ervaren discriminatie

In het streven naar gelijke kansen voor iedereen is het tegengaan van discriminatie en uitsluiting essentieel. Discriminatie heeft niet alleen grote nadelen voor de slachtoffers, maar ook grote maatschappelijke kosten (Andriessen et al. 2020). Discriminatie ontmoedigt mensen, en discriminatie op de arbeidsmarkt betekent dat mindere kandidaten de voorkeur krijgen boven betere kandidaten. Er zijn vele manieren waarop mensen worden achtergesteld bij anderen en vaak zijn deze manieren onzichtbaar of de uitkomst van praktijken die gewoon gevonden worden. Het is daarom plausibel dat het aantal mensen dat aangeeft zich gediscrimineerd te voelen een onderschatting geeft van de daadwerkelijke discriminatie die plaatsvindt.

Als mensen zich gediscrimineerd voelen, heeft dit meestal te maken met herkomst, huidskleur of nationaliteit (Andriessen et al. 2020). Terwijl 11% van de Nederlanders een aantal jaren geleden aangaf discriminatie ervaren te hebben, was dit veel vaker het geval onder Marokkaanse Nederlanders (36%), Caribische Nederlanders (33%), Surinaamse Nederlanders (30%) en Turkse Nederlanders (27%). Ook discriminatie op basis van gender, leeftijd, seksuele voorkeur en (psychische) beperking komt regelmatig voor (Andriessen et al. 2020; Akkermans et al. 2024).

Niet duidelijk of in Nederland meer gediscrimineerd wordt

Over de vraag of discriminatie in Nederland vaak voorkomt, bieden de enquêtecijfers geen gunstig beeld. In een gemiddeld EU-land ervaart 15% van de volwassen inwoners die in het buitenland geboren zijn discriminatie; in Nederland is dit 19%. Alleen in Frankrijk en Italië ligt dit hoger. In de leeftijdsgroep 15-34 jaar is het aandeel dat discriminatie ervaart nog duidelijk hoger. Van degenen die zelf in Nederland geboren zijn, maar wiens ouder(s) buiten Nederland geboren is of zijn, ervaart 36% discriminatie. Het EU-gemiddelde is 21% (OESO en EC 2023). Ook in een wat oudere studie bleken Nederlanders met een migratieachtergrond duidelijk meer discriminatie te ervaren dan de inwoners van andere landen met eenzelfde achtergrond (FRA 2017). In een andere wat oudere studie bevond Nederland zich in de middenmoot als het ging om discriminatie-ervaringen en bleken Nederlanders erg

discriminatiebewust. Alleen in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden gaven meer mensen aan dat zij zagen dat verschillende groepen minderheden gediscrimineerd worden in hun land (Den Ridder et al. 2017). Dit laatste roept wel de vraag op of er in Nederland meer dan gemiddeld wordt gediscrimineerd, of dat Nederlanders zich alleen maar bewuster zijn van discriminatie.

Hoewel daadwerkelijke discriminatie veel moeilijker te meten en te vergelijken is, bestaan er een flink aantal veldexperimenten waarbij de reacties van daadwerkelijke werkgevers op sollicitaties werd geregistreerd. In een aantal studies werden meerdere van deze experimenten samengenomen, waarbij ook verschillen tussen landen in beeld komen. De studies tonen hardnekkige discriminatie op de arbeidsmarkt, maar afgaand op deze studies kan niet worden geconcludeerd dat werkgevers in Nederland meer discrimineren dan in andere landen. In drie studies kwam Frankrijk naar voren als land waar werkgevers sollicitanten met een migratieachtergrond meer dan gemiddeld discrimineren (Quillian et al. 2019; Quillian en Lee 2023; Thijssen et al. 2022). Uit een vierde studie bleek dat gesluierde moslimvrouwen meer gediscrimineerd worden in Nederland en Duitsland dan in Spanje (Fernández-Reino et al. 2023).

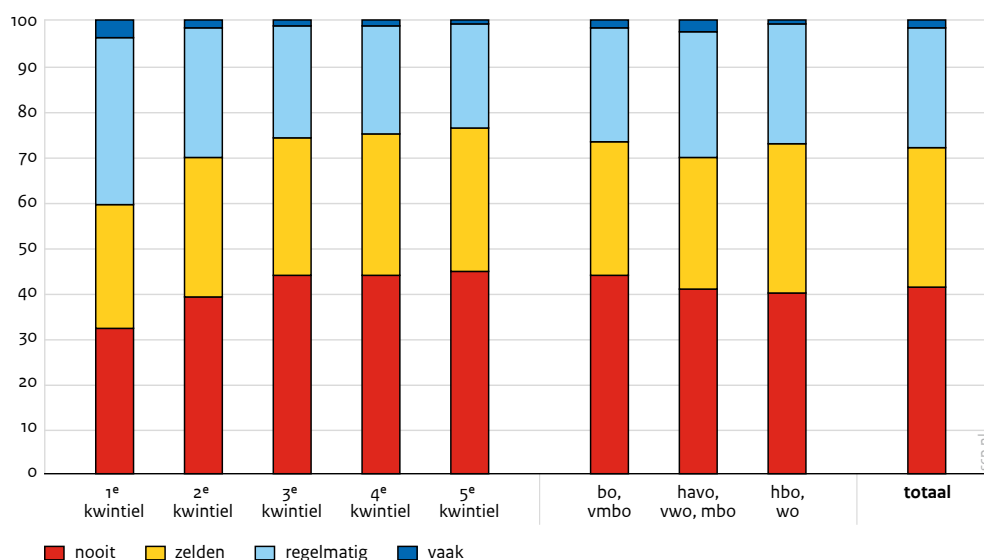
Discriminatie lijkt niet af te nemen

Wegens beperkingen in langlopende dataverzamelingen op het gebied van discriminatie, tasten we grotendeels in het duister over de ontwikkeling in de laatste jaren. Het is wel bekend dat het aantal meldingen bij de politie toenam tussen 2019 en 2022. Dit zou echter eveneens kunnen wijzen op een grotere meldingsbereidheid, waar beleidsinspanningen ook op gericht zijn. Bij de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en andere instanties was het patroon door omstandigheden grilliger. In een studie over eerdere jaren (2013-2018) bleef het aandeel mensen dat zich gediscrimineerd voelde gelijk, al nam het aandeel mensen dat zich gediscrimineerd voelde wegens een beperking en geslacht wat toe (Andriessen et al. 2020). In een eerder aangehaalde studie naar discriminatie naar herkomst op de arbeidsmarkt kwam naar voren dat discriminatie in Nederland niet alleen niet afnam, zoals in andere landen, maar juist toenam (Quillian en Lee 2023). Hierbij moet wel bedacht worden dat deze bevinding is gebaseerd op vijftien Nederlandse veldexperimenten, die plaatsvonden in de jaren 1970-2020, met een zwaartepunt in het decennium vanaf 2010. Hoewel we dus geen zicht hebben op de meest recente ontwikkelingen, is er weinig aanleiding om te denken dat discriminatie minder wordt.

Nederlanders met meer hulpbronnen ervaren iets minder vaak discriminatie

Om groepen binnen Nederland te vergelijken, legden we mensen zeven instanties voor met de vraag in hoeverre zij zich door deze instanties weleens gediscrimineerd voelden (figuur 4.8). Mensen met een laag inkomen ervaren duidelijk meer discriminatie dan mensen met een gemiddeld of hoog inkomen. Voor een deel wordt dit verschil verklaard doordat zich in de laagste inkomensgroep veel mensen bevinden die jong zijn en/of een migratieachtergrond hebben. Beide groepen voelen zich meer dan gemiddeld vaak gediscrimineerd (zie de bijlage bij dit hoofdstuk, te raadplegen via www.scp.nl bij deze publicatie). Tussen de opleidingsgroepen zien we geen verschil, maar ook dit heeft te maken met de leeftijdsopbouw. Onder de mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding bevinden zich relatief veel ouderen en zij voelen zich minder vaak gediscrimineerd. Als we mensen vergelijken alsof zij overeenkomen in gender, huishoudenssamenstelling en leeftijd, blijkt dat zij zich wel degelijk iets vaker gediscrimineerd voelen dan mensen met een hbo-/wo-opleiding (zie bijlage).

Figuur 4.8 Verschillen in ervaren discriminatie, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2022/2023 (in procenten)^a



a Score op basis van zeven items over de ervaren discriminatie door 'mensen die u tegenkomt in het dagelijkse leven', 'de gemeente of overheid', 'de politie', leraren of onderwijsinstellingen', 'werkgevers', 'makelaars, woningcorporaties of andere verhuurders of 'de huisarts, ziekenhuis of andere zorginstelling'.

Bron: SCP/CBS (NIB'22 en '23)

4.6 Sociaal kapitaal

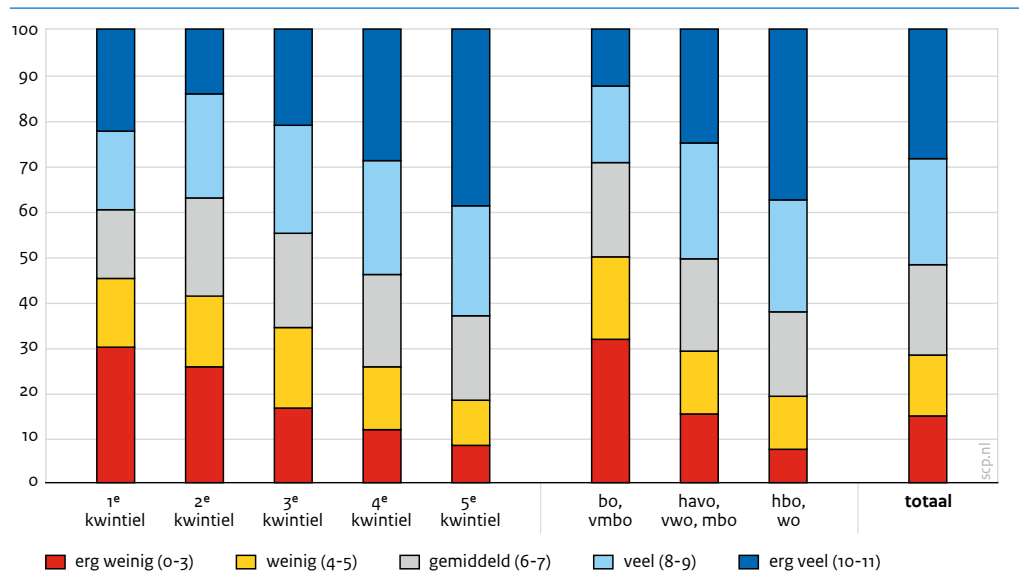
Sociaal kapitaal bestaat uit de voordelen die mensen verkrijgen uit hun relaties met andere mensen (Vrooman et al. 2023). Vrienden, familie of kennissen kunnen bijvoorbeeld financiële steun bieden, praktische hulp of informatie en advies. Ook bieden mensen elkaar emotionele steun en erkenning. Wanneer de overheid met haar beleid uitgaat van zelf- en samenredzaamheid, doet zij aannames over de hulp en steun die mensen uit hun sociale netwerk kunnen krijgen (zie hoofdstuk 8).

Het is daarbij goed te bedenken dat sociaal kapitaal ongelijk verdeeld is en dat deze ongelijke verdeling niet losstaat van economisch kapitaal. Sociaal kapitaal kan helpen bij het opbouwen van economisch kapitaal, bijvoorbeeld doordat familie kan adviseren bij het volgen van een opleiding of relaties toegang kunnen bieden tot een goede baan. Omgekeerd kan economisch kapitaal ook bijdragen aan sociaal kapitaal, bijvoorbeeld doordat economische hulpbronnen het makkelijker maken vrienden en kennissen thuis te ontvangen en activiteiten te ondernemen (zie hoofdstuk 3).

Wie meer economische hulpbronnen heeft, heeft vaak ook meer sociale hulpbronnen

We brengen hier sociaal kapitaal in beeld aan de hand van de hulp en hulpbronnen die mensen kunnen verkrijgen via hun persoonlijke netwerk. Op basis van deze gegevens kunnen we geen vergelijking maken tussen landen en ook geen ontwikkeling in de tijd bekijken, maar krijgen we wel zicht op ongelijkheden tussen groepen. Zowel naar inkomen als naar opleiding zijn er grote verschillen in het sociaal kapitaal dat mensen tot hun beschikking hebben (figuur 4.9). Zo zien we dat 55% van de mensen in het eerste inkomenskwintiel via het eigen netwerk over de helft van de hulpbronnen kan beschikken, tegenover 82% van de mensen in het hoogste inkomenskwintiel. 30% van degenen met de laagste inkomens beschikt zelfs over erg weinig sociaal kapitaal, tegenover 8% van degenen met de hoogste inkomens. Voor behaalde opleiding zien we vergelijkbaar grote verschillen. Deze verschillen komen voort uit de gescheiden netwerken en leefwerelden waarin mensen met verschillende opleidingen en inkomens zich begeven (zie § 4.2).

Figuur 4.9 Verschillen in hulpbronnen uit iemands sociale netwerk, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2021/2022 (in procenten)^a



^a Score op basis van elf items over de hulpbronnen waartoe iemand toegang kan hebben via familie, vrienden en kennissen, waaronder advies als iemand ontevreden is over een huisarts, een logeeraadres als dat nodig is en het lenen van geld.

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

4.7 Tot slot: sterke sociale samenhang, maar toenemende afstand tussen groepen

Als mensen het hebben over de Nederlandse samenleving, is dat vaak met een zorgelijke toon (Miltenburg et al. 2023). Al sinds de jaren zeventig is een ruime meerderheid van mening dat de normen en waarden in Nederland achteruitgaan. De afgelopen jaren zien veel mensen daarbij verslechterde omgangsvormen en een verharding van de toon in het maatschappelijk debat. Maar zij hebben het dan wel over het Nederland dat zich bevindt buiten hun eigen kring. Over de omgang in hun eigen omgeving zijn velen juist tevreden (Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2023).

Het eerste algemene beeld dat ook uit dit hoofdstuk naar voren komt is dat wanneer mensen het hebben over hun eigen omgeving, de sociale samenhang in Nederland in goede vorm verkeert. De meeste mensen hebben een sociaal netwerk van wie ze verschillende vormen van hulp en ondersteuning kunnen krijgen. Ook voelen veel mensen zich verbonden met Nederland en ervaren ze sociale samenhang in de buurt. In vergelijking met andere landen in Europa hebben we meer vertrouwen in anderen. En dit beeld staat niet onder druk. Voor zover sprake is van ontwikkelingen, zijn deze niet zorgwekkend.

Het tweede algemene beeld is dat de positie die mensen in de samenleving innemen veel uitmaakt voor de sociale samenhang die zij ervaren. Dit zien we onder meer in de hardnekkige discriminatie die mensen ervaren. In vergelijking met andere EU-landen ervaren vooral jongeren en jongvolwassenen met een migratieachtergrond in Nederland veel discriminatie. We zien dit ook terug in de grote verschillen naar opleiding en inkomen: mensen met meer economische hulpbronnen ervaren meer binding met Nederland, meer sociale samenhang in de buurt, meer sociaal vertrouwen en hebben via hun netwerk toegang tot meer sociaal kapitaal dan mensen met minder hulpbronnen.

Bij het ontstaan en voortbestaan van deze ongelijkheden spelen de eenzijdige leefwerelden van arme en rijke Nederlanders een belangrijke rol. Doordat mensen zich tot op zekere hoogte in gescheiden werelden begeven, kunnen verschillende kapitaaltvormen zich opstapelen en leiden tot grote ongelijkheden in kansen en mogelijkheden tussen burgers. Dat de leefwerelden van arm en rijk de afgelopen jaren (tot 2020) meer gescheiden raakten, is dan ook een serieus te nemen signaal.

Literatuur

- Akçomak, İ.S. en B. ter Weel (2012). The impact of social capital on crime: Evidence from the Netherlands. In: *Regional Science and Urban Economics*, jg. 42, nr. 1-2, p. 323-340.
- Akkermans, M., E. Derksen, M. Kennis, R. Kloosterman en E. Moons (2024). *Veiligheidsmonitor 2023*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Andriessen, I., J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink (2020). *Ervaren discriminatie II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bakker, E. de, L. Thijssen en W. Portegijs (2023). *Samenleving in beweging. Diversiteit en sociale cohesie nader beschouwd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beugelsdijk, S. en T. van Schaik (2005). Social capital and growth in European regions: an empirical test. In: *European Journal of Political Economy*, jg. 21, nr. 2, p. 301-324.
- Bjørnskov, C. (2007). Determinants of generalized trust: A cross-country comparison. In: *Public Choice*, jg. 130, nr. 1-2, p. 1-21.
- Bjørnskov, C. (2012). How does social trust affect economic growth?. In: *Southern Economic Journal*, jg. 78, nr. 4, p. 1346-1368.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brandt, M.J. en P.J. Henry (2012). Psychological defensiveness as a mechanism explaining the relationship between low socioeconomic status and religiosity. In: *International Journal for the Psychology of Religion*, jg. 22, nr. 4, p. 321-332.
- Brandt, M.J., G. Wetherell en P.J. Henry (2015). Changes in income predict change in social trust: A longitudinal analysis. In: *Political Psychology*, jg. 36, nr. 6, p. 761-768.
- Britt, A., M. Kwakernaak, F. de Meere, L. Reches, I. Schell, N. de Wit, P. Rensen, R. Engbersen, O. de Zwart, M. Voorwinden en L. Kok (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- CBS (2023). *Gemiddelde transactieprijs koopwoning in 2022 bijna 429 duizend euro*. Geraadpleegd 8 december 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/07/gemiddelde-transactieprijs-koopwoning-in-2022-bijna-429-duizend-euro.
- Chan, J., H.P. To en E. Chan (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. In: *Social Indicators Research*, jg. 75, nr. 2, p. 273-302.
- Charron, N. en B. Rothstein (2014). *Social Trust, Quality of Government and Ethnic Diversity: An Empirical Analysis of 206 Regions of Europe*. Göteborg: University of Gothenburg.
- Coenders, M. en P. Scheepers (2003). The effect of education on nationalism and ethnic exclusionism: An international comparison. In: *Political Psychology*, jg. 24, nr. 2, p. 313-343.
- Coenders, M., M. Lubbers en P. Scheepers (2021). Nationalism in Europe: Trends and Cross-National Differences in Public Opinion. In: *European Review*, jg. 29, nr. 4, p. 484-496.
- Coleman, J.S. (1994). *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Comandon, A. en P. Veneri (2021). Residential segregation between income groups in international perspective. In: M. van Ham, T. Tammaru, R. Ubarevičienė en H. Janssen (red.), *Urban socio-economic segregation and income inequality: A global perspective* (p. 27-45). Cham: Springer.
- Fernández-Reino, M., V. Di Stasio en S. Veit (2023). Discrimination unveiled: a field experiment on the barriers faced by Muslim women in Germany, the Netherlands, and Spain. In: *European Sociological Review*, jg. 39, nr. 3, p. 479-497.
- FRA (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey*. Wenen: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Simon & Schuster.
- Geurkink, B. en E. Miltenburg (2023). *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gutiérrez, G., J. Jerrim en R. Torres (2020). School segregation across the world: has any progress been made in reducing the separation of the rich from the poor? In: *The Journal of Economic Inequality*, jg. 18, nr. 2, p. 157-179.
- Haandrikman, K., R. Costa, B. Malmberg, A.F. Rogne en B. Sleutjes (2021). Socio-economic segregation in European cities. A comparative study of Brussels, Copenhagen, Amsterdam, Oslo and Stockholm. In: *Urban Geography*, jg. 44, nr. 1, p. 1-36.

- Habibov, N., A. Cheung en A. Auchynnikava (2017). Does social trust increase willingness to pay taxes to improve public healthcare? Cross-sectional cross-country instrumental variable analysis. In: *Social Science and Medicine*, jg. 189, nr. september, p. 25-34.
- Halman, L., T. Reeskens, I. Sieben en M. van Zundert (2022). *Atlas of European Values: Change and continuity in turbulent times*. Tilburg: Open Press TiU.
- Henry, P.J. (2009). Low-status compensation: A theory for understanding the role of status in cultures of honor. In: *Journal of personality and social psychology*, jg. 97, nr. 3, p. 451-466.
- Hochstenbach, C. (2023). Balancing accumulation and affordability: How Dutch housing politics moved from private-rental liberalization to regulation. In: *Housing, Theory and Society*, jg. 40, nr. 4, p. 503-529.
- Johnston, R., K. Banting, W. Kymlicka en S. Soroka (2010). National identity and support for the welfare state. In: *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, jg. 43, nr. 2, p. 349-377.
- Kalkbrenner, B.J. en J. Roosen (2016). Citizens' willingness to participate in local renewable energy projects: The role of community and trust in Germany. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 13, p. 60-70.
- Klingeren, F. van, M. de Vries en M. Das (2024). *Herkomstsegregatie in Nederland. Een netwerkanalyse*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Knack, S. en P.J. Zak (2003). Building trust: public policy, interpersonal trust, and economic development. In: *Supreme Court Economic Review*, jg. 10, p. 91-107.
- Kros, K., R. Broekroelofs, H. Felten en S. Does (2022). *Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Kullberg, J., R. Mouktadibillah en J. de Vries (2021). *Opgroeien in een kwetsbare wijk. Over buurteffecten en ervaringen van jongens en jonge mannen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Larsen, C.A. (2013). *The rise and fall of social cohesion: The construction and de-construction of social trust in the US, UK, Sweden and Denmark*. Oxford: Oxford University Press.
- Leidemeijer, K. en J. Frissen (2023). *Veerkracht in het corporatiebezit. Update 2020/'21*. Amsterdam: In.Fact. Research.
- Leidemeijer, K. en J. Mandemakers (2022). *Leefbaarheid in Nederland 2020*. Amsterdam: Atlas Research.
- Leidemeijer, K., F. Burema en J. Mandemakers (2022). *Leefbaarometer 2020. Verdiepende analyses*. Amsterdam: In.Fact. Research/Atlas Research.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, L. Herweijer en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- MuBotter, M. (2023). On nation, homeland, and democracy: Toward a novel three-factor measurement model for nationalism and patriotism. Evidence from two representative studies. In: *Political Psychology* (doi.org/10.1111/pops.12945).
- OECD (2019). *Balancing school choice and equity. An international perspective based on PISA*. Geraadpleegd 26 februari 2024 via www.oecd-ilibrary.org/education/balancing-school-choice-and-equity_2592c974-en.
- OECD/EC (2023). *Indicators of immigrant integration*. Parijs: OECD Publishing (doi.org/10.1787/1d5020a6-en).
- Portes, A. en E. Vickstrom (2015). Diversity, social capital, and cohesion. In: A. Rea, E. Bribosia, E. Rorive, D. Sredanovic (red.), *Governing diversity: Migrant integration and multiculturalism in North America and Europe* (p. 41-62). Brussel: Institut d'Etudes Europeennes.
- Quillian, L. en J.J. Lee (2023). Trends in racial and ethnic discrimination in hiring in six Western countries. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, jg. 120, nr. 6, art. e2212875120.
- Quillian, L., A. Heath, D. Pager, A.H. Midtbøen, F. Fleischmann en O. Hexel (2019). Do some countries discriminate more than others? Evidence from 97 field experiments of racial discrimination in hiring. In: *Sociological Science*, jg. 6, pp. 467-496.
- Ridder, J. den, I. Andriessen en P. Dekker (2017). *Burgerperspectieven 2017*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, L. Vermeij, R. Maslowski en L. van 't Hul (2021). *Burgerperspectieven 2021*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, L. van 't Hul en J. Broere (2024). *Burgerperspectieven 2024*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Roos, S. de, F. Bucx en E. van den Berg (2021). *Sociale netwerken van ouders. Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVS/CRa (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving/College van Rijksadviseurs.
- Sampson, R.J., J.D. Morenoff en F. Earls (1999). Beyond social capital: Spatial dynamics of collective efficacy for children. In: *American Sociological Review*, jg. 64, nr. 5, p. 633-660.
- Schiefer, D. en J. van der Noll (2017). The essentials of social cohesion: A literature review. In: *Social Indicators Research*, jg. 132, p. 579-603.
- Simonsen, K.B. en B. Bonikowski (2020). Is Civic Nationalism Necessarily Inclusive? Conceptions of Nationhood and Anti-Muslim Attitudes in Europe. In: *European Journal of Political Research*, jg. 59, nr. 1, p. 114-136.
- Sønderskov, K.M. en P.T. Dinesen (2016). Trusting the state, trusting each other? The effect of institutional trust on social trust. In: *Political Behavior*, jg. 38, p. 179-202.
- Steenbekkers, A., R. Fransman, Y. de Kluizenaar en P. Flore (2021). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stuart-Fox, S., T. Kleinepijper, D. Ligthart en B. Blijie (2022). *Wonen langs de meetlat*. Delft: ABF Research.
- Tam, K.P. en H.W. Chan (2018). Generalized trust narrows the gap between environmental concern and pro-environmental behavior: Multilevel evidence. In: *Global Environmental Change*, jg. 48, nr. 1, p. 182-194.
- Thijssen, L. (2023). Hoe denken werkgevers over diversiteit, inclusie en discriminatie?. In: P. van Echtelt, L. Putman en M. de Voogd-Hamelink (red.), *Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers editie 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thijssen, L., F. van Tubergen, M. Coenders, R. Hellpap en S. Jak (2022). Discrimination of black and muslim minority groups in western societies: Evidence from a meta-analysis of field experiments. In: *International Migration Review*, jg. 56, nr. 3, p. 843-880.
- Tomaskovic-Devey, D., A. Rainey, D. Avent-Holt, N. Bandelj, I. Boza, D. Cort, O. Godechot, G. Hällsten, L.F. Henriksen, A.S. Hermansen, F. Hou, J. Jung, A. Kanjua-Mrcela, J. King, N. Kodama, T. Kristal, A. Kriszková, Z. Lippényi, S. M. Melzer, E. Mun, A. Penner, T. Petersen, A. Poje, M. Safi, M. Thaning en Z. Tufail (2020). Rising between-workplace inequalities in high-income countries. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, jg. 117, nr. 17, p. 9277-9283.
- Velden, J. van der, M. Uytterlinde en I. Bronsvooort (2018). *Sturen op gemengde wijken*. Den Haag: Platform31.
- Vermeij, L. en P. Schyns (2019). Nederland vanuit de regio. In: S. Beugelsdijk, J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (red.), *Denkend aan Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, L. en L. Thijssen (2024). *De leefwerelden van arm en rijk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, L. en F. Vonk (2023). Samenleven in verscheidenheid. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 29-49). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021). *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Volker, B., I. Andriessen en H. Posthumus (2014). Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden. In: M. Bovens, P. Dekker en W. Tiemeijer. (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (p. 217-233). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wenzel, M. (2007). The multiplicity of taxpayer identities and their implications for tax ethics. In: *Law & Policy*, jg. 29, nr. 1, p. 31-50.
- Wright, M. en T. Reeskens (2013). Of what cloth are the ties that bind? National identity and support for the welfare state across 29 European countries. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 20, nr. 10, p. 1443-1463.
- Zoorob, M.J. en J.L. Salemi (2017). Bowling alone, dying together: The role of social capital in mitigating the drug overdose epidemic in the United States. In: *Drug and Alcohol Dependence*, jg. 173, nr. 1, p. 1-9.

5 De relatie tussen burgers en de overheid

Lonneke van Noije en Bram Geurkink

Voor onderhoud en verbetering van de kwaliteit van de samenleving is een effectieve overheid nodig die in staat is om de doelen van de samenleving te verwezenlijken, collectieve problemen van de bevolking aan te pakken en haar rechten te beschermen. Een effectieve overheid, waarvan de politieke koers en bemensing wisselen, leunt op de democratische rechtsstaat voor een stabiele basis van instituties, principes en spelregels. De stabiliteit van de democratische rechtsstaat en zijn instituties staat of valt met de legitimiteit die mensen eraan toekennen (Habermas 1996; Thomassen et al. 2017).

In dit hoofdstuk staat de legitimiteit van de landelijke overheid centraal vanuit burgerperspectief. Daarvoor wordt ook vaak gekeken naar het vertrouwen van burgers in de overheid.¹ Wij verkennen hier beide begrippen, omdat ze aan elkaar verwant zijn, maar ook van elkaar verschillen. Vermoedelijk is vertrouwen, een verwachting over toekomstig functioneren, veranderlijker dan legitimiteit, maar kan een aanhoudend tekort aan vertrouwen op langere termijn wel afbreuk doen aan de legitimiteit die burgers de overheid toekennen. We lichten dit in de betreffende paragrafen nader toe. Samen schetsen ze een beeld van de houding van burgers ten aanzien van de overheid.

Onder legitimiteit verstaan wij *de vrijwillige aanvaarding* door burgers van machtsuitoefening, omdat zij die machtsuitoefening op grond van het algemeen belang *moreel gerechtvaardigd* vinden (Van Noije 2019). Burgers die autoriteiten, zoals de regering, het parlement, de rechtspraak en de politie, legitimiteit toekennen, zijn eerder geneigd om zich aan de democratische rechtsstaat te conformeren en eraan deel te nemen (Andrews 2014; Beetham 1991; Gilley 2006; Sunshine en Tyler 2003). Zij betalen bijvoorbeeld netjes hun belastingen omdat dat 'het juiste' is om te doen en ze houden zich aan de wet als de democratische vertaling van heersende normen en waarden in de samenleving. Om dezelfde reden leggen ze zich neer bij rechterlijke uitspraken en volgen ze instructies van de politie op. Door deze bereidwilligheid kan het bestuur zijn maatschappelijke doelen effectiever verwezenlijken.

Het voorgaande impliceert dat burgers het niet altijd eens hoeven zijn met de besluiten van autoriteiten om hun toch legitimiteit toe te kennen (Andrews 2014; Dahl 1982; Gilley 2006; Weber 1978). Voor vertrouwen en andere vormen van draagvlak kan dit anders liggen. Vertrouwen of draagvlak dat enkel berust op het feit dat besluiten toevallig stroken met persoonlijke voorkeuren, doelen en belangen, verdwijnt zodra dat particuliere belang niet meer wordt gediend. De bereidheid tot inwilliging van beleid op basis van dergelijk vertrouwen is dan ook minder stabiel dan op basis van legitimiteit. Een legitieme overheid doet gemakkelijker een beroep op een individueel plichtsbesef. Een niet-legitieme overheid schuift je eenvoudig en zonder gewetenswroeging terzijde (Van Noije 2019).

Naast de legitimiteit die burgers de overheid toekennen en hun politieke vertrouwen, zoomen we in op enkele mogelijke oorzaken van beide houdingen. We gaan na hoe mensen oordelen over aspecten van goed overheidsfunctioneren; deze oordelen over de kwaliteit van de overheid staan bekend als bronnen van institutioneel vertrouwen en legitimiteit (Van Noije 2019; Van Noije et al. 2023). Het gaat ten eerste om oordelen over de responsiviteit van de regering, kort gezegd de mate waarin ze weet wat er voor burgers toe doet en zich daar ook voor inspannt. Ten tweede gaat het om oordelen over de procedurele rechtvaardigheid van de regering, grofweg de mate waarin besluiten en beleid correct en rechtvaardig worden genomen en uitgevoerd. En ten slotte kijken we naar oordelen over de resultaten die de regering weet te realiseren. We besluiten met een samenvattend beeld van de huidige houding van burgers tegenover de overheid.

¹ De landelijke overheid omvat vele instanties, instituties en beleid. Voor de noodzakelijke afbakening van vertrouwen beperken we ons conceptueel tot twee van de drie overheids machten waarmee de meeste burgers wel bekend zijn: de wetgevende en de uitvoerende macht, ofwel parlement en regering, samen 'de politiek'. Uit eerder onderzoek weten we echter dat oordelen over de Tweede Kamer en de regering heel sterk samenhangen. Hiertussen maken respondenten maar in heel beperkte mate onderscheid in enquêtes en interviews (bv. Van Noije et al. 2023). We hebben er daarom voor gekozen ons te beperken tot gegevens over de regering, maar vanwege de eerdere vergelijkbare bevindingen spreken we breder van politiek vertrouwen.

5.1 Toegekende legitimiteit

Mensen die legitimiteit toekennen aan het bestuur zullen eerder bereid zijn om op morele gronden de besluiten van dat bestuur te aanvaarden en zich daaraan te conformeren. Op zijn minst zullen ze verboden en geboden serieus nemen. Daarnaast zullen ze eerder te bewegen zijn om andere bijdragen te leveren die zij tot hun burgerplicht rekenen, voor zover ze daartoe de mogelijkheden hebben. Om toegekende legitimiteit in kaart te brengen, kunnen we daarom kijken naar het gedrag van mensen. Maar het is moeilijk representatieve data over feitelijke gedragingen te verzamelen. Daarnaast zijn er allerlei contextafhankelijke of praktische redenen waarom mensen zich in de praktijk toch anders gedragen dan zij eigenlijk zouden willen op grond van de legitimiteit die zij autoriteiten toekennen en de gevoelde burgerplicht die daaruit voortvloeit. Daarmee zegt feitelijk gedrag onvoldoende over de onderliggende houding ten aanzien van de overheid. Wij kiezen er daarom voor om legitimiteit in beeld te brengen door middel van surveygegevens over gedragsnormen en gedragsintenties.

Om deze redenen staat de ervaren burgerplicht om de wet na te leven centraal in onze meting van legitimiteit. Dit is niet een allesomvattende, maar wel een veelzeggende en uitgebreid gevalideerde meting,² waarmee we aansluiten bij een traditie van legitimiteitsonderzoek (vgl. Grosfeld et al. 2022; Jackson et al. 2012; Van Hall 2022; Wratil en Wäckerle 2022). In de vraagstellingen wordt op verschillende manieren uitgesloten dat de motieven voor naleving slechts op eigenbelang berusten, zoals naleving uit angst dat je bestraft zou kunnen worden. Tijdens de ontwikkeling van dit meetinstrument hebben we ook getoetst of items over plichtsbesef ten aanzien van stemmen en het betalen van belastingen moesten worden toegevoegd (bv. Weatherford 1992). Uit cognitieve interviews³ bleek echter dat er te veel omstandigheden genoemd konden worden die voor mensen rechtvaardigden waarom niet hoefde te worden gestemd of geen belasting hoefde te worden betaald, zonder dat dit betekenisvol was voor de legitimiteit die deze mensen aan de overheid toekenden.

Toegekende legitimiteit is aanzienlijk in Nederland

Mensen kennen de Nederlandse overheid met een gemiddelde score van 7 op 10 aanzienlijke legitimiteit toe, afgaande op de ervaren burgerplicht om de wet na te leven vanuit andere dan instrumentele motieven.⁴ Bijna 80% van de mensen scoort ruim voldoende op deze schaal (6,5 of hoger, zie figuur 5.1). De instemming met de onderliggende stellingen is dan ook hoog (zie figuur B5.1 in de bijlage, te raadplegen via www.scp.nl bij deze publicatie). Deze instemming is het hoogst voor de stelling dat je wetten hoort na te leven, ook als die wetten niet in je eigen voordeel zijn (78%). Bijna evenveel mensen vinden dat wetten moeten worden nageleefd: ook als je het er niet mee eens bent, ook als je geen straf krijgt, of juist omdat ze democratisch tot stand komen. Iets meer verdeeldheid is er over de stelling 'Ik voel me schuldig als ik een oproep van de regering in crisistijd zou negeren', waarmee 56% het (helemaal) eens en 19% het (helemaal) oneens is. Bij deze stelling ervaren mensen mogelijk meer discretionaire ruimte (*wiggle room*), omdat niet-opvolging niet automatisch een wetsovertreding inhoudt. Toch geeft een meerderheid ook dan blijk van plichtsgevoel ten opzichte van de Nederlandse overheid.

Duidelijke ongelijkheden in toegekende legitimiteit

De toegekende legitimiteit is onder vrijwel alle hier uitgelichte groepen aanzienlijk (figuur 5.1), maar er zijn wel verschillen naar opleiding en inkomen. Zowel onder mensen die een hbo- of wo-opleiding hebben afgerond als onder mensen die tot de hoogste inkomensgroep behoren,

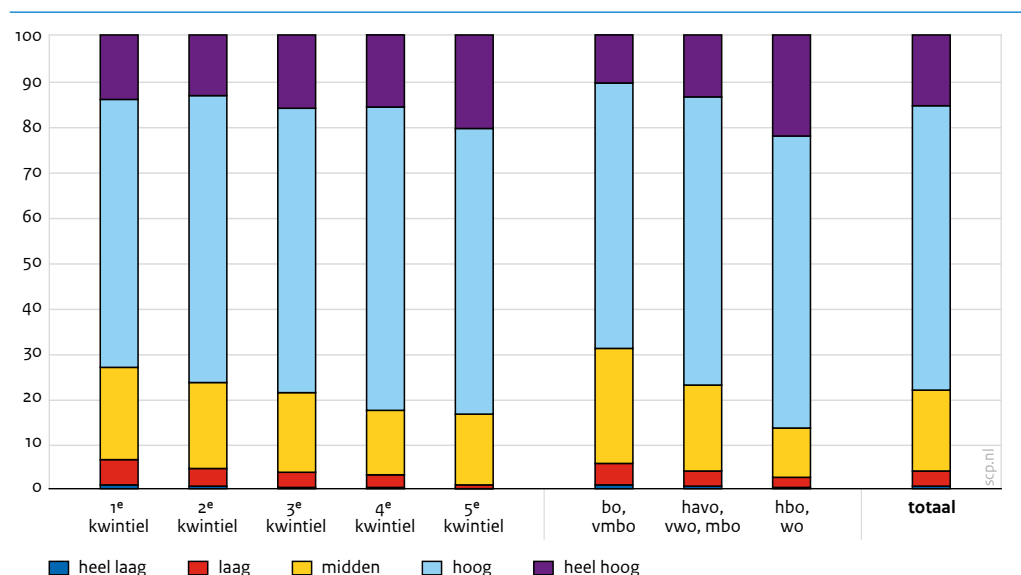
² Het meetinstrument voor overheidslegitimiteit is het resultaat van een uitvoerig ontwikkeltraject. Hierin zijn conceptuele (Van Noije 2019) en empirische literatuurstudies en gesprekken met experts gecombineerd met 30 diepte-interviews om vast te stellen in hoeverre theoretische concepten en metingen daarvan aansluiten bij de beleavingswereld van mensen, en om zo nodig relevantere alternatieven te vinden. De resulterende vragenlijst is vervolgens getoetst in acht cognitieve interviews door onderzoeksbureau Mare/Kantar Public. Hierop volgde een leesniveaucheck door Stichting ABC en een algehele vragenlijstcheck door het CBS. Na interne psychometrische analyses is het uiteindelijke meetinstrument vastgesteld.

³ Tijdens een cognitief interview vult een respondent de vragenlijst hardop in onder begeleiding van een interviewer. Hierdoor komen allerlei interpretatie- en toegankelijkheidsproblemen op tafel. De SCP-onderzoekers keken in een andere ruimte mee.

⁴ Vijf items zijn samengevoegd tot een schaal voor legitimiteit. Deze schaal loopt van 1 tot 10, waarbij 10 voor een sterkere toekenning van legitimiteit staat. Zie bijlage B5.1 voor meer informatie over het samenvoegen van deze items, de gedane analyses en de methodologische keuzes.

is de toegekende legitimiteit hoger dan onder de andere groepen. Mensen met alleen basisonderwijs, een vmbo-opleiding of in de laagste inkomensgroep kennen juist minder legitimiteit toe dan anderen.

Figuur 5.1 Toegekende legitimiteit aan de Nederlandse overheid, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a



a In deze figuur zijn de schaalscores voor legitimiteit opgedeeld in vijf groepen: scores 1 t/m 2,50 = 'heel laag', scores 2,51 t/m 4,50 = 'laag', scores 4,51 t/m 6,50 = 'midden', scores 6,51 t/m 8,50 = 'hoog', scores 8,51 t/m 10 = 'heel hoog'.

Bron: SCP (SCO'23)

De brede toekenning van legitimiteit geeft geen reden te denken dat de stabiliteit van de democratische rechtsstaat op dit moment in het geding is. Ook geeft de mate van toegekende legitimiteit bij geen van de onderzochte groepen directe reden tot zorg. Uit de verschillen tussen groepen blijkt wel dat de aanvaarding van overheidsbesluiten niet voor iedereen even vanzelfsprekend is. Het is de vraag hoe dit zich in de toekomst ontwikkelt.

5.2 Politiek vertrouwen

Institutioneel of politiek vertrouwen verwijst naar een verwachting van mensen dat 'de overheid' of 'de politiek' het juiste zal doen, of op zijn minst de intentie en competentie heeft om het juiste te doen en zich daarvoor inspant (Thomassen et al. 2017). Wat het juiste is, hangt af van wat mensen relevant vinden. Het gaat om een verwachting voor de toekomst, waarvan de uitkomst onzeker maar relevant is voor degene die vertrouwt, en die vaak mede wordt gebaseerd op recente evaluaties en/of op vergelijkingen met vroeger of elders (Van der Meer 2017). Ben je teleurgesteld over het functioneren van de regeringspartijen in de afgelopen periode, dan doet dat mogelijk afbreuk aan je vertrouwen in het toekomstige functioneren van deze partijen. Vind je dat ze nog altijd beter presteren dan in buurlanden, dan kan dat het vertrouwen versterken.

Waar legitimiteit uitsluitend uit morele rechtvaardiging wordt toegekend, kunnen mensen allerlei redenen hebben om meer of minder vertrouwen in overheidsinstituten te hebben (Thomassen en Van Ham 2017). Zodra niet aan individuele verwachtingen wordt voldaan, kan dat meewegen in het vertrouwen. Vermoedelijk is vertrouwen dan ook wisselvalliger dan toegekende legitimiteit, omdat het sneller meebeweegt met zowel eigen ervaringen met overheidsfunctioneren als de actuele beeldvorming over overheidsfunctioneren. Een dip in vertrouwen geeft dan ook minder aanleiding tot onmiddellijke zorg dan een dip in toegekende legitimiteit, omdat het kan wijzen op een tijdelijke ontevredenheid over actueel overheidsfunctioneren onder gezond sceptische burgers (Decreus 2011;

Lenard 2008; Van der Meer 2017). Dat houdt de samenleving betrokken en scherp, wat de overheid scherp houdt. Blind vertrouwen doet dat niet, evenmin als blind wantrouwen. Wel kan een aanhoudende dip in vertrouwen op langere termijn ook de toegekende legitimiteit ondergraven, waardoor er altijd reden is om ook de achterliggende oorzaken voor verminderd vertrouwen in beeld te krijgen.

Kader 5.1 Bescheiden samenhang tussen legitimiteit en vertrouwen

Legitimiteit en vertrouwen zien we als verschillende concepten. Legitimiteit leunt sterker op een morele grondhouding ten aanzien van instituties die tot aanvaarding van autoriteit leidt; vertrouwen is een verwachting die om allerlei individuele redenen voortvloeit uit actuele percepties en evaluaties van de betreffende instituties. Mensen die veel vertrouwen hebben, zullen meestal ook bovengemiddeld legitimiteit toekennen, maar het omgekeerde hoeft niet zo te zijn. Ook als mensen de instituties van de overheid wel legitimiteit toekennen, kan hun vertrouwen in de actuele kennis en kunde van die instituties laag zijn. Als het vertrouwen van mensen in de overheid echter langdurig onder de maat is – zeker wanneer een sceptisch gebrek aan vertrouwen omslaat in cynisch wantrouwen (Den Ridder et al. 2020) – kan dit de legitimiteit van de overheid op termijn aantasten.

Of legitimiteit als grondhouding over de tijd daadwerkelijk een stuk stabiel is dan vertrouwen, kunnen we pas in toekomstige SCO-edities nagaan. We weten dat het vertrouwen redelijk fluctueert, maar van legitimiteit hebben we pas één meting. Het veronderstelde verschil in betekenis en fluctuatie tussen legitimiteit en vertrouwen wordt wel alvast ondersteund door een positieve, maar zwakke samenhang tussen beide, met een correlatie van $r = 0,22$.

In tabel 5.1 is het percentage mensen weergegeven dat weinig, gematigd en veel legitimiteit toekent per niveau van politiek vertrouwen. Hoewel binnen de (kleine) groep die weinig legitimiteit toekent de meeste mensen ook weinig politiek vertrouwen hebben, geldt dat in mindere mate ook voor de groepen die gematigd of veel legitimiteit toekennen. De mate van legitimiteit die mensen toekennen is dus maar in beperkte mate indicatief voor hun vertrouwen; laag politiek vertrouwen kan samengaan met hoge toegekende legitimiteit.

Tabel 5.1 Samenhang tussen legitimiteit en vertrouwen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)

		vertrouwen ^a		
		weinig (46%)	midden (35%)	veel (19%)
legitimiteit ^b	weinig (4%)	64	17	19
	midden (18%)	60	27	13
	veel (78%)	41	38	21

a De indeling is gebaseerd op de vraag: 'Kunt u op een schaal van 1-10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft?' De categorie 'weinig' bestaat uit mensen die een cijfer 1 t/m 4 gaven, de categorie 'midden' uit mensen die een 5 of een 6 gaven en de categorie 'veel' uit mensen die een 7 of hoger gaven. De antwoordcategorie 'ik weet het niet' is niet meegenomen.

b De indeling is gebaseerd op de schaal van legitimiteit (zie bijlage B5.1 voor de beschrijving). De categorie 'weinig' bestaat uit mensen die een (afgeronde) score 1 t/m 4 hebben, de categorie 'midden' uit mensen met een score 5 of een 6 en de categorie 'veel' bestaat uit mensen met een score 7 of hoger.

Bron: SCP (SCO'23)

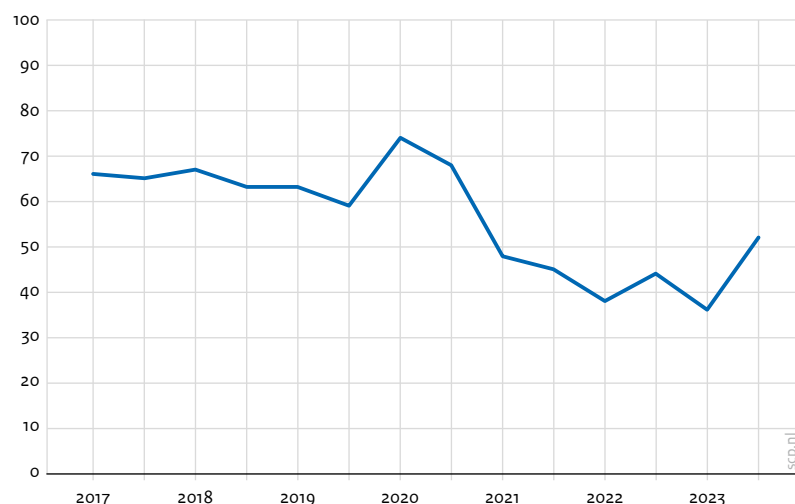
Politiek vertrouwen tot voor kort gedaald

In de herfst van 2023 zegt 52% van de Nederlanders geneigd te zijn de regering te vertrouwen. Na een piek in vertrouwen aan het begin van de coronacrisis in 2020 is het politieke vertrouwen sterk gedaald en sindsdien schommelt het op een lager niveau dan voor de coronacrisis (figuur 5.2). Voor het recente lage politiek vertrouwen in Nederland zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Zelf zeggen mensen ontevreden te zijn over het uitblijven van concrete oplossingen voor belangrijke problemen. Daarnaast richt de onvrede zich op de politiek in het algemeen; mensen vinden dat politici niet weten wat er speelt en niet de juiste belangen behartigen, of ze voelen zich benadeeld door de politiek (Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2023). Vergelijkbare factoren blijken nog altijd van invloed op het vertrouwen (Van Noije et al. 2023).

Sinds de val van het kabinet Rutte-IV, in juli van het afgelopen jaar, lijkt het vertrouwen iets op te leven. Of deze opleving doorzet, hangt naar verwachting mede af van het verloop en de uitkomst van de

formatie (Miltenburg et al. 2023). De nieuwe regering zal daarvoor de optimistische verwachtingen van sommigen moeten waarmaken en tegelijkertijd aan degenen met pessimistische verwachtingen hun ongelijk moeten bewijzen.

Figuur 5.2 Vertrouwen in de regering, bevolking 15 jaar en ouder, 2017-2023 (in procenten)^a



a Percentage mensen dat geneigd is de regering te vertrouwen. Samen met het percentage mensen dat hiertoe niet geneigd is en het percentage mensen dat het niet weet, telt dit percentage op tot 100%.

Bron: EC (Eurobarometer 2017-herfst 2023)

Kijken we iets langer terug in de tijd, dan blijkt de huidige vertrouwensdip niet uniek. Ook tussen 2002 en 2004 was het vergelijkbaar laag: een politiek zeer turbulente periode met sombere economische omstandigheden (Miltenburg et al. 2023). Een decennium later, in 2013, betaalde de financieel-economische crisis, die zich sinds 2007 voortsleepte, zich uit in laag politiek vertrouwen. Mocht het politieke vertrouwen toch weer dalen, dan komt wel degelijk een historisch laag punt in zicht. Als het daarentegen opleeft, past het binnen het gebruikelijke fluctuerende patroon van politiek vertrouwen dat meedeint met de golven van conjuncturele ontwikkelingen (zoals economische tegenspoed) en kortetermijnfactoren (zoals schandalen of crises), maar naar verwachting blijft drijven op de kurk van waardering voor meer structurele verworvenheden (Van der Meer 2017).

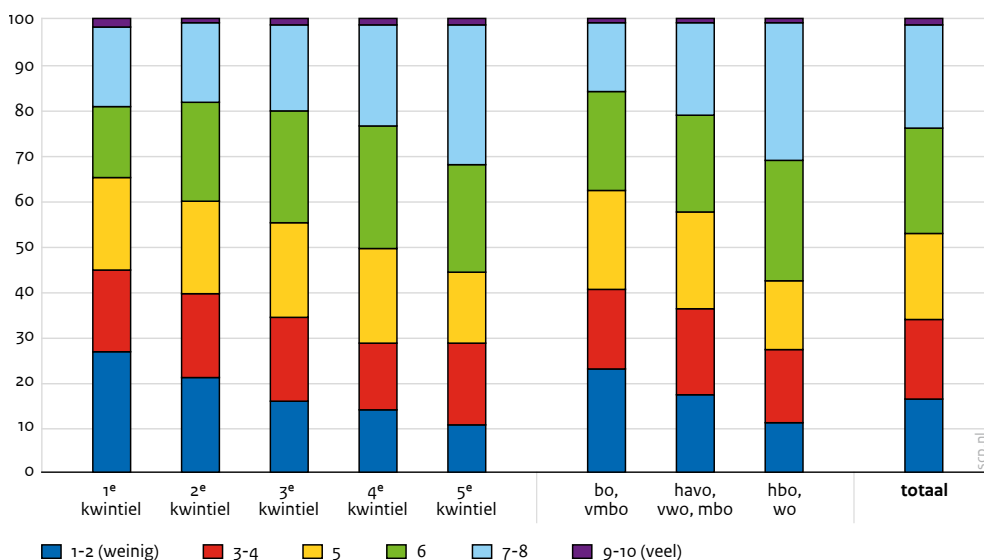
Daling van het politieke vertrouwen in Nederland was sterker dan gemiddeld in de EU

Nederland behoort doorgaans tot de Europese landen met het meeste politieke vertrouwen. Door de daling van het politieke vertrouwen van Nederlanders in de afgelopen vijf jaar zakte het tot de Europese middenmoot. In andere landen daalde het vertrouwen minder sterk. Door de recente stijging kan Nederland nu weer aanhaken bij de landen waar het vertrouwen in de politiek het hoogst is. In de herfst van 2023 geeft 52% van de Nederlanders aan geneigd te zijn de regering te vertrouwen. Daarmee is het weer een stuk hoger dan het gemiddelde in de EU (36%), en staat Nederland met Luxemburg (72%), Finland (54%), Denemarken (53%) en Zweden (52%) in de top 5 landen met het meeste vertrouwen in de regering.

Duidelijke ongelijkheden in politiek vertrouwen

Politiek vertrouwen verschilt tussen opleidingsgroepen en inkomensgroepen. In het najaar van 2023 geeft een meerderheid van de mensen met een hbo- of wo-opleiding een voldoende voor hun vertrouwen in de regering, terwijl dat onder de andere twee opleidingsgroepen een minderheid is. De laagste inkomensgroepen hebben minder vertrouwen dan andere inkomens, terwijl het vertrouwen onder de hoogste inkomensgroepen hoger is dan onder de andere (figuur 5.3). Later in dit hoofdstuk verkennen wij hoe mensen aankijken tegen verschillende aspecten van het functioneren van de regering; dit biedt mogelijke verklaringen voor het huidige lage vertrouwen en verschillen daarin tussen groepen.

Figuur 5.3 Vertrouwen in de regering naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a



a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft? Een 1 betekent "helemaal geen vertrouwen" en een 10 "alle vertrouwen".'

Bron: SCP/CBS (NIB '23)

Kader 5.2 Tevredenheid over de democratie

Het vertrouwen in de politiek is momenteel dus lager dan de aanvaarding van de spelregels die de politiek voortbrengt. Het systeem geniet volgens de Nederlandse bevolking nog altijd legitimiteit, maar de actuele uitvoering ervan laat te wensen over. Dit contrast tussen systeem en praktijk zien we weerspiegeld in de waardering die er is voor het abstractere principe van democratie als bestuursvorm en de tevredenheid over de meer concrete manier waarop de democratie in Nederland werkt.

Brede steun voor de democratie als bestuursvorm

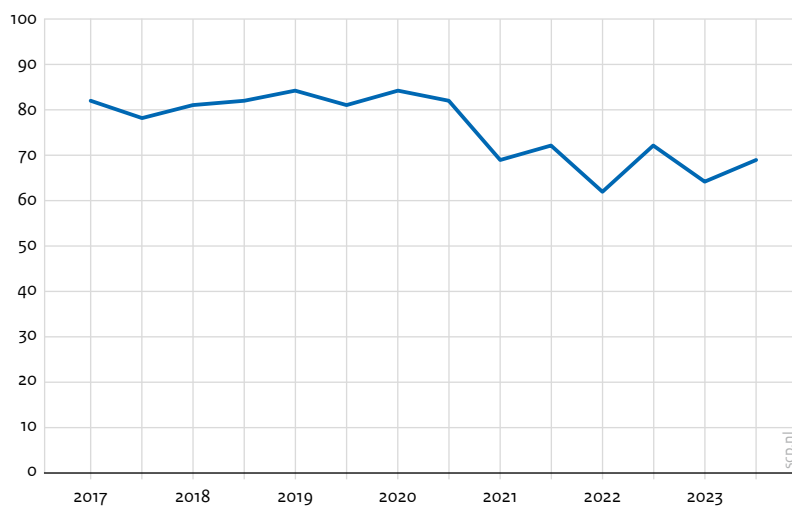
In 2022 vond 95% van de Nederlanders het belangrijk om in een democratie te wonen, en 84% vond dit erg belangrijk. Tien jaar eerder was dit ongeveer gelijk. Ook was 82% in 2022 positief over de democratie als manier om het land te besturen, iets minder dan in 2017 (89%). Mensen met een hbo- of wo-diploma zeggen het vaakst dat ze het erg belangrijk vinden om in een democratie te wonen, mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-/mbo-1-diploma het minst vaak (Van Noije en Den Ridder 2024). Bij het woord 'democratie' denken de meeste mensen aan vrijheid en aan het stemmen bij verkiezingen. De associatie met stemmen en verkiezingen komt vaker voor bij mensen met een universitaire opleiding dan bij anderen, terwijl vrijheid voor hen minder vaak een eerste associatie is. Andere associaties gaan over regeren door het volk en gelijkheid (Den Ridder en Dekker 2015: 62-65).

Minder en licht gedaalde tevredenheid over het functioneren van de democratie

Iets lager is de tevredenheid over de manier waarop de democratie in Nederland werkt. In 2023 zei 69% tevreden te zijn, en dit aandeel is in de afgelopen vijf jaar iets gedaald, mogelijk vanwege de politieke onvrede (zie figuur 5.4). Het EU-gemiddelde was 55%. Waar Nederland zich tot voor kort steeds mocht rekenen tot de EU-landen met de hoogste tevredenheid over de democratie, moet het zich nu tevredenstellen met een plek in de Europese subtop, onder landen als Finland (81%), Denemarken (86%) en Luxemburg (89%).

Ook de tevredenheid over het functioneren van de democratie verschilt sterk tussen bevolkingsgroepen. Mensen met een hbo- of wo-opleiding geven hun tevredenheid vaker een voldoende; mensen in het laagste inkomenskwintiel juist minder vaak.

Figuur 5.4 Tevredenheid over het functioneren van de democratie, bevolking 15 jaar en ouder, 2017-2023 (in procenten)^a



a Weergegeven is het percentage dat aangeeft tevreden of erg tevreden te zijn met de manier waarop de democratie werkt in Nederland. Het percentage telt samen met ontevreden, erg ontevreden en weet niet op tot 100%.

Bron: EC (Eurobarometer 2017-herfst 2023)

5.3 Beoordelingscriteria voor goed overheidsfunctioneren

Zoals gezegd draagt blind vertrouwen niet bij aan een goed functionerende democratie. Waar de legitimiteit bij voorkeur hoog is, is een iets lager niveau van vertrouwen niet automatisch negatief voor de kwaliteit van de samenleving. Het gaat erom dat burgers de politiek, het bestuur en hun tijdelijk vertegenwoordigers kritisch volgen en op relevante aspecten beoordelen (zie o.a. Van der Meer en Zmerli 2017; Norris 2022). Volgens de literatuur zijn de volgende drie dimensies relevant voor het functioneren van de overheid : responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en behaalde resultaten. Oordelen van burgers op deze drie dimensies worden bepalend verondersteld voor het vertrouwen in de overheid, en op de langere termijn voor de legitimiteit die de overheid in hun ogen geniet (Easton 1957; Netelenbos 2016; Thomassen en Van Ham 2017). Voor elk van deze dimensies lichten we een indicator uit en gaan we na hoe mensen het functioneren van de regering hierop beoordelen en hoe groepen hierin verschillen. Alleen voor responsiviteit kunnen we ook een vergelijking met andere Europese landen maken. Trendgegevens zijn er nog niet.

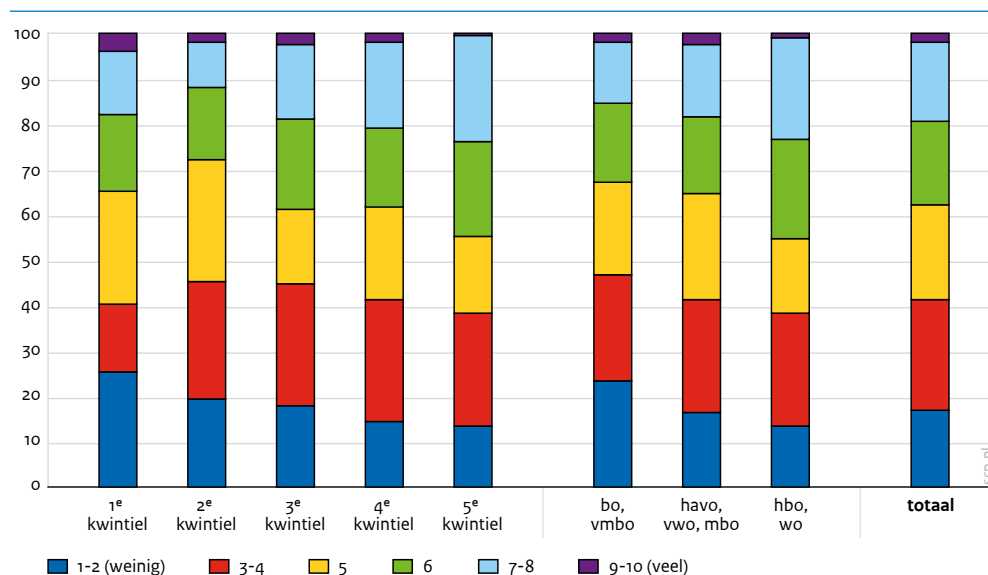
Oordelen van burgers over responsiviteit

Aan de inputzijde van het politieke proces draait het om de vraag of politiek en bestuur zich bezighouden met de zaken die ertoe doen voor burgers: doen ze de juiste dingen? In ons systeem moet representatieve vertegenwoordiging hiervoor zorgen. Volksvertegenwoordigers behoren de behoeften en wensen van hun achterban te kennen en in gezamenlijkheid een belangenafweging te maken die in regeringsbeleid tot uiting komt. Burgers moeten via hun vertegenwoordigers dus invloed kunnen uitoefenen op de besluit- en beleidsvorming. Daarvoor is het nodig dat politici responsief zijn naar burgers. Hiermee bedoelen we de mate waarin functionarissen contact en voeling houden met de mensen voor wie zij beleid maken (Esaïasson et al. 2017). Responsiviteit vraagt niet van politici dat ze altijd maar reactief zijn; ze kunnen en moeten soms ook voor de troepen uit lopen om mensen met inzichten te voeden (Holmberg 2012; Mansbridge 2003; Severs 2020). Wel moeten politici dit altijd in interactie met en in het belang van mensen doen, en moeten ze hun keuzes verantwoorden.

In 2023 vindt zo'n 37% van de Nederlanders in voldoende mate dat de regering weet wat er onder burgers leeft (figuur 5.5). Daarnaast is nog geen 50% van de Nederlanders het eens met de stelling dat

mensen zoals zij geen enkele invloed hebben op wat de regering doet (zie ook Miltenburg et al. 2023). Toch scoort Nederland vergeleken met andere Europese landen relatief goed op de politieke invloed die mensen ervaren (zie figuur B5.2). In 2022 was een minderheid van 44% het *oneens* met de stelling dat het politieke systeem zo is ingericht dat mensen invloed hebben op wat de regering doet. Het ervaren gebrek aan responsiviteit is daarmee lager dan in veel andere Europese landen, waaronder Frankrijk (59%), Portugal (63%) en Italië (89%) (ESS10).

Figuur 5.5 Oordelen over de mate waarin de regering weet wat er leeft, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a



a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met deze uitspraken? De regering weet wat er leeft onder burgers.' Antwoordoptie 'geen antwoord' is hier niet meegenomen.

Bron: SCP/CBS (NIB'23)

Er bestaan grote verschillen tussen groepen in de mate waarin zij responsiviteit ervaren. Zo zijn mensen met een hbo- of wo-opleiding het in sterkere mate eens met de stelling dat de regering weet wat er leeft onder burgers (figuur 5.5). Datzelfde vinden we voor mensen in het hoogste inkomenskwintiel.

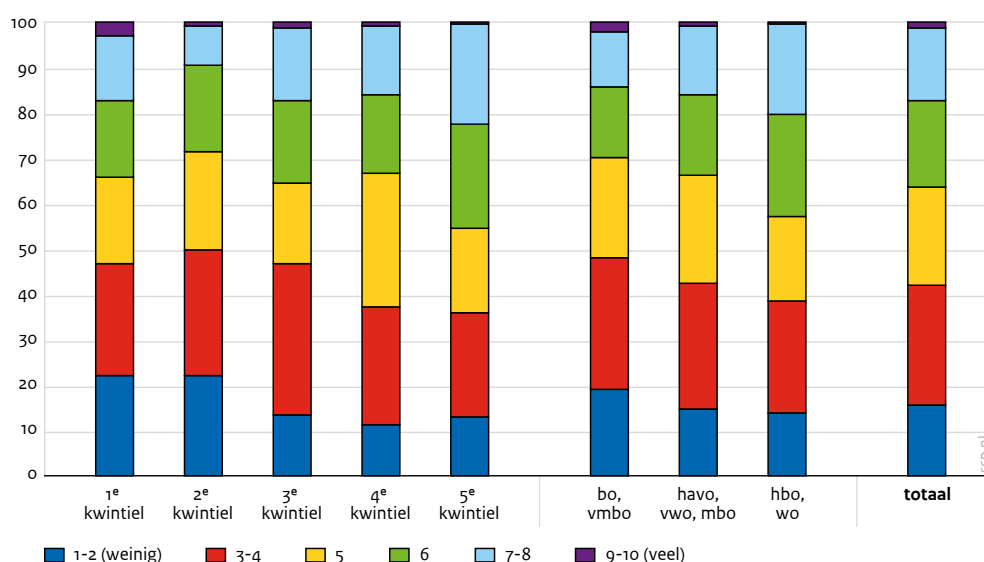
Oordelen van burgers over procedurele rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid verwijst naar de mate waarin besluiten en beleid correct en rechtvaardig worden genomen en uitgevoerd. Dat mensen ervaren dat dit het geval is, geldt als belangrijk voor hun vertrouwen in de politiek en hun aanvaarding van beleid (zie bv. Habermas 1975; Lind en Tyler 1988; Tyler 2003). Ook als mensen niet de uitkomst krijgen waarop ze hadden gehoopt, zullen zij deze vaker aanvaarden als deze volgens hen zorgvuldig en rechtvaardig tot stand is gekomen. Procedurele rechtvaardigheid kan en moet op verschillende aspecten worden beoordeeld, zoals transparantie, betrouwbaarheid, gelijke behandeling, evenredigheid, integriteit en verantwoording (zie bv. Van den Bos 2009).

Ter illustratie beperken we ons tot het criterium zorgvuldige belangenafweging, als het procedurele criterium dat in de vorige SCO-editie het meest van belang bleek voor het politieke vertrouwen van mensen (Van Noije et al. 2023).⁵ Ruim een op de drie Nederlanders (36%) is het (voldoende tot zeer) eens met de stelling dat de regering de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig afweegt. Mensen in de hoogste inkomensgroep en mensen met een hbo- of wo-opleiding vinden iets vaker dan anderen dat de regering dat voldoende doet (zie figuur 5.6).

⁵ Zie bijlage B5.3 voor cijfers over andere criteria van procedurele rechtvaardigheid.

Figuur 5.6 Oordelen over een zorgvuldige belangenafweging naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a



a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met deze uitspraken? De regering weegt de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig af?' Antwoordoptie 'geen antwoord' is hier niet meegenomen.

Bron: SCP/CBS (NIB'23)

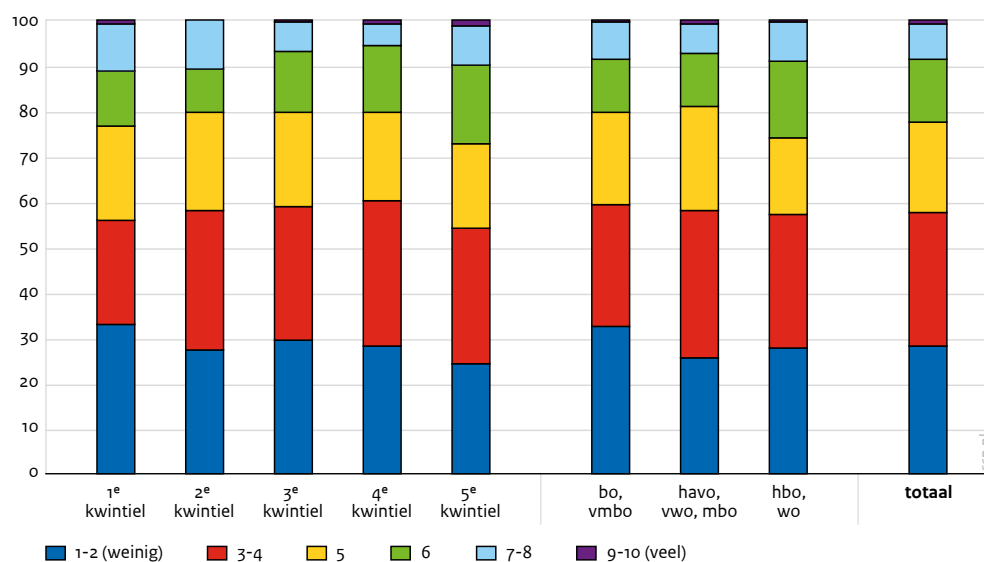
Oordelen van burgers over behaalde resultaten

De overheid ontleent haar bestaansrecht aan het realiseren van collectieve doelen die mensen individueel moeilijker of niet kunnen realiseren. Om de overheid hiertoe in staat te stellen, staan burgers een deel van hun vrijheid (en kapitaal) af aan de overheid, volgens het zogenoemde 'sociaal contract'. Wat de collectieve doelen zouden moeten zijn, is deels grondwettelijk vastgelegd, zoals veiligheidszorg, bestaanszekerheid en gezondheidszorg. Deels is het onderwerp van politieke strijd, zoals het ambitieniveau binnen deze beleidsdomeinen en de bijdrage die burgers zelf moeten leveren. De mate waarin de overheid succesvolle uitkomsten weet te bieden, en ze daarmee van collectieve meerwaarde is, is dan ook een belangrijke bron van haar legitimiteit.

Succesvolle uitkomsten worden vaak afgemeten aan de effectiviteit van beleid, aan de efficiëntie van beleid in tijd en geld, en ook aan de mate waarin de verdeling van kosten en baten over de bevolking rechtvaardig uitpakt (distributieve rechtvaardigheid). Ter illustratie van de 'uitkomstendimensie' van overheidsfunctioneren, beperken we ons tot het oordeel van mensen over de mate waarin de regering problemen succesvol aanpakt als indicator van effectiviteit.⁶ Effectiviteit bleek in de vorige SCO-editie de belangrijkste factor voor het politieke vertrouwen van mensen (Van Noije et al. 2023).

⁶ Zie bijlage B5.3 voor cijfers over het andere beschikbare uitkomstcriterium: distributieve rechtvaardigheid.

Figuur 5.7 Oordelen over de succesvolle aanpak van problemen, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a



^a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met deze uitspraken? De regering pakt problemen in Nederland succesvol aan.' Antwoordoptie 'geen antwoord' is hier niet meegenomen.

Bron: SCP/CBS (NIB'23)

In 2023 is slechts 21% van mening dat de regering problemen succesvol aanpakt. Daarvan is een groot deel met een krappe 6 op 10 ook nog eens zuinig in zijn oordeel. Mensen zijn eensgezind in dit voor de regering weinig gunstige oordeel: we vinden geen noemenswaardige verschillen tussen inkomens- en opleidingsgroepen (zie figuur 5.7).

Kader 5.3 Belang van oordelen over overheidsfunctioneren voor legitimiteit en vertrouwen

Op basis van de conceptuele verschillen tussen legitimiteit en vertrouwen verwachten we dat institutioneel vertrouwen sterker dan legitimiteit wordt beïnvloed door actuele oordelen van burgers over het functioneren van instituties. Om te zien of deze verwachting ook empirisch standhoudt, vergelijken we de mate waarin oordelen van burgers over de responsiviteit, de procedurele rechtvaardigheid en de behaalde resultaten van de regering samenhangen met vertrouwen enerzijds en met legitimiteit anderzijds (zie tabel 5.2). Voor een uitgebreide introductie van de individuele beoordelingscriteria verwijzen we naar de vorige SCO-editie (Van Noije et al. 2023). Daar bleek dat oordelen over responsiviteit, over aspecten van procedurele rechtvaardigheid en over het probleemoplossend vermogen van politiek en bestuur van belang waren voor politiek vertrouwen, maar een vergelijking met hun belang voor legitimiteit konden we toen niet maken.

Tabel 5.2 Bivariate samenhang tussen beoordeling van overheidsprestaties en legitimiteit en vertrouwen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in correlatiecoëfficiënten)^{a,b}

	legitimiteit	vertrouwen
responsiviteit		
de regering weet wat er leeft onder burgers	0,08	0,23
procedurele rechtvaardigheid		
de regering weegt de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig af	0,09	0,26
de regering is open over fouten die zij heeft gemaakt	0,03	0,20
de regering neemt geen besluiten uit eigenbelang en doet niet aan vriendjes-politiek	0,05	0,20
de regering behandelt iedereen gelijk	0,07	0,20
de regering is deskundig	0,09	0,26
de regering doet wat ze heeft beloofd	0,05	0,25
behaalde resultaten		
de regering verdeelt de kosten en voordelen van besluiten eerlijk tussen burgers	0,05	0,24
de regering pakt problemen in Nederland succesvol aan	0,03	0,24

a Vetgedrukte correlaties zijn statistisch significant ($p < 0,05$).

b De schalen zijn gestandaardiseerd om de effecten van de oordelen van overheidsfunctioneren op legitimiteit en op vertrouwen onderling te kunnen vergelijken.

Bron: SCP (SCO'23)

Alle oordelen over het overheidsfunctioneren hangen positief samen met zowel legitimiteit als vertrouwen. Dat laat ten eerste zien dat zowel responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid als behaalde resultaten ertoe doen. Ten tweede laat de vergelijking zien dat ze van substantieel groter belang zijn voor het vertrouwen in de regering dan voor de toegekende legitimiteit. Dit ondersteunt de verwachting dat evaluaties van actueel overheidsfunctioneren sterker tot uiting komen in institutioneel vertrouwen dan in legitimiteit. Toch laten ze ook de legitimiteit niet helemaal onberoerd, waardoor we er rekening mee moeten houden dat negatieve evaluaties van overheidsfunctioneren op termijn wel degelijk ook consequenties voor toegekende legitimiteit kunnen hebben. In hoofdstuk 10 gaan we nader in op het relatieve belang van de verschillende beoordelingscriteria voor vertrouwen en verschillen daarin tussen groepen.

5.4 Tot slot: een voor burgers legitieme, maar falende overheid

Het overgrote deel van de bevolking kent de Nederlandse overheid legitimiteit toe. Dat leiden we af van de breed ervaren burgerplicht om de democratisch vastgestelde wet na te leven, ongeacht persoonlijke belangen en voorkeuren. Deze bereidheid van burgers om de autoriteit van overheidsinstituten te aanvaarden hebben we in deze SCO-editie voor het eerst met een gevalideerd instrument kunnen meten. Ze is van fundamenteel belang voor de mate waarin de overheid kan en mag bijdragen aan de kwaliteit van de samenleving. Ook staan Nederlanders nog altijd overtuigd achter de democratie als bestuursvorm.

Toch zijn er ook minder positieve signalen. Ten eerste is het de laatste jaren relatief slecht gesteld met het politieke vertrouwen van Nederlanders. Alleen mensen met een hbo- of wo-opleiding en mensen met de hoogste inkomens geven hun vertrouwen in de regering momenteel nog in meerderheid een voldoende. Nederland viel uit de top van Europese landen met het meeste vertrouwen in hun regering. Dit geldt ook voor de gedaalde tevredenheid over de manier waarop de democratie in Nederland werkt. In de laatste meting, na de val van het kabinet Rutte-IV, lijkt het vertrouwen iets op te veren. Maar doordat vertrouwen een veranderlijke evaluatie is, kunnen we nu nog niet zeggen of het de weg omhoog gevonden heeft, of toch weer daalt en dan mogelijk een langjarig dieptepunt bereikt.

Het lage politieke vertrouwen hangt, sterker dan legitimiteit, samen met oordelen over het functioneren van de regering, en die oordelen zijn behoorlijk negatief. Het zijn op dit moment slechts minderheden die de regering gunstig beoordelen op criteria van responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en behaalde resultaten. Dit is een bevestiging van eerder onderzoek, waaruit al bleek dat mensen zich er bij herhaling over beklagen dat politici niet weten wat er speelt, niet luisteren naar de wensen van burgers, de verkeerde belangen vooropstellen en daardoor de belangrijke problemen niet oplossen. Het toeslagenschandaal en de afhandeling van de schade van aardgaswinning staan inmiddels symbool voor een overheid die er maar niet in slaagt de echte problemen van burgers op te lossen (vgl. Miltenburg et al. 2022). Hibbing et al. (2023) signaleren een brede behoefte aan een *attentive democracy*: een representatieve democratie waarin politici politiek bedrijven in het belang van en in nauw contact met burgers, en waarin burgers ook de instrumenten hebben om dat zo nodig te kunnen afdwingen.

Het stemt ten slotte weinig optimistisch dat er grote ongelijkheden zijn in de houdingen ten aanzien van de overheid, en dat de grootste onvrede steeds bij dezelfde groepen te vinden is. Mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma en mensen met een laag inkomen voelen minder burgerplicht om wetten na te leven, trekken het belang van democratie als bestuursvorm vaker in twijfel en hebben minder politiek vertrouwen. En hoewel onvrede over het functioneren van de regering breed leeft onder de bevolking, zijn dezelfde groepen hierover nog wat vaker negatief. Een aannemelijke verklaring is dat deze groepen zich niet alleen minder goed vertegenwoordigd *voelen*, maar ook minder goed vertegenwoordigd *worden* in zowel politiek als beleid, in ieder geval tot voor kort (zie bv. Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018; Schakel en Van der Pas 2020). Onder hen is de behoefte dan ook groter aan een overheid die gemakkelijker door de bevolking aan en bij te sturen is, volgens het idee van *attentive democracy* (zie bv. Den Ridder et al. 2021; Van Noije en Den Ridder 2024).

Samengevat geniet het systeem volgens de Nederlandse bevolking dus nog altijd legitimiteit, maar de actuele uitvoering ervan laat te wensen over, zeker volgens sommige groepen. De legitimiteit van de overheid is bestand tegen tijdelijke ontevredenheid over overheidsfunctioneren en een gebrek aan vertrouwen in de overheid, maar kan er op langere termijn wel door worden aangetast. Voor de kwaliteit van de samenleving betekent dit dat responsief, rechtvaardig en probleemoplossend overheidsoptreden onverminderde aandacht vraagt.

Literatuur

- Andeweg, R.B. (2014). *Studying political legitimacy: A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Palgrave.
- Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser* (p. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Decreus, T. (2011). Legitimiteit, gemeenschap en rechtvaardigheid. Een kritiek op Dworkins verklaring voor legitimiteit. In: *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, jg. 40, nr. 1, p. 31-46.
- Easton, D. (1957). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Esaïasson, P., G. Gilljam en M. Persson (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? In: *Comparative Political Studies*, jg. 50, nr. 6, p. 739-765.
- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results of 72 countries. In: *European Journal of Political Research*, jg. 45, p. 499-525.
- Grosfeld, E., D. Scheepers en A. Cuyvers (2022). Value Alignment and Public Perceived Legitimacy of the European Union and the Court of Justice. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 12, art. 785892 (doi.org/10.3389/fpsyg.2021.785892).
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, M. van (2022). Legitimiteit van de politie. Over het belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland. In: *Mens & Maatschappij*, jg. 97, nr. 4, p. 402-436 (doi.org/10.5117/MEM2022.4.004.HALL).
- Hibbing, J.R., E. Theiss-Morse, M.V. Hibbing en D. Fortunato (2023). Who do the people want to govern? In: *Party Politics*, jg. 29, nr. 1, p. 3-15 (doi.org/10.1177/13540688211050064).
- Holmberg, S. (2012). Dynamic representation from above. In: M. Rosema, B. Denters en K. Aarts (red.), *How democracy works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies* (p. 53-76). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jackson, J., B. Bradford, M. Hough, A. Myhill, P. Quinton en T.R. Tyler (2012). Why do people comply with the law? In: *British Journal of Criminology*, jg. 52, nr. 6, p. 1051-107 (doi.org/10.1093/bjc/azs032).
- Lenard, P.T. (2008). Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy. In: *Political Studies*, jg. 56, nr. 2, p. 312-332.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. In: *American Political Science Review*, jg. 97, nr. 4, p. 515-528.
- Meer, T. van der (2017). Political Trust and the 'Crisis of democracy' In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Geraadpleegd 14 december 2023 via doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.77.
- Meer, T. van der, en S. Zmerli (2017). The deeply rooted concern with political trust. In: S. Zmerli en T. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, L. Herweijer en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Netelenbos, B. (2016). *Political legitimacy beyond Weber. An analytical framework*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en J. den Ridder (2024). *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociaal-Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*. New York: Oxford Academic.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Ridder, J., den, E. Miltenburg, E. Steenvoorden, T. van der Meer en P. Dekker (2020). *Burgerperspectieven 2020*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*. Tilburg: REDRESS-consortium: Revitalized Democracy for Resilient Societies.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023) *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schakel, W. en A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 441-465 (doi.org/10.1017/S1755773918000036).
- Schakel, W. en D. van der Pas (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. In: *European Journal of Political Research*, jg. 60, nr. 1, p. 418-437 (doi.org/10.1111/1475-6765.12405).
- Severs, E. (2010). Representation as Claims-Making. Quid Responsiveness? In: *Representation*, jg. 46, nr. 4, p. 411-423.
- Sunshine, J. en T.R. Tyler (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. In: *Law & Society Review*, jg. 37, nr. 3, p. 513-548 (doi.org/10.1111/1540-5893.3703002).
- Thomassen, J. en C. van Ham (2017). A Legitimacy Crisis of Representative Democracy. In: C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts en R. Andeweg (red.), *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis. Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies* (p. 3-16). Oxford: Oxford University Press.
- Thomassen, J., R. Andeweg en C. van Ham (2017). Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p.509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Tyler, T.R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.
- Weatherford, M.S. (1992). Measuring Political Legitimacy. In: *The American Political Science Review*, jg. 86, nr. 1, p. 149-166.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wratil, C. en J. Wäckerle (2022). Majority representation and legitimacy: Survey-experimental evidence from the European Union. In: *European Journal of Political Research*, jg. 62, nr. 1, p. 285-307.

6 Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave

Yvonne de Kluizenaar, Arjen van de Heide en Jurjen Iedema

Klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, uitputting van grondstoffen en milieuverontreiniging vormen een grote bedreiging voor de kwaliteit van leven van mensen hier en elders, nu en later. Zorgen daarover leven breed. Tegelijkertijd hebben ook veel mensen zorgen over de gevolgen van verduurzaming(sbeleid) voor hun dagelijks leven (De Kluizenaar en Van der Torre 2023). Dit kan steun voor transitiebeleid ondermijnen, terwijl die steun hard nodig is als de overheid serieus werk wil maken van verduurzaming en daarbij ook veel van burgers verwacht. Er is steeds meer aandacht voor een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten van zowel de duurzaamheidsproblemen zelf (bv. de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen bij stijgende prijzen) als van duurzaamheidsbeleid. In dit hoofdstuk gaan we verder in op hoe sociale ongelijkheid doorwerkt in hoe verschillende groepen klimaatverandering en klimaattransitie ervaren. In *Kwesties voor het kiezen* (De Kluizenaar en Van der Heide 2023) noemden we drie overkoepelende afwegingen die om politieke keuzes vragen.

Moet de overheid...

- 1 rekening houden met bestaanszekerheidsvraagstukken en ongelijkheidsmechanismen in de duurzaamheidstransitie? En zo ja, hoe?
- 2 de transitie versnellen of juist vertragen om de samenleving meer tijd te geven de benodigde aanpassingen te maken?
- 3 de verantwoordelijkheid laten aan burgers en bedrijfsleven of juist zelf (meer dan nu) het voortouw nemen?

In deze bijdrage verkennen we hoe deze keuzes kunnen doorwerken voor de samenleving en voor verschillende groepen burgers. Dat doen we aan de hand van eerder gepubliceerde inzichten en nieuwe empirische data over:

- doorwerking van de gevolgen voor burgers;
- wat burgers als belangrijk zien voor een rechtvaardige transitie;
- hoe burgers aankijken tegen duurzaamheidsvraagstukken en verduurzamingsbeleid.

Met deze empirische data krijgen we met name in beeld hoe burgers aankijken tegen het duurzaamheidsvraagstuk en tegen het beleid en het overheidsfunctioneren in de klimaataanpak. Wat is de door burgers gepercipieerde en gewenste verantwoordelijkheidsverdeling? Wat zijn hun zorgen en verwachtingen? Hoe rechtvaardig is de verdeling van lusten en lasten in hun ogen? We krijgen daarmee inzicht in hoe de wensen en verwachtingen van burgers passen bij de keuzes die voorliggen. Daarbij past de kanttekening dat cruciale keuzes voor het collectieve belang op de langere termijn op gespannen voet kunnen staan met de publieke opinie in het hier en nu. De publieke opinie geeft wel een belangrijk signaal af over de legitimiteit van beleid, en daarmee over de acceptatie en effectiviteit ervan.

We kijken waar mogelijk steeds zowel naar het algemene beeld als naar verschillen tussen groepen met meer en minder hulpbronnen (hier: verschillen naar opleiding en inkomen). We sluiten af met een reflectie op de voor- en nadelen van verschillende keuzes, bekeken door de lens van de kwaliteit van de samenleving, met speciale aandacht voor ongelijkheden en een rechtvaardige verdeling.

6.1 Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden

6.1.1 Probleembesef leeft breed, het sterkst bij mensen met meeste hulpbronnen

Het klimaat verandert en dat heeft wereldwijd ingrijpende gevolgen. Experts benadrukken dan ook al enkele decennia het belang en de urgentie van klimaataanpak (IPCC 2023). In opinieonderzoek zien we dat het besef breed leeft dat het klimaat (mede) door toedoen van de mens is veranderd. Veel mensen zien dit als (potentiële) bedreiging en zijn – in elk geval in enige mate – bezorgd over de gevolgen voor volgende generaties en voor het eigen leven (zie tabel 6.1). Daarbij domineren zorgen over de toenemende frequentie van droge zomers, overstromingen en zware neerslag, en over het uitsterven van plant- en diersoorten (CBS 2023a). Klimaat en milieu staat al jaren in de top 5 van de lijst van de

door burgers genoemde belangrijkste maatschappelijke problemen in Nederland op dit moment. De relatieve prioritering ten opzichte van andere problemen – en wat de onderliggende bronnen van de zorgen precies zijn – verschilt tussen groepen en varieert in de tijd (Miltenburg et al. 2023). Ondanks het besef dat het klimaat verandert en we er iets aan moeten doen, is het urgentiegevoel wisselend. Zorgen van burgers gaan niet alleen over klimaat en de toereikendheid van klimaatmaatregelen, maar ook over de gevolgen van maatregelen (De Kluizenaar en Flore 2021; Kluizenaar en Van der Torre 2023). We zien vooral verschillen naar opleiding. Hbo- en wo-geschoolden zijn vaker bezorgd over de gevolgen van klimaatverandering en andere duurzaamheidsproblemen en ze hechten meer belang aan klimaatpakket (tabel 6.1).

Tabel 6.1 Klimaat, grondstoffenschaarste en natuur: probleembesef en ervaren urgentie voor de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen (kwintielen), bevolking 18 jaar en ouder, 2021-2023 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		havo, bo, vmbo	vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
klimaat afgelopen 100 jaar veranderd (ja, waarschijnlijk of zeker)	95	94	94	97	93	93	97	97	95
invloed mens (evenveel mens als natuur-geheel mens)	93	91	92	95	92	89	93	95	94
kan mens klimaatverandering tegenhouden? (ja, deels-volledig)	78	70	76	84	77	76	76	80	80
zorgen over klimaatverandering (bezorgd-heel erg bezorgd)	74	65	69	83	72	69	71	77	76
zorgen klimaatverandering op eigen leven (bezorgd-heel erg bezorgd)	55	47	54	64	51	54	57	58	60
zorgen klimaatverandering op volgende generatie (bezorgd-heel erg bezorgd)	78	72	75	87	71	80	81	82	82
urgentie klimaatpakket (eens-helemaal eens)	67	58	60	78	63	65	68	67	69
belang anders leven klimaatverandering (in enige mate belangrijk)	80	73	78	87	73	78	78	84	84
belang energietransitie (in enige mate belangrijk)	82	78	78	89	78	79	81	85	85
zorgen afhankelijkheid Nederland van buitenlandse energie (bezorgd-heel erg bezorgd)	70	66	69	72	70	67	71	71	73
zorgen opraken grondstoffen (bezorgd-heel erg bezorgd)	64	60	62	68	62	62	63	65	67
zorgen achteruitgang natuur (bezorgd-heel erg bezorgd)	77	68	75	85	75	75	80	80	79

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

Bron: SCP/CBS (NIB'21, '22, '23); SCP (SCO'23)

6.1.2 Steun voor verduurzaming, onvrede over klimaatbeleid bij mensen met minste hulpbronnen

Nadelen van duurzaamheidsproblemen raken groepen met minder hulpbronnen soms harder

Duurzaamheidsproblemen kunnen verschillende gevolgen hebben voor verschillende inkomens- en opleidingsgroepen. Zo komen mensen in minder goede financiële situaties in slecht geïsoleerde woningen sneller in de problemen door stijging van de gasprij, zolang zij nog afhankelijk zijn van fossiele energie (aardgas). Zij hebben een hogere kans om met energiearmoede te maken te krijgen (Middelkoop et al. 2018; Mulder et al. 2023; Schotten et al. 2023) en zien zich vaker genooddaakt kou te verdragen om energiekosten te drukken (Grey et al. 2017). Terwijl de betaalbaarheid van energie

voor mensen met een lager inkomen vaker een punt van zorg is, ligt de mogelijkheid om via eigen investering in de woning de energierekening te verlagen vaker buiten bereik (Steenbekkers et al. 2021a). Energierenovatie kan leiden tot vermindering van financiële zorgen door verlaging van de energierekening (Van der Wal et al. 2023). Maar mensen die over minder hulpbronnen beschikken, zijn vaak minder goed toegerust om mee te komen met deze veranderingen (Steenbekkers et al. 2021a). Hbo- en wo-geschoolden en mensen die (zeer) makkelijk kunnen rondkomen hebben een grotere kans om tot de voorlopers in woningverduurzaming te behoren (Scholte et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021b).

Klimaatbeleid kan ongelijkheid vergroten

Ook klimaatbeleid kan verschillend doorwerken voor verschillende groepen en daarmee onbedoeld de ongelijkheid vergroten. Zo profiteren groepen met een lager inkomen minder van stimulerende maatregelen, zoals subsidies voor woningverduurzaming en elektrisch rijden (Bokhorst et al. 2022; Vergeer 2017). Zij beschikken minder vaak over een auto en als ze wel een auto bezitten, is deze vaak niet elektrisch (CBS 2023b, 2023c). Ook duurzame consumptie is niet altijd even toegankelijk voor de groepen met minder hulpbronnen (Schyns 2016). Terwijl de laagste inkomensgroep minder bijdraagt aan de uitstoot van broeikasgassen (Van Beek et al. 2023; Ecorys 2022; Ivanova en Wood 2020; Kanne et al. 2019), kunnen maatregelen gericht op het beperken van vervuילend gedrag relatief grote gevolgen hebben voor hun bestaanszekerheid. Zo kunnen beprijzende maatregelen bij basisbehoeften als energie en levensmiddelen (bv. energiebelasting, vleestaks, zuiveltaks) deze groep relatief hard raken in hun kosten van levensonderhoud. Deze mensen hebben immers een groter deel van hun inkomen nodig voor basisbehoeften (CPB 2023; Nibud 2024).

Mensen met meer en minder hulpbronnen ervaren klimaataanpak verschillend

De verschillen in hoe groepen met meer en minder hulpbronnen de doorwerking van beleid *ondervinden*, hebben mogelijk invloed op de manier waarop deze groepen klimaatbeleid *ervaren*. Daarnaast speelt mogelijk een rol dat groepen verschillen in de mate waarin zij andere problemen hebben. De zorgen van burgers over de gevolgen van klimaatverandering en klimaatmaatregelen komen bovendien boven op zorgen over de stijgende kosten van levensonderhoud (inflatie), ongelijkheid, immigratie, de zorg en het tekort aan betaalbare woningen (Geurkink et al. 2023). Eerder onderzoek liet zien dat de zorgen over klimaat en klimaatbeleid sterk verschillen tussen groepen met meer en minder hulpbronnen, zowel inhoudelijk als in de mate van bezorgdheid. Zo ervaren mensen die aangeven moeilijker te kunnen rondkomen, meer zorgen over nadelige gevolgen van klimaatbeleid voor hun financiële situatie. Hoewel zij zich tegelijkertijd wel degelijk ook zorgen maken over het klimaat. Hoewel een meerderheid ook het belang ziet van een Nederlandse bijdrage in de klimaataanpak en bezorgd is over de ontoereikendheid van klimaatmaatregelen, ervaart deze groep ook meer onvrede en onrechtvaardigheid rond de klimaataanpak (De Kluizenaar en Flore 2021). Dat zien we terug in het feit dat een substantiële minderheid vindt dat de regering *te veel* doet aan klimaat.

Dit gevoel leeft het sterkst onder mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding. In die groep is ook bijna de helft boos over de aandacht voor klimaat ten opzichte van andere problemen (tabel 6.2a). Hoewel een recente meting laat zien dat het klimaat een plek inneemt in de top 3 van door burgers genoemde prioriteiten voor een nieuw kabinet, worden 'het functioneren van de politiek' en 'inkomen en prijzen' nog vaker genoemd (Geurkink et al. 2023). Wanneer andere zorgen de boventoon voeren, kan dat het lastiger maken om passief en actief draagvlak te vinden voor het zetten van grotere stappen op het gebied van klimaat.

Tabel 6.2a Ervaren belang klimaatbeleid, probleemoplossend vermogen en onvrede over prioritering in de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2021-2023 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
belang Nederlandse bijdrage klimaat (in enige mate belangrijk)	79	73	77	87	74	75	79	84	81
regering doet te veel tegen klimaatverandering (in enige mate te veel)	48	58	53	36	53	49	48	46	45
regering doet te weinig tegen klimaatverandering (in enige mate te weinig)	52	42	47	64	47	51	52	54	55
tevreden over wat regering bereikt met klimaatbeleid (in enige mate tevreden)	8	9	7	9	9	7	7	10	8
ontevreden over wat regering bereikt met klimaatbeleid (in enige mate ontevreden)	58	53	58	62	61	54	64	53	60
bezorgd over ontoereikendheid klimaatmaatregelen (bezorgd-heel erg bezorgd)	76	69	74	82	77	74	73	79	76
boos over aandacht klimaat: er zijn belangrijkere problemen (eens-helemaal eens)	31	46	34	19	41	39	33	24	27

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

Bron: SCP/CBS (NIB '21, '22, '23); SCP (SCO '23)

Steun voor specifieke klimaatmaatregelen verschilt tussen mensen met meer en minder hulpbronnen

Een ongelijke doorwerking van beleidsmaatregelen is mogelijk ook van invloed op (verschillen tussen groepen in) draagvlak voor specifieke klimaatmaatregelen. Sommige maatregelen krijgen brede steun, bijvoorbeeld een vliegtaks, subsidie voor woningverduurzaming voor burgers en het verhogen van belasting voor bedrijven die veel fossiele brandstoffen gebruiken. Andere maatregelen krijgen juist weinig steun, zoals een zuiveltaks en vleestaks (zie tabel 6.2b). Ruim de helft van de mensen steunt subsidies voor elektrische auto's, maar die steun is duidelijk minder groot dan voor andere stimulerende maatregelen. De steun voor maatregelen verschilt tussen groepen, vooral naar opleiding. In het algemeen is de steun voor maatregelen lager in groepen met minder hulpbronnen. Zo is de steun voor aardgasvrij wonen kleiner onder mensen die alleen de basisschool of het vmbo hebben afgerond. Een meerderheid van hen en van de lage inkomensgroep wijst een extra belasting op vlees en zuivel expliciet af. De verwachting is dat juist mensen met een lager inkomen baat kunnen hebben bij woningverduurzaming, zeker wanneer zij in slecht geïsoleerde woningen wonen (mits dit leidt tot lagere woonlasten door een lagere energierekening). Toch steunt slechts ongeveer de helft het streven naar een aardgasvrije woningen in 2050. Mogelijk ervaart een groot deel van die groep de voordelen nog onvoldoende. Daarbij spelen ongelijke toegang tot woningverduurzaming (Bokhorst et al. 2022) en tot subsidies daarvoor (Steenbekkers en Scholte 2019; Steenbekkers et al. 2021a, 201b; Vergeer 2017) mogelijk een rol.

Tabel 6.2b Specifieke klimaatmaatregelen: steun en weerstand in de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
woningen in 2050 aardgasvrij (beetje-sterk voor)	55	40	53	68	50	52	61	57	65
woningen in 2050 aardgasvrij (beetje-sterk tegen)	24	29	25	19	25	23	20	27	23
vleestaks (beetje-sterk voor)	35	19	30	52	26	28	35	40	50
vleestaks (beetje-sterk tegen)	48	64	50	32	52	54	47	43	39
zuiveltaks (beetje-sterk voor)	23	12	20	36	19	20	23	27	31
zuiveltaks (beetje-sterk tegen)	58	71	60	47	63	62	59	54	53
vliegtaks (beetje-sterk voor)	58	49	55	68	56	56	63	59	61
vliegtaks (beetje-sterk tegen)	24	29	25	20	24	24	22	23	25
subsidie burgers aanschaf elektrische auto's (beetje-sterk voor)	54	47	53	62	48	50	57	59	65
subsidie burgers aanschaf elektrische auto's (beetje-sterk tegen)	22	25	23	19	24	23	24	17	19
subsidie burgers verduurzamen woning (beetje-sterk voor)	78	72	76	88	74	74	82	82	89
subsidie burgers verduurzamen woning (beetje-sterk tegen)	7	11	7	4	8	10	5	5	4
subsidie bedrijven om minder fossiele brandstoffen te gebruiken (beetje-sterk voor)	58	48	58	67	50	57	61	60	70
subsidie bedrijven om minder fossiele brandstoffen gebruiken (beetje-sterk tegen)	20	23	19	17	21	22	22	17	17
verhogen belasting bedrijven die veel fossiele brandstoffen gebruiken (beetje-sterk voor)	73	63	71	85	68	70	76	80	81
verhogen belasting bedrijven die veel fossiele brandstoffen gebruiken (beetje-sterk tegen)	11	14	11	8	13	13	10	8	9

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

Bron: SCP (SCO'23)

6.1.3 Klimaatpak een gedeelde verantwoordelijkheid

Burgers en overheid zien klimaatpak als gedeelde verantwoordelijkheid: overheid, bedrijfsleven én burgers moeten een zekere verantwoordelijkheid nemen. Wel leggen burgers de verantwoordelijkheid het meest bij de overheid en het bedrijfsleven (De Kluizenaar en Flore 2021; Wagemans en Peters 2023). De percepties lopen uiteen over de mate waarin de verschillende partijen al voldoende doen. Hoewel slechts een klein deel van de mensen vindt dat de overheid en het bedrijfsleven al voldoende doen tegen klimaatverandering, vindt een meerderheid dat burgers al voldoende doen. Opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling hangen samen met hulpbronnen, vooral met opleiding. De groepen met meer hulpbronnen zien meer verantwoordelijkheid voor zichzelf dan groepen met minder hulpbronnen (tabel 6.3). Burgers zien ook graag dat vooral de landelijke overheid en bedrijven veel verantwoordelijkheid nemen voor het verduurzamen van het Nederlandse energiegebruik (Wagemans en Peters 2023). Rond lokale duurzame energieprojecten zien burgers graag een grotere rol voor de overheid, omdat zij denken dat die de publieke belangen het best kan dienen. Ze hebben weliswaar vertrouwen in de competentie van bedrijven, maar vrezen dat deze bedrijfsbelangen boven publieke belangen of belangen van omwonenden zullen stellen als het erop aankomt (De Kluizenaar et al. 2022).

Tabel 6.3 Visies burgers op gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en mate van inzet, voor de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2021 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
verantwoordelijkheid overheid (enige-sterke mate)	95	94	93	97	94	94	94	96	95
verantwoordelijkheid grote bedrijven (enige-sterke mate)	94	92	93	97	93	94	94	95	95
verantwoordelijkheid uzelf (enige-sterke mate)	86	82	83	91	80	83	84	88	90
voldoende doen: overheid (enige-sterke mate)	44	48	47	40	45	48	42	43	44
voldoende doen: grote bedrijven (enige-sterke mate)	33	39	36	28	36	33	34	33	31
voldoende doen: uzelf (enige-sterke mate)	71	72	70	72	71	75	72	70	69

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

Bron: SCP/CBS (NIB'21)

6.1.4 Grotere bijdrage aan emissies gaat soms samen met grotere wil tot gedragsverandering

De groepen met de minste hulpbronnen dragen relatief het minst bij aan broeikasgasemissies. Zo becijferde Ecorys (2022) dat de 10% hoogste inkomens per hoofd bijna vijf keer zoveel CO₂ uitstoot als de helft van de bevolking met de laagste inkomens, onder meer doordat de hoogste inkomens vaker vliegen en meer (fossiele) autokilometers maken. In die groep valt dus de grootste verduurzamingswinst te behalen. We zien hier dat het vlieggedrag samenhangt met inkomen: hoe hoger het inkomen, hoe vaker mensen aangeven te vliegen voor privédoeleinden. Meer dan de helft van de mensen geeft aan na te denken over wat ze in hun dagelijks leven kunnen doen tegen klimaatverandering. Onder hbo- en wo-geschoolden is dat percentage hoger (tabel 6.4). Eerder zagen we ook bij woningverduurzaming dat deze groep vaker maatregelen heeft getroffen of wil nemen (Scholte et al. 2020; Steenbekkers et al. 2021a). Hbo- en wo-geschoolden en de hogere inkomensgroepen hebben vaak ook meer mogelijkheden voor duurzame consumptie en duurzaam gedrag, zeker waar dat geld kost (Schyns 2016). Hbo- en wo-geschoolden geven minder vaak aan dagelijks vlees te eten en het deel van die groep dat weleens vlees eet zegt vaker bereid te zijn minder vlees te eten. Uitzondering op dit patroon betreft het vlieggedrag. De groepen met de meeste hulpbronnen vliegen meer, maar van het deel van de mensen dat weleens vliegt lijken de hoogste inkomens minder vaak bereid om minder te gaan vliegen dan de laagste inkomens. De laagste inkomensgroep vliegt daarentegen nu al minder en is ook het meest bereid om (nog) minder te vliegen.

Tabel 6.4 Gedrag en gedragsintenties: bereidheid tot duurzamer gedrag voor de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
denken over dagelijks gedrag voor klimaat (eens-helemaal eens)	55	42	52	69	53	51	58	56	62
vlees (of kip) bij de warme maaltijd (dagelijks)	17	23	19	10	18	17	15	13	15
vlees (of kip) bij de warme maaltijd (hooguit 2 dagen per week)	24	18	19	33	29	22	22	24	21
bereidheid (nog) minder vlees te eten (ja, misschien-zeker) ^b	50	37	49	62	44	50	52	50	60
vliegen voor privédoeleinden afgelopen 12 maanden (1x of vaker)	43	30	46	51	29	32	43	52	62
bereidheid (nog) minder te vliegen (ja, misschien-zeker) ^b	39	37	35	45	48	39	36	38	39

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

b Het percentage van de mensen dat bereid is tot minderen, onder degenen die weleens vlees eten of vliegen.

Bron: SCP (SCO'23)

6.1.5 Veel burgers oordelen ongunstig over het verduurzamingsbeleid van de overheid

Het vertrouwen in de overheid hangt samen met oordelen over het overheidsfunctioneren (zie hoofdstuk 10). Weet de regering wat er onder burgers leeft als het gaat om klimaatbeleid? Weegt de regering de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig af bij keuzes voor beleid en pakt zij problemen effectief aan? Een groot deel van de mensen oordeelt negatief over het functioneren van de regering in het verduurzamingsbeleid (tabel 6.5). Zo is een meerderheid ontevreden over wat de regering bereikt met haar klimaatbeleid, heeft ongeveer de helft van de mensen het gevoel dat de regering niet luistert naar de wensen van burgers bij het maken van klimaatbeleid en heeft een nog kleiner deel het gevoel dat er rekening wordt gehouden met de mening van 'mensen zoals zij'. In de groepen met de minste hulpbronnen zijn die oordelen negatiever dan in de groepen met meer hulpbronnen.

Tabel 6.5 Ervaren responsiviteit en burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid in de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
Mensen zoals ik mogen meedenken. (eens-helemaal eens)	46	41	45	52	40	48	42	49	52
Mensen zoals ik mogen meedenken. (oneens-helemaal oneens)	20	22	21	17	24	20	23	16	16
Men houdt rekening met mening mensen zoals ik. (eens-helemaal eens)	19	13	16	27	17	19	15	20	27
Men houdt rekening met mening mensen zoals ik. (oneens-helemaal oneens)	41	44	46	34	46	43	47	33	39
Het is belangrijk om zelf mee te kunnen denken. (eens-helemaal eens)	46	43	43	52	45	51	45	46	48
Het is belangrijk om zelf mee te kunnen denken. (oneens-helemaal oneens)	15	12	16	14	12	14	14	15	17
Het is belangrijk dat mensen zoals ik mee kunnen denken. (eens-helemaal eens)	57	49	56	64	58	58	59	56	57
Het is belangrijk dat mensen zoals ik mee kunnen denken. (oneens-helemaal oneens)	9	10	9	8	9	7	10	9	9
De regering luistert naar de wensen van burgers bij het maken van beleid. (oneens-helemaal oneens)	52	54	54	46	56	53	52	49	45
De regering weegt belangen van groepen burgers af. (oneens-helemaal -oneens)	51	52	53	49	57	53	53	46	45

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

Bron: SCP (SCO'23)

6.1.6 Meerderheid ervaart lastenverdeling als onrechtvaardig en verwacht toename ongelijkheid door transitie

Klimaataanpak is ook een verdelingsvraagstuk. We zagen eerder al dat subsidies en beprijzende maatregelen onbedoeld kunnen leiden tot een toename van ongelijkheden tussen groepen burgers. Bij de verdeling van lusten en lasten van de klimaataanpak gaat het echter niet alleen om de verdeling tussen (groepen) burgers, maar ook om de verdeling tussen burgers en bedrijven. Huishoudens en kleine bedrijven betalen – vergeleken met andere landen – relatief veel belasting over hun energiegebruik, terwijl voor grootverbruikers van energie de belastingdruk juist relatief laag is (Heerma van Voss 2024). Feitelijke verdelingseffecten kunnen mede van invloed zijn op de ervaren (distributieve) rechtvaardigheid.

Een meerderheid van de mensen ervaart de verdeling van de kosten van de klimaataanpak als oneerlijk (tabel 6.6a). Dat geldt vooral voor de verdeling tussen landen en tussen burgers en bedrijven, maar ook voor de verdeling tussen arm en rijk. Het is niet duidelijk hoe mensen de verdeling graag zouden willen zien, bijvoorbeeld in hoeverre zij vinden dat Nederland meer of juist minder van de kosten moet dragen ten opzichte van andere landen. Wel is duidelijk dat alle groepen in nagenoeg dezelfde mate ervaren dat de kosten oneerlijk verdeeld zijn tussen landen en tussen burgers en bedrijven. Waar het gaat om de verdeling tussen arm en rijk, is de beleving van onrechtvaardigheid duidelijk sterker onder burgers met de minste hulpbronnen.

Tabel 6.6a Ervaren distributieve rechtvaardigheid (tussen landen, burgers-bedrijven, arm en rijk) in de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2021 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
rechtvaardigheid verdeling kosten tussen landen (eerlijk)	17	18	16	17	14	17	16	17	20
rechtvaardigheid verdeling kosten tussen landen (oneerlijk)	83	82	84	83	86	83	84	83	80
rechtvaardigheid verdeling kosten tussen burgers en bedrijven (eerlijk)	20	21	20	20	16	19	17	21	25
rechtvaardigheid verdeling kosten tussen burgers en bedrijven (oneerlijk)	80	79	80	80	84	81	83	79	75
rechtvaardigheid verdeling kosten tussen arme/rijke burgers (eerlijk)	24	21	23	25	19	18	22	25	30
rechtvaardigheid verdeling kosten tussen arme/rijke burgers (oneerlijk)	76	79	77	75	81	82	78	75	70

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

Bron: SCP/CBS (NIB'21)

De meeste mensen verwachten ook dat de verschillen tussen arm en rijk in Nederland verder zullen toenemen door de energietransitie (tabel 6.6b). Ruim de helft van de mensen verwacht er ook persoonlijk op achteruit te gaan, vooral de mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding.

Tabel 6.6b Verwachtingen over ongelijkheid en bestaanszekerheid door energietransitie in de populatie als geheel en naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2021-2023 (in procenten, gewogen)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
Het verschil arm/rijk in Nederland bij de energietransitie wordt... (iets-heel veel groter)	76	77	78	73	71	76	80	77	74
Mijn eigen financiële situatie bij de energietransitie wordt... (iets-heel veel slechter)	57	63	57	53	60	55	59	60	56
Mijn eigen financiële situatie bij de energietransitie wordt... (iets-heel veel beter)	7	8	5	8	8	7	5	7	7

a De volledige vraagstelling en de databron is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk, te vinden op www.scp.nl bij deze publicatie.

Bron: SCP/CBS (NIB'21); SCP (SCO'23)

Versantvoort et al. (2024) laten zien dat er relatief veel overeenstemming bestaat over welke principes leidend moeten zijn voor een rechtvaardig klimaatbeleid. Voor alle inkomens- en opleidingsgroepen geldt dat de meeste mensen het principe steunen dat de vervuiler betaalt, waarbij de kosten voor de klimaat aanpak bij de grootste vervuilers terechtkomen. In alle groepen is er daarnaast ook aanzienlijke steun voor het principe dat mensen en bedrijven bijdragen naar vermogen, en dat er compensatie moet plaatsvinden voor de laagste inkomens voor de kosten die ze maken om de nodige aanpassingen te doen. Hoewel er dus brede overeenstemming is over welke principes leidend moeten zijn, bestaan er

wel accentverschillen tussen groepen in de mate waarin zij deze principes ondersteunen. Zo vinden mensen met minder hulpbronnen naar verhouding vaker dat de laagste inkomens moeten worden gecompenseerd voor de kosten die ze maken, terwijl het principe dat de vervuiler betaalt relatief populair is in de groepen die beschikken over relatief veel hulpbronnen (Versantvoort et al. 2024).

6.2 Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief

Wat kunnen verschillende politieke keuzes betekenen voor de kwaliteit van de samenleving, met speciale aandacht voor ongelijkheid en verdeling?

6.2.1 Hoe rekening te houden met bestaanszekerheid en ongelijkheidsmechanismen?

Verduurzaming biedt kansen om de positie van burgers en samenleving te versterken. Wanneer onvoldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen ervan voor verschillende groepen burgers, kent het risico's op het gebied van bestaanszekerheid en sociale ongelijkheid. Structurele ongelijkheid in de Nederlandse samenleving (Vrooman et al. 2023) kan doorwerken in hoe groepen in de samenleving de transities en het transitiebeleid ervaren, eraan mee kunnen doen en er de lusten en lasten van ervaren. De vraag is of en hoe de overheid in het vormgeven van transitiebeleid rekening moet houden met zulke verschillen en met ongelijkheidseffecten die daar het gevolg van kunnen zijn. Dat de zorgen over de gevolgen van het klimaatbeleid ongelijk zijn verdeeld en het sterkst leven in groepen met minder hulpbronnen, is niet alleen onwenselijk vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. Het staat ook het draagvlak voor de klimaatambities en daarmee mogelijk de effectiviteit van het klimaatbeleid in de weg.

Het sturen op duurzaam gedrag door de inzet van generieke maatregelen, zoals de beprijzing van energie, vlees of zuivel, is relatief eenvoudig te implementeren en kan effectief zijn om duurzaam gedrag te stimuleren. Onderzoek laat zien dat financiële overwegingen een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van duurzame gedragskeuzes (Versantvoort et al. 2024). Tegelijkertijd kunnen ook andere drijfveren en ervaren belemmeringen een grote rol spelen (Bouman et al. 2021). De keerzijde van beprijzende maatregelen is dat ze mensen die weinig te besteden hebben onevenredig hard kunnen raken. Dat is vooral het geval waar het om basisbehoeften gaat, zolang mensen voor zichzelf geen aantrekkelijk, toegankelijk en betaalbaar duurzaam alternatief zien. Dit kan gevolgen hebben voor hun bestaanszekerheid en de kwaliteit van leven, en het kan bestaande ongelijkheid verder vergroten. Dit kan de steun voor beleid verminderen, weerstand vergroten en zo ook de transitie in de weg staan.

Niet alle maatregelen die nodig zijn om de huidige klimaatambities te kunnen halen, zullen populair zijn bij alle groepen in de samenleving. Maatregelen die aan het dagelijks leven van mensen raken, kunnen bijvoorbeeld op relatief weinig steun rekenen bij de groep die over relatief weinig hulpbronnen beschikt. Mogelijk speelt daarbij een rol dat de leefstijl van laatstgenoemde groepen vaak al veel minder belastend is voor klimaat, natuur en milieu en zij de gevolgen van maatregelen sterker voelen in het dagelijks leven. Als maatregelen lagere inkomens die het klimaat het minst vervuilen het hardst raken, gaat dit in tegen het door mensen belangrijk gevonden rechtvaardigheidsprincipe dat de vervuiler betaalt. Daarnaast heeft een substantiële minderheid van de bevolking het gevoel dat een kleine groep klimaatmaatregelen opdringt aan de rest. Dat gevoel leeft sterker in groepen met minder hulpbronnen (De Kluizenaar en Flore 2021; Versantvoort et al. 2024). Bij maatregelen om klimaatambities te realiseren kan het zwaartepunt ook liggen bij de burgers en bedrijven met de grootste ecologische voetafdruk. Zo staat wat van verschillende groepen in de samenleving wordt gevraagd in verhouding tot de mate waarin deze groepen bijdragen aan vervuiling. Voor bredere participatie in de verduurzamingstransitie is het nodig dat rechtvaardigheidsprincipes waaraan veel mensen waarde hechten meegenomen zijn in de beleidsvisie en daar helder en eenduidig over gecommuniceerd wordt.

Flankerend beleid kan helpen om onbedoelde neveneffecten te repareren of te voorkomen, bijvoorbeeld met compensatiemaatregelen of toeslagen. Dat kan echter nadelen hebben: denk aan de kosten en complexiteit van de regelgeving en uitvoering, en de mogelijkheid dat compensatie niet goed

terecht komt bij iedereen die daar recht op heeft. Een alternatief is om aan de voorkant rekening te houden met ongewenste neveneffecten. Dat kan bijvoorbeeld door basisbehoeften zoveel mogelijk te ontzien en meer nadruk te leggen op luxegoederen (zoals vliegen), en door te zorgen voor geschikte laagdrempelig toegankelijke alternatieven. In de samenleving is brede steun voor compensatie voor de laagste inkomens, voor het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen en voor het principe dat de vervuiler betaalt (Versantvoort et al. 2024). In algemene zin betekent koersen op de kwaliteit van de samenleving dat de overheid er tevens in het klimaatbeleid voor kiest om aan de voorkant ook sociaal-maatschappelijke doelen te prioriteren en in te zetten op maatregelen waarmee de meeste bredewelvaartswinst valt te halen. Dit kan door meer rekening te houden met de kwaliteit van leven van mensen en met versterking van de positie van degenen die over de minste hulpbronnen beschikken. Na renovatie van de woning maken mensen in deze groep zich vaak minder zorgen over hun financiële situatie en ervaren ze dat hun gezondheid erop vooruit is gegaan (Van der Wal et al. 2023).

Het is eveneens van belang om aandacht te besteden aan een rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten tussen huishoudens en bedrijven. In de perceptie van burgers is die verdeling op dit moment niet rechtvaardig, doen grote bedrijven in hun ogen nog onvoldoende en moet de overheid daar strenger op sturen. Als deze perceptie niet verandert, kan dit de steun voor beleid ondermijnen en daarmee verandering in de weg staan. Een brede klimaatraadpleging laat zien dat burgers het bij voor hen pijnlijke maatregelen belangrijk vinden dat de overheid eerst voldoende doet om de grootste vervuilers te laten bijdragen, dat lage inkomens voldoende worden beschermd en dat de kloof tussen arm en rijk niet verder toeneemt door maatregelen (Mouter et al. 2021). De legitimiteit van beleid staat onder druk als burgers niet meer bereid zijn het beleid te aanvaarden, omdat ze niet zien hoe dat het algemeen belang dient en omdat ze de lasten onrechtvaardig verdeeld vinden. Goede communicatie over de gemaakte afwegingen en over hoe daarin de belangen van burgers zijn meegewogen is belangrijk voor de ervaren responsiviteit en daarmee ook voor het vertrouwen in de overheid.

6.2.2 Keuze 1: transitie versnellen of juist vertragen?

In het politieke debat en in de huidige formatie is discussie over de vraag hoe Nederland zich tot internationale duurzaamheidsafspraken wil verhouden en over het tempo van de transitie. Nederland kan internationale afspraken als uitgangspunt nemen voor het verduurzamingstempo, verdere versnelling nastreven (bv. versnelde afbouw van afhankelijkheid van fossiele brandstoffen), of juist op de rem trappen.

Er zijn redenen om te versnellen. Zo zijn de kosten van klimaatverandering – mondiaal gezien – enorm. Deze kosten zullen de kosten van klimaataanpak ver overstijgen (Glanemann et al. 2020; Stern 2007). De gevolgen voor de leefbaarheid van grote gebieden op aarde zijn groot en de frequentie van extreme weersomstandigheden neemt snel toe, ook in Nederland (IPCC 2023). Wetenschappers benadrukken dan ook al geruime tijd het belang van snelle klimaatmitigatie. Klimaatmitigatie is een mondiale opgave die om internationale samenwerking vraagt en waaraan alle landen moeten bijdragen. Vanuit internationale rechtvaardigheidsoverwegingen kan daarbij de verwachting ontstaan dat de rijkste landen ook een grotere bijdrage aan die mondiale opgave leveren. Zij dragen van oudsher ook het meest bij aan de uitstoot van broeikasgassen (AIV 2023). Een ander argument voor het versnellen van de transitie kan zijn dat Nederland zo investeert in een toekomstbestendige arbeidsmarkt en economie (WRR 2023), in een schonere leefomgeving en daarmee ook bescherming van de volksgezondheid. Nederland kan de eigen internationale positie versterken door een technologische voorsprong te realiseren, de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen te verminderen en de weerbaarheid tegen prijsschokken te vergroten. Versnellen heeft echter ook nadelen, als burgers en bedrijven de snelheid van de transitie niet willen of kunnen bijbenen. Dit kan de steun voor beleid, brede participatie en het vertrouwen in de overheid onder druk zetten. Gezien de verschillen tussen groepen burgers met meer en minder hulpbronnen in hoe zij de gevolgen van klimaataanpak ondervinden en ervaren, heeft versnellen ook het risico dat de financiële situatie van burgers in minder sterke financiële positie sterker onder druk komt te staan en dat structurele ongelijkheden in de samenleving toenemen, als daar niet nadrukkelijk rekening mee wordt gehouden in beleid. Daarbij is ook de ervaren rechtvaardigheid van de verdeling van de lasten en lusten tussen burgers en industrie een belangrijk aandachtspunt en voorwaardelijk voor aanvaarding van beleid dat burgers raakt.

Er zijn ook argumenten om te vertragen. Zo kan de transitie, afhankelijk van hoe deze vorm krijgt, veel vragen van de samenleving en vraagt ze om investeringen uit publieke middelen. In het politieke debat gaan dan ook stemmen op om het tempo van de transitie bij te stellen, en andere prioriteiten zwaarder te laten wegen. De overheid kan zichzelf, het bedrijfsleven en burgers daarmee ook meer aanpassingstijd gunnen, meer ruimte voor maatwerk mogelijk maken en dit kan de uitvoeringskwaliteit ten goede komen. Daar staat tegenover dat vertragen de ernst van de problemen kan doen toenemen. Het impliceert bovendien een kostenstijging van de (uitgestelde) aanpak en schuift de lasten door naar volgende generaties. Het kan internationale diplomatieke betrekkingen verstoren en van invloed zijn op het *commitment* van andere landen.

Keuzes die nu gemaakt worden, hebben gevolgen voor de kwaliteit van leven in het hier en nu én voor mensen elders en later. Keuzes in het hier en nu vragen daarom te sturen vanuit een visie op de langere termijn, waarin zowel economische en ecologische als sociaal-maatschappelijke consequenties worden meegenomen. Daarbij is het van belang de doorwerking van beleid voor verschillende groepen in de samenleving goed te doordenken aan de voorkant, mensen met minder hulpbronnen te beschermen tegen onbedoelde neveneffecten en te voorkomen dat transitiebeleid bestaande ongelijkheid verder uitvergroot.

6.2.3 Keuze 2: verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijfsleven, of voortouw bij de overheid?

De transitie vraagt ook om politieke keuzes rond de verdeling van verantwoordelijkheden: wat doet de overheid, wat vraagt de overheid van burgers en wat laat zij over aan de markt? Zoals dit hoofdstuk toont, zien de meeste burgers graag dat vooral de overheid en grote bedrijven veel verantwoordelijkheid nemen voor de klimaataanpak. In hun ogen doen de overheid en vooral grote bedrijven nog te weinig. Het kan de steun voor beleid dat burgers raakt ten goede komen als zij ervan overtuigd zijn dat ook andere spelers, met name de grote bedrijven, voldoende doen en dat de overheid daar streng op stuurt. Dit wijst er mogelijk ook op dat mensen naar de overheid kijken om grote bedrijven hun bijdrage te laten leveren. Dat sluit ook aan bij het breed gedragen rechtvaardigheidsprincipe dat de vervuiler betaalt. Een sterker sturende overheid kan wellicht de transitie versnellen door heldere en effectievere keuzes, en kan een rechtvaardigere verdeling van lusten en lasten en inclusie borgen. Het kan ook als nadeel hebben dat sommige mensen en bedrijven afhaken.

Burgers hebben vertrouwen in de competenties van bedrijven, maar minder in de intenties. Wegen bedrijven als het erop aankomt belangen van burgers en samenleving wel genoeg mee, of zal het winst oogmerk uiteindelijk leidend zijn? Het voorkomen van een toename in ongelijkheid, het borgen van een rechtvaardige verdeling en het zekerstellen van brede inclusie waren veelgenoemde argumenten voor een leidende rol van de overheid in gesprekken met burgers over verantwoordelijkheidsverdeling bij duurzame energieprojecten. Voor het borgen van het publieke belang werd dan ook vooral naar de overheid gekeken (De Kluizenaar et al. 2022). Wanneer de overheid er echter voor kiest om verantwoordelijkheden te beleggen bij burgers of de markt, is aandacht voor de voorwaarden om publieke belangen te borgen cruciaal. Wanneer initiatieven van burgers en het bedrijfsleven echter onvoldoende gesteund en gestimuleerd worden, kan dat een negatieve invloed hebben op participatie en verduurzaming.

Dat burgers graag zien dat overheid en grote bedrijven meer verantwoordelijkheid nemen voor de klimaataanpak, betekent niet dat ze geen rol voor zichzelf zien. Veel mensen willen zelf actie ondernemen en willen ook graag betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Maar in de ervaren responsiviteit en de burgerbetrokkenheid lijkt bij klimaatbeleid nog winst te behalen. De bereidheid tot het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid hangt daarbij samen met hulpbronnen. Hoewel de groepen die over relatief veel hulpbronnen beschikken vaker aangeven bereid te zijn het eigen gedrag aan te passen, zien we ook dat deze groepen een grotere ecologische voetafdruk hebben en vaker vliegen. De groepen die relatief het meest bijdragen aan de uitstoot van CO₂ hebben meer mogelijkheden en zijn vaker bereid om zelf wat te doen en om maatregelen van de overheid te accepteren. Het lijkt er dus op dat ook daar winst te behalen is.

Literatuur

- AIV (2023). *Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Beek, J. van, N. Theelen, D. van der Vegt, B. Wolf en P. Kanne (2023). *Duurzaam denken, duurzaam doen 2023. Duurzaam denken niet altijd nodig voor duurzaam doen*. Amsterdam: I&O Research.
- Bokhorst, M., N. Ruckert, M. Klip en T. van Manen Kooij (2022). *Ongelijke toegang tot de energietransitie. Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Bouman, T., L. Steg en G. Perlaviciute (2021). From values to climate action - Review. In: *Current Opinion in Psychology*, jg. 42, nr. december, p. 102-107.
- CBS (2023a). *Klimaatverandering en energietransitie. Opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2023*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2023b). *Vooral huishoudens met hoog inkomen hebben een stekkerauto*. Geraadpleegd 18 maart 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/47/vooral-huishoudens-met-hoog-inkomen-hebben-een-stekkerauto.
- CBS (2023c). *Autobezit en kilometers huishoudens naar inkomen, 2019*. Geraadpleegd 18 maart 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/07/autobezit-en-kilometers-huishoudens-naar-inkomen-2019.
- CPB (2023). *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO2 voetafdruk. Inzichten uit bestaande databronnen*. Rotterdam: Ecorys.
- Glanemann, N., S.N. Willner en A. Levermann (2020). Paris Climate Agreement passes the cost-benefit test. In: *Nature Communications*, jg. 11, art. 110.
- Geurkink, B., E. Miltenburg en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023 | extra verkiezingsbericht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Grey, C.N., S. Jiang, C. Nascimento, S.E. Rodgers, R. Johnson, R.A. Lyons en W. Poortinga (2017). The short-term health and psychosocial impacts of domestic energy efficiency investments in low-income areas: A controlled before and after study. In: *BMC Public Health*, jg. 17, art. 140.
- Heerma van Voss, B. (2024). *Aanpak fossiele subsidies begint met definitie die aansluit bij klimaatbeleid*. In: *Economisch Statistische Berichten*, 29 februari 2024. Geraadpleegd 18 maart 2024 via esb.nu/aanpak-fossiele-subsidies-begint-met-definitie-die-aansluit-bij-klimaatbeleid.
- IPCC (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Ivanova, D. en R. Wood (2020). The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability. In: *Global Sustainability*, jg. 3, art. e18 (doi.org/10.1017/sus.2020.12).
- Kanne, P., T. van Hofweegen, K. Kooiman en W. van Engeland (2019). *Duurzaam denken is nog niet duurzaam doen. De CO2 voetafdruk van Nederland*. Amsterdam: I&O Research.
- Kluizenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: Toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de en A. van der Heide (2023). *Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave*. In: W. Huijink, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. (p. 49-58). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de en A. van der Torre (2023). *Verduurzaming vanuit burgerperspectief*. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023* (p. 90-110). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Middelkoop, M. van, S. van Polen, R. Holtkamp en F. Bonnerman (2018). *Metten met twee maten. Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, L. Herweijer en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023|3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J.I. Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Mulder, P., A. Batenburg en F. Dalla Longa (2023). *Energiearmoede in Nederland 2022. Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*. Amsterdam: TNO.
- Nibud (2024). *Koopkrachtveranderingen in 2024. Koopkrachtplaatjes voor 117 voorbeeldhuishoudens*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.

- Scholte, S., Y. de Kluizenaar, A. de Wilde, A. Steenbekkers en C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen: De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schotten, G., G. Brouwer, B. Heerma van Voss en F. van Hoenselaar (2023). *Isoleren en compenseren: reactie van huishoudens op de energiecrisis*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Schyns, P. (2016). *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019). *Onder de pannen zonder gas. Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en W. Mensink (2021a). *Meedoen aan woningverduurzaming*. In: L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021* (p. 253-332). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman, Y. de Kluizenaar en P. Flore (2021b). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stern, N. (2007). *The economics of climate change: The Stern review*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Vergeer, R. (2017). *Wie profiteert van het klimaatbeleid? Verdeling van subsidies en belastingkortingen tussen armere en rijkere huishoudens*. Delft: CE Delft.
- Versantvoort, M., M. Klomp, M. Elsen, T. Tromp, N. Kieruj, Y. de Kluizenaar, J. Iedema, L. Heil en I. van den Heuvel (2024). *Tussen duurzaam denken en duurzaam doen. Houding, gedrag en veranderbereidheid van religieuze en niet-religieuze Nederlanders als het gaat om klimaat*. Den Haag/Amsterdam/Tilburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Protestantse Theologische Universiteit/Centerdata.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt: Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wal, A. van der, C. van Ooij en K. Straver (2023). *Landelijk Onderzoeksprogramma Energiearmoede. Effecten van fixers/energiecoaches, renovaties en witgoedregelingen*. Amsterdam: TNO.
- WRR (2023). *Wetenschap onderstreept noodzaak tot versterking klimaatbeleid* (brief). Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.

7 Asiel en migratie

Marcel Coenders en Jaco Dagevos

Bij beleidskeuzes over migratie en opvangbeleid spelen verschillende factoren een rol. Godfried Engbersen (2024) onderscheidt ‘vier zielen’ in de borst van liberale democratieën. Het zijn nationale gemeenschappen met een representatieve democratie, die in toenemende mate een hang vertonen naar minder migratie en naar een restrictief beleid. Daarnaast kenmerken liberale democratieën zich door hun grondwettelijke basis met fundamentele rechten voor burgers, rechterlijke toetsing, het nastreven van gelijke behandeling en het eerbiedigen van internationale verdragen. Migratie en de daarop gerichte beleidskeuzes worden tot slot beïnvloed door de belangen van het bedrijfsleven en de daaraan verbonden behoefte aan arbeidskrachten. In dezelfde lijn spreekt De Haas (2023) over het ‘migratietrilemma’: de wens vanuit de politiek om migratie te beteugelen, economische actoren die doorgaans het tegenovergestelde nastreven en internationale mensenrechtenverdragen die de toegang en rechten van migranten vastleggen.

In dit hoofdstuk richten we ons op het perspectief van burgers op asiel- en migratievraagstukken. Hoe denkt de Nederlandse bevolking over de omvang en samenstelling van de migratie en welke opvattingen bestaan er ten aanzien van het opvangbeleid? Dit doen we tegen de achtergrond van drie politieke keuzes die we vorig jaar in *Kwesties voor het kiezen* hebben onderscheiden en onzes inziens van belang zijn voor de toekomstige invulling van het asiel- en migratiebeleid. Die keuzes lichten we toe in paragraaf 7.1. We baseren ons daarbij vooral op gegevens die in september 2023 onder een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking zijn verzameld via het LISS panel.¹ We verbinden deze uitkomsten aan onderzoeksbevindingen over de gevolgen van migratie voor verdelingsvraagstukken op de woning- en arbeidsmarkt, sociale cohesie en opvattingen over de overheid. Op grond hiervan sluiten we het hoofdstuk af met een reflectie op het beleid, daarbij gebruikmakend van recente rapporten van onder meer de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) over toekomstige bevolkingsontwikkelingen en migratie en van ABDTopconsult (2024) over het asielbeleid en het asielstelsel.

Het door Engbersen geschetste krachtenveld maakt duidelijk dat er verschillende factoren en actoren van invloed zijn op migratie en op de vormgeving van het daarop gerichte beleid. Door verschillende inzichten met elkaar te combineren, wil dit hoofdstuk een bijdrage leveren aan de politieke en maatschappelijke discussie. In *Kwesties voor het kiezen 2023* (De Bakker et al. 2023) constateerden we op basis van een analyse van de verkiezingsprogramma’s een breed gedeelde wens van politieke partijen om grip te krijgen op migratie. Nagenoeg alle partijen streven een – forse – daling van de migratie na. Restrictief beleid staat bij veel politieke partijen voorop. De Nederlandse bevolking, zo zal blijken in dit hoofdstuk, denkt hier in grote lijnen ook zo over. Maar het is een complex vraagstuk in hoeverre migratie daadwerkelijk kan worden beperkt en wat hiervan precies de voor- en nadelen zijn. Dat verdient volgens ons een brede afweging, uitmondend in een langjarige visie op migratie en het daarop gerichte beleid.

7.1 Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden

In deze paragraaf presenteren we de bevindingen van ons onderzoek naar opvattingen over migratie en asiel onder de Nederlandse bevolking. Bij het beschrijven van de uitkomsten sluiten we aan bij de indeling uit *Kwesties voor het kiezen* (De Bakker et al. 2023) in een drietal politieke keuzes die van belang zijn in het migratie- en asielbeleid. Aan de concrete toekomstige invulling van het beleid liggen onzes inziens drie fundamentele politieke keuzes ten grondslag:

¹ Zie de bijlage voor de methodologische verantwoording van het onderzoek, te raadplegen via www.scp.nl bij deze publicatie.

- 1 In welke mate kiest Nederland voor een meer restrictief versus een meer open migratiebeleid? Het gaat hier niet alleen om de aantallen, maar ook om de vraag of een selectiever migratiebeleid gewenst is. Dit alles vraagt om een brede afweging, rekening houdend met beleidsopgaven in andere maatschappelijke domeinen, nu en in de toekomst. Terwijl open migratiebeleid kan helpen als oplossing voor de krapte op de arbeidsmarkt en de betaalbaarheid van sociale voorzieningen, levert het uitdagingen op voor bijvoorbeeld de beschikbaarheid van voorzieningen en woningen. Het is van belang om keuzes voor beleid te motiveren vanuit het perspectief van brede welvaart, waarbij naast economische ook ecologische en sociaal-maatschappelijke consequenties worden meegenomen.
- 2 Hoe geven we het opvangbeleid vorm? Moet de opvang van asielzoekers alleen in het teken staan van de afwikkeling van de toelatingsprocedure, of moet de aandacht vanaf het begin gericht zijn op mogelijkheden om participatie in de samenleving te versterken?
- 3 Hoeveel reikt de beleidsruimte en houden we vast aan bestaande internationale afspraken? De keuzes om via direct migratiebeleid te sturen worden ingekaderd door internationale regelgeving en verdragen. De overheid zal zich rekenschap moeten geven van de beperkte beleidsruimte die deze kaders bieden, of van de gevolgen als ze internationale regelgeving en verdragen op dit vlak wil veranderen of ontmantelen.

7.1.1 Een open of restrictief asielbeleid

Een overgrote meerderheid van de Nederlandse burgers (71%) vindt dat Nederland minder vluchtelingen zou moeten opnemen dan het nu doet (score 6-10 op de vraag of Nederland minder vluchtelingen moet opnemen). Mensen zijn hier tamelijk uitgesproken over. We legden respondenten een vraag voor met tien antwoordcategorieën, van 1 'Nederland moet meer vluchtelingen opnemen dan het nu doet' tot 10 'Nederland moet minder vluchtelingen opnemen dan het nu doet' (zie tabel 7.1). Ruim een kwart koos deze laatste antwoordoptie (score 10), en sprak zich dus zeer duidelijk uit voor beperking van het aantal vluchtelingen.

Tabel 7.1 Opvattingen over het opnemen van vluchtelingen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
meer vluchtelingen					minder vluchtelingen				
2	2	4	6	15	10	11	14	8	28

a Vraagstelling: 'Sommige mensen vinden dat Nederland meer vluchtelingen moet opnemen dan dat het nu doet. Anderen vinden dat Nederland minder vluchtelingen moet opnemen dan dat het nu doet. Waar zou u uzelf plaatsen?' (1 = Nederland moet meer vluchtelingen opnemen; 10 = Nederland moet minder vluchtelingen opnemen)

Bron: SCP (SCO'23)

In het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (Miltenburg et al. 2023) werd respondenten in meerdere jaren sinds 2014 de stelling voorgelegd of Nederland meer vluchtelingen moet opnemen dan het nu doet. Tussen 2014 en 2019 was het percentage dat het oneens was met deze stelling vrij stabiel rond de 57%. Daarna lag het tijdens de coronaperiode in 2021 en 2022 iets lager (tussen de 51 en 54%), om vervolgens te stijgen tot 61% in de winter van 2022/2023 (meest recente gegevens). Samen met de in tabel 7.1 gepresenteerde gegevens uit september 2023 lijkt het er dus op dat de weerstand om meer vluchtelingen op te nemen in Nederland de laatste jaren toegenomen is. Ook op lokaal niveau is er weinig bereidheid om meer vluchtelingen op te nemen in de eigen gemeente (zie tabel 7.2). Een meerderheid (57%) is het oneens met de stelling dat de eigen gemeente meer vluchtelingen zou moeten opnemen dan het nu doet.

Hoewel veel burgers dus vinden dat de komst van vluchtelingen beperkt zou moeten worden, betekent dit niet dat mensen zonder meer tegen de komst van vluchtelingen zijn. In de publieke en politieke discussie wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen zogenoemde 'echte' vluchtelingen en mensen die om oneigenlijke redenen een asielaanvraag zouden willen indienen. Uit eerder onderzoek (Mensink en Miltenburg 2018; Den Ridder en Dekker 2019) weten we dat mensen ruimhartiger zijn over de opvang van mensen die vluchten voor oorlog, geweld of persoonlijke vervolging. Dat zien we ook in dit onderzoek. Een meerderheid (58%) is het eens met de stelling dat Nederland mensen die vluchten

voor oorlog of geweld altijd op moet vangen (zie tabel 7.2). Eerder onderzoek (I&O Research 2023; Den Ridder et al. 2016) laat ook zien dat een meerderheid het een morele plicht van Nederland vindt om vluchtelingen op te vangen. Het draagvlak voor gezinshereniging van vluchtelingen is daarentegen lager. Iets minder dan de helft (42%) is het eens met de stelling ‘het is goed dat asielzoekers die in Nederland een verblijfsvergunning hebben gekregen, het recht hebben om hun partner en kinderen naar Nederland te laten komen’.

Een klein deel van de asielzoekers die naar Nederland komt, is afkomstig uit landen die door de overheid als veilig worden beschouwd, waardoor zij weinig kans maken dat hun asielaanvraag ingewilligd wordt (JenV 2023). Deze zogenoemde ‘veiligelanders’ doorlopen – net als asielzoekers die al in een andere EU-lidstaat bescherming hebben – een versnelde asielprocedure (‘spoor 2’). In 2021 en 2022 ging het bij deze spoor 2-aanvragen om respectievelijk 4% en 2% van alle nieuwe asielaanvragen, waarvan gemiddeld 96% wordt afgewezen (JenV 2023). Volgens het COA wordt gemiddeld 3% van de bedden in asielzoekerscentra bezet door asielzoekers die afkomstig zijn uit landen die door de Nederlandse overheid als veilig worden beschouwd (COA z.d.-a). Deze kleine groep van zogenoemde ‘veiligelanders’ is volgens rapportages van het COA relatief vaak betrokken bij overlast (COA z.d.-b; Latenko et al. 2023). We zien dat er een breed draagvlak bestaat voor het direct terugsturen van asielzoekers die uit landen komen waar de situatie voor hen veilig is: driekwart van de Nederlanders is het hiermee eens (zie tabel 7.2).

Tabel 7.2 Opmvattingen over het opvangen van vluchtelingen, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		havo, bo, vmbo	vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
meer vluchtelingen opnemen in mijn gemeente^b									
(helemaal) eens	12	5	10	18	9	14	13	11	14
vluchtelingen altijd opvangen^c									
(helemaal) eens	58	51	56	67	56	60	59	60	62
gezinshereniging^d									
(helemaal) eens	42	30	40	53	40	43	47	42	46
veiligelanders terugsturen^e									
(helemaal) eens	75	79	76	72	71	77	80	75	76

a Weergegeven zijn de percentages respondenten die ‘helemaal mee eens’ of ‘mee eens’ antwoorden op stellingen waarbij er vijf antwoordmogelijkheden waren die liepen van ‘helemaal eens’, ‘eens’, ‘niet eens, niet oneens’, ‘oneens’ tot ‘helemaal oneens’.

b Vraagstelling: ‘Mijn gemeente moet meer vluchtelingen opnemen dan het nu doet.’

c Vraagstelling: ‘Nederland moet mensen die vluchten voor oorlog of geweld altijd opvangen.’

d Vraagstelling: ‘Het is goed dat asielzoekers die in Nederland een verblijfsvergunning hebben gekregen, het recht hebben om hun partner en kinderen naar Nederland te laten komen.’

e Vraagstelling: ‘De overheid zou asielzoekers die uit landen komen waar de situatie voor hen veilig is, direct terug moeten sturen.’

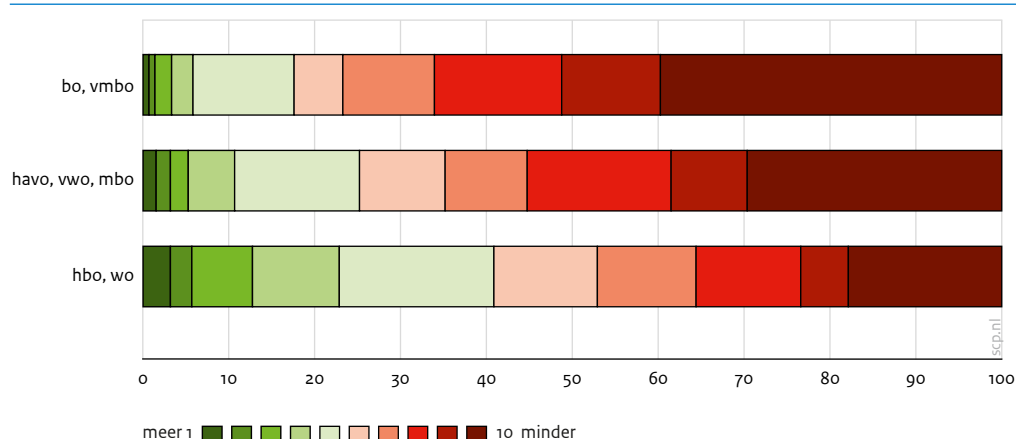
Bron: SCP (SCO’23)

Kortom, de publieke opinie over de komst en opvang van asielzoekers is gedifferentieerd. Onder brede lagen binnen de bevolking leeft de uitgesproken wens om het aantal asielzoekers te verminderen, waarbij het snel terugsturen van personen die uit landen komen die door het beleid als veilig zijn aangemerkt op veel publieke steun kan rekenen. Tegelijkertijd onderschrijft een ruime meerderheid van de bevolking het principe dat Nederland altijd bereid moet zijn om mensen die vluchten voor oorlog of geweld op te vangen.

In de publieke opinie over de toelating van vluchtelingen zijn er aanzienlijke verschillen tussen opleidingsgroepen (zie figuur 7.1) en relatief weinig verschillen tussen inkomensgroepen (zie ook tabel B7.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk, te raadplegen via www.scp.nl bij deze publicatie). Onder

mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding is 82% van mening dat Nederland minder vluchtelingen moet opnemen dan het nu doet (score 6-10 in figuur 7.1). Onder mensen met een havo,- vwo- of mbo-opleiding is dat 75%, en onder mensen met een hbo- of wo-opleiding gaat het om 59%. De verschillen tussen inkomensgroepen zijn relatief klein, waarbij mensen in het laagste inkomenskwintiel vaker voor een beperking van de komst van vluchtelingen zijn (72%) dan mensen in het hoogste kwintiel (68%). Ondanks deze verschillen is dus onder alle opleidings- en inkomensgroepen een ruime meerderheid voor het beperken van het aantal vluchtelingen.

Figuur 7.1 Opvattingen over het opnemen van vluchtelingen, naar opleiding, 2023 (in procenten)^a



a Vraagstelling: 'Sommige mensen vinden dat Nederland meer vluchtelingen moet opnemen dan dat het nu doet. Anderen vinden dat Nederland minder vluchtelingen moet opnemen dan dat het nu doet. Waar zou u uzelf plaatsen?' (1 = Nederland moet meer vluchtelingen opnemen; 10 = Nederland moet minder vluchtelingen opnemen).

Bron: SCP (SCO'23)

Ook bij de meeste andere onderwerpen over het opvangen van vluchtelingen blijken mensen met een hbo- of wo-opleiding in sterkere mate voorstander zijn van een relatief open beleid voor vluchtelingen (zie tabel 7.2). Slechts 5% van de mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding is het eens met de stelling dat de eigen gemeente meer vluchtelingen zou moeten opnemen dan ze nu doet, tegenover 18% van de hbo- of wo-opgeleiden. Twee derde van de mensen met een hbo- of wo-opleiding vindt dat Nederland mensen die vluchten voor oorlog of geweld altijd moet opvangen, terwijl de helft van de mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding dit vindt. Over het recht op gezinshereniging zijn de verschillen tussen opleidingsgroepen nog iets groter: 53% van de hbo- of wo-opgeleiden steunt dit recht op gezinshereniging tegen 30% van degenen met alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding. Er is één maatregel waarbij er wel veel consensus is onder alle opleidingsgroepen; dat betreft de brede steun voor het snel terugsturen van asielzoekers uit veilige landen.

7.1.2 Een open of restrictief en selectiever beleid voor arbeidsmigranten

Bij arbeidsmigratie gaat de maatschappelijke en politieke discussie niet alleen over de omvang, maar ook over de vraag of Nederland selectiever zou moeten zijn in het toelaten van bepaalde groepen arbeidsmigranten. Wat betreft de omvang van arbeidsmigratie zien we dat de Nederlandse bevolking geen voorstander is van het geheel sluiten van de grenzen, maar wel duidelijk aangeeft dat er een maximum zou moeten komen voor het aantal arbeidsmigranten dat zich jaarlijks in Nederland vestigt. Slechts een kleine minderheid, een op de vijf Nederlanders, zou geen arbeidsmigranten toe willen laten (zie tabel 7.3). Daarentegen ziet maar liefst twee op de drie Nederlanders graag dat er een maximum wordt gesteld aan het aantal arbeidsmigranten per jaar. Waar we bij andere vragen vaak grote verschillen vinden tussen opleidingsgroepen, is het opvallend dat de verschillen hier geringer zijn: onder alle opleidingsgroepen vinden we veel steun voor het instellen van een limiet aan het aantal arbeidsmigranten.

Burgers willen niet alleen grenzen stellen aan het aantal arbeidsmigranten, maar zijn in meerderheid ook voorstander van selectiever beleid. Daarbij hebben we specifiek gekeken naar de opinie over tijdelijke

arbeidsmigratie en arbeidsmigranten met beroepen waarvoor in Nederland een personeelstekort is. Meer dan de helft (56%) van de bevolking wil *alleen* arbeidsmigranten toelaten die tijdelijk in Nederland verblijven. Over het algemeen is de Nederlandse bevolking dus voorstander van een restrictiever beleid voor arbeidsmigranten: twee op de drie Nederlanders wil dat het aantal arbeidsmigranten begrensd wordt en een kleine meerderheid wil liever *alleen* tijdelijke arbeidsmigranten. Mensen zijn ruimhartiger als het gaat om arbeidsmigratie, die mogelijk een oplossing is voor de krapte op de arbeidsmarkt in zogenoemde tekortberoepen. Een meerderheid van de bevolking is het eens met de stelling dat het voor migranten in tekortberoepen juist makkelijker moet worden om in Nederland te komen wonen en werken.

Net als bij de eerder genoemde opvattingen over asielzoekers, zien we dat de opvattingen over arbeidsmigranten verschillen tussen opleidingsgroepen, en er zijn weinig (of zelfs geen) verschillen naar inkomensgroepen. Mensen met een hbo- of wo-opleiding zijn meestal in sterkere mate voorstander van een open beleid voor arbeidsmigranten dan mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding. De verschillen tussen opleidingsgroepen zijn kleiner als het gaat over een limiet voor het aantal arbeidsmigranten en over de toelating van migranten in tekortberoepen.

Tabel 7.3 Opvattingen over arbeidsmigratie, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)

	totaal	opleiding			inkomen				
		havo, bo, vmbo	vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
geen arbeidsmigranten toelaten^a									
(helemaal) eens	18	28	19	11	25	20	16	14	16
maximum arbeidsmigranten per jaar^b									
(helemaal) eens	67	72	68	64	68	69	71	64	68
alleen tijdelijke arbeidsmigranten^c									
(helemaal) eens	56	68	58	46	60	61	61	54	48
voor tekortberoepen moet arbeidsmigratie makkelijker worden^d									
(helemaal) eens	58	51	55	67	56	57	61	60	63

a Vraagstelling: 'Nederland zou geen arbeidsmigranten toe moeten laten.'

b Vraagstelling: 'Nederland zou een maximum moeten stellen aan het aantal arbeidsmigranten dat zich per jaar in Nederland mag vestigen.'

c Vraagstelling: 'Nederland zou alleen arbeidsmigranten toe moeten laten als zij tijdelijk in Nederland verblijven en daarna weer teruggaan naar hun land van herkomst.'

d Vraagstelling: 'Voor migranten met een beroep waarvoor in Nederland een tekort is aan personeel, moet het makkelijker worden om in Nederland te komen wonen en werken.'

Bron: SCP (SCO'23)

Kader 7.1 Over langere periode geen toename in negatieve houdingen over migratie en migranten

Uit dit onderzoek blijkt dat over het geheel genomen de Nederlandse bevolking zorgelijk gestemd is over migratie en het verlenen van toegang van migranten tot Nederland. Tegelijkertijd willen we er ook op wijzen dat er over een langere periode gezien geen sprake lijkt te zijn van een grote toename in negatieve houdingen tegenover migranten en migratie. Gegevens van het tweejaarlijks herhaalde *European Social Survey* laten zien dat tussen 2002 en 2021/2022 het aandeel mensen in Nederland dat weinig of geen migranten wil toelaten globaal genomen afnam. Hoewel het aannemelijk is dat mensen sindsdien in hun voorkeur wat meer opgeschoven zijn naar een restrictiever migratiebeleid, biedt deze langjarige trend een meer genuanceerd perspectief op de actuele en breed gedeelde urgentie onder de Nederlandse bevolking over migratievraagstukken. Ook in andere landen is het niet zo dat de publieke opinie zich steeds meer tegen migratie keert. Eerder is het omgekeerde het geval (De Haas 2023). In paragraaf 7.1.1 wezen we al op langjarige bevindingen van het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (Milteneburg et al. 2023). Deze laten zien dat de bereidheid om meer vluchtelingen op te nemen over een langere periode bekeken vrij stabiel was: tussen 2014 en 2019 was dit vrij stabiel, daarna nam de bereidheid om meer vluchtelingen op te nemen

zelfs wat toe, om eind 2022 weer wat te dalen. Ook eerder onderzoek, dat de veranderingen in diverse houdingen tegenover migranten tussen 1994 en 2016/2017 in kaart bracht, liet in de eerste twee decennia van deze eeuw weinig verandering zien en zelfs een positievere houding tegenover migranten dan in de jaren negentig (Dekker en Den Ridder 2017; Den Ridder en Dekker 2019).

7.1.3 Spreiding van asielzoekers en meer participatiemogelijkheden in de opvang

Het opvangbeleid voor asielmigrantanten is een heet hangijzer in de samenleving. De problemen bij de opvang van asielzoekers zijn groot. Opvangvoorzieningen zitten vol, veel asielzoekers worden ondergebracht in grootschalige noodopvanglocaties, de wachttijden voor de afwikkeling van de asielprocedure nemen toe en eind 2023 waren circa 15.000 statushouders – dus personen die in Nederland mogen blijven – in de opvang in afwachting van uitplaatsing naar een gemeente. Een krappe woningmarkt, relatief hoge aantallen asielzoekers in de afgelopen jaren en een achterblijvende capaciteit bij de IND en het COA zijn belangrijke factoren voor de huidige problemen in de opvang. Dat het huidige opvangbeleid verandering behoeft wordt breed gedragen, alleen verschillen in de politieke discussie de meningen over de wijze waarop.

Betere spreiding van asielzoekers over het land

Een van de aanpassingen in het opvangbeleid is het beter spreiden van asielzoekers over Nederland. De per 1 februari 2024 ingevoerde Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (de ‘Spreidingswet’) biedt hiervoor het wettelijk kader. Deze moet ervoor zorgen dat meer gemeenten dan nu betrokken raken bij de opvang van asielzoekers. Het streven is te komen tot een duurzaam en flexibel opvangstelsel. Als meer gemeenten meedoen, kan het aantal grote (nood)opvanglocaties afnemen. Kleinere opvanglocaties bieden gemeenten betere mogelijkheden om vroeg te starten met het inburgeringsbeleid van asielzoekers die in hun gemeente gaan wonen. Doordat het om kleinere locaties gaat en in beginsel alle gemeenten een rol hebben bij de opvang van asielzoekers, is de verwachting dat de weerstand tegen de opvang van asielzoekers afneemt bij gemeenten en bewoners (Lubbers et al. 2006; Mensink en Miltenburg 2018).

In dit onderzoek hebben we niet expliciet gevraagd naar de mening over de Spreidingswet, maar wel hoe de Nederlandse bevolking denkt over een verdeling van asielzoekers over het land op basis van het inwonertal van een gemeente (tabel 7.4). Een dergelijke verdeling is onderdeel van de Spreidingswet, al verloopt die getrapt via een kwantitatieve opgave per provincie.

Tabel 7.4 Opvattingen over het spreiding van asielzoekers naar gemeenteomvang, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		havo, bo, vmbo	vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
(helemaal) eens	52	40	52	61	44	52	55	55	60
(helemaal) oneens	21	25	21	17	22	19	22	19	17

a Vraagstelling: ‘Gemeenten met meer inwoners zouden meer asielzoekers moeten opvangen dan gemeenten met minder inwoners.’

Bron: SCP (SCO’23)

Ruim de helft van de respondenten is het eens met de stelling dat gemeenten met meer inwoners meer asielzoekers moeten opvangen (zie tabel 7.4). Een vijfde van de respondenten is tegen de verdeling van asielzoekers op basis van het inwonertal van gemeenten. De rest neemt een middenpositie in. Mensen met een hbo-/wo-opleiding zijn duidelijk vaker voorstander, evenals mensen in de hoogste inkomenscategorie.

Voor het draagvlak van deze maatregel hebben we ook gekeken naar verschillen tussen gemeenten. Die blijken gering te zijn. Met de stelling dat gemeenten met meer inwoners meer asielzoekers zouden moeten opvangen, zijn inwoners uit niet-stedelijke gemeenten (55% mee eens) en weinig stedelijke

gemeenten (59% mee eens) het, niet geheel verrassend, vaker eens dan inwoners van matig, sterk of zeer sterk stedelijke gemeenten (rond de 50% mee eens) (zie tabel B7.3 in de bijlage).

Asiel- en participatiemodel: alleen asielprocedure of ook participatie?

In het opvangbeleid zijn in beginsel twee modellen te onderscheiden. In het *asielmodel* is het opvangbeleid primair gericht op de afwikkeling van de asielprocedure. In het *participatiemodel* is er meer aandacht voor de toekomstige integratie van asielzoekers door het bieden van mogelijkheden om tijdens de opvangperiode taallessen te volgen en (op de arbeidsmarkt) te participeren. Het huidige opvangbeleid staat het dichtst bij het asielmodel. Invoering van het participatiemodel zou een duidelijke breuk betekenen. Op dit moment mogen asielzoekers pas zes maanden na het in behandeling nemen van hun asielaanvraag werken en is een tewerkstellingsvergunning nodig. Tot voor kort mocht een asielzoeker dan maximaal 24 weken per jaar betaald werk verrichten. Mede door deze bepalingen is de feitelijke participatie van asielzoekers gering; rond de 5% van hen heeft gedurende de asielprocedure gewerkt (Regioplan 2023).² In november 2023 is deze zogenoemde 24-weeken-eis afgeschaft en mogen asielzoekers het gehele jaar werken.

Tegen deze achtergrond hebben we burgers gevraagd wat ze ervan vinden als asielzoekers die naar Nederland komen, direct mogen starten met betaald werk en direct Nederlandse taallessen kunnen volgen. De overgrote meerderheid van de respondenten vindt het goed als asielzoekers direct Nederlandse taallessen kunnen volgen (zie tabel 7.5). We zien hier weinig verschillen tussen opleidings- en inkomensgroepen. Minder steun is er voor de mogelijkheden van asielzoekers om betaald werk te verrichten, maar nog altijd is een meerderheid het hier mee eens. Hier lopen de meningen tussen opleidingsgroepen behoorlijk uiteen: vooral de mensen met een hbo- of wo-opleiding zijn hier voorstander van. Ook de mensen in de hogere inkomensgroepen vinden vaker dan mensen met lagere inkomens dat asielzoekers mogen werken.

Tabel 7.5 Opvattingen over mogelijkheden tot participatie tijdens asielopvang, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)

	totaal	opleiding			inkomen				
		havo, bo, vmbo	vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
betaald werk^a									
(helemaal) eens	56	48	51	67	51	54	59	58	63
taalless^b									
(helemaal) eens	82	80	81	85	77	82	84	86	87

a Vraagstelling: 'Het zou goed zijn als asielzoekers die naar Nederland komen, direct mogen starten met betaald werk.'

b Vraagstelling: 'Het zou goed zijn als asielzoekers die naar Nederland komen, direct Nederlandse taallessen kunnen volgen.'

Bron: SCP (SCO'23)

7.1.4 Moet Nederland zich aan internationale verdragen houden?

De beleidsruimte van de nationale overheid om direct migratiebeleid te voeren wordt begrensd door internationale verdragen en Europese regelgeving (Adviesraad Migratie 2023). De betekenis ervan verschilt tussen verschillende vormen van migratie. Zo is de invloed van de nationale overheid vrij groot als het gaat om de bepalingen voor kennismigranten van buiten de EU, maar is het bijvoorbeeld niet goed mogelijk om EU-migratie via direct migratiebeleid te sturen. Politieke partijen kijken verschillend aan tegen de beleidsruimte die internationale verdragen en wetgeving bieden. Een aantal partijen neemt die beleidsruimte als uitgangspunt voor de gedachtevorming over het migratiebeleid; andere partijen willen van deze regelgeving af of vinden dat die moet worden aangepast (De Bakker et al. 2023).

² Voor Oekraïners gelden geen belemmeringen om te werken en dat vertaalt zich in grote verschillen: de omvang van de arbeidsparticipatie die Oekraïners na ongeveer een jaar bereiken, bereiken statushouders pas vijf jaar na vergunningverlening.

Wij vroegen onze respondenten zich uit te spreken over de volgende stelling: ‘Nederland moet de grenzen sluiten voor asielzoekers, zelfs als dat betekent dat Nederland zich dan niet houdt aan afspraken tussen landen en Europese regels.’ Een derde van de Nederlandse bevolking steunt deze stelling (zie tabel 7.6). Dat een aanzienlijke minderheid de grenzen wil sluiten en daarbij bereid is om (bestaande) internationale afspraken te schenden, is wederom een indicatie van de zorgen over migratie die bij een substantieel deel van de Nederlandse bevolking leven. Bij deze stelling zijn er opnieuw zeer grote verschillen tussen opleidingsgroepen: bijna de helft van de personen met maximaal een vmbo-opleiding is het met deze stelling eens, terwijl ongeveer een vijfde van de hbo- of wo-opleiden het een goede gedachte vindt als Nederland de grenzen sluit voor asielzoekers.

Tabel 7.6 Ovatting dat Nederland de grenzen moet sluiten voor asielzoekers, zelfs als dat betekent dat Nederland zich niet houdt aan internationale afspraken, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a

	totaal	opleiding			inkomen				
		havo, bo, vmbo	vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
(helemaal) eens	33	47	37	21	36	38	33	29	29

a Vraagstelling: ‘Nederland moet de grenzen sluiten voor asielzoekers, zelfs als dat betekent dat Nederland zich dan niet houdt aan afspraken tussen landen en Europese regels.’

Bron: SCP (SCO’23)

7.1.5 Migratie in bredere perspectief

Uit hoofdstuk 5 van deze publicatie blijkt dat het vertrouwen in de overheid sterk samenhangt met de oordelen over het functioneren van de overheid: mensen hebben meer vertrouwen in de overheid naarmate ze vinden dat de regering weet wat er leeft onder burgers (responsiviteit van beleid), de regering de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig afweegt (procedurele rechtvaardigheid) en problemen succesvol aanpakt (behaalde resultaten). We hebben burgers gevraagd naar hun oordelen over het overheidsfunctioneren voor het asielbeleid.³ Een grote meerderheid is negatief over het functioneren van de regering, zowel over het gebrek aan responsiviteit (64%), procedurele rechtvaardigheid (60%) als de behaalde resultaten (70%) in het asielbeleid (zie tabel 7.7). Ook hier zijn er opnieuw grotere verschillen tussen opleidingsgroepen dan tussen inkomensgroepen. Mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding zijn het meest negatief in hun oordeel over de mate van responsiviteit en de procedurele rechtvaardigheid van het asielbeleid. Opleidingsgroepen verschillen minder van elkaar in hun oordeel over resultaten: rond de 70% is niet tevreden met wat de overheid bereikt met het asielbeleid. Daarbij is het aannemelijk dat de redenen om ontevreden te zijn variëren: zo kunnen sommigen ontevreden zijn over het in hun ogen hoge aantal asielzoekers dat naar Nederland komt, terwijl anderen ontevreden zijn over de in hun ogen slechte omstandigheden waarin asielzoekers worden opgevangen (zie ook Den Ridder et al. 2023).

³ Uit hoofdstuk 10 van deze publicatie blijkt dat hoe sterker mensen van mening zijn dat Nederland (veel) meer of juist (veel) minder vluchtelingen moet opnemen dan het nu doet, des te negatiever zij oordelen over het gevoerde asielbeleid. Deze mensen oordelen negatiever over zowel de responsiviteit van het asielbeleid, de procedurele rechtvaardigheid als de behaalde resultaten van het asielbeleid. Vooral mensen die minder vluchtelingen willen oordelen negatiever.

Tabel 7.7 Oordelen over het overheidsfunctioneren in het asielbeleid, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
responsiviteit^a									
(helemaal) mee eens	8	6	6	11	10	8	5	8	9
(helemaal) mee oneens	64	73	67	57	65	64	69	61	60
procedurele rechtvaardigheid^b									
(helemaal) mee eens	11	3	9	17	8	8	10	11	17
(helemaal) mee oneens	60	70	63	51	63	64	63	56	53
behaalde resultaten^c									
(helemaal) mee eens	6	5	4	9	10	6	4	7	5
(helemaal) mee oneens	70	76	70	68	65	70	76	72	69

a Vraagstelling: 'Bij het maken van asielbeleid luistert de regering naar de wensen van burgers.'

b Vraagstelling: 'In het asielbeleid weegt de regering de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig af.'

c Vraagstelling: 'Ik ben tevreden over wat de regering bereikt met haar asielbeleid.'

Bron: SCP (SCO'23)

De grote ontevredenheid over het overheidsfunctioneren, en vooral de brede consensus in het oordeel dat problemen niet worden opgelost, wijst opnieuw op de urgentie en het probleembesef dat leeft onder de bevolking. Daarbij zijn mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding het meest negatief over het gebrek aan responsief en procedureel rechtvaardig asielbeleid. Zoals wordt besproken in hoofdstuk 10, oordelen mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding niet alleen negatiever over het functioneren van de regering in het asielbeleid, maar baseren zij hun (lage) vertrouwen in de overheid ook in sterkere mate op deze negatieve oordelen. Dat maakt het des te pregnanter om te werken aan beleid dat door verschillende groepen in voldoende mate als responsief en rechtvaardig wordt ervaren.

De opvattingen over migratie en opvang van asielzoekers zijn over het geheel genomen tamelijk somber gestemd, met forse verschillen tussen met name opleidingsgroepen. Deze bevindingen geven inzicht welke wensen burgers hebben over migratie- en asielbeleid. Bij het maken van beleidskeuzes zijn ook andere factoren van belang. In het vervolg van deze paragraaf kijken we niet vanuit het perspectief van burgers naar migratie, maar bespreken we onderzoek naar de relatie tussen migratie en de kansen op de arbeids- en woningmarkt en op sociale cohesie. Is het zo dat migratie de competitie op de arbeids- en woningmarkt vergroot en daarmee een bron is voor negatieve opvattingen over migratie? En wat kan er worden gezegd over de relatie met cohesie? Daarna bespreken we onderzoek dat duidelijk maakt dat opvattingen over migratie onderdeel zijn van brede opvattingen over maatschappelijk en politiek onbehagen.

Migratie en verdelingsvraagstukken op de arbeidsmarkt en woningmarkt

Een van de vragen van dit hoofdstuk is hoe de te maken keuzes in asiel- en migratiebeleid mogelijk door kunnen werken in de lusten en lasten die groepen burgers met meer en minder hulpbronnen kunnen ervaren. Op grond van bestaand onderzoek kijken we eerst naar de gevolgen van de migratie voor de arbeidsmarkt en woningmarkt. Er is veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen migratie, druk op lonen, stijgende werkloosheid en verdringingsprocessen op de arbeidsmarkt (zie voor een overzicht van deze studies Van den Berge et al. 2018; De Haas 2023; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 2024). Het beeld is tamelijk eenduidig: voor zover er al effecten van migratie op

lonen worden gevonden, zijn ze zeer klein. Ook zijn de gevolgen van migratie op de werkloosheid zeer beperkt, en worden er soms kleine effecten gevonden (bv. Van den Berge et al. 2018).⁴

Woningmarkten kunnen minder snel reageren op veranderingen in de bevolkingssamenstelling. Daarom is het aannemelijk dat de komst van migranten de druk op de woningmarkt verder vergroot en dit het vinden van een woning bemoeilijkt voor de zittende bevolking én nieuwkomers. Ons is echter geen onderzoek bekend dat vaststelt wat precies de gevolgen zijn van migratie voor de Nederlandse woningmarkt en wat het gewicht hiervan is in relatie tot andere factoren, zoals de ontwikkelingen in de woningvoorraad. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 constateert eveneens dat er weinig zicht is op de gevolgen van migratie op huisvesting. Wel merkt zij op dat de komst van huishoudens vanwege migratie zich niet een-op-een vertaalt in een navenante stijging in de vraag naar huisvesting. Studie- en arbeidsmigranten delen vaak een woning of verblijven in accommodaties die geen deel uitmaken van de reguliere woningmarkt. Dit laatste geldt ook in meerderheid voor de Oekraïense ontheemden die sinds maart 2022 in Nederland zijn komen wonen. Statushouders krijgen een sociale huurwoning toegewezen. Hun beslag op dit deel van de woningvoorraad is echter betrekkelijk gering: in 2021 ging 6% van de vrijgekomen sociale huurwoningen naar statushouders (CBS 2024a). Mogelijk is dit aandeel de laatste jaren toegenomen vanwege de stijging van het aantal statushouders. Het is waarschijnlijk dat de gevolgen van migratie op de woningmarkt zullen verschillen naar gebied en woningmarktsector. Kennismigranten huren bijvoorbeeld vaak in de vrije sector of kopen een woning in meer welvarende wijken. Statushouders wonen vanwege het gevoerde spreidingsbeleid in verschillende delen van het land waar ze vooral zijn aangewezen op de sociale huur, terwijl arbeidsmigranten naar verhouding vaak in de particuliere huur wonen of in groepsaccommodaties die door werkgevers of het uitzendbureau zijn neergezet. Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de relatie tussen migratie en de druk op de woningmarkt verschilt tussen opleidings- en inkomensgroepen.

Migratie en sociale cohesie

Zeker in de politieke discussie wordt migratie en toegenomen diversiteit in verband gebracht met risico's voor de sociale cohesie (vgl. Koopmans 2023). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2020a) relateert sociale cohesie aan de veranderde aard van de migratie: de verscheidenheid van herkomstgroepen is toegenomen en migranten zijn vaker maar tijdelijk in Nederland ('vlottendheid'). Deze kenmerken van de huidige migratie werken volgens de WRR nadelig uit op de sociale cohesie, en dan vooral op buurtniveau. In buurten met veel etnische diversiteit, en dat geldt ook voor welvarende wijken met veel diversiteit, beoordelen inwoners hun buurt als minder cohesief, voelen ze zich minder thuis en nemen onveiligheidsgevoelens toe. Ook de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 wijst op de samenhang tussen migratie en sociale cohesie. Ze wijst op het mogelijk ontstaan van maatschappelijke spanningen rondom huisvesting, zoals de verdeling van sociale huurwoningen en de huisvesting van arbeidsmigranten. In lijn met de WRR zou volgens de Staatscommissie de vlottendheid van de migratie gevolgen kunnen hebben voor de samenhang op buurt- en wijkniveau. In steden als Den Haag en Rotterdam wijzen bestuurders en onderzoekers op de gevolgen van arbeidsmigratie voor de sociale cohesie en leefbaarheid in bepaalde wijken (Balster en Bokhorst 2024; Gemeente Rotterdam 2023). Er is sprake van overvolle huizen met slechte woonomstandigheden en door de koppeling van werken en wonen worden huurders op straat gezet als het arbeidscontract eindigt. Veel bewoners zijn tijdelijk en er komt nauwelijks binding tot stand met andere bewoners in de buurt.

De relatie tussen migratie, etnische diversiteit en sociale cohesie is echter niet eenduidig. Zo zijn kenmerken van de context van belang (bv. buurtkenmerken of het leer- en werkklimaat in een school of organisatie), en hangt het af van welk aspect van sociale cohesie centraal staat en onder welke

⁴ Er zijn twee redenen waarom de lonen en de werkloosheid maar weinig door migratie worden beïnvloed. Migrantenv verrichten meestal ander werk dan de zittende bevolking; ze concurreren niet met elkaar. Verder is de arbeidsmarkt zeer beweeglijk: er is geen vaste hoeveelheid werk, maar arbeidsmarkten breiden zich uit met de bevolkingsomvang, of dit nu komt door natuurlijke aanwas of migratie. Migrantenv ontvangen loon, consumeren en geven geld uit en zorgen op deze manier voor een groei van de economie en omvang van de arbeidsmarkt. Gemiddeld genomen houdt de groei van de economie en arbeidsmarkt gelijke tred met immigratie, waardoor de invloed op de lonen beperkt is.

condities contact plaatsvindt (Gijsberts et al. 2012; Van der Meer en Tolsma 2014). Bovendien zijn er studies waaruit blijkt dat economische diversiteit in buurten een grotere rol speelt dan etnische diversiteit (Tolsma et al. 2009). Een toekomststudie naar sociale cohesie op basis van modellering toont dat de samenstelling van de bevolking in Nederland als zodanig weinig invloed heeft (Woittiez et al. nog te verschijnen). De mate waarin burgers in hun directe leefwereld (bv. in de buurt of op het werk) mensen met een andere herkomst tegenkomen, varieert naar inkomen. Leefwerelden van de meest welvarende Nederlanders zonder migratieachtergrond zijn duidelijk minder divers dan die van de minst welvarende Nederlanders zonder migratieachtergrond, omdat zij in hun buurt en op hun werk minder mensen met een migratieachtergrond tegenkomen (Vermeij en Thijssen 2024; zie ook CBS 2024b).

Overigens is het bij sociale cohesie eveneens van belang in te zoomen op de beleving van migranten en hun kinderen. Zo hebben zij te maken met discriminatie op de arbeidsmarkt (Thijssen et al. 2019). Discriminatie wordt met name ervaren door de tweede generatie, die ook minder vertrouwen heeft in de overheid en zich minder gerepresenteerd voelt door de politiek (Dagevos et al. 2022; Dagevos en Vermeulen 2024). Ervaren uitsluiting onder migranten is van invloed op hun thuisgevoel en verbondenheid met de samenleving (Damen et al. 2024; Jasinskaja-Lahti et al. 2009).

Migratie en onbehagen

Zoals gezegd leven er in de samenleving zorgen over migratie. Die zorgen hangen samen met opleiding: ze zijn duidelijk sterker onder mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding dan onder hbo- of wo-opgeleiden. Dit is in lijn met eerder onderzoek, dat aantoont dat opleiding sterk samenhangt met opvattingen over migratie (Ceobanu en Escandell 2010; Coenders en Scheepers 2003; Hainmueller en Hopkins 2014) en globalisering (Dekker et al. 2020). Voor een deel komen deze verschillen voort uit gevoelens van dreiging: de perceptie dat er met de komst van migranten meer concurrentie optreedt op de arbeidsmarkt, woningmarkt en sociale voorzieningen (Schneider 2008). Bij deze gevoelens van dreiging gaat het om de perceptie van tegengestelde groepsbelangen, oftewel wij-zij-denken: nieuwkomers zouden een bedreiging vormen voor de positie van de eigen groep (Bobo 1999). Het gaat dan niet alleen om economische dreiging, maar ook om culturele of symbolische dreiging: de opvatting dat migranten zich onvoldoende zouden aanpassen en dat de 'eigen' cultuur en leefwijze onder druk komen te staan (Stephan en Stephan 2000). Culturele dreiging raakt dus aan een ervaren verlies aan nationale eigenheid (De Hart en Versantvoort 2019) en thuisgevoel (Duyvendak 2017). De gemeenschappelijke deler achter deze diffuse gevoelens is het idee van achterstelling: de perceptie dat nieuwkomers te veel ruimte opeisen of voorgetrokken worden. De relatie tussen gevoelens van dreiging en negatieve houdingen tegenover migranten enerzijds en de objectieve persoonlijke economische situatie anderzijds blijkt relatief zwak (Hainmueller en Hopkins 2014; Hendriks et al. 2022, 2024). Daarentegen hangen gevoelens van dreiging wel sterk samen met opleidingsverschillen: gevoelens van dreiging komen vaker voor onder groepen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding (Coenders en Scheepers 2003; Meuleman et al. 2020; Scheepers et al. 2002).

Opvattingen over migratie lijken daarnaast onderdeel te zijn van een breder palet aan opvattingen over de overheid en hoe de maatschappij ervoor staat. We zagen dat zorgen over migratie samenhangen met een negatiever oordeel over het optreden van de overheid. De opvattingen over het functioneren van de regering in haar asielbeleid zijn vrij negatief, vooral onder degenen die minder vluchtelingen willen. Zij oordelen negatiever over de mate waarin de regering luistert naar de wensen van de burgers en belangen van groepen zorgvuldig afweegt in haar beleid. Deze negatieve oordelen hangen samen met een lager vertrouwen in de overheid, wat weer een relatie heeft met toegekende overheidslegitimiteit (zie hoofdstuk 10). Ander onderzoek wijst daarnaast op de samenhang tussen onvrede over migratie en andere globaliseringsverschijnselen en een breder gevoel van maatschappelijk onbehagen (Dekker et al. 2020; Geurkink en Miltenburg 2023; Postmes et al. 2017). Opvattingen over asiel en migratie hangen dus samen met bredere opvattingen over het functioneren van het politieke bestel en de samenleving. Gelet op de verschillen tussen opleidingsgroepen in het ervaren gebrek aan beleidsresponsiviteit en procedurele rechtvaardigheid bij de totstandkoming van beleid, is het zaak te komen tot een zorgvuldige en transparante afweging van belangen om gevoelens van onbehagen te voorkomen.

Bij veel mensen raakt het vraagstuk van migratie aan gevoelens van economische en culturele dreiging. Het is daarnaast een onderdeel van een bredere zorg over hoe het met de Nederlandse

samenleving gaat en hoe de overheid functioneert. Migratie raakt aan wezenlijke thema's en het is daardoor niet verwonderlijk dat de mensen zich hier zorgen over maken. Tegelijkertijd willen we ook wijzen op culturalisering van maatschappelijke vraagstukken (Oudenampsen 2024). In de politieke en maatschappelijke discussies rondom migratie wordt vaak een link gelegd tussen migratie en maatschappelijke vraagstukken als sociale samenhang, krappe woningmarkt en bestaansonzekerheid. Deze vraagstukken worden 'geculturaliseerd', in de zin dat ze aan migratie en migranten worden toegeschreven, terwijl andere oorzaken onderbelicht blijven (De Haas 2023). Het is van belang om oog te houden voor onderliggende problemen van mensen. Die aanpakken verkleint de kans op culturalisering ervan, en daarmee de kans dat onbehagen over de leefsituatie overgaat in onbehagen met migratie.

7.2 Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief

7.2.1 *Draagvlak voor migratie staat onder druk*

Onze bevindingen wijzen op een vrij breed gedeelde zorg onder de bevolking over de omvang van de migratie. Het draagvlak voor het toelaten van migranten staat onder druk. Dat geldt voor zowel asiel- als arbeidsmigratie. Tegelijkertijd vindt een ruime meerderheid van de bevolking dat Nederland een veilige haven moet bieden voor mensen die vluchten voor oorlog en geweld. Het draagvlak voor beleid varieert ook sterk al naargelang de specifieke beleidsmaatregel. Zo is er minder weerstand tegen de komst van arbeidsmigranten die nodig zijn voor tekortberoepen in de Nederlandse economie en als arbeidsmigranten hier slechts tijdelijk verblijven. Er is in de opvattingen van de Nederlandse bevolking dus ruimte voor beperkte arbeidsmigratie en voor de opvang van vluchtelingen. Het sluit aan bij eerder onderzoek dat wijst op ambiguïteit in opvattingen over migratie en migranten: mensen oordelen niet eenduidig voor of tegen migratie, maar maken onderscheid en in hun oordeelsvorming combineren zij zowel voor- als nadelen van migratie (De Coninck 2020; De Haas 2023; Mensink en Miltenburg 2018).

De zorgen van burgers weerspiegelen voor een deel de berichtgeving in de media en het huidige politieke discours. Eerder onderzoek wees al op de wisselwerking tussen het discours in beleid, politiek en media enerzijds en de publieke opinie anderzijds (zie bv. De Jonge en Gaufman 2022; Müller et al. 2023; Schmidt-Catran en Czymara 2023). De verhitte toon van het politieke en publieke debat draagt bij aan de zorgen van burgers over migratie. Ook zien we de politieke verdeeldheid terug in de perspectieven van burgers die sterk verdeeld zijn in hun opvattingen over asiel en migratie. Net als bij andere controversiële beleidsdossiers, kan de huidige verdeeldheid in de publieke opinie een belemmering vormen voor politici om keuzes te kunnen of te durven maken.

Hoe mensen denken over migratie hangt sterk samen met de mate waarin ze over hulpbronnen beschikken. Vooral de verschillen tussen opleidingsgroepen zijn groot. Mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding zijn negatiever en willen een selectiever en stringenter beleid dan mensen met een hbo- of wo-opleiding: meer grenzen aan migratie, selectievere toelating en minder steun voor opvang en faciliteiten voor asielzoekers. De publieke opinie is dus erg verdeeld over migratievraagstukken en dat is tevens zichtbaar in de grote verschillen in opvattingen tussen burgers met verschillende partijvoorkeuren (zie figuren B7.1 en B.7.2 in de bijlage). Er zijn ook specifieke beleidsmaatregelen waarbij de verschillen in opvattingen tussen groepen burgers relatief klein zijn. Er is veel en breed gedragen steun voor het snel terugsturen van asielzoekers die in hun land van herkomst veilig zijn en voor vroegtijdige taallessen voor asielzoekers.

7.2.2 *Migratiebeleid: naar een brede afweging*

De bevindingen van dit hoofdstuk sluiten aan op de al langer lopende discussie in Nederland om grip te krijgen op migratie. Het was een prominent thema in de verkiezingscampagnes en zonder uitzondering vroegen partijen in hun verkiezingsprogramma's hier aandacht voor, vooral gericht op het terugdringen van migratie. In de verkiezingsprogramma's was er over het algemeen weinig aandacht voor de baten van migratie, zoals voor de toekomstbestendigheid van de Nederlandse kenniseconomie. Diverse recente adviezen en rapporten hebben de discussie verder gevoed (ABDTopconsult 2024; Adviesraad Migratie 2022, 2023; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 2024, Denkwerk 2023;

WRR 2020a, 2020b). Uit deze adviezen zijn een paar algemene lijnen te ontwaren. Er is noodzaak aan een visie op migratiebeleid, met een langjarig perspectief. Het concept van brede welvaart zou, meer dan tot nu toe het geval is, een richtsnoer moeten zijn bij vraagstukken over de toekomstige omvang en samenstelling van de migratie (vgl. Huijnk et al. 2023). Bij afwegingen over migratie gaat het niet alleen om economische factoren, maar dienen ook vraagstukken over sociale samenhang, ruimtebeslag, woningmarkt, ecologie en druk op en betaalbaarheid van publieke voorzieningen te worden betrokken. Belangrijk is verder dat het bij migratie niet alleen gaat over asielmigratie, maar ook over andere vormen van migratie, zoals gezins-, kennis- en arbeidsmigratie.

Veel arbeidsmigratie is het gevolg van de kwantitatieve en kwalitatieve (bv. hoge mate van flexibilisering) vraag naar arbeid en van regelgeving (bv. hoogte minimumlonen, toegang van uitzendbureaus). Of zoals de WRR (2020b) het mooi formuleert: de instituties van de arbeidsmarkt zijn de douaneposten van vroeger. Daar komt bij dat een groot deel van de arbeidsmigratie afkomstig is uit de EU, die niet via direct migratiebeleid te beïnvloeden is. Wie arbeidsmigratie wil beïnvloeden, zal dus vooral op de instituties van de arbeidsmarkt moeten aangrijpen. Bij de vormgeving van migratiebeleid gaat het daarom ook om de vraag welke samenleving en economie Nederland wil zijn. Daarbij worden steeds vaker vraagtekens gezet bij het behoud van sectoren die sterk afhankelijk zijn van buitenlandse werknemers, veel ruimte in beslag nemen en veel energie verbruiken. Een ontwikkeling in de richting van een kenniseconomie ligt meer in de rede, met in het verlengde daarvan een focus op het aantrekken van hooggekwalificeerde migranten. Ook over de omvang van de migratie geven de rapporten van Denkwerk en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 een duidelijke richting aan. Zij adviseren middenvarianten: de migratie moet niet naar nul, maar is evenmin onbegrensd. Beide extremen zijn niet goed voor het land.

7.2.3 Asielbeleid

In het onlangs verschenen rapport *Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel* worden verschillende voorstellen gedaan voor de inrichting van het asielbeleid in de komende jaren (ABDTopconsult 2024). Een eerste aanbeveling is om te komen tot een meerjarig en strategisch asiel- en migratiebeleid. In de afgelopen jaren is volgens dit rapport te weinig gekeken naar het gehele beleidssysteem en zijn vooral losse maatregelen genomen. Dit alles heeft er volgens het rapport aan bijgedragen dat (asiel)migratie wordt gezien als een onbeheersbaar systeem. Sturing op asielmigratie zal volgens deze commissie vooral via Europees beleid gestalte moeten krijgen, zoals de verdere uitwerking van het EU-migratiepact, afspraken over de verdeling van asielzoekers over landen van de EU en via migratiepartnerschappen. De mogelijkheden van de nationale overheid om invloed uit te oefenen op de omvang van de asielmigratie zijn betrekkelijk beperkt, en maatregelen die een nationale overheid wel kan invoeren, zoals een tweestatusstelsel, niet effectief. Ook de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 wijst op het belang van internationaal beleid. Zo kan Nederland er binnen de EU voor ijveren dat bij de verdeling van asielzoekers niet alleen rekening wordt gehouden met de bevolkingsomvang en het bbp, maar ook dat de bevolkingsdichtheid wordt meegenomen.

Een groot deel van de bevolking is er voorstander van dat asielzoekers vroegtijdig starten met het leren van de Nederlandse taal en gaan werken. We weten dat statushouders in dat geval beter voorbereid de Nederlandse samenleving instappen. Afgaande op de verkiezingsprogramma's zijn flink wat partijen voorstander van (elementen van) het participatiemodel (De Bakker et al. 2023). Onlangs is de 24-weeken-eis afgeschaft, waardoor naar verwachting de arbeidsparticipatie van asielzoekers tijdens de opvangperiode vergemakkelijkt. Tegelijkertijd bestaan er nog steeds beperkingen om te kunnen werken; asielzoekers hebben een tewerkstellingsvergunning nodig en moeten zes maanden wachten voordat ze mogen werken. Voor veel bedrijven is het nu makkelijker om arbeidsmigranten naar Nederland te halen dan het inschakelen van asielzoekers. Het al genoemde rapport over heroriëntatie van het asielbeleid (ABDTopconsult 2024) pleit voor het vroegtijdig inzetten op participatie en activering van asielzoekers. Ook zouden zij meer autonomie moeten krijgen in de asielprocedure en het aantal verhuizingen tijdens de procedure moet worden beperkt. Deze adviezen sluiten aan op wetenschappelijk onderzoek dat uitwijst dat het veelvuldig verhuizen en geringe mogelijkheden tot participatie gedurende de asielprocedure statushouders een slechte start bezorgen. Deze factoren werken ongunstig uit voor de mentale gezondheid, taalverwerving en arbeidsparticipatie (Dagevos et al. 2021; Damen et al. 2021). De recent ingevoerde Spreidingswet biedt een nieuw kader voor het

opvangbeleid. De wet heeft als doel dat meer gemeenten dan nu het geval is een bijdrage leveren aan de opvang. Hierdoor kan naar verwachting vaker kleinschaliger opvang worden gerealiseerd en kunnen asielzoekers vaker in een opvanglocatie worden geplaatst in de (buurt van de) gemeente waar ze als statushouders komen te wonen. Het opvang- en inburgeringsbeleid kunnen dan beter aan elkaar worden verbonden. Voor gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid, is het makkelijker om in een vroegtijdig stadium contact te leggen met mensen die in hun gemeente en een snelle start te maken met hun inburgering.

7.2.4 Samenhangend, domeinoverstijgend, toekomstgericht en langjarig migratiebeleid

Rondom het te voeren migratiebeleid lijkt er sprake te zijn van een nieuw elan. Door verschillende partijen wordt opgeroepen te doordenken welke migratie gewenst is voor Nederland in de komende jaren. Het moet gaan om samenhangend beleid met een breed afwegingskader, want migratiebeleid heeft gevolgen voor de arbeids- en woningmarkt, het fysieke beslag op het land en op de sociale verhoudingen. Omgekeerd is de situatie op de arbeids- en woningmarkt medebepalend voor de komst van het aantal migranten en de samenstelling van deze groep. Het vraagt alles bijeengenomen om een visie op de inrichting van de samenleving en economie en het vergt een langjarige inzet. Dit alles heeft onmiskenbaar een aantrekkelijke kant. Een overheid die werk maakt van migratiebeleid en in staat is om een aansprekende visie te formuleren, voldoet aan een brede wens binnen de bevolking om grip te krijgen op migratie. Een meer maatschappelijk gedragen migratiebeleid kan een bijdrage leveren aan het vertrouwen in de overheid. Een goede en transparante afweging kan bovendien de legitimiteit van de overheid vergroten.

De voorstellen om te komen tot een gematigde bevolkingsgroei zullen een fors lager migratiesaldo betekenen dan de afgelopen jaren het geval was. In hoeverre dit tegemoetkomt aan de zorgen bij een brede groep burgers (en politici), valt moeilijk te voorspellen. In elk geval is de weg ernaartoe complex en vergt die een lange adem. Kortetermijnproblemen eisen vaak meer aandacht op dan problemen op langere termijn. Op het terrein van het asiel- en migratiebeleid zijn er bovendien geen gemakkelijke oplossingen (Kok en Wijnkoop 2024). Achter de voorstellen voor gematigde migratie en bevolkingsgroei gaat een optimistische maakbaarheidsgedachte schuil. Of deze doelstellingen worden gerealiseerd is echter nog maar de vraag, want de barrières bij de uiteindelijke uitvoering zijn groot. We begonnen dit hoofdstuk met de beschrijving van het krachtenveld waar het migratiebeleid zich in bevindt. De bevolking, de politiek, economische actoren en internationale regelgeving hebben allemaal invloed. Wie vanuit dit krachtenveld de migratie wil beïnvloeden, zal stevige keuzes moeten maken en sommige belangen ondergeschikt moeten maken aan andere.

Literatuur

- ABDTopconsult (2024). *Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel*. Den Haag: ABDTopconsult.
- Adviesraad Migratie (2022). *Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie (2023). *Naar een toekomstgericht migratiebeleid. Notitie voor programma's Tweede Kamerverkiezingen*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Bakker, E. de, J. Dagevos en M. Coenders (2023). Asiel en migratie. In: W. Huijink, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023* (p. 31-38). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Balster, M. en M. Bokhorst (2024). Arbeidsmigratie zet Haagse woningmarkt onder druk. In: *Socialisme & Democratie*, jg. 81, nr. 1, p. 46-51.
- Berge, W. van den, J.D. Vlasblom, J. Ebrecht, L. Putnam, J. Zweerink en M. de Graaf-Zijl (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bobo, L. (1999). Prejudice as group position: Microfoundations of a sociological approach to racism and race relations. In: *Journal of Social Issues*, jg. 55, nr. 3, p. 445-472.
- CBS (2024a). 6 procent vrijgekomen corporatiewoningen in 2021 naar statushouders. Geraadpleegd 14 februari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/03/6-procent-vrijgekomen-corporatiewoningen-in-2021-naar-statushouders.
- CBS (2024b). Mensen met Nederlandse herkomst hebben meest gesegregeerde netwerk. Geraadpleegd 25 februari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/08/mensen-met-nederlandse-herkomst-hebben-meest-gesegregeerde-netwerk.
- Ceobanu, A.M. en X. Escandell (2010). Comparative analyses of public attitudes toward immigrants and immigration using multinational survey data: A review of theories and research. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 36, p. 309-327.
- COA (z.d.-a). *Is het waar dat veel asielzoekers uit veilige landen komen?* Geraadpleegd 26 januari 2024 via www.coa.nl/nl/lijst/het-waar-dat-veel-asielzoekers-uit-veilige-landen-komen.
- COA (z.d.-b). *Is het waar dat alle bewoners uit veilige landen voor overlast zorgen?* Geraadpleegd 26 januari 2024 via www.coa.nl/nl/lijst/het-waar-dat-alle-bewoners-uit-veilige-landen-voor-overlast-zorgen.
- Coenders, M. en P. Scheepers (2003). The effect of education on nationalism and ethnic exclusionism: An international comparison. In: *Political Psychology*, jg. 24, nr. 2, p. 313-343.
- Coninck, D. de (2020). Migrant categorizations and European public opinion: Diverging attitudes towards immigrants and refugees. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 46, nr. 9., p. 1667-1686.
- Dagevos, J. en F. Vermeulen (red.) (2024). *Is de politiek er voor iedereen? Een onderzoek naar ervaren representatie, institutioneel vertrouwen en politieke participatie bij personen met een migratieachtergrond*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., D. Schans en E. Ueters (2021). *In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren* (policy brief). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., M. de Voogd-Hamelink en R. Damen (2022). *Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten (SIM2020)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, R., J. Dagevos en W. Huijink (2021). Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 23, p. 1-21.
- Damen, R., J. Dagevos en W. Huijink (2024). Feeling at home? A dynamic analysis of the impact of discrimination, refugee-specific, and participation characteristics on recently arrived refugees' belonging. In: *Journal of International Migration and Integration* (doi.org/10.1007/s12134-024-01135-y).
- Dekker, P. en J. den Ridder (2017). Publieke opinie. In: R. Bijl, J. Boelhouwer en A. Wennekers (red.), *De sociale staat van Nederland 2017* (p. 57-86). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., E. Boonstoppel, M. Hurenkamp, I. Middendorp en E. Tonkens (2020). *Dealen met de grote wereld. Globalisering in de publieke opinie en op het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Denkwerk (2023). *Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*. Geraadpleegd 14 augustus 2023 via denkwerk.online/rapporten/migratie-als-motor-juni-2023.
- Duyvendak, J.W. (2017). *Thuis. Het drama van de sentimentele samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Engbersen, G. (2024). Ingrijpend beleid nodig voor gematigde bevolkingsgroei. In: *Sociale Vraagstukken*, 8 februari 2024. Geraadpleegd 10 februari 2024 via www.socialevraagstukken.nl/ingrijpend-beleid-nodig-voor-gematigde-bevolkingsgroei.
- Geurkink, B. en E. Miltenburg (2023). *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gemeente Rotterdam (2023). *Meer grip op arbeidsmigratie. Actieprogramma EU-arbeidsmigranten medio 2023-mid 2026*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gijsberts, M., T. van der Meer en J. Dagevos (2012). 'Hunkering down' in multi-ethnic neighbourhoods? The effects of ethnic diversity on dimensions of social cohesion. In: *European Sociological Review*, jg. 28, nr. 4, p. 527-537.
- Haas, H. de (2023). *Hoe migratie echt werkt. Het ware verhaal over migratie aan de hand van 22 mythes*. Amsterdam: Spectrum.
- Hainmueller, J. en D.J. Hopkins (2014). Public attitudes toward immigration. In: *Annual Review of Political Science*, jg. 17, p. 225-249.
- Hart, J. de en M. Versantvoort (2019). *Wat verbindt ons? Een studie naar Nederlandse identiteit*. In: S. Beugelsdijk, J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (red.), *Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2019* (hoofdstuk 1). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hendriks, I., M. Lubbers en P. Scheepers (2022). A panel study of attitudes towards ethnic minorities and the role of changes in individuals' economic situations. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 34, nr. 1, p. 1-20.
- Hendriks, I., M. Lubbers en Scheepers (2024). Individual change in rejection of equal opportunities for foreigners among adolescents and young adults in Switzerland: Testing realistic conflict theory from a dynamic perspective. In: *Plos One*, jg. 19, nr. 2, art. e0296883.
- Huijnk, W., D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.) (2023). *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- I&O Research (2023). *Maar waar zijn we het dan wel over eens? Deel II: immigratie & asiel. Onderzoek m.b.t. de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023, i.o.v. de Volkskrant*. Amsterdam: I&O Research.
- Jasinskaja-Lahti, I., K. Liebkind en E. Solheim (2009). To identify or not to identify? National disidentification as an alternative reaction to perceived ethnic discrimination. In: *Applied Psychology*, jg. 58, nr. 1, p. 105-128.
- JenV (2023). *De staat van migratie 2023*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Jonge, L. de en E. Gaufman (2022). The normalisation of the far right in the Dutch media in the run-up to the 2021 general election. In: *Discourse & Society*, jg. 33, nr. 6, p. 773-787.
- Kok, S. en M. Wijnkoop (2024). *International comparative research on access to (extra)territorial asylum and humanitarian protection. Synthesis report*. Den Haag: Clingendael.
- Koopmans, R. (2023). *De asielloterij. Het Europese vluchtelingenbeleid van 2015 tot de Oekraïneoorlog en hoe het beter kan*. Amsterdam: Prometheus.
- Latenko, A., M.E. Vink, V. Barseganyan, D. Schans en S.W. van den Braak (2023). *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisnoodopvanglocaties 2017-2022*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Lubbers, M., M. Coenders en P. Scheepers (2006). Objections to asylum seeker centres: individual and contextual determinants of resistance to small and large centres in the Netherlands. In: *European Sociological Review*, jg. 22, nr. 3, p. 243-257.
- Meer, T. van der en J. Tolsma (2014). Ethnic Diversity and Its Effects on Social Cohesion. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 40, p. 1-22.
- Mensink, W. en E. Miltenburg (2018). Eerder ambivalentie dan polarisatie over het vluchtelingen-vraagstuk. In: J. Dagevos, A. Odé, P. Beckers en K. de Vries (red.), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen. Over opvang, integratie en beleid* (p. 189-212). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Meuleman, B., K. Abts, P. Schmidt, T.F. Pettigrew en E. Davidov (2020). Economic conditions, group relative deprivation, and ethnic threat perceptions: A cross-national perspective. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jr. 46, nr. 3, p. 593-611.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, L. Herweijer en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023|3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Müller, K., L. Blommaert, M. Savelkoul, M. Lubbers en P. Scheepers (2023). Political elite discourses and majority members' beliefs about the prevalence of ethnic discrimination in Europe. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 35, nr. 2, p. 1-17.

- Oudenampsen, M. (2024). Culturaliseren. Rechts-radicalen partijen adresseren economische zorgen door deze een culturele invulling te geven. In: *De Groene Amsterdammer*, nr. 5.
- Postmes, T., E. Gordijn, T. Kuppens, F. Gootjes en K. Albada (2017). *Draagvlak migratiebeleid*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Regioplan (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2019). Publieke opinie. In: A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 53-78). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, W. Mensink, P. Dekker en E. Schrijver (2016). *Burgerperspectieven 2016*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven 2023*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scheepers, P., M. Gijsberts en M. Coenders (2002). Ethnic exclusionism in European countries: Public opposition to civil rights for legal migrants as a response to perceived ethnic threat. In: *European Sociological Review*, jg. 18, nr. 1, p. 17-34.
- Schmidt-Catran, A.W. en C.S. Czymara (2023). Political elite discourses polarize attitudes toward immigration along ideological lines. A comparative longitudinal analysis of Europe in the twenty-first century. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 49, nr. 1, p. 85-109.
- Schneider, S.L. (2008). Anti-immigrant attitudes in Europe: outgroup size and perceived ethnic threat. In: *European Sociological Review*, jg. 24, nr. 1, p. 53-67.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.
- Stephan, W.G. en C.W. Stephan (2000). An integrated threat theory of prejudice. In: S. Oskamp (red.), *Reducing prejudice and discrimination* (p. 23-45). Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Thijssen, L., M. Coenders en B. Lancee (2019). Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt: verschillen tussen etnische groepen en de rol van beschikbare informatie over sollicitanten. In: *Mens & Maatschappij*, jg. 94, nr. 2, p. 141-176.
- Tolsma, J., T. van der Meer en M. Gesthuizen (2009). The impact of neighbourhood and municipality characteristics on social cohesion in the Netherlands. In: *Acta Politica*, jg. 44, nr. 3, p. 286-313.
- Vermeij, L. en L. Thijssen (2024). *De leefwerelden van arm en rijk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woittiez, I., B. van Hulst, L. Putman, I. Ooms, K. Sadiraj, J. Broere en E. de Bakker (nog te verschijnen). *Samenleven in de toekomst. Een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderende bevolkingssamenstelling in 2050*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2020a). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020b). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

8 Zorg en ondersteuning

Evelien Eggink en Mirjam de Klerk

Veel mensen vinden een goede gezondheid het belangrijkste in het leven (zie bv. Boelhouwer 2010).¹ De gezondheidszorg staat in de top 5 van prioriteiten die mensen noemen voor een nieuw kabinet (Geurkink et al. 2023). Mensen willen op goede zorg en ondersteuning kunnen rekenen wanneer zij die nodig hebben. Maar de toegang en de kwaliteit van de zorg staan onder druk als gevolg van een stijgende vraag naar zorg. Die hangt onder meer samen met een toename in het aantal ouderen, in het aantal mensen dat verschillende gezondheidsproblemen tegelijk zal hebben en in de medische mogelijkheden (Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 2024).² Daarnaast zal het tekort aan zorgpersoneel blijven toenemen (Den Broeder et al. 2023; Olsthoorn en Roeters 2023). Bij ongewijzigd beleid zal het aandeel van de beroepsbevolking dat in de zorg werkt naar verwachting moeten groeien van een zesde in 2019 tot een kwart in 2040 om aan de toenemende vraag te voldoen (WRR 2021). Het idee dat het ook in de toekomst kunnen blijven bieden van (voldoende) gezondheidszorg een probleem is, wordt breed gedeeld in de bevolking (Den Ridder et al. 2019).

De politiek kan ervoor kiezen om naar verhouding steeds meer geld uit te geven aan zorg en ondersteuning. Dan is er minder te besteden aan andere beleidsterreinen, zoals sociale zekerheid, klimaat, veiligheid, of onderwijs (WRR 2021). In 2019 gaf bijna driekwart van de bevolking aan dat zij meer geld aan zorg wil uitgeven, ook als dat ten koste gaat van andere domeinen (Den Ridder et al. 2019). Dergelijke afwegingen en keuzes kunnen weliswaar positieve effecten opleveren op het terrein van zorg, maar kunnen een bedreiging vormen voor andere terreinen en aspecten van de kwaliteit van de samenleving (zie de hoofdstukken 6, 7 en 9).

Om de zorgkosten te beheersen en de toegang en de kwaliteit van zorg en ondersteuning te waarborgen, moet de overheid keuzes maken (zie Plaisier et al. 2023a). Ook zorgorganisaties, zoals de Nederlandse Zorgautoriteit, Zorgverzekeraars Nederland en koepelorganisaties in de zorg, wijzen op de noodzaak van het maken van keuzes (Actiz 2023; NZa 2023; Zorgverzekeraars Nederland 2023). De voorstellen die de politieke partijen hebben gedaan lijken niet voldoende om de zorgkosten te kunnen beheersen (Plaisier et al. 2023a). Aanvullende keuzes zijn dus nodig.

In *Kwesties voor het kiezen 2023* schetste het SCP een aantal belangrijke politieke keuzes die van belang zijn voor de houdbaarheid van de zorg en ondersteuning (Plaisier et al. 2023a). We gaan in dit hoofdstuk dieper in op een aantal onderdelen daarvan:

- 1 Welke zorg en ondersteuning blijft de overheid bieden, en welke niet?
- 2 Kunnen mensen meer voor elkaar doen?
- 3 Kan de overheid meer eigen betalingen vragen van mensen?

Dit type keuzes heeft direct gevolgen voor de zorg die mensen kunnen krijgen. Het gaat daarbij niet alleen om de kwaliteit van leven (van mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben of van mantelzorgers), maar ook om een rechtvaardige verdeling.

Zorg en ondersteuning vatten we in dit hoofdstuk breed op: soms gaat het vooral over de curatieve zorg (bv. bij preventie of eigen bijdragen), soms meer over ondersteuning vanuit het sociaal domein³ (bv. bij mantelzorg). Voordat we ingaan op de keuzes ten aanzien van zorg en ondersteuning, staan we kort stil bij het feit dat het gebruik van zorg sterk samenhangt met hulpbronnen, zoals gezondheid, opleiding en inkomen.

¹ Ook recentere gegevens geven dit aan: bijna de helft van de volwassen bevolking vindt gezondheid het belangrijkste in het leven (bron: SCP/CBS (NIB'21 en '22)).

² In Nederland is het recht op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk wettelijk vastgelegd, waardoor de zorguitgaven automatisch mogen groeien om geld vrij te maken voor kwaliteitsverbetering, zoals nieuwe behandelingen of medicijnen (Studiegroep Begrotingsruimte 2023).

³ Het sociaal domein omvat de taken die gemeenten hebben als het gaat om die ondersteuning die zijn vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de Jeugdwet en (hier minder relevant) de Participatiewet. Het sociaal domein is te beschouwen als een vangnet voor mensen die het niet zelf of met hulp van hun omgeving redden.

8.1 Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden

8.1.1 Verschillen in zorggebruik naar hulpbronnen

Zorg en ondersteuning zijn belangrijke voorzieningen voor veel mensen. Zo heeft jaarlijks twee derde van de bevolking contact met de huisarts en een derde met een medisch specialist (CBS StatLine 2023a). In het sociaal domein krijgt per jaar bijna 7% van de bevolking ondersteuning op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), zoals hulp bij het huishouden of vervoersvoorzieningen (Schellingerhout et al. 2021), en 9% van de jeugdigen krijgt jeugdzorg (CBS StatLine 2023b). Jaarlijks krijgt ongeveer 2% van de bevolking verpleeghuiszorg op basis van de Wet langdurige zorg (WLz) (CBS StatLine 2023c).

Mensen met weinig hulpbronnen maken vaker gebruik van zorg en ondersteuning dan anderen (zie bv. CBS StatLine 2023d; Pommer et al. 2018).⁴ Hiervoor is er een aantal redenen, zoals bestaande sociaal-economische verschillen in gezondheid (zie hoofdstuk 2). Niet alleen zijn hun leefomstandigheden en -omgeving minder gunstig (RVS 2020; SER 2023), maar ook kost gezond gedrag mensen met weinig hulpbronnen meer moeite dan anderen (zie bv. Kloosterman et al. 2023). Mensen met minder hulpbronnen hebben ook minder financiële mogelijkheden om particuliere zorg in te schakelen (Woittiez et al. 2019). Daarnaast hebben zij vaak een kleiner sociaal netwerk, zodat het verkrijgen van informele hulp lastiger is. Zij zijn dus vaker dan anderen aangewezen op zorg van de overheid.

Hulpbronnen als opleiding, inkomen en gezondheid hangen vaak onderling samen (De Klerk et al. 2023; Vrooman et al. 2023). Mensen met weinig hulpbronnen hebben niet alleen vaak een slechtere gezondheid, maar vaak ook geringere administratieve en gezondheidsvaardigheden die nodig zijn om zorg aan te vragen (Heijmans et al. 2018).⁵ Mensen met weinig hulpbronnen maken zich dan ook meer persoonlijke zorgen over de zorg en ondersteuning dan mensen die minder vaak zorg nodig hebben (Den Ridder et al. 2019). Dit alles overziend zijn mensen met weinig hulpbronnen dus vaker afhankelijk van collectieve zorg en ondersteuning dan anderen, en zullen zij in het algemeen meer gevolgen ondervinden van beleidskeuzes.

8.1.2 Welke zorg en ondersteuning blijft de overheid bieden, en welke niet?

De eerste keuze die de politiek moet maken als het gaat om de houdbaarheid van de zorg, betreft de vraag welke zorg en ondersteuning mensen minimaal van de overheid kunnen verwachten en welke niet. We gaan in op de vraag waar onder- en bovengrenzen van de zorg en ondersteuning zouden moeten liggen, of de overheid meer moet inzetten op preventie en wat gevolgen van aanscherping zouden zijn voor mensen met meer en minder hulpbronnen. En wat zijn de opinies van burgers hierover?

Onder- en bovengrenzen aan de zorg

Binnen het sociaal domein lijken mensen met complexe ondersteuningsbehoeften minder goed geholpen te worden: bijvoorbeeld in de jeugdzorg, waar wachtlijsten zijn voor de jeugdbescherming (Kromhout et al. 2020). Gemeenten lijken voorrang te geven aan lichte (goedkopere) hulp voor een grote groep mensen boven zware (duurdere) hulpvormen voor een kleine groep mensen in een kwetsbare positie.⁶ Dit roept de vraag op welke keuzes de politiek wil maken. Wat zijn de ondergrenzen van de zorg: wat zou de overheid minimaal moeten bieden zodat mensen met ernstige problematiek niet door een ondergrens zakken? Het gaat hier om de kwaliteit van leven en de brede bestaanszekerheid van mensen, die over meer gaat dan alleen hun financiële situatie (Goderis et al. 2023; zie ook hoofdstuk 9). Waar deze grens precies moet liggen, is niet objectief vast te stellen.

⁴ Een uitzondering is de jeugdzorg. Daar maken juist mensen met een hoger inkomen vaker gebruik van, met name de lichtere vormen van jeugdzorg (Hilderink et al. 2020; Schellingerhout 2020). Dit komt vooral doordat zij de weg naar hulp beter weten te vinden (Van Yperen et al. 2019).

⁵ Gezondheidsvaardigheden zijn 'de vaardigheden van individuen om informatie over gezondheid te verkrijgen, te begrijpen, te beoordelen en te gebruiken bij het nemen van gezondheidsgerelateerde beslissingen' (Heijmans et al. 2018: 1). Deze vaardigheden zijn nodig om zorg of ondersteuning aan te vragen.

⁶ Hier spelen financiële prikkels een rol die het voor gemeenten en private uitvoerders gunstiger maken om voorrang te geven aan het bieden van lichte ondersteuning (Stam 2020).

Te lage grenzen kunnen leiden tot veel zorggebruik. Te hoge grenzen kunnen tot verergering van gezondheidsproblemen leiden, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van leven, participatie en zorgkosten op de lange termijn.

Aan de andere kant is het de vraag waar de bovengrenzen van de zorg liggen: moeten en kunnen alle problemen van mensen wel met (publiek gefinancierde) zorg worden opgelost (zie ook Plaisier et al. 2023a)? Denk aan het lopende debat over de reikwijdte van de jeugdzorg (TK 2022/2023a), of de mate waarin mensen huishoudelijke hulp via de Wmo moeten kunnen krijgen. Bij de medische zorg gaat het om de vraag wat noodzakelijke zorg is en welke zorg via het basispakket vergoed wordt. Bij het bepalen wat wel of niet wordt vergoed, kan ook worden gekeken naar de mogelijke gezondheidswinst (WRR 2021). Denk daarbij bijvoorbeeld aan de vraag of levensverlengende behandelingen altijd moeten worden uitgevoerd of – zoals de meeste mensen vinden – alleen bij voldoende kwaliteit van leven (ZiN 2022).⁷

Inzetten op preventie?

Bij het stellen van grenzen aan de zorg kan het gaan om de keuze tussen meer nadruk op het voorkomen van gezondheidsproblemen of zware zorg (preventie), of meer nadruk op de *behandeling* van gezondheidsproblemen. Zo is de gedachte in het sociaal domein dat het gebruik van lichte voorzieningen het gebruik van zwaardere voorzieningen kan voorkomen ('afschaling') (TK 2013/2014). Investeren in gezondheid en gezond gedrag (preventie) kan kwetsbaarheid van mensen voorkomen en hun kwaliteit van leven ten goede komen (Plaisier et al. 2023b). Hiermee kan het bijdragen aan meer participatie, duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en meer belastinginkomsten, zo is de gedachte (Jeurissen et al. 2018). Preventie is het uitgangspunt van verschillende overheidsprogramma's.⁸ Een ruime meerderheid van de bevolking ondersteunt het idee dat de zorg meer gericht moet zijn op preventie dan op behandeling en dat een gezonde leefstijl meer aandacht moet krijgen (ZiN 2022). Ruim twee derde van de burgers geeft aan het er (helemaal) mee eens te zijn dat de overheid gezond leven als doel heeft. De verantwoordelijkheid voor een gezonde leefstijl zou volgens de burger wel bij mensen zelf moeten liggen, maar zowel burgers als overheid zouden hieraan meer moeten doen (Wagemans et al. 2023; zie ook tabel 8.1). Mensen zouden onder meer zelf gezond gedrag moeten aanleren en hulp zoeken als dat niet lukt, en de overheid zou gezond gedrag moeten stimuleren (zie tabel B8.1 en B8.2 in de bijlage, te raadplegen via www.scp.nl bij deze publicatie).

Het is echter lastig om te bepalen of en onder welke condities preventie effectief is, ook omdat de effecten vaak pas op langere termijn zichtbaar zijn (zie bv. Boot en Knapen 2013; Tuenten et al. 2021). Tot nu toe heeft de inzet vanuit het Nationaal Preventieakkoord de verwachtingen niet waar kunnen maken. Er zijn betere of intensievere implementatie van de bestaande maatregelen of aanvullende maatregelen nodig om de gezondheid te verbeteren (RIVM 2024). Ook is bijvoorbeeld de verwachte afschaling van de ondersteuning vanuit het sociaal domein (nog) niet van de grond gekomen: het gebruik van zowel lichtere als zwaardere zorgvormen nam toe (Schellingerhout et al. 2021).⁹ Het lijkt daarom verstandig om de verwachtingen ten aanzien van kostenbesparing via preventie, zeker op korte termijn, te temperen (Reijnders et al. 2023).

Verskillende gevolgen voor mensen met veel en weinig economische hulpbronnen

Bij het aanscherpen van de grenzen van de zorg en ondersteuning bestaat het risico dat dit met name neerslaat bij mensen met weinig hulpbronnen, die vaker op hulp van de overheid zijn aangewezen. Het is van belang te zorgen dat er voor hen voldoende toegang tot zorg blijft om een goede kwaliteit van leven te kunnen waarborgen. Het verruimen van de grenzen kan leiden tot meer zorggebruik, niet alleen bij mensen met weinig hulpbronnen, maar ook bij mensen met veel hulpbronnen. Deze laatste groep zou dan mogelijk hulp vanuit haar netwerk of particuliere hulp inruilen voor publiek gefinancierde hulp. Dit zou de druk op de zorg nog meer vergroten.

⁷ Het Zorginstituut Nederland adviseert onder meer over passende zorg, over welke zorg in de basisverzekering thuishoort en voor welke patiënten een bepaalde behandeling wel of niet noodzakelijk is.

⁸ Bijvoorbeeld het Nationaal Preventieakkoord, Integraal Zorgakkoord (IZA), Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en de Hervormingsagenda Jeugd (zie resp. VWS 2018; TK 2022/2023b, 2022/2023a; VWS 2023a).

⁹ Dit speelt in sterke mate bij de jeugdzorg.

De meningen over investeringen in preventie in de zorg en ondersteuning verschillen tussen mensen met veel en weinig hulpbronnen. Mensen met alleen een basis-/vmbo-opleiding of een lager inkomen leggen de verantwoordelijkheid voor een gezonde leefstijl minder bij de burger dan anderen (tabel 8.1). Op de vraag wat burgers zouden moeten doen, geven zij minder vaak dan anderen aan dat burgers gezond gedrag moeten aanleren en ongezond gedrag moeten afleren. Op de vraag wat de overheid zou moeten doen, vinden mensen met alleen een basis-/vmbo-opleiding minder vaak dan anderen dat de overheid ongezond gedrag moet ontmoedigen of verbieden, en willen zij juist vaker voorlichting dan anderen (tabel B8.1 en B8.2 in de bijlage). Mensen met weinig hulpbronnen voelen zich verantwoordelijk voor een gezonde leefstijl, maar willen daarbij vaker dan mensen met veel hulpbronnen hulp om dat te bereiken.

Tabel 8.1 Opinies over gezond leven, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)

	totaal	opleiding			inkomen				
		bo, vmbo	havo, vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
gezond leven is overheidsdoel^a									
(helemaal) mee eens	70	63	65	80	65	67	67	69	81
heel veel verantwoordelijkheid voor^b									
burgers	67	58	67	73	55	61	68	72	76
gemeenten	40	40	43	37	40	42	40	39	38
landelijke overheid	48	46	50	47	45	48	48	49	50

a Vraagstelling: 'Hoe oneens of eens bent u het ermee dat de overheid tot doel heeft dat mensen zo gezond mogelijk leven?' Dit verschilt significant naar opleiding en inkomen.

b Vraagstelling: 'Hoeveel verantwoordelijkheid nemen de partijen hieronder nu om ervoor te zorgen dat mensen zo gezond mogelijk leven?' De opinies over de taak van burgers en van de landelijke overheid verschillen significant naar opleiding en inkomen.

Bron: SCP (VV'22)

Omdat mensen met verschillende hulpbronnen ook verschillen in gezondheidsgedrag, zal het bereik en de effecten van preventie afhangen van het type interventie dat wordt ingezet (Busch en Lucht 2012). Door de interventies goed af te stemmen op de mensen met weinig hulpbronnen, die ze het meest nodig hebben, kan het bereik worden vergroot en kan de meeste gezondheids- of welzijns winst worden behaald. Naast deze interventies is het van belang om ook de leefomstandigheden van mensen te verbeteren: als mensen bijvoorbeeld schulden hebben, zal leefstijl voor hen minder prioriteit hebben (RIVM en Pharos 2018).

Kortom, een scherpere afbakening van zorg en ondersteuning zal mensen met weinig hulpbronnen meer raken dan anderen. Een afbakening van de ondergrens van zorg is lastig te bepalen.

8.1.3 Kunnen mensen meer voor elkaar doen?

De tweede politieke keuze betreft het al dan niet inzetten op meer mantelzorg. Veel mensen geven al mantelzorg (zie hoofdstuk 3). Het is de vraag of mensen meer mantelzorg kunnen en willen geven dan zij nu doen. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre mensen meer voor elkaar kunnen en willen doen, en of er daarbij verschillen zijn tussen mensen met veel of weinig hulpbronnen. We kijken daarbij ook naar opvattingen van burgers.

De vraag naar (mantel)zorg in de thuissituatie stijgt, zowel door de vergrijzing als door het beleid van langer thuis wonen. Niet alleen vraagt het beleid van ouderen – ook van ouderen met een zware hulpbehoefte – om langer zelfstandig te wonen, waardoor de vraag naar zorg thuis toeneemt (VWS 2022). Ook worden mensen geacht eerst na te gaan of het eigen netwerk ondersteuning kan bieden, voordat zij bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning uit het sociaal domein (TK 2013/2014).

Dit beleid zou niet alleen de zorg houdbaarder moeten maken, maar ook moeten leiden tot meer redzaamheid en een meer zorgzame samenleving (Kromhout et al. 2018).

Waar de overheid steeds meer nadruk legt op hulp uit het netwerk, zien we dat burgers vinden dat de zorg voor mensen met gezondheidsproblemen meer een taak voor de overheid is dan voor burgers, en dat de overheid juist meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen dan ze nu doet (Wagemans et al. 2023). Ditzelfde beeld gaat op voor de zorg aan hulpbehoevende ouders (De Boer et al. 2020). Een minderheid vindt het goed dat de overheid verwacht dat mensen voor elkaar zorgen als iemand chronisch ziek is of een beperking heeft, of dat mensen die vanwege een langdurige ziekte of beperking hulp nodig hebben, deze hulp zoveel mogelijk van familie, vrienden of burens moeten krijgen (zie tabel 8.2).

In de opvattingen over zorgen voor anderen zien we enige verschillen tussen mensen met veel en weinig economische hulpbronnen. Zo vinden mensen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en met een laag inkomen vaker dat (vooral) de overheid een taak heeft om voor mensen met langdurige beperkingen te zorgen. Verder vinden mensen met alleen een basis-/vmbo-opleiding minder vaak dat mensen voor hun ouders moeten zorgen als deze hulp nodig hebben (tabel 8.2).

Tabel 8.2 Mening of zorg voor anderen vooral een taak voor de overheid of voor de familie is, naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2021/2022 (in procenten)

	totaal	opleiding			inkomen				
		havo, bo, vmbo	vwo, mbo	hbo, wo	kwintiel				
					1^e	2^e	3^e	4^e	5^e
zorg voor ouders^a									
vooral overheid	11	19	11	14	15	14	11	9	7
meer overheid	57	55	56	55	54	58	56	59	57
meer familie	30	21	30	27	28	25	31	30	33
vooral familie	3	5	3	4	3	3	2	2	3
voor ouders zorgen^b									
(helemaal) eens	38	37	37	39	40	36	40	35	37
verwachting overheid^c									
(helemaal) eens	23	25	22	24	24	22	25	22	23
hulp familie^d									
(helemaal) eens	15	14	14	16	16	13	14	15	15

a Vraagstelling: 'Vindt u zorg voor hulpbehoevende ouders een taak voor: (...)'. Dit verschilt significant naar opleiding en inkomen.

b Vraagstelling: 'Mensen zouden voor hun ouders moeten zorgen als deze hulp nodig hebben.' Dit verschilt significant naar opleiding.

c Vraagstelling: 'Het is goed dat de overheid verwacht dat mensen voor elkaar zorgen als iemand chronisch ziek is of een beperking heeft.' Dit verschilt significant naar opleiding of inkomen.

d Vraagstelling: 'Als mensen vanwege een langdurige ziekte of beperking hulp nodig hebben, moeten zij deze hulp zoveel mogelijk van familie, vrienden of burens krijgen.' Dit verschilt significant naar opleiding of inkomen.

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

Respondenten die de zorg voor anderen als de verantwoordelijkheid van de overheid zien, is gevraagd welke taken zij voor de overheid weggelegd zien. Zij noemen vooral het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers bij het geven van hulp, hen met een vergoeding te belonen en te regelen dat professionele zorgverleners hen af en toe kunnen afwisselen. Dat laatste noemen mensen met maximaal een havo-, vwo- of mbo-opleiding of mensen met een laag inkomen minder vaak dan anderen. Mensen zien voor burgers vooral taken weggelegd bij het doen van een boodschap of klusje voor familie, burens of vrienden, en bij het bieden van zorg of begeleiding aan familieleden. Een beduidend kleiner aandeel noemt zich aanmelden als vrijwilliger; mensen met een hbo- of wo-opleiding iets vaker dan mensen met een andere opleiding (zie tabellen B8.3 en B8.4 in de bijlage).

De mogelijkheden voor meer hulp uit het netwerk zijn beperkt. Zo zegt maar een kwart van de mensen die noch mantelzorger noch vrijwilliger in de zorg zijn, te willen én te kunnen helpen (De Klerk et al. 2017). Of zij ook echt gaan helpen, zal ervan afhangen wie er hulp nodig heeft. Belangrijke redenen om geen (extra) hulp te geven zijn gebrek aan tijd of een slechte gezondheid, maar ook reisafstand en de onderlinge relatie (De Klerk et al. 2015). Overigens willen hulpontvangers ook niet altijd informele zorg ontvangen, bijvoorbeeld omdat zij anderen niet tot last willen zijn (CBS 2020).

Deel van de mantelzorgers is ernstig belast; ondersteuning belangrijk

Veel mantelzorgers krijgen een fijn gevoel door het helpen (De Boer et al. 2019). Echter, ongeveer een op de tien mantelzorgers is ernstig belast door de mantelzorg die ze biedt (De Boer et al. 2020). Die belasting uit zich onder meer in gezondheidsproblemen en een hoge tijdsdruk. Ook kan het geven van mantelzorg ten koste gaan van deelname aan het onderwijs of de arbeidsmarkt. Zo werken mantelzorgers minder uren dan anderen, en kampen zij vaker met langdurig verzuim (Josten et al. 2022; zie ook hoofdstuk 3). Daarnaast zijn de studieprestaties van jongere mantelzorgers lager dan van anderen (De Boer en De Roos 2022; Van Tienen et al. 2018). Overbelasting kan ook gevolgen hebben voor de hulpontvanger: overvraagde mantelzorgers geven bijvoorbeeld vaker aan hun geduld te verliezen (De Boer et al. 2019).

Dit laat zien hoe belangrijk het is om overbelasting te voorkomen. Hiertoe kunnen gemeenten vanuit de Wmo bijvoorbeeld een financiële tegemoetkoming inzetten of respijtzorg, zoals een tijdelijke opname (VWS 2023b). Maar wachtlijsten en administratieve procedures belemmeren het gebruik daarvan (MantelzorgNL 2024; Ross 2020). Werkgevers en onderwijsinstellingen kunnen een rol spelen met bijvoorbeeld verlofregelingen, flexibel werk en begrip van de leidinggevende of de onderwijsinstelling (De Boer et al. 2020). Ook zouden zij bijvoorbeeld meer aandacht kunnen hebben voor de competenties die (jonge) mantelzorgers opdoen (De Roos en De Boer 2023). Mantelzorgers geven aan het meest geholpen te zijn met begrip en waardering en met een financiële tegemoetkoming (De Boer et al. 2020).

Een grotere inzet op mantelzorg kan ervoor zorgen dat mensen zich (meer dan nu) verplicht voelen om te helpen, bijvoorbeeld omdat er niemand anders beschikbaar is of de hulpbehoevende alleen door deze persoon geholpen wil worden. Hierdoor kan de belasting voor mantelzorgers toenemen, vooral bij de mantelzorg aan partners en kinderen (De Klerk et al. 2015). Onduidelijk is wat de gevolgen van meer mantelzorg zijn voor de kwaliteit van de zorg.

Als mantelzorg en arbeid lastig te combineren zijn gaan vrouwen, vaker dan mannen, structureel minder uren werken. Dat doen zij in plaats van een dag vrij te nemen of afspraken te maken met hun leidinggevende (bv. over thuiswerken, andere werktijden of werkinhoud), zoals mannen vaker doen (Plaisier et al. 2017). Dit kan de economische zelfstandigheid van vrouwen onder druk zetten. Omdat vrouwen vaker dan mannen mantelzorgtaken op zich nemen (De Boer et al. 2020), zal de steeds grotere druk op de informele hulp vooral voor hen gevolgen hebben.

Samengevat gaat de tweede politieke keuze over het al dan niet inzetten op meer mantelzorg. Burgers vinden dat (vooral) de overheid verantwoordelijk is voor de zorg. Mensen willen elkaar wel helpen, maar de mogelijkheden van het netwerk moeten niet worden overschat. Anderzijds geven veel mensen mantelzorg en doen de meeste mensen dat met plezier. Meer aandacht voor bijvoorbeeld de competenties die mensen opdoen bij het mantelzorgen kan mogelijk het potentieel aan mantelzorgers vergroten.

8.1.4 Kan de overheid meer eigen betalingen vragen van mensen?

Een derde politieke keuze betreft het aanpassen van de eigen betalingen van mensen om de overheidsuitgaven in de zorg te dekken.¹⁰ Eigen betalingen worden bijvoorbeeld hoger als het basispakket kleiner wordt of eigen risico's hoger worden. Ook worden eigen betalingen hoger als de eigen bijdragen toenemen, zoals de voorgenomen herinvoering van een inkomensafhankelijke eigen

¹⁰ Op andere mogelijkheden voor besparingen, zoals efficiënter werken of de inzet van meer technologie, gaan we in dit hoofdstuk niet in.

bijdrage in de Wmo (TK 2022/2023c), of als nieuwe eigen bijdragen worden ingevoerd, zoals een eigen bijdrage op de wijkverpleging (Rijksoverheid 2023).¹¹ Internationaal gezien zijn de zorgkosten voor burgers (premies en eigen betalingen) in Nederland beperkt (Jeurissen et al. 2018; WRR 2021). Toch vindt een derde van de volwassenen de kosten die zij zelf voor de zorg moeten betalen nu al hoog (Meijer 2023). Mensen met een laag inkomen krijgen vaker zorg dan anderen, maar hun uitgaven worden voor een deel gecompenseerd door lagere eigen bijdragen (waar deze inkomensafhankelijk zijn, zoals in de Wlz) en de zorgtoeslag (zie bv. Olsthoorn et al. 2017). Mensen met minder hulpbronnen zijn vaker persoonlijk bezorgd over de betaalbaarheid van de zorg dan anderen (Den Ridder et al. 2019).

Wanneer de eigen betalingen worden verhoogd, kan dat ook effect hebben op het zorggebruik en de verdeling daarvan. Afhankelijk van de exacte invulling kan dit meer of minder rechtvaardig uitpakken (WRR 2021; zie ook RVS 2023). Enerzijds kan een hogere eigen bijdrage ten koste gaan van de gelijke toegang tot zorg. Anderzijds kan dit doorwerken in de solidariteit in het zorgstelsel. Mensen met een hoger inkomen betalen op verschillende manieren meer dan mensen met een lager inkomen. De vraag is hoe mensen tegen deze zaken aankijken, welke gevolgen dit heeft voor het zorggebruik, en bij welke groepen.

Veel steun voor solidair zorgstelsel

In Nederland is er veel steun voor ons op solidariteit gebaseerde zorgstelsel (Den Ridder et al. 2019; WRR 2021). Zo vindt een ruime meerderheid van de bevolking het oneerlijk om hoge zorgkosten vooral te laten betalen door de mensen die (veel) zorg nodig hebben. Ook is een meerderheid bereid mee te betalen aan zorgbehandelingen waarvan zij zelf (nog) geen gebruikmaakt (ZiN 2022). Met name mensen met een goede gezondheid – en vaak veel economische hulpbronnen – zijn meer bereid (een beetje) extra te betalen voor hun zorg (ZiN 2022). Ook zijn zij, net als mensen met een hoog inkomen of een hbo-/wo-opleiding, vaker dan anderen bereid tot financiële solidariteit: meebetalen voor mensen die veel zorg nodig hebben (Meuleman et al. 2020; De Witt 2019; ZiN 2022). Mensen wegen verschillende factoren mee bij de vraag wie solidariteit verdient.¹² Zo willen mensen vaker meebetalen aan zorgkosten voor mensen die geen schuld hebben aan hun ziekte of aandoening (bv. erfelijke aanleg voor ziekten), maar minder aan de zorgkosten voor mensen met een ongezonde levensstijl of een hoog inkomen (Meijer et al. 2023a; ZiN 2022).

Gevolgen van meer eigen betalingen

Aan de andere kant zegt, ook zonder verhoging van de eigen betalingen, een op de tien mensen te bezuinigen op zorg. Deze mensen stellen zorg uit, of kunnen hun zorgverzekering niet betalen. En twee vijfde zegt dat zij zorg zou mijden als ze krap bij kas zou zitten (ZiN 2022). Dit onderschrijft het veronderstelde remgeldeffect van eigen betalingen (WRR 2021; zie ook RVS 2023). De vraag is wel wanneer dit bedoelde effect ongewenste vormen aanneemt. Een te hoge bijdrage kan ertoe leiden dat sommige mensen noodzakelijke zorg gaan mijden en hun gezondheidsproblemen verergeren (Van Esch et al. 2015; Meijer et al. 2023b). Zo leidde het invoeren van een eigen bijdrage in de geestelijke gezondheidszorg tot minder behandelingen, maar ook tot meer zwaardere zorg (Lambregts en Van Vliet 2018). Daarmee kunnen hogere eigen betalingen niet alleen leiden tot minder kwaliteit van leven, maar op termijn ook tot hogere kosten voor zowel de burger als de overheid (bv. Jeurissen et al. 2018; Rijksoverheid 2023).

Een ander bezwaar is dat de gevolgen van meer betalen voor de zorg zullen verschillen tussen inkomensgroepen. Mensen met een slechtere gezondheid – vaak mensen met minder hulpbronnen – worden het meest geraakt door hogere betalingen. Zij hebben minder vaak een aanvullende verzekering die de zorgkosten kan beperken (Bruggink 2022). Een hoger eigen risico in de Zorgverzekeringswet (Zvw) of hogere eigen bijdragen in het sociaal domein of de langdurige zorg zal

¹¹ De wijkverpleging is een onderdeel van het basispakket van de Zorgverzekeringswet (Zvw), waarvoor geen eigen bijdrage wordt geheven.

¹² In de literatuur daarover (*deservingness*) worden naast de controle over de oorzaken van hulpbehoefte (*control*), vaak ook de behoefte of het tekort (*need*), de houding en dankbaarheid van de hulpbehoevende (*attitude*), de bijdrage aan de samenleving of verzorgingsstaat (*reciprocity*), en in hoeverre iemand wordt beschouwd als deel uitmakend van dezelfde sociale groep (*identity*) onderscheiden als het gaat om de vraag wie hulp verdient (zie bv. Van Oorschot 2000).

ook vooral mensen in hun portemonnee raken die een slechtere gezondheid hebben.¹³ Als de eigen betalingen te hoog worden, zullen vooral mensen met weinig economische hulpbronnen zorg gaan mijden (zie ook Patiëntenfederatie Nederland 2023).

Mensen met veel economische hulpbronnen kunnen meer beroep op particuliere hulp doen als de eigen betalingen te hoog worden (Plaisier en Den Draak 2019). Dit versterkt het verschil tussen mensen met weinig en veel hulpbronnen. Niet alleen kan particuliere zorg voor hen goedkoper zijn als de eigen betalingen hoog zijn, maar deze zorg kan ook van betere kwaliteit zijn dan de reguliere zorg (Plaisier en Den Draak 2019). Bovendien trekt dit personeel weg uit de publieke sector, waar personeel toch al schaars is.

Kortom, een lage eigen bijdrage verlaagt (ook voor hogere inkomens) de drempel om zorg te gaan gebruiken. Dit kan dus een aanzuigende werking hebben, zoals doorrekeningen van de gevolgen van een lager eigen risico in de Zvw laten zien (Remmerswaal en Boone 2020). Hierdoor kunnen weliswaar meer mensen geholpen worden, maar de kosten zijn hoog. Wanneer vooral mensen met een hoog inkomen daar gebruik van maken, kan dit daarbij de zorg en ondersteuning aan anderen verdringen. Zo heeft het invoeren van het relatief lage abonnementstarief in de Wmo geleid tot een sterke groei in het gebruik van huishoudelijke hulp bij de midden- en hogere inkomens (CBS 2023; Onstenk et al. 2022).¹⁴ Zij betaalden eerder hun huishoudelijke hulp zelf. Sommige politieke partijen pleiten voor het verlagen of afschaffen van het eigen risico in de Zvw (zie bv. Plaisier et al. 2023a). Hiermee zullen meer mensen geholpen kunnen worden, maar dit kan ook een aanzuigende werking hebben bij mensen met een hoog inkomen, die het eigen risico ook zelf kunnen dragen. Dan zullen de zorguitgaven van de overheid fors toenemen, tenzij de verzekeringspremie of belastingen omhoog gaan.

8.2 Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief

Veel mensen ontvangen zorg en ondersteuning, niet alleen van de overheid maar ook van mantelzorgers of particuliere hulp. Deze zorg en ondersteuning staat echter onder druk. Bij gelijkblijvend beleid zal het begrotingstekort toenemen vanwege de stijgende vraag naar zorg, maar ook de krapte op de arbeidsmarkt speelt een grote rol in de zorg. Om de zorg en ondersteuning ook in de toekomst toegankelijk te houden zonder dat dit ten koste gaat van andere beleidsterreinen, moeten er keuzes worden gemaakt (Plaisier et al. 2023a). Welke zorg en ondersteuning biedt de overheid in de toekomst en welke niet? Wie moet die zorg geven, en wie moet daarvoor betalen?

8.2.1 Keuze 1: welke zorg en ondersteuning blijft de overheid bieden, en welke niet?

Keuzes om het gebruik van publieke zorg en ondersteuning te beperken, zullen overwegend gevolgen hebben voor de kwaliteit van leven van mensen met weinig economische hulpbronnen. Dat komt doordat zij vaker dan anderen publiek gefinancierde zorg nodig hebben. Mensen met weinig hulpbronnen hebben niet alleen vaker zorg en ondersteuning nodig, maar vinden door hun geringere gezondheidsvaardigheden en de complexiteit van het zorgsysteem ook moeilijker hun weg in het systeem. Daarnaast kunnen ze minder particuliere hulp inschakelen. Goede toegang tot zorg en ondersteuning die de overheid biedt is van belang. Wat zou de overheid minimaal moeten bieden, zodat mensen met ernstige problematiek niet door een ondergrens zakken? Wat zijn de ondergrenzen van bijvoorbeeld de kwaliteit van leven? En wat zijn de mogelijke gevolgen voor de solidariteit in de samenleving als de overheid besluit om (nog) meer te doen voor mensen in kwetsbare situaties – wat mogelijk nadelig kan zijn voor mensen die over meer hulpbronnen beschikken? Waar die grenzen liggen, is lastig te bepalen (zie ook hoofdstuk 9). Dat zijn politieke en ethische vraagstukken die in samenspraak met de samenleving beantwoord moeten worden.

¹³ Een vrijwillig eigen risico kan de premie verminderen maar de kosten extra verhogen als mensen toch zorg nodig hebben. Voor een aanvullende verzekering geldt het omgekeerde: de premie wordt hoger, maar de eventueel te betalen zorgkosten worden lager (Douven et al. 2016).

¹⁴ Het afschaffen van het abonnementstarief kan er wel toe leiden dat eigen bijdragen vanuit verschillende regelingen zich opstapelen. Ook die stapeling komt waarschijnlijk terecht bij de mensen met laag inkomen.

In het algemeen lijken preventieve maatregelen, zoals het bevorderen van gezond gedrag, meer effect te hebben bij mensen met veel hulpbronnen (RIVM en Pharos 2018), terwijl gezond gedrag juist voor mensen met weinig hulpbronnen vaak van belang is voor hun kwaliteit van leven. Er is meer inzicht nodig in het bereik en de effectiviteit van preventie. Bij het maken van keuzes is het van belang er rekening mee te houden dat mensen met minder hulpbronnen zich minder aangesproken voelen als het gaat om gezond gedrag en daartoe minder mogelijkheden zien. Daarom is er voor hen waarschijnlijk meer of andere beleidsinzet nodig, bijvoorbeeld aandacht op scholen voor een gezondere voeding en het stimuleren van meer bewegen.

Sommige keuzes in de zorg zullen direct gevolgen hebben voor de gezondheid of het zorggebruik. Andere keuzes, zoals over preventie, zullen pas op de lange termijn te merken zijn. Van de overheid mag worden verwacht dat ze zowel naar de korte als naar de lange termijn kijkt.

8.2.2 Keuze 2: kunnen mensen meer voor elkaar doen?

De tweede keuze die de politiek zal moeten maken, betreft de vraag of het netwerk meer kan doen, zoals de overheid voorstaat. Waar de overheid de nadruk legt op een meer zorgzame samenleving, vinden burgers dat (vooral) de overheid verantwoordelijk is voor de hulp aan bijvoorbeeld hulpbehoevende ouderen. Dit vinden met name voor mensen met weinig economische hulpbronnen. Hoewel mensen elkaar wel willen helpen, zijn daar grenzen aan en de mogelijkheden van het netwerk moeten niet worden overschat. Zo zal het aantal alleenstaanden en mensen zonder kinderen groeien; zij kunnen niet automatisch een beroep doen op eerstegraads familieleden. Bovendien is een deel van het netwerk al overbelast en kan het geven van (intensieve) mantelzorg bijvoorbeeld de deelname aan de arbeidsmarkt bemoeilijken. Goede, laagdrempelige ondersteuning kan belangrijk zijn om de zorg vol te kunnen houden, zeker wanneer het beroep op deze hulp groeit. Ook is het belangrijk om het sociale netwerk te versterken waarop mensen een beroep kunnen doen bij gezondheidsproblemen. Daarnaast is het goed om ook oog te hebben voor de positieve kanten van mantelzorg. Zo kunnen mantelzorgers productiever zijn door competenties die zij opdoen bij het zorgen, of meer werkplezier of studieplezier ervaren door de combinatie van rollen (Geurts et al. 2005; McNall et al. 2010).

De overheid zet in op meer mantelzorg, maar ook op meer deelname aan de arbeidsmarkt. Er wordt met name een beroep gedaan op vrouwen om (meer) te gaan werken, terwijl zij ook vaak mantelzorg leveren. Zoals gezegd kan dit elkaar in de weg zitten (de zogenoemde ‘combinatiedruk’, zie ook hoofdstuk 3). Daarom is een integrale vormgeving van beleid gewenst op het terrein van mantelzorg, arbeid, onderwijs, vrijwilligerswerk en vrijetijdsbesteding (kortom: brede participatie), net als adequate ondersteuning. Recent worden mogelijkheden genoemd als een basisvergoeding voor mantelzorgers die professionele zorg vervangen (Peters et al. 2023; RVS 2023), of het wegnemen van drempels in bijvoorbeeld regelgeving die mensen kunnen beletten om mantelzorg te geven. Denk aan het korten op uitkeringen als mensen die mantelzorg geven hun huishouden delen met degene voor wie zij zorgen (RVS 2024). Het verdient de aandacht om deze mogelijkheden verder te verkennen.

8.2.3 Keuze 3: kan de overheid meer eigen betalingen vragen van mensen?

In het algemeen is de (financiële) solidariteit op het gebied van de zorg in Nederland hoog. Een meerderheid van de bevolking is bereid om voor elkaars zorg te betalen, met name voor mensen die veel behoefte hebben aan zorg of een laag inkomen hebben. Mensen met een hoger inkomen zijn daar meer toe bereid en in staat dan anderen. Maar mensen met weinig hulpbronnen zouden zorg kunnen gaan mijden als de zorg voor hen te duur wordt. Dit kan tot grotere gezondheidsproblemen leiden en daarmee tot hogere zorgkosten voor henzelf én de overheid op de langere termijn. Hierbij moet worden aangetekend dat de gevolgen van het mensen meer laten betalen voor hun zorg af zullen hangen van de hoogte van de betalingen. Voor een rechtvaardige verdeling is het van belang een goede afweging te maken bij wie de lasten vooral neerslaan.

Bij het maken van keuzes is het belangrijk om te bewerkstelligen dat ook mensen met weinig hulpbronnen toegang tot zorg en ondersteuning hebben, en dat tegelijkertijd het draagvlak voor het beleid op peil blijft. Op dit moment is er een groot draagvlak voor ons zorgsysteem (Den Ridder et al. 2019). Gezonde mensen betalen mee aan de zorg voor anderen; hogere inkomens betalen soms hogere eigen

bijdragen. Maar mensen maken zich zorgen over de zorg en in bredere zin over bestaanszekerheid (Den Ridder et al. 2023).

De gevolgen van maatregelen als het afschalen van de zorg en ondersteuning en meer meebetalen, lijken vooral neer te slaan bij mensen met weinig hulpbronnen. Dit kan de ongelijkheid in de samenleving vergroten, zowel in de gezondheid als in het gebruik van zorg. Voor de verschillen tussen mensen met veel of weinig hulpbronnen is het ook relevant of de eigen betalingen inkomensafhankelijk zijn of niet.

Het beperken van de mogelijkheden om publieke zorg en ondersteuning te verkrijgen of daar meer voor te moeten betalen heeft op verschillende manieren gevolgen voor de arbeidsmarkt. Mensen met voldoende financiële middelen zouden een groter beroep op particuliere zorg kunnen gaan doen. Hierdoor zou zorgpersoneel kunnen worden weggetrokken uit de publieke sector, waar de personeelskrapte al groot is. Een ander gevolg kan zijn dat mensen grotere gezondheidsproblemen krijgen en daardoor minder aan de arbeidsmarkt kunnen deelnemen. Keuzes in de zorg kunnen niet alleen gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt, maar ook voor sociale voorzieningen. Als mensen bijvoorbeeld veel moeten betalen voor zorg, kan dat leiden tot armoede en daarmee tot extra druk op (andere) sociale voorzieningen (RVS 2023; Studiegroep Begrotingsruimte 2023). Andersom kunnen ook omstandigheden op andere levenssterreinen gevolgen hebben voor de gezondheid en daarmee voor het beroep op zorg. Zo hangt de (mentale) gezondheid ook samen met bijvoorbeeld de woning, de woonomgeving en financiële omstandigheden (Pharos 2022). Het is daarom van belang om breed te kijken naar het gezondheidsbeleid, of zoals de Sociaal-Economische Raad adviseert, het beleid in brede zin (SER 2023).

Hoewel de maatregelen die we bespreken vooral lijken neer te slaan bij de mensen met de minste hulpbronnen, zullen ook mensen met meer hulpbronnen de gevolgen merken en wellicht meer moeten mantelzorgen of meer moeten betalen. De vraag is wat de maatregelen doen met de solidariteit. In hoeverre zal dat van invloed zijn op de bereidheid om te betalen voor de zorg voor anderen? Zijn mensen met veel hulpbronnen bereid zelf zorg te betalen of te regelen als de zorg en ondersteuning wordt afgeschaald? En wat doet dit alles met het vertrouwen in de overheid (Den Ridder et al. 2023; zie ook hoofdstuk 5 en 10)? De overheid zal bij aanpassingen van het zorgstelsel een afweging moeten maken tussen de opinies en belangen van mensen met veel en weinig hulpbronnen.

Literatuur

- Actiz (2023). *Hoe moet de zorg gefinancierd worden? Analyse van de verkiezingsprogramma's 2023*. Geraadpleegd 24 januari 2024 via www.actiz.nl/hoe-moet-de-zorg-gefinancierd-worden.
- Boelhouwer, J. (2010). *Wellbeing in the Netherlands. The SCP life situation index since 1974*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de en S. de Roos (2022). *Kerncijfers jonge mantelzorgers in Nederland (16-24 jaar)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk (2019). *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boot, J.M. en M.H.J.M. Knapen (2013). *De Nederlandse gezondheidszorg*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Broeder, L. den, C. Couwenbergh, H. Hilderink en J. Polder (2023). *Opgaven voor volksgezondheid en zorg op weg naar 2050. Vooruitblik Volksgezondheid Toekomstverkenning 2024*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Bruggink, J.W. (2022). *Gezondheid, zorggebruik en verzekeringsvorm*. Geraadpleegd 29 januari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/gezondheid-zorggebruik-en-verzekeringsvorm/4-conclusie.
- Busch, M.C.M. en F. van der Lucht (2012). *Effecten van preventieve interventies: zijn er verschillen tussen mensen met een lage en een hoge sociaal economische status?* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- CBS (2020). *Bij zorgbehoefte in de toekomst wil men niet altijd mantelzorg*. Geraadpleegd 18 maart 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/39/bij-zorgbehoefte-in-de-toekomst-wil-men-niet-altijd-mantelzorg.
- CBS (2023). *Kwart meer gebruik hulp bij het huishouden via Wmo dan in 2019*. Geraadpleegd 8 januari 2024 via www.cbs.nl/item?sc_itemid=7bod6004-1b8d-4e64-a531-fdf95337a516&sc_lang=nl-nl.
- CBS StatLine (2023a). *Gezondheid, leefstijl, zorggebruik en -aanbod, doodsoorzaken; vanaf 1900*. Geraadpleegd 18 maart 2024 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37852/table?ts=1705492928109.
- CBS StatLine (2023b). *Kerncijfers over jeugdzorg*. Geraadpleegd 18 maart 2024 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85099NED/table?ts=1675072479523.
- CBS StatLine (2023c). *Personen met indicatie naar gebruik Wlz-zorg; indicatie, leveringsvorm, zzp*. Geraadpleegd 9 februari 2024 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84529NED/table?ts=1707474508950.
- CBS StatLine (2023d). *Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 31 januari 2024 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85454NED/table?dl=9BFD5.
- Douven, R., M. Remmerswaal en L. Kranendonk (2016). *Keuzegedrag verzekeren en risicosolidariteit bij vrijwillig eigen risico*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Esch, T.E.M. van, A.E.M. Brabers, C. van Dijk, P. Groenewegen en J.D. de Jong (2015). *Inzicht in zorgmijden. Aard, omvang, redenen en achtergrondkenmerken*. Utrecht: Nivel.
- Geurkink, B., E. Miltenburg en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023 | extra verkiezingsbericht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geurts, S.E.A., T.W. Taris, M.A.J. Kompier, J.S.E. Dijkers, M.L.M. Van Hooff en U.M. Kinnunen (2005). *Work-home interaction from a work psychological perspective: development and validation of a new questionnaire*. In: *Work & Stress*, jg. 19, nr. 4, p. 319-330.
- Goderis, B., D. Verbeek-Oudijk, C. Geppert en S. Muns (2023). *Bestaanszekerheid*. In: W. Huijink, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Heijmans, M., A. Brabers en J. Rademakers (2018). *Health literacy in Nederland*. Utrecht: Nivel.
- Hilderink, A., I. Niessen, A. de Nooijer, C. van Schoubroeck, D. Schoonenberg, G. Lustermaans, C. van Helmond, L. Groen, V. Hemmelder, T. van den Broek en R. Jansen (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Jeurissen, P., H. Maarse en M. Tanke (2018). *Betaalbare zorg*. Den Haag: Sdu.
- Josten, E., E. Verbakel en A. de Boer (2022). *A longitudinal study on the consequences of the take-up of informal care on work hours, labour market exit and workplace absenteeism due to illness*. In: *Ageing & Society*, p. 1-24 (doi.org/10.1017/S0144686X22000204).

- Klerk, M. de, A. de Boer, I. Plaisier, P. Schyns en S. Kooiker (2015). *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, A. de Boer, I. Plaisier en P. Schyns (2017). *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kloosterman, R., M. Akkermans, C. Reep en M. Tummers-van der Aa (2023). *(On)gezonde leefstijl 2022: opvattingen, motieven en gedragingen*. Geraadpleegd 8 januari 2024 via www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/on--gezonde-leefstijl-2022-opvattingen-motieven-en-gedragingen?onepage=true#c-9--Totaalbeeld.
- Kromhout, M., N. Kornalijslijper en M. de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lambregts, T. en R. van Vliet (2018). GGZ-gebruik daalt door invoering eigen bijdrage. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 103, nr. 4757, p. 20-21.
- MantelzorgNL (2024). *12670 handtekeningen tegen regelkolder overhandigd in de Tweede Kamer*. Geraadpleegd 18 maart 2024 via www.mantelzorg.nl/nieuws/12-670-handtekeningen-tegen-regelkolder-overhandigd-in-de-tweede-kamer.
- McNall, L.A., J.M. Nicklin en A.D. Masuda (2010). A meta-analytic review of the consequences associated with work-family enrichment. In: *Journal Business and Psychology*, jg. 25, nr. 3, p. 381-396.
- Meijer, M. (2023). *Bijna één op de tien Nederlanders zegt te bezuinigen op zorg*. Geraadpleegd 5 september 2023 via www.nivel.nl/nl/nieuws/bijna-een-op-de-tien-nederlanders-zegt-te-bezuinigen-op-zorg.
- Meijer, M., A. Brabers en J. de Jong (2023a). *Solidariteit in het Nederlandse zorgstelsel. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de bereidheid om te betalen voor zorgbehandelingen van anderen tussen 2013 en 2021*. Utrecht: Nivel.
- Meijer, M., A. Brabers en J. de Jong (2023b). *Zorgmijding vanwege financiële redenen*. In: *VGE Bulletin*, jg. 5, p. 3-5.
- Meuleman, B., F. Roosma en K. Abts (2020). Welfare deservingness opinions from heuristic to measurable concept: The CARIN deservingness principles scale. In: *Social Science Research*, jg. 85, art. 102352 (doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102352).
- NZa (2023). *Stand van de zorg 2023*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Olsthoorn, M. en A. Roeters (2023). *Reflectie SCP op Aanpak arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olsthoorn, M., E. Pommer, M. Ras, A. van der Torre en J.M. Wildeboer Schut (2017). *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Onstenk, A., A. Slagman, M. Batterink, M. Blom, N. Bilo, R. van Haaren, R. van Weert en W. Oosterom (2022). *De boeg golf voorbij? Vierde meting monitor abonnementstarief Wmo*. Utrecht: Significant.
- Oorschot, W. van (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In: *Policy & Politics*, jg. 28, nr. 1, p. 33-48.
- Patiëntenfederatie Nederland (2023). *Onderzoek stapeling zorgkosten*. Utrecht: Patiëntenfederatie Nederland.
- Peters, A., H. Alderliesten, L. Hoogendijk, T. Knegt en H. Nies (2023). *Is betaling van mantelzorg de oplossing?* In: *Sociale Vraagstukken*, 22 maart 2022. Geraadpleegd 5 september 2023 via www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/beschouwing/is-betaling-van-mantelzorgers-de-oplossing.
- Pharos (2022). *Sociaal economische Gezondheidsverschillen (SEGV)*. Geraadpleegd 31 mei 2023, via www.pharos.nl/factsheets/sociaaleconomische-gezondheidsverschillen-segv.
- Plaisier, I. en M. den Draak (2019). *Wonen met zorg. Verkenning van particuliere woonzorg voor ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I., A. de Boer en M. de Klerk (2017). *Genderverschillen in gebruik van strategieën op het werk door mantelzorgers*. In: *Tijdschrift voor Genderstudies*, jg. 20, nr. 2, p. 147-163.

- Plaisier, I., E. Eggink, F. Bucx en M. de Klerk (2023a). Zorg en ondersteuning. In: W. Huijink, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I., P. Schyns, K. Kadrouch-Outmany, A.L. Schotel en M. de Klerk (2023b). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen over gemiste ondersteuning uit het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos en I. Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reijnders, M., F. Bucx, R. Schellingerhout en E. Eggink (2023). Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 70-89). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Remmerswaal, M. en J. Boone (2020). *Eigen betalingen in de Zorgverzekeringswet. Bijlage bij het rapport Zorgkeuzes in Kaart 2020*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ridder, J. den, P. van Houwelingen, S. Kooiker en P. Dekker (2019). *Burgerperspectieven 2019*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2023). *Niets doen is geen optie. IBO Ouderenzorg*. Den Haag: Rijksoverheid.
- RIVM (2024). *Impact van het Nationaal Preventieakkoord voor roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM/Pharos (2018). *Gezondheidsverschillen verkleinen: wat werkt, wat niet?* Bilthoven/Utrecht: RIVM/Pharos.
- Roos, S. de en A. de Boer (2023). Mantelzorg, een lust of een last voor jongeren? In: *Sociale Vraagstukken*, 7 december 2023.
- Ross, C. (2020). *Rapport 'aanjager respijtzorg'*. Den Haag: Rijksoverheid.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- RVS (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- RVS (2024). *Van overleven naar bloeien*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Schellingerhout, R. (2020). *Leefsituatie van ouders met kinderen in de jeugdzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schellingerhout, R., E. Eggink, J. Boelhouwer en I. Ooms (2021). *Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2023). *Gezond opgroeien, wonen en werken. Naar een structurele gezondheidsaanpak en bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.
- Stam, J. (2020). *Blijvende zorg*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Tienen, I. van, A. de Boer, S. de Roos, C. van der Heijde en P. Vonk (2018). *Gezondheids- en studieuitkomsten bij mantelzorgende studenten*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/Universiteit van Amsterdam/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2013/2014). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. Memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
- TK (2022/2023a). *Hervormingsagenda jeugd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31839, nr. 917.
- TK (2022/2023b). *Integraal Zorg Akkoord: Samen werken aan gezonde zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31765, nr. 655.
- TK (2022/2023c). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Brief regering; voortgangsbrief Wmo 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 29538, nr. 350.
- Tuenter, T., B. van den Berg en I. Bastiaanssen (2021). *Effecten van preventie in het jeugdveld. Literatuuronderzoek*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VWS (2018). *Nationaal Preventieakkoord. Een gezonder Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2022). *WOZO. Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2023a). *GALA. Gezond en Actief Leven Akkoord*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2023b). *Mantelzorgagenda 2023-2026*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Wagemans, F. en S. Peters, m.m.v. A. Steenbekkers en S. Hoff (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Witt, S. de (2019). *Solidariteit in de gezondheidszorg; opvattingen over zorgpremie en leefstijl*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Woittiez, I., E. Eggink en D. Verbeek-Oudijk (2019). *Wat als zorg wegvalt. Een simulatie van alternatieven voor zorg en ondersteuning voor mensen met een gezondheidsbeperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Yperen, T. van, A. van de Maat en J. Prakken (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- ZiN (2022). *Huidige zorg in Nederland*. Diemen: Zorginstituut Nederland.
- Zorgverzekeraars Nederland (2023). *2023 wordt het jaar van stevige keuzes in de zorg!* Geraadpleegd 25 januari 2024 via www.zn.nl/actueel/2023-wordt-het-jaar-van-stevige-keuzes-in-de-zorg.

9 Bestaanszekerheid

*Benedikt Goderis en Debbie Verbeek-Oudijk
m.m.v. Jurjen Iedema*

Bestaanszekerheid is een veelgehoorde term in het politieke en maatschappelijke debat. Van oudsher wordt de term vooral opgevat als het hebben van voldoende financiële middelen. Inmiddels lijkt het begrip in het discours breder te worden opgevat dan dat. Hoewel politici het woord bestaanszekerheid breed inzetten – van wonen en werken tot zorg en klimaat – gaat de beleidsaandacht echter nog altijd vooral uit naar armoede en financiële bestaanszekerheid. Het leiden van een menswaardig bestaan is een grondrecht voor de gehele bevolking, dus ook voor mensen die zelf niet (meer volledig) in hun levensonderhoud kunnen voorzien (artikel 20 van de Grondwet). Het socialezekerheidsstelsel fungeert daarbij als een vangnet. Bestaanszekerheid in brede zin gaat om meer dan alleen het hebben van voldoende geld. Inkomenstekorten gaan vaak gepaard met een tekort aan andere hulpbronnen. De verschillen zijn aanzienlijk wat betreft de (combinaties van) hulpbronnen die groepen in de samenleving tot hun beschikking hebben (Vrooman et al. 2023). Het gaat dan bijvoorbeeld over het hebben van een netwerk dat steun biedt of je verder helpt, over fysieke en mentale gezondheid. Ook gaat het over vaardigheden om mee te kunnen komen in de moderne samenleving, zoals het kunnen gebruiken van een computer of de Engelse taal spreken. Het zijn allemaal elementen die bepalend zijn voor posities in de samenleving, en die de kansen van mensen kunnen vergroten of beperken. Een dergelijke brede benadering van bestaanszekerheid zou betekenen dat het socialezekerheidsstelsel niet alleen gericht is op het bieden van een vangnet, maar tevens een springplankfunctie heeft door het versterken en ondersteunen van diverse typen hulpbronnen die van belang zijn voor mensen.

Ruim één miljoen mensen (6,1% van de bevolking) heeft onvoldoende inkomen om rond te komen en mee te doen in de maatschappij (zie CBS et al. 2023), en een op de zes Nederlanders heeft tekort aan meerdere hulpbronnen (Vrooman et al. 2023). In de afgelopen jaren zijn beleidsmaatregelen vooral gericht geweest op *financiële* bestaanszekerheid en kwam beleid veelal verkokerd tot stand. Het huidige stelsel van sociale zekerheid bestaat in grote mate uit gerichte inkomensondersteuning, met als doel een efficiënte en eerlijke inzet van publieke middelen. Mede hierdoor is het stelsel zeer complex geworden. Ook schiet het huidige stelsel tekort om duurzaam herstel tot stand te brengen, waardoor mensen langdurig financiële ondersteuning nodig hebben (RVS 2024). We zien dan ook steeds vaker dat burgers vastlopen in het systeem of geen gebruik maken van ondersteuning waar zij wel recht op hebben (TK 2022/2023).

Dit roept de vraag op of het huidige stelsel nog wel volstaat om bestaanszekerheid te kunnen borgen en of het aansluit bij de behoeften, wensen en mogelijkheden van burgers. Verschillende commissies en onderzoeksinstituten hebben dan ook potentiële stelselwijzigingen en alternatieve stelsels reeds in kaart gebracht (zie bv. Commissie Regulering van Werk 2020; Commissie sociaal minimum 2023a; CPB en SCP 2020a; Van Dijk en Van de Ven 2023). Daarbij is er ook in toenemende mate aandacht voor aspecten die nauw samenhangen met financiële bestaanszekerheid, zoals een minimaal vereiste kwalificatie in het onderwijs, een minimale kans op participatie in de samenleving, minimale eisen aan een woning, en een minimaal acceptabele gezondheidstoestand. Zo doet de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten de oproep aan het nieuwe kabinet om in samenhang te investeren, met oog voor de complexe levenssituaties van mensen (VNG en Divosa 2023).

Daarbovenop komt dat de bestaanszekerheid door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen naar verwachting in de toekomst steeds verder onder druk komt te staan. Denk bijvoorbeeld aan migratie en vergrijzing, die het beroep op financiële ondersteuning, zoals de bijstand en de AOW, vergroten. Of denk aan processen van digitalisering, robotisering en automatisering waarbij bepaalde werkzaamheden worden vervangen en laagbetaalde banen worden geschrapt, waardoor mensen een beroep (moeten) doen op bijvoorbeeld een WW-uitkering. Daarmee zullen ook de kosten van het socialezekerheidsstelsel toenemen, wat ten koste gaat van de bestedingsruimte voor andere beleidsterreinen, zoals de zorg of het klimaat (WRR 2021; zie ook hoofdstuk 8).

Het oplossen van zowel huidige als toekomstige knelpunten vraagt om keuzes en prioritering van beleidsdoelen, waarbij op verschillende domeinen beleid wordt ontwikkeld dat elkaar versterkt en

niet tegenwerkt (Goderis et al. 2023). In de publicatie *Kwesties voor het kiezen* beschreven we een aantal afwegingen die vragen om politieke keuzes rond bestaanszekerheid (Huijnk et al. 2023). Het borgen van bestaanszekerheid is immers van belang voor zowel de kwaliteit van leven van burgers als voor de samenleving als geheel, nu en in de toekomst. Hier ligt een belangrijke taak voor de overheid.

Bij de keuzes die we hier bespreken gaat het over wat er precies onder bestaanszekerheid wordt verstaan, wat daarbij vervolgens als ondergrens wordt gehanteerd en welke afwegingen in te maken keuzes nog meer een rol spelen in bestaanszekerheidsbeleid. In het kort: is een socialezekerheidsvoorziening vooral gericht op een specifieke groep, of is ze universeel beschikbaar? Worden er voorwaarden aan de ondersteuning verbonden, zoals een tegenprestatie, of niet? En hoe ziet de ondersteuning eruit: ontvangen burgers geld, vouchers, bonnen of betaalkaarten, of zijn er voorzieningen beschikbaar waar ze gebruik van kunnen maken?

We schetsen hoe opvattingen van burgers over bestaanszekerheid zich verhouden tot de keuzes waar beleidsmakers voor staan. Dit geeft een beeld van mogelijk draagvlak onder burgers voor verschillende keuzeoptyes. Waar mogelijk hebben we aandacht voor verschillen tussen mensen met meer en minder hulpbronnen, ofwel mensen met respectievelijk veel en weinig bestaanszekerheid. Dit doen we aan de hand van de volgende vragen:

- Wat (onder)vinden burgers van bestaanszekerheid? En welke zorgen hebben burgers hierover?
- In welke mate achten burgers de overheid verantwoordelijk voor het bieden van bestaanszekerheid? Voor welke groepen wel, en voor welke groepen niet of minder? En is die steun voorwaardelijk of niet?

Hoewel het draagvlak onder burgers een relevant aspect is bij het maken van keuzes, zijn ook andere aspecten van de kwaliteit van de samenleving belangrijk. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin beleid de welvaart en het welbevinden van burgers verhoogt, zorgt voor een rechtvaardige verdeling over de bevolking en bijdraagt aan gezonde overheidsfinanciën. Tot slot reflecteren we daarom op enkele aanvullende afwegingen die van belang zijn in de te maken keuzes rond bestaanszekerheidsbeleid.

9.1 Beleidskeuzes en wat mensen ervan (onder)vinden

9.1.1 Een onzeker bestaan heeft brede gevolgen

Een gebrek aan bestaanszekerheid heeft grote gevolgen voor het leven van mensen (zie o.a. Franken et al. 2022). Zo hebben mensen met een onzeker bestaan vaker last van fysieke en psychische gezondheidsklachten, en ook minder gezondheidsvaardigheden en een ongezondere leefstijl (WRR 2023; zie ook hoofdstuk 8). De stress die het gevolg is van een tekort aan bestaanszekerheid tast het vermogen aan om (financiën) te plannen en beslissingen te nemen voor de lange termijn (Mullainathan en Shafir 2013; Vijlbrief en Van Mourik 2020).¹

Daarnaast hebben mensen met weinig bestaanszekerheid vaak een sociaal netwerk dat hun die bestaanszekerheid ook niet kan bieden (Engbersen en Omlo 2020). Het gaat daarbij niet alleen om financiële ondersteuning en informatie, maar ook om goederen en diensten, en om emotionele, sociale en praktische steun. Er is dan ook sprake van meer eenzaamheid onder mensen met weinig hulpbronnen (De Klerk et al. 2023). Soms kiezen mensen er vanwege schaamte, onzekerheid en gebrek aan zelfvertrouwen ook zelf voor om geen hulp te vragen (Engbersen en Omlo 2020; Plaisier et al. 2023).

Bestaanszekerheid is daarmee een complex vraagstuk dat het leven van burgers die door een ondergrens (dreigen te) zakken op meerdere manieren raakt. Sociale verschillen gaan daarmee verder dan alleen een verschil in inkomen: ze resulteren ook in verschillen in de maatschappelijke positie die mensen bekleden (zie bv. Vrooman et al. 2023). Bestaanszekerheidsbeleid dat zich met name richt op financiële ondersteuning zodat mensen voldoende geld en inkomen hebben helpt velen, maar lijkt voor mensen in de meest kwetsbare situaties onvoldoende recht te doen aan de complexiteit van problematiek.

¹ Overigens zijn deze onderzoeksbevindingen niet onomstreden (zie De Bruijn 2022).

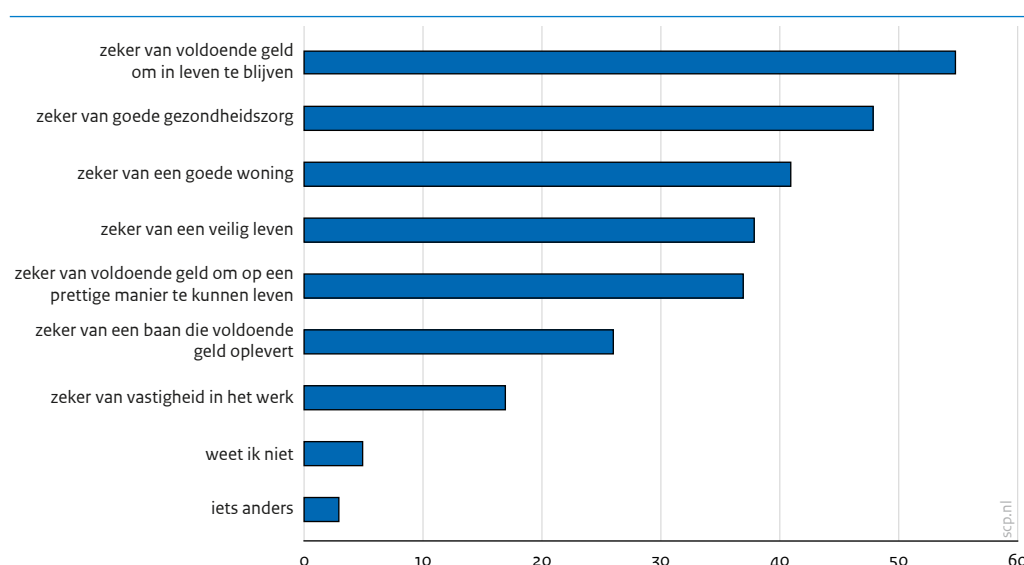
Burgers hebben brede opvattingen én grote zorgen over bestaanszekerheid

De term bestaanszekerheid wordt vooral in de politiek veel gebruikt. Uit onderzoek naar de opvattingen van burgers blijkt dat de term tot de zomer van 2023 niet of nauwelijks door burgers zelf werd genoemd (Den Ridder et al. nog te verschijnen). Mensen omschrijven hun zorgen vaker in andere termen. Zo wordt het thema inkomen en economie door burgers in de zomer van 2022 het vaakst genoemd als we ze vragen om in hun eigen woorden op te schrijven wat zij de belangrijkste maatschappelijke problemen vinden. Daarbij gaan de zorgen niet zozeer om de economische groei of de werkgelegenheid, maar specifiek over stijgende prijzen, hoge energiekosten, armoede en (groeiende) inkomensverschillen (Den Ridder et al. 2023). Ofwel: over de gevolgen die economische ontwikkelingen hebben op het leven van burgers en de toenemende kosten om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Bijna een derde van de Nederlanders maakt zich hier zorgen over. Daarbij valt op dat deze zorgen lang niet altijd betrekking hebben op de eigen levenssituatie. Een deel van de bevolking maakt zich ook zorgen over de gevolgen van de stijgende prijzen voor anderen, of vindt het onwenselijk dat de inkomensverschillen en armoede in Nederland toenemen. In de zomer van 2022 is 69% het eens met de stelling dat de inkomensverschillen in Nederland toenemen (17% neutraal, 11% oneens). Dat aandeel is vergelijkbaar met eerdere metingen in 2022 en 2021.

Ook gaan de zorgen van burgers over meer dan alleen het inkomen. Zo zijn ze eveneens bezorgd over het gebrek aan passende woonruimte, het huidige woningtekort en over de onbetaalbaarheid van woningen. Deze ontwikkelingen zijn voor sommigen sterk gekoppeld aan migratie (Den Ridder et al. 2023). De betaalbaarheid wordt vooral als zorg genoemd door jongeren, studenten en starters, mensen met lage of middeninkomens en mensen die gaan scheiden. Ouderen noemen vaker het vinden van passende woonruimte. Daarnaast zijn er zorgen over de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning, over het klimaat en kansengelijkheid (Huijnk et al. 2023). Het zijn allemaal elementen die mensen in verschillende mate raken in het dagelijks leven en gevolgen hebben voor hun bestaan.

Het woord bestaanszekerheid wordt dus vooral door de politiek gebezigd, maar inmiddels ook steeds vaker door mensen zelf (Den Ridder et al. 2024). Onderzoek van I&O Research in verkiezingstijd vroeg kiezers wat zij onder bestaanszekerheid verstaan. Ruim de helft van de kiezers zegt dat bestaanszekerheid vooral gaat over het zeker zijn van voldoende geld om in leven te blijven (Kanne et al. 2023; zie figuur 9.1), gevolgd door zeker zijn van goede gezondheidszorg, een goede woning, een veilig leven, en voldoende geld om op een prettige manier te kunnen leven.

Figuur 9.1 Overzicht van wat burgers onder de term bestaanszekerheid verstaan, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^a



a Deze figuur laat de antwoorden zien op de vraag: 'In deze campagne wordt veel gesproken over "bestaanszekerheid". Wat wordt er volgens u met "bestaanszekerheid" bedoeld?'

Bron: Kanne et al. (2023); SCP-bewerking

In het onderzoek wordt vervolgens de volgende vraag voorgelegd aan de mensen die zelf aangeven onvoldoende bestaanszekerheid te hebben (circa 12% van de bevraagde kiezers): ‘Op welk punt ervaart u onvoldoende bestaanszekerheid?’ Een kwart antwoordt daarop onvoldoende geld te hebben om in leven te blijven. De overgrote meerderheid (67%) zegt onvoldoende geld te hebben om op een prettige manier te kunnen leven, gevolgd door het niet zeker zijn van goede gezondheidszorg, een veilig leven, en een goede woning. Waar in de totale populatie bestaanszekerheid dus relatief vaak geassocieerd wordt met kunnen overleven, lijkt het voor mensen met onvoldoende bestaanszekerheid in Nederland vooral te gaan om een ruimere definitie van kwaliteit van leven. Deze resultaten sluiten aan bij de notie dat armoede afhankelijk is van de sociaal-maatschappelijke context waarin iemand leeft. In Nederland betekent een leven in armoede dat iemand onvoldoende inkomen heeft voor de in ons land geldende minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen, inclusief minimale uitgaven aan sociale participatie. Op basis van het niet-veel-maar-toereikendcriterium gold dat in 2021 voor ruim 6% van de Nederlandse bevolking (CBS et al. 2023).

Kortom, de opvattingen van burgers lijken aan te sluiten bij een brede opvatting over bestaanszekerheid. Zij scharen verschillende leefdomeneinen onder dit begrip. Het hebben van voldoende geld en inkomen – ofwel financiële bestaanszekerheid – is hierbij een belangrijk, maar geen zaligmakend aspect. In lijn hiermee is de verwachting dat er breed draagvlak onder burgers is voor beleidskeuzes die uitgaan van een brede benadering van bestaanszekerheid, met aandacht voor andere aspecten die nauw samenhangen met de financiële bestaanszekerheid van mensen.

9.1.2 Wie is verantwoordelijk voor het bieden van bestaanszekerheid?

Bestaanszekerheid borgen is volgens burgers vooral een taak voor de overheid

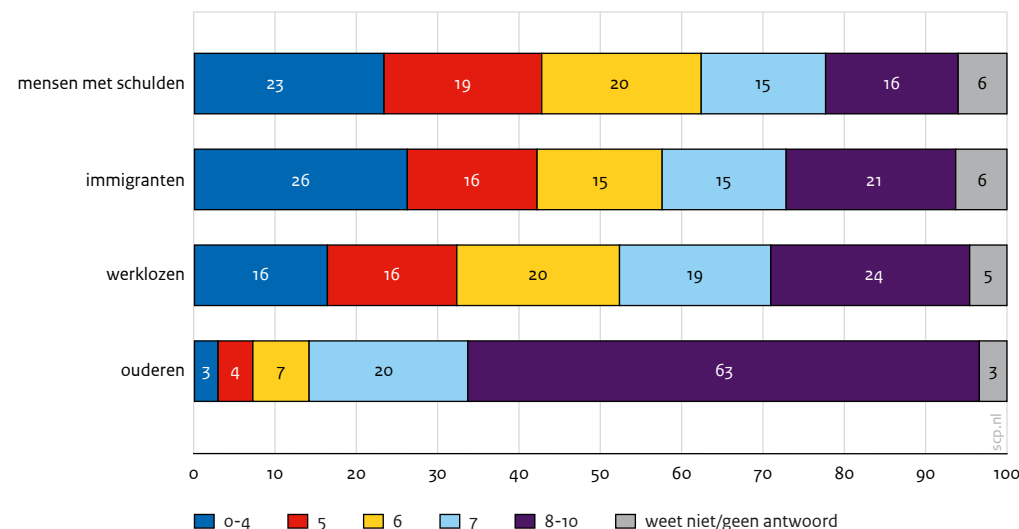
Hoewel er weinig twijfel lijkt te bestaan over het belang van bestaanszekerheid, is een belangrijke vervolgvraag wie er volgens burgers verantwoordelijk is voor het borgen ervan. De huidige verzorgingsstaat kent verschillende uitgangspunten. Soms is dat *sociale bescherming*, waarbij de overheid bijvoorbeeld zorgt voor een minimuminkomen of minimale eisen aan een woning. Soms betreft het *sociale verzekeringen*, waarbij burgers zich verplicht of onverplicht kunnen verzekeren tegen sociale risico's: denk aan premies voor het pensioen en de zorgverzekering. Ook kunnen *sociale investeringen* een uitgangspunt zijn, waarbij de overheid investeert in de hulpbronnen van mensen, zoals in het onderwijs. Zo zullen mensen zelf in staat zijn om te zorgen voor bestaanszekerheid.

Volgens burgers is het borgen van bestaanszekerheid een belangrijke taak voor de landelijke overheid. Een overgrote meerderheid (93%) vindt het (heel erg) belangrijk dat mensen in Nederland geholpen worden als ze niet in hun basisbehoeften kunnen voorzien, zoals een woning, voeding en kleding (Wagemans en Peters 2023). De meeste mensen zijn het er ook mee eens dat de overheid als doel heeft dat mensen met een klein inkomen toch in hun basisbehoeften kunnen voorzien (83%). Gevraagd naar de mate waarin verschillende verantwoordelijkheden zijn verdeeld over overheden en instanties, vinden mensen dat op dit moment maatschappelijke organisaties, burgers, de landelijke overheid en gemeenten ongeveer evenveel verantwoordelijkheid voor bestaanszekerheid nemen. Volgens burgers zou de landelijke overheid echter de meeste verantwoordelijkheid moeten nemen, en ook meer dan ze in hun ogen nu doet (Wagemans en Peters 2023). Belangrijke overheidstaken zouden liggen in het stimuleren van burgers om zelf hun inkomen te verdienen en in het stellen van regels voor een reëel inkomen.

Mate waarin overheid als verantwoordelijk wordt gezien verschilt per doelgroep

De mate waarin de overheid verantwoordelijk wordt geacht voor een redelijke levensstandaard blijkt iets genuanceerder te liggen wanneer naar de bestaanszekerheid van verschillende groepen wordt gevraagd (figuur 9.2). Zo is het deel van de bevolking dat vindt dat de overheid voor de levensstandaard van ouderen moet zorgen groter dan het deel dat vindt dat de overheid voor werklozen moet zorgen. Het deel dat vindt dat de overheid voor immigranten en mensen met schulden moet zorgen, is nog kleiner.

Figuur 9.2 Verantwoordelijkheid van de overheid om voor een redelijke levensstandaard te zorgen, bevolking 18 jaar en ouder, 2022 (in cijfer 0-10 en in procenten)^{a,b}



a Per categorie is aan de respondenten de volgende vraag voorgelegd: 'Is het de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor een redelijke levensstandaard voor: [categorie]. U kunt telkens een cijfer van 0 tot en met 10 geven:

0 = de overheid moet hier **helemaal niet** verantwoordelijk voor zijn

10 = de overheid moet hier **volledig** verantwoordelijk voor zijn'.

b De antwoordcategorieën 0 tot en met 4 zijn samengevoegd, net als de antwoordcategorieën 8 tot en met 10.

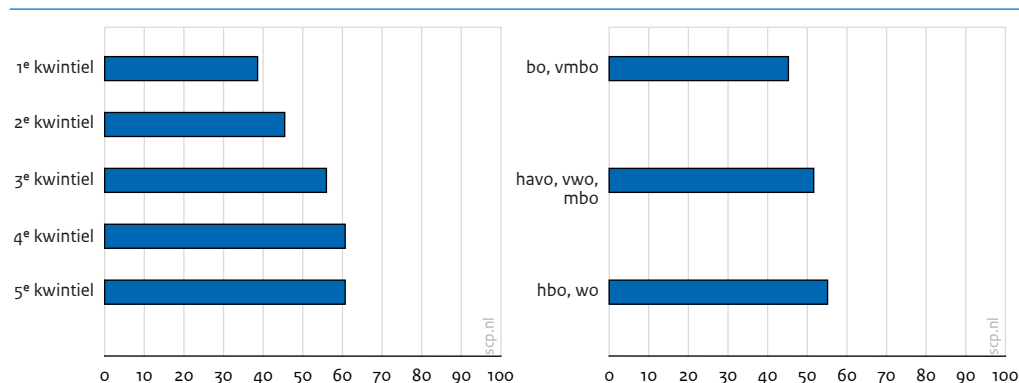
Bron: SCP (VV'22)

De relatief grote betrokkenheid bij het welzijn van ouderen, zieken en mensen met beperkingen en de minder grote solidariteit richting werklozen en immigranten² wordt vaak verklaard vanuit de theorie over *deservingness* (Roosma 2019). In de kern gaat het daarbij om zienswijzen op wie er recht heeft op bepaalde ondersteuning of voorzieningen en waarom (Van Oorschot 2000). Dit hangt samen met percepties over hoe groot de hulpbehoefte van een individu is, hoeveel diegene heeft bijgedragen aan de samenleving of dat nog zal doen, en de mate waarin diegene zelf schuld heeft aan de situatie die tot de hulpbehoefte leidt. Als we dat vertalen naar verschillende groepen in de samenleving, is de hoge mate van solidariteit richting ouderen goed te verklaren. Voor werklozen en mensen met schulden kan de perceptie zijn dat zij door hun eigen toedoen in problemen zijn gekomen. Immigranten zouden als minder *deserving* kunnen worden gezien wanneer zij in de ogen van sommigen minder hebben bijgedragen aan de Nederlandse samenleving, maar wel van voorzieningen kunnen profiteren.

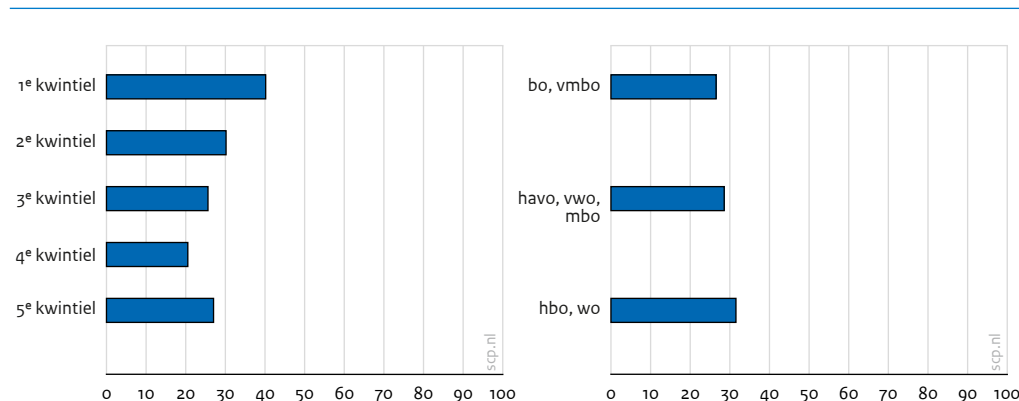
Mensen met relatief weinig hulpbronnen dichten vaker een hoge mate van verantwoordelijkheid toe aan de overheid dan mensen met relatief veel hulpbronnen. Daarbij valt een tegengesteld patroon op. Zo vinden burgers in hogere inkomensgroepen en burgers die een hbo- of wo-opleiding hebben afgerond het vaker een taak van de overheid om burgers te stimuleren om *zelf* hun inkomen te verdienen (figuur 9.3a). Burgers in lagere inkomensgroepen vinden juist vaker dat de overheid mensen moet ondersteunen bij het verkrijgen van een inkomen, zoals het aanvragen van een uitkering (figuur 9.3b).

² Er is hierbij geen onderscheid te maken naar verschillende redenen voor de migratie, zoals arbeidsmigratie of asiel.

Figuur 9.3a Aandeel dat vindt dat de overheid burgers moet stimuleren zelf hun inkomen te verdienen, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}



Figuur 9.3b Aandeel dat vindt dat de overheid burgers ondersteuning moet bieden bij het verkrijgen van een inkomen, naar inkomen en opleiding, bevolking 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}



a Respondenten is gevraagd welke (max. drie) taken zij het belangrijkste vinden als het gaat om de verantwoordelijkheid van gemeenten en/of de landelijke overheid om ervoor te zorgen dat mensen in Nederland hun basisbehoeften kunnen betalen. Zij konden kiezen uit 1) 'burgers ondersteuning bieden bij het verkrijgen van een inkomen, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een uitkering'; 2) 'burgers stimuleren om zelf hun inkomen te verdienen, bijvoorbeeld mensen motiveren tot het vinden van een baan of opzetten van een eigen onderneming'; 3) 'onnodige uitgaven ontmoedigen, bijvoorbeeld waarschuwen tegen het lenen van geld of reclame voor gokwebsites verbieden'; 4) 'voorlichting geven over hulp bij het rondkomen'; 5) 'werkgevers een onkostenvergoeding geven voor het bieden van baankansen aan langdurig werklozen'; 6) 'samen met werkgevers in de regio zoeken naar banen voor langdurig werklozen'; 7) 'regels stellen over een reëel inkomen, bijvoorbeeld door de bijstand, de Algemene Ouderdomswet (AOW) of het wettelijk minimumloon te verhogen'; en 8) 'anders, namelijk...'.

b Weergegeven is het aandeel respondenten dat de betreffende taak in hun top 3 van belangrijke taken heeft aangevinkt.

Bron: SCP (VV'22)

Dit patroon is wellicht te verklaren doordat een tekort aan bestaanszekerheid vaker voorkomt bij mensen die uitsluitend de basisschool of het vmbo hebben afgerond en/of tot een lagere inkomensgroep behoren (Capéau et al. 2018). Zij zijn in grotere mate afhankelijk van het vangnet dat het socialezekerheidsstelsel biedt. De uitzondering is de mate waarin mensen de overheid verantwoordelijk achten voor de levensstandaard van immigranten. Voor die groep zien we dat mensen die een hbo- of wo-opleiding hebben afgerond of tot een hogere inkomensgroep behoren dit vaker de verantwoordelijkheid vinden van de overheid dan mensen die zelf minder hulpbronnen hebben. Dit wordt mogelijk verklaard door de theorie van economisch eigenbelang, die stelt dat economisch bedreigde sociale groepen de voorkeur geven aan een minder ruimhartige ondersteuning van andere groepen (Van Oorschot en Uunk 2007).

Een deel van de verantwoordelijkheid ligt ook bij burgers zelf

Veel burgers zien een eigen verantwoordelijkheid voor het borgen van de bestaanszekerheid van anderen, al geeft ruim een kwart (26%) aan dat dit geen burgertaak zou moeten zijn (Wagemans en Peters 2023). Hierbij lijkt een onderscheid te worden gemaakt tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid, aangezien de overgrote meerderheid wel van mening is dat mensen geholpen moeten worden wanneer ze niet kunnen rondkomen. Bij individuele verantwoordelijkheid gaat het om taken die direct bij individuele burgers liggen. Bij collectieve verantwoordelijkheid gaat het om de verantwoordelijkheid van alle burgers gezamenlijk, die ook via de overheid gestalte kan krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van voorzieningen als de bijstand, de AOW of het vaststellen van een minimumloon.

Voor burgers die zelf gemakkelijk kunnen rondkomen zien mensen een taak weggelegd in gedrag en gewoontes waarmee anderen geholpen zijn (Wagemans en Peters 2023).³ Voorbeelden zijn het doneren van goede kleding en meubels aan kringloopwinkels en het zelf in actie komen in de eigen omgeving, bijvoorbeeld door mee te doen aan acties voor de Voedselbank. De meest genoemde taken voor burgers die zelf moeilijk rond kunnen komen zijn het aanleren van gewoontes om beter rond te komen, zoals budgetteren, en het zoeken van professionele hulp als het zelf niet lukt.

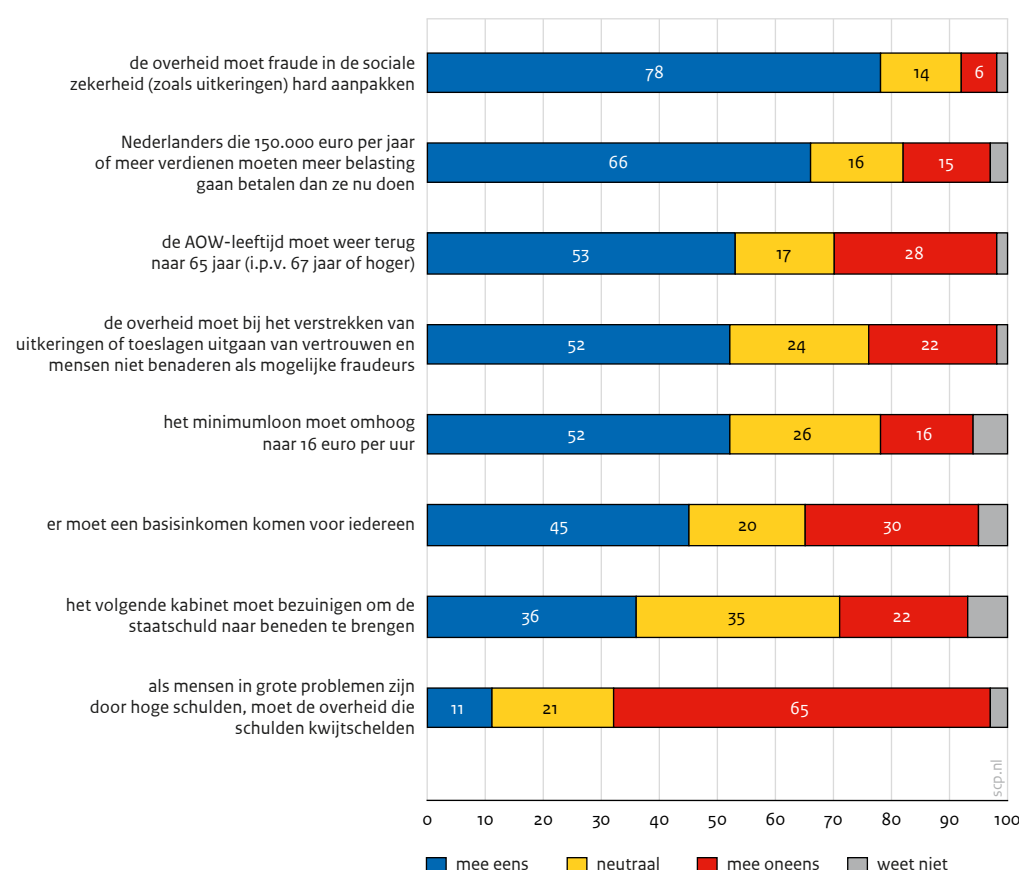
Kortom, burgers vinden dat de landelijke overheid meer verantwoordelijkheid moet nemen voor het borgen van bestaanszekerheid van mensen, maar de mate waarin verschilt wel per groep. Daarmee sluit het recente advies van de Commissie sociaal minimum (2023a) aan bij het perspectief van burgers, die ook een grotere rol voor de landelijke overheid adviseerde. Als het gaat om de keuze tussen gerichte ondersteuning van specifieke groepen of breed toegankelijke, universele voorzieningen, levert het burgerperspectief niet zonder meer een eenduidig beeld op.

9.1.3 Burgervisies op beleidsaannames en -maatregelen

Aan het socialezekerheidssysteem liggen tal van afwegingen ten grondslag. Wat zijn bijvoorbeeld de randvoorwaarden van de ondersteuning (bv. wie betaalt?), wat zou volgens burgers het uitgangspunt van sociale zekerheid moeten zijn en wat mogen we als samenleving terugverwachten? En sluit het socialezekerheidssysteem daarmee aan bij het rechtvaardigheidsgevoel van mensen? In algemene zin zijn deze vragen lastig te beantwoorden. Wel zijn in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2023, waarin bestaanszekerheid een belangrijk thema was, de attitudes over een aantal specifieke beleidsopties of maatregelen onderzocht (Kanne et al. 2023; figuur 9.4).

³ Welke verantwoordelijkheden mensen zagen voor burgers, werd in twee aparte vragen uitgevraagd. Een vraag ging over de verantwoordelijkheden van burgers die zelf gemakkelijk rond kunnen komen, en de andere over die van burgers die zelf moeilijk rond kunnen komen.

Figuur 9.4 Mate waarin kiezers het eens zijn met stellingen over bestaanszekerheid, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten)^{a,b}



a Vraagstelling: 'In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?' Antwoorδοpties: mee eens; neutraal; mee oneens; weet niet.

b Respondenten kregen de volgende extra informatie over een basisinkomen: 'Elke volwassene krijgt maandelijks €600 van de overheid (ongeacht of hij/zij daarnaast een betaalde baan heeft), voor elk kind ontvangt de ouder €300.'

Bron: Kanne et al. (2023); SCP-bewerking

Er is veel steun voor maatregelen waaruit enige verwachting rond onderlinge solidariteit spreekt. Zo vindt de meerderheid dat grootverdieners meer belasting moeten betalen dan ze nu doen en vindt ruim de helft van de respondenten dat de AOW-leeftijd weer omlaag moet. Ook zijn mensen kritisch op mogelijk misbruik van sociale voorzieningen. Als we echter naar specifieke maatregelen kijken, levert dit niet zonder meer een eenduidig beeld op. Zo geeft bijna acht op de tien respondenten aan dat de overheid fraude in de sociale zekerheid hard moet aanpakken. Dit suggereert dat de overheid goed in beeld moet hebben wanneer er sprake is van oneigenlijk gebruik. Daar staat tegenover dat ook ruim de helft van de mensen aangeeft dat de overheid van vertrouwen moet uitgaan bij het verstrekken van uitkeringen of toeslagen, en mensen niet moet benaderen als mogelijke fraudeurs.

De meningen zijn eveneens divers wat betreft maatregelen ter bevordering van inkomenszekerheid. Zo is ongeveer de helft van de respondenten voorstander van het verhogen van het minimumloon naar 16 euro per uur, maar is 16% het hier niet mee eens. Ook kan 45% van de respondenten zich vinden in een basisinkomen voor iedereen – of ze nu een betaalde baan hebben of niet. 30% is het hier geen voorstander van. Een andere maatregel die op relatief veel steun kan rekenen is het verlagen van de AOW-leeftijd: ruim de helft van de respondenten vindt dat de leeftijdsgrens terug moet naar 65 jaar. Toch is ook 28% van de respondenten hier geen voorstander van.

De hiervoor genoemde beleidsmaatregelen betekenen in veel gevallen een stijging van de overheidsuitgaven. Deze kosten kunnen worden opgevangen door bezuinigingen op andere beleidsdomeinen, maar ook door een verhoging van belastingen of door de staatsschuld te laten oplopen. Ongeveer twee derde van de respondenten is het eens met de stelling dat Nederlanders die meer dan 150.000 euro per jaar verdienen meer belasting moeten betalen. De meningen zijn verdeeld over bezuinigingen om de staatsschuld te verkleinen: 36% is het hiermee eens, 22% is het ermee oneens en 35% is neutraal.

Kortom, er is grote eensgezindheid over het belang van bestaanszekerheid en dat de overheid hier een belangrijke rol in heeft. Er lijkt grotere diversiteit te bestaan over wat burgers vinden van specifieke beleidsmaatregelen om die bestaanszekerheid te kunnen borgen. Het valt op dat de verwachtingen die burgers hierbij hebben hoog lijken, in ieder geval in verkiezingstijd. Het is echter de vraag of het verhogen van uitkeringen en het verlagen van de AOW-leeftijd wel haalbaar en betaalbaar is. Hier gaan we in de volgende paragraaf dieper op in.

9.2 Reflectie: politieke keuzes en burgerperspectief

De bestaanszekerheid van mensen staat onder druk. Het belang van bestaanszekerheid, zowel voor de kwaliteit van leven van burgers als voor de samenleving als geheel, wordt breed gedeeld onder de Nederlandse bevolking. In deze studie is een verkenning gedaan naar de publieke opinie van burgers over bestaanszekerheid. Volgens burgers ligt hier met name een belangrijke taak voor de overheid om die bestaanszekerheid te borgen, maar ligt ook een deel van de verantwoordelijkheid bij burgers zelf. Dat betreft zowel het bieden van hulp en steun door mensen die het zelf goed hebben, als het aanleren van (betere) gewoontes en vaardigheden door mensen die zelf lastiger kunnen rondkomen. In algemene zin is de solidariteit op het gebied van bestaanszekerheid dan ook hoog, net als de verwachtingen die burgers daarbij hebben. Wel zijn er verschillen tussen groepen voor wie ondersteuning beschikbaar zou moeten zijn. Zo zien we een relatief grote betrokkenheid bij het welzijn van ouderen, zieken en mensen met beperkingen, en een mindere mate van solidariteit richting bijvoorbeeld werklozen en immigranten. Er is minder bekend over attitudes van burgers over hoe de bestaanszekerheid geborgd zou moeten worden, en welke beleidsmaatregelen daarbij passend zijn. Recent onderzoek in de aanloop naar de verkiezingen waarin enkele specifieke beleidsopties en -maatregelen zijn meegenomen, geeft een gemêleerd beeld (Kanne et al. 2023). Zo is een deel van de bevolking het eens met het verhogen van het wettelijk minimumloon, maar een deel ook niet, kan een deel zich vinden in een basisinkomen voor iedereen en een deel ook niet, en is de meerderheid het eens met het verlagen van de pensioenleeftijd, maar een aanzienlijk deel ook niet.

Hoewel het draagvlak onder burgers een relevant aspect is bij het maken van keuzes, zijn andere aspecten eveneens belangrijk voor de kwaliteit van de samenleving. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin beleid de welvaart en het welbevinden van burgers verhoogt, zorgt voor een rechtvaardige verdeling over de bevolking en bijdraagt aan gezonde overheidsfinanciën.

9.2.1 Brede of smalle benadering van bestaanszekerheid

De keuze voor een smalle of brede beleidsbenadering van bestaanszekerheid gaat in de eerste plaats over de vraag welke dimensies van kwaliteit van leven voor burgers belangrijk zijn. Daarover bestaan uiteenlopende opvattingen. Voor sommigen betekent bestaanszekerheid een minimumniveau van geluk, terwijl er volgens anderen meer zaken moeten worden meegenomen die het leven waardevol maken. Het gaat volgens hen ook om de mogelijkheden die mensen hebben om iets van hun leven te maken. Voorbeelden zijn het kunnen zorgen voor voldoende voeding en onderdak, het kunnen volgen van een opleiding en het kunnen opbouwen van een sociaal netwerk (Sen 1987, 1999). De gemene deler is dat het om dingen gaat die waarde hebben voor mensen. Anderen benadrukken dat mensen verschillend kunnen denken over wat het leven waardevol maakt, maar dat ze doorgaans wel met elkaar eens zijn dat het belangrijk is om over een aantal basiszaken te beschikken, zoals voldoende inkomen en een minimaal vereiste kwalificatie in het onderwijs (Dworkin 2000; Rawls 1999 [1971]).

De opinie van burgers lijkt aan te sluiten bij een brede opvatting over bestaanszekerheid. Die brede benadering schaaft verschillende leefdomeinen onder dit begrip. Welke benaderingen van welzijn en kwaliteit van leven centraal staan bij het maken van beleidskeuzes, is ook belangrijk voor de mate waarin groepen met tekorten aan bestaanszekerheid ook echt worden bereikt (zie bv. Capéau et al. 2018). Een eenzijdige focus op de materiële aspecten van het leven, zoals inkomen, leidt tot de relatieve verwaarlozing van mensen met tekorten op de niet-materiële aspecten. Een eenzijdige focus op levenstevredenheid hecht mogelijk te veel belang aan subjectieve factoren: de mensen met de laagste levenstevredenheid zijn niet altijd degenen met de slechtste objectieve levensomstandigheden.

Kortom, om bestaanszekerheid te kunnen borgen op een manier die aansluit bij wat mensen nodig hebben, is het van belang om beleid niet eenzijdig op één type hulpbron te richten, maar op meerdere typen hulpbronnen en met oog voor de onderlinge samenhang. Het voordeel van een brede benadering is dat het meer gericht is op de achterliggende oorzaken van een tekort aan bestaanszekerheid en daarmee verdergaat dan symptoombestrijding. Het vergroot daarmee niet alleen het welbevinden van mensen in kwetsbare situaties, maar ook de kans dat ze (langdurig) kunnen participeren in de samenleving (Goderis et al. 2023; RVS 2024). Het spreekt bijvoorbeeld niet voor zich dat een voortzetting of intensivering van bestaand beleid – dat sterk is gericht op financiële bestaanszekerheid, gelijke kansen in het onderwijs en de regulering van de arbeidsmarkt – in de praktijk ook daadwerkelijk zal slagen. Achterstanden op deze terreinen laten zich bij sommige groepen moeilijk inlopen, vooral bij mensen die niet over alle vaardigheden beschikken die nodig zijn om mee te kunnen doen in de huidige maatschappij (Vrooman et al. 2023). Een brede benadering lijkt daarmee ook het meest kansrijk om structurele ongelijkheid te verminderen en de kansen van groepen met weinig hulpbronnen blijvend te bevorderen (Vrooman et al. 2023). Met dit als uitgangspunt van bestaanszekerheidsbeleid, zou de overheid naast het bieden van een vangnet voor mensen die zelf onvoldoende in hun bestaan kunnen voorzien ook een springplankfunctie hebben, en investeren in het versterken van de verschillende typen hulpbronnen en vaardigheden van mensen.

Het nadeel is echter dat hoe meer het beleid onder bestaanszekerheid verstaat, hoe meer ondersteuning er in brede zin geboden moet worden, en hoe meer publieke voorzieningen er moeten zijn in Nederland. Dit kost extra geld en vraagt meer van de onderlinge solidariteit dan bijvoorbeeld alleen inkomensondersteuning. Om de collectieve lasten niet te veel te laten oplopen, kan worden gekozen voor gerichte ondersteuning. Op het terrein van werk en inkomen speelt daarbij het klassieke dilemma dat gerichte inkomenssteun voor perverse prikkels zorgt voor de arbeidsparticipatie van mensen. Naarmate mensen immers meer eigen inkomen genereren, wordt de inkomensondersteuning van de overheid verlaagd. Bovendien is het stelsel van inkomensondersteuning volgens velen te complex geworden, juist ook door het uitgangspunt dat ondersteuning efficiënt en eerlijk moet zijn, en dus gericht op de meest kwetsbaren. Tegelijkertijd denken burgers dus heel verschillend over de wenselijkheid van meer universeel beleid. Dit vraagt van de politiek om de effecten van toekomstig beleid op de kwaliteit van de samenleving goed te wegen en uit te leggen. In dit voorbeeld gaat het onder meer om de overheidsfinanciën, de solidariteit tussen groepen burgers, het gedrag van mensen, de mate van complexiteit van het stelsel en het draagvlak onder burgers. Geen eenvoudige opgave dus.

9.2.2 Hoe bestaanszekerheid te borgen? En welk beleid past daarbij?

Een belangrijke vervolgvraag is hoe de bestaanszekerheid te borgen en welke beleidsmaatregelen zich hier het best voor lenen. Of het nu gaat om stelselherzieningen of het aanpassen van een specifieke beleidsmaatregel binnen het bestaande stelsel, het is belangrijk om de bredere gevolgen in beeld te hebben en zo goed geïnformeerd keuzes te maken vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de samenleving. Dit illustreren we kort aan de hand van twee mogelijke beleidsmaatregelen: het verhogen van het wettelijk minimumloon en het aanpassen van de AOW-leeftijdsgrens.

Een voordeel van een verhoging van het wettelijk minimumloon is dat het een structureel hogere bodem legt in de inkomensverdeling, omdat het niet alleen de lonen van werkenden verhoogt, maar ook de wettelijk aan het minimumloon gekoppelde uitkeringen. Dit vergroot de toereikendheid van het bestaanszekerheidsbeleid en kan daarmee op termijn de welvaart en het welbevinden vergroten van grote groepen burgers in een kwetsbare situatie. Dit zou voor het welbevinden van mensen overigens een investering op de lange termijn zijn. Op korte termijn zijn er geen positieve gevolgen

voor gezondheid en welbevinden (Geppert en Muns 2023). Een verhoging van het minimumloon kan daarnaast de sociale ongelijkheid in de samenleving verkleinen, en zorgt daarmee volgens sommigen voor een rechtvaardigere verdeling.

Tegenover deze voordelen staan ook nadelen. Zo kost een verhoging van het wettelijk minimumloon geld. Als alle uitkeringen meestijgen, zullen de overheidsuitgaven sterk omhooggaan en zal, zonder aanvullend beleid, de rekening terechtkomen bij de volgende generaties. Dit kan ten koste gaan van intergenerationele solidariteit en sociale samenhang. Het is daarnaast de vraag of een verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen voor iedereen nodig is. Zo weten we bijvoorbeeld dat relatief weinig mensen met een volledige AOW onder de armoedegrens leven. Daar komt bij dat niet alle werkenden in dezelfde mate profiteren van een verhoging van het minimumloon. Armoede onder werkenden concentreert zich doorgaans bij zelfstandigen – die niet onder een cao en dus niet onder het wettelijk minimumloon vallen – en bij werknemers die maar weinig uren werken.

Een verhoging van het wettelijk minimumloon kost volgens velen ook banen, en mogelijk economische bedrijvigheid (CPB 2020). Het wordt voor werkgevers immers duurder om mensen in dienst te nemen. Voor sommige bedrijven is dat geen probleem maar voor anderen is dat moeilijk haalbaar, bijvoorbeeld in het geval van kleine zelfstandigen met smalle winstmarges. Overigens wordt door sommigen ook betoogd dat een verhoging van de lonen juist goed kan uitpakken, omdat het ondernemers dwingt om te investeren in het verhogen van de arbeidsproductiviteit. Het duurder worden van werknemers zorgt er naar verwachting ook voor dat het voor mensen met een nu al grote afstand tot de arbeidsmarkt nog moeilijker wordt om een reguliere betaalde baan te vinden (zie bv. Van Echtelt et al. 2023). Dat is niet alleen een financieel probleem maar ook een sociaal probleem, omdat werk naast een bron van inkomen ook een sociale functie heeft. Kwalitatief goed werk geeft voor veel mensen voldoening, een gevoel van zingeving en mee kunnen doen, een dagritme en toegang tot sociale contacten.

Kortom, uit opinieonderzoek blijkt dat een kleine meerderheid van de bevolking positief is over een verhoging van het wettelijk minimumloon, maar er kleven voor- en nadelen aan die tegen elkaar afgewogen moeten worden. Een verhoging van het minimumloon kan enerzijds op termijn de welvaart en het welbevinden van groepen burgers in een kwetsbare situatie vergroten en de sociale ongelijkheid verkleinen, maar kost anderzijds geld, banen en economische bedrijvigheid, helpt niet alle groepen en maakt het voor sommigen moeilijker om betaald werk te vinden.

Het opinieonderzoek laat zien dat de meerderheid van de burgers positief staat tegenover een verlaging van de AOW-leeftijd. Een dergelijke verlaging is echter op dit moment binnen de politiek en het beleid niet aan de orde. Sterker nog, de AOW-leeftijd gaat al sinds 2013 stapsgewijs omhoog. Ook de verhoging van de AOW-leeftijd kent voor- en nadelen. Tegen de achtergrond van de vergrijzing zorgt een verhoging van de AOW-leeftijd ervoor dat de lastendruk voor de bevolking in de werkzame leeftijd nu en straks minder groot wordt. Dat voorkomt (ten dele) dat volgende generaties steeds meer moeten gaan betalen om de AOW-voorziening van de ouderen op peil te houden, of dat ouderen in de toekomst met een minder ruimhartige AOW-voorziening genoeg moeten nemen, met negatieve gevolgen voor hun welvaart en welbevinden. Een verhoging van de AOW-leeftijd kan daarmee in positieve zin bijdragen aan een meer rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten tussen groepen burgers en tussen generaties. Het kan daarnaast ook een positief effect hebben op de solidariteit tussen jongere en oudere bevolkingsgroepen. Een verhoging kent echter ook nadelen. Langer werken is wellicht goed uit te leggen tegen de achtergrond van de stijgende kosten van de AOW, de gestegen levensverwachting en arbeidsmarktkrapte, maar is niet voor iedereen en niet in alle beroepen in dezelfde mate haalbaar. Zo weten we dat mensen met een praktische opleiding minder jaren in goede gezondheid verkeren dan mensen die een theoretische opleiding hebben gevolgd. Bovendien weten we dat de armoede onder mensen net onder de AOW-leeftijd relatief hoog is, en dus kan een verhoging van de AOW-leeftijd betekenen dat sommigen langer in armoede leven voor zij aanspraak kunnen maken op de AOW.

In dit hoofdstuk hebben we enkele elementen uitgelicht van het huidige, complexe stelsel van sociale zekerheid. Er is, zowel in de politiek, in de maatschappij als bij kennisinstellingen, veel aandacht voor de vraag of het huidige stelsel nog wel volstaat om bestaanszekerheid te kunnen borgen, en of het aansluit

bij de behoeften, wensen en mogelijkheden van burgers om hier gebruik van te kunnen maken. Hierbij kan het gaan om kleine of grote wijzigingen *binnen* de bestaande stelsels van sociale zekerheid, onderwijs, werk, maatschappelijke ondersteuning en huisvesting, maar ook om het *vervangen* van (delen van) die stelsels (Commissie Regulering van Werk 2020; Commissie sociaal minimum 2023a, 2023b; CPB en SCP 2020a, 2020b; RVS 2020, 2024; SEO 2023; WRR 2020). De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving concludeert in zijn recente advies over bestaanszekerheid dat moet worden voorkomen dat boven op het al bestaande complexe bouwwerk van regels en voorzieningen een nieuwe laag wordt toegevoegd (RVS 2024). Een fundamentele herijking van de basisprincipes van sociale ondersteuning kost volgens de RVS tijd en kan niet direct en zeker niet in één keer worden geregeld. Daarbij is het belangrijk om bij alle wijzigingen, hoe klein of hoe fundamenteel ook, de bredere gevolgen hiervan zo goed mogelijk in beeld te hebben en keuzes te maken vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de samenleving.

Literatuur

- Bruijn, E.J. de (2022). Laten we stoppen met uitspraak dat armoede het IQ verlaagt. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4813, p. 419.
- Capéau, B., L. Cherchye, K. Decancq, A. Decoster, B. De Rock, F. Maniquet, A. Nys, G. Périlleux, E. Ramaekers, Z. Rongé, E. Schokkaert en F. Vermeulen (2018). *Wat heet dan gelukkig zijn? Geluk, welvaart en welzijn van de Belgen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant-Uitgevers.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap).
- Commissie sociaal minimum (2023a). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum* (rapport I). Den Haag: Commissie sociaal minimum.
- Commissie sociaal minimum (2023b). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum* (rapport II). Den Haag: Commissie sociaal minimum.
- CBS/Nibud/SCP (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens: Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeaafbakening'*. Heerlen/Utrecht/Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2020a). *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2020b). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt: Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarktuitskomsten van personen met een migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dijk, J.J. van en Y. van de Ven (2023). *Het einde van de toeslagen: Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*. Den Haag: Instituut voor Publieke Economie.
- Dworkin, R. (2000). *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Echtelt, P. van, E. Eggink en K. Sadiraj (2023). *Een brede blik op bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, R. en J. Omlo (2020). *Uit de duivelskring van armoede: Wat sociaal werkers en medewerkers van kinder- en peuteropvang kunnen betekenen in de aanpak van armoede in Noord-Nederland*. Utrecht: Movisie.
- Franken, M., C. Kuiper en P. van der Sanden (2022). *Bestaanszekerheid onder druk. Stand van zaken*. Utrecht: Movisie.
- Geppert, C. en S. Muns (2023). *Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Een ex-ante analyse van de gevolgen van de beleidswijziging in 2023/24 voor inkomen, gezondheid en welzijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goderis, B., D. Verbeek-Oudijk, C. Geppert en S. Muns (2023). Bestaanszekerheid. In: W. Huijnk, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023* (p. 14-21). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.) (2023). *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kanne, P., M. van de Koppel en A. van de Schelde (2023). *Maar waar zijn we het dan wel over eens? Onderzoek m.b.t. de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023, i.o.v. de Volkskrant*. Amsterdam: I&O Research.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mullainathan, S. en E. Shafir (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Times Books/Henry Holt and Co.
- Oorschot, W. van (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In: *Policy & Politics*, jg. 28, nr. 1, p. 33-48.
- Oorschot, W. van en W. Uunk (2007). Welfare Spending and the Public's Concern for Immigrants: Multilevel Evidence for Eighteen European Countries. In: *Comparative Politics*, jg. 40, nr. 1, p. 63-82.
- Plaisier, I., P. Schyns, K. Kadrouch-Outmany, A.L. Schotel en M. de Klerk (2023). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen over gemiste ondersteuning uit het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rawls, J. (1999 [1971]). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ridder, J. den, A. van den Broek en L. van 't Hul (2023). *Burgerperspectieven 2023* | 1 Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Ridder, J. den, L. van 't Hul en J. Broere (2024). *Burgerperspectieven 2024* | 1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roosma, F. (2019). Wie verdient nog onze solidariteit? Veranderingen in solidariteitsgevoelens met ouderen, zieken en gehandicapten, werklozen en immigranten in de 21e eeuw. In: *Mens en Maatschappij*. jg. 94, nr. 4, p. 483-505.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- RVS (2024). *Van overleven naar bloeien*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Sen, A. (1987). *Ethics and economics*. Oxford: Blackwell.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- TK (2022/2023). *Kamerbrief Tussenrapportage Toekomst toeslagenstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31066, nr. 1272.
- SEO (2023). *Kansenongelijkheid in Nederland*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Vijlbrief, A., en K. van Mourik (2020), *Dossier: Wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden*. Utrecht: Movisie.
- VNG/Divosa (2023). *Een vernieuwde propositie van gemeenten aan het nieuwe kabinet. De waarde van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond samenleven*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Divosa.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2020). *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

10 Ervaren overheidsfunctioneren als verklaring voor groepsverschillen in vertrouwen

Bram Geurkink en Lonneke van Noije

10.1 Inleiding

In de eerdere hoofdstukken hebben we voor verschillende beleidsdossiers de effecten van beleidskeuzes op kwaliteit van de samenleving besproken. Daarbij lag het accent op de invloed van inhoudelijke keuzes. In dit hoofdstuk nemen we het huidige lage politieke vertrouwen onder Nederlanders als uitgangspunt, en relateren we dat aan hoe de overheid in de ogen van burgers functioneert. We besteden speciale aandacht aan degenen met weinig hulpbronnen, omdat we bij hen in het bijzonder een laag vertrouwen zien (zie hoofdstuk 5).

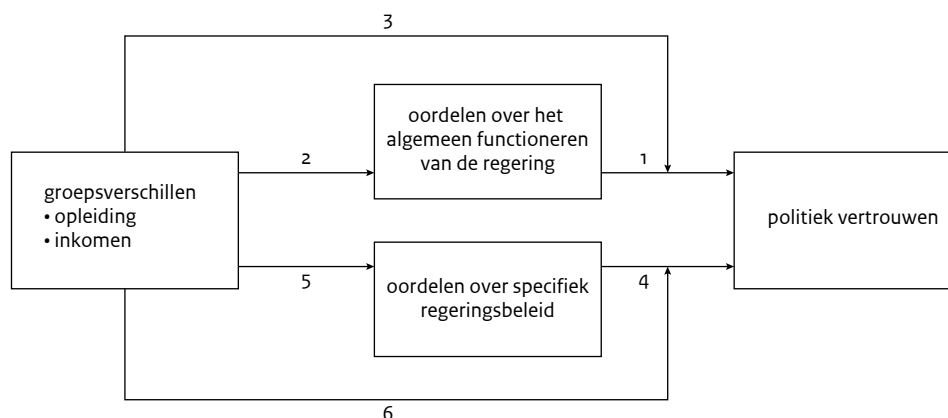
Allereerst proberen we de grote verschillen in vertrouwen tussen mensen met veel en weinig hulpbronnen beter te begrijpen door te kijken naar de oordelen van mensen over het functioneren van de regering. In hoeverre maakt het uit voor hun vertrouwen hoezeer de overheid volgens hen luistert en weet wat er leeft onder burgers, hoezeer de overheid rechtvaardig en integer handelt, en hoezeer de overheid in staat is de problemen op te lossen? Ondanks bevolkingsbrede ontevredenheid zien we ook hierin duidelijke verschillen tussen inkomens- en opleidingsgroepen. Deze groepsverschillen in oordelen bieden dan ook een eerste mogelijke verklaring voor de groepsverschillen in vertrouwen. In hoeverre dat zo is, welke beoordelingscriteria van overheidsfunctioneren dan het meest zwaarwegend zijn, en of dat voor de verschillende groepen wel dezelfde beoordelingscriteria zijn, onderzoeken we in dit hoofdstuk. Vervolgens kijken we naar de invloed van oordelen over overheidsfunctioneren op twee eerder besproken beleidsdossiers: klimaat (hoofdstuk 6) en asiel en migratie (hoofdstuk 7). Mogelijk treden er andere mechanismen in werking als mensen de regering in het algemeen evalueren dan als ze daarbij een concreet vraagstuk voor ogen hebben, waarbij hun eigen standpunten op dat vraagstuk ook nog mee zullen wegen. In dat geval kunnen beleidsspecifieke oordelen tot andere of aanvullende verklaringen voor vertrouwen leiden.

Beter inzicht in de doorslaggevende factoren voor vertrouwen biedt de overheid aanknopingspunten om het vertrouwen bij de wortels te voeden, en te voorkomen dat het vertrouwen verder afneemt. Daarbij is het in het bijzonder relevant te weten wat er voor de groepen met het minste vertrouwen knelt en aandacht verdient, en of daarvoor de beleidscontext uitmaakt. Beter overheidsfunctioneren is geen snelle remedie of zelfs garantie voor meer vertrouwen, maar kan wel de randvoorwaarden verbeteren en op den duur vermoedelijk ook de legitimiteit van de overheid ten goede komen.

Leeswijzer

Figuur 10.1 geeft de centrale vragen van dit hoofdstuk samengevat weer. In paragraaf 10.2 gaan we in op de vraag welke oordelen over het algemene functioneren van de regering het meest zwaarwegend zijn voor politiek vertrouwen (zie pijl 1 in figuur 10.1). Vervolgens kijken we of de verschillen in vertrouwen tussen groepen verklaard kunnen worden doordat groepen met minder hulpbronnen negatiever oordelen over het functioneren van de overheid (§ 10.2.1; pijl 2). Als mogelijk aanvullende verklaring gaan we na of de negatieve oordelen van deze groepen ook zwaarder meewegen in hun vertrouwen (§ 10.2.2; pijl 3). Vanaf paragraaf 10.3 stellen we dezelfde drie vragen voor de twee beleidsthema's. Zijn oordelen over het klimaat- en asielbeleid van de regering eveneens van invloed op politiek vertrouwen (§ 10.3; pijl 4), en helpen deze oordelen over het regeringsbeleid ons om de groepsverschillen in politiek vertrouwen beter te begrijpen (§ 10.3.1 en § 10.3.2; pijlen 5 en 6)?

Figuur 10.1 Schematische weergave onderzoeksvragen in dit hoofdstuk



Bron: SCP

10.2 Oordelen over responsiviteit, rechtvaardigheid en resultaten allemaal belangrijk voor politiek vertrouwen

Welke algemene oordelen over het functioneren van de regering zijn het meest zwaarwegend voor politiek vertrouwen? We weten al dat alle onderzochte beoordelingscriteria voor goed overheidsfunctioneren samenhangen met politiek vertrouwen (zie ook kader 5.3 in hoofdstuk 5 en de vorige SCO-editie (Van Noije et al. 2023)). We bekijken nu welke van deze beoordelingscriteria er het *meest* toe doen. Daarvoor analyseren we ze niet afzonderlijk (zoals in hoofdstuk 5), maar in samenhang en gecontroleerd voor achtergrondkenmerken. Zo kunnen we hun effecten op vertrouwen onderling vergelijken.

Dan blijkt dat zowel het oordeel over responsiviteit, als over verschillende aspecten van procedurele rechtvaardigheid, als over de behaalde resultaten door de regering ertoe doen voor het politieke vertrouwen van mensen.¹ Een positiever oordeel van burgers over de mate waarin de regering weet wat er leeft, belangen zorgvuldig afweegt, deskundig is, beloftes nakomt, kosten en voordelen eerlijk verdeelt en problemen succesvol aanpakt, draagt bij aan politiek vertrouwen en vice versa (tabel 10.1).² Van al deze relevante criteria is de mate waarin de regering volgens mensen de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig afweegt, een van de belangrijkste voor vertrouwen. Omdat deze ook in de vorige SCO-editie als een van de meest zwaarwegende beoordelingscriteria naar voren kwam (Van Noije et al. 2023), lichten we deze eruit. Daarnaast blijkt ook de ervaren deskundigheid belangrijk.

¹ Een vergelijkbare analyse van de relatie tussen beoordelingen van overheidsprestaties op legitimiteit leert ons dat, hoewel de meeste criteria ook samenhangen met legitimiteit, de sterkte van de effecten een stuk zwakker is, de richting soms anders dan verwacht en de verklaringskracht van het model een stuk minder (zie tabel B10.1 in de bijlage). Dit sluit aan bij de verwachting zoals beschreven in kader 5.3.

² Dit geldt ook als we controleren voor de verschillen in vertrouwen tussen opleidings- en inkomensgroepen die we in eerdere hoofdstukken al constateerden.

Tabel 10.1 Relatie tussen algemene oordelen over regering en vertrouwen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in regressiecoëfficiënten)^a

responsiviteit	
weten wat er leeft	0,07*
procedurele rechtvaardigheid	
zorgvuldige belangenafweging	0,20*
open over fouten	-0,06
geen eigenbelang	0,00
gelijke behandeling	-0,05
deskundigheid	0,20*
beloftes nakomen	0,10*
behaalde resultaten	
kosten en voordelen eerlijk verdelen	0,08*
problemen succesvol aanpakken	0,08*
controlevariabelen	
<i>opleiding bo, vmbo (ref.)</i>	
havo, vwo, mbo	0,08
hbo, wo	0,39*
<i>inkomen 1^e kwintiel (ref.)</i>	
2 ^e kwintiel	-0,01
3 ^e kwintiel	-0,04
4 ^e kwintiel	0,05
5 ^e kwintiel	0,09
<i>man (ref.)</i>	
vrouw	0,05
<i>leeftijd 18-24 jaar (ref.)</i>	
25-34 jaar	-0,21
35-44 jaar	-0,39
45-54 jaar	-0,40
55-64 jaar	-0,24
≥ 65 jaar	-0,18
n	2503
R-squared	0,42

* = $p < 0,05$.

a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1-10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft?'

Bron: SCP (SCO'23)

Deze bevindingen bevestigen de conclusies van de vorige SCO-editie (Van Noije et al. 2023). Daaruit bleek ook dat evaluaties van responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en probleemoplossing allemaal van invloed zijn op het politieke vertrouwen, en dat het functioneren in alle drie de fasen van het politieke en beleidsproces dus aandacht vraagt.

10.2.1 Negatievere oordelen verklaring voor het lagere vertrouwen van mensen met minder hulpbronnen

Komt het lagere vertrouwen van groepen met minder hulpbronnen voort uit een negatievere beoordeling van het functioneren van de regering? Ten eerste weten we dat er grote verschillen in politiek vertrouwen zijn tussen opleidings- en inkomensgroepen, zoals we al in hoofdstuk 5 lieten zien. Ten tweede weten we dat de oordelen over het functioneren van de regering sterk verschillen tussen deze groepen (zie tabel 10.2). Ten derde constateerden we in de vorige paragraaf dat sommige van deze oordelen van aanzienlijk belang zijn voor het vertrouwen in de regering (tabel 10.1).

Wat leren we hieruit voor de verschillen in politiek vertrouwen tussen opleidings- en inkomensgroepen? Oordelen over de responsiviteit, de zorgvuldige belangenafweging, de deskundigheid, de betrouwbaarheid, de eerlijke verdeling van kosten en voordelen en de succesvolle probleemaanpak van de regering zijn van belang voor het politieke vertrouwen (tabel 10.1). Mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding en mensen met een laag inkomen beoordelen deze criteria negatiever (tabel 10.2).³ Dit kan het lagere vertrouwen van deze groepen deels verklaren.⁴

Tabel 10.2 Oordelen over regeringsfunctioneren naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in gemiddelden)^a

	responsiviteit				procedurele rechtvaardigheid			behaalde resultaten	
	weet wat er leeft	weegt belangen zorgvuldig af	is open over fouten	geen eigen-belang of vriendjes-politiek	behandelt iedereen gelijk	is deskundig	komt beloftes na	verdeelt kosten en voordelen eerlijk	pakt problemen succesvol aan
allen	4,78	4,80	3,93	4,51	4,64	5,08	4,25	4,33	4,11
opleiding									
bo, vmbo	4,35	4,50	3,82	4,50	4,26	4,66	3,98	4,12	3,91
havo, vwo, mbo	4,68	4,72	3,90	4,38	4,58	5,03	4,12	4,23	4,02
hbo, wo	5,25	5,14	4,06	4,70	5,01	5,47	4,64	4,63	4,36
inkomen									
1 ^e kwintiel	4,51	4,49	3,77	4,18	4,27	4,88	4,03	4,12	3,84
2 ^e kwintiel	4,69	4,67	4,04	4,50	4,60	4,99	4,16	4,13	4,04
3 ^e kwintiel	4,79	4,88	3,92	4,65	4,59	5,17	4,29	4,45	4,09
4 ^e kwintiel	4,83	4,76	3,80	4,53	4,71	5,08	4,20	4,27	4,09
5 ^e kwintiel	5,22	5,22	4,15	4,76	5,09	5,41	4,58	4,70	4,37

a De vetgedrukte scores zijn statistisch significant ($p < 0,05$) hoger of lager dan andere groep(en) binnen een bepaald achtergrondkenmerk.

Bron: SCP (SCO'23)

10.2.2 Algemene oordelen van vergelijkbaar belang voor het vertrouwen van verschillende groepen

In algemene zin kan het lagere vertrouwen van mensen met alleen basis- of vmbo-onderwijs en mensen met een laag inkomen verklaard worden uit het feit dat zij het functioneren van de regering negatiever beoordelen. Een interessante vraag is of oordelen over specifieke aspecten van het functioneren van de overheid bij hen zwaarder van invloed zijn op vertrouwen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het politieke vertrouwen van lagere inkomensgroepen gevoeliger is voor het nakomen

³ De oordelen wijken af van de oordelen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 5 door een verschil in dataverzameling. De patronen van verschillen komen sterk overeen.

⁴ Er blijft een significant verschil bestaan in vertrouwen tussen mensen met een hbo- of wo-diploma enerzijds en mensen met alleen basisonderwijs of en vmbo-diploma anderzijds. Dat wijst erop dat de verschillen in hun oordeel over de regering dit verschil in vertrouwen niet volledig kunnen verklaren. Maar wel voor een aanzienlijk deel: het verschil tussen mensen met alleen basis- of vmbo-onderwijs en mensen met hbo- of wo-onderwijs halveert ruimschoots na toevoeging van de oordelen over de regering. De inkomensverschillen verdwijnen volledig met deze toevoeging.

van beloftes door de regering dan het vertrouwen van hogere inkomensgroepen, ook als alle inkomensgroepen dit criterium even negatief zouden beoordelen.

Analyses waarin we de effecten van de beoordelingscriteria op politiek vertrouwen voor afzonderlijke groepen toetsten, geven geen aanleiding om te denken dat de beoordelingscriteria meer of minder zwaarwegend zijn voor het vertrouwen van groepen met meer of minder hulpbronnen (zie tabellen B10.2a en B10.2b in de bijlage, te raadplegen via www.scp.nl bij dit rapport).⁵ Dat betekent dat de verklaring voor het lagere vertrouwen van mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma en een lager inkomen is dat deze groepen het functioneren van de regering op de meeste criteria negatiever beoordelen dan de andere groepen.

Een globale bevestiging van de bevinding dat alle groepen in de samenleving alle onderdelen van het functioneren van de regering belangrijk vinden, vinden we als we mensen direct vragen om aan te geven welke criteria zij het belangrijkste vinden voor hun ideale regering. Hoewel er kleine verschillen zijn tussen groepen, hechten alle groepen veel waarde aan alle criteria en zijn er bij de top 3 meest belangrijke criteria en de top 3 minst belangrijke criteria grote gelijkenissen tussen de groepen (zie kader 10.1 en bijlage B10.3a).

Kader 10.1 Alle groepen vinden criteria van goed overheidsfunctioneren erg belangrijk

De beoordelingscriteria van overheidsfunctioneren die wij in ons onderzoek aanhouden, zijn afgeleid van de literatuur over legitimiteit, vertrouwen en *good governance*. De verschillende, maar in de kern vergelijkbare, opsommingen van kwaliteitscriteria voor goed bestuur bieden de overheid houvast om haar functioneren feitelijk te verbeteren, en daarmee naar verwachting ook het vertrouwen van burgers te winnen.

Belang van alle criteria groot voor iedereen, kleine verschillen tussen groepen

Welk belang hechten burgers aan deze criteria? Om dat te onderzoeken, hebben we mensen gevraagd om voor elk van de criteria aan te geven hoe belangrijk zij die eigenschap vinden voor hun ideale regering. Een ruime meerderheid van de Nederlanders zegt elk van de criteria belangrijk te vinden. Er zijn kleine verschillen tussen de criteria. Zo vindt 79% het eerlijk verdelen van de kosten en voordelen van besluiten belangrijk en 88% vindt openheid over fouten belangrijk. Slechts zo'n 5% geeft aan de criteria onbelangrijk te vinden (zie bijlage B10.3a voor een volledig overzicht).

Terwijl alle opleidingsgroepen hoge waarde toekennen aan deze criteria, kennen mensen met een hbo- of wo-opleiding er gemiddeld een iets hoger belang aan toe dan andere groepen, met uitzondering van het eerlijk verdelen van kosten en voordelen (zie tabel 10.3). Mensen met alleen basis- of vmbo-onderwijs kennen aan al die aspecten juist een iets lager belang toe, hoewel ook zij alle criteria gemiddeld erg belangrijk vinden. We vinden geen verschillen tussen inkomensgroepen.

Het absolute belang van criteria verschilt dus enigszins tussen groepen. Maar het relatieve belang dat aan criteria wordt gehecht, verschilt maar weinig. Zowel de top 3 als de bodem 3 zijn voor de twee genoemde opleidingsgroepen gelijk (zie bijlage B10.3a). Het meest belangrijk voor beide groepen is dat de regering geen besluiten neemt uit eigenbelang en niet aan vriendjespolitiek doet, samen met deskundigheid en openheid over fouten. Het minst belangrijk voor beide is de eerlijke verdeling van kosten en voordelen samen met de zorgvuldige afweging van de belangen van verschillende groepen burgers en de gelijke behandeling van iedereen.

⁵ In deze tabellen vinden we geen interactie-effect tussen opleiding en inkomen enerzijds en de oordelen over de regering anderzijds op vertrouwen. Dit betekent dat de mate waarin deze oordelen samenhangen met vertrouwen vergelijkbaar is voor de verschillende opleidings- en inkomensgroepen.

Tabel 10.3 Belang van criteria voor goed overheidsfunctioneren naar opleiding en inkomen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in gemiddelden)^a

	responsiviteit		procedurele rechtvaardigheid				behaalde resultaten		
	weet wat er leeft	weegt belangen zorgvuldig af	is open over fouten	geen eigen- belang of vriendjes- politiek	behandelt iedereen gelijk	is deskundig	komt beloftes na	verdeelt kosten en voordelen eerlijk	pakt problemen succesvol aan
allen	8,32	8,10	8,44	8,57	8,09	8,49	8,30	7,89	8,36
opleiding									
bo, vmbo	7,96	7,75	8,17	8,19	7,75	8,09	8,05	7,73	8,05
havo, vwo, mbo	8,39	8,08	8,47	8,58	8,04	8,50	8,34	7,97	8,38
hbo, wo	8,50	8,38	8,61	8,83	8,41	8,78	8,45	7,91	8,56
inkomen									
1 ^e kwintiel	8,34	8,09	8,49	8,58	8,18	8,43	8,26	8,05	8,36
2 ^e kwintiel	8,24	8,07	8,50	8,48	8,12	8,47	8,27	7,98	8,27
3 ^e kwintiel	8,44	8,23	8,59	8,66	8,05	8,65	8,45	8,03	8,50
4 ^e kwintiel	8,35	7,98	8,40	8,55	8,09	8,49	8,39	7,81	8,35
5 ^e kwintiel	8,30	8,18	8,42	8,66	8,17	8,50	8,20	7,73	8,42

a De vetgedrukte scores zijn statistisch significant ($p < 0,05$) hoger of lager dan (een) andere groep(en) binnen een bepaald achtergrondkenmerk.

Bron: SCP (SCO'23)

10.3 Ook oordelen over beleidsspecifiek functioneren belangrijk voor politiek vertrouwen

Zijn oordelen over specifiek beleid van de regering van belang voor het politieke vertrouwen, en welke zijn dan het meest zwaarwegend? Tot nu keken we naar oordelen over de algemene responsiviteit, de rechtvaardigheid en de behaalde resultaten van de regering, en hun substantiële invloed op het vertrouwen van groepen. Het is goed mogelijk dat mensen hun overkoepelende oordelen over het functioneren van de regering mede baseren op percepties van overheidsoptreden op concrete beleidsterreinen. Het zijn meestal concrete vraagstukken die in de media worden uitgelicht of waarop mensen de overheid in hun eigen leven tegenkomen, en waarvan zij zich dus een beeld kunnen vormen. Oordelen over het functioneren van de regering op het ene beleidsterrein kunnen heel anders uitpakken dan op het andere beleidsterrein, mede afhankelijk van het belang van, de betrokkenheid bij, opvattingen en kennis over het beleidsterrein onder mensen. En dit kan eveneens afwijken van het overkoepelende oordeel, waardoor ook de verklaringen voor groepsverschillen in politiek vertrouwen op een specifiek terrein anders kunnen zijn.

We stellen daarom nogmaals de vraag naar de meest zwaarwegende beoordelingscriteria voor het vertrouwen, de mate waarin groepen met meer en minder hulpbronnen deze criteria verschillend beoordelen en de mate waarin het gewicht van deze oordelen voor hun vertrouwen verschilt. Dat doen we nu voor twee specifieke beleidsdossiers: klimaat, en asiel en migratie. Dit zijn twee beleidsdossiers waarin er grote verschillen van opvatting bestaan tussen opleidingsgroepen en in mindere mate ook inkomensgroepen, en waarover het publieke debat gekenmerkt wordt door grote politieke tegenstellingen. Bij asiel en migratie leggen we in dit hoofdstuk de focus op asielbeleid. Als beleidsspecifieke oordelen ertoe doen voor politiek vertrouwen en groepsverschillen daarin, verwachten we dat in deze dossiers te kunnen vinden.

Om allereerst te zien of beleidsspecifieke oordelen over de regering er überhaupt toe doen voor politiek vertrouwen, en welke dan het meest zwaarwegend zijn, analyseren we het effect van deze oordelen in samenhang en gecontroleerd voor achtergrondkenmerken. Zo kunnen we het belang van deze oordelen voor vertrouwen onderling vergelijken. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 10.4.

Tabel 10.4 Samenhang tussen beleidsspecifieke oordelen over functioneren van de regering en politiek vertrouwen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in regressiecoëfficiënten)

	klimaat	asiel
responsiviteit ^a	0,53*	0,34*
procedurele rechtvaardigheid ^b	0,62*	0,56*
behaalde resultaten ^c	0,41*	0,38*
controlevariabelen		
<i>opleiding bo, vmbo (ref.)</i>		
havo, vwo, mbo	0,23*	0,17
hbo, wo	0,63*	0,44*
<i>inkomen 1^e kwintiel (ref.)</i>		
2 ^e kwintiel	-0,12	0,09
3 ^e kwintiel	-0,03	0,21
4 ^e kwintiel	0,00	0,28
5 ^e kwintiel	0,12	0,37*
<i>man (ref.)</i>		
vrouw	-0,03	0,00
<i>leeftijd 18-24 jaar (ref.)</i>		
25-34 jaar	-0,33	-0,34
35-44 jaar	-0,30	-0,37
45-54 jaar	-0,26	-0,19
55-64 jaar	-0,21	-0,09
≥ 65 jaar	-0,05	0,11
n	2551	2580
R-squared	0,33	0,25

* = $p < 0,05$.

a Vraagstelling: 'Bij het maken van het *klimaatbeleid/asielbeleid* luistert de regering naar de wensen van burgers.' De antwoorden lopen van 1 'helemaal eens' tot 5 'helemaal oneens' en zijn omgedraaid in deze analyses. De antwoordcategorie 'geen antwoord' is niet meegenomen.

b Vraagstelling: 'In het *klimaatbeleid/asielbeleid* weegt de regering de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig af.' De antwoorden lopen van 1 'helemaal eens' tot 5 'helemaal oneens' en zijn omgedraaid in deze analyses. De antwoordcategorie 'geen antwoord' is niet meegenomen.

c Vraagstelling: 'Ik ben tevreden over wat de regering bereikt met haar *klimaatbeleid/asielbeleid*.' De antwoorden lopen van 1 'helemaal eens' tot 5 'helemaal oneens' en zijn omgedraaid in deze analyses. De antwoordcategorie 'geen antwoord' is niet meegenomen.

Bron: SCP (SCO'23)

Oordelen over de responsiviteit, de procedurele rechtvaardigheid⁶ en de behaalde resultaten van zowel het klimaatbeleid als het asielbeleid van de regering dragen allemaal bij, net als de overkoepelende oordelen (tabel 10.1), aan het vertrouwen in de regering.⁷ Mensen die het beleid van de regering op een van deze criteria positiever beoordelen, hebben meer politiek vertrouwen. Van de drie onderzochte criteria blijkt het oordeel over een zorgvuldige belangenafweging, een criterium van procedurele rechtvaardigheid, het meeste gewicht in de schaal te leggen in beide beleidsdossiers. Dit sluit aan bij de bevinding in paragraaf 10.2, waarin ook het algemene oordeel over de zorgvuldigheid van de belangenafweging door de regering een van de meest zwaarwegende bleek.

Kader 10.2 Oordelen over beleidsspecifiek functioneren hangen af van eigen standpunt

Hoe mensen oordelen over het functioneren van de regering in een bepaald beleidsdossier, hangt naar verwachting sterk samen met hun eigen standpunten over dat beleidsvraagstuk. Naarmate mensen sterker het idee hebben dat hun standpunten overeenstemmen met de koers die over het vraagstuk wordt gevaren, oordelen zij waarschijnlijk positiever over het functioneren van de regering in dat beleidsdossier. We verwachten dat dit in ieder geval geldt voor oordelen over de responsiviteit en de behaalde resultaten van het regeringsbeleid, omdat deze criteria gaan over het primaire nut en de noodzaak van beleid volgens burgers. De ervaren responsiviteit gaat over de mate waarin de regering zich met haar beleid richt op de problemen die er voor burgers toe doen en waarvoor zij een oplossing noodzakelijk vinden; de regering dient geen tijd en geld te verspillen aan triviale zaken. De ervaren resultaten gaan over de mate waarin burgers zien dat het beleid van de regering bijdraagt aan het oplossen van het probleem, en dus nut heeft.

Voor het oordeel over de procedurele rechtvaardigheid van beleid verwachten we een minder eenduidige relatie met het eigen beleidsstandpunt van mensen. In een ideale wereld zouden oordelen over een zorgvuldige toepassing van procedures en een correcte bejegening immers los moeten staan van de wenselijkheid van uitkomsten. Deze oordelen worden vaak verondersteld juist verzachtend te werken als beleidsuitkomsten onwillekeurig zijn (bv. Habermas 1975; Scharpf 2006; Tyler 2003). In de praktijk zullen mensen uitkomsten en werkwijze echter niet zo strikt van elkaar scheiden. Er zijn aanwijzingen dat mensen die het niet eens zijn met een genomen besluit (*policy losers*), met terugwerkende kracht ook het proces van besluitvorming negatiever beoordelen dan mensen die wel een gewenst besluit kregen (*policy winners*) (Esaiasson et al. 2017). Het kan ook zijn dat mensen tekortkomingen in het proces als oorzaak zien van de teleurstellende uitkomsten. Hierdoor kunnen ook oordelen over procedurele rechtvaardigheid toch sterker samenhangen met het eigen beleidsstandpunt dan idealiter verwacht mag worden.

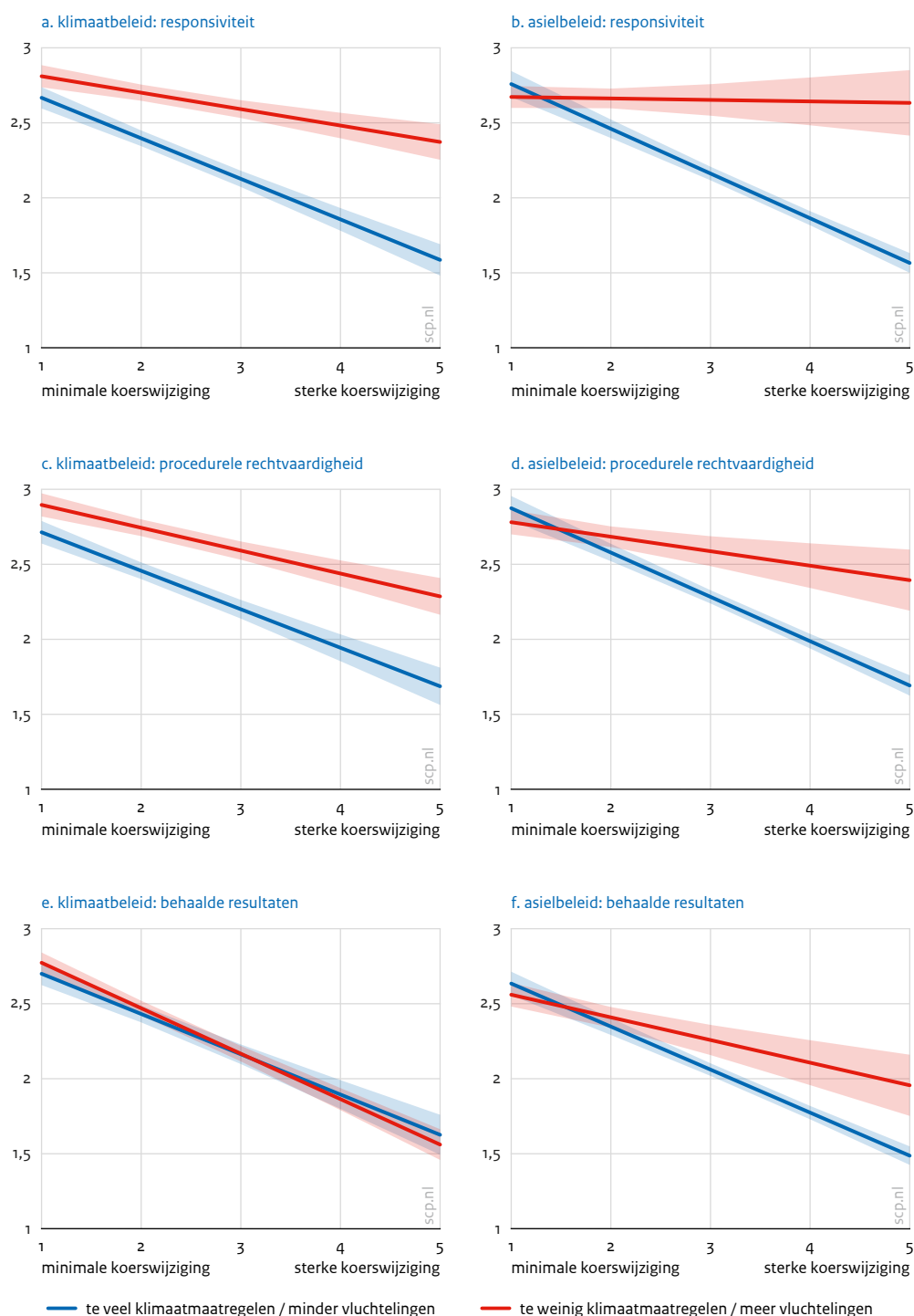
Om het beleidsstandpunt van mensen vast te stellen, hebben we hun gevraagd of a) de regering te weinig of te veel doet om klimaatverandering tegen te gaan, en b) Nederland meer of minder vluchtelingen moet opvangen dan het nu doet. We verwachten dat naarmate mensen sterker vinden dat de actuele koers gewijzigd zou moeten worden (dus dat er meer óf minder gedaan zou moeten worden), ze de regering slechter beoordelen op haar responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en behaalde resultaten. Voor deze verwachting vinden we steun in de analyse. Naarmate mensen een sterkere koerswijziging willen op klimaat en asiel, beoordelen ze het functioneren van de regering ook negatiever op zowel de responsiviteit, als de procedurele rechtvaardigheid, als de behaalde resultaten (zie bijlage B10.6 voor alle resultaten).

Niet alleen *de mate* waarin mensen een koerswijziging willen zien, hangt samen met hun oordelen over het functioneren van de regering op klimaat en asiel. Ook *de richting* waarin ze de koers gewijzigd willen zien, blijkt ertoe te doen (zie figuur 10.2).

⁶ Procedurele rechtvaardigheid is een verzamelterm voor uiteenlopende criteria voor een zorgvuldige, rechtvaardige en rechtmatige werkwijze in besluit- en beleidsvorming (zie hoofdstuk 5). Vanwege beperkte data kunnen we binnen de specifieke beleidsdossiers slechts gebruikmaken van een enkel criterium van procedurele rechtvaardigheid: de mate waarin belangen van alle burgers zorgvuldig worden afgewogen. Van de algemene criteria van procedurele rechtvaardigheid, is dit criterium bij uitstek van belang voor politiek vertrouwen (zie tabel 10.1).

⁷ De effecten van de beleidsspecifieke oordelen zouden kunnen worden beïnvloed door de algemene oordelen over het functioneren van de overheid. We hebben de analyses daarom voor deze mogelijke effecten gecontroleerd (bijlage B10.3b). De effecten van beleidsspecifieke oordelen blijven overeind. De algemene oordelen over het functioneren komen vermoedelijk deels voort uit (een stapeling van) de beleidsspecifieke oordelen. Daarom verwachten we dat het model waarbij niet voor algemene oordelen wordt gecontroleerd, een betere inschatting geeft van het werkelijke effect van de beleidsspecifieke oordelen.

Figuur 10.2 Samenhang tussen mate van gewenste koerswijziging en oordelen over functioneren, naar richting van gewenste koerswijziging op klimaat en asiel, 2023 (in antwoordscores)^a



a Leeswijzer: de lijnen geven de samenhang weer tussen de oordelen over het functioneren van de overheid (op de y-as) en de mate waarin mensen vinden dat de actuele beleidskoers anders moet (op de x-as), uitgesplitst naar de richting waarin ze de koers gewijzigd willen zien. Figuur 10.2a laat zien dat naarmate mensen sterker van mening zijn dat er een andere koers op het gebied van klimaat gevaren moet worden, ze de responsiviteit van het klimaatbeleid van de regering negatiever beoordelen. De blauwe versus rode lijnen in deze figuur laten daarnaast zien dat dit negatieve effect sterker is voor mensen die vinden dat Nederland te veel doet om klimaatverandering tegen te gaan (blauwe lijn), dan voor mensen die vinden dat er te weinig wordt gedaan (rode lijn). De lichtblauwe en lichtrode gebieden rond de lijnen geven de onzekerheidsmarge weer.

Bron: SCP (SCO'23)

De eigen standpunten hangen sterker samen met oordelen over het functioneren van de regering op het gebied van klimaat en asiel voor mensen die vinden dat de regering *te veel* doet om klimaatverandering tegen te gaan en voor mensen die vinden dat Nederland *minder* vluchtelingen zou moeten opvangen dan het nu doet. Deze groepen zijn weergegeven met blauwe lijnen in figuur 10.2 (klimaat links, asiel rechts).

De samenhang tussen de eigen standpunten van mensen en hun oordelen over de regering is dus eveneens aanwezig, maar zwakker voor mensen die meer maatregelen willen tegen klimaatverandering en meer vluchtelingen willen opvangen (rode lijnen in figuur 10.2). Dit geldt voor alle beoordelingscriteria, met uitzondering van oordelen over de behaalde resultaten door het klimaatbeleid van de regering. Dat oordeel wordt negatiever naarmate mensen een koerswijziging willen, ongeacht de richting van deze koerswijziging.

Dit betekent dat de mate waarin een gewenste koerswijziging op het gebied van klimaat en migratie een verklaring biedt voor oordelen over de responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en de behaalde resultaten van de regering, afhangt van de politiek-ideologische richting waarin mensen de koers gewijzigd willen zien. Deze politiek-ideologische beleidsvoorkeuren blijken niet samen te hangen met inkomen, maar wel sterk met opleiding: mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma vinden vaker dat er minder gedaan moet worden tegen klimaatverandering en er minder vluchtelingen opgenomen moeten worden dan mensen met een hbo- of wo-opleiding. Het eigen standpunt van deze groep mensen weegt dus extra zwaar mee in hun oordelen over het regeringsbeleid in deze dossiers.

10.3.1 Beleidsspecifieke oordelen van belang voor groepsverschillen in vertrouwen

Komt het lagere vertrouwen van groepen met minder hulpbronnen voort uit negatievere oordelen over het regeringsbeleid op klimaat en asiel? Is het zo dat mensen met alleen basis- of vmbo-onderwijs en mensen met een lager inkomen negatiever oordelen over het klimaat- en asielbeleid van de regering? Dat is zeker het geval: beide groepen oordelen negatiever over bijna alle onderzochte criteria van het regeringsbeleid. Het wisselt enigszins tussen de twee beleidsdossiers welke criteria door wie negatiever worden beoordeeld. Het feit dat deze beleidsspecifieke oordelen negatiever zijn voor mensen met alleen basis- of vmbo-onderwijs en mensen in de laagste inkomensgroepen, biedt dus inderdaad een verklaring voor hun lagere vertrouwen.⁸

10.3.2 Beleidsspecifieke oordelen soms zwaarder voor vertrouwen van mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding

Kan het lagere vertrouwen van groepen met minder hulpbronnen ook worden verklaard doordat bepaalde negatieve oordelen over specifiek regeringsbeleid zwaarder meewegen in hun vertrouwen? We vonden zoals eerder besproken geen bewijs dat bepaalde oordelen zwaarder wegen waar het ging om overheidsfunctioneren in het algemeen, maar klimaat en asiel zijn beide gepolariseerde onderwerpen in de samenleving. Stel dat mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma zwaarder tillen aan het feit dat de regering er maar niet in slaagt om met een goede oplossing voor overvolle asielzoekerscentra te komen. Dan zou een negatief oordeel hierover het vertrouwen van deze groep sterker doen afnemen dan dat van andere opleidingsgroepen, ook als alle opleidingsgroepen hierover even negatief zouden oordelen.

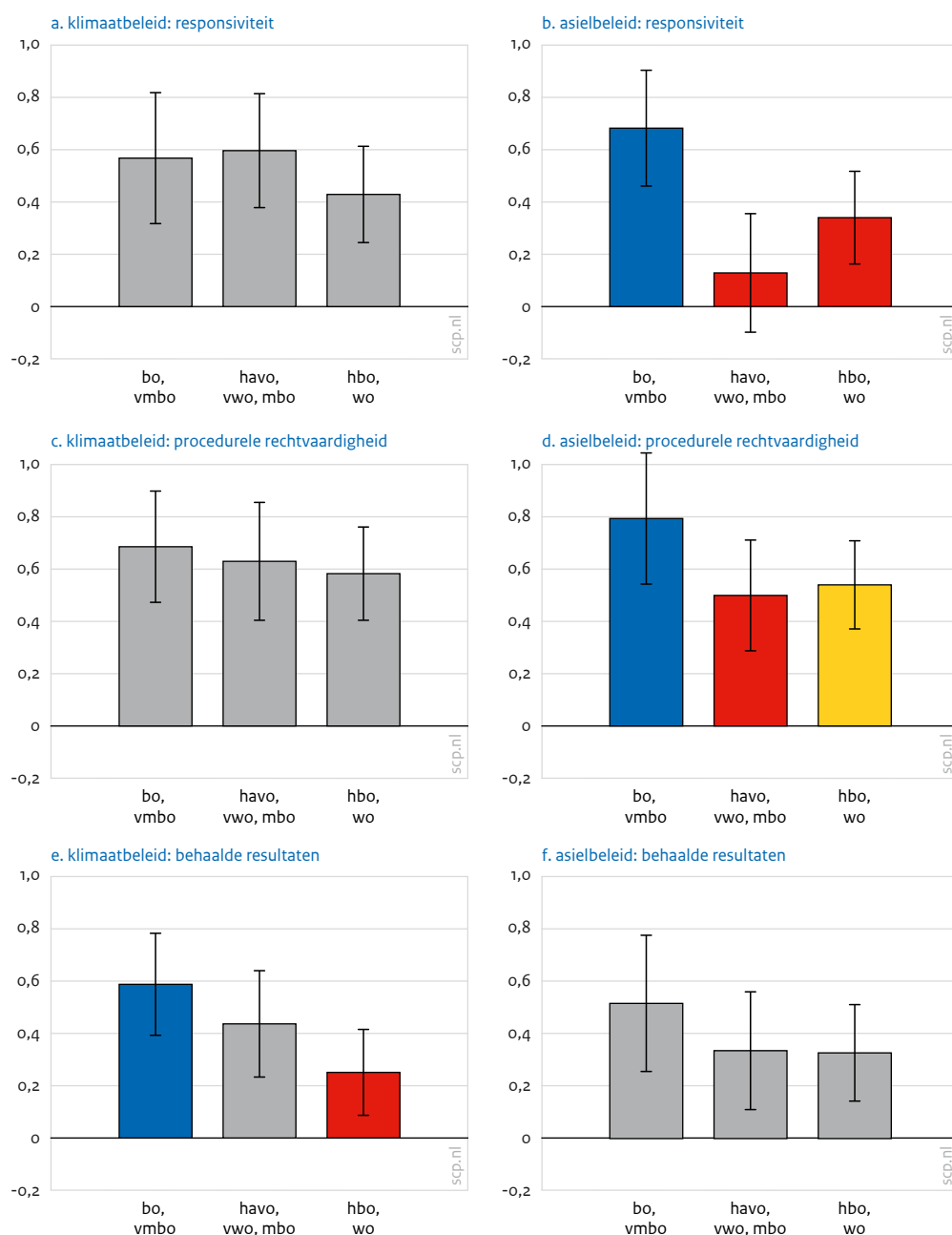
Analyses waarin we de effecten van de beleidsspecifieke oordelen op politiek vertrouwen voor afzonderlijke groepen toetsten, laten zien dat sommige van deze oordelen inderdaad in verschillende mate doorwegen in het vertrouwen van met name verschillende opleidingsgroepen. Deze verschillen in effecten zijn gevisualiseerd in figuur 10.3. Voor het vertrouwen van mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma maken hun oordelen over de resultaten die de regering met haar klimaatbeleid boekt een groter verschil dan voor het vertrouwen van hbo'ers en wo'ers (figuur 10.3e). Zo ook voor hun oordelen over de mate waarin het asielbeleid responsief is en blijkt geeft van een zorgvuldige belangenafweging (figuren 10.3b en d).⁹ Voor lage inkomensgroepen blijken de behaalde resultaten van het asielbeleid zwaarder te wegen dan voor hogere inkomensgroepen (niet in figuur, zie bijlage B10.5b).

Kortom, mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma en mensen met een laag inkomen oordelen niet alleen negatiever over het functioneren van de regering op asiel- en klimaatbeleid. Ook doen sommige van deze negatief beoordeelde criteria extra sterk afbreuk aan hun vertrouwen, vergeleken met dat van andere groepen.

⁸ In tabel 10.4 is te zien dat er voor beide beleidsdossiers flinke opleidingseffecten op vertrouwen zijn, en voor asiel ook een inkomenseffect, ondanks controle voor de beleidsspecifieke oordelen. Deze opleidingseffecten (hbo/wo vs. alleen basis-onderwijs/vmbo) zijn echter wel sterk verzwakt door toevoeging van de beleidsspecifieke oordelen: met ongeveer een kwart op klimaat en ongeveer de helft op asiel. Dat betekent dat vertrouwensverschillen tussen groepen deels door verschillen in hun beleidsspecifieke oordelen worden verklaard.

⁹ Voor procedurele rechtvaardigheid is het verschil met de hbo- en wo-groep enkel significant bij $p < 0,10$.

Figuur 10.3 Marginale effecten van verschillende oordelen over regeringsbeleid op politiek vertrouwen uitgesplitst voor verschillende groepen, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in effectgroottes met 95%-betrouwbaarheidsinterval)^{a,b,c}



a Leeswijzer: de staven geven de effecten van de oordelen over het klimaatbeleid en asielbeleid op politiek vertrouwen weer. Figuur 10.3e laat bijvoorbeeld zien dat het effect van het oordeel over de behaalde resultaten door het klimaatbeleid sterker is op het vertrouwen van mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma (blauwe staaf) dan op het vertrouwen van mensen met een hbo- of wo-diploma (rode staaf). Het effect op het vertrouwen van mensen met een havo-, vwo- of mbo-diploma wijkt daar niet significant van af (grijze staaf). Het effect voor mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma is 0,59, wat inhoudt dat als de behaalde resultaten een punt beter worden beoordeeld (op een vijfpuntsschaal) het vertrouwen met 0,59 punt toeneemt (op een tienpuntsschaal).

b Rode effecten zijn significant zwakker dan de effecten van mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-opleiding (blauwe effecten). Gele effecten zijn significant zwakker bij $p < 0,10$. Grijze effecten verschillen niet significant van andere effecten.

c De onderliggende analyses zijn te vinden in tabel B10.5a in de bijlage.

Bron: SCP (SCO'23)

Om beter te begrijpen hoe het zou kunnen komen dat sommige oordelen over specifiek regeringsbeleid zwaarder zijn voor het vertrouwen van groepen met minder hulpbronnen, bekijken we ten slotte of deze bevinding te herleiden is tot hun standpunten op deze beleidsterreinen. Immers, in kader 10.2 stelden we vast dat deze standpunten samenhangen met oordelen over het regeringsbeleid: naarmate mensen sterker op het standpunt staan dat de beleidskoers gewijzigd moet worden, oordelen zij ook negatiever over het functioneren van de regering in dat beleidsdossier. Dat geldt het sterkst voor mensen die minder maatregelen tegen klimaat wensen en minder vluchtelingen wensen op te vangen. Het zijn vaker mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma die in beide dossiers op dit standpunt staan.

Mogelijk zorgen deze standpunten er ook voor dat sommige oordelen zwaarder doorwegen in het vertrouwen van deze groep. Het is aannemelijk dat het gewicht van negatieve oordelen over het functioneren van de overheid toeneemt, naarmate je het sowieso sterker oneens bent met de koers die wordt gevaren. Als je je beter in die koers kunt vinden, til je mogelijk minder zwaar aan dezelfde negatieve evaluaties. Deze verwachting leiden we af uit eerder onderzoek dat laat zien dat het verloop van het proces vooral verschil maakt als mensen het niet eens zijn met het genomen besluit (bv. Lind en Tyler 1988; Tyler 2003). Aanvullende analyses¹⁰ wijzen er echter niet op dat de klimaat- en asielstandpunten deze groepsverschillen kunnen verklaren: ook als we controleren voor de mate van en richting waarin mensen een koerswijziging wensen, verschilt de mate waarin de genoemde oordelen over het regeringsbeleid bijdragen aan vertrouwen nog altijd tussen opleidingsgroepen.

10.4 Tot slot: kansen voor meer vertrouwen én minder ongelijkheid

Het lage vertrouwen dat Nederlanders op dit moment in de regering hebben, hangt samen met negatieve oordelen over het functioneren van de regering. De responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en resultaten worden momenteel allemaal negatief beoordeeld. Dit geldt voor oordelen over het algemene functioneren van de regering, maar ook voor oordelen over haar functioneren op concrete beleidsterreinen, in dit geval klimaat- en asielbeleid. Dit biedt aanvullende ondersteuning voor de conclusie van de vorige SCO-editie (Van Noije et al. 2023): elke fase van het politieke en beleidsproces verdient aandacht om aanspraak te maken op politiek vertrouwen.

Een nieuwe bevinding van deze studie is dat het lagere politieke vertrouwen van groepen met minder hulpbronnen voor een belangrijk deel verklaard kan worden doordat zij in *nog* sterkere mate negatief oordelen over het functioneren van de regering dan groepen met meer hulpbronnen. Dat geldt voor nagenoeg alle afzonderlijke criteria van responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en behaalde resultaten. De algemene oordelen over deze criteria zijn van vergelijkbaar belang voor het vertrouwen van verschillende groepen, maar zijn voor mensen met alleen basis- en vmbo-onderwijs en de laagste inkomens nu eenmaal negatiever.

Deze verklaring geldt ook als we inzoomen op specifieke beleidsdossiers: mensen met alleen basis- of vmbo-onderwijs en de laagste inkomens oordelen negatiever over de responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en behaalde resultaten van het regeringsbeleid op klimaat en asiel, wat doorwerkt in hun vertrouwen. Interessant hierbij is dat het standpunt dat deze groepen relatief vaak op deze beleidsterreinen innemen – een voorkeur voor minder klimaatmaatregelen en minder opvang van asielzoekers – een verklaring biedt voor deze negatieve oordelen en daarmee voor hun lagere vertrouwen. Dat is voor deze groepen sterker het geval dan voor groepen die een koerswijziging in tegenovergestelde richting willen.

Anders dan voor de algemene oordelen zien we bij het klimaat- en asielbeleid echter dat de oordelen van mensen met minder hulpbronnen, die toch al negatiever zijn, soms ook nog eens zwaarder meewegen in hun vertrouwen. Daardoor doen ze voor deze groepen extra afbreuk aan het vertrouwen. Deze aanvullende verklaring voor hun lage vertrouwen wijst niet alleen op een risico, maar ook op een

¹⁰ Zie tabel B10.7 in de bijlage voor alle resultaten.

kans, omdat op deze aspecten van overheidsfunctioneren ook het meest te winnen valt. Het varieert tussen beleidsdossiers welke beoordelingscriteria zwaarder wegen voor deze groepen: de ene keer waren dat de ervaren responsiviteit en de ervaren zorgvuldigheid van de belangenafweging, en de andere keer de volgens mensen behaalde resultaten. Desalniettemin betaalt een investering daarin zich bij hen naar verwachting sneller uit in een verbetering van vertrouwen. De opbrengst is dan niet alleen een verbetering van de huidige sombere oordelen onder de brede bevolking, maar ook een afname van de ongelijkheid in politiek vertrouwen.

We lichten hiervoor een veelbelovende factor uit. De mate waarin de regering de belangen van verschillende groepen burgers zorgvuldig afweegt, komt consistent als een van de meest zwaarwegende beoordelingscriteria naar voren. We zagen dat al in de vorige SCO-publicatie, en ook nu blijkt zowel het algemene oordeel over een zorgvuldige belangenafweging als het oordeel daarover in concrete beleidsdossiers een van de meest doorslaggevende factoren voor vertrouwen. Dat wil niet zeggen dat de andere fasen van het politieke en beleidsproces geen aandacht vragen. Wel stapelen de aanwijzingen zich op dat een zorgvuldige belangenafweging in ieder geval een belangrijke rol speelt in het huidige vertrouwen van mensen. Een voorbeeld hiervan is het feit dat groepen met minder hulpbronnen hun standpunten de afgelopen jaren te weinig herkenden in het gevoerde beleid. Niet alleen hadden zij het gevoel dat hun belangen minder goed door de politiek werden behartigd (Giger 2009; Hakhverdian en Schakel 2017), hun standpunten wisten ook feitelijk minder goed tot de politiek en het uiteindelijke beleid door te dringen (Andeweg 2019; Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018; Schakel en Van der Pas 2020). Dat gaat in het bijzonder om mensen met sociaal-economisch linkse en cultureel conservatieve standpunten, standpunten die vaker worden gedeeld door mensen met alleen basis- of vmbo-onderwijs.

Toch lijkt een gebrek aan vertegenwoordiging van inhoudelijke standpunten niet het hele verhaal te vertellen. Zo blijkt uit onze analyse dat inhoudelijke standpunten over klimaat en asiel niet kunnen verklaren waarom sommige beoordelingscriteria op deze dossiers zwaarwegender zijn voor het vertrouwen van groepen met minder hulpbronnen. Een betere vertegenwoordiging van deze standpunten in het beleid zal deze verschillen dan ook niet helemaal doen verdwijnen. Onderzoek heeft gewezen op het belang van de culturele afstand die mensen tot de politiek ervaren (Noordzij et al. 2021). Deze culturele afstand zou een betere verklaring zijn voor de opleidingsverschillen in vertrouwen dan traditionele verklaringen, zoals de politieke kennis die mensen hebben of hun economische positie. Op basis daarvan concluderen we dat *naast* het verkleinen van de inhoudelijke ongelijkheid in vertegenwoordiging, het van belang is dat politiek en beleid ook de leefwerelden van deze groepen in de samenleving meer erkennen en weten aan te spreken.

Het volgende kabinet staat voor de taak om hieraan tegemoet te komen, zonder de belangen van andere groepen vervolgens te miskennen. Hoe dan ook is goed overheidsfunctioneren geen snelle remedie of zelfs garantie voor meer vertrouwen. Vertrouwen wordt gevoed door ervaringen, percepties en gevoelens. Wat de overheid objectief tot stand weet te brengen hoeft niet altijd, en zeker niet op korte termijn, tot de beleving van burgers door te dringen. Maar zelfs al zouden structurele verbeteringen zich niet onmiddellijk in vertrouwen uitbetalen, dan nog hebben ze waarde op zichzelf. Goed overheidsfunctioneren is een randvoorwaarde om aanspraak te kunnen of zelfs te mogen maken op vertrouwen.

Literatuur

- Andeweg, R.B. (2019). *De Staten-Generaal Vertegenwoordigen het Gehele Nederlandse Volk. Voordracht gehouden in de Algemene Vergadering van 18 mei 2019*. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen.
- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Esaiasson, P., G. Gilljam en M. Persson (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? In: *Comparative Political Studies*, jg. 50, nr. 6, p. 739-765.
- Giger, N., K. Kissau, G. Lutz en J. Rosset (2009). *Explaining the variance of subjective and substantive representation* (working paper gepresenteerd op de ECPR General Conference op 10 december 2009 in Potsdam).
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston (MA): Beacon Press.
- Hakhverdian, A. en W. Schakel (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (p. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023). *Democratie en vertrouwen*. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noordzij, K., W. de Koster en J. van der Waal (2021). "They don't know what it's like to be at the bottom": Exploring the role of perceived cultural distance in less-educated citizens' discontent with politicians. In: *The British Journal of Sociology*, jg. 72, nr. 3, p. 566-579.
- Schakel, W. en A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 441-465 (doi.org/10.1017/S1755773918000036).
- Schakel, W. en D. van der Pas (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. In: *European Journal of Political Research* jg. 60, nr. 1, p. 418-437 (doi.org/10.1111/1475-6765.12405).
- Scharpf, F.W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Wenen: Institute for Advanced Studies (Political Science Series 107).
- Tyler, T.R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.

Dit is een uitgave van:

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