

Een beroep op de burger

Een beroep op de burger

Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?

Sociaal en Cultureel Rapport 2012

Redactie:

Vic Veldheer
Jedid-Jah Jonker
Lonneke van Noije
Cok Vrooman

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, november 2012

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

Het scp verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het scp te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2012

scp-publicatie 2012-31

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: bureau StijlZorg, Utrecht

Omslagillustratie: © Ien van Laanen, Amsterdam

ISBN 978 90 377 0623 9

ISSN 0922 8772

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

De auteurs van scp-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	9
<i>Paul Schnabel</i>	
1 Responsabele burgers, regisserende overheid	11
<i>Cok Vrooman, Lonneke van Noije, Jedid-Jah Jonker en Vic Veldheer</i>	
1.1 Meer eigen verantwoordelijkheid als remedie	11
1.2 Opkomst van de verzorgingsstaat	13
1.3 Een nieuw verantwoordelijkheidsmodel in de maak?	15
1.4 Aspecten van verantwoordelijkheid	20
1.5 Oorzaken en gevolgen van meer private verantwoordelijkheid	24
1.6 Probleemstelling van dit rapport	27
Noten	30
Literatuur	30
2 Opvoeding van kinderen: wiens zorg?	32
<i>Freek Bucx en Sander Bot</i>	
2.1 De overheid en de opvoeding van kinderen	32
2.2 Ontwikkelingen in overheidsbeleid	33
2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen als prikkel	37
2.4 Opvattingen van de bevolking over verantwoordelijkheidsverdeling	40
2.5 Consequenties van beleid en maatregelen	43
2.6 Slotbeschouwing	45
Noten	47
Literatuur	47
3 Onderwijs en eigen verantwoordelijkheid	50
<i>Lex Herweijer en Monique Turkenburg</i>	
3.1 Naar meer eigen verantwoordelijkheid in het onderwijs?	50
3.2 Uitbreiding van de leerplicht	50
3.3 Ouders en school: verschuiving in verantwoordelijkheid	53
3.4 Meer eigen verantwoordelijkheid in het hoger onderwijs	61
3.5 Conclusie: naar een nieuw verantwoordelijkheidsmodel?	68
Noten	70
Literatuur	70
4 Kinderopvang	75
<i>Maroesjka Versantvoort, Wil Portegijs en Lisanne Jansen</i>	
4.1 Kinderopvang in verandering	75
4.2 Ontwikkeling in overheidsbeleid	75

4.3	Veranderde verantwoordelijkheid in perspectief van burgerschap	78
4.4	Nederlandse burger over verantwoordelijkheidsverdeling	79
4.5	Effecten van veranderingen in verantwoordelijkheidsverdeling	86
4.6	Vinger aan de pols: de rol van oudercommissies	87
4.7	Conclusies	91
	Noten	93
	Literatuur	93
5	Werken voor je geld <i>Patricia van Echtelt en Edith Josten</i>	95
5.1	Van inkomensbescherming naar re-integratie	95
5.2	Inzetbaarheid van werkenden	99
5.3	Opvattingen van de bevolking over wijzigingen in de sociale zekerheid	102
5.4	Mogelijke gevolgen van beleid	106
5.5	Slotbeschouwing	110
	Noten	111
	Literatuur	112
6	Nabestaandenpensioen en vervroegde uittreding <i>Arjan Soede en Stella Hoff</i>	116
6.1	Pensioen voor nabestaanden jonger dan 65 jaar	117
6.2	Veranderende leeftijden om te stoppen met werken	125
6.3	Conclusies	135
	Noten	138
	Literatuur	138
7	Zorg <i>Alice de Boer en Sjoerd Kooiker</i>	140
7.1	Drie thema's	140
7.2	Preventieve zorg: leefstijl	140
7.3	Curatieve zorg: de Zorgverzekeringswet	143
7.4	Langdurige zorg: de AWBZ	146
7.5	Slot	154
	Noten	157
	Literatuur	157
8	Zeggenschap en verantwoordelijkheid in de volkshuisvesting <i>Jeanet Kullberg</i>	161
8.1	Groei en bloei van de 'volkshuisvesting'	161
8.2	Koerswending in het woonbeleid	162
8.3	Meer zeggenschap over woonkwaliteit	165
8.4	Een eigen huis maakt burgers 'meer verantwoordelijk'	171
8.5	De burger moet meer zelf betalen	176

8.6	Na rechten ook plichten	181
	Noten	184
	Literatuur	185
9	Coproductie veiligheid	188
	<i>Lonneke van Noije</i>	
9.1	Onverzadigbare behoefte aan veiligheid	188
9.2	Eigen verantwoordelijkheid in het beleid	189
9.3	Een mix van burgerschapsvisies	196
9.4	Burgers voor veiligheid	197
9.5	Burgerparticipatie in de praktijk	202
9.6	Mogelijke gevolgen: waar gehakt wordt vallen spaanders	205
9.7	Veiligheid als coproductie volgens het script van de overheid	207
	Literatuur	210
10	Eigen verantwoordelijkheid in de inburgering	213
	<i>Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts</i>	
10.1	Naar meer eigen verantwoordelijkheid in het inburgeringsbeleid	213
10.2	Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid in Nederland	213
10.3	Waarom meer eigen verantwoordelijkheid in de inburgering?	218
10.4	Verwachte gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid in de inburgering	223
10.5	Conclusies	227
	Noten	229
	Literatuur	230
11	Cultuur tussen collectieve verantwoordelijkheid en consumentensoevereiniteit	231
	<i>Andries van den Broek</i>	
11.1	Cultuur: een collectieve verantwoordelijkheid?	231
11.2	De aftocht van de ceremoniemeester	232
11.3	Burgerschap en verantwoordelijkheid voor cultuur	234
11.4	Actuele partijpolitieke standpunten over cultuur en burgerschap	238
11.5	Burgers en hun verantwoordelijkheid voor cultuur	242
11.6	Cultuur tussen collectieve verantwoordelijkheid en consumentensoevereiniteit	248
	Literatuur	251
12	Verantwoordelijk voor de eigen buurt	254
	<i>Lotte Vermeij, Pepijn van Houwelingen en Joep de Hart</i>	
12.1	Burger en buurt vanuit overheidsperspectief	254
12.2	Beleid	256
12.3	Bewoners zelf	261

12.4	Discussie: meer eigen verantwoordelijkheid?	270
12.5	Slot	271
	Noten	272
	Literatuur	273
13	De publieke opinie over eigen verantwoordelijkheid <i>Josje den Ridder en Paul Dekker</i>	277
13.1	Europees en historisch perspectief	277
13.2	Verantwoordelijkheden van de overheid	284
13.3	Eigen verantwoordelijkheid in het algemeen	285
13.4	Eigen verantwoordelijkheid in het bijzonder	291
13.5	Verschillen in opvattingen	294
13.6	Slot: steun voor het principe, zorgen over de uitwerking	299
	Noten	300
	Literatuur	302
14	Verschuivende verantwoordelijkheden <i>Lonneke van Noije, Jedid-Jah Jonker, Vic Veldheer en Cok Vrooman</i>	303
14.1	Inleiding	303
14.2	Meer eigen verantwoordelijkheid in een nieuw model?	304
14.3	De visie op de burger	310
14.4	Wat willen en kunnen burgers?	312
14.5	Risico's voor de burger	315
14.6	De belofte van geregisseerde eigen verantwoordelijkheid	317
	Noten	320
	Literatuur	321
	Epiloog <i>Paul Schnabel</i>	323
	Bijlage bij hoofdstuk 3 (te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport)	
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	332

Voorwoord

De laatste jaren is in het overheidsbeleid steeds meer aandacht gekomen voor de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Aan de ene kant vindt de overheid dat zij zich wel wat kan terugtrekken uit de maatschappij, aan de andere kant vinden burgers soms dat de overheid hen te dicht op de huid zit. De overheid beroept zich op financiële redenen wanneer zij taken afstoot; de burger wil meer vrijheid om zijn eigen leven vorm te geven. Die groeiende aandacht voor meer eigen verantwoordelijkheid hield niet alleen verband met een andere kijk op de verzorgingsstaat, maar ook met de actieve rol die de politiek de burger toeschrijft in de bewaking van de vigerende normen en waarden in de maatschappij.

In deze twintigste editie van het *Sociaal en Cultureel Rapport* – de eerste editie verscheen in 1974 – wordt uitgebreid aandacht besteed aan de achtergronden en het ontstaan van deze groeiende eigen verantwoordelijkheid. In welke sectoren van de verzorgingsstaat is die toegenomen, wat betekent dit voor de omstandigheden waarin mensen leven, wat vinden de mensen zelf van meer eigen verantwoordelijkheid en sluiten die opvattingen aan bij de visie van de overheid? Deze en andere vragen komen uitgebreid aan bod.

In het eerste hoofdstuk staan de opzet en inhoud van het rapport beschreven, is de opkomst van meer eigen verantwoordelijkheid in historisch perspectief geplaatst, wordt het begrip eigen verantwoordelijkheid omschreven en wordt een nieuw verantwoordelijkheidsmodel gepostuleerd. Daarna analyseren we de ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid in diverse beleidssectoren: opvoeding, onderwijs, kinderopvang, werk en uitkering, nabestaanden- en vroegpensioenen, zorg, wonen, veiligheid, inburgering, cultuur en de buurt.

Op 29 oktober, bij de afronding van het Rapport verscheen het regeerakkoord *Bruggen slaan* van vvd en PvdA. Hoewel de tijd krap was, zijn waar mogelijk de belangrijkste beleidswijzigingen in de tekst verwerkt. Aan de publieke opinie over eigen verantwoordelijkheid is een apart hoofdstuk gewijd. In de slotbeschouwing stellen de auteurs vast in hoeverre er inderdaad sprake is van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

1 Responsabele burgers, regisserende overheid

Cok Vrooman, Lonneke van Noije, Jedid-Jah Jonker en Vic Veldheer

1.1 Meer eigen verantwoordelijkheid als remedie

In het publieke debat klinkt de laatste jaren steeds vaker de roep om eigen verantwoordelijkheid. Burgers beroepen zich hierop wanneer de overheid hen naar hun gevoel te veel op de huid zit. Zo vond het 'zeilmeisje' zich op veertienjarige leeftijd zelfstandig en verantwoordelijk genoeg om alleen de wereld rond te zeilen. Ondernemers willen verlichting van bureaucratische regels; daarom werd roken in kleine horecagelegenheden weer toegestaan op instigatie van hardnekkige gebruikers en voor hun omzet vrezende café-eigenaren. De overheid lijkt zelf vaak voorop te lopen in de promotie van eigen verantwoordelijkheid. Sinds de jaren zeventig wordt 'de burger' steeds vaker gezien als iemand met wie in de beleidsvorming serieus rekening moet worden gehouden door middel van inspraak en participatie. Via burgerparticipatie zou de legitimiteit van het beleid kunnen worden vergroot: het draagvlak zou groeien, de kloof tussen burger en overheid afnemen. Een belangrijkere rol voor de burger zou ook voor de hand liggen, zo was de veronderstelling, omdat diens vermogen om zelf verantwoordelijkheid te dragen in de loop der tijd groter is geworden. Burgers zijn beter opgeleid en mondiger, traditionele achterstandsgroepen (arbeiders, vrouwen) hebben zich geëmancipeerd en door de toegenomen welvaart zijn de Nederlandse consumenten sterke marktpartijen geworden – mede door de groei van het anderhalfverdienerschap en het eigenwoningbezit.

De wens tot meer eigen verantwoordelijkheid is inmiddels in vele vormen geconcretiseerd. We noemen enkele voorbeelden. Zelfregulering en toetsing achteraf worden steeds meer toegepast, zodat de burger en de ondernemer niet altijd meer hoeven te wachten op een vergunning. Met het persoonsgebonden budget (PGB) kunnen mensen met een verzorgingsprobleem zelf kiezen hoe ze dit oplossen; het succes van die regeling was, afgemeten aan de oplopende gebruikscijfers, zo groot dat het instrument inmiddels weer ter discussie staat. In het onderwijs is het de bedoeling dat de overheid minder bijdraagt in de kosten voor een masteropleiding. Op het terrein van veiligheid krijgt de burger meer ruimte om, binnen juridische grenzen, zelf met geweld in te grijpen, bijvoorbeeld bij het betrappen van een inbreker.

Hoewel het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid niet voor het eerst op de agenda staat, kreeg het in het achterliggende decennium wel meer betekenis. Dat hield allereerst verband met de voortgaande herstructurering van de verzorgingsstaat, die na de kredietcrisis en de aanhoudende europerekelen een nieuwe impuls kreeg, en die van politiek links tot rechts als vrijwel onvermijdelijk wordt beschouwd. In het oog springt ook de centrale rol van het begrip eigen verantwoordelijkheid in de argumentatie waarmee recente kabinetten hun beleid onderbouwen. De impliciete veronderstelling is dat er consensus bestaat over collectieve belangen en dominante normen en waarden, in dienst waarvan burgers hun eigen verantwoordelijkheid zouden moeten aanwenden. Meer eigen verantwoordelijkheid wordt zodoende vaak gepresenteerd als remedie voor

twee maatschappelijke vraagstukken tegelijk: de crisis van de verzorgingsstaat en de vervaging van normen en waarden, ook wel aangeduid als de burgerschapscrisis.

Doelstelling

Doordat zoveel verschillende beleidsinitiatieven het stempel eigen verantwoordelijkheid dragen, vanuit verschillende motieven en met verschillende doelen, ontstaat gemakkelijk de indruk van een panacee, maar is het zicht op het rendement van de ontwikkeling naar meer verantwoordelijkheid voor de burger tot dusver beperkt.

Met dit Sociaal en Cultureel Rapport (SCR) willen we dat zicht vergroten. We gaan na in hoeverre de eigen verantwoordelijkheid tot verschillende beleidssectoren is doorgedrongen, hoe dit maatschappelijk en ideologisch te verklaren valt en ten slotte, welke positieve en negatieve gevolgen te verwachten zijn voor de verzorgingsmaatschappij. Immers, naast pragmatische en ideologische voordelen voor het mobiliseren van burgers moet er ook oog zijn voor mogelijke valkuilen.

Eén daarvan is het draagvlak in de samenleving. Zo bleek uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven dat Nederlanders eigen verantwoordelijkheid als principe wel steunen, maar minder enthousiast zijn over concrete voorstellen. Zij vrezen dat deze verantwoordelijkheid bovenop hun vele andere taken komt en dat zwakkeren buiten de boot vallen. Bij voorzieningen in de buurt hechten zij bovendien aan een sturende overheid vanwege haar deskundigheid en het algemeen belang: 'Bij een goed bestuur zitten capabele mensen die dat naar behoren regelen. Ik moet er niet aan denken dat "de buurman met de grote bek" het wel "effe" gaat regelen' (Dekker en Den Ridder 2011).

Ook een toename van sociale ongelijkheid is een reëel risico. Sociaal en financieel kapitaal worden bij grotere eigen verantwoordelijkheid wellicht meer bepalend voor maatschappelijke kansen. Sommige burgers hebben meer ondersteuning nodig dan anderen om op basis van een veelheid aan complexe informatie tot eigen keuzes te komen.

Ondersteunt de overheid hen hierbij, dan leidt dit tot een nieuwe afhankelijkheid.

Kortom, willen en kunnen burgers deze verantwoordelijkheden dragen? Kan de overheid haar systeemverantwoordelijkheid nog wel nemen als ze steeds meer overlaat aan anderen? Albert Jan Kruijer noemt het in *De Groene Amsterdammer* (15 september 2011) weinig realistisch om taken van een terugtrekkende overheid te projecteren op de burgers voor wie die overheid bedoeld was.

Opzet

Burgers staan in deze editie van het SCR centraal: op welke gebieden is hun verantwoordelijkheid toegenomen, wat betekent dit voor hun leefomstandigheden en hoe zijn die ontwikkelingen te verklaren? We belichten de beleidsvelden waarop de Nederlandse verzorgingsstaat zich de afgelopen decennia heeft gericht. De eigen verantwoordelijkheid van professionals (zoals artsen of journalisten) of van collectieve actoren zoals gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties met wettelijke taken (schoolbesturen, lokale rekenkamers) sluiten we nadrukkelijk uit. Daarentegen rekenen we de informele verantwoordelijkheden die *groepen* burgers nemen wél tot het thema (bv. *crowdfunding*, buurtwachten).

Eerst presenteren we een historische schets van de op- en afbouw van de verzorgingsstaat (§ 1.2). We analyseren hoe politiek-ideologische stromingen vanuit eigen visies op overheid en burger hebben bijgedragen aan de afbouw van de overheidsrol en de opkomst van eigen verantwoordelijkheid. Naar aanleiding van deze analyse presenteren we een nieuw verantwoordelijkheidsmodel met een specifieke opvatting van eigen verantwoordelijkheid, van burgerschap en van de rol van de overheid (§ 1.3). We gaan na of dit model stand houdt en schetsen daarom ook de verschillende aspecten van het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’. We geven aan hoe een beweging in de richting van meer eigen verantwoordelijkheid theoretisch te verklaren is (§ 1.4) en wat de mogelijke gevolgen zijn (§ 1.5). Aan het slot van dit hoofdstuk (§ 1.6) vermelden we de onderwerpen uit de afzonderlijke hoofdstukken.

1.2 Opkomst van de verzorgingsstaat

Vóór de industriële revolutie lag de verantwoordelijkheid op veel levensdomeinen grotendeels bij private partijen. Mensen moesten zelf voldoende middelen genereren om in hun levensonderhoud te voorzien, ook bij calamiteiten (ziekte, arbeidsongeschiktheid, overlijden van de partner). Als zij daar zelf niet in slaagden, waren bloedverwanten de eersten die hulp moesten bieden. Kerken en gemeentelijke armenzorg sprongen bij als ook dat niet lukte, maar die hulp was karig en onaantrekkelijk vanwege strenge gedragsvoorschriften en het statusverlies dat ermee gepaard ging. Zelfs bij een klassieke taak als politie en veiligheid sprak het overheidsmonopolie lange tijd niet vanzelf, getuige de rol die burgermilities (schutterij) tot de Bataafse Republiek speelden.

Tot ver in de negentiende eeuw was het gangbare maatschappijbeeld dat de overheid maar een zeer beperkte verantwoordelijkheid had voor het reilen en zeilen van de maatschappij. De overheid beperkte zich tot strikt collectieve taken die maatschappelijke partijen niet tot stand brachten (defensie, politie, dijkbewaking). Vanaf het eind van de negentiende eeuw kantelde dit beeld steeds meer en begon men ervan overtuigd te raken dat welzijn en welvaart ook overheidstaken zijn.

Voor na de Tweede Wereldoorlog kwamen in de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid uitgebreide collectieve regelingen en voorzieningen tot stand. De belangrijkste reden om de stelsels uit te bouwen was dat er collectieve voordelen aan werden toegeschreven. Ze stoelden vooral op het progressief-liberale, confessionele en sociaal-democratische gedachtegoed dat overheidsinterventie onder meer rechtvaardigde vanuit een paternalistische verantwoordelijkheid voor de minstbesteden en hun maatschappelijke verheffing. De overheid transformeerde van nachtwakersstaat tot ‘vadertje staat’.

De verzorgingsstaat als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen

Deze omslag kwam niet in een sociaal vacuüm tot stand. De verantwoordelijke politici schiepen de moderne verzorgingsstaat niet uit goedertierenheid. Abram de Swaan (1989) beargumenteert dit proces van *collectivization of care* vanuit een sociologische invalshoek als een respons van de toenmalige politieke elites op de problemen waar de industriële revolutie hen voor stelde, met name armoede, gezondheidsrisico's, slechte werkomstandigheden en opstandige kiezers. In zijn visie gingen de gewijzigde

sociale omstandigheden in de negentiende en vroege twintigste eeuw samen met de opkomst van nieuwe belangengroepen. Door de risico's van kapitalistische productiemethoden, voortschrijdende civilisatie, groei van de professionele bureaucratie, en door toenemende geografische en sociale mobiliteit werden economische markten steeds minder lokaal en vonden politieke beslissingen steeds meer op het niveau van de natiestaat plaats. De moderne verzorgingsstaat was in De Swaans visie het onvermijdelijke resultaat van deze ontwikkelingen: armoedebestrijding en zorg konden niet langer worden overgelaten aan lokale charitas. Tezelfdertijd gingen nieuwe sociale groepen, zoals protestantse 'kleine luyden', zich emanciperende katholieken, industriearbeiders, vakbonden en werkgeversorganisaties de strijd aan met de conservatieve liberale elite die tot ver in de negentiende eeuw dominant was. Nieuwe machtsverhoudingen en uitruilprocessen in de politieke besluitvorming zorgden ervoor dat de collectieve arrangementen een compromiskarakter droegen. Zo kwam het staatspensioen dat de sociaaldemocraten wensten er niet, maar de sociale pensioenverzekering die meer in lijn was met de confessionele beginselen evenmin; het werd een 'volksverzekering', de Algemene Ouderdomswet (AOW).

De verzorgingsstaat als antwoord op marktonvolkomenheden

In een economische benadering wordt de uitbouw van de verzorgingsstaat vaak beschouwd als een manier om marktonvolkomenheden te corrigeren, waardoor de collectieve welvaart per saldo zou toenemen. Hiervoor worden verschillende argumenten aangedragen. Door overheidsvoorzieningen wordt de bevolking gezonder, beter opgeleid en beter geïntegreerd. Dat leidt rechtstreeks tot vergroting van de productieve vermogens, maar voorkomt ook maatschappelijke problemen (stakingen, criminaliteit, epidemieën) en de daaraan verbonden kosten. Collectieve voorzieningen bevorderen bovendien dat het productievermogen op peil blijft als een land geconfronteerd wordt met massawerkloosheid of crises; Keynes benadrukte dat ze ook vraaguitval deels kunnen voorkomen, doordat werkloosheidsuitkeringen de bestedingen op peil kunnen houden, hetgeen economisch herstel gemakkelijker maakt. Verder leggen de collectieve voorzieningen een bodem in het bestaan, waardoor mensen meer durven te ondernemen (een bedrijf beginnen, van baan veranderen) en het productieve vermogen beter wordt benut. Ten slotte scheppen collectieve voorzieningen rechtstreeks werkgelegenheid. De hoge arbeidsdeelname van vrouwen kon in landen als Nederland en Zweden in belangrijke mate worden gerealiseerd door de grote vraag naar arbeid in de publieke sector (gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid).

De verzorgingsstaat als antwoord op gewijzigde rechtsbeginselen

Vanuit een juridisch perspectief belichaamt de moderne verzorgingsstaat veranderingen in centrale rechtsbeginselen. De staat werd geacht wettelijk verantwoordelijkheid te dragen voor zijn burgers, met een zekere mate van wederkerigheid. De Commissie-Van Rhijn, belast met het opstellen van een blauwdruk voor de naoorlogse sociale zekerheid in Nederland, formuleerde de rechtsgrond in 1945 als volgt (cf. Jaspers et al. 2001):

De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring van gebrek te verschaffen.

De commissie volgde hierbij de lijn van het Britse Beveridge-rapport uit 1942, dat in veel West-Europese landen richtinggevend was bij de uitbouw van de verzorgingsstaat. De nieuwe rechtsgrond werkte door in de aanspraken en verantwoordelijkheden van de betrokkenen, die in dit proces evolueerden van onderdanen tot zelfstandige burgers, met de daarbij passende notie van 'burgerschap'. De juridische evolutie kwam tot uiting in de opname van sociale grondrechten¹ bij de grondwetsherziening van 1983 (o.a. recht op werkgelegenheid, bestaanszekerheid, huisvesting, volksgezondheid, onderwijs, een goed leefmilieu) en in tal van aparte wetten.

Hoewel de meeste westerse landen een proces van groeiende overheidsverantwoordelijkheid doormaakten, waren er ook grote onderlinge verschillen. In de literatuur worden vaak drie ideaaltypen onderscheiden: het liberale, het sociaaldemocratische en het corporatistische model (zie bv. Esping-Andersen 1990; Castles 1993; Arts en Gelissen 2010). In het liberale model, dat vooral in de Angelsaksische landen voorkomt, wordt geprobeerd de collectieve voorzieningen zo beperkt mogelijk te houden. Ze zijn er alleen voor mensen die zich niet op eigen kracht redden, tegen weinig aantrekkelijke voorwaarden die het gebruik ontmoedigen (karige uitkeringen en voorzieningen, strenge gedragseisen). In het sociaaldemocratische model, dat in de Scandinavische landen opgang deed, zijn de uitgebreide collectieve voorzieningen juist voor iedereen beschikbaar. De hoge lasten van dit systeem zijn alleen op te brengen als zoveel mogelijk burgers werken en belasting betalen en als mensen niet langer op de collectieve voorzieningen teren dan noodzakelijk is. Het corporatistische model van West-Europa kent eveneens uitgebreide collectieve voorzieningen, maar heeft een selectieve basis. De verzorgingsstaat is hier een middel om de verhoudingen tussen sociale groepen te behouden. De voorzieningen richten zich bijvoorbeeld op overheids personeel in vaste dienst, kostwinners en ouderen, terwijl mensen zonder vast contract, eenoudergezinnen en jongeren er bekaaid vanaf komen. De Nederlandse verzorgingsmaatschappij komt vaak naar voren als een mengvorm van de sociaaldemocratische en corporatistische modellen (Esping-Andersen 1999; Vrooman 2009; Ferragina en Seeleib-Kaiser 2011).

1.3 Een nieuw verantwoordelijkheidsmodel in de maak?

Houdbaarheid onder druk

In de jaren tachtig en negentig komt bij de overheid een proces van heroriëntatie op haar taken op gang. Als gevolg van de economische crises in 1973 en 1981 en de daarmee gepaard gaande grote werkloosheid kwam de financiële houdbaarheid van het systeem onder druk te staan en ontstond de noodzaak tot sanering van de overheidsuitgaven. Deze noodzaak werd nog urgenter door de sterke groei van het aantal arbeidsongeschikten en vervroegde uittrekkers in de jaren tachtig en negentig. Uit de Verenigde Staten waaide de beweging van *reinventing government* over, waarin gepleit werd om de burger

mondiger te maken zodat deze beter in staat is om zelf keuzes te maken. Het markt-denken staat hierbij centraal en de rol van de overheid is van ondergeschikt belang. Onder invloed van neoliberale theoretici zoals Milton Friedman en Friedrich von Hayek komt een beweging op gang waarbij de overheid terugtreedt en steeds meer taken overlaat aan de markt. In het verlengde hiervan ligt een stroming die *new public management* wordt genoemd en die meer gematigd is dan *reinventing government* (vergelijk Frederickson 1996). Men streeft naar meer marktwerking *binnen* de collectieve sector. Het idee is dat door marktwerking producten en diensten efficiënter worden geproduceerd. In Nederland hebben de drie kabinetten-Lubbers deze opvattingen in de praktijk gebracht en later zijn deze doorgezet door de twee Paarse kabinetten onder leiding van premier Kok. Maar de kritiek van de neoliberalen had niet alleen betrekking op de inefficiënte werking van de overheid. Door de sociale uitkeringen en verzekeringen te versoberen kunnen de belastingen en premies omlaag, hetgeen eigen initiatief en ondernemingszin zou stimuleren.

Kritiek op de verzorgingsstaat

Vanuit deze gedachtegang kwam de verzorgingsstaat steeds meer onder vuur te liggen. Deze krijgt het verwijt uit zijn voegen te zijn gegroeid en gebruikers van die voorzieningen afhankelijk te hebben gemaakt van de staat (bv. Murray 1984). Hans Achterhuis sprak in 1979 al van ‘de markt van welzijn en geluk’: aanbod schept vraag. Vanuit deze visie is de verzorgingsstaat niet de oplossing, maar de oorzaak van maatschappelijke problemen. Er ontstond ook steeds meer oog voor de fraudegevoeligheid van de verzorgingsstaat. Zowel belastingplichtigen als uitkeringsontvangers gedroegen zich niet altijd als ‘brave burgers’; liever dan de hun toegedachte verantwoordelijkheid te nemen, probeerden ze belastingen te ontwijken of uitkeringen en voorzieningen te verkrijgen waar ze eigenlijk geen recht op hadden. Het systeem was bovendien toe aan modernisering. Doordat het traditionele gezin met één voltijds kostwinner centraal stond, kon het moeilijk overweg met andere leefvormen, werden mannen en vrouwen niet altijd gelijk behandeld en hield het onvoldoende rekening met veranderde arbeids- en leefpatronen (meer deeltijdwerk en anderhalfverdieners, groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel). De kritiek leidde tot grote aanpassingen. De verzorgingsstaat werd niet alleen afgeslankt, maar tegelijk werd geprobeerd de gebruikers tot meer zelfstandige mensen te maken, hun vaardigheden bij te brengen waarmee ze minder afhankelijk hoeven te zijn van de verzorgingsstaat.

Andere visies op de rol van de overheid

Het is misschien aantrekkelijk om de recente roep om meer eigen verantwoordelijkheid in veel beleidsstukken te zien als een regressie naar ‘oude’ oplossingen: een klassiek-liberale visie, of zelfs een terugkeer naar de pre-industriële verzorgingsarrangementen. Dat zou echter geen recht doen aan de onderliggende veranderingen in maatschappij en beleid. Vanaf de jaren tachtig kwam de verzorgingsstaat vanuit alle drie de ideologische hoofdstromingen onder vuur te liggen.

De socioloog Giddens (1998) is in de jaren negentig met zijn ‘Derde Weg’ een belangrijke inspiratiebron geweest voor sociaaldemocratische partijen. De Derde Weg wilde

een alternatief vormen voor de klassieke politieke tegenstelling tussen links en rechts door een synthese te maken van liberale economische en sociale uitgangspunten. Daarbij moet de overheid burgers helpen hun eigen weg te vinden, veelal aangeduid als ‘empowerment’. Premier Blair en zijn New Labour waren voor een groot deel schatplichtig aan Giddens, en ook de SPD onder bondskanselier Schröder en de PvdA onder de voormannen Kok en Bos zijn door dit gedachtegoed beïnvloed. Al veel eerder had PvdA-ideoloog Kalma (1982) betoogd dat de Nederlandse verzorgingsstaat elementen in zich droeg van zowel het socialisme als het liberalisme. Het gelijkstellen van de verzorgingsstaat met staatsocialisme deed volgens hem onrecht aan het karakter van die verzorgingsstaat.

Vanuit liberaal gezichtspunt kreeg de overheid in de jaren negentig vooral de taak om marktwerking te bevorderen. Zo moeten er genoeg vragers en aanbieders zijn, die onbelemmerd toe en uit kunnen treden (concurrentie), moeten alle marktpartijen beschikken over voldoende informatie (transparantie) en moet er iets worden gedaan aan maatschappelijk ongewenste uitkomsten die niet in de prijzen tot uiting komen (externe effecten zoals milieuvervuiling). Recenter pleitte Blond (2010) voor een moderne invulling van het liberalisme die meer in het verlengde van de Derde Weg ligt. Hij propageert een combinatie van economische gelijkheid en sociaal conservatisme. De macht van zowel de staat als de markt moet ingeperkt worden door versterking van lokale gemeenschappen. Het Britse liberaal-conservatieve kabinet van David Cameron omarmde Blonds idee van een *big society* als antwoord op de ‘te grote’ overheid.

In het christendemocratische perspectief wordt de ontwikkeling naar een kleinere overheid en eigen verantwoordelijkheid gemotiveerd vanuit gemeenschapsdenken (vgl. Ossewaarde 2006). De overheid moet niet zelf proberen alle ingezetenen te verzorgen, maar die verantwoordelijkheid delen met de burger en maatschappelijke organisaties. Zo’n gespreide verantwoordelijkheid sluit aan bij de traditioneel grote rol die in corporatistische stelsels is toebedeeld aan het maatschappelijk middenveld, zoals vakbonden, werkgeversbonden, non-profit organisaties en kerken.

Verschillende visies op burgerschap

Bij burgerschap gaat het om de visie die de overheid heeft op de relatie tussen individu en samenleving. Visies op burgerschap zijn belangrijk omdat ze kunnen doorwerken op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, markt, maatschappelijk middenveld en burger. Onder invloed van de Britse socioloog Marshall (1950) werd onder burgerschap na de Tweede Wereldoorlog vooral emancipatie op juridisch, politiek en sociaaleconomisch vlak verstaan. Burgerschap werd in feite gelijkgesteld aan burgerrechten. Pas vanaf 1980, onder invloed van de crisis van de verzorgingsstaat en andere maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, secularisering) werd dit idee weer tegen het licht gehouden. Goed burgerschap zou niet langer vanzelfsprekend zijn, er moest ook worden nagedacht over de plichten van de burger. Burgerschaftsvisies die al eeuwen teruggaan kregen in dit debat nieuw leven ingeblazen: de liberale, de communitaristische en de republikeinse opvatting.

In de liberale opvatting gaat men uit van een burger die op de hoogte is van zijn rechten en plichten en daarnaast over de competenties beschikt om van zijn rechten gebruik

te maken en zijn plichten na te komen. Binnen de grenzen van de wet mag de burger doen wat hij wil en heeft hij verder geen verplichtingen jegens de samenleving. Indien hij onverhoopt niet voor zichzelf kan zorgen en een beroep doet op collectieve ondersteuning, moet hij tegenprestaties leveren en voldoen aan strikte gedragvoorschriften. Deze 'disciplinerings' moet voorkomen dat het gebruik langer duurt dan strikt noodzakelijk is en dat hij in de toekomst weer afhankelijk wordt. De liberale visie gaat uit van een doorsnee individu dat bij voldoende informatie en de juiste (financiële) prikkels op basis van rationaliteit als vanzelf de juiste keuzes maakt, die zowel hemzelf als de samenleving ten goede komen.

Volgens de communitaristische visie identificeren burgers zich met hun eigen sociale en culturele gemeenschap. Door socialisatie en solidariteit valt het belang van de groep vaak samen met het individuele belang. Ook de normen en waarden van de gemeenschap waartoe men behoort worden als vanzelfsprekend aanvaard. Zich inzetten voor het welzijn van de eigen gemeenschap ziet men als een sociale plicht.

Ook het republikeinse perspectief gaat uit van een 'goede burger'. Het kiest echter niet de sociaal-culturele gemeenschappen als referentiepunt, maar de democratische gemeenschap van vrije en zelfstandige burgers. Die burgers hebben een morele verplichting om zich actief in te zetten voor hun land of gemeente, opdat die democratische gemeenschap kan worden behouden. Daarbij wordt consensus verondersteld over het algemene belang en collectieve normen en waarden.

Van Gunsteren (1992, 1998) stelt dat een neo-republikeinse opvatting van burgerschap beter aansluit bij de hedendaagse pluriforme maatschappij. De moderne burger vervult verschillende rollen, zoals die van gezinslid, lid van de ouderraad, mantelzorger, en dergelijke. Daardoor maakt het individu deel uit van verschillende en veranderlijke gemeenschappen, niet alleen van de politieke gemeenschap. In de neorepublikeinse visie zijn zij niet uitsluitend maar wel primair gebonden aan hun plichten jegens de bredere politieke gemeenschap.

De overheid doet een beroep op burgers, maar waakt over doelen en uitkomsten

Onze hypothese is dat veranderende opvattingen over de rollen van overheid en burger de kiem in zich dragen van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel. In dat model doet de overheid een groter beroep op de burger, zonder haar verantwoordelijkheid als hoeder van het algemeen belang, die in laatste instantie zaken kan afdwingen, los te laten. Vanuit die verantwoordelijkheid wordt het streven naar een kleinere overheid niet gerealiseerd door taken simpelweg af te stoten: er ontstaat juist behoefte aan overheidsbemoediging om private initiatieven in goede banen te leiden. Een afname van overheidstaken is dan op te vullen door aan private arrangementen striktere voorschriften te stellen en toe te zien op de bereikte resultaten.

Striktere voorschriften liggen voor de hand omdat de onvoorspelbare keuzes van vrije burgers ook ongewenste uitkomsten kunnen hebben. Volgens Peeters en Drosterij (2011a) brengt dit de overheid ertoe zo nauwkeurig mogelijk voor te schrijven wat onder verantwoordelijk gedrag verstaan wordt, waardoor ze de keuzevrijheid in feite bij aanvang alweer inperkt. Er zijn ook vormen van eigen verantwoordelijkheid die groepen burgers claimen, maar die de overheid nadrukkelijk ontmoedigt, vanuit de gedachte dat

dit collectieve belangen (goed onderwijs, volksgezondheid, enz.) zou schaden. Te denken valt aan ouders die hun kinderen thuis willen onderwijzen, of niet willen dat hun jonge dochters preventief tegen baarmoederhalskanker worden ingeënt ('maagdenprik'). Het begrip 'meer eigen verantwoordelijkheid van de burger' lijkt daarmee door de overheid selectief te worden gebruikt.

Geïntensiveerd toezicht en sanctionering zijn in deze visie nodig om de burger zelf, en zijn medeburgers, te beschermen tegen onverantwoordelijk gedrag (Rob 2011). De huidige nadruk op preventie om risico's uit te bannen, werkt een sterk controlerende overheid die de burger met wantrouwen tegemoet treedt in de hand, zo waarschuwt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2006). Deze vorm van overheidscontrole herkennen we bijvoorbeeld in verantwoordelijkheid voor de persoonlijke levenssfeer die het gezin wordt toegekend: bij opvoedproblemen of mogelijke misstanden wordt sneller ingegrepen dan voorheen. Ook scholen worden bij slecht presteren door de inspectie sneller en strenger aangepakt (bv. bestuurlijk of kwalitatief ondermaatse islamitische scholen).

De verantwoordelijkheid van de burger wordt dus niet ongeclausuleerd vergroot (Ossewaarde 2006). Peeters en Drosterij (2011b) spreken in dit verband van 'responsabilisering' van de burger op voorwaarden van de staat. De overheid definieert een maatschappelijk probleem en formuleert voor de oplossing daarvan een duidelijke rol voor de burger. Wie niet wil, wordt gedwongen (of soms zelfs gestraft); en wie niet kan, wordt geholpen. De staat wordt gepresenteerd als bondgenoot van de burger, maar vult tegelijk in welk 'verantwoordelijk gedrag' van de burger wordt verwacht c.q. geëist (Peeters en Drosterij 2011a). Hij probeert zodoende de burgers te 'managen' om gewenste uitkomsten te bereiken (Foucault 2007). Bij het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel past een combinatie van de liberale en republikeinse visies op burgerschap, zoals in paragraaf 1.5 aan de hand van het actuele politieke discours zal worden geïllustreerd.

Nieuw verantwoordelijkheidsmodel

In dit nieuwe verantwoordelijkheidsmodel gaan we uit van een combinatie van burgers die in grotere mate responsabel zijn, maar tegelijkertijd sterk worden geregisseerd vanuit de collectieve oogmerken en beoogde uitkomsten van beleid. Concreet veronderstellen wij dat de overheid:

- doelstellingen en randvoorwaarden definieert en vastlegt in wetten of convenanten met private partijen;
- de verwezenlijking van die doelstellingen zo veel mogelijk overlaat aan burgers, maatschappelijk middenveld en marktpartijen;
- burgers een gewenst handelingsperspectief voorlegt en collectieve aanspraken en bijdragen afhankelijk maakt van hun gedrag;
- toeziet of de gewenste resultaten bereikt worden en ingrijpt als dat niet zo is.

1.4 Aspecten van verantwoordelijkheid

In de recente beleidsdiscussie wordt het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’ op vele manieren gebruikt. Ossewaarde (2006) stelt op basis van een typologie van Bovens (1998) dat er in de periode 2003-2006 vier betekenissen voorkwamen in het politieke debat.

De eigen verantwoordelijkheid als ‘vermogen’ verwijst naar de mentale, lichamelijke en financiële mogelijkheden van burgers om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Een voorbeeld is de capaciteit van burgers om in het kader van het veiligheidsbeleid op te treden als surveillant, door deel te nemen aan initiatieven als Burgernet of kliklijnen te bellen. Degene die hiertoe wel in staat is maar bewust niet optreedt als *crimestopper*, neemt zijn verantwoordelijkheid niet en zou daarop moeten worden aangesproken.

Een tweede betekenis die Ossewaarde in de beleidsdiscussie signaleert is eigen verantwoordelijkheid in de betekenis van ‘aansprakelijkheid’. Aansprakelijkheid is een logisch gevolg van keuzevrijheid. Burgers zijn verantwoordelijk voor eventueel nadelige consequenties van zelfgekozen handelen. Deze verantwoordelijkheid speelt in het bijzonder in publieke sectoren waar de afgelopen decennia marktwerking is geïntroduceerd en de individuele consument zelf een verantwoorde keuze tussen aanbieders moet maken.

De kinderopvang is hiervan een voorbeeld.

De eigen verantwoordelijkheid als ‘taak’ is een derde manier waarop het begrip in het politieke discours voorkomt. Hierbij gaat het om formele en informele verplichtingen die zijn gekoppeld aan de sociale rollen van burgers. Zo moeten ouders hun kinderen goed opvoeden en worden ze verantwoordelijk gehouden wanneer hun kroost ontspoot. Ook zijn kiezers bijvoorbeeld verantwoordelijk voor een democratische verkiezingsuitslag door van hun stemrecht gebruik te maken. Hier ligt een relatie met het waarden- en normendebat. Een beschaafde burger neemt zijn verantwoordelijkheid: ‘fatsoen moet je doen’, en wie dit nalaat is asociaal.

Ten slotte komt het begrip verantwoordelijkheid in het beleid terug in de betekenis van ‘deugd’. Verantwoordelijke burgers hebben persoonlijke kwaliteiten die als deugdzaam kunnen worden bestempeld. Ze zijn moedig, barmhartig en rechtvaardig en beschikken over empathie, weerbaarheid en incasseringsvermogen. Deugden worden idealiter niet opgelegd maar komen van binnenuit. Wie niet over de gewenste deugden van de verantwoordelijke burger beschikt, moet die bijgebracht krijgen. Projecten waarin straatcoaches interveniëren of Marokkaanse ‘buurtvaders’ optreden als rolmodel voor risicjongeren zijn hiervan voorbeelden.

Ossewaarde signaleert dat in de sectoren die hij bestudeerde al deze noties tegelijkertijd voorkomen. De term ‘eigen verantwoordelijkheid’ wordt in het beleid dus wisselend, normatief en evocatief gebruikt, waarbij de precieze betekenis doorgaans vaag blijft. Het krijgt dan het karakter van een literaire topos: een standaardbeeld dat wordt opgewekt door het begrip te gebruiken zonder de inhoud ervan te expliciteren. Doordat iedereen er de zelfgekozen invulling aan kan geven is het een nuttig retorisch concept, maar dreigt tevens spraakverwarring.

Omdat we in dit SCR veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheid willen duiden, is het belangrijk preciezer te zijn over de aspecten die we op het oog hebben.

We kiezen voor een descriptieve benadering, geen evaluatie van ‘eigen verantwoordelijkheid’ als principieel goed of slecht. We proberen louter aan te geven in welke opzichten de eigen verantwoordelijkheid van de burger de afgelopen decennia theoretisch kan zijn veranderd. Het begrippenapparaat van het zogenoemde ‘nieuwe institutionalisme’ in de economie en sociologie biedt daarbij een nuttig analytisch vertrekpunt (zie verder o.a. North 1990; Hall en Taylor 1996; Brinton en Nee 1998; Vrooman 2009; Morgan et al. 2010). Op grond daarvan onderscheiden we vier aspecten van verantwoordelijkheid: *aanspraken*, *bijdragen*, *condities* en *sancties*. Bij elk aspect kan de verantwoordelijkheid meer publiek of meer privaat gestalte krijgen. Publieke verantwoordelijkheid ligt bij de centrale of decentrale overheid en is veelal vastgelegd in wet- en regelgeving. Private verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenschap, werkgevers en werknemers, de markt en individuen. Wij beschouwen alle verschuivingen in de richting van private verantwoordelijkheden als manifestaties van ‘meer eigen verantwoordelijkheid’.

We lichten de vier theoretische aspecten van de verantwoordelijkheidsverdeling hieronder toe.

Aanspraken

Het eerste aspect betreft de aanspraken die mensen kunnen doen gelden om bepaalde leefomstandigheden (een bepaald niveau van gezondheid, onderwijs, veiligheid enz.) te realiseren. Zulke aanspraken kunnen schriftelijk zijn geregistreerd, maar ook ongeschreven en stilzwijgend zijn. Als een aanspraak door de overheid in wet- of regelgeving is vastgelegd, spreken we van een recht.

Een eerste vorm van eigen verantwoordelijkheid voor aanspraken betreft sociale normering binnen de gemeenschap, bijvoorbeeld de verwachting dat iemand bij ziekte of armoede mag rekenen op hulp van familie of burens. Het is ook mogelijk dat de private verantwoordelijkheid voor de aanspraken berust bij bedrijven (ondernemings- of bedrijfstaksregelingen). Individuele of groepsgewijze verzekering is een derde vorm van eigen verantwoordelijkheid. Dit kan op commerciële basis via verzekeringsmaatschappijen, maar ook zonder winstoogmerk via onderlinge waarborgmaatschappijen. Tot slot is het mogelijk dat het individu de schade zelf moet opvangen of uit de eigen financiële reserves moet bekostigen. Dit is de meest vergaande vorm van eigen verantwoordelijkheid; er is geen aanspraak op de overheid of andere partijen.

Bij de aanspraken zijn op het continuüm tussen publieke en private verantwoordelijkheid tal van tussenvormen denkbaar. De overheid kan mensen bijvoorbeeld verplichten zich aan te sluiten bij een particuliere ziektekostenverzekering (en de verzekeraar verplichten iedereen te accepteren); zij kan zich al dan niet bemoeien met de keuze van de verzekeraar of de inhoud van het verzekerde pakket. Zulke *mandatory private* regelingen zijn een poging om een collectief belang (voldoende dekking bij ziekte voor iedereen) in een context van eigen verantwoordelijkheid zeker te stellen. In een wat lichtere vorm verleent de overheid steun om te bevorderen dat mensen zelf zorgen voor zwakkere arrangementen. Dat kan bijvoorbeeld door kosten fiscaal aftrekbaar te maken, door subsidies of faciliteiten te verstrekken of door voorlichting, advies of een moreel beroep op (groepen) burgers.

Bijdragen

Om de aanspraken op bepaalde leefomstandigheden te kunnen realiseren is het nodig dat er voldoende middelen worden opgebracht. Deze bijdragen kunnen financieel van aard zijn (belastingen, collectes), maar ook in natura worden verleend (onderlinge hulpverlening). Aan publieke aanspraken zijn vaak wettelijk verplichte bijdragen gekoppeld. Dat is een vorm van indirecte en verplichte ruil: de overheid heft belastingen en premies om de aanspraken van burgers op zorg, onderwijs, sociale zekerheid enzovoort te bekostigen.

Private aanspraken vergen meestal bijdragen vanuit de eigen kring, omdat het anders moeilijk is reciprociteit te garanderen. Aanspraken binnen de gemeenschap worden vaak gestut door sociaal verwachte financiële giften (collectes, loterijen, mecenaat) en dienstbetoon (burenhulp). Op het niveau van ondernemingen kan van werknemers en werkgevers een financiële bijdrage of immateriële hulp worden verlangd: geldelijke bijdragen aan het noodfonds, inzet in de bedrijfshulpverlening. Aanspraken op basis van particuliere verzekering worden bekostigd uit de premies die de gehele kring van verzekerden opbrengt. Ook hier kunnen zich allerlei tussenvormen voordoen.

Conditie

Aan zowel de aanspraken als de bijdragen zijn in de praktijk vaak nadere condities gekoppeld. Iemand krijgt bijvoorbeeld pas recht op w.w. als hij acht uur aan loon verliest, iedereen die werkt moet premie voor de AOW betalen (maar de pensioengerechtigden zelf niet), enzovoort.

Conditie kunnen ook de vorm van gedragsvoorschriften² aannemen. Zo kan een bijstandsontvanger de plicht opgelegd krijgen actief te zoeken naar betaald werk, worden aangesproken op zijn gedrag of kleding of iets terug moeten doen voor zijn uitkering. Iemand die aanspraak wil maken op hulp vanuit de buurt moet voldoen aan de daar geldende sociale consensus (bv. of die hulp ook wordt verstrekt als iemand door eigen schuld in de problemen is geraakt of nog niet lang in de buurt woont); wie een particuliere levensverzekering heeft moet de premie tijdig betalen.

De condities kunnen ook bepalen dat sommige groepen worden uitgesloten of lagere rechten krijgen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij stagiairs die in een bedrijfsregeling niet als werknemer gelden; als mensen die in een gevaarlijke buurt wonen geen particuliere verzekering kunnen afsluiten; of als in een buurt nette arme weduwen eerder hulp krijgen dan losbandige jonge mannen.

Controle en sancties

Bij regelingen waaraan mensen aanspraken kunnen ontlenen of bijdragen moeten leveren is een zekere mate van monitoring altijd noodzakelijk. Zo moet worden nagegaan of iemand nog steeds werkloos is en of de premieplichtige wel het correcte bedrag afdraagt. Zulke controle is vaak gekoppeld aan de mogelijkheid positieve of negatieve sancties op te leggen (prijzen, eerbetoon, boetes, *naming and shaming*). Zowel aan de controleactiviteiten als aan de sanctietoepassing zijn kosten gekoppeld die moeten worden afgewogen tegen de mogelijke financiële en maatschappelijke opbrengsten.

Publieke controle berust doorgaans bij politie, inspectie en toezichthouders of fraudeopsporingsdiensten van de overheid. Publieke sanctietoepassing (geld- en vrijheidsstraffen, maar ook taakstraffen, ondercuratelestelling, verplichte medische of sociale behandeling) geschiedt door het (semi-)collectieve juridisch apparaat, dat gehouden is aan wettelijk vastgelegde procedures.

Als de aanspraken bij de gemeenschap liggen, zullen gewoonlijk ook de controle en sanctionering overwegend sociaal zijn (onderlinge observatie en roddel bij de leden, gekoppeld aan stijgende of dalende sociale status). In het bedrijfsleven berusten deze taken gewoonlijk bij de werkgever of de bedrijfssector, eventueel gesteund door een externe auditor. Er kunnen ook afspraken tot zelfregulering worden gemaakt (bv. tucht- en klachtencommissies voor beroepsgroepen, bedrijven of sectoren). Ook hier zijn tussenvormen denkbaar: de overheid kan voorschrijven waar private partijen op moeten controleren en sanctioneren, erop toezien dat de private monitoring, bestraffing en beloning adequaat zijn (bv. door een 'Autoriteit' in te stellen), of deze taken bij private regelingen zelf ter hand te nemen.

Meer eigen verantwoordelijkheid

Vanuit dit begrippenkader kan een ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid theoretisch bij elk van de genoemde aspecten tot uiting komen:

- een verschuiving van publieke rechten naar private aanspraken;
- een sterker accent op private bijdragen (zowel financieel als in natura) die de aanspraken mogelijk maken;
- een grotere rol voor private partijen in de condities die aan de aanspraken en bijdragen gekoppeld zijn;
- een grotere mate van controle en sanctionering door private actoren.

In het hiervoor besproken 'nieuwe verantwoordelijkheidsmodel' gaan we er niet van uit dat een ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid bij al deze aspecten tot uiting zal komen. We veronderstellen dat de Nederlandse overheid een vrij hoog ambitieniveau houdt ten aanzien van de aanspraken van burgers op goede leefomstandigheden, maar dat zij dit op een andere manier wil realiseren. Dat kan gestalte krijgen door de collectieve dekking (aanspraak) te verminderen en tegelijkertijd meer druk op burgers uit te oefenen om risico's zelf af te dekken (bv. door een minimale private dekking te verplichten of fiscaal te bevorderen). Meer eigen verantwoordelijkheid kan ook betekenen dat een grotere bijdrage van burgers zelf wordt verlangd om de aanspraken in stand te houden: hogere premies en eigen risico's, of meer actieve inzet om de lokale leefomstandigheden op peil te houden. Kortom, in het nieuwe model veronderstellen we dat de overheid de eigen verantwoordelijkheid vooral zoekt in de afname van publieke rechten en de toename van private bijdragen. Daarentegen schrijft zij gewenst gedrag in sterkere mate voor (condities) en schuift zij ook controle en sanctionering niet door naar private partijen. In deze laatste twee opzichten neemt de eigen verantwoordelijkheid dus niet toe.

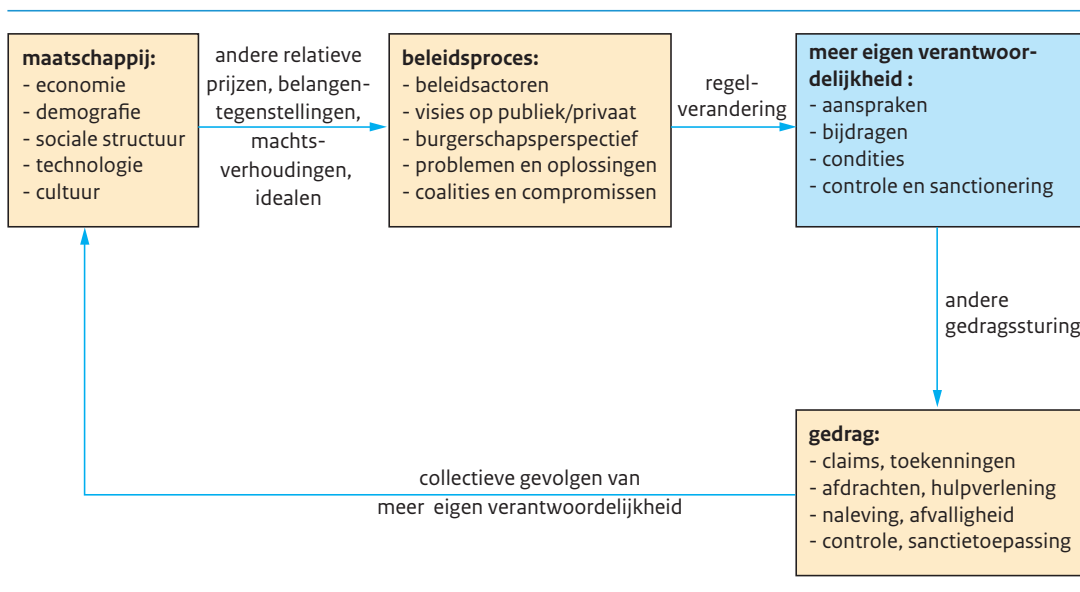
1.5 Oorzaken en gevolgen van meer private verantwoordelijkheid

Van een vergroting van private arrangementen wordt verwacht dat ze leiden tot positieve veranderingen voor de Nederlandse samenleving. Figuur 1.1 visualiseert de oorzaken en de beoogde gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid. Er zijn *maatschappelijke ontwikkelingen* die een beweging naar minder publieke en meer private verantwoordelijkheid in de hand kunnen werken. In de *economische sfeer* valt daarbij te denken aan de gegroeide welvaart, de hogere arbeidsdeelname en de opgebouwde vermogens en pensioenen. In de loop der jaren is de financiële draagkracht van huishoudens vergroot – al heeft dit met de huidige recessie een geduchte knauw gekregen. Hier tegenover staat het stijgende beroep op collectieve voorzieningen, die de afgelopen decennia een groeiend beslag op het nationaal inkomen legden. Ook veranderingen op de arbeidsmarkt (meer werkende vrouwen en mensen zonder werk, minder industriële beroepen, meer werkgelegenheid in de dienstensector) zijn in dit opzicht van belang, alsmede de groeiende vervlechting van Nederland met andere landen (o.a. vanwege de monetaire unie en de afhankelijkheid van export).

Door *demografische ontwikkelingen* zijn publieke arrangementen veelal moeilijker te bekostigen. De vergrijzing van de beroepsbevolking heeft al sinds de jaren negentig een remmende werking op de welvaartsgroei. Dat werd de laatste twintig jaar opgevangen door de sterke stijging van de arbeidsdeelname en de arbeidsproductiviteit, maar het is twijfelachtig of dit ook in de toekomst effectief zal blijken. Met de pensioneringsgolf onder de babyboomers en kleinere vervangingscohorten wordt het financiële draagvlak voor de verzorgingsstaat kleiner, terwijl de lasten van pensioenen en zorg oplopen. Ook andere demografische ontwikkelingen zijn van belang, zoals immigratie en de verdunning van huishoudens.

Figuur 1.1

Theoretische oorzaken en gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid



In de *sociale* sfeer kan het hogere opleidingspeil van de bevolking en de grotere economische zelfstandigheid van vrouwen reden zijn om de eigen verantwoordelijkheid te vergroten. Ook de afname van de arbeidersklasse en de groei van de middengroep maken de noodzaak om economische achterstanden door collectieve arrangementen te bestrijden minder nodig. Tegelijkertijd roept dit de vraag op of de kwetsbaren (laagopgeleiden, migranten, arbeidsgehandicapten, langdurig werklozen) voldoende zijn toegerust om meer verantwoordelijkheid te dragen.

Op *cultureel gebied* lijken oude idealen van verheffing, gelijke kansen en gezagsgetrouwheid in het waardespectrum van de bevolking een minder centrale plaats te krijgen dan individuele vrijheid en hedonistisch consumentisme. Die culturele ontwikkeling sluit goed aan bij het vergroten van private verantwoordelijkheden – al gaat het ook gepaard met een preoccupatie met risico's en de wens de overheid uiteindelijk toch verantwoordelijk te stellen wanneer het in de private sfeer misgaat (bankencrisis).

Technologische veranderingen, ten slotte, kunnen ook een vergroting van private verantwoordelijkheid in de hand werken. Hierbij valt te denken aan de groeiende mobiliteit en onbegrensde communicatiemogelijkheden (internet, sociale media), die leiden tot nieuwe vormen van sociale verbondenheid, sociale controle en zelfredzaamheid. Veranderingen in de media – mogelijk gemaakt door bekabeling en satelliet en het toelaten van commerciële partijen naast de publieke verzuilde omroepen – vergroten in theorie de mogelijkheden tot individualisering van het aanbod.

Doorwerking in het beleidsproces

Volgens de redenering die aan figuur 1.1 ten grondslag ligt, confronteren de maatschappelijke ontwikkelingen politici en beleidsmakers met nieuwe prikkels: belangen komen anders te liggen, relatieve prijzen veranderen, de machtsverhoudingen tussen actoren wijzigen, bepaalde idealen vinden meer of minder steun. Zo leidt de vergrijzing tot een andere verdeling van belangen: ouderen hebben meer dan jongeren een onmiddellijk belang bij toegankelijke openbare ruimten, uitgebreide zorgvoorzieningen en indexering van de AOW en de aanvullende pensioenen. Tegelijk veranderen de relatieve prijzen: het wordt duurder om collectieve pensioenen en zorg op peil te houden en als dat niet wordt gecompenseerd door lagere uitgaven bij jongeren of een hogere productiviteit, kan dat de Nederlandse economie uiteindelijk minder concurrerend maken.

Vergrijzing beïnvloedt in een democratische samenleving ook de machtsverhoudingen, omdat ouderen een groeiend deel van het electoraat uitmaken en veranderingen die tegen hun belangen ingaan kunnen tegenhouden. Ook worden mogelijk andere idealen nagestreefd, bijvoorbeeld omdat ouderen in tegenstelling tot jongeren niet met de verre toekomst te maken krijgen. Ten slotte krijgen nieuwe technologische ontwikkelingen vanwege een groeiende groep ouderen wellicht minder snel ingang in de samenleving, terwijl de vraag naar andere vormen van technologie die aan hun specifieke behoeften tegemoet komen (bv. medische technologie) juist toeneemt.

Zulke maatschappelijke veranderingen leiden niet automatisch tot een andere toedeling van verantwoordelijkheid. De spelregels worden immers vastgesteld in een beleidsproces, waarin politici bepalen of, hoe en wanneer een andere verantwoordelijkheidsverdeling tot stand komt die recht doet aan de gewijzigde belangen, relatieve prijzen,

machtsverhoudingen en idealen. Het schema in figuur 1.1 geeft aan dat de uitkomst allereerst afhangt van de betrokken actoren; als de aanhang van de vakbond kleiner wordt, of er komt een nieuwe generatie bestuurders op, dan worden de kaarten anders geschud. De uitkomst wordt ook beïnvloed door de manier waarop de besluitvorming is georganiseerd (besluiten bij parlementaire meerderheid of grondwetswijziging, mogelijkheid voor referenda, contact met achterban, individuele of collectieve onderhandelingen).

De visies op de verhouding tussen publiek en privaat onder beleidsmakers kunnen de richting van veranderingen bepalen. Centraal is hun perspectief op 'burgerschap'. In een analyse van het Nederlandse politieke discours tussen 2001 en 2010 stellen Peeters en Drosterij (2011b) dat de republikeinse invulling van burgerschap in die periode overheersend was. Daarbij wordt verondersteld dat mensen zich vrijwillig inzetten om beleidsambities te verwezenlijken ten behoeve van een algemeen geldend nationaal belang.

Ossewaarde (2006) wijst erop dat de morele plicht om verantwoordelijkheid voor maatschappelijke problemen te nemen in de eenentwintigste eeuw met een liberale saus is overgoten. Het liberale individu kan niet op zijn maatschappelijke plicht, maar wel op zijn fatsoen als consument van publieke diensten worden aangesproken; dit ter bescherming van die publieke goederen en daarmee van het eigen comfort. Wat volgens Ossewaarde 'het burgerlijk individualisme zo aantrekkelijk maakt, is dat individuen relatief eenvoudig zijn te beheersen en zijn uit te wisselen in de sociale massa' (p. 28). Volgens hem wordt gestreefd naar een maatschappij van fatsoenlijke burgers die keurig carrière maken, een keurig huis kopen en hun kinderen keurig opvoeden. In onze woorden is de gedachte: als iedereen zijn eigen stoep schoonveegt, hoeft niemand zich nog te bekommeren om de stoep van de buurman.

De verantwoordelijkheidsverdeling komt dus tot stand onder invloed van een actueel politiek discours dat het liberale burgerschap combineert met een moreel appel aan burgers dat wordt gestuurd vanuit het republikeinse gedachtegoed. Dit appel speelt echter niet in op intern gemotiveerde deugden, maar op een extern gemotiveerde fatsoensmoraal die voorschrijft wat sociaal wenselijk is, welke sociale verplichtingen er zijn en welke consequenties van individuele keuzevrijheid men te dragen heeft.

Risico's voor de burger

Een andere verdeling van verantwoordelijkheden heeft niet automatisch gevolgen voor de burger. Daarvoor is bepalend hoe deze in de praktijk doorwerkt: pakt men de toegekende verantwoordelijkheid op? Leidt het bijvoorbeeld tot andere claims en toekenningen, beïnvloedt het de betaalde afdrachten en de gegeven informele hulp? Worden de nieuwe regels nageleefd en wordt die naleving wel gehandhaafd met controle en sanctionering? De vraag die daarbij rijst is welke risico's samenhangen met meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger. Dat kan bepalend zijn voor de keuzes die hij maakt, en daarmee voor de collectieve gevolgen van een andere verantwoordelijkheidsverdeling.

1.6 Probleemstelling van dit rapport

De onzekerheden van meer eigen verantwoordelijkheid

Of men meer private verantwoordelijkheid nu realiseert via de gemeenschap, marktpartijen, bedrijven of het individu, er zijn potentiële kwetsbaarheden. Indien men meer verantwoordelijkheid bij de gemeenschap wil plaatsen is een centraal probleem dat dit moeilijk ‘van buitenaf’ kan worden opgelegd. Zo’n systeem berust op de gedragsverwachtingen, onderlinge betrokkenheid, draagkracht, het vertrouwen en de gezagsrelaties binnen de gemeenschap. Waar dergelijke banden zwak zijn, is het niet eenvoudig ze tot stand te brengen. Het gaat zeker niet vanzelf door de verantwoordelijkheid er eenvoudigweg te deponeren. Een van de redenen om de verzorgingsstaat op te bouwen was juist dat de sociale risico’s niet meer door de lokale gemeenschap waren te dragen. Als de overheid wenst dat mensen meer eigen verantwoordelijkheid in hun directe omgeving dragen om bijvoorbeeld de druk op de politie of verzorgingstehuizen te verminderen, gebeurt dat in wijken met een geringe sociale samenhang niet vanzelf. Ook is het de vraag of dit in een individualistische samenleving te realiseren is door wettelijke verplichting tot zulk maatschappelijk dienstbetoon.

Verantwoordelijkheid koppelen aan de beroepsuitoefening is in andere opzichten kwetsbaar. Kleine werkgevers hebben minder draagkracht dan grote. En er valt geen aanspraak meer te maken als men geen arbeidsrelatie (meer) heeft of het bedrijf failliet gaat.

Bovendien is het aanvechtbaar dat de rekening van niet-arbeidgerelateerde risico’s (zoals de zwangerschap van een werkneemster) bij het bedrijf gelegd wordt.

Marktoplossingen zijn ook niet per definitie optimaal. Verzekeraars gaan uit van actuariële beginselen en zijn geneigd mensen met hoge risico’s de toegang tot de regeling te ontzeggen of te confronteren met zeer hoge premies, waardoor de zwakste groepen vaker onverzekerd zullen zijn. Mensen die weinig risico lopen zullen zich juist minder snel verzekeren, waardoor het financiële draagvlak voor zo’n arrangement te klein kan worden. Het denkmodel veronderstelt bovendien rationeel handelende actoren die over volledige informatie beschikken en opereren op een transparante en competitieve markt. Economisch-psychologisch onderzoek duidt erop dat mensen niet noodzakelijk optimale keuzes maken, maar manipuleerbaar zijn en soms ook tegen hun belangen in handelen (zie bv. Tiemeijer et al. 2009).

Puur individuele oplossingen gaan deels mank aan dezelfde problemen. Mensen hebben soms niet voldoende inkomen of financiële reserves om verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Ze beschikken ook niet altijd over de capaciteiten om de noodzaak ervan in te zien of verantwoorde keuzes te maken. Dat kan samenhangen met zwakbegaafdheid, een laag opleidingsniveau, analfabetisme, een slechte mentale of fysieke gezondheid, verslaving, enzovoort. Ook hebben mensen vaak een beperkte tijdshorizon met een voorkeur voor directe consumptie, waardoor zij er niet aan toekomen eigen verantwoordelijkheid over een langere termijn te dragen.

Onderzoeksvragen

Al deze onzekerheden maken het nodig met een open blik te kijken naar de mate waarin een toename van eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan de doelstellingen in de verschillende beleidssectoren en wat dit betekent voor de leefomstandigheden van burgers. In de komende hoofdstukken willen we dit inzicht verwerven met de volgende vier centrale onderzoeksvragen:

- 1 In hoeverre is de eigen verantwoordelijkheid de laatste decennia toegenomen?
Een inventarisatie van beleidsmaatregelen laat zien of en hoe de overheid de eigen verantwoordelijkheid heeft gestimuleerd en op welke manier die is veranderd. Daaruit zal blijken of de veronderstelling van een 'nieuw verantwoordelijkheidsmodel' houdbaar is.
- 2 Hoe valt de ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid te verklaren?
Zowel maatschappelijke ontwikkelingen als politiek-ideologische motieven hebben mogelijk geleid tot meer eigen verantwoordelijkheid. Uit dit samenspel spreekt een bepaalde beleidsvisie op burgerschap.
- 3 Hoe staan burgers tegenover meer eigen verantwoordelijkheid?
Of de visie van burgers op burgerschap en eigen verantwoordelijkheid aansluit bij die van de overheid is bepalend voor de resultaten van het beleid. Daarom gaan we bij burgers na of en onder welke omstandigheden zij eigen verantwoordelijkheid willen, kunnen en zullen dragen.
- 4 Wat zijn de positieve en negatieve gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid?
Een beschouwing van (verwachte) gedragsveranderingen onder burgers laat zien in welke mate beleidsdoelstellingen bereikt worden en in hoeverre onbedoelde gevolgen waarschijnlijk zijn. Zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen zijn bepalend voor de kwaliteit en toegang van voorzieningen.

Kader 1.1

Enquête Eigen Verantwoordelijkheid

Van 2-27 april 2012 is onder de leden van het LISS-panel (*Longitudinal Internet Studies for the Social Sciences*) een enquête afgenomen. Dit panel bestaat uit circa 5000 huishoudens; van deze huishoudens zijn 8000 individuen panellid. Het panel bestaat sinds 2007 en heeft als basis een door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) getrokken representatieve steekproef van adressen uit de gemeentelijke basisadministratie. Voor meer informatie over dit panel verwijzen we naar CentERdata, Universiteit van Tilburg (www.centerdata.nl). CentERdata heeft het onderzoek ook uitgevoerd.

Voor de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid (EVV) heeft het SCP vragen opgesteld over de opvattingen onder de bevolking over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger. Deze vragen zijn eerst in algemene zin aan de orde gesteld en vervolgens toegespitst op de sectoren die in dit rapport zijn behandeld.

De vragenlijst is voorgelegd aan 4015 panelleden; 3359 hebben die volledig ingevuld. Dat is een responspercentage van 84%. De vragenlijst is geheel via internet ingevuld. De onderzoeksverantwoording van CentERdata, inclusief de vragenlijst, is te raadplegen op de website van het SCP (www.scp.nl).

Opbouw van het rapport

Veel leefomstandigheden die in dit rapport worden behandeld, maken deel uit van de sociale grondrechten zoals opgenomen in de grondwet, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere internationale overeenkomsten. Deze onderwerpen liggen dus minstens ten dele binnen de verantwoordelijkheid van de overheid. We bekijken hoe de overheid haar verantwoordelijkheid en die van burgers op deze terreinen definieert en hoe deze verdeling in de tijd is veranderd.

Het recht op een goede opvoeding wordt behandeld in hoofdstuk 2. Traditioneel is de eigen verantwoordelijkheid erg groot bij het opvoeden van kinderen. De autonomie van het gezin staat en stond centraal, maar de overheid kijkt ook wel ‘achter de voordeur’ en ventileert soms uitgesproken ideeën over de manier waarop de opvoeding zou moeten plaatsvinden.

Het recht op onderwijs komt aan bod in hoofdstuk 3. In de leerplichtige fase draait het beroep op eigen verantwoordelijkheid niet alleen om begeleiding van de kinderen door de ouders, maar ook om medezeggenschap bij de school. In het hoger onderwijs gaat het om de verdeling van de kosten tussen studenten en ouders enerzijds en de overheid anderzijds. Ook kijken we naar de leerplicht en de kwalificatieplicht.

Een goede kinderopvang, onderwerp van hoofdstuk 4, hangt samen met de rechten op opvoeding en onderwijs en stelt ouders in staat hun recht op werk te effectueren. In de kinderopvang draait het om de vraag wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit, het aanbod en de financiering. We kijken speciaal naar de rol van oudercommissies.

Hoofdstuk 5 gaat over het recht op werk en inkomen. Arbeid kreeg de afgelopen decennia in het beleid een prominente plaats: ‘Iedereen die kan werken, moet werken’ werd het devies. We kijken of dit heeft geleid tot een grotere eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsontvangers om weer aan een baan te komen en van werkenden om hun baan te behouden.

Het recht op bestaanszekerheid van ouderen en van mensen wier partner vroegtijdig overlijdt, wordt behandeld in hoofdstuk 6. We onderzoeken of de vele veranderingen in de nabestaandenwet, de regelingen voor vervroegde uittreding en de pensioenen hebben geleid tot meer eigen verantwoordelijkheid en wat dit heeft betekend voor de maatschappelijke positie van ouderen en nabestaanden.

In hoofdstuk 7 behandelen we drie aspecten van het recht op gezondheid waarin eigen verantwoordelijkheid een sterke rol speelt: de leefstijl, de zorgverzekering en de langdurige zorg.

Hoofdstuk 8 behandelt het recht op voldoende huisvesting. Op de woningmarkt draait het om kwaliteit en betaalbaarheid. De rol van woonconsumentenorganisaties, de marktgerichte woonruimteverdeling, particulier opdrachtgeverschap, ontwikkelingen in bouwregels en welstand en verantwoordelijkheid voor woonkosten passeren de revue.

Het recht op veiligheid komt aan de orde in hoofdstuk 9. Veiligheid is traditioneel een terrein waarop de burger slechts een bescheiden rol heeft. We gaan na of deze beperkte betrokkenheid van burgers in de afgelopen decennia is veranderd.

Het inburgeringsbeleid begon in de jaren negentig als een ondersteunende voorziening op vrijwillige basis, maar kreeg daarna een meer verplichtend karakter. Hoofdstuk 10 zet op een rij hoe de verantwoordelijkheid van inburgeraars en overheid door de jaren heen veranderde.

De overheid moet volgens de grondwet voorwaarden scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Cultuur komt aan bod in hoofdstuk 11, dat beschrijft hoe motieven voor overheidsingrijpen in de tijd veranderden.

Naast het waarborgen van sociale grondrechten doet de overheid vaak ook een moreel beroep op burgers om hun sociale plicht na te komen. Het gaat hier niet alleen om vrijwilligerswerk als zodanig, maar ook om de inzet voor de lokale gemeenschap. In hoofdstuk 12 komt deze burgerparticipatie aan bod en besteden we aandacht aan bewonersraden, buurtbudgetten, initiatief door ondernemerschap.

In hoofdstuk 13 onderzoeken we of er een verband bestaat tussen opvattingen van burgers over meer eigen verantwoordelijkheid en hun vertrouwen in de overheid. Ook zoeken we naar sectoroverstijgende ontwikkelingen en zetten we de burgervisie op de verantwoordelijkheidsverdeling in een Europese context.

In hoofdstuk 14 vatten we de bevindingen samen, beantwoorden we de onderzoeksvragen en gaan we na of zich een nieuw verantwoordelijkheidsmodel aftekent.

In de epiloog belicht Paul Schnabel het spanningsveld tussen meer eigen verantwoordelijkheid aan burgers geven en de normen die de overheid aan het gedrag van burgers stelt.

Noten

- 1 Anders dan de klassieke grondrechten, die burgers vrijwaren van inmenging door de overheid of anderen (bv. het recht tot vergadering en betoging), vergen sociale grondrechten een actieve opstelling van de overheid voor hun realisatie. De formulering in de grondwet is echter zeer algemeen (bv. 'De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid'), waardoor de sociale grondrechten niet afdwingbaar zijn en in wezen neerkomen op een inspanningsverplichting van de overheid.
- 2 Te onderscheiden naar kwalificerende gebeurtenissen (werkloos worden) en kwalificerende kenmerken (bv. een bepaald arbeidsverleden hebben, niet beschikken over voldoende eigen middelen).

Literatuur

- Arts, W.A. en J. Gelissen (2010). Models of the Welfare State. In: F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger en C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (p. 569-83). Oxford: Oxford University Press.
- Blond, P. (2010). *Red Tory*. Londen: Faber and Faber.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinton, M. en M. Nee (1998). *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russel Sage Foundation.
- Castles, F. (red.) (1993). *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth.

- Dekker, P. en J. den Ridder (2011). *Burgerperspectieven 2011*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferragina, E. en M. Seeleib-Kaiser (2011). Welfare regime debate. Past, present, futures? In: *Policy & Politics*, jg. 39, nr. 4, p. 583–611.
- Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population. Lectures at the College de France 1977-1978*. New York: Picador.
- Frederickson, H. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. In: *Public Administration Review*, jg. 56, nr. 3, p. 263-270.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gunsteren, H. van (1992). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gunsteren, H. van (1998). *A theory of citizenship*. Oxford: Westview Press.
- Hall, P.A. en R.C.R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, jg. 44, nr. 5, p. 936-57.
- Jaspers, A.Ph.C.M., F.M. Noordam, W.J.H. van Oorschot en F.J.L Pennings (red.) (2001). *'De gemeenschap is aansprakelijk...'. Honderd jaar sociale verzekering, 1901-2001*. Lelystad: Koninklijke Vermande/s c o s z.
- Kalma, P. (1982). *De illusie van de 'democratische staat'*. Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Marshall, T.H. (1992, oorspr. 1950). *Citizenship and Social Class*. Londen: Pluto Press.
- Morgan, G., J. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen en R. Whitley (2010). *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Murray, C.A. (1984). *Losing Ground. American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid. Bevrijding of beheersing?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2011a). *Meldcode zet professionals onder druk*. Geraadpleegd op 13-08-2012 via www.socialevraagstukken.nl.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2011b). Verantwoordelijke vrijheid. Responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, nr. 38, nr. 2, p. 179-199.
- RMO (2006). *Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Den Haag: SWP Uitgeverij.
- Rob (2011). *Veiligheid en vertrouwen. Kern van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Tiemeijer, W., C. Thomas en H. Prast (red.) (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research / SCP.

2 Opvoeding van kinderen: wiens zorg?

Freek Bucx en Sander Bot

2.1 De overheid en de opvoeding van kinderen

‘We zijn de vrijblijvendheid voorbij’. Aldus de programmaminister van Jeugd en Gezin in 2007 in zijn beleidsprogramma *Alle kansen voor alle kinderen* (Jeugd en Gezin 2007). De minister doelde met zijn uitspraak op de houding van de overheid in situaties waarin ouders problemen hebben met het opvoeden van hun kinderen. Hij sprak de ambitie uit eerder en effectiever in te grijpen dan voorheen wanneer er signalen van problemen zijn in gezinnen.

De uitspraak illustreert de veranderde houding van de overheid bij het opvoeden van kinderen. Was de overheid er lange tijd van overtuigd dat zij zich zo afzijdig mogelijk moest houden van de manier waarop ouders de opvoeding ter hand nemen, aan het eind van de twintigste eeuw kwam hier verandering in. De overtuiging groeide dat de overheid een meer actieve en minder vrijblijvende houding moest aannemen, ook wanneer er geen (ernstige) problemen in gezinnen bekend zijn. Preventieve opvoedingsondersteuning werd het sleutelwoord: ouders bleven de eerstverantwoordelijken, maar zij konden ondersteuning verwachten van professionals, op afstand aangestuurd door de overheid. De overheid is in verschillende gedaanten betrokken bij het gezinsleven (Boermans 2009). Ten eerste is zij als wetgevende macht verantwoordelijk voor de wetgeving over jeugd en gezin. Ten tweede kan zij als rechterlijke macht betrokken zijn bij gezinnen, bijvoorbeeld bij het uitspreken van een kindbeschermingsmaatregel. En ten derde is de overheid als uitvoerende macht verantwoordelijk voor het uitvoeren van maatregelen die betrekking hebben op de opvoeding. Voor een groot deel worden deze uitvoerende taken uitbesteed aan instanties zoals Bureau Jeugdzorg en de Centra voor Jeugd en Gezin. In dit hoofdstuk besteden we met name aandacht aan de visie van de overheid zoals die naar voren komt in (voorstellen voor) beleid en wetgeving. Aangezien beleid en wetgeving invloed hebben op de rechtspraak en de uitvoering van maatregelen besteden we indirect ook aandacht aan de andere twee rollen van de overheid.

Het hoofdstuk bestaat uit vier delen. In het eerste deel (§ 2.2) beschrijven we de visie van de Nederlandse overheid van de afgelopen twee decennia op de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen. We besteden met name aandacht aan initiatieven rond opvoedingsondersteuning. In het tweede deel (§ 2.3) brengen we deze veranderingen in visie en koers van de overheid in verband met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen uit dezelfde periode. In het derde deel (§ 2.4) kijken we naar de opvattingen van de Nederlandse bevolking over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen ouders en overheid en over situaties waarin de overheid opvoedingsondersteuning zou moeten aanbieden, op vrijwillige basis en onder dwang: komen deze opvattingen overeen met de visie die in het beleid centraal staat? Ten slotte bespreken we in het vierde deel (§ 2.5) wat mogelijke consequenties zijn van (meer) overheidsbemoeienis op dit gebied.

2.2 Ontwikkelingen in overheidsbeleid

Een meer betrokken overheid

Van oudsher delen de Nederlandse overheid en maatschappij de visie dat het opvoeden van kinderen een privézaak is van ouders of verzorgers; zij zijn hier primair verantwoordelijk voor en de overheid dient zich hier niet bovenmatig mee te bemoeien (De Hoog 2003; Hoek 2008). Ouders hebben dus een grote vrijheid om deze verantwoordelijkheid naar eigen inzicht in te vullen. Het gezinsbeleid van de Nederlandse overheid kenmerkt zich door terughoudendheid bij de opvoeding. Dit uitgangspunt is ook in wettelijke bepalingen die gaan over het ouderlijk gezag vastgelegd (Veldkamp 2001). De overheid bemoeit zich in principe niet met de inhoud van de ouderlijke opvoeding maar springt alleen bij in noodgevallen, wanneer ouders aantoonbaar falen en de veiligheid en gezondheid van de kinderen in het geding is, zoals bij ernstige mishandeling of verwaarlozing. Met dat doel zijn sinds begin twintigste eeuw kinderbeschermingsmaatregelen ontstaan. De overheid is dat (sinds 1995) volgens het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, art. 3 lid 2) ook verplicht. Verder is de rol van de overheid beperkt tot het bieden van een wettelijk kader en het scheppen van financiële en praktische (rand)voorwaarden, opdat ouders voldoende geld en tijd hebben om hun kinderen op te voeden. Hiertoe zijn regelingen als kinderbijslag en kinderopvangtoeslag ingevoerd. Dit neemt overigens niet weg dat de overheid sinds lang op een aantal opvoedingsterreinen wel een meer directe invloed heeft (RMO 2001). Via de leerplichtwet ziet zij er bijvoorbeeld op toe dat de cognitieve opvoedingstaak aan de scholen wordt toevertrouwd.

Sinds begin jaren negentig heeft de overheid haar ideaal van terughoudendheid op pedagogisch gebied steeds meer verlaten (Hermanns en Vergeer 2002; Bucx 2011). De overtuiging groeide dat de samenleving medeverantwoordelijk is voor de opvoeding en de ontwikkeling van kinderen en dat de overheid een meer actieve en minder vrijblijvende houding moet aannemen. In die visie is de rol van de overheid niet meer beperkt tot ingrijpen in de opvoeding bij geconstateerde ernstige problemen, zoals wettelijk is vastgelegd in de diverse kinderbeschermingswetten. In de nieuwe visie ondersteunt de overheid ouders op een actievere manier om te helpen voorkomen dat er problemen ontstaan of escaleren. In de afgelopen twee decennia zijn er diverse beleidsnota's verschenen over het gezin en de jeugd waarin deze visie verder ontwikkeld is. Daarin wordt de vrijheid van ouders bij de opvoeding benadrukt maar is er ook aandacht voor de risico's die 'een dergelijke "open" opvoedingssituatie' (vws 1996) met zich meebrengt, voor de maatschappij als geheel en voor de betrokken kinderen. De wenselijkheid van een betrokken overheid wordt over het algemeen gelegitimeerd op grond van het maatschappelijke belang van het opvoeden van kinderen of, zoals het in de *Notitie gezin* (vws 1996) wordt geformuleerd, de 'continuïteit en ontwikkeling van de samenleving'. Daarnaast wordt verwezen naar de zorgplicht van de overheid voor zwakkeren en het recht van kinderen op veiligheid, gezondheid en een goede opvoeding. Het recht op hulp bij problemen is in 2005 vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg. Deze wet had twee doelen: betere zorg voor jeugdigen en hun ouders en het versterken van hun positie.

De toegenomen neiging van de overheid betrokken te zijn bij de opvoeding en ontwikkeling van kinderen gaat overigens samen met een grotere betrokkenheid bij andere aspecten van het gezinsleven, zoals het verminderen van de negatieve gevolgen van echtscheiding voor kinderen (vws 2006; Jeugd en Gezin 2008). Sinds 1 maart 2009 geldt bijvoorbeeld de regel dat bij een echtscheiding met minderjarige kinderen een ouderschapsplan moet worden opgesteld dat aan de rechter wordt voorgelegd (art. 815 Rv). In zo'n ouderschapsplan worden afspraken vastgelegd, onder andere over het ouderlijk gezag en de verdeling van zorg- en opvoedingstaken tussen ouders. Verder was er de afgelopen jaren aandacht voor het verspreiden van kennis over de medische gevolgen van het uitstel van ouderschap en gezinsvorming (Jeugd en Gezin 2008). Ook in organisatorisch opzicht kreeg het gezin een meer prominente plek in het beleid van de rijksoverheid, met in 2001 de komst van eerst een staatssecretaris en in 2007 een programmaminister voor Jeugd en Gezin.

Opvoedingsondersteuning

In de koerswijziging van de overheid speelt opvoedingsondersteuning als instrument een belangrijke rol. Vanaf begin jaren negentig komt de term opvoedingsondersteuning of opvoedingssteun regelmatig voor in beleidsnota's, zoals *Opvoedingssteun op maat* (wvc 1991), *Ouders ondersteunen* (wvc 1993), *Naar een veiliger samenleving* (Justitie 2002), *Veiligheid begint bij voorkomen* (Justitie 2007), en *Alle kansen voor alle kinderen* (Jeugd en Gezin 2007). Onder opvoedingsondersteuning worden verschillende (semi-)professionele voorzieningen en interventies verstaan die erop gericht zijn de competenties van ouders te versterken, de zelfredzaamheid van ouders en kinderen te bevorderen en zorgafhankelijkheid te voorkomen of te verminderen (wvc 1991; Jeugd en Gezin 2008). In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en het nieuwe stelsel voor jeugdhulp zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van opvoed- en gezinsondersteuning aan ouders en gezinnen, waaronder het geven van informatie en voorlichting, het signaleren van problemen, het bieden van (lichte) pedagogische hulp en het coördineren van zorg (Prinsen 2006). Sinds 2007 wordt opvoedingsondersteuning aangeboden via de Centra voor Jeugd en Gezin.

Opvoedingsondersteuning heeft vooral een preventieve functie (Janssens 1998; Hermanns 2000). Doel is om – via de opvoeding door ouders – te voorkomen dat er (ernstige) problemen of (ontwikkelings)achterstanden ontstaan bij kinderen, opdat geen gebruik gemaakt hoeft te worden van zwaardere vormen van jeugdzorg. Er is onderscheid tussen primaire en secundaire preventie (Hermanns 2000; Boermans 2009). Primaire preventie is gericht op het voorkomen van problemen in de opvoeding of bij kinderen. Bij secundaire preventie is er al sprake van beginnende problemen en is het doel te voorkomen dat deze problemen escaleren en er onherstelbare schade ontstaat. Naast deze preventieve functie heeft opvoedingsondersteuning een signalerende functie: problemen kunnen tijdig onderkend worden, is het idee, en indien nodig worden ouders en kinderen toegeleid naar aanvullende zorg.

Opvoedingsondersteuning richt zich in het algemeen op drie groepen (Hermanns et al. 2005). Voor de gehele populatie van gezinnen en ouders zijn er pedagogische basisvoorzieningen die algemene opvoedingsvoorlichting geven via folders of cursussen.

Ook de Centra voor Jeugd voor Gezin en gemeentelijke opvoedloketten (een recent plan, vws 2011) vallen onder deze voorzieningen. Voor ouders of gezinnen van wie op basis van onderzoek bekend is dat zij een verhoogd risico op de ontwikkeling van problemen hebben wordt een risicobenadering gehanteerd (Hermanns et al. 2005). Dan gaat het bijvoorbeeld om opvoedingsondersteunende projecten voor gezinnen in achterstandswijken. Voor ouders en gezinnen met reeds bestaande opvoed- en opgroei problemen, gezinnen die volgens de *Notitie gezin* (vws 1996) 'hun kernfunctie niet of niet goed kunnen vervullen', zijn er voorzieningen die ouders gedurende een bepaalde periode begeleiden, zoals Video Hometraining. Dergelijke programma's proberen het gedrag van ouders naar hun kinderen te veranderen of de gevoeligheid van ouders voor hun kinderen te vergroten.

Aan het overheidsbeleid voor opvoedingsondersteuning liggen verschillende veronderstellingen ten grondslag. Ten eerste is opvoedingsondersteuning primair op de ouders gericht vanuit de veronderstelling dat veranderingen in het ouderlijk gedrag effect hebben op kinderen. Verder wordt aangenomen dat vroegtijdig ingrijpen voorkomt dat probleemgedrag op latere leeftijd optreedt en er een beroep wordt gedaan op zwaardere vormen van zorg (wvc 1991; Jeugd en Gezin 2007). Hoe eerder hoe beter, is de gedachte. Hieruit vloeit de veronderstelling voort dat het belangrijk is om risicogezinnen of gezinnen met problemen in een vroeg stadium te traceren en te benaderen. Naast opvoedingsondersteuning heeft het beleid zich de afgelopen decennia daarom ook gericht op vroegsignalering, screening en risicotaxatie (vws 2006; Jeugd en Gezin 2007). Ten slotte wordt vaak aangenomen dat problemen in gezinnen en bij kinderen het best opgespoord en behandeld kunnen worden door professionals. Overigens is het beleid van de overheid de laatste jaren ook gericht op opvoedingsondersteuning via informele persoonlijke netwerken van ouders. Zo zijn er bijvoorbeeld 'opvoedebatten' in buurten en gemeenten, waarin ouders ervaringen met opvoeding kunnen uitwisselen. Ook zijn er voor gezinnen met problemen 'Eigen Krachtconferenties', die beogen problemen zo veel mogelijk aan te pakken vanuit het eigen netwerk van het gezin.

[Twee perspectieven op opvoedingsondersteuning](#)

Initiatieven van opvoedingsondersteuning zijn ontwikkeld vanuit twee perspectieven, aldus Hermanns (2000). Als eerste vanuit een (van oorsprong medisch) preventiemodel zoals dat gehanteerd wordt binnen de (jeugd)gezondheidszorg en het welzijnswerk. Hier wordt het belang van vroegtijdige onderkenning en behandeling van problemen benadrukt voor het voorkomen van ernstige ontwikkelings- of opvoedingsproblemen in gezinnen. In deze visie is het gezin een zelfregulerend systeem dat ontregeld kan raken bij een opeenstapeling van risicofactoren: armoede, stress, eigenschappen van ouders of kinderen die het opvoedproces kunnen verstoren. Dit perspectief gaat uit van de zelfredzaamheid of de eigen kracht van ouders, kinderen en de omgeving van het gezin; ouders nemen zelf het initiatief en zoeken hulp als ze die nodig hebben. Het wordt daarom belangrijk gevonden dat opvoedingsondersteuning vrijblijvend en vraaggericht is en dat de ondersteuning goed aansluit bij de wensen van de ouders. Ook is het belangrijk dat opvoedingsondersteuning laagdrempelig is, zowel in fysiek als sociaal opzicht. Via de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin en de recente plannen voor een opvoedloket

in elke gemeente (vws 2011) wil de overheid ervoor zorgen dat ouders dichtbij huis hulp aangeboden krijgen. Daarnaast benadrukt de overheid dat opvoedingsondersteuning voor elke ouder vanzelfsprekend en sociaal geaccepteerd moet zijn, of, zoals de *Nota gezinsbeleid* (vws 2006) stelt: 'Het moet vanzelfsprekend en niet raar zijn dat ouders bijvoorbeeld bij hun eerste kind opvoedcursussen volgen.'

Het andere perspectief op opvoedingsondersteuning is meer justitieel van aard. Waar opvoedingsondersteuning in het eerste perspectief gericht is op het versterken van de vaardigheden van ouders, is ondersteuning binnen het justitiële perspectief meer een middel om kinderen te beschermen tegen hun ouders en de samenleving te beschermen tegen kinderen uit probleemgezinnen. Naast het belang van het kind staat dus ook het belang van de omgeving en de maatschappij als geheel centraal (Junger-Tas 1997; Boermans 2009). Ook het justitiële perspectief benadrukt vroegtijdige onderkenning en preventie, veronderstelt dat een cumulatie van risicofactoren in gezinnen kan leiden tot opvoedproblemen en ziet opvoedingsondersteunende programma's als geschikt instrument. Maar de rol van de overheid is duidelijk groter. Er wordt namelijk vanuit gegaan dat een vraaggestuurde, vrijblijvende ondersteuning niet altijd werkt. Vooral wanneer ouders zich niet bewust zijn van hun eigen problemen zullen zij geen hulp zoeken noch aangeboden hulp accepteren, zo wordt gedacht (Junger-Tas 1998). Opvoedingsondersteuning dient daarom ook een niet-vrijblijvend karakter te hebben en ingezet te kunnen worden zonder dat ouders hierom gevraagd hebben of zelfs tegen de wens van ouders in. Voorstellen voor het dwingend opleggen van opvoedingsondersteuning variëren van het verplichten van ouders die in contact zijn gekomen met politie of kinderbescherming om de hulp te accepteren (Junger-Tas 1997) tot het verplicht stellen van een universele opvoedingscursus voor alle aanstaande ouders (Willems 2005). De recente ondertoezichtstelling van drie kinderen uit een gezin vanwege ernstig overgewicht (NRC Handelsblad 2012) is een voorbeeld van ingrijpen nadat 'vrijwillige' hulp geweigerd was. Het justitiële perspectief lijkt de laatste jaren belangrijker te zijn geworden. Kwam de term opvoedingsondersteuning in de jaren negentig vooral voor in beleid rond jeugd en gezin, vanaf 2002 duikt deze ook op in beleid rond veiligheid, zoals *Naar een veiliger samenleving* (Justitie 2002) en *Veiligheid begint bij voorkomen* (Justitie 2007). De visie dat de overheid achter de voordeur moet kunnen ingrijpen indien ouders niet uit eigen beweging professionele opvoedingsondersteuning accepteren, lijkt inmiddels breed te worden gedragen door politieke partijen, zo blijkt uit een analyse van verkiezings- en partijprogramma's (Sieckelinck 2010). Het gaat niet om ingrijpen als ouders aantoonbaar tekortschieten en de gezondheid en de ontwikkeling van het kind ernstige schade toebrengen; dat is van oudsher al geregeld in kinderbeschermingsmaatregelen. Grond voor alle kinderbeschermingsmaatregelen, ook de lichtste vorm (de ondertoezichtstelling), is dat er sprake is van ernstige schade of bedreiging voor het kind. De discussie van de laatste jaren concentreert zich juist op *preventief* ingrijpen: in gezinnen waar geen problemen bekend zijn of waar de problemen niet ernstig genoeg zijn voor een kinderbeschermingsmaatregel. In het wetsvoorstel *Herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, dat is aangenomen door de Tweede Kamer en momenteel bij de Eerste Kamer ligt, worden de juridische mogelijkheden voor dergelijk preventief ingrijpen in gezinnen verruimd (TK 2011/2012). In dit wetsvoorstel wordt 'opgroei-ondersteuning' geïntroduceerd als een

lichte maatregel van kinderscherming, op te leggen als er minder ernstige problemen bij kinderen zijn maar ingrijpen toch gewenst is omdat ouders advies of zorg niet accepteren. Dan gaat het bijvoorbeeld om verplichte deelname aan opvoedingsondersteuning of verplichte acceptatie van coaching.

Concluderend signaleren we twee ontwikkelingen. Ten eerste is de wens van de overheid toegenomen om ouders te helpen bij hun pedagogische taak. Dat heeft geresulteerd in de ontwikkeling van (gemeentelijke) voorzieningen van opvoedingsondersteuning. Het gaat hier met name om allerlei preventieve interventies om de competenties van ouders te vergroten en op deze manier de kans op (ernstige) problemen bij kinderen te verkleinen of te voorkomen dat problemen verergeren. Ten tweede is de behoefte van de overheid toegenomen om het toezicht op de opvoedingspraktijk te intensiveren en in sommige gevallen ouders te dwingen zich te laten ondersteunen bij de opvoeding; niet alleen bij vastgestelde problemen maar ook bij risico's of beginnende problemen. In de nieuwe situatie zijn ouders nog steeds eerstverantwoordelijk voor de opvoeding van kinderen, maar ziet de overheid een grotere rol voor zichzelf weggelegd om de opvoeding in goede banen te leiden.

2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen als prikkel

Veranderingen in beleid zijn vaak het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen van inzichten (Hoogerwerf en Herweijer 2003). De neiging van de overheid om meer betrokken te zijn bij de opvoeding van kinderen kan dan ook in samenhang hiermee gezien worden. Volgens Hermanns (2009) is er vanaf de jaren negentig een groeiende bezorgdheid bij beleidsmakers en in de publieke opinie over de jeugd van tegenwoordig. In de media is er veel aandacht voor overlast door jongeren en voor excessen zoals comazuipen, breezerseks en gameverslaving. En in beleidsnota's wordt over kinderen en jongeren vaak gesproken in termen van risico's en problemen, van overlast en normoverschrijdend of crimineel gedrag. Zo stelt Operatie Jong (een samenwerkingsverband tussen verschillende ministeries tussen 2003 en 2007) in 2004: 'De groep jongeren met problemen groeit, de ernst van hun problemen neemt toe en de problemen ontstaan op steeds jongere leeftijd' (Operatie Jong 2004). In het meer recente beleidsprogramma *Alle kansen voor alle kinderen* (Jeugd en Gezin 2007) lezen we: 'Op straat zien we dat de jongeren die overlast veroorzaken steeds jonger zijn.' De toenemende bezorgdheid over het welzijn en de ontwikkeling van kinderen werd deels gevoed doordat er in dezelfde periode sprake was van een groeiende instroom in speciale voorzieningen voor kinderen met psychische en gedragsproblemen, lichte ontwikkelingsachterstanden of andere problemen (Hermanns 2009; Pommer et al. 2011). Een aantal ernstige incidenten in het begin van deze eeuw – zoals het meisje van Nulde, Savannah, het Maasmeisje – hebben de brede verontrusting bij beleidsmakers en publiek nog versterkt.

De toenemende bezorgdheid over de jeugd betekent overigens niet dat het welzijn en de ontwikkeling van kinderen in Nederland als geheel in dezelfde periode is verslechterd. Integendeel; studies hebben herhaaldelijk laten zien dat het over het algemeen goed

gaat met de Nederlandse jeugd, ook in vergelijking met landen om ons heen, en dat jeugdproblematiek in ieder geval niet toegenomen is (Rispen et al. 1996; Hermanns 2009; Bucx 2011; De Roos et al. 2011; Unicef 2010). Er is dus iets anders aan de hand. Mogelijk is er sprake van een afnemende acceptatie door de samenleving van afwijkend gedrag van kinderen en jongeren (Hermanns 2009; Van Noije 2010). In dat verband wordt soms gesproken van een 'risico-samenleving' (Beck 1999) waarin risico's en afwijkend gedrag niet worden geaccepteerd en zoveel mogelijk dienen te worden verminderd of voorkomen. Psychopathologisering of criminalisering van gedrag van kinderen en jongeren kan hiervan het gevolg zijn. Onder psychopathologisering wordt verstaan dat meer alledaagse opgroei- en opvoedproblemen – problemen die niet ongewoon zijn en vaak vanzelf weer overgaan – in ontwikkelingspsychopathologische termen worden gedefinieerd en dus als iets waarbij professionele hulp is aangewezen (Hermanns 2009). Criminalisering heeft betrekking op de toegenomen bereidheid van burgers om aangifte te doen van problematisch gedrag van jongeren en op het feit dat gedrag van kinderen en jongeren door politie en het strafrechtstelsel steeds vaker als crimineel gedrag beschouwd wordt dat moet leiden tot vervolging (Weijers 2008). Daarnaast speelt wellicht een rol dat de jeugdzorg problemen eerder signaleert en beter diagnostiseert. Dat verklaart misschien ook deels het toegenomen beroep op voorzieningen in de jeugdzorg (Hermanns 2009; Pommer et al. 2011).

Los van de vraag of de groeiende bezorgdheid over de jeugd nu wel of niet gebaseerd is op een stijging van de feitelijke jeugdproblematiek of de toegenomen ernst ervan, vaak gaat in het publieke en politieke debat de beschuldigende vinger naar de ouders. De impliciete aanname is dat problemen bij kinderen en jongeren hun oorsprong hebben in het gezin. Zo legde in de jaren negentig de minister van Justitie, Sorgdrager, een verband tussen de groeiende criminaliteit en het onvermogen of de onwil van ouders om duidelijke grenzen te stellen (Panhuysen en Willemsen 1995). Dat het gebruikelijk is om bij problemen te wijzen naar de gezinsopvoeding heeft mogelijk deels te maken met het feit dat de opvoeding van kinderen in Nederland vooral als een individuele gezinsverantwoordelijkheid wordt gezien, en veel minder als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het gezin en de (naaste) omgeving (Portegijs et al. 2006; Bucx 2011). Ook de verbreiding en popularisering van wetenschappelijke inzichten kunnen bijgedragen hebben aan het beeld dat ouders een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van hun kinderen en dat problemen bij kinderen (deels) veroorzaakt worden door wat er fout gaat in de opvoeding (De Regt en Brinkgreve 1997).

De bezorgdheid over het ouderlijk functioneren werd zo nu en dan in verband gebracht met de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen. Ouders zouden minder tijd met hun kinderen kunnen doorbrengen en dat zou ten koste gaan van de kwaliteit van de opvoeding, zo was de gedachte. Deze zorgen worden over het algemeen niet ondersteund door wetenschappelijk onderzoek: ondanks de toegenomen tijd die aan betaald werk wordt besteed, gaat er tegenwoordig juist meer tijd naar de kinderen dan vroeger, zo blijkt uit tijdsbestedingsonderzoek (Cloin en Schols 2011). Verder vinden ouders dat ook de kwaliteit van hun opvoeding niet lijdt onder verplichtingen van betaald werk (Bucx en De Roos et al. 2011). En ook voor het welzijn van het kind zelf lijkt het geen nadeel te zijn wanneer beide ouders werken (Zeijl et al. 2005; De Roos et al. 2011). Een andere ont-

wikkeling die zou leiden tot meer problemen bij kinderen en ouders is de toename van echtscheidingen. Kinderen die een scheiding meemaken hebben een verhoogd risico op de ontwikkeling van gedrags- en emotionele problemen, nu en op latere leeftijd (Amato 2001; Spruijt 2009). De scheiding zelf en de ouderlijke conflicten voor, tijdens en na de scheiding spelen hierbij een rol (Spruijt 2009). Als ouders uit elkaar gaan, worden kinderen in de meeste gevallen korter of langer opgevoed door een van beide ouders, meestal de moeder (De Graaf 2011). Doordat alleenstaande ouders de zorg en de opvoeding van kinderen niet kunnen delen met een partner, ervaren zij een grotere taakbelasting en meer (opvoedings)stress (Bucx en De Roos 2011).

Ook binnen gezinnen hebben zich veranderingen voltrokken. Kinderen hebben tegenwoordig meer in te brengen dan vroeger en beslissen over veel zaken mee (De Swaan 1982; Rispens et al. 1996). Opvoeden is in plaats van 'leiden' meer 'begeleiden' geworden; en in plaats van gehoorzaamheid moedigen ouders individualiteit en zelfstandigheid aan bij hun kinderen. Regels en grenzen liggen dus niet meer zo vast en daarmee is opvoeden wellicht ook minder eenvoudig en vanzelfsprekend geworden. Meer in het algemeen kunnen ouders van nu minder terugvallen op patronen en tradities; door secularisering en individualisering hebben instituties als overheid en kerk aan invloed ingeboet. Daarnaast bieden internet en andere media kinderen gemakkelijker toegang tot de wereld om hen heen, wat nieuwe eisen stelt aan de opvoeding. Mogelijk is dat deels de reden dat relatief veel ouders van nu opvoeden moeilijk vinden en vragen hebben (Bucx en De Roos 2011). Wat misschien ook een rol speelt is dat, vergeleken met een halve eeuw geleden, ouderschap een geplande en bewuste keuze is en de verwachtingen van ouders hoger gespannen zijn.

Opvoeden zou in de loop der tijd zwaarder zijn geworden doordat de pedagogische netwerken rond ouders zijn uitgedund (RMO/RVZ 2009). Vergeleken met vroeger komen mensen minder vaak bij elkaar over de vloer en hebben zij meerdere, gescheiden netwerken. Daardoor zouden gezinnen meer geïsoleerd zijn geraakt en zouden ouders bij de opvoeding meer op zichzelf zijn aangewezen. Dat laatste zou ook een risico kunnen vormen voor de ontwikkeling van de kinderen, zo is de gedachte, bijvoorbeeld doordat kinderen minder aangesproken worden op hun gedrag door mensen in de buurt. Recent onderzoek (Doorten en Bucx 2011) laat zien dat de meeste ouders in Nederland regelmatig met mensen in hun persoonlijke netwerk over de opvoeding van kinderen praten. Nederlandse gezinnen zijn dus zeker niet geïsoleerd, maar ouders lopen de deur ook weer niet plat bij elkaar. Waarschijnlijk komt dit doordat zij een duidelijke voorkeur hebben om de opvoeding en verzorging van kinderen zoveel mogelijk in eigen hand te hebben (Portegijs et al. 2006). Of dit vroeger anders was, valt moeilijk te zeggen op basis van wetenschappelijk onderzoek.

In dezelfde tijd is er meer aandacht gekomen voor de rechten en belangen van kinderen. In het Internationaal Verdrag van de Rechten voor Kinderen (IVRK), dat in 1990 van kracht werd, zijn de rechten van kinderen vastgelegd, zoals het recht op bescherming, ontwikkeling en inspraak. Door ratificering van dit verdrag heeft de Nederlandse overheid zich ertoe verplicht de bepalingen na te leven; de in 2011 beëdigde Kinderombudsman controleert of de overheid dat ook doet. In lijn met bepalingen in het IVRK (o.a. artikel 18) heeft de overheid ook de formele verplichting om ouders bij de opvoeding

van hun kinderen te helpen en te ondersteunen. Onder invloed van de individualisering heeft de overheid de afgelopen vijftig jaar haar uitgangspunt verlegd van het gezin naar het individu, waardoor de rechten en belangen van individuele kinderen mogelijk zwaarder wegen dan die van ouders of van het gezin als geheel (zoals het recht op privacy en een ongestoord gezinsleven) en sneller gekozen wordt voor interveniëren (Bruning 2011). Gegevens over de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen hebben de discussie over preventief ingrijpen door de overheid verder aangewakkerd. De meeste kinderen die onder toezicht zijn gesteld waren ouder dan 12 jaar, zo bleek uit onderzoek (Komen 1999; Slot et al. 2002). Dat kan een aanwijzing zijn dat kinderen zich vaak al lange tijd in een bedreigende situatie bevinden voordat er in een gezin wordt ingegrepen en dat de overheid onvoldoende haar verplichting vervult om kinderen te beschermen. Naast deze maatschappelijke ontwikkelingen wordt de aandacht voor preventie ook ingegeven door financiële motieven. Al in de jaren tachtig werd gesproken over 'zo-zo-zo-zorg': zorg voor jeugd moet zo licht mogelijk, zo dicht mogelijk bij huis, zo kort mogelijk en zo tijdig mogelijk zijn. In de nota *Opvoedingssteun op maat* (wvc 1991) wordt expliciet aangegeven dat 'een automatische uitbreiding van professionele hulpverlening [...] financieel niet haalbaar' is en dat er daarom 'een ommekeer' dient plaats te vinden in de visie op hulpverlening, met 'aandacht voor preventie'. Desondanks groeit in de daaropvolgende jaren de jeugdzorg aanzienlijk, zowel in gebruik als in kosten (Hermanns 2009; Pommer et al. 2011). Preventie via de opvoeding wordt op twee manieren verondersteld te leiden tot kostenbesparing. Ten eerste kan preventie voorkomen dat kinderen en jongeren later in dure specialistische zorg terechtkomen. Ten tweede kan preventie de 'maatschappelijke kosten van uitval en ontsporing' (vws 2006) – bijvoorbeeld het gebruik van voorzieningen zoals de Wajong en de ww, schoonmaak- en reparatiekosten van vandalisme en kosten van inzet van politie en justitie – verlagen.

2.4 Opvattingen van de bevolking over verantwoordelijkheidsverdeling

Hoe kijken Nederlanders aan tegen de verantwoordelijkheid van de overheid bij de opvoeding? We hebben aan een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking vragen voorgelegd over de feitelijke en gewenste verdeling van verantwoordelijkheid. Met uitzondering van 6% van de Nederlanders die denken dat de overheid geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor de opvoeding, schatten de meesten in dat de overheid daar op dit moment wel enige verantwoordelijkheid voor draagt.¹ Gemiddeld genomen draagt de overheid bijna een derde deel (28%) van de verantwoordelijkheid, aldus de respondenten. Gevraagd naar de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling geeft bijna een op de tien respondenten aan dat de overheid geen enkele verantwoordelijkheid voor de opvoeding zou moeten dragen. Gemiddeld vinden de respondenten dat de overheid voor bijna een derde (28%) verantwoordelijk moet zijn voor de opvoeding. De verschillen tussen de veronderstelde en de gewenste aandelen zijn dus klein.² Het lijkt er op dat respondenten over het algemeen tevreden zijn met de huidige mate van verantwoordelijkheid van de overheid.

In het algemeen wordt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de opvoeding niet zo heel groot ingeschat, en dat is in lijn met wat wenselijk gevonden wordt. Maar op

welke manier en in welke situaties zou de overheid haar verantwoordelijkheid moeten nemen? We hebben gevraagd in hoeverre respondenten het wenselijk vinden dat de overheid elke ouder hulp bij de opvoeding aanbiedt, bijvoorbeeld in de vorm van een opvoedcursus. Zij konden een voorkeur aangeven voor vrijwillige ondersteuning, verplichte ondersteuning of geen enkele vorm van ondersteuning. Een grote meerderheid (81%) vindt dat de overheid er voor moet zorgen dat elke ouder hulp kan krijgen bij de opvoeding als deze dat wil. 8% is van mening dat elke ouder verplichte ondersteuning moet krijgen. En 10% is van mening dat de overheid geen hulp zou moeten bieden. We hebben vervolgens gevraagd naar de wenselijkheid of noodzaak van (vrijwillige en verplichte) opvoedingsondersteuning in drie fictieve gezinssituaties (figuur 2.1).³ De eerste betreft een meisje van 9 jaar dat vaak somber is en veel huilt; zij zegt dat zij zichzelf slecht en stom vindt. Het gaat hier dus om zogenoemde internaliserende - naar binnen gerichte - problemen: problemen waar het kind zelf veel last van kan hebben maar de omgeving niet of nauwelijks. Verreweg de meeste respondenten (75%) vinden dat de overheid de ouders opvoedingsondersteuning moet aanbieden, op vrijwillige basis. Een minderheid (17%) is van mening dat die hulp verplicht moet worden. Het beeld verschuift wanneer we de situatie veranderen. Wanneer we vermelden dat er volgens leerkrachten en hulpverleners sprake is van een opvoedprobleem bij de ouders vindt nog steeds ongeveer de helft van de respondenten (52%) dat ouders vrijwillige hulp moet worden geboden, maar het aandeel voorstanders van verplichte hulp is duidelijk toegenomen (44%). Het beeld verschuift nog meer wanneer we de situatie opnieuw wijzigen: er is niet alleen een opvoedprobleem bij de ouders maar leerkrachten en hulpverleners vinden ook dat de ontwikkeling van het meisje ernstig in gevaar is. In dat geval spreekt nog slechts een minderheid (27%) zich uit voor vrijwillige opvoedhulp; de grote meerderheid (70%) vindt verplichte opvoedsteun op zijn plaats.

De tweede fictieve situatie gaat over een jongen van 9 jaar die betrokken is bij vechtpartijen, liegt en steelt en spullen van anderen kapot maakt. Het gaat hier dus om zogenoemde externaliserende problemen: het gedrag is naar buiten gericht. In tegenstelling tot internaliserend gedrag kan de omgeving veel last ondervinden van externaliserend gedrag. De meerderheid van de respondenten (58%) is van mening dat de overheid ouders moet verplichten opvoedhulp aan te nemen, en dat is duidelijk meer dan bij de eerste situatie. 40% vindt dat ouders hulp op vrijwillige basis moeten krijgen. Wanneer we aangeven dat leerkrachten en hulpverleners denken dat er een opvoedprobleem is bij de ouders, veranderen de percentages slechts licht: een meerderheid van bijna 65% is vóór verplichte opvoedingsondersteuning, 32% is voor een vrijwillige variant. Wanneer we vervolgens stellen dat de leerkrachten en hulpverleners daarnaast vermoeden dat de ontwikkeling van het kind in kwestie in gevaar is, is 80% voor verplichte opvoedhulp en 20% is voorstander van vrijwillige hulp.

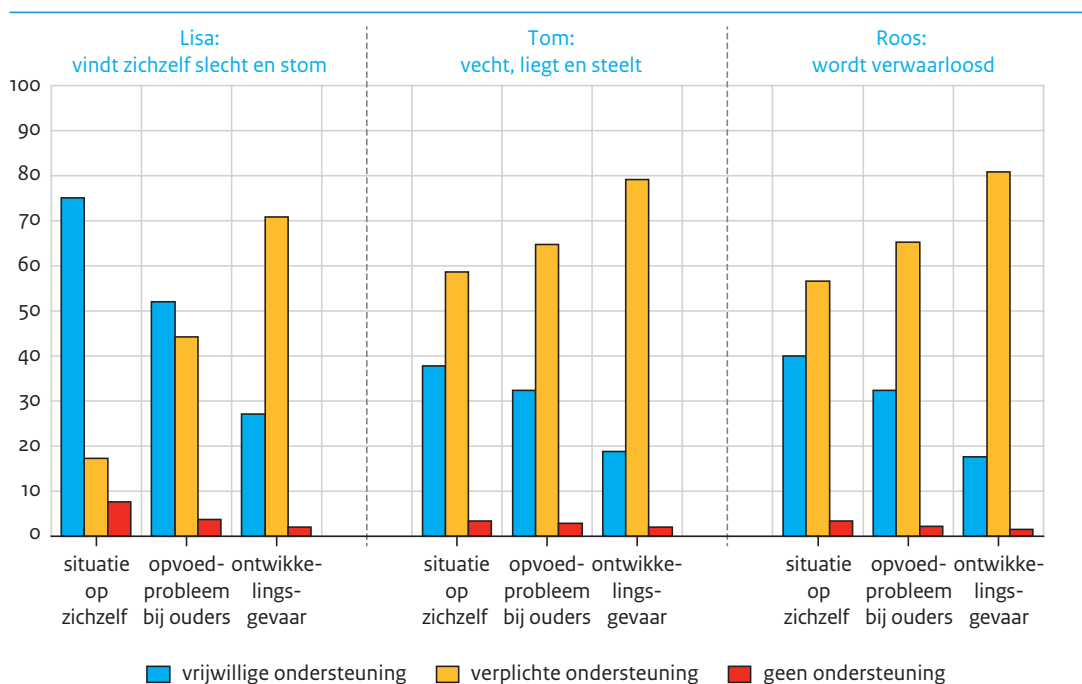
De derde en laatste situatie gaat over een meisje van 8 jaar dat vermoedelijk verwaarloosd wordt: zij komt vaak zonder ontbijt op school, draagt vaak vuile kleren en loopt soms 's avonds laat alleen op straat. De meerderheid van de respondenten (56%) vindt dat de overheid ouders verplichte hulp moet geven, 40% is voor hulp op vrijwillige basis. Als we stellen dat leerkrachten en hulpverleners denken aan een opvoedprobleem bij de ouders, vindt 65% dat ouders gedwongen moeten worden ondersteund en is 32% voor

vrijwillige steun. Als we vervolgens aangeven dat leerkrachten en hulpverleners daarnaast vinden dat de ontwikkeling van het meisje in gevaar is, is 80% voor verplicht ingrijpen en 17% voor vrijwillige steun.

Wanneer we de verschillende situaties vergelijken zien we dat er bij internaliserende problemen duidelijk minder steun is voor het aanbieden van (zowel vrijwillige als verplichte) opvoedingsondersteuning dan bij externaliserend gedrag en verwaarlozing. Aanvullende regressie-analyses (zie tabel B2.1 in de bijlage op www.scp.nl) laten zien dat deze verschillen statistisch significant zijn. Zowel het vermoeden van een opvoedprobleem als het vermoeden van een gevaar voor de ontwikkeling speelt een rol in de mening over het aanbieden van opvoedingsondersteuning. Beide vergroten de kans dat respondenten vinden dat steun aangeboden moet worden en ook de kans dat deze verplicht moet zijn. Deze verschuivingen zijn het grootst wanneer het over internaliserende problemen gaat.

Figuur 2.1

Opvattingen over de mate waarin de overheid ouders moet helpen in de opvoeding,^a bevolking van 18-94 jaar, 2012 (in procenten)^b



a Aan de hand van drie fictieve gezinssituaties konden respondenten kiezen uit drie antwoorden over de rol van de overheid: vrijwillige ondersteuning, verplichte ondersteuning of geen enkele vorm van ondersteuning. Na de beschrijving van de situatie (situatie op zichzelf) werd vermeld dat de leerkrachten en hulpverleners denken dat er een opvoedprobleem is bij de ouders van respectievelijk Lisa, Tom en Roos (opvoedprobleem bij ouders). Vervolgens werd vermeld dat de leerkrachten en hulpverleners vinden dat er niet alleen een opvoedprobleem is, maar ook ernstig gevaar voor de ontwikkeling van het kind (ontwikkelingsgevaar).

b N = 3359.

Bron: SCP (EEV '12)

Concluderend, verreweg de meeste Nederlanders zijn van mening dat de overheid elke ouder vrijwillige opvoedingsondersteuning moet aanbieden. Verplichte hulp bij de opvoeding voor iedereen vindt daarentegen slechts weinig weerklank. Niet ter discussie staat of de overheid mag ingrijpen in gezinssituaties waarin de ontwikkeling van kinderen ernstig bedreigd wordt: dan vindt de grote meerderheid dat de overheid ouders moet verplichten opvoedingsondersteuning te accepteren. Dat komt ook overeen met hoe dit van oudsher in de kinderbeschermingswetten geregeld is. Verdeelder is de Nederlandse bevolking over de kwestie of de overheid ouders ook in andere gevallen kan verplichten om opvoedhulp aan te nemen, bijvoorbeeld als zij een opvoedprobleem hebben. Dat lijkt vooral af te hangen van de aard van de problemen. Als kinderen internaliserende problemen hebben, wordt er minder snel geopteerd voor verplichte hulp dan als kinderen externaliserende problemen hebben of als er sprake is van verwaarlozing. Zijn de problemen echter meer te wijten aan de opvoeding door de ouders of is de ontwikkeling van het kind in gevaar, dan neigen de meeste mensen naar het verplichten van hulp. Hiermee lijkt het mandaat van de overheid om in gevallen waarin dit nodig is in te grijpen in gezinssituaties breed onderschreven.

2.5 Consequenties van beleid en maatregelen

De laatste decennia is er meer aandacht voor preventieve opvoedingsondersteuning bij de overheid, voor vroegsignalering, screening en risicotaxatie. Ook de bereidheid om preventief in te grijpen in gezinssituaties is toegenomen. Doel is kinderen en de samenleving beter te beschermen tegen risico's. Door niet af te wachten tot problemen geëscaleerd zijn maar problemen in een vroeg stadium te behandelen, kan volstaan worden met lichte vormen van zorg en wordt op langere termijn minder vaak een beroep gedaan op zwaardere en dus duurdere zorg, is de gedachte. Het is vooralsnog onduidelijk wat de effecten zijn van deze koerswijziging en of ze overeenkomen met deze doelstellingen. De hiervoor benodigde gegevens ontbreken simpelweg. Ook over de effectiviteit van specifieke maatregelen en interventies is het in veel gevallen nog te vroeg om uitspraken te doen, aangezien de effecten pas op de lange termijn zichtbaar zijn. Bovendien kleven er methodologische problemen aan onderzoek naar de effectiviteit van preventie: het valt moeilijk te bewijzen dat problemen wel waren opgetreden zonder deze of met andere preventieve maatregelen (Van Noije en Wittebrood 2008). Niettemin is het goed om op dit punt te kijken of de achterliggende veronderstellingen van beleid plausibel zijn en een inschatting te maken van de doelmatigheid van het beleid. Ook staan we stil bij mogelijke positieve en negatieve consequenties van meer overheidsinmenging bij de opvoeding.

Een belangrijke veronderstelling is dat vroegtijdig ingrijpen probleemgedrag op latere leeftijd voorkomt. Onduidelijk is vooralsnog in hoeverre dat het geval is. Internationaal evaluatieonderzoek laat zien dat gezinsinterventies ernstige gedragsproblemen en delinquent gedrag van jeugdigen kunnen voorkomen of verminderen (Van Noije en Wittebrood 2008). Vooral interventies zoals groepsgerichte ouderbijeenkomsten en huisbezoeken lijken een positief effect te hebben op de sociale en emotionele gezondheid van kinderen (Ince 2011). Van veel individuele interventies is echter nog onbekend of zij

werken, zeker niet op de lange termijn (Ince 2011; Van Noije en Wittebrood 2008). In veel gevallen is bovendien onduidelijk wat de precieze factoren zijn die bijdragen aan de effectiviteit. Daarnaast hebben veel programma's die in Nederland gebruikt worden een internationale, vaak Amerikaanse, oorsprong en is het nog maar de vraag of deze ook in de Nederlandse situatie zullen werken.

Een andere veronderstelling is dat opvoedingsondersteuning op de ouders gericht moet zijn. Aangenomen wordt dat veranderingen in het ouderlijk gedrag effect hebben op kinderen. Het is inderdaad plausibel dat de ouders, meer dan de kinderen, in de positie verkeren om veranderingen aan te brengen in de gezinssituatie. Aan de andere kant gaat een (te) eenzijdige focus op de rol van de opvoeding voorbij aan het feit dat de ontwikkeling van kinderen een zeer complex proces is, waarbij (de aanleg van) het kind, het gedrag van de ouders en de omgeving van een gezin elkaar beïnvloeden (Kerr et al. 2008; Sameroff 2010). Uit onderzoek komt dan ook naar voren dat gezinsinterventies het meest effectief zijn indien er ook aandacht is voor de andere omgevingen waarin kinderen opgroeien, zoals de school (Van Noije en Wittebrood 2008). Daar moet het beleid dan ook rekening mee houden. Daarnaast kan men zich afvragen in hoeverre behandeling onder dwang effectief kan zijn; die kan door gezinnen als straf ervaren worden en de motivatie om actief mee te doen ondermijnen. Ook is het de vraag of ingrijpen via opvoedingsondersteuning in alle gevallen mogelijk is. Een voorwaarde voor welslagen is dat ouders in staat zijn van de ondersteuning te leren en profiteren. Dit zal niet voor alle ouders gelden; sommige hebben beperkte leervermogens, terwijl andere maar beperkt gemotiveerd zijn.

Het is dus nog onduidelijk in hoeverre opvoedingsondersteuning – vrijwillig of verplicht – een positief effect heeft op de vaardigheden, houding en kennis van ouders, en via deze weg op de ontwikkeling van kinderen. Tegelijkertijd kleven er mogelijk negatieve consequenties aan het overheidsbeleid op dit gebied. Zo kunnen vroegtijdige onderkenning van problemen en preventief ingrijpen juist een averechts effect hebben, doordat problemen die vanzelf overgaan onnodig geproblematiseerd worden, wat kan leiden tot stigmatisering van een kind of gezin. Wanneer een kind of gezin eenmaal te maken heeft gekregen met hulpverlening kan dit een negatief effect hebben op hoe anderen het gezin bezien. Ook het zelfvertrouwen van het gezin kan aangetast worden bij overheidsingrijpen: het gezin heeft immers niet of minder dan gewenst de gelegenheid gekregen om de problemen zelf op te lossen. Ouders kunnen zich vernederd voelen wanneer de overheid besluit in te grijpen. Verder kan de angst bij ouders toenemen dat er bij problemen sneller verplichtingen of sancties volgen, waardoor ze juist minder geneigd zijn bij problemen hulp in te roepen. Zo associeerden burgers in het verleden Bureau Jeugdzorg met kinderen 'afpakken' van de ouders.

Ingrijpen in een gezin heeft op zichzelf al onwenselijke gevolgen: het recht op privacy en autonomie van ouder en kind wordt namelijk geschonden en er kan inbreuk gepleegd worden op de vertrouwensrelatie tussen het kind en de ouder (Boermans 2009; Bruning 2011). Een potentieel gevaar van preventief ingrijpen is dan ook dat de overheid de grens tussen privé en publiek te snel overschrijdt, doordat zij meer dan nodig ingrijpt in een gezinssituatie (Boermans 2009). Dat laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer de ingreep in het gezinsleven indringender of zwaarder is dan nodig om problemen te voorkomen

of te verhelpen. Of wanneer in meer gezinnen wordt ingegrepen dan nodig is, zoals bij preventief ingrijpen in alle gezinnen of in alle gezinnen uit een bepaalde doelgroep. Dat laatste gevaar is met name aanwezig bij ingrepen in individuele gezinssituaties op basis van risicotaxaties en voorspellingen die slechts op groepsniveau geldig zijn; deze kunnen nooit geheel betrouwbaar of volledig zijn.

2.6 Slotbeschouwing

In de optiek van de overheid is de opvoeding van kinderen van oudsher een aangelegenheid van de ouders. Dat betekent niet dat de overheid geen enkele verantwoordelijkheid heeft, maar die is in het algemeen kleiner dan die van de ouders en voorwaardelijk van aard: de overheid onderneemt actie indien ouders hun verantwoordelijkheid onvoldoende dragen. Deze visie wordt gedeeld door de Nederlandse bevolking, zo komt ook in ons onderzoek naar voren. De betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding komt voor een groot deel voort uit de morele en juridische verplichting die de overheid heeft om haar burgers te beschermen. Dan gaat het om de bescherming van kinderen tegen bedreigende en schadelijke situaties, maar ook om bescherming van burgers en de samenleving tegen overlast van kinderen, nu en in de volwassenheid.

In de laatste twee decennia lijkt de rol van de overheid bij het opvoeden van kinderen groter te zijn geworden. De overheid neemt meer initiatieven om problemen te voorkomen en is geneigd eerder in te grijpen in gezinssituaties waarin geen of minder ernstige problemen zijn geconstateerd, terwijl dit vroeger alleen gebeurde bij serieuze problemen of bedreigingen. De gedachte is dat problemen op deze manier vroegtijdig onderkend, voorkomen of behandeld kunnen worden, waardoor uiteindelijk ook minder vaak een beroep wordt gedaan op zwaardere vormen van zorg.

Die veranderde opstelling valt te verklaren uit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is er in de media meer aandacht voor misstanden in gezinnen (zoals kindermishandeling) en de verantwoordelijkheid die de overheid daarin geacht wordt te hebben. Deze aandacht lijkt gelijk op te gaan met een afnemende acceptatie van afwijkend gedrag van jeugdigen. Bij afwijkend gedrag moet er worden ingegrepen en hierbij wordt als eerste naar de ouders gekeken. Als gevolg van veranderingen binnen en buiten gezinnen hebben ouders tegenwoordig mogelijk vaker dan vroeger onzekerheden en vragen over de manier waarop zij opvoeden. Aan de andere kant is er vanuit de wetenschap juist meer kennis voorhanden over wat goed en minder goed werkt in de opvoeding; dit schept de mogelijkheid om ouders meer op de opvoeding aan te spreken. Vervolgens zijn de rechten van het kind meer in het vizier gekomen bij de overheid: kinderen hebben recht op een goede opvoeding en de overheid dient de rechten en belangen van kinderen te beschermen. Ten slotte spelen ook financiële motieven een rol: vroeg ingrijpen voorkomt problemen en daarmee het beroep op duurdere zorg, zo wordt gedacht.

De tendens dat de overheid meer verantwoordelijkheid naar zich toe trekt sluit goed aan bij het in hoofdstuk 1 omschreven nieuwe verantwoordelijkheidsmodel. Ouders zijn en blijven eerstverantwoordelijk voor de opvoeding, maar de overheid beschouwt het sterker als haar taak om de ouderlijke opvoeding in goede banen te leiden en ongewenste uitkomsten te voorkomen. Via voorlichting, opvoedebatten en opvoedtrainingen

tracht de overheid – op een vrijblijvende manier – het gedrag van ouders positief te beïnvloeden. Deze voorlichtingen en trainingen zijn vaak gebaseerd op wat uit (wetenschappelijke) onderzoek naar voren komt als effectief opvoedgedrag, dat wil zeggen gedrag waarvan bekend is dat het de risico's op ongewenste ontwikkelingsuitkomsten bij kinderen verkleint en de kansen op gunstige uitkomsten vergroot. Daarnaast legt de overheid meer randvoorwaarden op. Via vroegsignalering, screening en risicotaxatie ziet de overheid erop toe dat de bereikte resultaten van de opvoeding overeenkomen met de belangen van het kind en met het collectieve belang van de samenleving. Wanneer vermoed wordt dat ouders de verantwoordelijkheid niet aan kunnen of wanneer zij dat niet willen, volgt er hulp en soms sancties. In zulke gevallen kan de overheid de verantwoordelijkheid voor de opvoeding gedeeltelijk of volledig van ouders overnemen. De Nederlandse burgers onderschrijven deze verdeling van verantwoordelijkheden in belangrijke mate. Ook zij vinden dat de verantwoordelijkheid van de overheid over het algemeen niet zo groot hoeft te zijn maar zien graag een rol voor de overheid als er problemen bij kinderen zijn of vermoed worden. Er is vooral steun voor ingrijpen wanneer de omgeving last heeft van de jeugdigen of wanneer ouders het kind verwaarlozen. Bij problemen die minder zichtbaar of schadelijk zijn voor de omgeving – zoals bij internaliserende problemen – wordt aan ingrijpen meer voorwaarden verbonden: er dient dan meer duidelijkheid te zijn over de vraag of problemen het gevolg zijn van de opvoeding en of de ontwikkeling van het betreffende kind in gevaar is.

In het algemeen zullen de meeste mensen het erover eens zijn dat kinderen niet de dupe moeten worden van ouders die hun opvoedingstaak niet aankunnen en dat schade bij kinderen door de opvoeding zo veel mogelijk voorkomen moet worden. Voorkomen is altijd beter dan genezen. Preventief ingrijpen verkleint de kans dat problemen in gezinnen 'over het hoofd gezien worden', zo is de verwachting en dat is een plausibele veronderstelling. Maar het is goed om in het achterhoofd te houden dat voor een dergelijke strategie een prijs – ook in financieel opzicht – wordt betaald. De kans op een 'vals alarm' wordt namelijk groter: er zal vaker dan nodig in het gezinsleven ingegrepen worden, dus ook in situaties waarin zonder ingrijpen later geen problemen waren ontstaan. Dat komt deels doordat vaak moeilijk te voorspellen is of een bepaalde gezinssituatie schadelijk is voor het kind, ook op basis van risicotaxaties. Daarnaast zijn oorzaken van problemen bij kinderen en gezinnen vaak überhaupt moeilijk te achterhalen. Is een kind bijvoorbeeld agressief vanwege een opvoedprobleem of vanwege een moeilijk (aangeboren) temperament? Het antwoord is niet altijd eenvoudig en dit is een gegeven waar ook de overheid (en in haar naam de hulpverleningsinstanties) mee te maken heeft. Daar komt bij dat er nog veel onduidelijkheid is over de effectiviteit van interventies in het gezinsleven. Aangezien overheidsingrijpen in een gezin op zichzelf al onwenselijke gevolgen heeft – voor zowel het kind als de ouder – dient de overheid dan ook altijd een zeer zorgvuldige afweging te maken van de manier waarop en de situaties waarin zij de ouders te hulp schiet bij de opvoeding.

Noten

- 1 Respondenten konden een inschatting maken van de verantwoordelijkheid van de overheid door te klikken op een plek op een grijze balk met als uitersten 'de overheid is helemaal niet verantwoordelijk' en 'de overheid is volledig verantwoordelijk'.
- 2 Dat blijkt ook wanneer we op individueel niveau de veronderstelde en de gewenste aandelen met elkaar vergelijken: de gemiddelde verschilscore ligt dicht bij 0 (namelijk 0,73%), met een standaarddeviatie van ruim 17%.
- 3 Deze vragen zijn gesteld volgens de vignettenmethode. Daarmee vroegen we de mening van respondenten over situaties die op twee aspecten variëren. De eerste variatie ging over de mate van een opvoedprobleem bij ouders; de tweede over het mogelijke gevaar voor de ontwikkeling van het kind en dus de ernst van de problematiek. In alle gevallen werd de vraag gesteld of de overheid ondersteuning moest aanbieden en of dit vrijwillig of verplicht zou moeten zijn.

Literatuur

- Amato, P.R. (2001). Children of divorce in the 1990s: An update of the Amato and Keith (1991) meta-analysis. In: *Journal of Family Psychology*, jg. 15, nr. 3, p. 355-370.
- Beck, U. (1999). *World risk society*. Cambridge: Polity Press.
- Boermans, M. J. G. H. (2009). *Vroegtijdige gezinsinterventie door de overheid in een liberale staat*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bruning, M. R. (2011). De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen. In: *Ars Aequi*, jg. 60, nr. 11, p.779 – 788.
- Bucx, F. (red.) (2011). *Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bucx, F. en S. de Roos (2011). Opvoeden in Nederland. In: F. Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland* (p. 152-179). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cloïn en Schols (2011). De gezinsagenda. In: F. Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland* (p. 101-128). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Doorten, I. en F. Bucx (2011). Steun voor ouders bij de opvoeding: De rol van sociale netwerken, instanties en de buurt. In: F. Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland* (p. 180-196). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Graaf, A. de (2011). Gezinnen in cijfers. In: F. Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland* (p. 35-61). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hermanns, J. (2000). Opvoedingsondersteuning. Verplicht serum tegen jeugdcriminaliteit? In: I. van der Zande (red.), *Deugt de jeugd? Normen en waarden in gezin, school en politiek* (p. 109-122). Maarssen: Elsevier/De tijdstroom.
- Hermanns, J. (2009). *Het opvoeden verleerd* (oratie). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hermanns, J., F. G. Öry en A. J. P. Schrijvers (2005). *Helpen bij opgroeien en opvoeden: Eerder, sneller en beter: Een advies voor vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei-problemen*. Utrecht: Julius Centrum.
- Hermanns, J. M. A. en M. M. Vergeer (2002). *Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in Nederlandse gemeenten. Stand van zaken 2002*. Amsterdam: sco-Kohnstamm Instituut.

- Hoek, M. (2008). *Ontheemd ouderschap. Betekenissen van zorg en verantwoordelijkheid in beleidsteksten opvoedingsondersteuning 1979-2002* (proefschrift). Amsterdam: swp.
- Hoog, C. de (2003). *Opgaan, blinken, verzinken en uit de as verrijzen. Gezinnen, gezinssociologie en gezinsbeleid 1946-2003* (oratie). Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid - Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Ince, D. (2011). *Databank effectieve jeugdinterventies: Wat werkt in opvoedingsondersteuning?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Janssens, J. (1998). Opvoedhulp: doel, methoden en effecten. In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*, jg. 37, nr. 4, p. 133-147.
- Jeugd en Gezin (2007). *Alle kansen voor alle kinderen. Programma Jeugd en Gezin 2007-2011*. Den Haag: ministerie voor Jeugd en Gezin.
- Jeugd en Gezin (2008). *De kracht van het gezin. Nota gezinsbeleid 2008*. Den Haag: ministerie voor Jeugd en Gezin.
- Junger-Tas, J. (1997). *Jeugd & Gezin II. Naar een effectief preventiebeleid*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Junger-Tas, J. (1998). Predictie van criminaliteit en preventief ingrijpen. In: *Comenius*, jg. 18, nr. 1, p. 28-47.
- Kerr, M., H. Stattin en R.C.M.E. Engels (2008). *What can parents do? New insights into the role of parents in adolescent problem behavior*. Chichester: Wiley & Sons.
- Komen, M. (1999). *Gevaarlijke kinderen; kinderen in gevaar*. Utrecht: swp.
- Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Justitie (2007). *Veiligheid begint bij voorkomen*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Noije, L. van (2010). De jeugd van tegenwoordig. In: A. van den Broek, R. Bronneman-Helmers en V. Veldheer (red.), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). Sociale veiligheid ontsleuteld. *Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- NRC Handelsblad (2012). Wethouder: obees kind is mishandeling. In: *NRC Handelsblad* 13 juli 2012.
- Operatie Jong (2004). *Operatie Jong: Sterk en resultaatgericht voor de jeugd*. Den Haag: ministeries van vws, ocw, Justitie, BZK en Financiën.
- Panhuisen, L. en B. Willemsen (1995). Ouders stellen nog nauwelijks grenzen. Interview met Winnie Sorgdrager. In: *Het Parool*, 14 oktober 1995, p. 19.
- Pommer, E., H. van Kempen en K. Sadiraj (2011). *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., M. Cloin, I. Ooms en E. Eggink (2006). *Hoe werkt het met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prinsen, B. (2006). *Dat gaat werken. Van veelbelovende praktijken op weg naar effectieve opvoedingsondersteuning in de jeugdgezondheidszorg*. Utrecht: NIZW Jeugd.
- Regt, A. de en C. Brinkgreve (1997). Kiezen voor kinderen. In: S. Grotenhuis en J. van der Zwaard (red.), *Kiezen voor kinderen* (p. 115-123). Utrecht: Elsevier / De tijdstroom / Nederlandse Gezinsraad.
- Rispens, J., J.M.A. Hermanns en W.H.J. Meeus (1996). *Opvoeden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- RMO (2001). *Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO/RVZ (2009). *Investeren rondom kinderen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling / Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

- Roos, S. de, F. Bucx en M. Geijer (2011). Gezondheid en probleemgedrag van kinderen: De rol van ouders en de bredere opvoedingsomgeving. In: F. Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland* (p. 197-221). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sameroff, A.J. (2010). A unified theory of development. A dialectic integration of nature and nurture. In: *Child Development*, jg. 81, nr. 1, p. 6-22.
- Sieckelinck, S. (2010). *Verplichte opvoedondersteuning niet meer ter discussie*. Geraadpleegd 27 juni 2012 via www.ouders.nl/mdos2010-voordeur3.htm.
- Slot, N. W., A. Theunissen, F. J. Esmeijer, en Y. Duivenvoorden (2002). *909 zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Spruijt, E. (2009). *State-of-the-art 2009: Kinderen en echtscheiding*. Den Haag: Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.
- Swaan, A. de (1982). Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding. In: A. de Swaan (red.), *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981* (p. 81-115). Amsterdam: Meulenhoff.
- TK (2011/2012). *Aanpassing van wetgeving en vaststelling van overgangsrecht in verband met de herziening van de maatregelen van kindbescherming*. Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33061, nr. 2.
- Unicef (2010). *The children left behind: A league table of inequality in child well-being in the world's rich countries. Innocenti Report Card 9*. Florence: Unicef Innocenti Research Centre.
- Veldkamp, A.W.M. (2001). *Over grenzen! Internationaal vergelijkende verkenning van de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- vws (1996). *Notitie gezin. De maatschappelijke positie van het gezin*. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2006). *Nota gezinsbeleid: staalkaart van gerealiseerde ambities en doorkijkje naar toekomst*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2011). *Beleidsbriefstelwijziging jeugd "Geen kind buiten spel"*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Weijers, I. (2008). Het gaat niet slecht met de Nederlandse jeugd. In: *Justitiële Verkenningen*, jg. 34, nr. 8, p. 38-48.
- Willems, J. C. M. (2005). Alle aanstaande ouders moeten op oudercursus. In: *Nederlands Tijdschrift voor Jeugdzorg*, jg. 2005, nr. 2, p. 68-69.
- wvc (1991). *Opvoedingssteun op maat. Hoofdlijnen pedagogische preventie in het kader van het jeugdbeleid*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- wvc (1993). *Ouders ondersteunen. Een notitie over opvoedingsondersteuning*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Zeijl, E., M. Crone, K. Wiefferink, S. Keuzenkamp en M. Reijneveld (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag / Leiden: Sociaal en Cultureel Planbureau / TNO Kwaliteit van Leven.

3 Onderwijs en eigen verantwoordelijkheid

Lex Herweijer en Monique Turkenburg

3.1 Naar meer eigen verantwoordelijkheid in het onderwijs?

De overheid stelt zich garant voor de bekostiging en de toegankelijkheid van het onderwijs en ziet toe op de kwaliteit. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs is echter begrensd, ook scholen en instellingen, leerlingen en hun ouders hebben elk hun verantwoordelijkheden. We gaan na welke verschuivingen zich hebben voorgedaan in de verdeling van verantwoordelijkheid tussen onderwijsdeelnemers aan de ene kant en scholen en de overheid aan de andere kant.

We kiezen drie actuele beleidskwesties om die verschuivingen te illustreren: de recente voorstellen om de leerplicht te verlengen, de plannen om ouders meer verantwoordelijk te maken voor het leerproces van hun kinderen en de wijzigingen in het collegegeld en de studiefinanciering in het hoger onderwijs.

De eigen verantwoordelijkheid komt daarin verschillend aan de orde. In de eerste casus heeft de eigen verantwoordelijkheid betrekking op de keuzevrijheid van ouders om hun kind onderwijs te laten volgen, dan wel deze taak zelf op zich te nemen. De tweede casus gaat over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen ouders en school. En in de derde gaat het om de financiële eigen verantwoordelijkheid van studenten.

3.2 Uitbreiding van de leerplicht

Door de leerplicht zorgt de overheid dat het recht op onderwijs wordt geëffectueerd (Inspectie van het Onderwijs 2008). Ouders hebben de taak om hun kinderen naar school te laten gaan, leraren om te onderwijzen en de overheid om (goed) onderwijs beschikbaar te stellen. Verplichtingen opleggen is een manier om de rechten van, in dit geval, kinderen veilig te stellen (Raz 1986, in Vrooman 2009).

De eigen verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding van hun kinderen komt tot uiting in het recht een school te kiezen naar hun voorkeur. Als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, kunnen ouders bovendien zelf een school stichten die de overheid bekostigt.

Bij verschillende ontwikkelingen is de balans tussen enerzijds keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van ouders en anderzijds het veilig stellen van het recht op onderwijs aan de orde.

Thuisonderwijs

Anders dan in sommige andere landen is de leerplicht in Nederland een schoolplicht. Kinderen thuis naar eigen inzicht les geven is in principe niet toegestaan. Om het recht op onderwijs voor zo veel mogelijk kinderen te waarborgen, zijn er voorzieningen voor kinderen met beperkingen (speciaal onderwijs, 'rugzakje') en voor kinderen zonder

vaste verblijfplaats (kinderen van schippers, kermisexploitanten of circusmedewerkers).¹ De leerplichtwet maakt evenwel een uitzondering voor ouders die bezwaar maken tegen de levensbeschouwelijke richting van de beschikbare scholen. Zij kunnen onthefing van de schoolplicht krijgen (Blok en Karsten 2008). Tot nu toe hebben ze niet de verplichting tot vervangend onderwijs voor hun kinderen, bijvoorbeeld in de vorm van thuisonderwijs.

Vrijstelling komt tegemoet aan de eigen verantwoordelijkheid van ouders, maar de keerzijde is dat het recht op onderwijs voor hun kinderen niet is gegarandeerd. De minister overweegt nu vervangend onderwijs voor hen verplicht te stellen. Aanvullende voorwaarden, zoals een plan van aanpak, moeten een zekere kwaliteit waarborgen (TK 2011/2012a). Het gaat om een klein aantal kinderen: 328 in 2009/'10 (TK 2011/2012a). Uit onderzoek van Blok en Karsten (2008) blijkt dat ouders voorzien in een alternatief, bijna altijd thuisonderwijs.

Niet bekostigd onderwijs

Ouders die ontevreden zijn met door de overheid bekostigd onderwijs, kunnen hun kind inschrijven bij een particuliere school. Voor de leerplicht is het van belang dat die school in inrichting en bevoegdheden van het personeel overeenkomt met een door het rijk bekostigde school. Bij gebrek aan criteria was deze voorwaarde in de praktijk niet goed te hanteren door leerplichtambtenaren.

De opkomst van de 'iederwijs-scholen' – niet bekostigde scholen met een radicaal vernieuwend concept – riep de vraag op of deze aan te merken waren als school in de zin van de leerplichtwet. Critici spraken van 'veredelde speeltuinen' zonder lesaanbod (Gerrits 2005). Uit onderzoek onder 60 niet bekostigde scholen concludeerde de onderwijsinspectie dat een flink aantal niet aan te merken was als school in de zin van de leerplicht.² Veel scholen sloten daarop de deuren (Inspectie van het Onderwijs 2006). In 2007 werden in de leerplichtwet kwaliteitscriteria voor niet bekostigde scholen opgenomen. Hun aantal is inmiddels klein: in 2010 in het basisonderwijs 23 en in het voortgezet onderwijs 15 (Inspectie van het Onderwijs 2010).

Kwalificatieplicht

In de vorige eeuw is de leerplicht diverse keren verlengd (Van Kemenade en Raa 1986). Meestal ging het om verhoging van de leerplichtige leeftijd, maar bij de invoering van de basisschool in 1985 werd ook de aanvangsleeftijd vervroegd. Vanaf dat moment waren kinderen volledig leerplichtig van hun vijfde tot hun zestiende jaar. De meest recente uitbreiding is de kwalificatieplicht in 2007. Voor jongeren zonder startkwalificatie is de leerplicht toen verlengd van 16 tot 18 jaar. Nieuw was dat met de kwalificatieplicht een inhoudelijke norm werd gedefinieerd: minimaal het niveau van havo, vwo of mbo-2. Jongeren zonder startkwalificatie worden beschouwd als voortijdig schoolverlater, ook als zij wel een vmbo-diploma hebben. De kwalificatieplicht moet het aantal voortijdig schoolverlaters terugdringen. Ook jongeren die zich in de praktijk wisten te redden, zoals nogal wat jongeren die met een vmbo-diploma een baan kregen, vallen onder de kwalificatieplicht (Josten 2010). De veronderstelling is dat jongeren zonder startkwalificatie zich op de langere duur toch niet kunnen handhaven op de arbeidsmarkt.

Overwegingen achter de kwalificatieplicht

Bij de introductie in de jaren negentig wordt de noodzaak van een startkwalificatie vooral beargumenteerd vanuit de arbeidsmarkt (Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt 1990). Later wijst de overheid ook op de noodzaak jongeren voldoende toe te rusten voor participatie in de samenleving. De overheid plaatst schooluitval in een breder kader van uitval op diverse terreinen, met als mogelijke gevolgen criminaliteit, hoge zorgkosten, lage arbeidsparticipatie, integratieproblemen, gebrekkig burgerschap en zelfs radicalisering (OCW 2006). De eigen verantwoordelijkheid van ouders en hun kinderen wordt niet alleen ingeperkt om eigen bestwil van jongeren, maar ook vanwege de negatieve gevolgen van schooluitval voor de samenleving. Deze argumentatie is overigens niet nieuw; de invoering van de leerplicht in 1900 werd al mede ingegeven door de vrees voor ‘verloedering van het gemeen’ (Idenburg 1964).

Recent kondigde de demissionair minister van Onderwijs aan te onderzoeken of de kwalificatieplicht moet worden verlengd van 18 naar 23 jaar. Aanleiding was een verzoek van de gemeente Rotterdam om hiermee te mogen experimenteren. Deze verlenging betekent een verdere inperking van de keuzevrijheid – en dus de eigen verantwoordelijkheid – van ouders en jongeren (TK 2011/2012b).

Uitbreiding leerplicht voor jonge kinderen uit achterstandsgroepen

Kinderen zijn leerplichtig bij 5 jaar, maar bijna alle kinderen gaan al op hun vierde naar de basisschool. Er is discussie of de kleine groep 4-jarigen die dat niet doet (ongeveer 1%), daartoe zou moeten worden verplicht vanwege het belang van een vroege start voor met name kinderen uit achterstandsgroepen (TK 2002/2003). Een wetsvoorstel van die strekking is in 2001 ingediend (TK 2001/2002), maar uiteindelijk weer ingetrokken (EK 2002/2003).

Voor kinderen met een risico op achterstand bestaat vanaf 2,5 jaar voor- en vroegschoolse educatie. Het kabinet-Rutte I wilde dat kinderen met een taalachterstand ‘met dwang en drang gaan deelnemen aan de vroeg- en voorschoolse educatie’ (Regerakkoord 2010: 31). ‘Dwang en drang’ betekent voor deze kinderen een verlenging van de leerplicht, zeker als sprake zou zijn van dwang. De mogelijkheden tot dwang lijken overigens niet groot. Een algemene verlaging van de aanvang van de leerplicht is disproportioneel ten opzichte van het doel; een verlaging voor een selectieve groep vereist een objectief, niet discriminerend afbakeningscriterium, maar dat is lastig te vinden.³ Voor ‘drang’ zouden de consultatiebureaus een ingang kunnen bieden. Andere opties zijn de inburgering of de intensieve hulpverlening aan probleemgezinnen met ‘aanpakken achter de voordeur’ (Kriek et al. 2012).

Wat valt er te zeggen over de effectiviteit van leerplichtmaatregelen? Het aantal voortijdig schoolverlaters is de afgelopen jaren flink verminderd; de kwalificatieplicht kan daaraan hebben bijgedragen. Volgens Cabus et al. (2011) heeft de maatregel in ieder geval een kortetermijneffect op de kans op voortijdig schoolverlaten.⁴ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vond de kwalificatieplicht te eenvormig; wel geschikt voor leerlingen met een weinig problematische loopbaan die voortijdig van school gaan omdat ze bijvoorbeeld een leuke baan krijgen (‘opstappers’), maar niet voor

jongeren met een opeenstapeling van problemen (WRR 2009). Daarnaast is er een groep van ‘niet-kunners’: jongeren voor wie een startkwalificatie te hoog gegrepen is (Eimers 2006). Een onbedoeld effect van de kwalificatieplicht en de startkwalificatie is dat jongeren die niet aan de norm voldoen gemarginaliseerd kunnen raken.

Achterstanden bestrijden is de rechtvaardiging voor met ‘dwang en drang’ inperken van de keuzevrijheid van ouders van jonge kinderen uit risicogroepen. Internationaal onderzoek laat zien dat voor- en vroegschoolse educatie effectief kan zijn, maar in Nederland is dat tot dusverre niet erg overtuigend aangetoond (Doolaard en Leseman 2008; Driessen 2012). Als effecten zouden uitblijven, wordt het uitoefenen van ‘dwang en drang’ betwistbaar.

3.3 Ouders en school: verschuiving in verantwoordelijkheid

De relatie tussen ouders en de school omvat vele aspecten. Dat ouders een belangrijke rol hebben in de opvoeding staat buiten kijf. In alle beleidsnota's over de relatie tussen ouders en school staat dat ouders de eerstverantwoordelijken in de opvoeding van het kind zijn. Dat niet-actieve, moeilijk bereikbare ouders soms tekortschieten, heeft echter de druk op scholen doen toenemen. In het beleid is er daarom steeds aandacht geweest voor deze groep moeilijk bereikbare ouders en ook de omvang en aard van het takenpakket van de school was onderwerp van beleid. De assistentie van ouders bij klussen in de school heeft de overheid steeds opgevat als een zaak van ouders en de school zelf. De communicatie tussen ouders en de school is daarentegen wel onderwerp van overheidsbeleid, met name als het om informatie, medezeggenschap of klachten gaat.

Veel beleid is de afgelopen decennia gericht geweest op versterking van de formele positie van ouders. In 2010 constateert de Onderwijsraad dat deze individuele, juridische relatie inmiddels goed is geregeld en dat de overheid zich moet richten op andere relatievormen tussen ouders en school (Onderwijsraad 2010). Dat lijkt nu het geval: recent spoort de overheid ouders aan om meer verantwoordelijkheid te nemen voor het leerproces van hun kind.

In termen van eigen verantwoordelijkheid laten de ontwikkelingen een wisselend beeld zien: enerzijds hebben ouders en leerlingen meer rechten, anderzijds worden zij vaker aangesproken op hun (morele) plichten en verantwoordelijkheden. De overheid wil dat ouders en school als partners optrekken: aanvankelijk bij opvoedkundige zaken, recenter op het gebied van het leren.

Meer aanspraken: versterking van de positie van ouders

In 1998 stelde de Onderwijsraad dat er in wet- en regelgeving lange tijd weinig aandacht was voor de rechten en plichten van leerlingen en hun ouders (Onderwijsraad 1998).

Op schoolniveau waren die wel geëxpliciteerd en dan met name de plichten van leerlingen. De rechten en plichten zijn steeds meer geformaliseerd en kregen in toenemende mate ook de vorm van individuele garanties voor de onderwijsloopbaan (Onderwijsraad 1998). Inmiddels beschikken ouders in het funderend onderwijs over een schoolgids, een schoolplan en een klachtenregeling. Naast informatierecht en klachtrecht hebben ouders ook recht op participatie: als lid van het schoolbestuur, een ouderraad of de

medezeggenschapsraad. Leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen invloed uitoefenen via het leerlingenstatuut.

In toenemende mate kunnen ouders over informatie beschikken over de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van de school van hun kind. De onderwijsinspectie levert deze informatie, eerst via de kwaliteitskaart, later de toezichtkaart. Vanaf eind jaren negentig zijn ook dag- en weekbladen ranglijsten van scholen op basis van prestaties gaan publiceren.

Scholen in het funderend onderwijs hebben verplicht een klachtenregeling voor ouders en personeel en moeten bij een onafhankelijke klachtencommissie aangesloten zijn. De gedachte van een klachtenregeling is dat deze bijdraagt aan de kwaliteit van de school en het onderwijs.

Een globale scan van de jurisprudentie van klachten in primair en voortgezet onderwijs vanaf eind jaren negentig (www.onderwijsgeschillen.nl/klachten/alle-jurisprudentie-klachten) laat zien dat de meeste klachten gaan over ongewenst gedrag (waaronder seksuele intimidatie), onzorgvuldige behandeling van ouders en leerlingen of toelatingskwesties (zie kader 3.1).

Kader 3.1

In 2003 beklagt een leerling zich bij de landelijke klachtencommissie over een cijfer 4 voor economie dat volgens hem ten onrechte nooit veranderd is in een 6. Daardoor ging hij niet over naar 4 havo. Tevens klaagt de leerling erover dat het besluit hem te laten doubleren geen recht doet aan de inspanningen die hij zich heeft getroost om in de laatste periode zijn cijfers aanzienlijk op te halen, terwijl zijn thuissituatie hem ernstig belemmerde bij het werken voor school.

De klacht over het cijfer wordt gegrond verklaard. De commissie doet aanbevelingen die ertoe kunnen leiden dat de leerling alsnog bevorderd wordt naar 4 havo.

Bron: www.onderwijsgeschillen.nl/klachten/alle-jurisprudentie-klachten/

Een zaak die veel teweeg bracht was die van Karina Schaapman met een klacht over de school van haar kinderen (zie kader 3.2). Voor het eerst stapte een mondige ouder naar de rechter om het bevoegd gezag aansprakelijk te stellen voor gebrekkig onderwijs.

Kader 3.2

Karina Schaapman spande eind jaren negentig een rechtszaak aan tegen de gemeente Amsterdam die zij aansprakelijk stelde voor de leerachterstand van haar kinderen. Onderzoek wees uit dat alle kinderen van de school een leerachterstand van tenminste drie jaar hadden. De gemeente als bevoegd gezag van de school moest volgens Schaapman de bijlessen van haar kinderen vergoeden. In hoger beroep werd Schaapman in 1999 door de rechter in het gelijk gesteld, waarna de gemeente verplicht was voor alle ouders van deze school de kosten van bijlessen te vergoeden (Schaapman 2000).

Oudercontracten kunnen de soms problematische relatie tussen ouders en de school vlottrekken. Niet iedereen is voorstander van formeel vastleggen van de onderlinge verhouding tussen ouders en de school. Ouders zouden worden betutteld (Furedi 2009; Salm 2009), mogelijk raken de verhoudingen gepolariseerd en ontstaat er een claimcultuur (Onderwijsraad 2010).

Het recht op medezeggenschap van ouders en leerlingen is wettelijk geregeld. In 2007 is de Wet medezeggenschap scholen (wms) in werking getreden ter vervanging van een wet uit 1992. De nieuwe wet moet de positie van ouders, leerlingen en personeel versterken. Vijf jaar na invoering van de wms bleek uit onderzoek dat bijna alle scholen medezeggenschapsraden hebben. Maar er zijn ook knelpunten. Bestuurders en managers houden zich niet altijd aan de wettelijke verplichtingen en soms worden instemmingsrechten statutair gewijzigd in adviesrechten. Vaker nog vindt obstructie van wettelijke rechten impliciet plaats. Andere knelpunten zijn het gebrek aan belangstelling van ouders en leerlingen, het gebrek aan professionaliteit en te weinig contact tussen de medezeggenschapsraad en zijn achterban (Bokdam et al. 2012).

De verantwoordelijkheidsverdeling bij opvoeding en onderwijs

Door de jaren heen spreekt de overheid ouders op verschillende manieren aan. De verschillende benaderingswijzen hangen samen met veranderingen in de taakopvatting van de school, met bredere maatschappelijke ontwikkelingen als democratisering, individualisering, schaalvergroting, marktwerking, en met incidenten.

Vanaf de jaren zeventig moesten scholen een steeds breder takenpakket vervullen om oplossingen te bieden voor achterstandsproblematiek, maatschappelijke en opvoedkundige problemen en opvangkwesties (Bronneman-Helmers 1999). Zo werden schoolbesturen in 2006 verantwoordelijk voor de tussenschoolse opvang en in 2007 voor voor- en naschoolse opvang als ouders daar om vroegen.

Veel scholen voelden ook zelf de noodzaak om een antwoord te vinden op de veranderende leerlingenpopulatie. De toenemende diversiteit met meer achterstands- en zorgleerlingen en uiteenlopende opvoedstijlen stelden nieuwe eisen aan de school en het onderwijs. De druk op scholen tot taakverbreding leidde tot een debat over de vraag waar de grens ligt (Turkenburg 2005). Die discussie werd beslecht door de commissie-Dijsselbloem (TK 2007/2008) die constateerde dat de bredere taakopvatting van de school ten koste was gegaan van de primaire taak.

De laatste tijd zien we een accentverschuiving. Scholen moeten zich minder met opvoedkundige zaken bezighouden, terwijl ouders zich meer met het onderwijs van hun kind moeten bemoeien. In het beleid hebben prestaties in cognitieve vakken, excellentie, en het beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde een centralere plaats gekregen. Passend bij deze verandering wordt ook van ouders een andere rol verwacht. Ouders worden (moreel) aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor het leerproces van hun kind. Na het voortgezet onderwijs worden ze medeverantwoordelijk voor de juiste studiekeuze en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.

Overwegingen voor versterking van de positie van ouders

De veronderstelling in het beleid van de laatste twintig jaar is dat de machtsverhouding tussen de aanbieders (scholen en hun besturen) en gebruikers (leerlingen en hun ouders) precair is, dan wel in onbalans. Zeer bepalend voor het beleid was het Schevenings Beraad, een overleg in 1993/'94 tussen de minister van Onderwijs en vertegenwoordigers van koepelorganisaties over nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Kern van het Beraad was dat scholen en hun besturen meer autonomie kregen ten opzichte van de overheid. Om de macht niet eenzijdig bij scholen en besturen te leggen, moest de positie van ouders en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs versterkt worden. 'Daar komt bij dat scholen open met hun omgeving moeten communiceren: verantwoording afleggen voor wat ze doen aan direct belanghebbenden, en gelegenheid bieden voor meedenken en meebeslissen' (O&W 1994).

Leerlingen en hun ouders krijgen in de jaren na het Beraad meer instrumenten in handen om invloed uit te oefenen op het onderwijs. De overheid vond het haar taak om ouders op hun rechten en plichten te wijzen. Scholen zelf kregen de wettelijke plicht om ouders te informeren over de kwaliteit van de school. De kabinetsnotitie *Ouders en de school: versterking van het partnerschap* pleit voor verbetering van de medezeggenschap, de informatievoorziening aan ouders en de communicatie tussen school en ouders (TK 2000/2001).

Belangrijke nota's zijn de 'koersdocumenten' voor het primair en voortgezet onderwijs uit 2004 (TK 2003/2004). Die geven invulling aan de verantwoording van scholen en hun besturen aan de stakeholders van de school. De schoolgids, het schoolplan, de begroting, jaarrekening en het bestuursverslag bieden goede handvatten voor beïnvloeding van de school door ouders, personeel en leerlingen en ook de klachtenprocedure vervult die functie, zo wordt gesteld. Er komt een aanpassing in de medezeggenschap die past bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Ouders moeten tegenwicht kunnen bieden aan het schoolbestuur.

Motivatie voor de verantwoordelijkheidsverdeling in opvoeding en onderwijs

Wat betreft de opvoeding moeten ouders en school elkaar vooral als partner zien.

Idealiter sluiten de opvoedende rol van ouders en die van de school op elkaar aan en zijn school en ouders bondgenoten. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan de schoolkeuzevrijheid van ouders: zij kunnen een school kiezen die het best aansluit op hun gedachten over de opvoeding en vorming van hun kind (TK 2003/2004).

De overheid schrijft niets voor op dit vlak, maar laat aan scholen en ouders over hoe ze invulling geven aan die relatie en aan een optimale verdeling van verantwoordelijkheden.

In de recentere Actieplannen (OCW 2011a; OCW 2011b; OCW 2011c) krijgt het partnerschap tussen ouders en school een invulling, die past bij de nieuwe focus op cognitie en prestaties: ouders hebben volgens de plannen de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een ambitieuze leercultuur. School en ouders moeten elkaar aanvullen, als educatieve partners met een gemeenschappelijk doel: de prestaties van de leerling. De

veronderstelling is dat een actieve houding en concrete bijdrage van ouders leidt tot betere prestaties van de leerling.

Het beleid voor ouderbetrokkenheid licht de minister in twee brieven aan de kamer toe (TK 2011/2012c; TK 2011/2012d). Ze erkent dat ouders het druk hebben en zoeken naar een juiste balans tussen werk en gezin.

Toch vind ik het van belang dat alle ouders prioriteit geven aan de opvoeding en aan de overdracht van waarden en normen. En dat ze, wanneer hun kinderen naar school gaan, tijd maken om deze cruciale fase zo goed mogelijk te begeleiden. [...] De verantwoordelijkheid voor een goede schoolontwikkeling van het kind mag en kan niet alleen bij het onderwijs worden neergelegd (TK 2011/2012c).

In een vervolgbrief aan de Kamer wordt de gedachte achter het beleid verwoord.

Ouderbetrokkenheid houdt wat mij betreft in dat ouders de leerontwikkeling van hun kind volgen, daar thuis ondersteuning aan geven en daarover regelmatig contact met de school hebben, waardoor de prestaties van hun kind verbeteren (TK 2011/2012d).

Vrij expliciet wordt ingevuld welke bijdrage ouders kunnen leveren: lezen met hun kinderen, doorpraten over belevenissen, verhalen vertellen en discussiëren over maatschappelijke thema's (TK 2011/2012d). Feitelijk gaat het om drie mogelijke opdrachten aan ouders: de leerprestaties van hun kinderen verbeteren, een rolmodel of coach zijn bij het voorkomen van schooluitval en schoolverzuim en de vitaliteit van de schoolgemeenschap versterken.

Er is sprake van wederkerigheid: scholen mogen ouders aanspreken op hun betrokkenheid, maar scholen moeten ouders informeren over de prestaties en de studievoortgang van hun kinderen en de kwaliteit van het onderwijs op school. Die wederkerigheid kan in de vorm van een overeenkomst worden vastgelegd.

In het kader van de school als waardengemeenschap wil ik stimuleren dat scholen en ouders aan de voorkant goede afspraken maken over de wederzijdse verwachtingen, en over de waarden en normen die op de school gelden. Het gaat daarbij om het maken van niet-vrijblijvende afspraken, die vastgelegd worden in overeenkomsten tussen ouders en scholen waar beide voor tekenen (TK 2011/2012c).

De minister beoogt met haar plannen ook het gezag van de leraar en de school te versterken. Ouders worden in de plannen moreel aangesproken op hun voorbeeldfunctie in het respecteren van de waarden en normen van de school.

De leraar is de baas in de klas en de schooldirecteur bepaalt de regels binnen de school. De rol van ouders is om hun kinderen hierin op te voeden. En niet om aangifte te doen tegen leraren die optreden tegen disrespect en een gebrek aan gezagsgetrouwheid. [...] Het herstel van het gezag van de leraar is voor mij een belangrijk onderdeel van de waarden en normen op de school (TK 2011/2012c).

De minister doet een persoonlijk appel op ouders zich in te zetten voor ‘het leerproces van hun kinderen, voor de school en voor het respect voor de school en het werk dat daar gedaan wordt’ (TK 2011/2012c).

De overheid stuurt aan op meer eigen verantwoordelijkheid van ouders voor het onderwijs van hun kind, maar legt dit niet dwingend op. In een debat met de Kamer beaamt de minister dat het beleid rond ouderbetrokkenheid feitelijk *management by speech* is (TK 2011/2012e).

Wat vinden burgers van meer ouderbetrokkenheid?

We hebben in de Enquête eigen verantwoordelijkheid (EEV) van het SCP burgers naar hun mening gevraagd over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en de school (zie figuur 3.1).

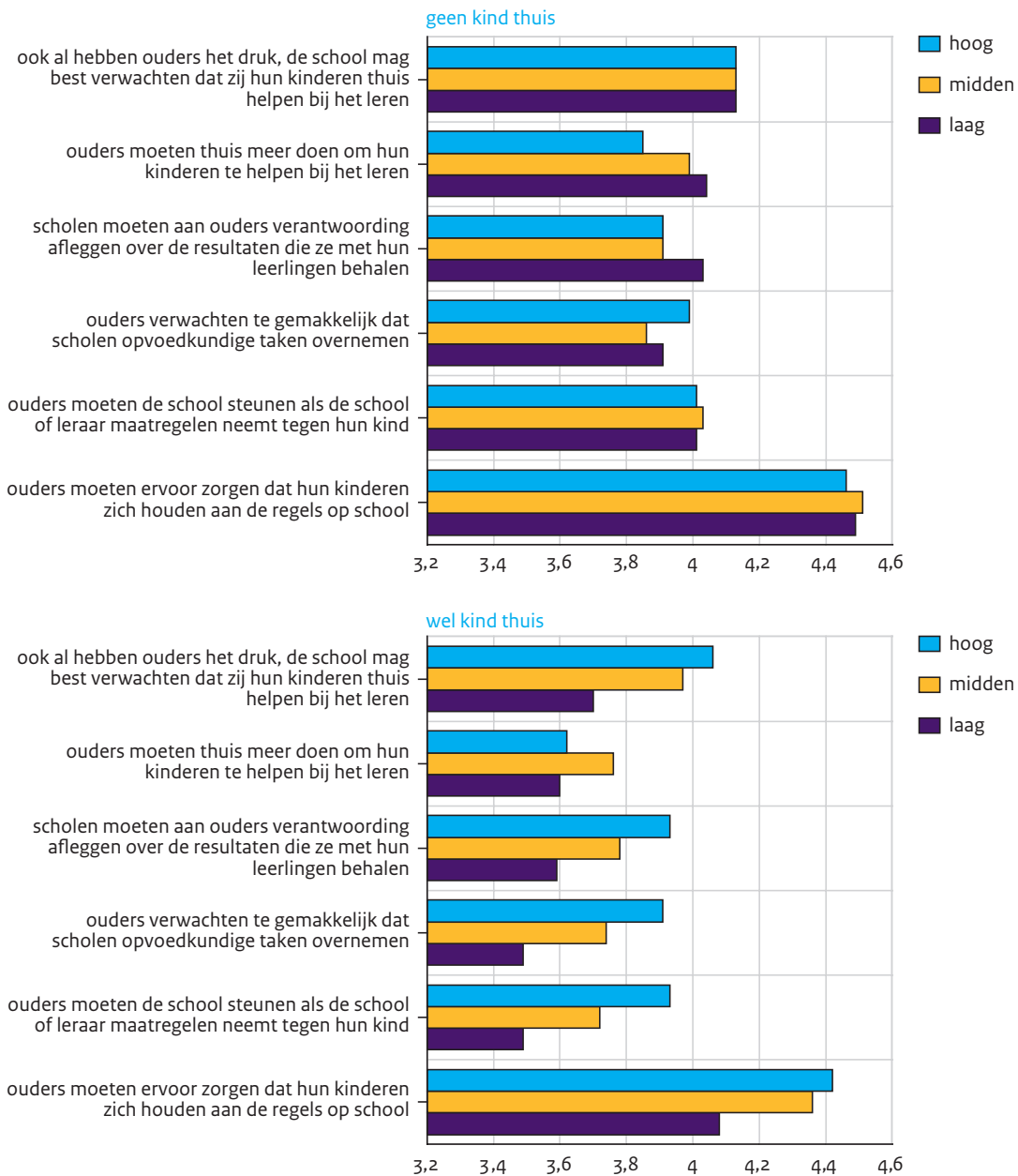
Allereerst de gezagskwestie: burgers zijn het ermee eens dat ouders het gezag van de school horen te respecteren en erop moeten toezien dat hun kinderen dat ook doen. Iets minder stellig is men over de school steunen als deze maatregelen neemt tegen hun kind. Mensen zonder kinderen zijn het meest stellig, er is daarbij nauwelijks verschil tussen hoger en lager opgeleiden. Mensen met kinderen hebben wel een verschil in opvatting naar opleidingsniveau: hogeropgeleide ouders lijken zich wat meer dan lageropgeleide ouders bewust van hun verantwoordelijkheid om het gezag van de school en leraar te erkennen. Lageropgeleide ouders willen de schoolregels zeker respecteren, maar vinden het iets minder vanzelfsprekend om de school te steunen in maatregelen tegen hun kind.

We hebben ook gevraagd naar de mening over de taakverdeling tussen school en ouders in opvoedkundige zaken. Stellen veel ouders zich op als eisende cliënten door te verwachten dat de school de opvoeding van hun kind overneemt? Dat vinden de meeste respondenten inderdaad; mensen zonder kinderen en hogeropgeleiden vaker dan anderen. De minister stelt dat ouders meer betrokken moeten zijn, maar dat scholen op hun beurt inzicht moeten geven in de leerprestaties en de kwaliteit van het onderwijs (TK 2011/2012c; TK 2011/2012d). De respondenten zijn het daarmee eens; bij de lageropgeleiden vooral de mensen zonder kinderen. Lageropgeleiden met kinderen vinden dit juist iets minder belangrijk dan andere ouders.

Ook de opvatting dat ouders ondanks hun drukke levens hun kinderen meer moeten helpen met schoolwerk krijgt de instemming van veel respondenten. Het feit dat ouders het druk hebben vinden de meeste respondenten geen excuus, al zijn ook nu weer de lageropgeleide ouders het meest sceptisch. Wellicht zijn lageropgeleide ouders minder zeker over hun bijdrage aan helpen bij huiswerk en vinden hogeropgeleide ouders dat ze al veel doen op dat vlak.

Figuur 3.1

Opvattingen over taakverdeling tussen ouders en school, bevolking van 18 jaar en ouder, naar opleidingsniveau en kinderen hebben, 2012 (in gemiddelde scores)^a



a Scores van 1 (helemaal mee oneens) tot 5 (helemaal mee eens).

Bron: SCP (EEV'12)

Burgers vinden dus dat ouders en school zich beter tot elkaar moeten verhouden. Ouders moeten de regels van de school respecteren en doorgaans de school of docent steunen bij maatregelen tegen hun kinderen. Ouders mogen niet van de school verlangen dat

deze opvoedkundige taken uit handen neemt, de school moet zich aan ouders verantwoorden over de behaalde resultaten en ouders mogen thuis wat meer hun kind helpen met leren.

Gevolgen van de ingeslagen route

Hoewel de positie van ouders is versterkt komt die in de praktijk niet altijd tot haar recht. Het stelt hoge eisen aan ouders in de medezeggenschapsraad om tegenwicht te bieden aan steeds krachtiger besturen. De werving van ouders (en leerlingen) voor de medezeggenschapsraad is een blijvend probleem. Er is feitelijk sprake van onderbenutting van het medezeggenschapsrecht. Er is veel informatie beschikbaar over de kwaliteit van het onderwijs en de leerprestaties op een school - al maken lang niet alle ouders daar gebruik van - en ouders kunnen gebruikmaken van het klachtrecht. De overheid probeert de verantwoordelijkheidsverdeling tussen school en ouders momenteel op een andere manier aan te sturen. Volgens Bronneman-Helmers wordt in het onderwijs het beleidsinstrument van dialoog en overtuiging maar weinig ingezet, terwijl een 'goed onderbouwd en overtuigend verhaal, gevolgd door een inhoudsvolle dialoog, wonderen kan doen' (Bronneman-Helmers 2011: 411). Het is echter de vraag of in dit geval het ingezette beleidsinstrument, de overtuiging, het *management by speech*, succesvol zal zijn. Toen de minister eind 2011 haar plannen ontvouwde leverde dat veel reacties op. Werkende ouders voelden zich bekritiseerd. Het beleid is er steeds op gericht om het werken van beide partners mogelijk te maken. Nu werd ouders voorgehouden dat ze wellicht de verkeerde keuzes maakten. De suggestie van de minister dat ouders desnoods minder zouden moeten werken, was volgens sommigen ongepast. Dat 'ouders' hier als groep werden aangesproken, droeg evenmin bij aan de overtuigingskracht. In de relatie die ouders met de school onderhouden zijn er immers grote verschillen tussen het basis- en het voortgezet onderwijs. Ook de formele bezegeling van 'niet-vrijblijvende' afspraken tussen school en ouders ging sommigen te ver. Ouders van kinderen in het speciaal onderwijs voelden zich miskend omdat hun betrokkenheid bij het onderwijs van hun kinderen al groot is, maar de regering wil bezuinigen op het passend onderwijs. Leerlingen in het voortgezet onderwijs wilden helemaal geen grotere rol van hun ouders en docenten wilden het onderwijs vooral aan professionals overlaten. Bovendien vond men het saillant dat het morele appel kwam van een minister die zelf haar ouderbetrokkenheid aan de oppas overliet.⁵

Veel ouders zijn al actief en bijna alle ouders spreken dagelijks met hun kind over school. Ruim de helft van de ouders leest hun kinderen in de basisschoolleeftijd minstens eens per week voor en sommige ouders doen dat dagelijks; hogeropgeleide ouders vaker dan lageropgeleide. Veel ouders helpen hun kind al met huiswerk; hogeropgeleide ouders wat frequenter dan lageropgeleide (Kans et al. 2009).

De veronderstelling is dat ouders zich als partner van de school willen en kunnen inzetten. Dit gaat voorbij aan het feit dat ouders soms om heel uiteenlopende redenen niet actief zijn, of minder zichtbaar actief. Ook al doen sommige hogeropgeleide ouders niet altijd mee op school, ze ondersteunen doorgaans wel hun kinderen thuis. Ouders die het Nederlands niet goed beheersen of hun weg weten in het onderwijs, hebben daar juist meer moeite mee. Het is kortom maar de vraag of alle ouders de door de overheid

beoogde verantwoordelijkheid op zich zullen nemen. In het recente regeerakkoord tussen vvd en PvdA (Regeerakkoord 2012) ontbreekt het appel op ouders.

3.4 Meer eigen verantwoordelijkheid in het hoger onderwijs

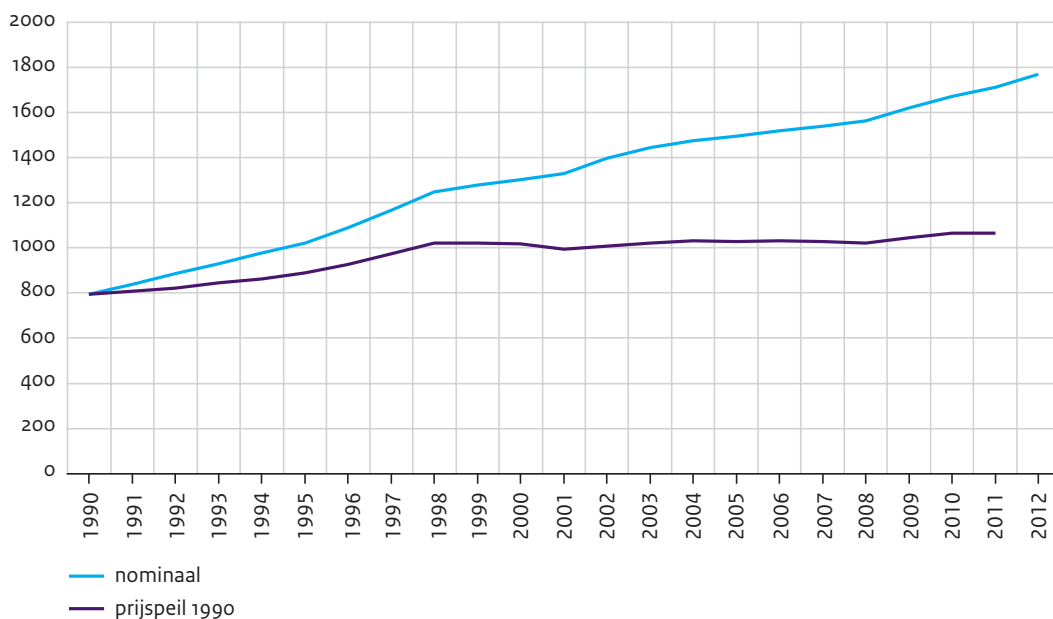
In het hoger onderwijs hebben de verschuivingen in verantwoordelijkheid vooral betrekking op de aanspraken van de burger op door de overheid bekostigd onderwijs, op de hoogte van de eigen bijdragen en op de financiële overheidssteun aan studenten. Door de almaar groeiende deelname aan hoger onderwijs en onder invloed van gewijzigde opvattingen over de financiële rolverdeling tussen overheid en student, zijn sinds eind jaren tachtig aanzienlijke veranderingen doorgevoerd.

Eigen bijdragen en de aanspraak op het door de overheid bekostigde onderwijs

Hoger onderwijs wordt bekostigd uit publieke middelen, maar studenten betalen collegegeld. Door een eigen bijdrage te heffen legt de overheid de verantwoordelijkheid voor de financiering gedeeltelijk bij de student. Die eigen bijdrage is de afgelopen decennia flink gestegen van iets minder dan 800 euro in 1990/'91 tot 1771 euro in 2012/'13 (figuur 3.2). Gerekend in constante prijzen betaalden studenten in 2011/'12 ongeveer een derde meer collegegeld dan in 1990. Deze stijging voltrok zich in de jaren negentig, daarna volgt het collegegeld min of meer de inflatie.

Figuur 3.2

Hoogte collegegeld hoger onderwijs^a, 1990-2011 (nominale bedragen (in euro's) en prijspeil 1990)



a In 1990 wetenschappelijk onderwijs, daarna wetenschappelijk onderwijs en hbo.

Bron: ocw(a); CUNs (2003); CBS (StatLine) SCP-bewerking

Ook in de jaren zeventig en tachtig werd het collegegeld herhaaldelijk verhoogd. Begin jaren zeventig in een klap van 200 naar 1000 gulden, maar na veel protest werd dit voor het studiejaar 1974/'75 terugbracht tot 500 gulden. Daarna werd het toch weer stapsgewijs verhoogd. In 1985 betaalden studenten in het wetenschappelijk onderwijs 1250 gulden en in het hbo 1000 gulden (rep. 567 en 454 euro). In 1988 werd het tarief voor hbo en wo met de zogenoemde harmonisatiewet gelijkgetrokken en verder verhoogd naar 1750 gulden (794 euro).

Eigen financiële verantwoordelijkheid van studenten komt niet alleen tot uitdrukking in het collegegeld, maar ook in het aantal jaren dat studenten mogen studeren en het aantal studies dat ze mogen volgen. Met ingang van 2010 mogen studenten niet meer dan een studie volgen tegen het wettelijke collegegeld (TK 2008/2009). Voor een tweede studie is de student instellingscollegegeld verschuldigd, een in de regel veel hoger, min of meer kostendekkend tarief.⁶ Van nog recenter datum is de langstudeerdersmaatregel. Studenten die langer over hun studie doen dan de nominale studieduur plus een jaar uitloop, zouden met ingang van studiejaar 2012/'13 naast het wettelijk basistarief een toeslag ('langstudeerdersboete') betalen van ruim drieduizend euro. Het collegegeld voor langstudeerders zou dus ruim 4800 euro per jaar bedragen. Het aantal langstudeerders werd geschat op ongeveer 80.000 (*de Volkskrant* 2012). In het regeerakkoord tussen vvd en PvdA is aangekondigd dat de langstudeerdersmaatregel wordt teruggedraaid (Regeerakkoord 2012).

Financiële ondersteuning van studenten

De overheid verstrekt studiefinanciering, sinds midden jaren tachtig geregeld in de Wet op de studiefinanciering (wsf), die een aantal eerdere regelingen verving (Roorda 1994; scp 1996). De wsf ging uit van drie bronnen: een basisbeurs als gift, aanvullende studiefinanciering voor studenten uit gezinnen met lage inkomens (deels gift, deels lening) en een ouderbijdrage. De wsf beoogde studenten deels onafhankelijk te maken van hun ouders (volledig onafhankelijk was te duur) en het onderwijs financieel toegankelijker te maken.⁷

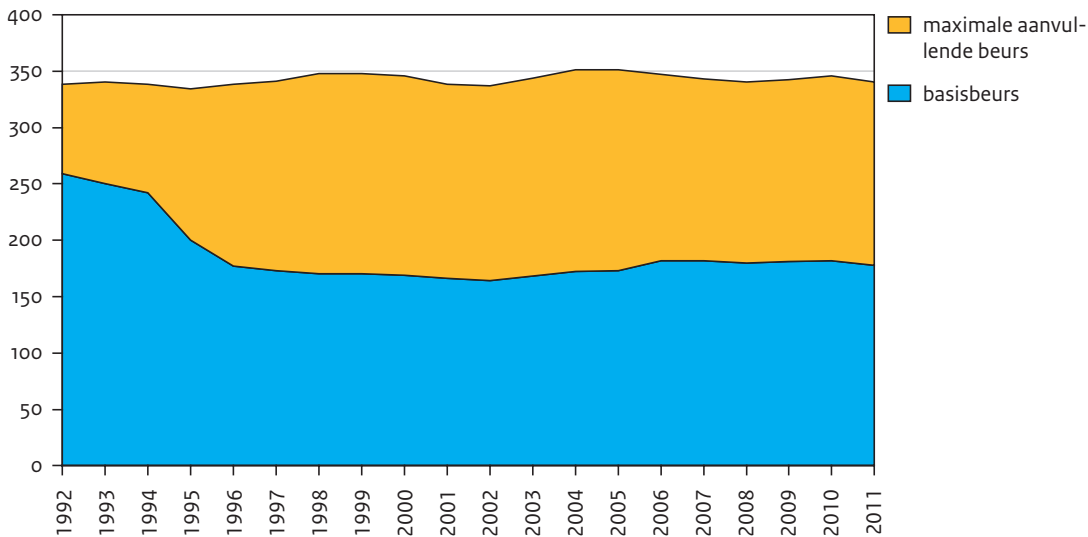
De studiefinanciering is vele malen aangepast. De basisbeurs is verlaagd, het aantal jaren dat studenten recht hebben op een beurs is teruggebracht (eerst van zes naar vijf jaar, toen van vijf naar vier jaar) en er kwamen voortgangseisen als voorwaarde om de basis- en aanvullende beurs als gift te ontvangen ('tempobeurs', 'prestatiebeurs'). Voor studenten uit gezinnen met lage inkomens werd de verlaging van de basisbeurs gecompenseerd in de aanvullende beurs, voor studenten uit de midden- en hogere inkomensgroepen door de verruiming van de mogelijkheid om geld te lenen of bij te verdienen. Latere aanpassingen waren gericht op meer flexibiliteit bij het opnemen van het inmiddels beperkte recht op studiefinanciering.

Door de aanpassingen is het bedrag dat als gift werd verstrekt in de jaren negentig aanzienlijk verminderd. Zo was de basisbeurs voor thuiswonende studenten na correctie voor inflatie in 1998 54% lager dan in 1991, die van uitwonende studenten 37% (de verlaging van de basisbeurs van 1990 op 1991 vanwege de introductie van de ov-

Studentenkaart blijft in deze berekening buiten beschouwing). Door de gelijktijdige ophoging van de maximale aanvullende beurs is totale bedrag dat voor uitwonende studenten uit gezinnen met lage inkomens als gift beschikbaar is vanaf 1992 min of meer gelijk gebleven (figuur 3.3).⁸ Voor de studenten uit de midden- en hogere inkomensgroepen is de steun in de vorm van een gift echter flink verminderd. Ze kregen wel meer mogelijkheden om geld te lenen of bij te verdienen.

Figuur 3.3

Basis- en maximale aanvullende^a beurs voor uitwonende studenten in het wetenschappelijk onderwijs, 1992-2011 (in euro's per maand, prijspeil 1992)



a Tot en met 2005 bedrag voor studenten met een particuliere ziektekostenverzekering.

Bron: oCW(a); CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het kabinet-Rutte I kondigde voor de masterfase een sociaal leenstelsel aan, als vervanging van de basisbeurs (de aanvullende beurs blijft gehandhaafd). Om het verlies van de basisbeurs op te vangen moeten uitwonende masterstudenten per jaar 3200 euro zelf financieren; thuiswonende studenten 1200 euro. Dit bedrag kunnen ze lenen van de overheid. Het sociale karakter schuilt erin dat bij aflossing rekening wordt gehouden met het inkomen van de afgestudeerde. Het risico van niet-aflossing wordt collectief gedragen (TK 2011/2012f). Volgens het regeerakkoord tussen vvd en PvdA (Regeerakkoord 2012) zal de basisbeurs in zowel de bachelor- als de masterfase worden vervangen door een sociaal leenstelsel

Overwegingen achter de aanpassing van aanspraken

Financiële overwegingen hebben van meet af aan een belangrijke rol gespeeld bij de veranderingen in het collegegeld en de studiefinanciering. Door de almaar groeiende deelname aan het hoger onderwijs stegen de kosten. Eind jaren tachtig zag de overheid

zich genoodzaakt te kiezen voor ‘toegankelijkheid en betaalbaarheid boven het streven naar financiële zelfstandigheid van studerende jongeren en de daarmee samenhangende onafhankelijkheid van het ouderinkomen’ (TK 1989/1990). Enkele jaren later werd de mogelijkheid om geld te lenen verruimd. Door de lening los te koppelen van het ouderlijk inkomen werd ‘de lening thans een instrument ten behoeve van de zelfstandigheid van de studerende’ (TK 1993/1994). De doelstelling van zelfstandigheid keerde dus terug, maar kreeg een nieuwe invulling, met meer nadruk op de financiële eigen verantwoordelijkheid van de student. De invoering van prestatie-eisen midden jaren negentig bracht een verdere vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van studenten: het studiegedrag kreeg financiële consequenties (terugbetaling van giften bij onvoldoende resultaat).

Meer recente nota’s en wetsvoorstellen zien de eigen financiële verantwoordelijkheid van studenten als een investering: ‘Dat studenten een direct (individueel) belang hebben bij deelname aan het hoger onderwijs rechtvaardigt dat ook zichzelf investeren in hun opleiding in het hoger onderwijs’ (CUNs 2003). En: ‘Het volgen van hoger onderwijs [is] een investering die loont voor de deelnemer’ (Ministerie van Financiën 2010). Een hogere eigen bijdrage van masterstudenten aan hun studie is gerechtvaardigd ‘omdat een studie een investering is die loont’ (TK 2011/2012f).

Een grotere financiële bijdrage van de student zou ook positieve neveneffecten hebben: ‘Studenten worden geprikkeld een bewustere studiekeuze te maken, waardoor een betere match tussen student en opleiding tot stand kan komen. Bovendien zullen studenten hun studievoortgang beter bewaken’ (TK 2011/2012f). Ook de langstudeerdersmaatregel had niet alleen een financiële doelstelling, maar wilde studenten aanzetten tot een bewustere studiekeuze en snellere studievoortgang, zodat het rendement van de opleidingen verbetert (TK 2010/2011). Die argumentatie is niet nieuw: zij gold ook al voor de tempo- en de prestatiebeurs uit de jaren negentig (SCP 1996).

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs handhaven was voor de overheid een belangrijke randvoorwaarde bij alle aanpassingen. Zo werd de daling van de basisbeurs voor de laagste inkomens gecompenseerd door een evenredige stijging van de aanvullende beurs en kwamen er later ruimere leenfaciliteiten. Studenten kunnen nu extra geld lenen om het hoge instellingscollegegeld voor een tweede studie te financieren, en ook het bedrag van de langstudeerdersboete kon worden geleend: ‘De toegankelijkheid van het hoger onderwijs blijft geborgd doordat studenten ook het hogere bedrag kunnen lenen’ (TK 2010/2011). Voorstellen voor een sociaal leenstelsel beogen de toegankelijkheid te garanderen door het hanteren van gunstige terugbetalingsvoorwaarden en het handhaven van de aanvullende beurs. Een heikel punt is echter de mogelijke aversie tegen lenen, met name onder studenten uit de lagere inkomensgroepen.

Wat vindt de burger van meer eigen financiële verantwoordelijkheid in het hoger onderwijs?

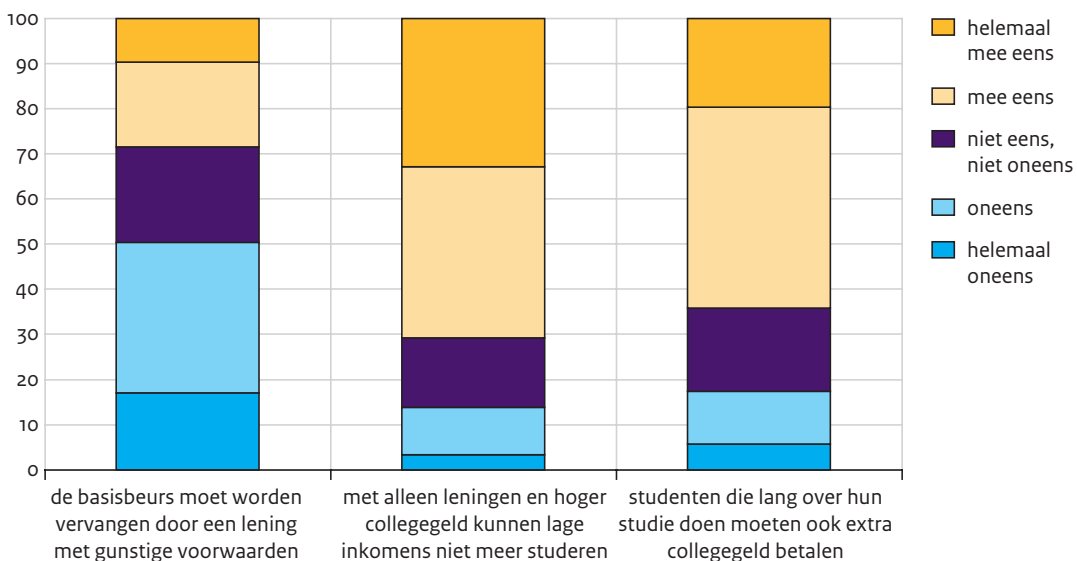
In de EeV hebben we drie uitspraken voorgelegd over meer eigen financiële verantwoordelijkheid in het hoger onderwijs. Voor het vervangen van de basisbeurs door een lening

met gunstige voorwaarden is weinig steun; minder dan 30% van de bevolking is het daarmee ‘eens’ of ‘helemaal eens’ (figuur 3.4). Het draagvlak voor een sociaal leenstelsel lijkt gering. Een eerdere peiling van het SCP uit 2010 wees ook al op weinig steun voor het vervangen van de basisbeurs door een lening met gunstige voorwaarden. Er was destijds ook weinig steun voor de gedachte om studenten ‘veel meer te laten betalen voor hun opleiding’ (Herweijer 2010).

Veel mensen vrezen dat meer eigen financiële verantwoordelijkheid ten koste gaat van de toegankelijkheid van het onderwijs. Zeven op de tien is het (helemaal) eens met de stelling dat ‘kinderen van ouders met lage inkomens niet meer kunnen studeren als studenten alleen nog maar geld kunnen lenen en het collegegeld omhoog gaat’. Het vragen van extra collegegeld van studenten die lang over hun studie doen kan echter wel bij een flink deel van de respondenten op instemming rekenen: bijna twee op de drie is het daar (helemaal) mee eens. Grenzen stellen aan het aantal jaren dat tegen een gesubsidieerd tarief kan worden gestudeerd lijkt vrij breed te worden gesteund.⁹

Figuur 3.4

Opvattingen over meer eigen financiële verantwoordelijkheid van studenten in het hoger onderwijs, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SCP (EEV '12)

De meningen over meer eigen financiële verantwoordelijkheid hangen samen met het belang dat men kan hebben bij het subsidiëren van hoger onderwijs. In huishoudens met kinderen is minder steun voor meer eigen financiële verantwoordelijkheid en ziet men vaker negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid voor de lage inkomens. Huishoudens zonder kinderen maken wat minder voorbehoud bij meer eigen financiële verantwoordelijkheid (zie tabel B3.1 in de bijlage, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport).

Je zou verwachten dat meer eigen financiële verantwoordelijkheid niet in het belang is van de lagere sociaaleconomische milieus. Toch is de steun voor vervanging van de basisbeurs door een lening onder lageropgeleiden wat groter dan onder hogeropgeleiden (tabel B3.1 in de bijlage). Dit patroon was ook al zichtbaar in de eerdergenoemde SCP-peiling uit 2010 (Herweijer 2010). Als verklaring is destijds geopperd dat lageropgeleiden financiële steun voor studenten in het hoger onderwijs vooral zien al een subsidie voor kinderen van hogeropgeleiden. Die zijn inderdaad oververtegenwoordigd in het hoger onderwijs (Pommer et al. 2011). Tegelijkertijd zijn lageropgeleiden in 2012 meer dan hogeropgeleiden van mening dat het vergroten van de eigen financiële verantwoordelijkheid de toegankelijkheid voor de lage inkomensgroepen bedreigt (tabel B3.1 in de bijlage). Dit is kennelijk geen reden om meer dan hogeropgeleiden tegen het afschaffen van de basisbeurs te zijn, mogelijk omdat men de kans op het bereiken van het hoger onderwijs niet hoog inschat.

Effecten van meer eigen financiële verantwoordelijkheid in het hoger onderwijs

Duurder hoger onderwijs kan een rem zetten op de deelname aan hoger onderwijs. Een sociaal leenstelsel voor de bachelor- en masterfase – aangekondigd in het regeerakkoord tussen VVD en PvdA – zal studeren aanzienlijk duurder maken. Het Centraal Planbureau (CPB) concludeert op basis van ervaringen met prijsstijgingen in de jaren negentig en ervaringen in andere landen, dat de prijsgevoeligheid van studeren gering is. Meer private bijdragen – hogere collegegelden, minder studiebeurs – kunnen enige daling van deelname tot gevolg hebben, maar die daling zal waarschijnlijk beperkt blijven (CPB 2010). Uit onderzoek naar de gevolgen van meer eigen bijdragen voor de toegankelijkheid voor studenten uit de lagere sociaaleconomische klassen komt geen eenduidig beeld. Verschillende studies wijzen op een sterker effect, maar andere niet (CPB 2010).

Aversie tegen lenen

Gunstige terugbetalingsvoorwaarden moeten er voor zorgen dat studenten niet terugdeinzen voor een lening, maar een lening kan ook ‘psychologische’ kosten hebben. Sommige onderzoeken suggereren dat een afkeer van leningen of schulden studenten ervan kan weerhouden te investeren in een opleiding, ook al is het in principe een rendabele investering. Leenaversie kan ook sterker zijn onder studenten uit de lagere sociale klassen, maar onderzoeksresultaten zijn op dat punt niet eenduidig (CPB 2010).

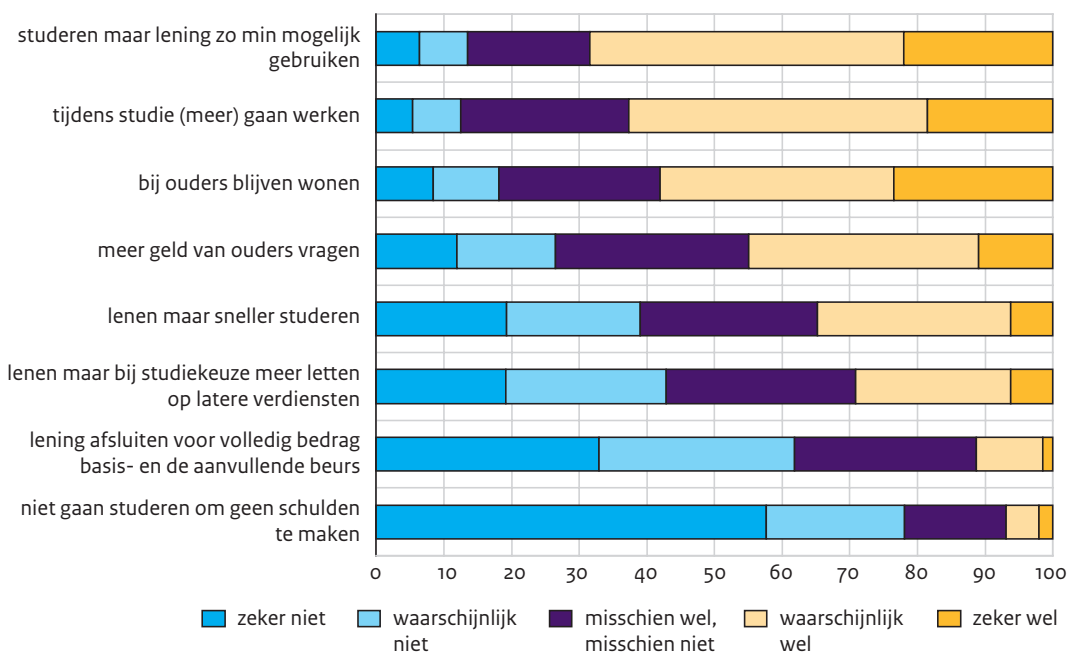
Studenten kunnen nu al aanvullend op hun basisbeurs geld lenen. Van de studenten in het wetenschappelijk onderwijs met een basisbeurs had in 2011 31% naast die beurs ook een lening, in het hbo is dat 24% (OCW 2011d). Er is dus een zekere bereidheid om geld te lenen naast de basisbeurs, maar het animo is niet heel groot. Het aantal studenten met een lening nam sinds 2000 toe, onder andere door invoering van het collegegeldkrediet in 2007, maar is de laatste vijf jaar gestabiliseerd (OCW 2011d). Studenten met een hogere sociaaleconomische achtergrond maken iets vaker gebruik van een studielening dan studenten uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status (Van den Broek et al. 2011). Studenten lijken minder huiverig om voor studiedoelinden te lenen dan voor

levensonderhoud, dat mogelijk minder gezien wordt als investering en meer als consumptie ('lenen om te eten', OCW 2011d).

In de Enquête arbeidsaanbodpanel (AAP) is in 2010 scholieren en studenten gevraagd wat zij zouden doen als de basis- en de aanvullende beurs werden afgeschaft en zij alleen nog een lening konden krijgen (deze variant omvat ook de aanvullende beurs en gaat dus verder dan het plan voor een sociaal leenstelsel uit het regeerakkoord tussen vvd en PvdA). Slechts heel weinig scholieren en studenten zouden afzien van een studie, maar de antwoorden wijzen wel op huiver voor schulden maken (figuur 3.5). Veel scholieren en studenten zouden wel gaan studeren maar zo min mogelijk lenen. In plaats daarvan denken ze meer te gaan werken of bij hun ouders te blijven wonen. Een deel denkt ook meer geld van hun ouders te vragen. De lening gebruiken maar korter studeren of bij de studiekeuze meer rekening houden met het latere inkomen, achten ze minder waarschijnlijk. Eerder onderzoek wees eveneens uit dat studenten de voorkeur geven aan werken of sneller studeren boven het aangaan van een lening (CUNS 2003).

Figuur 3.5

Reactie op vervangen van de basis- en aanvullende beurs door een lening, scholieren en studenten tot 25 jaar, 2010 (in procenten)



Bron: SCP (AAP'10)

Ook scholieren en studenten met lageropgeleide ouders zeggen zelden af te zien van een studie, zij het iets vaker dan de groep met hogeropgeleide ouders (tabel B3.2 in de bijlage). Wel geven ze nog vaker dan de groep met hogeropgeleide ouders aan dat ze geen gebruik zouden maken van de volledige lening. Ze zeggen ook vaker dat ze zich zullen aanpassen

door sneller te studeren, thuis te blijven wonen of bij de studiekeuze te letten op de latere verdiensten. De groep met hoogopgeleide ouders verwacht wat vaker bij ouders aan te kloppen voor extra steun. Leenaversie lijkt dus ook voor jongeren uit de lagere sociaal-economische milieus geen reden om af te zien van een studie; om schulden te vermijden maken ze wel andere keuzen dan jongeren uit de hogere sociaaleconomische klassen.

Betaald werk is nu al een belangrijke bron van inkomsten voor studenten. Als beurzen wegvallen, willen ze dat compenseren door meer te gaan werken. Ooijevaar (2010) laat zien dat de kans op afstuderen kleiner is naarmate studenten meer tijd besteden aan bijbanen. Bovendien doen studenten met bijbanen langer over hun studie. Van den Broek et al. (2011) vonden overigens geen duidelijk verband tussen de tijdbesteding aan betaald werk en studievoortgang. Veel tijd besteden aan betaald werken staat ook op gespannen voet met de doelstelling het hoger onderwijs te intensiveren (de 'lat hoger leggen', meer excellentie, meer studiesucces). De overheid zal hierover prestatieafspraken maken met de instellingen in het hoger onderwijs. Om het rendement te verbeteren stellen sommige opleidingen extra strenge eisen aan de studievoortgang. Meer werken om het wegvallen van de beurzen te compenseren is dus misschien niet haalbaar. Studenten die dan financieel niet op hun ouders kunnen terugvallen, zullen toch geld moeten lenen, of moeten afzien van een studie.

Een passende studiekeuze wordt nog belangrijker

Als beurzen zouden wegvallen, wordt een passende studiekeuze nog belangrijker. Bij studievertraging door een verkeerde studiekeuze lopen de studiekosten op. Een tweede studie wordt niet meer bekostigd, behalve een opleiding voor het onderwijs of de gezondheidszorg. Studenten zullen wellicht pas aan een studie beginnen als ze zeker zijn van hun zaak. Ook kunnen arbeidsmarkt- en financiële vooruitzichten een grotere rol gaan spelen bij de studiekeuze. De belangstelling voor studies met onduidelijke vooruitzichten op de arbeidsmarkt zal mogelijk teruglopen.

3.5 Conclusie: naar een nieuw verantwoordelijkheidsmodel?

Aan de hand van drie casussen hebben we veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheid in het onderwijs kaart gebracht. In de leerplichtcasus staat de reikwijdte van de leerplicht centraal. Om het recht op onderwijs van kinderen veilig te stellen, perkt de leerplicht de keuzevrijheid in van ouders om hun kinderen al dan niet onderwijs te laten volgen. Van belang is ook dat het gevolgde onderwijs van voldoende kwaliteit is, ook als het niet door de overheid wordt bekostigd, of als ouders zelf onderwijs regelen voor hun kinderen. Door aanscherping van de leerplichtwet zijn er nu betere kwaliteitsgaranties voor leerlingen in het niet bekostigde onderwijs. Ook voor leerlingen die zijn vrijgesteld van de leerplicht wegens richtingbezwaren zijn voorstellen gedaan om hun recht op onderwijs te garanderen.

Met het instellen van de kwalificatieplicht is de keuzevrijheid van ouders en hun kinderen ingeperkt. Voor hun eigen bestwil en vanwege de maatschappelijke kosten van schooluitval mogen jongeren tot 18 jaar niet meer zonder startkwalificatie het onderwijs

verlaten. Een verdere verhoging van deze leeftijdsgrens wordt onderzocht. Bij de kwalificatieplicht zijn sporen van een nieuwe rol van ouders zichtbaar; de overheid spreekt ouders nu aan op hun verantwoordelijkheid om hun kinderen te ondersteunen en schooluitval tegen te gaan. Er wordt ouders een handelingsperspectief voorgehouden – bijdragen aan preventie – maar geen dwang uitgeoefend.

Voor ouders met jonge kinderen uit achterstandsgroepen wordt de keuzevrijheid tot op zekere hoogte ingeperkt. De deelname aan voorschoolse programma's is weliswaar niet verplicht, maar door 'drang' kan het ouders lastig worden gemaakt om zich er aan te onttrekken. Het nastreven van de beginselen van gelijke kansen en verdienste (prestaties) maakt inbreuk op de autonomie van gezinnen onvermijdelijk (Fishkin 1983). Het gevolg is een tweedeling tussen gezinnen met jonge kinderen met meer en minder autonomie.

In het funderend onderwijs dragen ouders tijdens schooluren hun opvoedkundige taak deels over aan de school. Noorlander (2005) spreekt over drie invloedssferen: een waarin uitsluitend de ouders tot opvoeding bevoegd zijn, een waarin uitsluitend de school zich bemoeit met de opvoeding van het kind en een waarin zowel ouders als de school van invloed zijn. In deze laatste sfeer komt het aan op een goede samenwerking tussen ouders en school (het partnerschap). Door de jaren heen traden er verschuivingen op in de verantwoordelijkheidsverdeling. In de jaren negentig werd ingezet op versterking van de positie van ouders als tegenwicht tegen de toegenomen autonomie van scholen. De inbreng van ouders moest de kwaliteit van het onderwijs verbeteren en ook de afstemming tussen vraag en aanbod. Tegelijkertijd kregen scholen meer opvoedkundige taken toebedeeld.

Momenteel is het omgekeerde het geval: de overheid wil deels de verantwoordelijkheid voor het leerproces leggen bij de ouders. Scholen op hun beurt krijgen minder opvoedkundige en maatschappelijke opdrachten en moeten zich toeleggen op basisvaardigheden en kernvakken. Hier ontstaat dus een nieuw verantwoordelijkheidsmodel. De overheid probeert invloed 'achter de voordeur' uit te oefenen, maar grijpt daar niet in. Ouders krijgen slechts een gewenst handelingsperspectief voorgelegd voor het behalen van door de overheid benoemde doelen. De overheid helpt scholen en ouders inhoud te geven aan ouderbetrokkenheid, maar legt deze niet vast. Scholen en ouders moeten zelf invulling geven aan die relatie.

De casus over het hoger onderwijs laat zien dat de eigen verantwoordelijkheid van studenten in financiële zin flink is toegenomen; het gevolg van een beperkt overheidsbudget in combinatie met een groeiend aantal studenten. Door de lagere inkomensgroepen te ontzien bij veranderingen in de studiefinanciering heeft de overheid de toegankelijkheid van het hoger onderwijs willen behouden. Gaandeweg worden naast kostenbeheersing ook inhoudelijke doelstellingen belangrijker. Met prestatie-eisen en daaraan verbonden financiële sancties worden studenten verantwoordelijk gesteld voor hun studievoortgang. Het perspectief is de afgelopen decennia verschoven van 'de zelfstandige student' via 'de presterende student' naar 'de investerende student' (TK 2011/2012f). Hoger onderwijs zien als investering legitimeert hogere eigen bijdragen van de deelnemers. Ook ruimere mogelijkheden om te lenen passen bij de investeringsgedachte. De overheid

houdt jongeren voor dat de studie een investering is en zet hen met financiële sancties aan tot het gewenste studiegedrag. Ook dit is te zien als een nieuw verantwoordelijkheidsmodel.

Noten

- 1 In de kleuterfase is er voor schipperskinderen 'ligplaatsonderwijs' op een aantal locaties, en ondersteuning van ouders die aan boord hun kind onderwijzen. In groep 3 of 4 stappen schipperskinderen over naar een basisschool en verblijven ze in een internaat. Voor kinderen van kermisexploitanten en circusmedewerkers is er de 'rijdende school' die in schoolwagens, in lesbussen of op afstand (digitaal) onderwijs verzorgt.
- 2 De inspectie onderzocht 60 niet bekostigde scholen voor primair en voortgezet onderwijs: 15 scholen met een min of meer traditionele aanpak, 45 met een radicaal vernieuwende aanpak. Het oordeel over 21 van de 45 scholen met een vernieuwende aanpak was negatief. Alle traditionele scholen werden positief beoordeeld.
- 3 Een verruiming van de gronden om kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd onder toezicht te stellen lijkt een aanknopingspunt te bieden.
- 4 Cabus et al. (2011) laten met een quasi-experimentele opzet zien dat het percentage voortijdige schoolverlaters is afgenomen na invoering van de maatregel. Voor echt succes is het belangrijk dat leerlingen niet alleen maar langer worden vastgehouden in het onderwijs, maar uiteindelijk ook een startkwalificatie halen.
- 5 Bronnen: Volkskrant 30 november 2011, Volkskrant 2 december 2011, HP/De Tijd 30 november 2011, NRC 3 en 4 december 2011.
- 6 Uit een korte inventarisatie blijkt dat dit voor goedkope universitaire studierichtingen 5500-9000 euro is; voor dure opleidingen (zoals geneeskunde) 14.000-20.000 euro. In het hoger beroepsonderwijs liggen de tarieven op 7000-7500 euro. Studenten die een tweede opleiding volgen op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg zijn vrijgesteld van instellingscollegegeld, maar betalen wettelijk collegegeld.
- 7 Roorda (1994) betoogt dat de wsf oorspronkelijk ouderonafhankelijkheid als hoofddoelstelling had, terwijl het bevorderen van toegankelijkheid slechts een nevensdoelstelling was.
- 8 De maximale aanvullende beurs voor hbo-studenten was begin jaren negentig hoger dan die voor studenten in het wetenschappelijk onderwijs. Vanaf 1996 zijn de bedragen gelijk.
- 9 De protesten tegen de invoering van langstudeerdersboete hadden vooral te maken met de wijze van invoering. De maatregel trof ook studenten die gaandeweg hun studie met nieuwe regels te maken krijgen. Ook werd aanvankelijk geen rekening gehouden met een langere studieduur voor deeltijd-studies.

Literatuur

- Blok, H. en S. Karsten (2008). *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar*. Amsterdam: sco-Kohnstamm Instituut.
- Bokdam, J., J. Bal en J. de Jonge (2012). *Evaluatie Wet Medezeggenschap op Scholen. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

- Broek, A. van den, F. Wartenbergh, L. Hogeling, B. Kurver, D. Brukx, M. Brink en W. van Casteren (2011). *Tien jaar studentenmonitor. Studiegedrag en sociaaleconomische positie van de generatie 2001-2010*. Den Haag: ministerie van onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Bronneman-Helmers, H.M. (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsbestel (1990-2010)* (proefschrift). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cabus, S., K. de Witte, M. Csillag, W. Groot en H. Maassen-van den Brink (2011). *Voortijdig schoolverlaten beleidsevaluatie 2011, deel 2 kwalificatieplicht-verzuimbeleid*. Maastricht: Universiteit Maastricht / NICIS / TIER.
- CPB (2010). Effecten hogere private bijdrage voor hoger onderwijs. In: Ministerie van Financiën (2010), *Studeren is investeren. Rapport brede heroverwegingen 7 Hoger onderwijs* (p. 73-98). Den Haag: ministerie van Financiën.
- CUNS (2003). *Leren investeren; investeren in leren. Een verkenning naar stelsels van studiefinanciering*. Den Haag: Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel.
- Doolaard, S. en P.P.M. Leseman (2008). *Versterking van het fundament*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs.
- Driessen, G. (2012). *Variatie in voor- en vroegschoolse educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan vve*. Nijmegen: Radboud Universiteit / Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Eimers, T., m.m.v. H. Bekhuis (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie van het voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- EK (2002/2003). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Leerplichtwet 1969 in verband met onder meer de wijziging van enkele leeftijdsgrenzen*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 december 2002. Eerste Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28085, nr. 92.
- Fishkin, J. (1983). *Justice, equal opportunity and the family*. New Haven: Yale University Press.
- Furedi, F. (2009). *Het spoor bijster. Hoe vorming het onderwijs beheersen gaat* (Kohnstammlezing). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Gerrits, R. (2005). 'Iederwijs is vooruitgegaan'. In: *de Volkskrant*, 11 november 2005.
- Herweijer, L. (2010). Grenzen aan de opwaartse onderwijsmobiliteit? In: A. van den Broek, R. Bronneman-Helmers en V. Veldheer (red.), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (p. 41-71). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Idenburg, Ph.J. (1964). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: Wolters.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Niet bekostigd onderwijs. Onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op scholen in de zin van de leerplichtwet*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs. Doelgroep: scholen in de zin van artikel 1, onder b3 van de leerplichtwet 1969*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Josten, E. (2010). *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baan kwaliteit 1992-2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kans, K., J. Lubberman en A.L. van der Vegt (2009). *Monitor ouderbetrokkenheid in het funderend onderwijs. Eerste meting onder scholen en ouders*. Rotterdam: Ecorys.

- Kemenade, J.A. van, en V.S. Raa (1986). Het Schoolwezen. In: J.A. van Kemenade, N. Lagerweij, J. Leune en J. Ritzen (red.), *Onderwijs bestel en beleid 1. Onderwijs in hoofdlijnen* (p. 29-108). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kriek, F., A. Schreijenberg, R.C. van Walraven en E.A. Schilder (2011). *Mogelijkheden voor dwang (en drang) bij voorschoolse educatie*. Amsterdam: Regioplan.
- Ministerie van Financiën (2010). *Studeren is investeren. Rapport brede heroverwegingen 7 Hoger onderwijs*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Noorlander, C.W. (2005). *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs* (proefschrift). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- O&W (1994). *Schevenings Beraad bestuurlijke vernieuwing. Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van 6 juli en 5 november 1993 en gezamenlijke uitspraken op grond van de rapportages van de uitwerkingsgroepen van 22 maart 1994*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- o c w (2006). *Aanval op de uitval. Perspectief en actie*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- o c w (2011a). *Actieplan Basis voor presteren. Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- o c w (2011b). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus. Het beste uit leerlingen halen*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- o c w (2011c). *Actieplan mbo. Focus op vakmanschap 2011-2015*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- o c w (2011d). *Kerncijfers 2007-2011 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- o c w (a). *Kerncijfers Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, diverse jaren*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (1998). *Positie van de deelnemer. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Ouders als partner. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ooijevaar, J. (2010). Allochtonen en autochtonen in het hoger onderwijs. In: *Sociaaleconomische trends*, 1e kw., p. 37-42.
- Pommer, E., J. Jonker, A. van der Torre en H. van Kempen (2011). *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raz, J. (1986). *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Regeerakkoord (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord vvd-CDA*. Geraadpleegd augustus 2012 via www.rijksoverheid.nl.
- Regeerakkoord (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord vvd-PvdA*. Geraadpleegd oktober 2012 via www.kabinetsformatie2012.nl.
- Roorda, C. (1994). Het vormgeven van de rust, of: de teloorgang van de Wet op de studiefinanciering. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jg. 6, nr.1, p. 2-16.
- Salm, H. (2009). 'Scholen moeten weer gewoon onderwijs gaan geven'. In: *Trouw*, 28 maart 2009.
- Schaapman, K. (2000). *Schoolstrijd. Ouders op de bres voor beter onderwijs*. Amsterdam: swp.
- s c p (1996). *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk / Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Vuga.
- T k (1989/1990). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk VIII (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) voor het jaar 1990*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21300 VIII, nr.78.

- TK (1993/1994). *Wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering tot onder meer invoering van ouderinkomensonafhankelijk lenen, enkele andere vereenvoudigingen alsmede tot verlaging van de basisbeurs (student op eigen benen)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23634, nr.3.
- TK (2000/2001). *Versterking van de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 17 april 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27680, nr. 1.
- TK (2001/2002). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Leerplichtwet 1969 in verband met onder meer de wijziging van enkele leeftijdsgrenzen*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28085, nr. 3.
- TK (2002/2003). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Leerplichtwet 1969 in verband met onder meer de wijziging van enkele leeftijdsgrenzen*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 31 oktober 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28085, nr. 12.
- TK (2003/2004). *Koers primair onderwijs. Ruimte voor de school. Koers voortgezet onderwijs: de leerling geboeid, de school ontketend*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, bijlagen bij 29200 VIII, nr. 151.
- TK (2007/2008). *Tijd voor onderwijs. Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Eindrapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6.
- TK (2008/2009). *Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31821, nr. 3.
- TK (2010/2011). *Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten in verband met de invoering van een verhoogd collegegeld voor langstudeerders (Wet verhoging collegegeld langstudeerders)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32618, nr.3.
- TK (2011/2012a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 december 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 VIII, nr. 146.
- TK (2011/2012b). *Voortijdig schoolverlaten*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 juni 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 26695, nr. 87.
- TK (2011/2012c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 29 november 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 VIII, nr. 121.
- TK (2011/2012d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 april 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 VIII, nr. 182.
- TK (2011/2012e). *Primair onderwijs. Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 31293, nr. 141.
- TK (2011/2012f). *Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in het sociaal leenstelsel en het aanbrengen van enkele vereenvoudigingen in het studiefinancieringsstelsel*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33145, nr. 3.
- Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

- Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school. Een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Volkskrant (2012). *Meeste langstudeerders op UVA en HVA*. 18 juni, 2012.
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute of Social Research/SCP
- WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

4 Kinderopvang

Maroesjka Versantvoort, Wil Portegijs en Lisanne Jansen

4.1 Kinderopvang in verandering

Van een gesubsidieerde welzijnssector heeft de kinderopvang zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een marktsector waarin organisaties concurreren. De Wet kinderopvang introduceerde vraagsturing om de marktwerking te verbeteren. Marktwerking moest ervoor zorgen dat alleen de aanbieders die voldoen aan de eisen van de ouders overblijven, dat de prijsontwikkeling marktconform is (en te dragen door ouders) en zich geen wachtlijsten voordoet. Naarmate de vraag naar opvang stijgt, zal het aanbod automatisch stijgen, zo was de veronderstelling. Ouders betalen de volle prijs van kinderopvang aan de aanbieder en krijgen een deel terug van de overheid. Aanbieders van kinderopvang krijgen geen subsidie meer; die gaat rechtstreeks naar de ouders. Kinderopvangorganisaties zijn bij wet verplicht een oudercommissie in te stellen, zodat ouders invloed hebben op het beleid.

In dit hoofdstuk bezien we wat in de praktijk terecht komt van de rationeel-economische veronderstellingen in het huidige kinderopvangbeleid. We richten ons op kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang; gastouderopvang blijft buiten beschouwing.

We behandelen de volgende vier vragen:

- 1 In hoeverre is de eigen verantwoordelijkheid op het terrein van kinderopvang sinds 1990 toegenomen?
- 2 Hoe valt deze ontwikkeling te duiden in termen van (veranderd) burgerschapspectief?
- 3 Wat is de opvatting van de Nederlandse burger over de verdeling van verantwoordelijkheden in kinderopvang?
- 4 Wat zijn de effecten van de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling en hoe verhouden deze zich tot de verwachte?

Bij elke vraag komen drie aspecten van de verantwoordelijkheidsverdeling terug: kwaliteit, aanbod en bekostiging.

4.2 Ontwikkeling in overheidsbeleid

De eerste overheidsverantwoordelijkheid voor kinderopvang

Halverwege de jaren tachtig, toen steeds meer vrouwen met jonge kinderen gingen werken, werd de overheid min of meer genoodzaakt beleid voor kinderopvang op te stellen. In het eerste regeringsstandpunt hierover '[...] erkent [het kabinet] het belang en de noodzaak van kinderopvang, gezien de doelstellingen van het emancipatiebeleid en het jeugdwelzijnsbeleid' (TK 1984/1985: 4). Wel legt de overheid de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang in de eerste plaats bij de ouders neer. 'De eigen

verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen en de eventuele opvang daarvan, is de basis voor een voorwaardenscheppend beleid van de overheid met betrekking tot kinderopvang' (TK 1984/1985: 5). Er komt dan ook geen aparte wet; kinderopvang wordt ondergebracht in de Welzijnswet (Staatsblad 1987). Tweeverdieners met kinderen onder de 12 jaar konden de kosten van kinderopvang aftrekken van de belasting. De gedachte was dat '[...] een fiscale voorziening meer recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van ouders voor de wijze waarop zij in de opvang van hun kinderen willen voorzien' (TK 1984/1985: 6). Het eerste beleid voor kinderopvang hield dus niet meer in dan fiscale faciliteiten om uitbreiding te stimuleren. De verantwoordelijkheid voor de opvang van kinderen bleef grotendeels bij de werkgevers en de werkende ouders zelf liggen.

Stimuleringsmaatregelen

In 1986 verscheen een nota over (her)intredende vrouwen (TK 1988/1989), waaruit bleek dat Nederlandse vrouwen van 20-29 jaar veel vaker stoppen met werken om voor hun kinderen te zorgen dan vrouwen uit andere, vergelijkbare, landen. Kinderopvang, zo constateerde men, was 'een belangrijke voorwaarde om (her)intredende vrouwen in staat te stellen betaalde arbeid en verzorgende taken te combineren' (TK 1988/1989: 3). Dat leidde tot een hernieuwd regeringsstandpunt over het kinderopvangbeleid (TK 1988/1989: 3).

In dezelfde tijd onderzocht de commissie-Drees de financiering van de Algemene ouderdomswet (AOW). De regering vond bevordering van arbeidsparticipatie ook vanwege de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid wenselijk en stelde dat de onderbreking van de arbeidsparticipatie door veel vrouwen zorgde voor rendementsverlies van de onderwijsuitgaven (TK 1988/1989: 5). Met meer kinderopvang zouden vrouwen meer blijven werken en zou het onderwijs aan vrouwen meer lonend zijn. De veronderstelling was dat 'de aanwezigheid van kinderopvangvoorzieningen een essentiële voorwaarde is voor de bevordering van blijvende arbeidsparticipatie van vrouwen' (TK 1988/1989: 4). In 1990 startte de overheid met stimuleringsbeleid om te komen tot een forse uitbreiding van het aantal opvangplaatsen (TK 1989/1990b: 2).

Wat betreft de financiering vond de overheid dat niet alleen ouders maar ook arbeidsorganisaties belang hebben bij kinderopvang: 'Dit gemeenschappelijk belang dient, waar mogelijk, in het kinderopvangbeleid tot uitdrukking te komen' (TK 1988/1989: 18). Het kabinet verwachtte dat 'de overige belanghebbenden (ouders, gemeenten en werkgevers) eveneens een financieel aandeel leveren. Ouders in de vorm van een ouderbijdrage, gemeenten via de inzet van eigen middelen en werkgevers/werknemers bijvoorbeeld via het inzetten van een deel van de loonruimte' (TK 1989/1990a: 2). Om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kinderopvang tot uiting te laten komen, kiest de overheid voor een tripartiete verdeling van de kosten. De overheid houdt zich dus in die tijd wel deels verantwoordelijk voor het aanbod en de financiering van de kinderopvang, maar nauwelijks voor de kwaliteit: 'De regering onderschrijft het standpunt van sociale partners dat overheidsingrijpen hierin [kwaliteit van de kinderopvang, red.] niet nodig is' (TK 1988/1989: 22). Wel zijn gemeenten verplicht om in een verordening een aantal zaken te regelen 'om te waarborgen dat, bij alle aandacht die de

uitbreiding van de capaciteit op dit moment vergt, ook de kwaliteit een expliciet punt van aandacht blijft [...]' (TK 1989/1990a: 2). Ondanks deze verordening worden de instellingen als hoofdverantwoordelijk voor de kwaliteit van de kinderopvang gezien: zij moeten worden gestimuleerd tot zelfregulering (TK 1992/1993: 10). Een paar jaar later trekt de overheid meer verantwoordelijkheid voor de kwaliteit naar zich toe. Aangegeven wordt: 'Voor steeds meer kinderen heeft kinderopvang een functie in hun ontwikkeling. Daar is kwaliteit voor nodig' (TK 1998/1999: 18). Bovendien had men te maken met 'de kwetsbaarheid van de jonge doelgroep en de fase van opbouw waarin de kinderopvang verkeerde' en '[...] zal het eigen kwaliteitsstelsel van de sector, dat immers vrijwillig is, nooit geheel dekkend zijn' (TK 1998/1999: 17). Daarom wordt in 1996 een algemene maatregel van bestuur, het zogenaamde Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang, opgenomen in de Welzijnswet.

Wet Kinderopvang

Eind jaren negentig ontstond het idee dat de kinderopvang niet zonder eigen wettelijk kader kon (TK 1998/1999: 2). Onderbrenging in de Welzijnswet was niet langer wenselijk; 'deze regelt immers de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten, terwijl in het geval van de kinderopvang sprake is van drie partijen: ouders, overheid (Rijk en gemeenten) en werkgevers' (TK 2001/2002a: 4). Door de versnipperde regelgeving te vervangen door één wet zouden de toegankelijkheid en de herkenbaarheid toenemen (TK 2001/2002a: 4).

Bovendien waren er knelpunten die niet binnen de bestaande wetgeving op te lossen waren (TK 2001/2002a). Zo hadden ouders geen sterke positie, terwijl het kabinet daar wel aan hechtte (TK 1999/2000a). Verder verwachtte de overheid ook voor kinderopvang positieve resultaten van privatisering en marktwerking. De Wet kinderopvang (Staatsblad 2004) koos dan ook voor een overgang van aanbod- naar vraagfinanciering. De overheidsbijdrage voor de kinderopvang ging niet langer naar de kinderopvangcentra, maar kwam in handen van de ouders. Dit moest leiden tot prijsbewust gedrag. De gedachte was dat ondernemers gaan inspelen op de vraag van ouders en dat er meer marktwerking ontstaat (TK 2001/2002a: 4). Die marktwerking zou moeten leiden tot het door ouders gewenste niveau van kwaliteit, prijs en aanbod.

Met de Wet kinderopvang verlaat de overheid haar verantwoordelijkheid voor voldoende aanbod van plaatsen. Er wordt verwacht dat 'in het nieuwe stelsel, er sprake zal zijn van een beter evenwicht tussen vraag en aanbod' en 'hierdoor zullen wachtlijsten kleiner worden' (TK 1999/2000b: 28).

Toch wordt in 2007 de motie Van Aartsen/Bos aangenomen die basisscholen verplicht om vanaf het schooljaar 2007-2008 tussen half acht 's ochtends en half zeven 's avonds opvang aan te bieden (TK 2005/2006: 1). Ouders blijven dus zelf verantwoordelijk voor de opvang van hun kinderen, maar basisscholen hebben de wettelijke taak om buiten schooltijden te zorgen voor opvang als ouders daarom vragen.

Ook de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid veranderde met de Wet kinderopvang. De grootste verandering was de overgang van aanbod- naar vraagfinanciering.

De tripartiete vorm van financiering, waarbij ouders, werkgevers en de overheid ieder een derde bijdragen, bleef echter gehandhaafd. Ouders dragen 'een van hun inkomen afhankelijk deel bij aan de kosten van het kinderopvanggebruik. Werkgevers dragen een zogenaamde 'vaste' bijdrage bij, die onafhankelijk is van de inkomsten van de werknemer/ouder', de (rijks)overheid vult de ouderbijdrage aan' (TK 1999/2000a: 3).

Een ontwikkeling van de afgelopen jaren is dat de overheid grenzen stelt aan haar financiering van de kinderopvang. Het aantal kinderen in de kinderopvang is sinds 2005 meer dan verdubbeld en de overheidsuitgaven zijn zelfs verdrievoudigd (szw 2011a). 'De huidige financieel-economische situatie staat een dergelijke groei van de uitgaven niet toe' (szw 2011a: 1). De overheid wijst op het feit dat ouders in 2010 slechts 22% van de kosten betaalden en besluit bezuinigingsmaatregelen te nemen. Ook wordt sinds 1 januari 2012 het aantal gesubsidieerde opvanguren gemaximeerd op 140% (voor kinderen van 0-4 jaar) respectievelijk 70% (voor schoolgaande kinderen) van het aantal uren van de minst werkende ouder.

De overheid stelt voor wat betreft de kwaliteit net als in de oude Welzijnswet kaders, maar 'ouders en ondernemers zullen in samenspraak tot een verantwoord niveau van kwaliteit moeten komen' (TK 2001/2002b: 3). Gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep jonge kinderen en om oneerlijke concurrentie te voorkomen acht de overheid het gewenst een aantal basiseisen aan de kwaliteit te blijven stellen (TK 1999/2000a). Ouders zouden meer invloed op de kwaliteit van de kinderopvang moeten krijgen door zowel de marktwerking als de wettelijk verplichte oudercommissie. Wat betreft de marktwerking veronderstelt de overheid dat 'kinderopvangondernemers [...] zich onder het nieuwe stelsel – waarin de keuze van ouders en hun kinderen centraal staat – moeten onderscheiden met hun kwaliteitsbeleid' (TK 1999/2000b: 26). Door de instelling van oudercommissies zouden kinderopvangcentra worden gedwongen te concurreren op kwaliteit. Ook de instellingen zelf nemen gezamenlijk verantwoordelijkheid door de in 2004 en 2007 gesloten convenanten met basiseisen aan de kwaliteit (Convenant kwaliteit kinderopvang 2007).

4.3 Veranderde verantwoordelijkheid in perspectief van burgerschap

Hoe is de veranderde verdeling van verantwoordelijkheid in de kinderopvang te duiden in termen van perspectief op burgerschap?

Het stimuleringsbeleid voor de kinderopvang is aanvankelijk ingezet vanuit een meer sociaal-democratische visie op de burger als drager van de sociale zekerheid. Toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen werd als noodzakelijk gezien voor verdere economische groei en het behoud van voldoende (financieel) draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel. Kinderopvang vormde zo een collectief belang, reden waarom de overheid financieel substantieel bijdroeg.

Vanaf de eeuwwisseling ging het liberale perspectief van privatisering en marktwerking meespelen. De burger werd gezien als consument die gevoelig is voor financiële prikkels. Ook werd verondersteld dat de consumerende burger via vergoedingen voor de kosten van kinderopvang te verleiden is tot door de overheid gewenst gedrag: meer arbeidsdeelname, vooral van vrouwen.

Met de Wet Kinderopvang won ook het perspectief op de burger als kritische en betrokken ouder aan belang, wat weer wat meer aansluit bij een communitaristische visie op burgerschap, waarin de burger zich door socialisatie en solidariteit inzet voor het welzijn van de eigen gemeenschap. Instellingen werden verplicht een oudercommissie in te stellen, waardoor ouders invloed kregen op het beleid. Ook werd verondersteld dat ouders bereid zouden zijn zitting te nemen in een oudercommissie en zo het bredere belang van ouders bij een kinderopvanglocatie te behartigen.

4.4 Nederlandse burger over verantwoordelijkheidsverdeling

Komt de verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en burger bij de kinderopvang overeen met de ideeën van de bevolking? We bespreken de door burgers gepercipieerde huidige verdeling en de door hen gewenste verdeling. Ook gaan we in op de ideeën van burgers over marktwerking in de kinderopvang en de veronderstelde gedragsreacties van ouders. We gebruiken gegevens uit de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid 2012.

Gepercipieerde en gewenste verantwoordelijkheidsverdeling

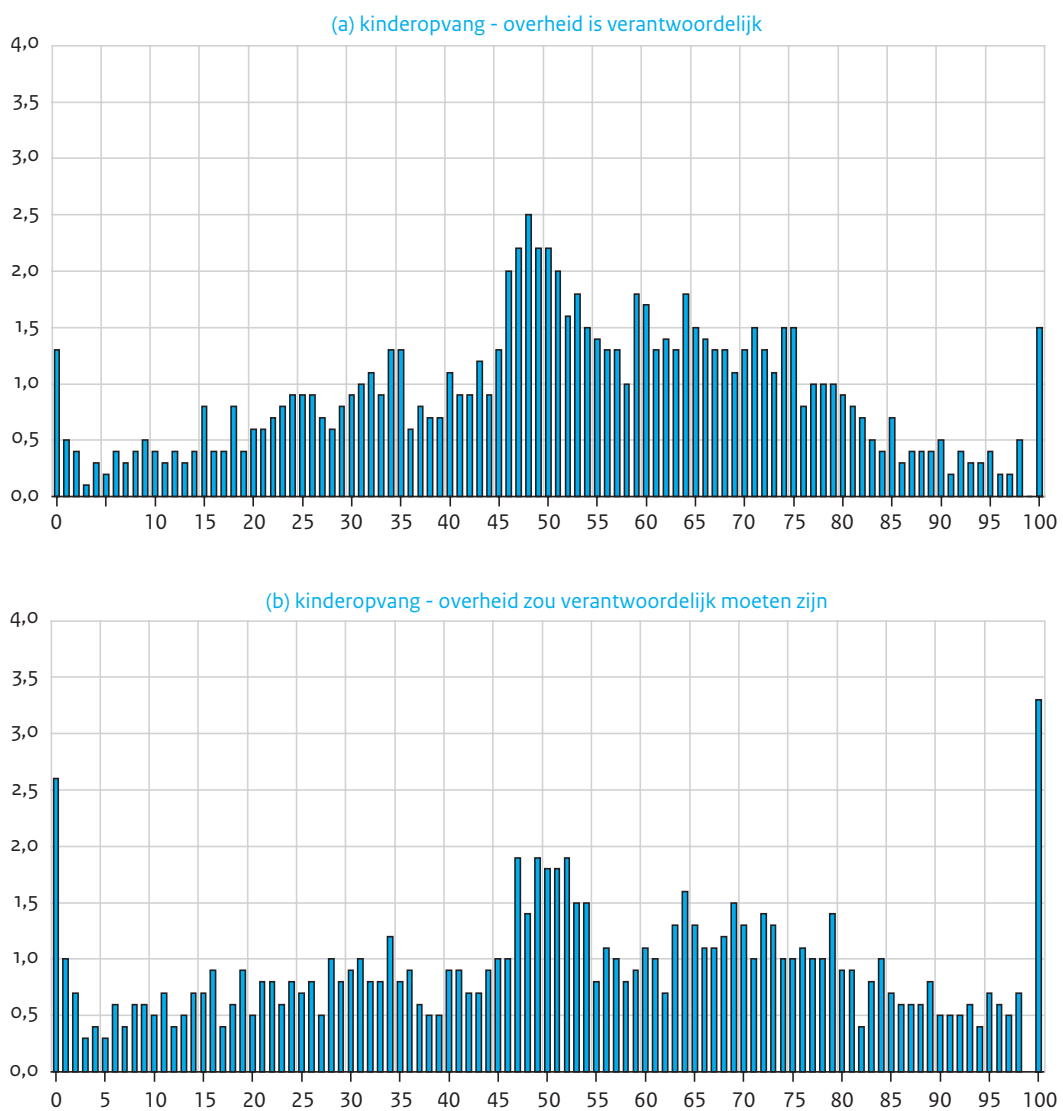
De Nederlandse burger is in de veronderstelling dat de verantwoordelijkheid voor kinderopvang in het algemeen voor gemiddeld de helft bij de overheid ligt. Een minderheid denkt dat de verantwoordelijkheid geheel bij de ouders of geheel bij de overheid ligt. Figuur 4.1 (deel a) toont de frequentieverdeling van het geschatte aandeel van de overheid in de verantwoordelijkheid voor kinderopvang. De schattingen schommelen grotendeels rond de 50%, maar ook daarboven en daaronder is een behoorlijke vulling.

De gepercipieerde verdeling komt op hoofdlijnen overeen met de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden (figuur 4.1 deel b): gemiddeld vindt de burger dat de verantwoordelijkheid voor kinderopvang voor de helft bij de overheid zou moeten liggen en gemiddeld kent men de overheid 52% van de verantwoordelijkheid toe.

Gevraagd naar de rol van de overheid bij het bepalen van de kosten voor kinderopvang, vindt een meerderheid dat die rol gematigd tot groot zou moeten zijn (figuur 4.2). 24% is van mening dat de overheid een hooguit kleine rol zou moeten spelen; 15% vindt dat die zeer groot zou moeten zijn.

Figuur 4.1

Frequentieverdeling van verondersteld (a) en gewenst (b) overheidsaandeel in verantwoordelijkheid voor kinderopvang,^a bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

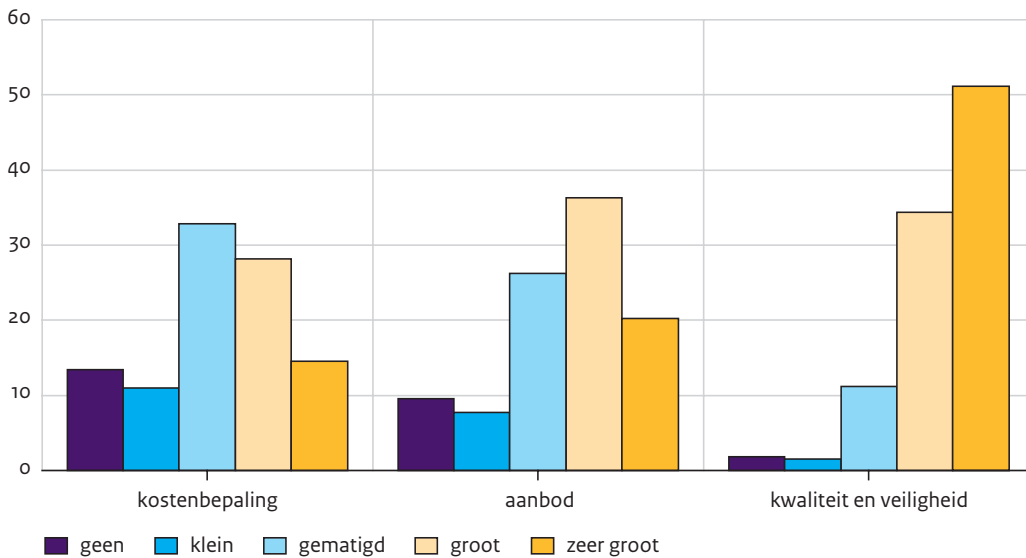


a Score op een schaal van 0 (overheid niet verantwoordelijk) tot 100 (overheid geheel verantwoordelijk); n = 3359; 7,1% heeft geen mening.

Bron: SCP (EVB'12)

Figuur 4.2

Gewenste rol van overheid bij kosten, aanbod, kwaliteit en veiligheid van kinderopvang, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

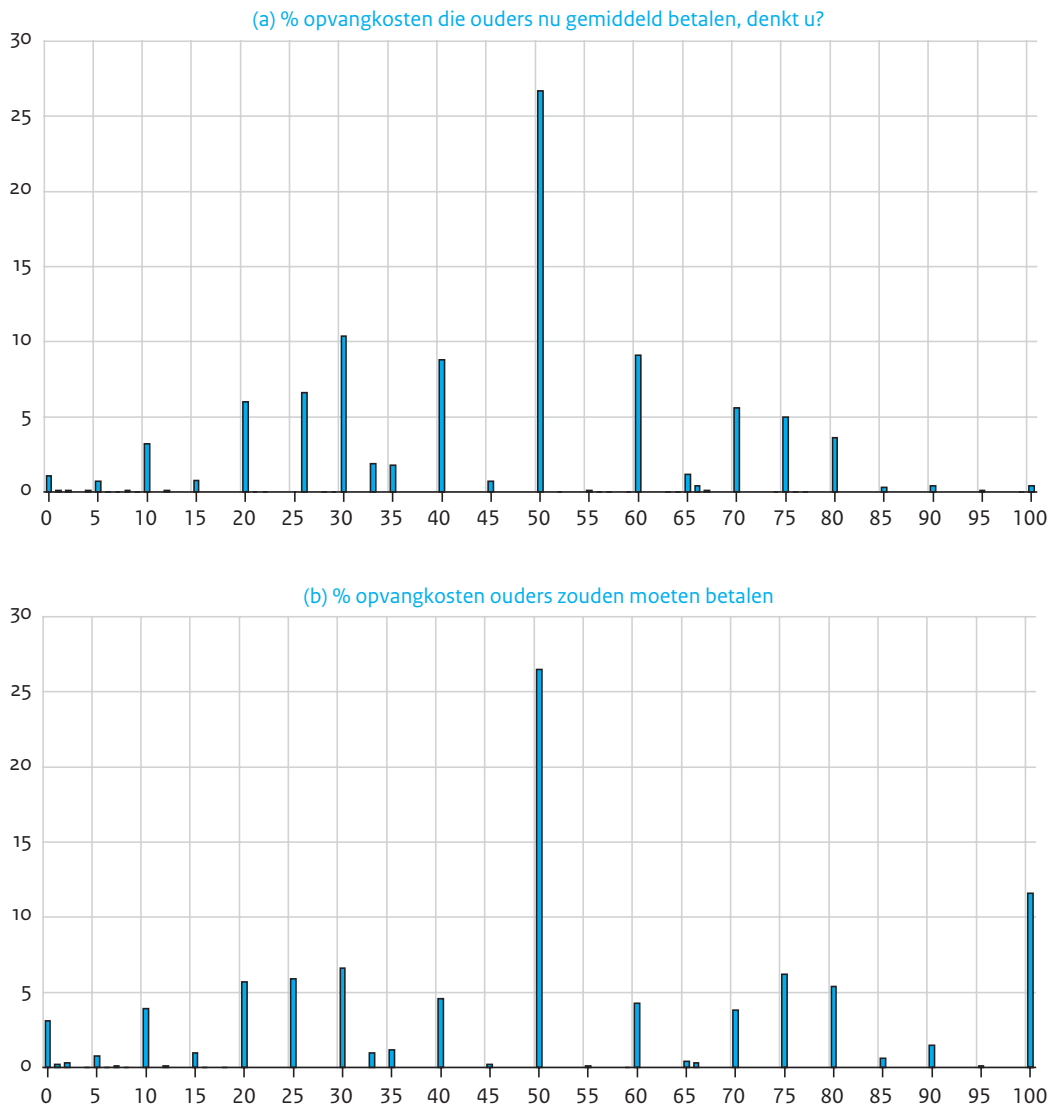


Bron: SCP (EEV '12)

Sinds de Wet kinderopvang is het de bedoeling dat ouders, werkgevers en overheid ieder een derde deel van de kosten op zich nemen. In werkelijkheid is het aandeel van de ouders constant lager geweest: in 2011 27% (szw 2012). Figuur 4.3 laat zien dat de meeste burgers denken dat het aandeel van ouders in de kosten veel hoger is. Een groot deel schat dat ouders de helft of meer van de kosten op zich nemen. Het gemiddelde geschatte ouderdeel bedraagt ruim 45%; dat is 18 procentpunt hoger dan het werkelijke aandeel. Gevraagd naar het gewenste deel van de kosten voor ouders, geeft eveneens een substantieel deel (28%) aan dat dit 50% moet zijn. Gemiddeld is het gewenste aandeel 52%. Het idee van gratis kinderopvang voor ouders wordt niet breed gedragen.

Figuur 4.3

Frequentieverdeling van veronderstelde (a) en gewenste (b) ouderbijdrage in de kosten voor kinderopvang, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a



a Score op een schaal van 0 (ouders betalen niets) tot 100 (ouders betalen alle kosten); n = 3359; 4,2% heeft geen mening over de veronderstelde ouderbijdrage, 4,3% niet over de gewenste ouderbijdrage.

Bron: SCP (EEV'12)

Mensen die gebruik maken van kinderopvang hebben – niet onverwacht – een voorkeur voor een lager ouderaandeel in de kosten dan mensen die geen gebruik (meer) maken van kinderopvang (tabel 4.1). In het geschatte huidige aandeel in de kosten van ouders verschillen de groepen minder. Ook ouders die gebruik maken van kinderopvang schatten hun aandeel in de kosten dus veel te hoog in. Ze vinden dat ze een geringer deel moeten betalen, maar zelfs dat is nog veel hoger dan ze in werkelijkheid betalen. Dit geeft wel aan dat de beeldvorming over de kosten, zelfs bij gebruikers, een grote rol speelt. Mensen die nooit gebruik hebben gemaakt van kinderopvang schatten het ouderaandeel ook te hoog in, maar vinden dat ouders nog wel iets meer zelf mogen betalen.

Tabel 4.1

Verondersteld en gewenst ouderaandeel in kosten kinderopvang (kov), bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	verondersteld aandeel ouders	gewenst aandeel ouders	(n)
maakt geen gebruik van kov	44,8	53,6	2496
maakte gebruik van kov	47,4	48,7	385
maakt gebruik van kov	45,4	40,5	333
totaal	45,2	51,7	3214

Bron: SCP (EEV '12)

Aanbod, kwaliteit en veiligheid

De rol die de overheid krijgt toegekend in zorgen voor voldoende opvang, is wat groter dan die bij het bepalen van de kosten (zie figuur 4.2). Meer dan 80% van de burgers is van mening dat de overheid een gematigde tot zeer grote rol zou moeten spelen in het bieden van voldoende opvangplaatsen. In kwaliteit en veiligheid krijgt de overheid de grootste rol toegedicht (figuur 4.2): meer dan 50% ziet een zeer grote rol en minder dan 5% geen rol.

Percepties van marktwerking

Een belangrijke veronderstelling in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling is dat door marktwerking kinderdagverblijven die te duur zijn of niet aan de kwaliteitsstandaarden van ouders voldoen, op den duur verdwijnen. Tabel 4.2 laat zien dat slechts 43% van de burgers deze veronderstelling deelt. Bij gebruikers en ex-gebruikers van kinderopvang is dit nog enkele procentpunten lager. Zo'n 31% van de gebruikers ziet kinderopvang niet als markt en nog eens 30% denkt dat marktwerking niet tot de veronderstelde resultaten leidt vanwege een gebrek aan aanbod. De inzichten van ex-gebruikers komen hiermee globaal overeen; deze groep deelt breed de gedachte dat marktwerking 'niet werkt' door een tekort aan opvangplaatsen.

Tabel 4.2

Meningen over marktwerking in kinderopvang, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

'Slechte of dure kinderopvangaanbieders prijzen zichzelf uit de markt en verdwijnen vanzelf. Ouders zullen hun kind daar weghalen of niet op een dergelijke opvang doen.'

	eens	oneens, kinderopvang is geen markt	oneens, door te weinig plaatsen hebben ouders weinig keuze	(n)
maakt geen gebruik van kov	44,9	26,7	28,4	2623
maakte gebruik van kov	37,5	28,0	34,5	397
maakt gebruik van kov	38,3	31,3	30,4	339
totaal	43,3	27,3	29,4	3359

Bron: SCP (EEV '12)

Succesvolle marktwerking impliceert dat ouders in staat zijn de toegeschreven verantwoordelijkheid te nemen. Wanneer zij de kwaliteit van een aanbieder van kinderopvang te laag zouden vinden of de prijs te hoog, zouden zij overstappen naar een andere aanbieder. Dit veronderstelt niet alleen een bepaalde gedragsreactie, maar ook een bepaald niveau van kennis en inzicht. Tabel 4.3 laat zien dat 10% van de burgers denkt dat ouders het niet merken als de kwaliteit van de kinderopvang onvoldoende is. Een meerderheid van zowel ex-gebruikers als niet-gebruikers denkt dat ouders dat wél merken.

De veronderstelde gedragsreactie gaat ervan uit dat ouders alternatieve vormen van opvang hebben als zij ontevreden zijn over een bepaalde aanbieder. Een minderheid van slechts 17% (12,7% eens en 3,9% helemaal eens) steunt deze aanname. 34% denkt dat ouders niet zo gemakkelijk alternatieve opvang kunnen vinden. Ex-gebruikers zijn het meest afwijzend over deze aanname: 44% oneens of helemaal oneens. Een mogelijke belemmering om van kinderopvang te veranderen is het menselijke aspect. Als een kind gewend is aan een plek en een band heeft opgebouwd met de medewerkers en de andere kinderen, stappen ouders wellicht niet snel over naar een andere aanbieder. Dat geeft de aanbieder marktmacht. Die kan de prijs verhogen of de kwaliteit verlagen zonder dat ouders direct overstappen (szw 2011b). Tabel 4.3 laat zien dat een meerderheid vindt dat hechting belemmerend werkt voor een overstap naar een andere opvang. Opvallend is dat huidige en voormalige gebruikers het vaker oneens zijn met de bewering dat overplaatsing slecht is voor gehechte kinderen. Niettemin vindt ook een meerderheid van de gebruikers dat kinderen die gehecht zijn aan leidsters en kinderen op het kinderdagverblijf beter niet overgeplaatst worden.

Tabel 4.3

Meningen over marktwerking in kinderopvang, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

'Ouders merken het als de kwaliteit van de opvang onvoldoende is.'

	helemaal oneens	oneens	niet eens, niet oneens	eens	helemaal eens	weet niet	(n)
maakt geen gebruik van kov	1,0	8,3	21,1	39,4	11,9	18,3	(2623)
maakte gebruik van kov	0,3	7,8	14,4	50,9	21,4	5,3	(397)
maakt gebruik van kov	1,8	10,0	16,8	43,7	15,3	12,4	(339)
totaal	1,0	8,5	19,9	41,2	13,4	16,1	(3359)

'Als ouders niet tevreden zijn over kinderopvang kunnen zij makkelijk andere passende opvang vinden.'

	helemaal oneens	oneens	niet eens, niet oneens	eens	helemaal eens	weet niet	(n)
maakt geen gebruik van kov	4,4	27,9	23,8	10,9	3,5	29,5	(2623)
maakte gebruik van kov	10,3	33,2	21,9	19,6	4,3	10,6	(397)
maakt gebruik van kov	7,4	26,3	20,6	18,3	6,2	21,2	(339)
totaal	5,4	28,4	23,3	12,7	3,9	26,4	(3359)

'Kinderen die gehecht zijn aan leidsters en vriendjes moet je niet overplaatsen naar andere opvang.'

	helemaal oneens	oneens	niet eens, niet oneens	eens	helemaal eens	weet niet	(n)
maakt geen gebruik van kov	0,9	7,9	22,6	41,0	13,8	13,8	(2623)
maakte gebruik van kov	0,5	10,8	30,0	41,6	12,8	4,3	(397)
maakt gebruik van kov	1,8	11,8	25,7	41,0	10,0	9,7	(339)
totaal	0,9	8,7	23,8	41,1	13,3	12,2	(3359)

Bron: SCP (EEV'12)

Samengevat

De Nederlandse burger denkt dat ouders en overheid de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang delen, en vindt ook dat dat zo moet zijn. Hij vindt dat de overheid een grote rol zou moeten spelen in financiering, aanbod, veiligheid en kwaliteit, met de nadruk op deze laatste twee. Het idee van gratis kinderopvang, dat enkele jaren geleden nog hoog op de agenda stond van diverse politieke partijen, wordt niet breed gedragen. De huidige verantwoordelijkheid van burgers voor de financiering wordt groter gewenst dan verondersteld. Dat geldt, uiteraard, niet voor gebruikers. Opvallend is verder dat het door de Nederlandse burgers veronderstelde aandeel van ouders in de kosten (45%) beduidend hoger is dan het werkelijke aandeel (27% in 2011).

Dat door marktwerking kinderdagverblijven die te duur zijn of niet aan de kwaliteitsstandaarden van ouders voldoen, vanzelf verdwijnen is een aanname die niet door een meerderheid van de ondervraagden wordt onderschreven. Oorzaken zijn deels principieel: 'kinderopvang is geen markt'. Door hechting van kinderen aan leidsters en vriendjes is switchen niet wenselijk. Deels liggen de oorzaken ook in het geringe aanbod van kinderopvang, wat verandering van aanbieder moeilijk maakt.

4.5 Effecten van veranderingen in verantwoordelijkheidsverdeling

Welke ontwikkelingen zien we in aanbod, kwaliteit en bekostiging van kinderopvang en hoe verhouden die zich tot de verwachtingen? Vanwege de significante veranderingen in verantwoordelijkheidsverdeling door de Wet kinderopvang beperken we ons tot de periode na 2005.

Aanbod

Het aanbod is de afgelopen jaren sterk gegroeid van circa 120.000 kindplaatsen in 2005 naar bijna 228.000 in 2010. De capaciteit in de buitenschoolse opvang steeg van circa 76.000 plaatsen in 2005 naar 237.000 in 2010 (CPB 2011b; SZW 2012). Ook steeg het aantal 0-4-jarigen in een kinderdagverblijf tussen 2004 en 2010 met 70% (Berden en Kok 2011). Bij de buitenschoolse opvang en gastouderopvang ging het om nog grotere stijgingen (146% respectievelijk 500%). Ook de bereikbaarheid nam toe. Het aantal kinderdagverblijven dat binnen tien minuten bereikbaar is nam sinds 2005 met enkele procentpunten toe (Berden en Kok 2011). De sterke groei ging echter niet direct gepaard met oplossing van de wachtlijsten. Vooral in de grote steden schoot het aanbod de afgelopen jaren tekort (Regioplan 2009). In regio's met lange wachtlijsten was weinig concurrentie tussen aanbieders. In 2011 lijken de wachtlijsten (grotendeels) opgelost, wat vooral komt door minder vraag vanwege kostenstijgingen en de koppeling van arbeidscontracturen en opvanguren² (Brancheorganisatie Kinderopvang 2012).

Kwaliteit

De verwachting was dat marktwerking zou zorgen voor kwaliteitsverbetering. Sinds 2005 zien we echter een dalende trend in de kwaliteit van de kinderopvang (De Kruif et al. 2009). De achteruitgang zit vooral in de interacties tussen pedagogische medewerkers en kinderen en in ruimte en meubilering. Op de basale interactievaardigheden (sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie, structuren en grenzen stellen) scoren de meeste pedagogische medewerkers voldoende tot goed. Op de educatieve interactievaardigheden (praten en uitleggen, ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties tussen kinderen) scoort het merendeel echter onvoldoende (De Kruif et al. 2009). Ook de GGD constateerde in 2010 bij een meerderheid (55%) van de controles tekortkomingen. De meest voorkomende overtreding is het niet instellen van een oudercommissie. Ook beoordeelden de GGD-inspecteurs de ratio beroepskracht-kind vaak als problematisch. Andere aandachtspunten zijn het ontbreken van een goede risico-inventarisatie en het ontbreken van de juiste kwalificaties bij de pedagogische medewerkers (SZW 2012: 21, op basis van Bureau Bartels 2011). Overigens ligt de nadruk

van het GGD-toezicht op de structurele kenmerken van kinderopvanglocaties, de ‘papier-kwaliteit’: de aanwezigheid van een pedagogisch beleidsplan, het opleidingsniveau van de medewerkers of de ratio medewerker-kind. De kwaliteit van de interacties tussen kinderen en medewerkers of de inhoud van het pedagogisch beleidsplan blijven buiten beschouwing in de controles. Bij herhaalde tekortkomingen – wat voorkomt bij 7 tot 9% van de kinderopvanglocaties – zetten gemeenten in beperkte mate handhavingsinstrumenten in (szw 2012, op basis van Bureau Bartels 2011).

Kosten

De gemiddelde ouderbijdrage is tussen 2005 en 2008 gehalveerd: 37% in 2005 en 18% in 2008. Sinds 2009 is deze weer gestegen naar 27% in 2011 (CPB 2011a). Het aandeel kinderen voor wie de ouders meer dan de maximumuurprijs betalen is de afgelopen jaren overigens gestegen.³ In 2011 was dat 37%; voor kinderen in de buitenschoolse opvang 75% (CPB 2011a). Hierdoor liggen de werkelijke ouderbijdragen hoger dan 27%.

Veronderstelde versus gerealiseerde gedragingen

De arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar is sinds 2005 fors toegenomen: van 877.000 in 2005 naar 974.000 in 2011. Volgens het CPB (2011b) is daarvan 26% toe te schrijven aan de gevolgen van de Wet kinderopvang.

De verwachtingen dat marktwerking kwaliteitsverhogend zou werken en aanbod en vraag beter op elkaar afstemt zijn echter niet uitgekomen. Zoals gezegd daalde de afgelopen jaren de kwaliteit zelfs en was het aanbod ontoereikend. Het laatste betekende ook dat er nauwelijks concurrentie was tussen aanbieders van kinderopvang. Als er al enige concurrentie was, was dit nauwelijks op kwaliteit – die voor ouders moeilijk waarneembaar is gebleken – maar meer op voor ouders zichtbare aspecten als schone ruimtes, ruime openingstijden en aantrekkelijke activiteiten (Berden en Kok 2009). Daar komt bij dat de overstapkosten voor ouders hoog zijn en zijn toegenomen sinds 2004 (Berden en Kok 2009). Overstapkosten zijn bijvoorbeeld hechtingsproblemen bij kinderen en stijgende reiskosten. Als ouders voor die kosten staan kunnen ze niet effectief dreigen met overstappen naar een andere aanbieder.

4.6 Vinger aan de pols: de rol van oudercommissies

De wettelijk verplichte oudercommissies moeten vooral de kwaliteit van de opvang bewaken en bevorderen. Oudercommissies hebben het recht om mee te denken over de kwaliteit van de opvang en over het prijsbeleid. Zij kunnen gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Aanbieders kunnen hier alleen van afwijken als zij schriftelijk en gemotiveerd aangeven dat het belang van de kinderopvang zich tegen het advies verzet (Staatsblad 2004). Oudercommissies kunnen een geschil voorleggen aan een klachtenkamer.

Om te onderzoeken hoe oudercommissies hun rol vervullen hebben we 41 kindercentra geselecteerd⁴ en contact gezocht met de voorzitters van de ouderraden. Bij zestien instellingen lukte het niet de voorzitter te spreken te krijgen. Vier kindercentra bleken momenteel zonder oudercommissie te zitten. Via de leidinggevende van het centrum

kregen we informatie over de redenen daarvan. Bij de overige 21 kindercentra zijn de voorzitters telefonisch geïnterviewd.

Vertegenwoordiging van de ouders

De houder van de kinderopvang, of de koepelorganisatie, is verplicht een reglement voor de oudercommissie op te stellen. Hierin dient onder andere te staan uit hoeveel leden de oudercommissie moet bestaan en hoe nieuwe leden door de ouders worden gekozen. Uit de rondgang langs de voorzitters wordt duidelijk dat in geen van de 21 oudercommissies verkiezingen worden gehouden. De voorzitters zijn al blij als ouders erin willen, de animo is doorgaans gering. De oudercommissies moeten veel moeite doen om ouders te interesseren en dat levert nooit meer gegadigden op dan er plaatsen zijn. Het merendeel van de oudercommissies is dan ook niet 'op sterkte'.⁵ Bij drie kindercentra is wegens gebrek aan belangstelling momenteel zelfs helemaal geen oudercommissie. Ook ouders betrekken bij het oudercommissiewerk blijkt geen sinecure. Volgens de voorzitters zouden de ouders kunnen weten wie er namens hen in de oudercommissie zitten, maar ze betwijfelen of dat ook werkelijk het geval is. De meeste oudercommissies krijgen weinig tot geen spontane input van ouders. Om hun taak toch zo goed mogelijk waar te maken zijn sommige oudercommissies zelf heel actief om, soms met de reader van Boink (de belangenvereniging van ouders in de kinderopvang) in de hand, de ouders te betrekken bij hun werk, onder andere door hen aan te spreken in de wandelingen. Bij de meerderheid van de oudercommissies echter komt dat er – meestal door tijdgebrek – niet vaak van.⁶ Naast de wat spaarzame contacten met individuele ouders krijgen sommige oudercommissies informatie over wensen en klachten van ouders via leidsters of leidinggevendenden. Verder heeft een op de drie oudercommissies houvast aan een oudertevredenheidsonderzoek. Sommige oudercommissies zetten ook wel eens zelf een vraag uit onder de ouders of organiseren thema-avonden. De resultaten van deze inspanningen zijn vaak niet overweldigend. Een minderheid van de voorzitters heeft het gevoel door gebrek aan input van ouders eigenlijk niet te weten wat er onder hen leeft en of ze tevreden zijn. Maar de meesten weten of veronderstellen dat de ouders tevreden tot heel tevreden zijn. Soms is dit oordeel gebaseerd op de uitslagen van tevredenheidsonderzoeken, vaker is het afgeleid van terloopse contacten met ouders, het feit dat de oudercommissie weinig klachten krijgen of de ervaringen van de commissieleden zelf met de opvang van hun eigen kind. Slechts enkele voorzitters schetsen een wat gemengd beeld, bijvoorbeeld dat ouders wel tevreden zijn over de leidsters, maar niet zo over de accommodatie.

Ongeveer de helft van de voorzitters heeft meegemaakt dat ouders hun kind van de opvang af hebben gehaald uit onvrede of om financiële redenen. Volgens sommigen zijn ouders kritischer geworden nu veel wachtlijsten zijn verdwenen en ze iets te kiezen hebben:

Vroeger waren ouders blij als ze een plek hadden, nu vergelijken ze kindercentra en willen ze weten waarom de prijzen bij het ene kinderdagverblijf hoger zijn dan bij het andere.

Het verdwijnen van de wachtlijsten blijkt overigens niet eenduidig positief voor de ouders. Sommige voorzitters merken dat er bezorgdheid is onder ouders dat het

kinderdagverblijf niet meer genoeg kinderen kan aantrekken en groepen dreigen te worden samengevoegd of gesloten. Enkele oudercommissies denken mee met de locatiemanager hoe ze het kindercentrum aantrekkelijker kunnen maken. Een paar andere voorzitters zien tot hun spijt en zorg dat leidinggevendenden zich nog onvoldoende realiseren dat ze moeten concurreren om de gunsten van de ouders. Ook zijn er nog steeds voorzitters die aangeven dat er in hun dorp geen alternatieven zijn en ouders dus weinig te kiezen hebben.

Relatie met leiding kindercentrum

Meer dan de helft van de oudercommissies brengt zelden of nooit een officieel schriftelijk advies uit. Afspraken worden tijdens de vergaderingen gemaakt en soms per mail bevestigd. De leiding van het kindercentrum is verplicht om op adviezen van de oudercommissie schriftelijk te reageren en aan te geven wat zij gaat doen met het advies, of met redenen omkleed aan te geven waarom het niet wordt overgenomen. Deze officiële reactie ontbreekt bij mondelinge adviezen en afspraken die alleen zijn vastgelegd in de notulen.

Volgens sommige voorzitters zijn schriftelijke adviezen ook niet nodig omdat de relatie met de leidinggevende goed is. Blijkbaar zien ze het schriftelijk advies vooral als een middel waar naar gegrepen moet worden als de oudercommissie en de leiding er niet samen uitkomen. Toch zijn de voorzitters die een minder soepele samenwerkingsrelatie met het management hebben ook terughoudend met schriftelijk advies, juist om de toch al gespannen relatie niet verder te belasten.

Want volgens alle voorzitters is een goede relatie met de manager essentieel voor de rol die de oudercommissie kan spelen:

We hebben nu een locatiemanager die de oudercommissie veel erbij betreft, advies vraagt en serieus neemt, informatie toespelt. De vorige deed dat veel minder en dan kan je als oudercommissie ook veel minder.

De meerderheid van de voorzitters heeft het gevoel dat de relatie met de manager goed is en dat de inbreng van de oudercommissie gewaardeerd en serieus genomen wordt. De manager voorziet hen van de nodige informatie (dat is overigens wettelijk verplicht), staat open voor de mening van de oudercommissie en neemt die altijd mee in de besluitvorming. Een minderheid heeft wisselende of slechte ervaringen. Deze voorzitters voelen zich ronduit tegengewerkt, moeten veel moeite doen om de benodigde informatie te krijgen en merken niet dat er iets gebeurt met hun inbreng. Volgens ruim de helft van de voorzitters komen leidinggevendenden en de oudercommissie er eigenlijk altijd wel uit. Niet dat hun adviezen altijd integraal worden overgenomen, maar ze zijn tevreden met het compromis of de uitleg waarom het advies niet wordt overgenomen. Veel voorzitters maken daarbij een onderscheid tussen zaken die de locatie aangaan en zaken die de koepel betreffen. In het laatste geval blijken de oudercommissies behoorlijk machteloos. Veel voorzitters geven bijvoorbeeld aan dat ze negatief hebben geadviseerd over voorgenomen prijsverhogingen. Zij kregen allen nul op het rekest, met verwijzing naar het koepelbeleid. Enkele oudercommissies hebben of pleiten voor een overkoepelende oudercommissie voor zaken die hun eigen kindercentrum overstijgen.

Soms komen oudercommissies en kinderopvangorganisaties er samen niet uit (bij acht van de 21 oudercommissies is dit wel eens gebeurd). Volgens de meeste voorzitters is de oudercommissie dan uitgespeeld en rest haar weinig anders dan zich er (voorlopig) bij neer te leggen. De meeste voorzitters zijn op de hoogte van het bestaan van de klachtenkamer of geschillencommissie, maar geen van hen heeft daar ooit een geschil voorgelegd. Sommige voorzitters denken dat in geval van een geschil ze daar wel naar toe zouden gaan. Of ze dat ook werkelijk zouden doen blijft uiteraard een open vraag. Veelzeggend is dat bij de drie kindercentra waar management en oudercommissie duidelijk tegenover elkaar staan, de voorzitters denken dat de gang naar de klachtencommissie niet zou helpen, omdat het de slechte relatie nog verder zou belasten. Bovendien kost het aanvechten van een besluit van het kindercentrum veel tijd en is de uitspraak niet bindend. Het voorstel van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een advies bindend te maken (TK 2011/2012) zou dit laatste argument wegnemen, maar ook dan is het de vraag of oudercommissies daar, in verband met het goed houden van de relaties, veel gebruik van zullen maken.

Dikke modder

We kunnen concluderen dat oudercommissies zich in een moeilijke positie bevinden. Het ontbreekt hen aan een sterk mandaat van de ouders en een sterke positie ten opzichte van het kindercentrum. Het goed uitoefenen van hun rol vergt tact en tijd. Het reilen en zeilen in het kindercentrum wordt door een voorzitter ervaren als 'dikke modder' waar je met wat goedbedoelende ouders die het commissiewerk er bij doen niet echt iets aan kunt veranderen. Hun gebrek aan macht maakt hen afhankelijk van de welwillendheid van kindercentra. Dit beperkt de ruimte om zich al te kritisch op te stellen en maakt hen terughoudend met schriftelijke adviezen. Meestal is de relatie met het kindercentrum goed en worden adviezen meegenomen. Maar als dat niet het geval is, zijn de mogelijkheden voor de oudercommissie volgens de voorzitters heel beperkt. Bij een patstelling zien ze er weinig in om het hogerop te zoeken. Dat zou veel tijd kosten en mogelijk de voor hun zo belangrijke goede verstandhouding met het kindercentrum onder druk zetten. Oudercommissies worden verder in hun rol beperkt doordat veel beleid niet gemaakt wordt in de instelling zelf, maar in hun koepel. Dit geldt onder andere voor het prijsbeleid. Oudercommissies zijn jaarlijks veel tijd kwijt aan hun wettelijke plicht om op herziening van de tarieven te reageren, om vervolgens te horen dat dit koepelbeleid betreft waar het centrum zelf ook geen invloed op heeft. Nu de kinderopvang een markt is van private partijen met winstoogmerk, is het vrijwel onmogelijk voor oudercommissies om zelfs maar inzicht te krijgen in de boeken. Tegen deze achtergrond lijkt het voorstel om het adviesrecht voor het prijsbeleid af te schaffen (TK 2011/2012) begrijpelijk. Voor de oudercommissies, en daarmee de ouders, vervalt dan wel een manier om, in ieder geval op papier, invloed uit te oefenen op de kosten van de opvang. In ruil daarvoor wordt het adviesrecht van oudercommissies inzake kwaliteit vergroot, maar nog onduidelijk is hoe.

4.7 Conclusies

Kinderopvang is geen markt van calculerende burgers

Uitgaande van het liberale burgerschapsperspectief heeft de overheid marktwerking geïntroduceerd in de kinderopvang. Dit betekende meer eigen verantwoordelijkheid van ouders. De verwachting was dat 'de calculerende ouder' de sector zou dwingen tot hogere kwaliteit en meer aanbod. Dit zou vrouwen overhalen kinderopvang te gebruiken en (meer) te gaan werken. Met de invoering van marktwerking is de kwaliteit echter niet gestegen; wel is het aanbod behoorlijk toegenomen. Deze stijging is niet geheel aan invoering van vraagfinanciering toe te schrijven, omdat tegelijkertijd de vergoeding voor kinderopvang voor ouders substantieel steeg, waardoor de vraag toenam.

Dat ouders zich minder als berekenende consument (kunnen) gedragen dan verwacht kan allereerst verklaard worden door 'marktmacht'. Wanneer een kind gewend is en een band heeft opgebouwd met leidsters en andere kinderen, zijn ouders minder geneigd over te stappen. Dit geeft de aanbieder marktmacht. De prijs kan verhoogd worden of de kwaliteit verlaagd zonder dat ouders direct overstappen. Ouders hebben bovendien weinig zicht op de kwaliteit, vooral die van de interactie tussen leidster en kind. Ouders zijn immers maar beperkt aanwezig. Hierdoor ontstaat weinig stimulans voor de kinderopvangorganisatie om op dit punt te concurreren. Wanneer de afgelopen jaren sprake was van enige concurrentie vond dit dan ook plaats op voor ouders zichtbare aspecten als schone ruimtes, ruime openingstijden en aantrekkelijke activiteiten. Een derde verklaring is de vaak geringe keuze aan aanbieders in de buurt. Als er al meerdere opvanglocaties zijn, vallen zij dikwijls onder dezelfde koepel, waardoor er minder onderscheid is op basis van kwaliteit. Verder lijkt de ouderbetrokkenheid bij de kinderopvang minder groot dan de communitaristische visie waarvan de Wet kinderopvang uitgaat. Kinderopvangaanbieders hebben moeite om de oudercommissies te bemensen en oudercommissies krijgen weinig input van ouders. Daarnaast hebben oudercommissies weinig macht. Hun adviezen zijn niet bindend. Dit maakt hen afhankelijk van de welwillendheid van de aanbieders. Ook weerhoudt de vrees voor verstoorde relaties oudercommissies van een kritische opstelling en zeker van een stap naar de geschillencommissie.

Niet alleen de ouders hebben weinig greep op de kwaliteit, ook de overheid. De GGD richt zich vooral op controle van 'papier kwaliteit': een pedagogisch beleidsplan hebben, het opleidingsniveau van de leidsters of de ratio leidster-kind. De kwaliteit van de interacties tussen leidsters en kinderen of de inhoud van het pedagogisch beleidsplan wordt niet meegenomen in de controles. Bovendien doen gemeenten weinig aan handhaving als kinderdagverblijven niet voldoen aan de eisen van de GGD.

Gratis kinderopvang niet breed gedragen – gewenste ouderbijdrage hoger dan huidige

De ouderbijdrage daalde tussen 2005 en 2011 met 10 procentpunt. In deze periode steeg de arbeidsparticipatie van werkende moeders met bijna 100.000 personen. Hiervan is 26% toe te schrijven aan de invoering van de Wet kinderopvang en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (CPB 2011). Nederlandse burgers vinden dat de overheid zich primair zou moeten richten op voldoende aanbod van kinderopvang en dan vooral

op kwaliteit en veiligheid. De rol van de overheid in de bekostiging van kinderopvang zou volgens hen, met uitzondering van de gebruikers van kinderopvang, wat minder groot mogen zijn. Dit terwijl de rol van de overheid in de bekostiging van kinderopvang onderschat wordt, zowel door gebruikers als door niet-gebruikers. Nederlandse burgers denken dat ouders ongeveer de helft van de opvangkosten dragen. In werkelijkheid was hun aandeel circa 27% in 2011.⁷ Opvallend is hoe groot de rol van beeldvorming is. Ook mensen die kinderopvang gebruiken denken dat ze meer aan kinderopvang betalen dan ze werkelijk doen. Ze wensen een kleiner aandeel in de kosten, maar noemen een gewenst deel (40,5%) dat veel groter is dan ze nu betalen (27%). Gratis kinderopvang blijkt daarentegen nauwelijks een wens, zelfs niet van gebruikers.

Naar een nieuw verantwoordelijkheidsmodel?

Zien we bij kinderopvang een nieuw verantwoordelijkheidsmodel, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1? Wat we zien is een overheid die stelt wat er moet gebeuren: doorgroei van de arbeidsparticipatie om voldoende draagvlak voor de sociale zekerheid te hebben. Daarvoor zet zij het instrument van gesubsidieerde kinderopvang in. Burgers kunnen hiervan gebruiken maken maar hoeven dat niet te doen. Via tegemoetkomingen in de kosten worden zij er wel toe verleid om zodoende tijd vrij te hebben voor betaald werk. Tot zover zien we gelijkenissen met het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel.

Dat de overheid toeziet of de bereikte resultaten overeenkomen met de bedoeling en het collectieve belang en ingrijpt als dat niet zo is, komt minder naar voren. Bij slecht functioneren blijkt de overheid namelijk beperkt aanspreekbaar. De GGD controleert slechts een deel van de kwaliteit en de handhaving door gemeenten schiet te kort. Als aanbieders hoge uurprijzen rekenen terwijl er nauwelijks concurrentie is, heeft de overheid weinig mogelijkheden tot ingrijpen. Ook adviezen van oudercommissies, hoewel bij wet verplicht, zijn niet bindend voor kinderdagverblijven en worden eenvoudig terzijde geschoven.

Positie ouders niet sterker geworden door vraagfinanciering

De positie van ouders is met de komst van vraagfinanciering en marktwerking in tegenstelling tot de verwachting dus zeker niet sterker geworden. Kinderopvangorganisaties hebben door de schaarste lang op rozen gezeten. Ze hadden weinig prikkels om te concurreren op kwaliteit. Ook nu er sinds kort een aanbodoverschot is, is niet zeker dat de positie van ouders alsnog verbetert. Wellicht dat het kinderdagverblijven dwingt om te concurreren op kwaliteit. Maar ook is mogelijk dat ze via kostenbesparingen proberen het hoofd boven water te houden. Doordat ouders de kwaliteit niet volledig kunnen waarnemen en niet gemakkelijk overstappen naar een alternatief kinderdagverblijf vanwege hechting en weinig regionale diversiteit, ligt dit laatste scenario meer voor de hand.

Noten

- 1 Werkgevers zijn verplicht om voor al hun werknemers, dus ook voor werknemers zonder kinderen, een kinderopvangheffing af te dragen. Iedere werkgever betaalt een vaste premie van 0,5% op de sectorafhankelijke premie. Via de belastingdienst komt deze bijdrage, in de vorm van kinderopvangtoeslag, bij de ouders terecht. Zie www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/personeel_en_loon/bijzondere_vormen_van_loon/h_tot_en_met_o/kinderopvang/kinderopvang).
- 2 De koppeling van het aantal uren verrichte betaalde arbeid en de aanspraak op toeslag voor kinderopvang betekent dat ouders alleen de uren kinderopvang vergoed krijgen voor de uren waarin zij werken.
- 3 Niet gecorrigeerd in de aandelen van ouders (CPB 2011).
- 4 24 daarvan vallen onder een landelijke kinderopvangkoepel. De overige zijn zelfstandig of behoren bij een regionale keten. Verder is rekening gehouden met een gelijke verdeling tussen stad en platteland.
- 5 De meeste oudercommissies hebben 4-7 leden. Vier hebben er minder (2-3 leden), een is groter.
- 6 Volgens zes voorzitters gebeurt dat niet of nauwelijks, negen geven aan dat dit soms gebeurt.
- 7 Dit aandeel houdt evenwel geen rekening met de kosten die ouders moeten dragen als de gehanteerde uurtarieven de maximum uurtarieven voor kinderopvangtoeslag overschrijden.

Literatuur

- Berden, C. en L. Kok (2009). *Participatie-effect kinderopvangtoeslag*. Amsterdam: SEO.
- Berden, C. en L. Kok (2011). Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang. In: *TPE digitaal*, jg. 5, nr. 1, p. 81-96.
- Brancheorganisatie Kinderopvang (2012). *Analyse resultaten enquête 'Verschuivingen in de sector; vraaguitval binnen de kinderopvang'*. Den Haag: Brancheorganisatie Kinderopvang.
- Bureau Bartels (2011). *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Convenant kwaliteit kinderopvang (2007). *Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- CPB (2011a). *Kinderopvang in kaart*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2011b). *Ex-post-analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kruif, R. de, J. Riksen-Walraven, M. Gevers Deynoot-Schaub, K. Helmerhorst, L. Tavecchio en R. de Fukkink (2009). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Regioplan (2009). *Marktwerving in de kinderopvang*. Amsterdam: Regioplan.
- Staatsblad (1987). *Wet van 14 februari 1987, houdende regelen ten aanzien van de beleidsvoering en bekostiging van voorzieningen op het terrein van het maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn (Welzijnswet)*. Staatsblad 73. Den Haag: Sdu.
- Staatsblad (1994). *Wet van 2 juni 1994, houdende regels met betrekking tot aspecten van het welzijnsbeleid (Welzijnswet 1994)*. Staatsblad 447. Den Haag: Sdu.
- Staatsblad (2004). *Wet van 9 juli 2004 tot regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang)*. Staatsblad 455. Den Haag: Sdu.

- szw (2011a). *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2011b). *Functioneren markt voor kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2012). *Evaluatie Wet Kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (1984/1985). *Regeringsstandpunt Kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18483, nr. 3.
- TK (1988/1989). *Regeringsstandpunt Kinderopvang, brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 21180, nr. 1.
- TK (1989/1990a). *Regeringsstandpunt Kinderopvang, brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21180, nr. 11.
- TK (1989/1990b). *Regeringsstandpunt Kinderopvang, brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21180, nr. 21.
- TK (1992/1993). *Regeringsstandpunt Kinderopvang, brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 21180, nr. 23.
- TK (1998/1999). *Beleidsnota Kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26587, nr. 2.
- TK (1999/2000a). *Nota hoofdlijnen wet basisvoorziening kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26587, nr. 9.
- TK (1999/2000b). *Verslag schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26587, nr. 11.
- TK (2001/2002a). *Memorie van Toelichting, Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang/Wet basisvoorziening kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28447, nr. 3.
- TK (2001/2002b). *Bijlage bij nota van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28447, nr. 21b.
- TK (2005/2006). *Motie van de leden Van Aartsen en Bos*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30300, nr. 14.
- TK (2011/2012). *Kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 31322, nr. 147.

5 Werken voor je geld

Patricia van Echtelt en Edith Josten

De Nederlandse overheid streeft al sinds de jaren tachtig naar vermindering van het aantal werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, vooral om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Zo heeft zij het vangnet aan sociale zekerheid ingeperkt, zodat mensen meer financieel belang hebben bij werken. Ze moeten meer eigen verantwoordelijkheid nemen en zo veel mogelijk zelf voorzien in hun levensonderhoud door middel van werk (TK 2002/2003; TK 2010/2011a; TK 2011/2012a).

In dit hoofdstuk bespreken wij de eigen verantwoordelijkheid van het individu om zelf door werk voor voldoende inkomsten te zorgen. We richten ons op twee thema's, namelijk de inspanningen van uitkeringsontvangers om betaald werk te vinden en de inspanningen van werkenden om hun inzetbaarheid (employability) op peil te houden en zo uitval uit werk te voorkomen. We onderzoeken welke verschuivingen zich in het overheidsbeleid hebben voorgedaan en hoe deze zijn gemotiveerd. Worden mensen meer dan vroeger geacht te werken voor hun geld? Vervolgens brengen we in kaart hoe de bevolking denkt over deze vormen van eigen verantwoordelijkheid en of de door de overheid gewenste gedragsveranderingen – intensiever baanzoekgedrag van werklozen, meer aandacht van werkenden voor hun employability – zich inderdaad hebben voorgedaan.

5.1 Van inkomensbescherming naar re-integratie

De sociale zekerheid is traditioneel voorbehouden aan mensen die niet zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. In de tweede helft van de twintigste eeuw werden werkloosheid en armoede steeds meer gezien als het gevolg van structurele maatschappelijke ontwikkelingen en minder van individuele tekortkomingen als luiheid, drankzucht, enzovoort (Houtman 1994: 14). Dit leidde tot de overtuiging dat de zorg voor voldoende bestaansmiddelen niet alleen bij het individu ligt, maar ook bij de samenleving (Houtman 1994; Fenger et al. 2011; Vrooman 2009; Engbersen 2009). De verantwoordelijkheid voor de armenzorg kwam meer bij de overheid te liggen. Bij de totstandkoming van de wettelijke sociale zekerheid had men een republikeinse burgerschapsvisie, dus een burger die zich verbonden voelt met de maatschappij en haar normen en waarden deelt, die solidair is met de zwakkeren in de samenleving en geen misbruik maakt van de goedheid van medeburgers. De nadruk lag op de rechten van elke burger. Zo was de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 volgens de verantwoordelijke minister Klompé 'een geweldige switch van genade naar recht'.

In de jaren zeventig en tachtig namen de uitgaven aan sociale zekerheid fors toe, waardoor de financiële houdbaarheid van het systeem onder druk kwam te staan. Met de toename van het aantal uitkeringen veranderde in de jaren tachtig en negentig ook het beeld van de uitkeringsontvanger (Terpstra 1997). 'De "dankbare man met de pet in de

hand” is veranderd in een “calculerende” burger die zijn recht op sociale zekerheid als vanzelfsprekend opeist’ (TK 1994/1995: 88). Ook het oordeel over de verzorgingsstaat veranderde: waar het stelsel voorheen gezien werd als oplossing voor maatschappelijke problemen, werd nu vaker gesteld dat het deze problemen juist bestendigde (Murray 1984; Vrooman 2010). Het stelsel bevatte in deze visie weinig prikkels voor uitkeringsgerechtigden om zelf voor voldoende inkomsten te zorgen en leidde ertoe dat te veel mensen (onnodig) afhankelijk werden van een uitkering. Bovendien zouden huishoudens beter dan vroeger in staat zijn zelf risico’s zoals werkloosheid te dragen, door de toegenomen welvaart en de stijging van het aandeel tweeverdieners.

Meer hulp bij re-integratie

In 1987 en 1990 verschenen de adviezen *Activerend arbeidsmarktbeleid* en *Een werkend perspectief* waarin de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleitte voor een actievere rol van de overheid bij de re-integratie van werklozen en arbeidsongeschikten en bij de naleving van de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan. Ook de rapporten van de commissie-Buurmeijer over de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de rapporten Doelman-Pel en Van der Zwan over de uitvoering van de Algemene Bijstandswet uit 1993 waren kritisch over de uitvoering van de sociale zekerheid. Als reactie komt in het beleid steeds meer nadruk op re-integratie, handhaving en bevordering van de eigen verantwoordelijkheid: ‘Aan de eigen verantwoordelijkheid tot inkomensverwerving dient consequent voorrang te worden gegeven. Inkomensverwerving dient boven uitkeringsverstrekking te gaan’ (TK 1993/1994: 59). Werk zoeken en vinden wordt een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en burger, waarbij de overheid meer verantwoordelijkheden neerlegt bij uitkeringsontvangers, maar hen tegelijkertijd helpt werk te vinden. Centraal staat de wederkerige relatie tussen burger en overheid. Burgers hebben niet langer het onvoorwaardelijke recht op een uitkering, maar moeten daar iets tegenover stellen (Van Gunsteren 1992; Raven 2012). De republikeinse burgerschapsvisie verschoof daarmee naar een meer liberale opvatting, waarin mensen in beginsel zelf voor hun inkomen moeten zorgen, en als dit niet lukt, via financiële prikkels en disciplinaire maatregelen zo snel mogelijk van uitkering naar werk worden gebracht. Goed burgerschap werd steeds meer geduid in termen van economische participatie en integratie (Van Gunsteren 1992; Engbersen 2009). Het activerende beleid was niet alleen bedoeld om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden, maar steelde ook op de gedachte dat een betaalde baan uiteindelijk het beste is voor de mensen zelf. Werk geeft niet alleen inkomen, maar ook ontplooiingsmogelijkheden en sociale contacten (TK 1992/1993). Maatregelen om bepaalde groepen aan het werk te krijgen (vrouwen, allochtonen, arbeidsongeschikten, langdurig werklozen) werden ook vanuit dit oogpunt genomen (Faber 2009).

Tegen deze achtergrond zijn vanaf de jaren negentig de toegangscriteria aangescherpt en de hoogte en duur van de uitkeringen beperkt. Hierdoor kwamen minder mensen in aanmerking voor een uitkering en nam de eigen verantwoordelijkheid voor het verwerven van inkomsten toe. Kabinet-Rutte II zet dit voort. De wederkerigheid kwam vooral tot uiting in de toegenomen verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan, het sleutelbegrip ‘werken naar vermogen’ en steun van de overheid bij re-integratie.

Meer nadruk op verplichtingen tegenover het uitkeringsrecht

De paternalistische verantwoordelijkheid van de overheid voor de minstbedeelden veranderde in stimuleren tot zelfredzaamheid. Financiële prikkels, duidelijke regels en een intensiever sanctiebeleid moeten de ‘calculerende burger’ naar de arbeidsmarkt leiden. Het beleid zet in op meer eigen verantwoordelijkheid, maar schrijft tegelijkertijd nauwkeurig voor wat verantwoordelijk gedrag is, overeenkomstig het ‘nieuwe verantwoordelijkheidsmodel’ (zie hoofdstuk 1). Zo leggen wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen meer verantwoordelijkheid voor de re-integratie van zieke werknemers bij de werknemers zelf en hun werkgevers. Werkgevers moeten langer loon doorbetalen en een plan hebben voor de re-integratie van de zieke werknemer. Zo niet, dan kan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) een sanctie opleggen. De werknemer moet meewerken aan herstel op straffe van stopzetting van loondoorbetaling of ontslag.

Ook de werkloosheidsuitkeringen krijgen meer kenmerken van wederkerigheid. Tegenover het ontvangen van een uitkering staat meer verantwoordelijkheid van de burger om werk te zoeken. Op de naleving van de sollicitatieplicht wordt strenger toegezien en het begrip passende arbeid wordt opgerekt; mensen moeten sneller werk onder hun niveau aanvaarden.¹ Daarnaast komt er meer nadruk op handhaving. De bevoegdheid van de uitvoeringsorganen tot het sanctioneren wordt omgezet in een verplichting. Wanneer werklozen niet meewerken aan hun re-integratie worden zij gekort op hun uitkering. Ook de laatste jaren staat een strenger handhavingsbeleid hoog op de politieke agenda (TK 2011/2012b; TK 2011/2012c; VVD en PvdA 2012). Overigens hebben uitvoeringsinstanties bij handhaving wel veel vrijheid. Met name in de bijstand lijkt het naleven van de verplichtingen slechts in beperkte mate zijn neerslag te hebben gekregen in de uitvoeringspraktijk (Engbersen 2009; IWI 2011; Van Echtelt en Guiaux 2012).

De overheid is dus meer eisen gaan stellen aan werklozen. Hoever zij hierin kan gaan, blijft echter een punt van discussie. Zo zijn recente voorstellen om bijstandsontvangers te korten op hun uitkering als zij door gedrag of uiterlijk hun kansen op de arbeidsmarkt belemmeren of als zij het Nederlands onvoldoende beheersen, omstreden (AZ 2007; TK 2010/2011b; Van Echtelt en Guiaux 2012). De voorstellen lijken enerzijds illustratief voor een toenemend wantrouwen tegenover bijstandsontvangers en de vrees voor onnodige aanspraken op de sociale zekerheid. Anderzijds tonen ze een sterk sturende overheid die zich nu ook inlaat met het uiterlijk van bijstandsontvangers. Veel ophef was er ook over plannen om werklozen te verplichten (laaggeschoold) werk te aanvaarden, onder andere in de tuinbouw (de Volkskrant 2010, 2011a). Critici vergelijken deze werkwijze met dwangarbeid en met de werkverschaffing in de vooroorlogse periode, toen werklozen zware arbeid moesten verrichten tegen lage beloning en onder slechte omstandigheden. Voorstanders zien deze maatregelen echter als noodzakelijk om de uitkeringen van hun ‘kleefkracht’ te ontdoen. Dit debat wordt niet voor de eerste keer gevoerd. Ook begin jaren negentig weigerde de toenmalige minister De Vries tewerkstellingsvergunningen af te geven aan Oost-Europeanen omdat er genoeg werkloze

Nederlanders waren voor dit werk en probeerden Amsterdam en Den Haag werklozen in de land- en tuinbouw aan het werk te krijgen (Engbersen 2009: 45 e.v.).

Werken naar vermogen

Vanwege de hoge werkloosheid heerste begin jaren tachtig de overtuiging dat volledige werkgelegenheid onhaalbaar was: er zouden altijd mensen zijn die moeilijk aan het werk komen (De Beer 1996). Door de naderende vergrijzing kwam in het beleid echter steeds meer de opvatting in zwang dat iedereen nodig is op de arbeidsmarkt om tekort aan personeel te voorkomen. Arbeidsongeschikten en werklozen moeten zich inzetten 'naar vermogen' en – al is het gedeeltelijk of op een laag niveau – zo veel mogelijk zelf inkomsten uit werk verkrijgen.

Door maatschappelijk en economische ontwikkelingen veranderden de opvattingen over wie werd vrijgesteld van de arbeidsplicht. Lange tijd zijn ouderen eerder aangemoedigd dan ontmoedigd om voortijdig te stoppen met werken (zie hoofdstuk 6). Dat zou vacatures creëren voor jongere generaties en zodoende de werkloosheid bestrijden. Ook de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met jonge kinderen werd tot in de jaren negentig met soepelheid behandeld, omdat het voor hen moeilijk was arbeid en zorg te combineren en het bovendien goed zou zijn voor de kinderen als de ouder thuis was (Van Oorschot 1997). Na de invoering van de nieuwe bijstandswet in 1996 golden er uitzonderingen op de arbeidsplicht voor personen vanaf 57,5 jaar, alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar en personen die om medische of sociale redenen niet konden werken. Ook ouderen met een ww-uitkering waren vrijgesteld. Deze categoriale vrijstellingen zijn inmiddels afgeschaft en daarmee is de eigen verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van inkomsten uit werk voor deze groepen toegenomen (Kerckhaert en Engelen 2009; Verveen et al. 2005).

Ook arbeidsongeschikten moeten steeds meer 'naar vermogen' werken. Door de stelselwijziging in 1987 kwamen gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet meer in aanmerking voor een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar moesten zij een beroep doen op een werkloosheidsregeling met bijbehorende verplichtingen. In 2006 is de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (wao) vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (wia) en in 2010 volgden aanpassingen van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Activering kwam centraler te staan en werken moest voor arbeidsongeschikten lonend zijn. Ook de aangekondigde Participatiewet beoogt meer mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever aan de slag te krijgen (vvd en PvdA 2012).

Dienstverlening aan werklozen bij de re-integratie

In de jaren negentig zag de overheid voor zichzelf een belangrijke rol bij het begeleiden van uitkeringsontvangers naar de arbeidsmarkt. De overheid benadrukte de eigen verantwoordelijkheid voor het voorzien in inkomsten uit werk, maar bood tegelijkertijd hulp aan uitkeringsontvangers om hun weg op de arbeidsmarkt te vinden. Uitgangspunt was dat een deel van de werklozen onvoldoende kwalificaties heeft om zelfstandig op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan. Uitvoeringsinstanties moesten scholing en andere trajecten aanbieden om de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

te overbruggen. De overheid introduceerde een combinatie van een activeringsbeleid om werklozen ‘beter te bewerktuigen’ voor de arbeidsmarkt en een toeslagenbeleid voor werkgevers die langdurig werklozen en arbeidsongeschikten in dienst nemen (WRR 1997). Men streefde naar marktwerking: uitvoeringsinstanties konden diensten inkopen bij private re-integratiebedrijven. Er moest een klantgerichte benadering komen met toegankelijke dienstverlening, bijvoorbeeld door één loket voor alle werkzoekenden. Samenwerking en fusies tussen uitvoeringsorganisaties moesten de dienstverlening nog verder verbeteren.

De laatste jaren zien we echter een verschuiving in de manier waarop naar re-integratie wordt gekeken. Er was veel kritiek op de re-integratie; deze zou weinig effectief zijn (zie o.a. Vrooman 2010). Een beleidsdoorlichting liet zien dat re-integratie in het algemeen de kansen op werk vergroot, maar dat dit effect slechts klein is en dat de opbrengst in termen van bespaarde uitkeringslasten niet opweegt tegen de kosten van de re-integratietrajecten (szw 2008). Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kwamen ondanks de dienstverlening niet aan het werk. Mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt zouden ook zonder de dienstverlening aan het werk komen. Eerder zagen we deze scepsis al bij de zogenaamde Melkertbanen (uit 1994, later ID-banen), gesubsidieerde arbeidsplaatsen om mensen werkervaring te laten opdoen zodat zij makkelijker konden doorstromen naar reguliere banen. Dat laatste gebeurde nauwelijks, reden waarom de ID-banen in 2004 zijn afgeschaft, al bleef de mogelijkheid tot loonkostensubsidie wel bestaan.

De veranderde visie op het effect van re-integratie, financiële overwegingen, maar ook de opvatting dat uitkeringsgerechtigden zelf in staat zijn werk te vinden (o.a. uww 2011: 9; de Volkskrant 2011b) hebben geleid tot sterke verlaging van de budgetten voor re-integratie (RWI 2011). De overheid lijkt daarmee te kiezen voor een andere richting:

Het verkrijgen en behouden van betaald werk is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van mensen zelf. De overheid ondersteunt alleen de mensen die dat écht nodig hebben. Bij dat streven past een andere verhouding tussen de rollen en verantwoordelijkheden van overheid, burgers en bedrijven dan voorheen (TK 2011/2012d).

Dit heeft consequenties voor de dienstverlening aan uitkeringsontvangers. Zo gaat het uww zijn cliënten in principe via internet begeleiden en zal er minder persoonlijk contact zijn, tenzij de inschatting is dat iemand weinig kansen op de arbeidsmarkt heeft. Ook sluiten tussen 2012 en 2015 70 Werkpleinen en blijven er 30 regionale Werkpleinen over (uww 1012). Uitkeringsgerechtigden moeten dus niet alleen zo veel mogelijk zelf in hun levensonderhoud voorzien, maar zijn voortaan ook meer op zichzelf aangewezen bij de zoektocht naar betaald werk.

5.2 Inzetbaarheid van werkenden

In de jaren negentig begon de overheid ook de eigen verantwoordelijkheid van mensen te bevorderen voor het voorkómen van werkloosheid en het beperken van vervroegde uitstroom. Daartoe wilde zij de inzetbaarheid van werknemers vergroten; werkenden moesten zowel hun huidige als vooral ook hun toekomstige mogelijkheden verbreden

(TK 1990/1991; TK 1996/1997a; TK 1996/1997b). Dat moet hun risico op uitval uit betaald werk vanwege bv. kennisveroudering of onvoldoende kwalificaties verminderen. Met name onder de Paarse kabinetten, dus vanaf halverwege de jaren negentig, werd hier sterk op ingezet (Yerkes 2011). De sociale partners deelden dit streven (STAR 1996). Mensen dienen er zelf voor te zorgen dat zij hun hele loopbaan goed inzetbaar zijn en werden opgeroepen tot pro-actief gedrag. Zij moeten hun kennis en vaardigheden bijhouden, op tijd uitzien naar ander werk als hun baan gevaar loopt en breed inzetbaar zijn. Voor zo'n blijvende en brede inzetbaarheid wordt wel de term employability gebruikt.

Kort gezegd gaat het om het vermogen en de wil van een individu om die kwaliteiten en vaardigheden te verwerven én te onderhouden, waarmee hij of zij de mogelijkheden die een voortdurend veranderende arbeidsmarkt biedt steeds optimaal kan benutten (Sociale Nota 1999: 27, zie TK 1998/1999).

'Employable zijn is het in staat zijn en de wens te hebben blijvend aantrekkelijk te zijn voor de arbeidsmarkt, door te reageren en te anticiperen op veranderingen in arbeidstaken en werkomgeving' (De Grip et al. 1999: 296).

Werkenden kunnen hun employability op peil houden door bijvoorbeeld scholing te volgen, informeel leren op de werkplek en met enige regelmaat van baan of functie te veranderen, zodat zij een brede werkervaring opdoen (STAR 2006). De overheid en sociale partners riepen werkgevers en werknemers op om vaker dit type maatregelen te nemen (STAR 1996; TK 1997/1998; TK 1998/1999). De overheid benadrukte vooral het belang van meer deelname aan brede scholing, dat wil zeggen scholing in kennis en vaardigheden die in meerdere beroepen te gebruiken zijn (OCW 1998).

De visie dat de toekomstige kansen van werknemers gebaat zijn bij maatregelen zoals scholing was een duidelijke verschuiving in het overheidsbeleid ten opzichte van de decennia ervoor. Toen werd scholing vooral gezien als middel om het functioneren in de eigen baan te verbeteren, of als tweedekansonderwijs (De Grip 2000; STAR 2006; TK 2001/2002).

Wijziging in beleid vanwege vergrijzing en snelle maatschappelijke veranderingen

De nadruk van de overheid op de inzetbaarheid van werkenden had een aantal redenen (TK 1994/1995; TK 1996/1997a; TK 1997/1998; TK 1998/1999). Een daarvan was de verwachte toename van internationale concurrentie en snellere technologische ontwikkelingen, waardoor bedrijven hun werkprocessen en organisatiestructuur vaker zouden moeten aanpassen. Dat stelt hogere eisen aan het personeel dat de wijzigingen telkens moet bijbenen. Meer investeringen in hun kennis en vaardigheden vergroten hun weerbaarheid op de arbeidsmarkt. Bovendien is beter opgeleid personeel goed voor het aanpassingsvermogen en de concurrentiekracht van organisaties.

Een tweede reden was het verwachte toenemende beroep op de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de gezondheidszorg door de vergrijzing. Om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden moest de arbeidsdeelname groeien. Vervroegde uitstroom via collectief gefinancierde regelingen werd afgeremd (zie hoofdstuk 6). Langer doorwerken vergt wel

dat werknemers ook op latere leeftijd goed inzetbaar zijn. De overheid wenste daarom dat werknemers hun kennis en vaardigheden hun hele loopbaan up-to-date houden. Hun werkgevers hebben daar ook baat bij (STAR 1996; TK 1990/1991).

Inzetbaarheid is verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers; overheid faciliteert

De verantwoordelijkheid voor employability lag in de optiek van de overheid bij de individuele werknemers en hun werkgevers. Zij plukken immers de vruchten, namelijk betere vooruitzichten op de arbeidsmarkt en een hogere productiviteit.

Tijdens het arbeidsleven ligt de verantwoordelijkheid voor het blijven leren bij de belanghebbenden, meestal de werknemers en de werkgevers. Deze partijen dienen daarom in eerste instantie gezamenlijk tot leeractiviteiten te besluiten en zelf daarvoor te betalen (OCW 1998).

De sociale partners kunnen bijdragen door in cao's afspraken te maken over employability. Voor zichzelf zag de overheid vooral een agenderende, stimulerende en faciliterende rol (OCW 1998; TK 1998/1999). Die probeerden de achtereenvolgende kabinetten vooral te vervullen door het stimuleren van scholing tijdens de loopbaan en aandacht te vragen voor 'een leven lang leren' (Yerkes 2011). Dit deed zij onder meer door voorlichting, subsidies, employability-adviseurs voor het midden- en kleinbedrijf en een extra fiscale prikkel voor werkgevers. Ook bevorderde de overheid de erkenning van elders verworven competenties (EVC), oftewel buiten het onderwijs verkregen kennis en vaardigheden (OCW 1998). Erkenning van dit soort competenties moet inzichtelijker maken wat een werknemer buiten de formele scholing heeft geleerd.

Het beleid van de overheid bij employability kwam voort uit een liberale visie op burgerschap, die er van uitgaat dat werkenden voldoende competent zijn om hun verantwoordelijkheid te nemen. De veronderstelling is ook dat burgers te prikkelen zijn tot het op peil houden van hun inzetbaarheid door informatievoorziening en een zodanige inrichting van belastingen en sociale zekerheid dat werken loont. De faciliteiten die de overheid vervolgens bood, pasten daarentegen meer bij een sociaaldemocratische verzorgingsstaat. Dat is niet uniek voor Nederland: het bevorderen van employability stond ook centraal in de politiek van de Derde weg in Groot-Brittannië onder premier Blair (De Grip 2000; McQuaid en Lindsay 2005), die elementen van linkse en rechtse sociaal-economische politiek verenigde.

Hoofdlijnen overheidsbeleid de afgelopen decennia niet gewijzigd

Na de jaren negentig is de inzetbaarheid van werknemers hoog op de agenda blijven staan (zie bv. TK 2004/2005; TK 2006/2007). Stimuleren van een leven lang leren krijgt nog steeds de meeste aandacht binnen het employability-beleid. De gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger is eveneens ongewijzigd (Yerkes 2011); de overheid ziet zichzelf niet als eerstverantwoordelijke maar neemt een faciliterende en stimulerende rol (TK 2004/2005; TK 2011/2012e).

Wel zijn de maatregelen deels veranderd. Begin deze eeuw verschoof het accent in het beleid van werkgevers naar burgers (TK 2001/2002; TK 2004/2005). De overheid wilde

zo de eigen verantwoordelijkheid van werkenden vergroten ten opzichte van die van werkgevers en hen meer keuzemogelijkheden geven in scholing (TK 2001/2002). Zo zette zij in op extra EVC-trajecten, kwamen er regionale leerwerkloketten en was er een subsidieregeling voor experimenten met individuele leerrekeningen voor werknemers (TK 2004/2005; TK 2011/2012f).

Recent besloot de overheid juist weer minder bij te dragen in de kosten van scholing van werkenden. Hoewel de overheid altijd vond dat werknemers en werkgever zelf de kosten moeten dragen, betaalt zij een deel van de rekening via het publiek bekostigd beroeps- onderwijs (Yerkes 2011). Zij wilde daarom dat studenten ouder dan 30 jaar in het mbo meer cursusgeld zouden betalen: 'De opbrengsten van investeringen in scholing van werknemers komen immers vooral terecht bij de werknemers en werkgevers zelf' (OCW 2011). In het Begrotingsakkoord is deze maatregel echter teruggedraaid (TK 2011/2012g). Verder heeft de overheid haar beleid bij employability de laatste jaren verbreed met bevordering van de gezondheid van werknemers. De overheid benadrukt nu dat gezondheidsbevordering ook noodzakelijk is om – vooral oudere – werknemers blijvend inzetbaar te houden (zie bv. TK 2010/2011c; TK 2011/2012h). Voor employability en gezondheidsbevordering samen wordt de term 'duurzame inzetbaarheid' gebruikt.

Het employabilitybeleid kent geen verplichtingen voor werknemers en werkgevers. Wel oefent de overheid druk uit op werknemers via haar beleid in de sociale zekerheid en vervroegde uittreding. Door versoering van deze regelingen is het belang van behoud van werk vergroot. De noodzaak van het zorgen voor voldoende 'employability' wordt zo steeds groter. Kabinet-Rutte II wil wel een verplichting invoeren: een werkgeversbijdrage voor scholing van ex-personeel (het transitiebudget).

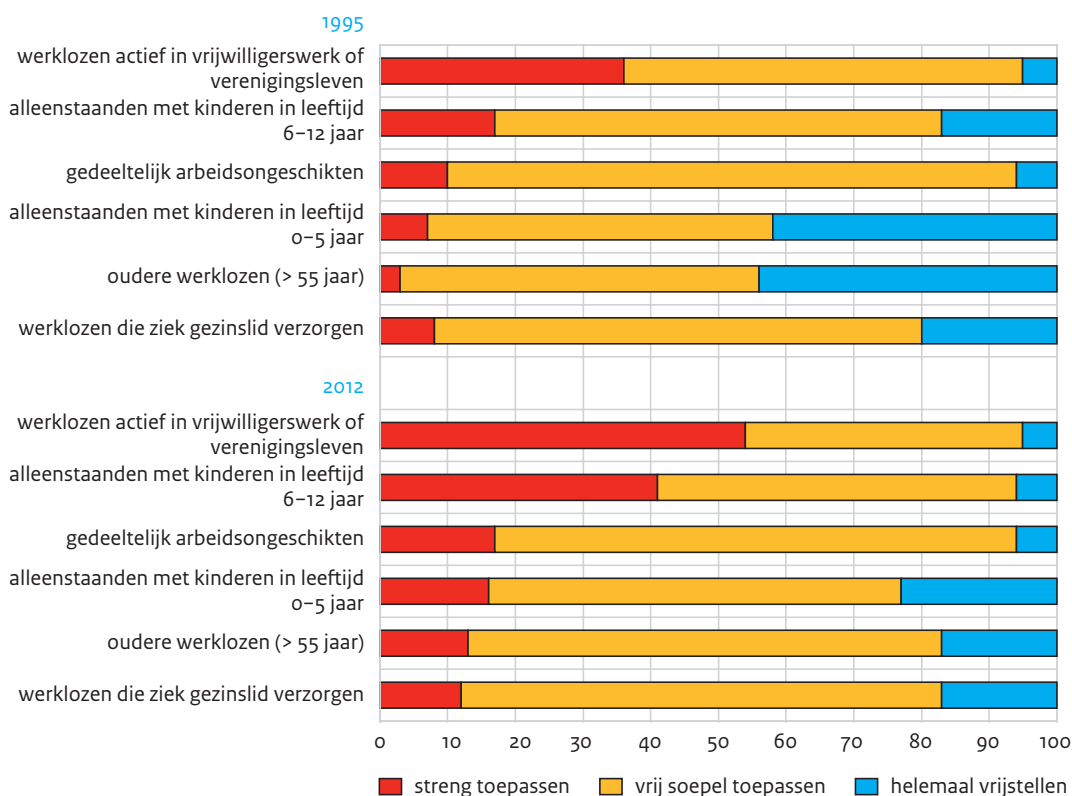
5.3 Opvattingen van de bevolking over wijzigingen in de sociale zekerheid

Door de uitkeringseisen aan te scherpen wil de overheid uitkeringsontvangers prikkelen harder naar werk te zoeken en meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Ook wil zij werkenden zo stimuleren verlies van werk te voorkomen. In de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid (EEV) (zie de toelichting in hoofdstuk 1) hebben we gevraagd naar één onderdeel van het gewijzigde sociale zekerheidsbeleid, de sollicitatieverplichtingen. Omdat dezelfde vragen in 1995 ook in een enquête van de Universiteit van Tilburg zijn gesteld, kunnen we de opvattingen van burgers in de jaren negentig en nu vergelijken.² Figuur 5.1 laat zien dat men in 1995 veel milder was over de sollicitatieplicht van bepaalde groepen dan nu. Zo was destijds ruim 40% van de geënquêteerden voorstander van een volledige vrijstelling van de sollicitatieplicht voor oudere uitkeringsgerechtigden en alleenstaande ouders met kinderen tot en met 5 jaar; groepen die toen niet hoefden te solliciteren in de bijstand en, waar het ouderen betreft, ook niet in de ww. In 2012 was het percentage voorstanders van zo'n ontheffing geslonken tot ongeveer 20%. Het aantal respondenten dat de sollicitatieplicht bij deze groepen streng wil toepassen steeg van 3%-7% in 1995 naar 13%-16% in 2012. Verder oordeelde men in 1995 ook soepeler over alleenstaande uitkeringsgerechtigden met iets oudere kinderen (6-12 jaar) en uitkeringsgerechtigden die actief zijn in het vrijwilligerswerk of verenigingsleven. Destijds vond maar 17%-36% van de respondenten dat de sollicitatieplicht bij deze groepen streng

moest worden toegepast; in 2012 was dat gestegen naar 41%-54%. Ook ten aanzien van uitkeringsontvangers met gezondheidsbeperkingen (de gedeeltelijk arbeidsongeschikten) en uitkeringsontvangers die zorgen voor een naaste met gezondheidsbeperkingen (mantelzorg) is men strikter geworden dan in 1995, zij het dat de verschuivingen daar kleiner zijn. Het strenger worden doet zich in brede lagen van de bevolking voor: onder jongeren en ouderen, hoog-, laag- en middelbaar opgeleiden³, en mensen met een linkse, rechtse, of middenpolitieke voorkeur. De enige uitzondering is dat hoogopgeleiden wel strenger zijn gaan oordelen over gedeeltelijk arbeidsongeschikten, maar laag- en middelbaar opgeleiden niet. Over ouderen zijn zowel jong als oud strikter geworden, maar boven de 30 jaar is de toename in striktheid wat minder groot.

Figuur 5.1

Opvatting over sollicitatieplicht van specifieke groepen, bevolking van 18 tot 65 jaar, 1995 en 2012 (in procenten)^a



a Getoetst is op significante verschillen tussen 1995 en 2012 met een ordinale logistische regressie. Bij alle items is er een significant verschil op het niveau $p < .01$.

Bron: SCP (EEV '12) en Tilburg University (TISSEr Solidariteitsonderzoek'95)

In de opvattingen over passende arbeid zien we daarentegen nauwelijks verschuivingen (tabel 5.1). In 1995 vond ruim een kwart dat werklozen een baan ver beneden hun opleidingsniveau moeten aanvaarden, en een vijfde vond dat werklozen een baan ver

onder het oude loonniveau moeten aanvaarden. In 2012 denkt de bevolking daar vrijwel hetzelfde over. Het overheidsbeleid om werk op een lager niveau sneller als passend te beschouwen is dus niet gepaard gegaan met een veel strenger oordeel van de bevolking over dit type verplichtingen. Alleen hoogopgeleiden zijn wel strenger gaan oordelen over de acceptatieplicht bij werk ver onder het opleidingsniveau. Zij waren hier in 1995 nog minder strikt over dan laag- en middelbaar opgeleiden, maar nu verschillen de opleidingsgroepen nauwelijks meer in hun mening over dit onderwerp. Een plicht tot acceptatie van werk waarvoor verhuisd moet worden, zoals minister Kamp eind 2011 voorstelde (Herderscheê en Meijer 2011; TK 2011/2012i), wordt maar beperkt door de bevolking ondersteund. Iets meer dan de helft is tegen en 45% vindt dat dit alleen verplicht moet zijn bij uitzicht op vast werk. In 1995 is deze vraag niet gesteld.

Tabel 5.1

Opvatting over verplicht aanvaarden van werk door werklozen, bevolking van 18 tot 65 jaar, 1995 en 2012 (in procenten)^a

	1995	2012
<i>moet werkloze verplicht zijn werk te aanvaarden:</i>		
beneden het eigen opleidingsniveau?		
ja, tot ver beneden het eigen opleidingsniveau	26	28
ja, maar niet zo ver beneden het eigen opleidingsniveau	71	65
nee, nooit	3	7
dat lager loon betaalt dan oude baan?		
ja, tot ver onder het oude loon	20	25
ja, maar niet zo ver onder het oude loon	74	67
nee, nooit	5	7
waarvoor hij/zij moet verhuizen?		
ja, altijd	- ^b	3
ja, maar alleen als er zicht is op een vaste aanstelling	-	45
nee, nooit	-	52

a Getoetst is op significante verschillen tussen 1995 en 2012 met een ordinale logistische regressie. Er zijn geen significante verschillen.

b Vraag is in 1995 niet gesteld.

Bron: SCP (EEV '12) en Tilburg University (TISSER Solidariteitsonderzoek '95)

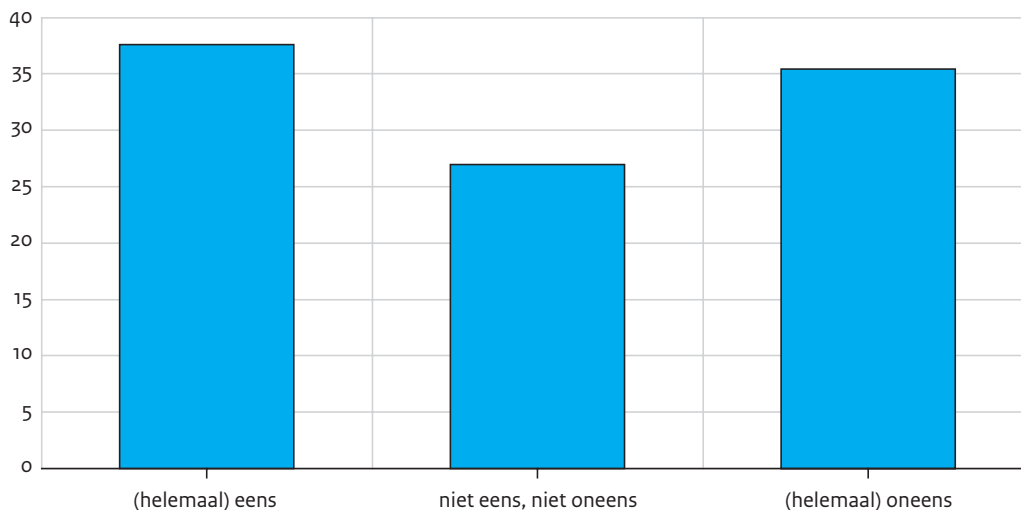
In een onderzoek uit 2006 (Raven 2012) bleek eveneens dat de Nederlandse bevolking meer dan in 1995 voorstander is van verplichtingen tegenover het uitkeringsrecht. Zo vonden meer mensen dat iemand gekort moet worden op zijn bijstandsuitkering als hij niet aan zijn verplichtingen voldoet. Ook vonden meer mensen dat werklozen en alleenstaande bijstandsmoeders hun situatie aan zichzelf te danken hebben. Het sociale stelsel in het algemeen werd in dit onderzoek nog steeds sterk ondersteund. Uit een studie onder werklozen van het SCP uit 1982, 1995 en 2007 blijkt dat het ontvangen van een uitkering de laatste jaren maatschappelijk meer is geaccepteerd en dat uitkeringsontvangers zich minder 'ongemakkelijk' zijn gaan voelen bij hun uitkeringsafhankelijkheid (Vrooman en Van Echtelt 2011; Van Echtelt 2010). Juist de toegenomen

verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan, hebben er mogelijk toe bijgedragen dat burgers het recht op een uitkering vanzelfsprekender zijn gaan vinden.

Helaas kunnen we de opvattingen over de eigen verantwoordelijkheid bij employability niet vergelijken met 1995. Wel zijn er cijfers over de huidige mening van burgers op dit terrein. Hieruit blijkt dat burgers het eens zijn met de overheid dat de verantwoordelijkheid voor scholing bij werknemers en werkgevers ligt en niet bij de overheid. De ondervraagde bevolkingsleden vinden werknemers daarbij wat vaker verantwoordelijk dan werkgevers. 67% geeft aan dat scholing een werknemersverantwoordelijkheid is, 48% ziet hierin (ook) een taak voor werkgevers. Slechts 16% vindt het (mede) een overheidsverantwoordelijkheid (Yerkes 2011, cijfers uit 2006). De feitelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer hangt af van het precieze onderdeel waar het om gaat. De kosten van scholing worden bij negen van de tien werknemers geheel of gedeeltelijk gedragen door de werkgever (Van der Stelt en De Voogd-Hamelink 2010). De verantwoordelijkheid om er op te letten dat er scholing wordt gevolgd ligt daarentegen volgens 38% in de praktijk hoofdzakelijk bij de werknemer zelf (zie figuur 5.2). Bij de rest gebeurt dat min of meer gezamenlijk met de werkgever.

Figuur 5.2

Mening over de stelling 'Bij mijn werkgever moeten werknemers er zelf op letten dat zij de nodige opleidingen en cursussen doen', werknemers van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SCP (EEV '12)

De inspanningen die werkenden willen leveren om hun inzetbaarheid bij te houden zijn recent in een onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) gepeild. Daarin gaf ongeveer twee derde aan bereid te zijn hun kennis en vaardigheden op peil houden om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te behouden. Een vrijwel even groot deel is bereid om daarvoor bijscholing te volgen. Omscholing ligt iets moeilijker;

dat zou bijna de helft willen doen. Onder ouderen en laagopgeleiden is de bereidheid tot dit soort inspanningen duidelijk lager dan gemiddeld (Van Kalmthout 2012), terwijl juist bij laagopgeleiden het risico op verlies van werk relatief groter is.

5.4 Mogelijke gevolgen van beleid

Het beleid heeft tot doel dat mensen werken voor hun geld en zich actief inzetten om werk te vinden en te behouden. Deze paragraaf geeft een indicatie of het gedrag van uitkeringsontvangers en werknemers zich heeft ontwikkeld in de richting die de overheid beoogt. Zijn mensen meer gaan werken voor hun geld, met andere woorden: is hun inkomen minder afhankelijk geworden van de overheid? Zijn werklozen actiever gaan zoeken naar werk? En zijn de scholingsinspanningen en daarmee de inzetbaarheid van werkenden toegenomen? Tot slot bespreken we enkele mogelijke neveneffecten van het beleid.

Uitkeringsafhankelijkheid

Om te bepalen of mensen vaker 'werken voor hun geld', is nagegaan of huishoudens tussen 1990 en 2010 minder afhankelijk van sociale uitkeringen zijn geworden. De mate van afhankelijkheid is afgemeten aan het aandeel inkomen uit werkloosheids-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in het bruto huishoudinkomen. We beperken ons hierbij tot huishoudens waarvan de hoofdkostwinner jonger is dan 65 jaar. Tabel 5.2 laat een kleine verschuiving zien naar meer onafhankelijkheid. Het aandeel huishoudens waarvan het inkomen grotendeels of volledig bestaat uit werkloosheids-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is afgenomen van 10% naar 6%. Tegelijkertijd steeg het aandeel huishoudens dat hier niet of voor een klein deel van afhankelijk is van 82% naar 86%. Hoewel dit slechts een indicatie vormt en de verschillen niet groot zijn, wijzen de resultaten in de richting van een toenemend oppakken van de eigen verantwoordelijkheid.

Tabel 5.2

Aandeel van het huishoudinkomen^a uit werkloosheids-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, 1990-2010 (in procenten)

	1990	1995	2000 ^{vr} ^b	2000	2005	2010 ^c
< 25%	81,6	79,5	84,4	85,3	84,8	85,9
25%-50%	5,1	5,8	4,6	4,3	4,5	4,6
50%-75%	3,7	4,3	3,3	3,9	4,1	3,8
75%-100%	9,6	10,4	7,8	6,5	6,5	5,7

a Huishoudens waarvan de hoofdkostwinner ouder is dan 17 en jonger is dan 65.

b Gegevens voor revisie. De inkomensstatistieken van het CBS zijn gereviseerd. Hierdoor zijn de gegevens na 2000 niet geheel vergelijkbaar met eerder gepubliceerde gegevens.

c Voorlopige gegevens

Bron: CBS (Inkomenspanelonderzoek '90-'10) SCP-bewerking

Zoekgedrag

Of werklozen actiever zijn gaan solliciteren kunnen we zien aan gegevens uit het Arbeidsaanbodpanel van het SCP.⁴ Aan mensen met een werkloosheidsuitkering (ww-ers en wachtgeld) tot 57 jaar⁵ is gevraagd naar het aantal sollicitaties in de afgelopen vier weken. Het aandeel dat niet heeft gesolliciteerd is het afgelopen decennium afgenomen, terwijl het aandeel dat vier keer of vaker solliciteerde is gegroeid (tabel 5.3). Ook uit eerder onderzoek blijkt dat de zoekactiviteiten van werklozen (ww'ers en wwv'ers) zijn toegenomen en dat werklozen vaker bereid zijn werk onder hun niveau te accepteren (Van Echtelt 2010). Op andere punten zijn werklozen juist kritischer geworden over werk dat ze willen accepteren, vooral ten aanzien van werk in ploegendienst en lichamelijk zwaar werk. Dat is geheel toe te schrijven aan het groeiende aandeel ouderen en vrouwen in de groep werklozen. Een kanttekening is wel dat het om zeggedrag gaat en dat de striktere sollicitatieplicht ook kan hebben geleid tot meer niet-serieuze sollicitaties.

Tabel 5.3

Aantal sollicitaties in afgelopen vier weken, 18-57-jarigen met ww-uitkering of wachtgeld, 1986-2010 (in aantallen)

sollicitaties	1986-1988	1990-1998	2000-2010
0	47	45	25
1-3	39	34	13
≥ 4	14	20	62

Bron: SCP (AAP'86-'10)

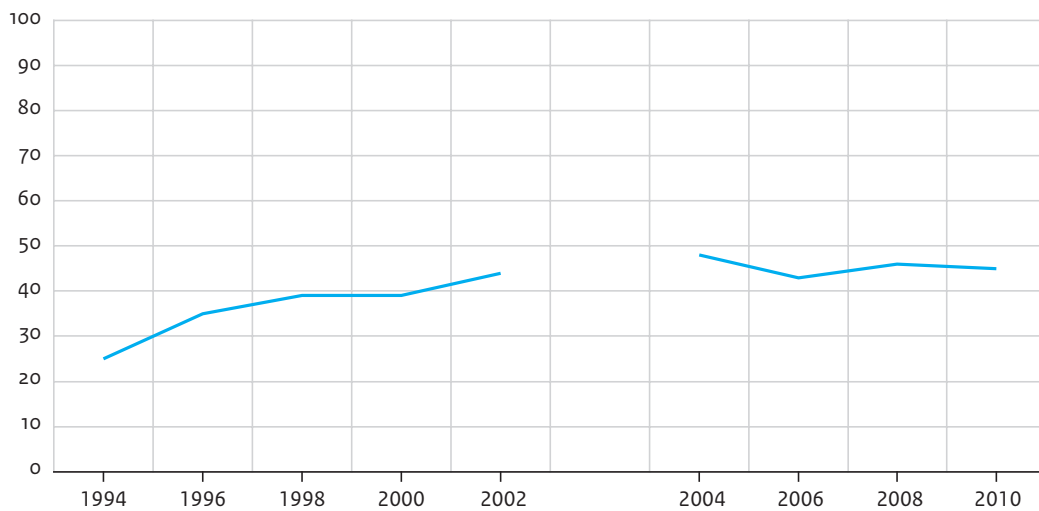
Inzetbaarheid en scholing van werkenden

Sociale partners steunen het beleid van de overheid om de inzetbaarheid van werkenden te vergroten en zo het risico op uitval te verkleinen. Sinds halverwege de jaren negentig bevatten dan ook steeds meer cao's afspraken over scholing (Arbeidsinspectie 2001; szw 2010; Yerkes 2011). Werkgevers bieden vaker faciliteiten aan zoals persoonlijke ontwikkelingsplannen (Josten et al. 2012). Het percentage werkenden dat scholing volgt groeide in de jaren negentig, maar bleef sindsdien vrijwel constant (figuur 5.3), alle overheidsinspanningen ten spijt.

De feitelijke inzetbaarheid van werkenden is volgens henzelf de afgelopen decennia iets breder geworden: in 2010 meldde 79% van de werknemers inzetbaar te zijn voor werkzaamheden uit een andere functie of afdeling van hun werkgever; in 1986 was dat 74%.

Figuur 5.3

Werkgerichte scholing in voorgaande twee jaar, werkende beroepsbevolking, 1994-2010 (in procenten)^a



a In 1994-2002 is alleen gevraagd naar deelname aan werkgerelateerde cursussen; in 2004-2010 naar deelname aan werkgerelateerde cursussen plus opleidingen.

Bron: SCP (AAP'94-'10)

De overheid wil niet alleen dat werkenden geregeld scholing volgen, maar ook dat zij actie ondernemen als hun baan in gevaar komt. Tabel 5.4 laat zien dat ongeveer de helft van de mensen die denken dat zij de komende twaalf maanden werkloos zullen worden, op zoek is naar een andere baan. Het percentage zoekenden in deze groep is vrijwel hetzelfde als in de jaren negentig, ondanks oproepen van de overheid tot meer proactief gedrag en ondanks de versobering van de sociale zekerheid.

Tabel 5.4

Op zoek naar ander werk, mensen die al dan niet verwachten de komende twaalf maanden werkloos te worden, 1990-2010 (in procenten)

	1990-1998	2000-2010
verwacht komende 12 maanden werkloos te worden	53	54
verwacht werk te houden	8	11

Bron: SCP (AAP'90-'10)

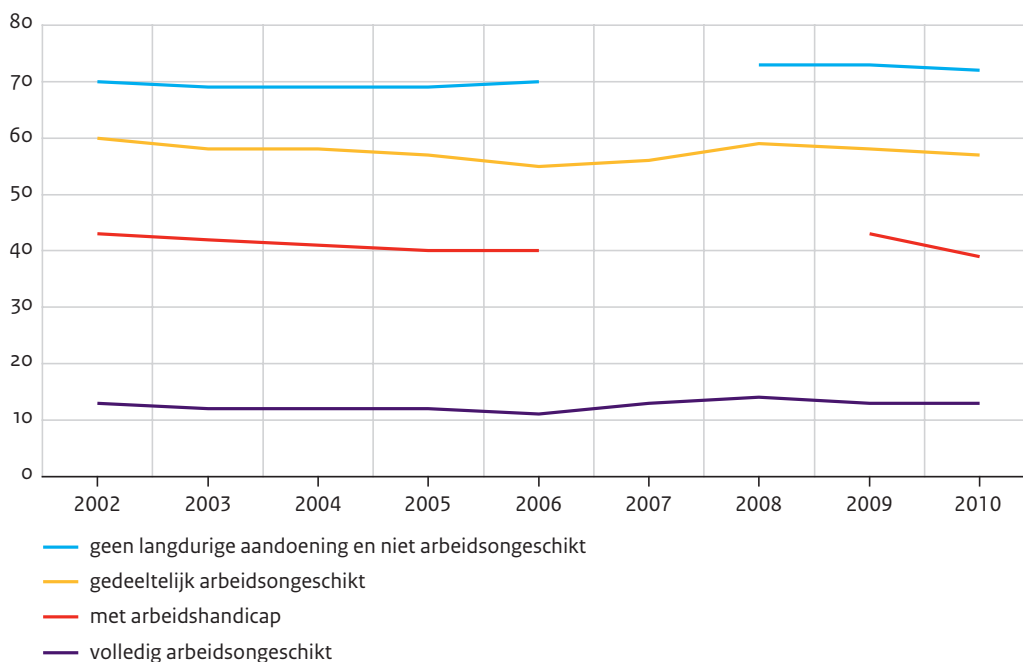
Mogelijke neveneffecten van het beleid

De toegenomen eigen verantwoordelijkheid roept de vraag op wat dit betekent voor mensen uit kwetsbare groepen. Figuur 5.4 laat zien dat de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidshandicap zich minder gunstig ontwikkelt dan die van mensen zonder gezondheidsbeperkingen (Michiels et al. 2012). De afname van de arbeidsdeel-

name van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de periode 2002-2010 komt vooral door veranderingen in de samenstelling van de groep, zoals de stijging van de gemiddelde leeftijd. Ook hebben de arbeidsongeschikten van nu door aanscherping van de toegangscriteria gemiddeld meer beperkingen dan voorheen. Daarnaast komen diverse groepen werkzoekenden, zoals ouderen, niet-uitkeringsgerechtigden en Wajongers, moeilijk aan werk (RWI 2011). Uit de evaluatie van de w1A kwam de positie van arbeidsbeperkten zonder werkgever als zorgelijk naar voren, vooral als zij bij invoering van de w1A minder dan 35% arbeidsongeschikt waren bevonden (Arts en Van Deursen 2012).

Figuur 5.4

Nettoparticipatie, personen van 15-64 jaar, met en zonder gezondheidsbeperking, 2002-2010 (in procenten)



Bron: Michiels et al. 2012; CBS (EBB'02-'10; SSB'02-10)

Betaalde arbeid is de afgelopen decennia een steeds prominentere plaats gaan innemen in de Nederlandse samenleving. De keerzijde kan zijn dat de achterblijvers, degenen die er niet in slagen aan het werk te komen, zich des te sterker bevestigd zien in hun nadelige situatie. Uit onderzoek van het SCP blijkt bijvoorbeeld dat werklozen en niet-werkende arbeidsongeschikten in 2007 over het geheel genomen minder tevreden met hun leven zijn dan in 1995 (Van Echtelt 2010). De daling was vooral fors bij niet-werkende arbeidsongeschikten: van bijna driekwart in 1995 tot minder dan de helft in 2007. Ook de tevredenheid met de gezondheid en de financiële positie zijn in beide groepen sterk gedaald. Deze daling is voor een deel te verklaren door veranderingen in de groeps-samenstelling (naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en etniciteit). Mogelijk hebben ook veranderingen in de sociale zekerheid meegespeeld. De geringere tevredenheid van

werklozen en niet-werkende arbeidsongeschikten valt des te meer op omdat de tevredenheid van werkenden in 2007 juist steeg in vergelijking met 1995.

5.5 Slotbeschouwing

De wijzigingen in de sociale zekerheid van de afgelopen decennia waren bedoeld om burgers meer eigen verantwoordelijkheid te geven. Dit betekent niet dat de rol van de overheid zo klein mogelijk gehouden werd. Integendeel: na 1990 kreeg de overheid een actievere rol bij de re-integratie van uitkeringsontvangers. Uitvoeringsinstanties werden toegerust mensen toe te leiden naar werk of hiervoor diensten in te kopen bij re-integratiebedrijven. De dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden was ook zeker niet vrijblijvend. Uitkeringsgerechtigden, werkgevers en werknemers kregen sterker voorgeschreven hoe die eigen verantwoordelijkheid eruit ziet. Als ze niet aan deze verplichting voldeden, kon een sanctie volgen. Het gedachtegoed van de Derde weg, een combinatie van liberale en sociaaldemocratische politiek, zien we hierin terug, net als in de overheidsmaatregelen om de inzetbaarheid van werkenden te vergroten. De laatste jaren zien we echter weer een tendens naar een afnemende dienstverlening aan uitkeringsontvangers en voornemens tot een geringere overheidsbijdrage aan scholing. Mensen moeten meer op eigen kracht hun weg vinden op de arbeidsmarkt. De recente wijzigingen in de sociale zekerheid passen in het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel waarin de overheid de publieke aanspraken vermindert, aangeeft welk gedrag zij van burgers wenst, de realisatie van dat gedrag zoveel mogelijk overlaat aan burgers zelf en het maatschappelijk middenveld, en controleert en sanctioneert op de verrichte inspanningen. Het overheidsbeleid rond de employability van werknemers past daarentegen niet in dit model. Zo geeft de overheid wel het gewenste gedrag van werknemers aan, maar zijn er geen controles en sancties op feitelijke inspanningen.

De accentverschuiving in de sociale zekerheid van 'verzorgen' naar 'disciplineren' kent verschillende gronden. In de eerste plaats spelen financiële overwegingen een rol. Om de houdbaarheid van het stelsel te waarborgen moesten meer mensen aan het werk, ook gezien de dreigende krapte op de arbeidsmarkt door de vergrijzing. Ook de afname in de dienstverlening aan werklozen is mede ingegeven door de wens te bezuinigen, in dit geval op het re-integratiebudget. In de tweede plaats veranderden de opvattingen over de relatie tussen burger en overheid. Waar eerst de rechten van elke burger centraal stonden, wordt goed burgerschap nu vooral gerelateerd aan participatie en het verrichten en behouden van betaalde arbeid. De republikeinse burgerschapsvisie verschoof naar een meer liberale opvatting: mensen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun inkomen, en als dit niet lukt worden ze zo snel mogelijk van een uitkering naar werk gebracht. We zien daarbij ook een verschil in benadering van werknemers enerzijds en uitkeringsontvangers anderzijds. Terwijl de overheid weinig richtinggevend is in de employability van werknemers, treedt zij sterk sturend op bij uitkeringsontvangers. Dit komt vooral door de wederkerigheid tussen overheid en uitkeringsontvangers (tegenover uitkeringsrechten staan plichten), maar misschien ook door een verschil in burgervisie op werkenden en niet-werkenden. Een strenger uitkeringsbeleid en een grotere nadruk op verplichtingen van uitkeringsontvangers lijkt ook voort te komen

uit een toenemend wantrouwen tegenover deze groep. De laatste jaren zien we ook een verschuiving in de manier waarop naar re-integratie wordt gekeken. Waar de overheid vanaf de jaren negentig een grote rol voor zichzelf ziet weggelegd in het toerusten van werklozen voor de arbeidsmarkt, stelt zij de laatste jaren vaker dat uitkeringsontvangers zelf deze verantwoordelijkheid moeten dragen.

Beleid met een grotere nadruk op de plichten die tegenover de uitkeringsrechten staan wordt door de bevolking breed gedragen. Juist deze wijzigingen lijken ertoe te hebben bijgedragen dat burgers de verzorgingsarrangementen nog steeds in hoge mate ondersteunen (zie Raven 2012). De opvattingen van burgers komen in dit opzicht dus overeen met de feitelijke ontwikkelingen naar een toenemende eigen verantwoordelijkheid. Zo zijn burgers strenger gaan denken over toepassing van de sollicitatieplicht bij verschillende groepen uitkeringsontvangers (bv. ouderen, alleenstaanden met jonge kinderen), conform de wijzigingen in het overheidsbeleid. Voorstellen om de eisen aan uitkeringsontvangers verder aan te scherpen worden echter niet altijd zonder meer gesteund. Zo kan een groot deel van de bevolking zich niet vinden in de voorgestelde verhuisplicht voor werklozen. Uit de ophef in de media blijkt dat werklozen verplichten om laagbetaald werk te verrichten in de publieke opinie niet vanzelfsprekend is. Het beleid van de overheid dat werknemers inspanningen moeten verrichten om hun inzetbaarheid en daarmee hun kansen op de arbeidsmarkt op peil te houden wordt door de meeste werkenden ondersteund. Bij laagopgeleiden is de bereidheid hiertoe echter lager dan gemiddeld, terwijl juist zij een groter risico hebben op verlies van werk. Voor de uitvoerbaarheid van het beleid is niet alleen van belang hoe burgers hier tegenover staan, maar ook of het beleid door de uitvoeringsorganisaties wordt gedragen. Met name in de bijstand lijkt het strengere beleid niet zonder meer toegepast te worden op gemeentelijk niveau. De problematiek van bijstandsonvangers is vaak complex en een grotere nadruk op handhaving strookt niet altijd met de taakopvatting van uitvoerders, die zich vooral richten op dienstverlening en het begeleiden van mensen naar werk.

Het gedrag van werklozen en werkenden is de afgelopen decennia deels veranderd in de richting die de overheid wenst. We zien een duidelijke stijging van de sollicitatie-activiteiten van mensen met een ww-uitkering. Deelname aan scholing door werkenden, wat goed kan zijn voor hun inzetbaarheid, nam in de jaren negentig toe, maar stagneert de laatste jaren. Niettemin blijft de vraag of bepaalde groepen zelf in staat zijn hun weg te vinden op de arbeidsmarkt. Veel uitkeringsontvangers, zoals ouderen en mensen met gezondheidsbeperkingen, hebben immers ongunstige arbeidsmarktkenmerken. 'Werken voor je geld' is een breedgedragen principe, maar voor sommige groepen zal het lastig zijn dit in de praktijk waar te maken.

Noten

- 1 Zo moesten vanaf begin jaren negentig academici na twee jaar ww-uitkering ook ongeschoold werk als passend aanvaarden; hbo'ers na 1,5 jaar. Een paar jaar later werd dat voor beide groepen 1,5 jaar. In 2008 werd na 1 jaar werkloosheid alle arbeid passend. In de bijstand is in 2004 het begrip passende arbeid losgelaten en zijn bijstandsonvangers verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden.

- 2 De wijze van dataverzameling was in beide onderzoeken hetzelfde: een online enquête onder leden van een vast onderzoekspanel. We gebruiken alleen de antwoorden van deelnemers van 18 tot 65 jaar, omdat zij met de sollicitatieplicht te maken kunnen krijgen. In 1995 waren er 1.187 deelnemers in die leeftijd, in 2012 waren dat er 2.558. Deze zijn, na herweging, representatief voor de bevolking in die leeftijd wat betreft geslacht, leeftijd en arbeidsmarktpositie.
- 3 Laag- en middelbaar opgeleiden zijn vanwege databeperkingen samen één, niet nader uit te splitsen, categorie.
- 4 Het Arbeidsaanbodpanel (AAP) is een enquête onder werkenden, niet-werkenden en scholieren/studenten van 16 t/m 66 jaar. Sinds 1986 wordt de enquête tweejaarlijks gehouden onder ongeveer 4500 tot 5000 personen (zie www.scp.nl).
- 5 Oudere ww'ers zijn niet meegenomen omdat hun sollicitatieplicht sterk is gewijzigd.

Literatuur

- Arbeidsinspectie (2001). *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2001*. Den Haag: Arbeidsinspectie.
- Arts, D. en C. van Deursen (2012). Kans op werk van arbeidsbeperkten zonder uitkering. In: M. Versantvoort en P. van Echtelt, *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (p. 194-215). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- AZ (2007). *Samen werken, samen leven*. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie. 7 februari 2007.
- Beer, P. de (1996). *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk / Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / VUGA.
- de Volkskrant (2010). *Rotterdam in 4 jaar 'werkloosheidsvrij'*, 12 januari 2010. Geraadpleegd op 10 juli 2012 via www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/974610/2010/01/12/Rotterdam-in-4-jaar-werkloosheidsvrij-rsquo.dhtml.
- de Volkskrant (2011a). *Rotterdamse werklozen moeten Westlandse kassen in*, 27 december 2011. Geraadpleegd op 10 juli 2012 via www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3095702/2011/12/27/Rotterdamse-werklozen-moeten-Westlandse-kassen-in.dhtml.
- de Volkskrant (2011b). *De Krom wil helpt mensen in bijstand aan het werk zetten*, 11 augustus 2011. Geraadpleegd 10 juli 2012 via www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/2845624/2011/08/11/De-Krom-wil-helpt-mensen-in-bijstand-aan-het-werk-zetten.dhtml.
- Echtelt, P. van (2010). *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, en M. Guiaux (2012). *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Faber, K.A. (2009). *Re-integratie volgens plan. Een onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van het gebruik van het instrument trajectplan bij re-integratie* (proefschrift). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Fenger, M., M. van der Steen, S. Groeneveld, L. van der Torre, M. de Wal, P. Frissen, V. Bekkers (2011). *Sociaal beleid en legitimiteit. Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*. Nijmegen: v o c Uitgevers.
- Grip, A. de (2000). *Van tweedekansonderwijs naar een leven lang doorleren* (oratie). Maastricht: Universiteit Maastricht.

- Grip, A. de, J. van Loo en J. Sanders (1999). Employability in bedrijf. Naar een employability index voor bedrijfssectoren. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 15, nr. 4, p. 293-312.
- Gunsteren, H.R. van (1992). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: SDU / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Herderscheê, G. en R. Meijer (2011). Minister Kamp: 'geen excuus meer om werk te weigeren'. In: *de Volkskrant*, 10 december 2011. Geraadpleegd 29 september 2012 via www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3072186/2011/12/10/Minister-Kamp-geen-excuus-meer-om-werk-te-weigeren.dhtml.
- Houtman, D. (1994). *Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid. Oordelen over de rechten en plichten van werklozen*. Amsterdam / Meppel: Boom.
- IWI (2011). *Het naleven van verplichtingen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Josten, E., J.D. Vlasblom en M. de Voogd-Hamelink (2012). *Vraag naar arbeid 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-7).
- Kalmthout, R. van (2012). *Duurzame inzetbaarheid. Een monitoronderzoek naar de beleving van het beleid en de communicatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw Issuemonitor Q2 2012)*. Amsterdam: Veldkamp.
- Kerckhaert, A.C. en M.W.H. Engelen (2009). *Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders. Onderzoek naar eerste resultaten en uitvoeringspraktijk van de Wet. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- McQuaid, R.W. en C. Lindsay (2005). The concept of employability. In: *Urban studies*, jg. 42, nr. 2, p. 197-219.
- Michiels, J., D. Arts, J. Besseling, H.J. Dirven en C. van Deursen (2012). Trends in arbeidsaanbod van personen met gezondheidsbeperkingen. In: M. Versantvoort en P. van Echtelt. *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (p. 50-60). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Murray, C.A. (1984). *Losing ground; American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- OCW (1998). *Nationaal Actieprogramma Een leven lang leren*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OCW (2011). *Persbericht. 30-plusser kan toch mbo-opleiding volgen*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Oorschot, W. van (1997). Nederland over... Rechten, plichten en werk. In: *Sociaal Bestek*, jg. 59, nr. 1, p. 6-11.
- Raven, J. (2012). *Popular Support for Welfare State Reforms. On Welfare State Preferences and Welfare State Reforms in the Netherlands*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- RWI (2011). *Re-integratiemarktanalyse 2011*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- STAR (1996). *Werken aan je werkkring*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- STAR (2006). *Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt: aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stelt, H. van der, en M. de Voogd-Hamelink (2010). *Tendrapport aanbod van arbeid 2009*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2008). *Rapport beleidsdoorlichting re-integratie*. Geraadpleegd mei 2012 via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/01/29/rapport-beleidsdoorlichting-re-integratie.html
- szw (2010). *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2010*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Terpstra, (1997). *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990): een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (1990/1991). *Scholing van werkenden. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21983, nr. 1.
- TK (1992/1993). *Sociale Nota 1993*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22802, nr. 2.
- TK (1993/1994). *Sociale Nota 1994*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23402, nr. 2.
- TK (1994/1995). *Sociale Nota 1995*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 23902, nr. 2.
- TK (1996/1997a). *Sociale Nota 1997*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25002, nr. 2.
- TK (1996/1997b). *Werken aan zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25010, nr. 2.
- TK (1997/1998). *Sociale Nota 1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25602, nr. 2.
- TK (1998/1999). *Sociale Nota 1999*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26202, nr. 2.
- TK (2001/2002). *Beleidsagenda Leven lang leren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28344, nr. 1.
- TK (2002/2003). *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28870, nr. 3.
- TK (2004/2005). *Nota 'De kenniseconomie in zicht'. Actieplan leven lang leren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 27406, nr. 32.
- TK (2006/2007). *Tripartiete beleidsinzet participatietop*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, bijlage bij kamerstuk 29544, nr. 94.
- TK (2010/2011a). *Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32815, nr. 3.
- TK (2010/2011b). *Voorstel van wet van het lid Van Nieuwenhuizen tot wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan de wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32328, nr. 8.
- TK (2010/2011c). *Toekomst pensioenstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32043, nr. 71.
- TK (2011/2012a). *Reïntegratiebeleid. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 28719, nr. 79.
- TK (2011/2012b). *Aanscherping en handhaving szw-wetgeving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33207.
- TK (2011/2012c). *Uitvoering Wet Werk en Bijstand. Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 30545, nr. 115.
- TK (2011/2012d). *Wet wijziging wet suw1 inzake aanpassing dienstverlening u w v en opheffing rw1 en wijziging onder meer w w inzake beëindiging re-integratiebudget w w en loonkostensubsidies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33065, nr. 3.
- TK (2011/2012e). *Arbeidsmarktbeleid. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 29544, nr. 405.
- TK (2011/2012f). *Resultaten Leren en Werken 2005-2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, bijlage bij Kamerstuk 30012, nr. 36.
- TK (2011/2012g). *Voorjaarsnota 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33280, nr. 1.
- TK (2011/2012h). *Actieplan Gezond Bedrijf. Brief van de minister van szw*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 29544, nr. 388.
- TK (2011/2012i). *Arbeidsomstandigheden. Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 25883, nr. 204.

- UWV (2011). Bestaansrecht staat niet ter discussie. In: *UWV Magazine*, april 2011 (p. 6-9). Geraadpleegd 29 september 2012 via www.uwv.nl/overuwv/Images/UWVMAGAZINE_apr11.pdf.
- UWV (2012). *UWV Kennisverslag 2012-2*. Amsterdam: Kenniscentrum UWV.
- Verveen, E., M. Zuidam en M. Engelen (2005). *Quick Scan sollicitatieplicht ouderen*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Vrooman, C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute of Social Research/SCP.
- Vrooman, C. (2010). Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 26, nr. 4, p. 358-377.
- Vrooman, C. en P. van Echtelt (2011). Het schaamrood van de uitkeringsontvanger. In: *SCP. KLEUR SCP-nieuwjaarsuitgave 2011* (p. 47-51). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD en PvdA (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD en PvdA. Geraadpleegd 30 oktober 2012 via www.kabinetsformatie2012.nl/bestanden/formaties/formatie-2012/documenten/regeerakkoord/20121029-definitief-regeerakkoord.pdf
- WRR (1997). *Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21^e eeuw*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/SDU.
- Yerkes, M. (2011). *Transforming the Dutch welfare state: Social risks and corporatist reform*. Bristol: Policy Press.

6 Nabestaandenpensioen en vervroegde uittrekking

Arjan Soede en Stella Hoff

In Nederland bouwen vrijwel alle werknemers verplicht een oudedagsvoorziening op bij een pensioenfonds. De overheid vindt het pensioen te belangrijk om de verantwoordelijkheid hiervoor volledig bij de werknemer zelf te leggen. Daarmee bepaalt de overheid (of beter gezegd: bepalen de cao-partners met goedkeuring van de overheid) ook de condities van het pensioen, zoals de hoogte van het op te bouwen pensioen en de leeftijd waarop men kan stoppen met werken. Toch ligt de verantwoordelijkheid voor het pensioen niet volledig bij de overheid. Zelfstandigen moeten bijvoorbeeld zelf een pensioen bij elkaar sparen. Daarnaast heeft een deel van de werknemers in de loop der jaren zelf gespaard, bijvoorbeeld via een koopsompolis of een lijfrenteverzekering, om hun pensioen te kunnen aanvullen. In de afgelopen decennia is er vrijwel continu discussie geweest over de condities van het pensioen. Vooral de pensioenleeftijd was onderwerp van discussie. In de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn regelingen voor vervroegde uittrekking (VUT) geïntroduceerd zodat mensen eerder konden stoppen met werken. Deze zijn in de jaren negentig omgezet in prepensioenregelingen waarbij de pensioenleeftijd weer omhoog ging. In 2006 zijn deze laatste regelingen afgeschaft maar werd de levensloopregeling opengesteld voor vroegpensioen. Daarmee werden de werknemers expliciet verantwoordelijk gemaakt voor hun eigen vervroegde pensioen. Ook hier is een einde aan gekomen: in 2011 heeft de overheid besloten de levensloopregeling stop te zetten. Een werknemer die eerder wil stoppen met werken moet dit nu geheel op eigen kracht doen.

Het nabestaandenpensioen is bedoeld voor het levensonderhoud van mensen die na het overlijden van hun partner geen eigen inkomsten hebben en deze ook niet kunnen verwerven. Het nabestaandenpensioen is op drie pijlers gebaseerd. Nabestaanden jonger dan 65 jaar hebben, onder voorwaarden, recht op een uitkering op basis van de Algemene nabestaandenwet (ANW). Nabestaanden boven de 65 jaar ontvangen een uitkering op basis van de Algemene Ouderdomswet (AOW). Naast deze twee basisvoorzieningen komt een nabestaande meestal in aanmerking voor een door de partner bij de werkgever opgebouwd aanvullend pensioen. Mogelijk heeft men ook nog een particuliere verzekering afgesloten om het overlijdensrisico af te dekken. Bij het nabestaandenpensioen is de discussie minder heftig geweest dan bij het vervroegde pensioen. Toch heeft ook hier een verschuiving van de verantwoordelijkheid plaatsgevonden. Met de introductie van de ANW in 1996 kreeg een nabestaande niet meer automatisch een uitkering. De overheid meende dat het nabestaandenpensioen aangepast moest worden aan een samenleving waarin het kostwinnersmodel steeds minder de standaard werd en vrouwen steeds meer zelf voor hun inkomen zorgden. De overheid trok zich terug en nabestaanden, enkele specifieke groepen daargelaten, werden verantwoordelijk voor hun eigen inkomen.

Beide pensioenvormen bespreken we aan de hand van een paar kernvragen. Op welke manier heeft de overheid de eigen verantwoordelijkheid van de burgers veranderd en welke randvoorwaarden heeft de overheid gecreëerd om de eigen verantwoordelijkheid in te vullen? Zien we daarin een consistente visie? Een tweede vraag is in hoeverre de beleidsvisie ook spoort met de wensen van de burgers. Vinden zij de huidige verantwoordelijkheidsverdeling adequaat? Tot slot gaan we ook in op de resultaten: welke gevolgen ondervinden burgers van de maatregelen en zijn zij in staat om de veranderende verantwoordelijkheid te dragen? Deze aspecten willen we bekijken bij zowel het nabestaandenpensioen als het vervroegde pensioen om zo te bepalen of er een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is ontstaan.

6.1 Pensioen voor nabestaanden jonger dan 65 jaar

6.1.1 Van behoefte naar zelfzorg

Het nabestaandenpensioen is begin vorige eeuw in het leven geroepen voor weduwen met kinderen. In die tijd was het kostwinnersmodel de norm. In lijn hiermee werden gehuwde vrouwen van overheidswege uitgesloten van de arbeidsmarkt. Getrouwde vrouwen stonden onder het gezag van hun echtgenoot en moesten hem voor alles wat met geld of contracten te maken had om toestemming te vragen. Alleen voor de dagelijkse boodschappen mochten zij zelf financiële handelingen verrichten (Nationaal Historisch Museum 2012). Bovendien was sinds 1924 bij Koninklijk Besluit geregeld dat alle vrouwelijke rijksambtenaren jonger dan 45 jaar moesten worden ontslagen zodra zij in het huwelijk traden. Ook vrouwen die in het onderwijs, bij de gemeente of bij bedrijven zoals Posten en Telegrafie (PTT) en de Nederlandse Spoorwegen werkten, kregen met dit gedwongen ontslag te maken. De maatregel was enerzijds ingegeven door het idee dat gehuwde vrouwen dienden te zorgen voor het huishouden en het gezin. Daarnaast gaf het – vooral in tijden van hoge werkloosheid – geen pas als zij de plek van mannen op de arbeidsmarkt zouden innemen (Van Schaik 1998).

Door dit alles hadden vrouwen over het algemeen weinig werkervaring, met als gevolg dat – als hun man wegviel – hun kansen op de arbeidsmarkt klein waren en het risico op armoede groot. Bij de opbouw van de verzorgingsstaat werd het armoederisico deels afgedekt via enkele regelingen die voorzagen in een uitkering voor weduwen en wezen (de Ongevallenwet van 1901, de Invaliditeitswet van 1919). Verondersteld werd dat zonder deze voorzieningen het overlijden van een man ertoe zou leiden dat zijn weduwe en kinderen in behoeftige omstandigheden zouden achterblijven. Ook de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) uit 1959 was toegesneden op de situatie waarin de gehuwde man de kostwinner was en zijn echtgenote voor de kinderen zorgde.

Om in aanmerking te komen voor een AWW-uitkering gold als voorwaarde dat de weduwe minderjarige kinderen te verzorgen had, langer dan drie maanden invalide was of 50 jaar of ouder was. Later (drie jaar na de invoering van de wet) is deze leeftijdsgrens verlaagd naar 40 jaar. Een weduwe zonder kinderen had recht op 70% van het minimumloon, terwijl een weduwe met kinderen recht had op 100% van het minimumloon, wat

gelijk is aan het bijstandsniveau van een echtpaar. De uitkering was niet inkomensgetoetst; als de weduwe over andere inkomsten beschikte, werden die niet op de uitkering in mindering gebracht. De regeling bepaalde verder dat als de kinderen het huis uit zouden gaan of als de vrouw niet langer invalide was, het recht op een uitkering verviel, tenzij de vrouw op dat moment al 40 jaar oud was. Feitelijk waren dus alleen gezonde weduwen jonger dan 40 jaar zonder kinderen uitgesloten van de Aww.

6.1.2 Meer vrouwen gingen werken

Na afschaffing van de Wet handelingsonbekwaamheid in 1956 mochten gehuwde vrouwen betaald werk gaan verrichten. De emancipatie van vrouwen zorgde er verder voor dat het arbeidsverbod voor vrouwen in overheidsdienst in 1957 werd afgeschaft. Sindsdien is de arbeidsdeelname van vrouwen gestaag toegenomen, wat vrijwel geheel is toe te schrijven aan het veranderde arbeidsmarktgedrag van de gehuwde vrouwen. Aanvankelijk werkten zij tot de geboorte van hun eerste kind, vanaf de jaren tachtig bleven steeds meer vrouwen ook na de geboorte van de kinderen werken, zij het voor minder uren per week (Tijdens 2006).

Zoals gezegd was de Aww niet inkomensgetoetst. Dit betekende dat steeds meer vrouwen naast hun arbeidsinkomen het volledige Aww-bedrag bleven ontvangen. Aangezien weduwen recht hadden op een uitkering van 70% of 100% van het minimumloon, konden zij hierdoor een redelijk inkomen hebben. In 1988 bepaalde een rechter bovendien dat ook weduwnaars – die voorheen van de regeling waren uitgesloten – op grond van het gelijkheidsbeginsel recht hadden op een Aww-uitkering, zodat er een groep mensen bijkwam die aanspraak op de regeling konden maken. Aangezien bij mannen het arbeidsinkomen vaak nauwelijks terugliep na het verlies van hun partner, kon hun inkomen na dit overlijden zelfs hoger worden dan ervoor. Al met al was er inmiddels – mede als gevolg van de rechterlijke uitspraak – een grote groep rechthebbenden die de regeling eigenlijk niet nodig had.

De vervanging van de Aww door de Algemene nabestaandenwet (Anw) in 1996 was – althans voor een deel – bedoeld om bij de nieuwe ontwikkelingen in de samenleving aan te sluiten. Zoals de memorie van toelichting het verwoordde, meende het toenmalige kabinet dat het financiële risico van overlijden van de partner in eerste instantie tot de eigen verantwoordelijkheid van de individuele burgers behoort en dat iedereen zelf kan afwegen of en tot op welk niveau hij zich voor dit risico wil verzekeren. Als beide partners betaald werk verrichten zal de behoefte aan zo'n particuliere verzekering mogelijk helemaal niet aanwezig zijn (TK 1995).¹ Het recht op een Anw-uitkering werd beperkt tot enkele groepen van wie niet te verwachten is dat zij door arbeid in hun onderhoud kunnen voorzien.

6.1.3 Invoering ANW

Met de invoering van de ANW werd de uitkering verlaagd tot maximaal 70% van het minimumloon voor een alleenstaande en 90% voor een eenoudergezin. Verder werd een aantal nieuwe voorwaarden verbonden aan de ANW-uitkering: rechthebbend zijn alleen nabestaanden geboren vóór 1950 of die voor ten minste 45% arbeidsongeschikt verklaard zijn of die de zorg hebben voor kinderen jonger dan 18 jaar. Achterliggende gedachte bij deze voorwaarden is dat alleen deze bevolkingsgroepen niet altijd in hun levensonderhoud zouden kunnen voorzien. Bij de rechthebbenden worden, vanuit diezelfde gedachte, de inkomsten uit andere bronnen, zoals arbeid of een arbeidsongeschiktheidsuitkering, geheel of gedeeltelijk op de uitkering in mindering gebracht. Alleen voor inkomsten vanwege een zelf afgesloten lijfrente of een aanvullend nabestaandenpensioen geldt dit niet. Nabestaanden met minderjarige kinderen hebben bovendien, onafhankelijk van hun verdere inkomsten, recht op de halfwezenuitkering (20% van het minimumloon, ongeacht het aantal kinderen). Een belangrijk verschil met de oude AWW is verder dat ongehuwd samenwonenden gelijkgesteld zijn aan gehuwden. Nabestaanden die met een nieuwe partner gaan samenwonen, verliezen hun ANW-uitkering, terwijl dit voorheen alleen gold voor personen die opnieuw in het huwelijk traden.

De nieuwe ANW laat vooral een verandering zien voor nabestaanden ouder dan 40 jaar zonder de zorg voor minderjarige kinderen. Waar deze groep in het kader van de AWW nog een zeer kleine kans op de arbeidsmarkt kregen toegedicht, is dit volgens de ANW door de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen anders komen te liggen. Zij dienden zelf in hun onderhoud te voorzien door te (gaan) werken of door een particuliere overlijdensrisicoverzekering af te sluiten. Alleen degenen die geboren waren voor 1950 kwamen alsnog in aanmerking voor een ANW-uitkering. Dit was echter een substantiële groep: in 1996 was de gemiddelde nabestaande zonder kinderen 58 jaar oud (een gemiddeld geboortjaar van 1938). Weliswaar was de uitkering lager dan voorheen, maar men bleef wel rechthebbend. Pas in 2015, wanneer het gehele geboortecohort van voor 1950 ten minste 65 jaar oud is, komt daar een eind aan. Dan geldt daadwerkelijk dat nabestaanden zonder kinderen geen recht meer hebben op een ANW-uitkering.

Voor de nabestaanden met minderjarige kinderen en voor arbeidsongeschikten betekende de regeling eveneens een verandering. Niet alleen het uitkeringsbedrag wijzigde, van 100% naar maximaal 90% van het minimumloon, maar er kwam ook een inkomenstoets. Dit voorkwam het stapelen met eventuele andere inkomensbronnen.

De nieuwe regeling laat bij uitstek zien hoe de overheid zich in de loop der tijd steeds meer heeft teruggetrokken als partij die verantwoordelijk is voor het levensonderhoud van (groepen) burgers. Alleen nabestaanden die aan de (strengere) toelatingseisen voldoen, komen nog in aanmerking voor de basisvoorziening vanuit de overheid. Als gevolg daarvan is het aantal ontvangers van een nabestaandenuitkering in de loop der jaren fors teruggelopen. Waar in de eerste helft van de jaren negentig, onder de oude AWW, het aantal uitkeringsontvangers ruim boven de 190.000 lag, nam dit vanaf 1996

met circa 7000 per jaar af. Eind 2011 bedroeg het aantal ANW-uitkeringen minder dan 87.000 (CBS 2012a).

Met de nieuwe ANW werden de aanspraken op een overheidsvoorziening fors ingeperkt, maar veel nabestaanden hebben recht op een aanvullend pensioen dat de overleden partner via de vroegere werkgever heeft opgebouwd. Werknemers participeren hier vaak automatisch in via hun pensioenfondsen. Begin 2011 waren er 4,3 miljoen deelnemers aan een dergelijke collectieve regeling voor een tijdelijk nabestaandenpensioen (geldig tot de nabestaande 65 jaar wordt), bijna driekwart van het totaal aantal deelnemers aan een pensioenfonds (DNB 2011). Deze nabestaandenpensioenen zijn niet inkomensgetoetst, hoewel het effect daarvan op de arbeidsparticipatie onduidelijk is. Voor sommige nabestaanden zal het een reden zijn om niet te gaan werken; anderen zullen juist wel gaan (of blijven) werken omdat men de arbeidsinkomsten mag houden.

6.1.4 Burgerschapsvisie en verantwoordelijkheidsverdeling

Hoewel de invoering van de ANW leidde tot een verschuiving in de verantwoordelijkheid van de overheid naar de betrokkenen zelf (paren en nabestaanden), is het de vraag of hier een duidelijk andere burgerschapsvisie aan ten grondslag ligt. Het doel van de ANW was destijds de regeling aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden van vrouwen. Daarbij werd beargumenteerd dat paren dit risico goed zelf konden dragen en er daarom verantwoordelijk voor gemaakt konden worden. In de memorie van toelichting werd als een geaccepteerde vorm van risico-indekking gewezen op de mogelijkheid zich particulier te verzekeren.

Het oude ANW-regime had de kenmerken van een communitaristische visie op de verdeling van de verantwoordelijkheid. De uitkering werd verstrekt omdat mensen deel uitmaakten van een historisch gegroeide gemeenschap en behoeftig waren. Daarbij waren er weinig verplichtingen aanwezig.

De invoering van de ANW bracht een perspectiefwijziging voor nabestaanden zonder minderjarige kinderen. Mensen werden zelf verantwoordelijk voor een inkomen na het overlijden van hun partner, via een verzekering of via betaalde arbeid. Dit kan gezien worden als een verschuiving naar een meer liberale verantwoordelijkheidsverdeling. Bij de nabestaanden met kinderen ligt de situatie genuanceerder. Ook voor hen zijn de kansen op de arbeidsmarkt aanmerkelijk verbeterd, en voor mannen waren die van oudsher al goed. Toch heeft de overheid zich hier niet volledig teruggetrokken. Nabestaanden met minderjarige kinderen bleven ook na de invoering van de ANW recht houden op een uitkering, hoewel de verlaging van de uitkering aangeeft dat zij meer zelf verantwoordelijk werden gehouden voor het inkomen. Ook bij deze groep lijkt een liberale verantwoordelijkheidsverdeling van toepassing. Nabestaanden dienen in principe zelf hun inkomen te verdienen. Wel worden ze ondersteund als het niet lukt.

6.1.5 Wensen en maatregelen van burgers

Met de ANW werden meer nabestaanden geacht zelf zorg te dragen voor hun levensonderhoud. Maar hoe denkt de Nederlandse burger hierover? Komt deze visie overeen met wat mensen willen en rechtvaardig vinden?

In de Enquête eigen verantwoordelijkheid (EEV) 2012 zijn we nagegaan hoe burgers denken over de verantwoordelijkheid van nabestaanden voor hun inkomen (zie kader 1.1 in hoofdstuk 1). Respondenten kregen een fictieve situatie voorgelegd van een paar met een kind van 2 jaar oud, waarin de man betaald werk verricht en de vrouw thuis is. Gevraagd is wie verantwoordelijk is voor het inkomen van de vrouw als de man zou overlijden: beide partners (door nu al een verzekering af te sluiten), de vrouw (zij moet dan gaan werken) of de overheid (dient te zorgen voor een weduwe-uitkering). Een ruime meerderheid (59%, zie tabel 6.1) vindt dat het paar een verzekering moet afsluiten. Een kleiner deel (18%) stelt dat de vrouw in dat geval moet gaan werken. Beide groepen respondenten lijken met hun antwoord het uitgangspunt te onderschrijven dat mensen in principe zelf het financiële risico van overlijden van hun partner dienen op te vangen, door te werken of zich te verzekeren. Toch is er ook een substantiële groep (23%) die te kennen geeft dat de verantwoordelijkheid voor het inkomen van de nabestaande volgens hen bij de overheid ligt. Overigens is denkbaar dat ook de voorstanders van het afsluiten van een overlijdensverzekering de overheid deels verantwoordelijk houden; wellicht zien zij de verzekering vooral als extra bron van inkomsten naast een uitkering.

De mening over de verantwoordelijkheid voor het financiële risico van het overlijden van de partner blijkt samen te hangen met de eigen arbeidsmarktpositie van de respondent. Mensen zonder werk vinden relatief vaak dat de overheid moet zorgen voor een uitkering, terwijl werkenden dit juist minder vaak aangeven. Gepensioneerden zeggen wat vaker dan de andere groepen dat nabestaanden moeten gaan werken. In het verlengde hiervan zijn ook het opleidingsniveau en de welvaartspositie van belang: laagopgeleiden en mensen met een huishoudensinkomen onder de armoedegrens menen vaker dat de overheid verantwoordelijk is voor het inkomen van de vrouw uit de voorgelegde situatie dan hoogopgeleiden en personen met een hoger huishoudensinkomen. Kenmerken als geslacht, leeftijd of samenstelling van het huishouden bleken geen verschil uit te maken.

Tabel 6.1

Gewenste verantwoordelijkheid voor het inkomen van een nabestaande onder 65 jaar met kind, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	overheid (nabestaandenuitkering)	partners (door een verzekering)	nabestaande (door te gaan werken)
totaal	23	59	18
arbeidsmarktpositie			
werkzaam	20	62	18
gepensioneerd	24	58	19
student	26	55	18
overig niet-werkzaam	30	54	16
werkloos/arbeidsongeschikt	32	57	11
opleidingsniveau			
basisonderwijs, vmbo	29	56	15
havo, vwo, mbo	21	61	17
hbo, wo	18	60	21
inkomen			
niet-arm	21	60	18
arm	38	50	12

Bron: SCP (EEV'12)

Volgens de meeste respondenten dienen paren dus zelf te regelen dat de achterblijvende partner niet in financiële problemen komt als een van beiden overlijdt. Maar hoe luidt hun oordeel wanneer een paar dit wel heeft gedaan, maar het resultaat onvoldoende blijkt te zijn? In een tweede situatie die de respondenten kregen voorgelegd is de man van het fictieve paar overleden en heeft de vrouw een betaalde baan voor twaalf uur per week. Daarnaast ontvangt de vrouw een bedrag uit een overlijdensverzekering. Beide partners hebben in dit scenario dus een deel van hun verantwoordelijkheid genomen door een verzekering af te sluiten. Ook voorziet de vrouw nu deels zelf in haar inkomen. Dat inkomen is in totaal netto 600 euro per maand, onvoldoende om met haar 2-jarige kind van rond te komen. De respondenten moesten aangeven wie in hun ogen verantwoordelijk is voor de rest van het inkomen van deze vrouw: moet zij meer uren gaan werken of moet de overheid het restant via een nabestaandenuitkering bijpassen? De respondenten konden met een schuifbalk aangeven hoe de verantwoordelijkheidsverdeling volgens hen moet liggen. Voor het resultaat in tabel 6.2 is deze lijn in vier gelijke delen gesplitst, waarbij de twee middelste delen een gematigde mening weergeven en de twee uitersten een meer uitgesproken opvatting.

De respondenten beoordelen deze situatie anders dan de voorgaande. De meerderheid houdt nu vooral de overheid verantwoordelijk voor het aanvullende inkomen ($26 + 31 = 57\%$ (zie tabel 6.2)). Zij vinden dat de vrouw al voldoende bijdraagt aan haar eigen levensonderhoud en vinden het onwenselijk dat een weduwe met een jong kind meer uren buitenshuis gaat werken. In lijn met de vorige situatie blijkt ook hier dat mensen in armoede of met een lage opleiding vaker de verantwoordelijkheid bij de overheid leggen. Daarentegen vinden werkenden relatief vaker dat de nabestaande moet gaan werken. De gewenste verantwoordelijkheidsverdeling hangt dus duidelijk samen met de eigen positie, maar per saldo vindt bij alle groepen een kleine meerderheid dat de overheid in dit scenario verantwoordelijk is voor een uitkering.

Tabel 6.2

Gewenste verantwoordelijkheid voor het resterende inkomen van een werkende nabestaande onder 65 jaar met kind, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	vrijwel alleen de overheid	eerder de overheid	eerder de nabestaande	vrijwel alleen de nabestaande
totaal	26	31	24	20
arbeidsmarktpositie				
werkzaam	22	30	26	22
gepensioneerd	29	29	23	20
student	17	37	30	16
overig niet-werkzaam	38	31	18	13
werkloos/arbeidsongeschikt	34	33	17	15
opleidingsniveau				
basisonderwijs, vmbo	34	31	19	16
havo, vwo, mbo	23	33	25	19
hbo, wo	20	28	28	25
inkomen				
niet-arm	25	30	24	20
arm	36	33	17	13

Bron: SCP (EEV'12)

Een derde enquêtevraag betrof de situatie van de respondenten zelf. Aan degenen die met een partner wonen is gevraagd of zij een overlijdensrisicoverzekering hebben afgesloten. Een meerderheid (58%) geeft te kennen dat dit inderdaad het geval is, wat aangeeft dat werk dus zeker niet de enige manier is waarop partners denken de gevolgen van het overlijden te kunnen opvangen. Wel moet daarbij gezegd worden dat het meestal gaat om een verzekering die automatisch via de hypotheek is geregeld. Bij deze mensen zal er gewoonlijk wel degelijk sprake zijn van arbeidsinkomsten. Ruim vier op de tien betrokkenen zeggen echter een aparte verzekering te hebben afgesloten.

6.1.6 Gevolgen

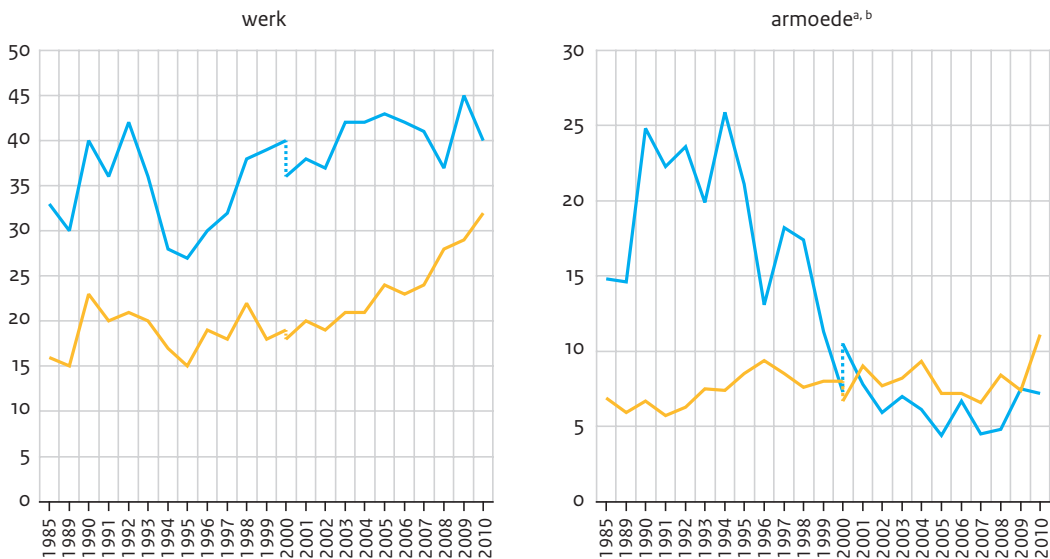
De nabestaandenvoorziening vanuit de overheid is minder ruimhartig geworden. Maar zijn daar alleen maar negatieve consequenties aan verbonden of ook positieve? Zijn nabestaanden meer gaan werken? En wat zijn de gevolgen voor het inkomen van de betrokkenen?

De inkomenspositie van vrouwen veranderde in de jaren na de invoering van de ANW, mede als gevolg van hun toegenomen arbeidsdeelname. In 1990 bevond 25% van de vrouwen van 15-64 jaar zich boven de norm van economische zelfstandigheid: zij hadden inkomen uit arbeid of eigen onderneming ter waarde van minimaal 70% van het nettominimumloon. Dit percentage steeg naar 31% in 1995 en 39% in 2000. In 2009 was deze situatie verder verbeterd: het aantal economisch zelfstandige vrouwen lag toen op 48% (Van den Brakel et al. 2011: 160-161). Medio jaren negentig is de ANW geïntroduceerd als regeling die beter past bij een moderne samenleving waarin vrouwen helemaal geen nabestaandenuitkering nodig hebben omdat zij zelf voor hun inkomen zorgen. Gezien de cijfers over economische zelfstandigheid kan men zich echter afvragen of dit, vooral toentertijd, een terechte veronderstelling was.

Sinds 1996 is wel het aantal nabestaanden met werk als belangrijkste inkomensbron toegenomen. Vooral bij de nabestaanden zonder kinderen is een duidelijke trendmatige stijging te zien (figuur 6.1a). De gedachte dat vrouwen zelf in hun levensonderhoud voorzien en geen nabestaandenregeling nodig hebben, is kennelijk in de loop der tijd beter gaan aansluiten bij de feitelijke situatie. Niet alleen is het steeds gebruikelijker voor weduwen met kinderen om te werken, maar ook is betaalde arbeid steeds vaker hun belangrijkste inkomensbron.

Figuur 6.1a en 6.1b

Nabestaanden met werk als belangrijkste inkomensbron en nabestaanden in armoede, naar aanwezigheid van minderjarige kinderen, 1985-2010 (in procenten)



- a Armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium (zie Soede 2011).
- b In 2000 heeft een revisie van het IPO plaatsgevonden. Voor de jaren 1986-1988 is het IPO niet beschikbaar. Deze cijfers zijn geïnterpoleerd.

Bron: CBS (IPO '85,'89-'10) SCP-bewerking

De versoering van de nabestaandenuitkering heeft niet geleid tot een sterke stijging van de armoede. Sinds de invoering van de ANW zijn de armoedepercentages voor weduwnaars en weduwen zonder kinderen ongeveer gelijk gebleven, terwijl die voor nabestaanden met kinderen duidelijk zijn gedaald (figuur 6.1b). Dit kan een gevolg zijn van de nieuwe regeling: doordat er minder mensen voor in aanmerking komen en de uitkering ook minder toereikend is, zijn mogelijk meer nabestaanden (meer) gaan werken. Aan de andere kant is de stijgende arbeidsparticipatie bij deze groep ook in lijn met de trend van de stijgende participatie van vrouwen. Overigens liggen de armoedepercentages hoger dan het algemene gemiddelde voor Nederland. In 2010 was 11% van de nabestaanden zonder kinderen arm en 7% van degenen met kinderen, terwijl het algemene armoedepercentage op ruim 6% lag. Weduwe of weduwnaar zijn is dus nog wel degelijk een risicofactor.

6.2 Veranderende leeftijden om te stoppen met werken

6.2.1 Collectiviteit en solidariteit in het ouderdomspensioen

Het pensioenstelsel kent een belangrijk verschil tussen werknemers en zelfstandigen. Werknemers zijn vrijwel allemaal (91%, De Mooij et al. 2012) verplicht aangesloten bij een

pensioenfonds. Zelfstandigen moeten hun pensioenvoorziening zelf regelen. Dit kunnen zij doen door zelf te sparen, een lijfrente- of koopsompolis aan te schaffen of in een eigen bedrijf een vermogen op te bouwen dat zij later te gelde proberen te maken en in een pensioen omzetten. De eerste twee mogelijkheden zijn overigens ook beschikbaar voor werknemers. Daarnaast ontvangen zowel zelfstandigen als werknemers een AOW-uitkering.

De verplichting voor werknemers om een aanvullend pensioen op te bouwen bij een pensioenfonds wordt door de overheid opgelegd via het algemeen verbindend verklaren van een cao. Officieel legt de overheid de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze regelingen bij de pensioenfondsen, maar tegelijkertijd legt zij normen op voor het minimale pensioenvermogen en stelt zij steeds meer eisen aan de deskundigheid van de pensioenfondsbestuurders. Dit impliceert dat de overheid zich medeverantwoordelijk voelt voor zowel uitvoering als resultaten van de regelingen.

In de afgelopen decennia is er regelmatig gediscussieerd over de verplichte aansluiting van werknemers bij een pensioenfonds. Daarbij gaat het nauwelijks over de vraag of werknemers verplicht een aanvullend pensioen moeten opbouwen. Er lijkt een vrij grote consensus te zijn dat dit zinvol is. De discussie spitst zich vooral toe op het feit dat een werknemer zich bij een specifiek sectoraal pensioenfonds moet aansluiten. Ondanks het debat hierover is in de afgelopen decennia weinig veranderd aan deze kant van de verplichtstelling. Allereerst is er de praktische reden dat regelingen sectoraal zijn afgesproken waarbij een werkgever een specifieke bijdrage geeft. De hoogte van de bijdrage is per sector verschillend en afgestemd op de regeling. Bij keuzevrijheid van werknemers zou dit betekenen dat werkgevers hun bijdrage voor alle werknemers moeten uniformeren en slechts hun premiebijdrage per werknemer storten, waarop de diverse pensioenfondsen dit moeten omrekenen naar het pensioensysteem in hun regeling. Feitelijk betekent dit dat alle pensioenregelingen in Nederland meer op elkaar moeten worden afgestemd.

Een meer economische reden is dat solidariteit over het algemeen voordeliger is. In een studie laat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zien dat de huidige manier van sparen voor een pensioen, waarbij werknemers verplicht zijn zich bij een bepaald pensioenfonds aan te sluiten, aanmerkelijk efficiënter is dan wanneer elk individu of cohort apart een pensioenvermogen bij elkaar zou vergaren (Boender et al. 2000). Kern van de redenering is dat een individu of een enkel cohort in het algemeen weinig risico kan nemen om een bepaald pensioen met een bepaalde zekerheid te ontvangen. Bij een groot collectief dat meer generaties omvat, kan een pensioenfonds meer risico nemen en op langere termijn een hoger rendement behalen. Voor de deelnemers is dit gunstiger. Ook het Centraal Planbureau (CPB) komt tot een dergelijke conclusie (Bonenkamp en Westerhout 2009). Het belangrijkste voordeel van een collectief is dat de risico's over meerdere groepen worden verdeeld, waardoor de negatieve gevolgen eveneens over meer groepen gespreid worden. Wel is het belangrijk dat mensen niet kunnen weggaan op het moment dat het slechter gaat. Daarom raakt de verplichte aansluiting dus de kern van het pensioenstelsel: als werknemers hun pensioenvermogen zouden

kunnen weghalen, is het voor pensioenfondsen niet mogelijk het risico over deelnemers en generaties te verdelen.

In dit systeem van intergenerationele solidariteit is in principe een buffer aanwezig. Het is echter niet duidelijk wie daar recht op heeft. Idealiter zou deze buffer moeten worden doorgeschoven naar de volgende generaties. Door de kredietcrisis in 2008 en de lagere rekenrente sindsdien, zijn veel pensioenfondsen nu in onderdekking: de buffer is negatief. Het Financieel Toetsingskader schrijft voor dat een negatieve buffer niet over de generaties gespreid mag worden, maar binnen een specifieke herstelperiode moet zijn verholpen. In dat geval komt de onduidelijkheid over de buffer scherp naar voren. Doordat de premies en beleggingen niet rechtstreeks gekoppeld zijn aan de pensioenrechten, ontstaat een discussie over wie voor de onderdekking verantwoordelijk is en wie er voor moet gaan betalen.

Een systeem waarbij de inleg en de opbrengsten wel duidelijk gekoppeld zijn aan de pensioenrechten, is het *defined contribution* systeem. Deelnemers leggen jaarlijks hun premie in en deze wordt, samen met de gerealiseerde beleggingsresultaten, bij pensionering omgezet in een pensioenuitkering. Door de huidige pensioencrisis wordt dit model steeds duidelijker als alternatief naar voren gebracht (Boelaars et al. 2012). De duidelijkere verhouding tussen de inleg/opbrengsten en de rechten geeft de deelnemer meer inzicht in de opbouw van zijn pensioen waardoor de acceptatie van het pensioensysteem waarschijnlijk hoger zal zijn. Een tweede voordeel is dat mensen makkelijker kunnen overstappen tussen pensioenfondsen omdat hun deel van het pensioenvermogen expliciet voor hen gereserveerd is.

In dit systeem is de solidariteit tussen de generaties minder, waardoor de deelnemers meer risico's lopen. Sommige generaties zullen een lager pensioen ontvangen dan andere. Als voorbeeld kan de groep dienen die sinds 2009 gestopt is met werken. Sinds dat jaar is de rente relatief laag. Als zij individueel hun pensioenkapitaal hadden moeten omzetten in een uitkering, dan zou dit een relatief lage uitkering hebben opgeleverd. Door de solidariteit in het huidige pensioenstelsel hebben zij een pensioen ontvangen dat niet leed onder de lage rente.

Ondanks deze discussie is tot nog toe de verantwoordelijkheid binnen het pensioensysteem niet veranderd. De AOW is een basispensioen dat door de overheid wordt verstrekt. Dit principe is niet veranderd en staat ook nauwelijks ter discussie. Daarnaast bouwen werknemers verplicht een pensioen op en hebben daarbij weinig keuze. Deze verantwoordelijkheid wordt sectoraal geregeld en kan daarom gezien worden als een communitaristische verantwoordelijkheidsverdeling.

6.2.2 VUT-regelingen om jeugdwerkloosheid te bestrijden

Bij de AOW en het aanvullend ouderdomspensioen is in de loop van de jaren weliswaar weinig veranderd, maar dit geldt niet voor het vervroegde pensioen. Op dit terrein zijn veel regelingen ingevoerd, veranderd en ook weer afgeschaft. Het begon in de jaren

zeventig, toen de vut-regelingen werden geïntroduceerd. Na de oliecrisis in 1973 steeg de jeugdwerkloosheid snel en de overheid beschouwde dit als een enorm risico op een verloren generatie. Een slechte start op de arbeidsmarkt zou resulteren in een blijvend slechtere positie op arbeidsmarkt. Daarnaast speelde ook het probleem dat veel ouderen destijds ‘op hun tandvlees liepen’, zoals een toenmalige vakbondsbestuurder dat beschreef (Van Hasselt 2004). In de jaren zeventig waren de arbeidsomstandigheden aanmerkelijk zwaarder dan nu en veel ouderen waren zogezegd ‘op’. Vervroegde uittreding zou beide problemen aanpakken, mits voor elke uittredende oudere een jongere werd aangenomen. In eerste instantie was de vut vooral bedoeld voor de ‘slijtende beroepen’, zoals in de bouw en de haven. Het werk in de bouw was fysiek zo zwaar, dat de meeste bouwvakkers sowieso niet tot hun vijftenzestigste konden werken. Toch werd de vut vooral ingezet voor de ‘herverdeling van arbeid’, om de werkloosheid te bestrijden.

In 1976 werd voor eerst met een vut-regeling geëxperimenteerd. Eerst in het onderwijs (vanaf 1 december 1976) en daarna in de bouw (vanaf 1 april 1977). In de respectievelijke cao's werd voor een specifieke periode de mogelijkheid opgenomen op 63- of 64-jarige leeftijd te stoppen met werken tegen 80% van het voorafgaande salaris. In het begin financierde de overheid een deel van de kosten, later werden de regelingen collectief gefinancierd. De vervroegde uittreding was vrijwillig, maar de voorwaarden waren vaak zo riant dat vrijwel iedereen van deze regeling gebruik maakte. De experimenten bleken te voorzien in een behoefte. Waar de eerder geciteerde vakbondsbestuurder nog verwachtte dat slechts een op de vier werknemers zou meedoen, bleek dit in de praktijk bijna vier op de vijf te zijn. Toch werd de vut als een goed instrument gezien om de werkloosheid te bestrijden. Zo ging het CPB (1979) ervan uit dat de helft van de vutters zou worden vervangen door jongere werknemers. vut-regelingen werden dus als een goed arbeidsmarktinstrument beoordeeld en zo kwam het dat koningin Juliana in de Troonrede van 1979 een algemene vut-regeling voor overheidspersoneel aankondigde. Na verloop van tijd kenden vrijwel alle sectoren een vut-regeling. De uittreedleeftijd werd steeds verder verlaagd tot uiteindelijk gemiddeld rond de 60 jaar.

6.2.3 Secundaire arbeidsvoorwaarde

Eerder uittreden was dus vooral bedoeld om de ‘versleten’ ouderen gemakkelijker van de arbeidsmarkt te laten vertrekken en zo de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Deze argumenten werden echter al ras minder relevant. De jeugdwerkloosheid begon in de jaren tachtig snel te dalen en de arbeidsomstandigheden verbeterden. Maar de vut-regelingen bleven. Zij werden steeds meer een faciliteit om eerder te stoppen met werken in plaats van een regeling om het arbeidsmarktbeleid te sturen. Ze maakten ook steeds vaker deel uit van cao-onderhandelingen, waardoor ze het karakter kregen van een secundaire arbeidsvoorwaarde.

Toen in de loop der jaren de kosten bleven stijgen, werd duidelijk dat de vut op termijn onbetaalbaar zou worden. Het was echter niet mogelijk de regeling simpelweg weer af te schaffen; werknemers beschouwden haar inmiddels als een verworven recht.

Daarnaast veranderden ook de economische inzichten. Op kortere termijn hielp de vut de jeugdwerkloosheid te verlagen, maar op langere termijn was die koppeling met de werkloosheid nauwelijks aanwezig.

Om de kosten in de hand te houden werd in de jaren negentig besloten de vut-regelingen om te zetten in prepensioenregelingen. Werknemers moesten zelf voor hun vervroegde pensionering gaan sparen via een collectieve regeling bij een pensioenfonds. Dergelijke prepensioenregelingen zouden dus kapitaalgedekt zijn. Ook hier gold dat ouderen verplicht moesten opbouwen. Bij deze omzetting werd vaak meteen de leeftijd voor vervroegde uittreding verhoogd zodat op die manier al een kostenbeperking werd gerealiseerd (Soede en Bijkerk 2003). Een verschil met de vut was dat ouderen het opgebouwde kapitaal ook mochten gebruiken voor hun ouderdomspensioen. Via een actuariële berekening werd dan het kapitaal dat opgebouwd was om vervroegd uit te treden, omgezet naar een hoger ouderdomspensioen na het 65ste levensjaar.

6.2.4 Afschaffing van de regelingen

De volgende stap kwam toen het kabinet-Balkenende II opperde alle vut- en prepensioenregelingen af te schaffen. Dit voorstel leidde tot heftige protesten; op 2 oktober 2004 kwamen 300.000 mensen op de been om tegen het plan te demonstreren. Desondanks werd met ingang van januari 2005 de Wet aanpassing fiscale behandeling vut- en prepensioenregelingen en introductie levensloopregeling (vpl) van kracht, waarmee de bestaande regelingen voor vervroegde uittreding niet meer fiscaal waren toegestaan. Wel deed het kabinet twee concessies. Allereerst mochten werknemers meer ouderdomspensioen opbouwen. Een deel daarvan konden zij gebruiken om eerder te stoppen met werken. Verder mocht ook de levensloopregeling gebruikt worden voor vervroegd pensioen. De maximale opbouw in de levensloopregeling werd op 210% van het jaarsalaris gehouden, in plaats van op 150% zoals eigenlijk de bedoeling was (Stichting van de Arbeid 2004). Hierdoor was het voor mensen met 40 dienstjaren en bij volledig gebruik van de levensloopregeling mogelijk om op hun 60ste met werken te stoppen. Een belangrijk verschil met de vorige regelingen was dat de werknemer zelf initiatief moest nemen om aan de levensloopregeling mee te doen. Daarbij zou hij jaarlijks een bepaald bedrag moeten inleggen, aangezien hij anders de mogelijkheid zou verliezen om fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen. De verantwoordelijkheid voor het vervroegde pensioen werd dus bij hemzelf gelegd.

Vanwege de economische crisis in 2008 werd het fiscaal faciliteren van vervroegd uittreden steeds minder als opportuun gezien. In 2011 is daarom besloten de levensloopregeling af te schaffen en haar alleen nog toegankelijk te houden voor huidige deelnemers (TK 2011). Ter vervanging zou er een andere spaarregeling komen, de zogenoemde Vitaliteitsregeling, maar deze is bij de onderhandelingen over het nieuwe regeerakkoord tussen vvd en PvdA geschrapt (TK 2012a). Sowieso was in de voorgestelde regeling volledig vervroegd uittreden al vrijwel onmogelijk gemaakt.

In de komende periode zal de verhoging van de pensioenleeftijd verder doorgevoerd worden. Uit de onderhandelingen is tevens voortgekomen dat de AOW-leeftijd versneld zal worden verhoogd naar 66 jaar in 2018 en naar 67 jaar in 2021. Het niveau van de AOW-uitkering en de condities ervoor zullen niet wezenlijk wijzigen.

6.2.5 Burgerschapsvisie

Zoals gezegd heeft het Nederlandse pensioenstelsel in zijn algemeenheid een communitaristische verantwoordelijkheidsverdeling. Er is weinig aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Ook in de discussie over het vervroegd pensioen kwam de eigen verantwoordelijkheid op geen enkele wijze ter sprake. In de bespreking van de diverse wetvoorstellen bij de afschaffing van de VUT-regeling en de introductie van de levensloopregeling zijn de betaalbaarheid van de pensioenen en – om dit te bewerkstelligen – de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen als enige, en doorslaggevende, argumentatie aangevoerd. De wetgever baseerde zich volledig op de gedachte dat door het aanpassen van de regelingen de werknemers automatisch zouden volgen. Dat mensen zelf gaan sparen of op een andere manier een eventueel vervroegd uittreden bekostigen, is voor de overheid nooit het uitgangspunt geweest.

De levensloopregeling uit 2005 schiep wel een extra mogelijkheid voor werknemers om zelf het initiatief te nemen vervroegd met pensioen te gaan. Dit is misschien te zien als een exponent van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling: de burger zelf was verantwoordelijk voor eerder stoppen met werken en de overheid faciliteerde dit via de levensloopregeling. Tegelijkertijd werd bij de introductie van de regeling vooral gesproken over de verdeling van het inkomen over de levensloop; het argument om het voor vervroegde pensionering te gebruiken is slechts zijdelings gehanteerd. Sowieso was dit dan niet vanuit de gedachte dat het beter voor mensen was om zelf voor hun pensioen te sparen, maar ter compensatie van de afschaffing van het collectieve vervroegd pensioen. De overstap naar een individuele levensloopregeling was dan ook meer een noodsprong dan dat het een doordachte visie weerspiegelde om de verantwoordelijkheid voor vervroegd pensioen meer bij de burger te leggen. Toch is met de veranderingen in de regelingen voor vervroegd pensioen de verantwoordelijkheid uiteindelijk bij de werknemers zelf terechtgekomen, wat kan worden gekenschetst als een meer liberale verantwoordelijkheidsverdeling.

6.2.6 Wensen en maatregelen van burgers

Als mensen eerder willen stoppen met werken, dan moeten zij dit zelf regelen. In de EKV 2012 zijn vragen opgenomen over de wenselijkheid en haalbaarheid van eerder stoppen met werken. Ook is gevraagd of men maatregelen heeft genomen om vervroegd uit te treden. De respondenten met een betaalde baan noemen een gemiddelde leeftijd van 62,1 jaar waarop zij zouden willen stoppen met werken.² Het merendeel verwacht echter niet dat dit haalbaar is: 66% denkt dat hij op basis van de pensioenregeling van zijn pensioenfonds langer dan gewenst moet doorwerken. Ook van degenen (34%) die melden

dat zij op 65-jarige leeftijd willen stoppen met werken, denkt een meerderheid dat dit in de praktijk niet mogelijk zal zijn. Wel is die meerderheid kleiner (57%).

Tabel 6.3

Gewenste en verwachte leeftijd om te kunnen stoppen met werken, werkenden van 18-64 jaar, 2012 (in leeftijdsjaren en in procenten)

huidige leeftijd	gewenste leeftijd stoppen met werken	verwacht dat collectieve regeling niet voldoende is	maatregelen genomen voor eerder stoppen met werken
totaal	62,1	66	23
18-24 jaar	61,6	65	2
25-34 jaar	61,2	73	12
35-44 jaar	61,3	75	22
45-54 jaar	62,3	71	29
55-64 jaar	63,7	45	34

Bron: SCP (EEV'12)

De 25-44-jarigen noemen gemiddeld een relatief lagere gewenste uittredingsleeftijd dan de twee oudste groepen. Bij de jongere groepen ligt de gewenste leeftijd net iets boven de 61 jaar. Dit is aanmerkelijk lager dan de leeftijd die de minister van Sociale Zaken momenteel voor ogen heeft. Die verwacht dat in 2020 de gemiddelde uittredingsleeftijd 66 jaar is (TK 2012b). De 25-44-jarigen realiseren zich tegelijkertijd terdege dat hun wensen waarschijnlijk niet haalbaar zijn: bijna 75% verwacht niet dat de collectieve regeling voldoende is om op de door hun gewenste leeftijd te kunnen uittreden. Per saldo duidt dit erop dat mensen zich ervan bewust zijn dat zij zelf iets moeten regelen voor een eventueel vervroegd pensioen.

Overigens ligt de leeftijd waarop de momenteel gepensioneerde respondenten feitelijk zijn gestopt met werken met 60,9 jaar lager dan de uittredingsleeftijd die de huidige jongere generatie wenst.³ Opnieuw een aanwijzing dat de huidige generatie werkenden haar wensen heeft aangepast aan de realiteit.

Toch nemen werkenden niet op grote schaal maatregelen om alsnog eerder uit het arbeidsproces te kunnen treden. Slechts 10%-20% van de jongeren heeft iets geregeld; bij de ouderen ligt dat percentage hoger, op ongeveer een derde. Genomen maatregelen zijn de aanschaf van een koopsompolis of lijfrente (40%), direct gevolgd door extra sparen (36%). Deelname aan een levensloopregeling volgt op afstand (15%). Iets minder dan een derde van de betreffende respondenten (32%) zegt iets anders te hebben gedaan om eerder stoppen met werken mogelijk te maken.

Of men maatregelen neemt hangt af van de situatie en levensfase waarin men zit. Vrouwen, jongeren en volwassenen tot 45 jaar, leden van paren met kinderen, personen met een tijdelijk dienstverband en zelfstandig ondernemers geven relatief vaak te kennen dat

zij (nog) geen maatregelen hebben genomen. De 45-plussers en mensen met een partner maar zonder kinderen zeggen juist vaker dat zij wel maatregelen hebben genomen. Van de mensen die eerder willen stoppen met werken maar daar (nog) geen maatregelen voor hebben genomen, vermeldt de grootste groep (37%) dat men er geen geld voor heeft. Nog eens bijna een kwart (23%) zegt er nooit over te hebben nagedacht, terwijl 18% zichzelf te jong vindt om maatregelen te nemen. Voor tamelijk veel mensen is het dus moeilijk om de nieuwe eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Aan de ene kant speelt de financiële situatie waarin men verkeert een rol, aan de andere kant is men zich er kennelijk ook niet goed van bewust dat men zelf verantwoordelijk is.

6.2.7 De levensloopregeling

In de onderhandelingen over het sociaal akkoord in 2004 werd de levensloopregeling toegankelijk gemaakt voor vervroegd pensioen. Doordat de VUT en het prepensioen werden afgeschaft, kan er expliciet gesproken worden van een terugtrekkende overheid die via een nieuwe faciliteit ervoor zorgde dat mensen zelf hun verantwoordelijkheid voor vervroegde uittreding konden nemen. Uit paragraaf 6.2.6 bleek dat veel mensen eerder willen stoppen met werken. Daarnaast hebben mensen steeds meer het gevoel dat zij zelf moeten sparen om een adequaat pensioen te ontvangen.

Tabel 6.4 laat zien dat mensen over het algemeen sparen steeds belangrijker zijn gaan vinden. In verschillende jaren is mensen gevraagd naar hun spaarmotieven. Voor alle vier spaardoelen is de gemiddelde score tussen 1996 en 2011 gestegen. Het spaarmotief 'pensioen' laat echter de grootste stijging zien, met 1,7 punt. Mensen zijn zich steeds bewuster dat de pensioenregelingen een minder zeker pensioen bieden.

Tabel 6.4

Motieven om te sparen, 1996, 2006 en 2011 (in gemiddelde scores)^a

	pensioen ^b	onvoorzien ^c	erfenis/schenking ^d	specifiek doel ^e
1996	3,1	4,2	3,2	2,2
2006	3,9	5,0	3,6	2,3
2011	4,8	5,6	4,5	3,4

a Scores op een schaal van 1 (zeer onbelangrijk) tot 7 (zeer belangrijk).

b Gemiddelde van score op 'Om extra geld te hebben als ik met pensioen ga' en 'Om uw AOW-uitkering aan te vullen'.

c 'Voor onvoorzienne uitgaven' en 'Om nooit bij anderen aan te kloppen voor financiële hulp'.

d 'Om geld na te laten aan uw kinderen (of andere familieleden)' en 'Om aan uw (klein)kinderen cadeautjes of geschenken te kunnen geven'.

e 'Om later een woning te kunnen kopen', 'Om uw eigen bedrijf op te zetten' en 'Om inkomen te verkrijgen in de vorm van rente en dividend'.

Bron: DNB-HS ('96, '06, '11) SCP-bewerking

Omdat mensen meer belang zijn gaan hechten aan sparen, was te verwachten dat de levensloopregeling een succes zou worden. Dat werd het echter niet. In 2008 deden ongeveer 270.000 mensen mee aan de regeling, slechts 10% van het verwachte aantal (szw z.j.). Een belangrijke reden was dat tegelijkertijd de spaarloonregeling nog bestond. Veel mensen bleven via deze concurrerende regeling doorsparen.

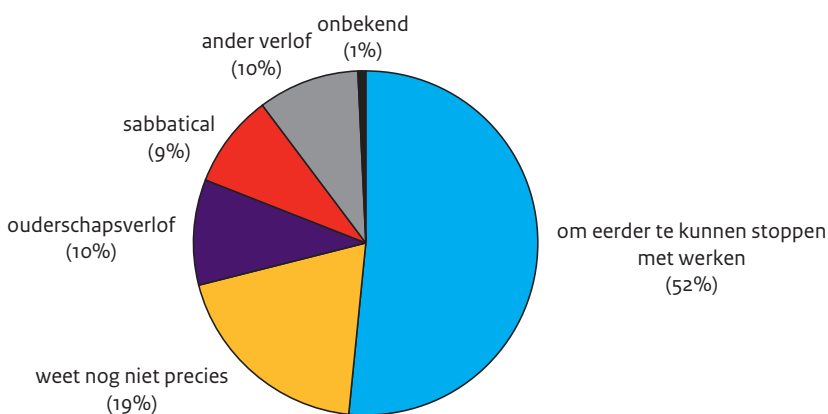
Van de kleine groep die wel aan de levensloopregeling deelnam, zei iets meer dan de helft dit te doen om eerder te kunnen stoppen met werken. Nog eens ongeveer 30% had ouderschapsverlof, een sabbatical of ander verlof als doel. Opvallend is dat 20% van de deelnemers geen duidelijk doel voor ogen had; zij gaven aan het nog niet precies te weten (zie figuur 6.2).

Van de regeling hebben vooral ouderen gebruikgemaakt. De deelname was het hoogst bij degenen in de leeftijd van 53-58 jaar. Deze groep kon profiteren van een verhoogde inleg.

Van Rooij en Teppa (2008) hebben voor diverse regelingen, waaronder de levensloopregeling, onderzocht wat bepaalt of iemand kiest voor de standaardoptie om iets niet te doen. Zij concluderen dat uitstelgedrag een belangrijke reden is. Dat impliceert dat het geringe succes van de levensloopregeling niet komt doordat werknemers bewust kiezen voor niet-deelname, maar simpelweg doordat zij de keuze om wél deel te nemen steeds uitstellen. Anders gezegd: men wil wel deelnemen maar doet het nog even niet.

Figuur 6.2

Redenen voor deelname levensloopregeling, 2008 (in procenten)



Bron: CBS (Levensloopmonitor EBB'08)

Opvallend is dat juist het feit dat de helft van de deelnemers aan de levensloopregeling dit doet om eerder te kunnen stoppen met werken, uiteindelijk de reden is geweest om de regeling weer te beëindigen (TK 2011). Het argument was dat vervroegd uittreden niet meer wenselijk is en dat de mogelijkheid daartoe daarom moest worden ingeperkt.

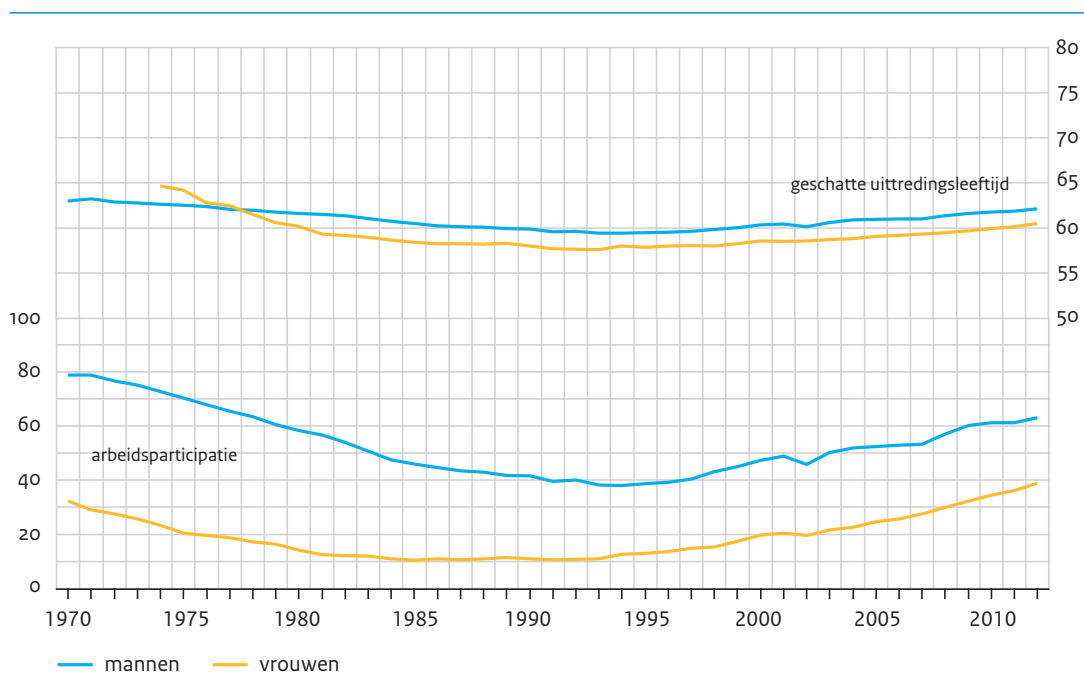
6.2.8 Gevolgen

Net als onder vrouwen is ook onder ouderen de arbeidsparticipatie veranderd. Figuur 6.3 laat de arbeidsparticipatie van ouderen in de afgelopen decennia zien en welke uittredingsleeftijd daarbij hoort. In de jaren zeventig daalde de arbeidsparticipatie van 55-64-jarigen sterk door de invoering van de vut. Dit geldt vooral voor de oudere mannen: bij hen daalde het aandeel werkenden van 80% in 1970 naar nog geen 40% in 1993. De gemiddelde leeftijd waarop zij met werken stopten, nam in die periode af van 63 jaar naar nog geen 60 jaar. Bij de vrouwen daalde de gemiddelde uittredingsleeftijd zelfs nog meer, van bijna 65 jaar naar net 58 jaar.

Na 1993 is een omgekeerde beweging te zien en groeide de arbeidsparticipatie onder oudere mannen weer naar 63% en onder oudere vrouwen naar 39%. Ook de leeftijd waarop men uit het arbeidsproces uittrad steeg, naar respectievelijk 62 en 60 jaar.

Figuur 6.3

Arbeidsparticipatie en geschatte uittredingsleeftijd^a, naar geslacht, bevolking van 55-64 jaar, 1970-2011 (in procenten en leeftijden)



a De gemiddelde uittredingsleeftijd is berekend door de arbeidsparticipatie van 55-64-jarigen te vergelijken met die van 40-54-jarigen (zie ook Jansweijer 1996).

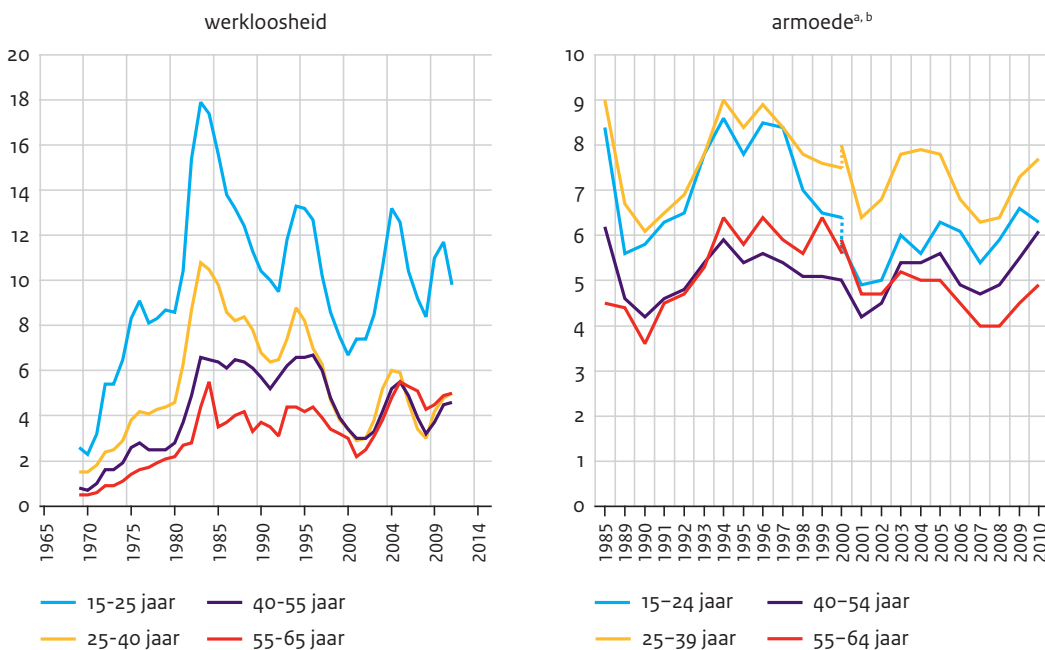
Bron: CBS (2012b) SCP-bewerking

Figuur 6.4a laat zien dat de werkloosheid onder ouderen al drie decennia lang rond 4% à 5% ligt. Opmerkelijk is dat ouderen in de periode 1980-2000 constant de laagste werkloosheid kenden, maar dat dit na 2000 niet meer het geval is. De werkloosheid onder

mensen van 25-40 jaar en van 40-54 jaar daalde, maar die onder de 55-64-jarigen niet. In de periode 2006-2008 was de werkloosheid onder ouderen zelfs het hoogst van deze drie leeftijdsgroepen.

Figuur 6.4a en 6.4b

Werkloosheid en armoede, naar leeftijdscategorie, bevolking van 18 jaar en ouder, 1970-2010 (in procenten)



- a Armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium (Soede 2011).
- b In 2000 heeft een revisie van het IPO plaatsgevonden. Voor de jaren 1986-1988 is het IPO niet beschikbaar. Deze cijfers zijn geïnterpoleerd.

Bron: CBS (2012b); CBS (IPO '85-'10) SCP-bewerking

De toegenomen arbeidsparticipatie van 55-64-jarigen heeft gezorgd voor een hoger gemiddeld inkomen (zie ook Hoff et al. 2011) en een daling van de armoede. Figuur 6.4b laat zien dat het armoedepercentage binnen deze categorie duidelijk onder dat in de drie overige leeftijdsgroepen ligt. Het armoedepercentage begon te stijgen toen de vut-leeftijd in de jaren negentig werd opgeschroefd middels de invoering van de pensioenregeling. Sinds 2000 is er echter weer een duidelijke daling en vanaf 2003 ligt het aandeel armen binnen deze leeftijdsgroep op 4% à 5%. Zoals gezegd is dat minder dan in de jongere categorieën.

6.3 Conclusies

Bij zowel het nabestaandenpensioen als het vervroegd pensioen is de dekking vermindert. In beide gevallen was het argument dat de regelgeving diende te worden aangepast

aan de eisen van de moderne maatschappij. Vrouwen blijven steeds vaker werken, ook na hun huwelijk en ook na de komst van kinderen, zodat het risico op armoede na het overlijden van de partner kleiner is. Daarnaast is in de huidige samenleving een hogere arbeidsparticipatie nodig om de kosten van de vergrijzing te kunnen dragen. Er is echter een belangrijk verschil tussen de besproken regelingen. Bij de invoering van de ANW steeg de arbeidsparticipatie van vrouwen al duidelijk en daarmee – tot op zekere hoogte – hun zelfvoorziening. De overheid sloot dus met nieuwe wetgeving aan bij een lopend proces. Bij het vervroegd pensioen probeerde de overheid daarentegen zelf een nieuwe trend te realiseren: door vermindering en uiteindelijk volledige afschaffing van faciliteiten maakte zij duidelijk dat vervroegd pensioneren niet meer wenselijk is.

Onze eerste centrale vraag was of en hoe de overheid de eigen verantwoordelijkheid van burgers heeft veranderd en of dat gebeurde met een consistente visie. Bij het ouderdomspensioen (AOW en aanvullend pensioen) heeft er geen wezenlijke wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling plaatsgevonden, behoudens de wijzingen in het moment dat mensen mochten stoppen met werken. Alle ingezetenen in Nederland bouwen rechten op voor de AOW en werknemers zijn verplicht om bij een specifiek pensioenfonds een pensioen op te bouwen. Officieel legt de overheid de verantwoordelijkheid van de uitvoering van deze regelingen bij de pensioenfondsen, maar impliciet blijft zij zich medeverantwoordelijk voelen. Richting de burger zijn er op dit terrein geen expliciete wijzigingen geweest.

De wijzigingen in het nabestaandenpensioen hielden vooral in dat de doelgroep werd ingeperkt tot alleen mensen die echt niet door betaald werk in hun onderhoud zouden kunnen voorzien. De regeling voor vervroegde uittreding was aanvankelijk ingevoerd om te zorgen dat oude, ‘versleten’ werknemers plaats maakten voor een nieuwe generatie die verloren dreigde te gaan door de jeugdwerkloosheid. De VUT is echter aan haar eigen succes ten onder gegaan; de opvolgers van deze regeling beoogden vooral werknemers weer langer te laten doorwerken.

Bij zowel het nabestaandenpensioen als het vervroegd pensioen is de verantwoordelijkheid meer naar de burger verschoven, overigens zonder veel discussie hierover. De overheid veranderde slechts de wetgeving zodat men in de praktijk meer zelf verantwoordelijk werd voor het inkomen bij vervroegde uittreding of bij het overlijden van de partner. Tijdens de behandeling van de wetswijzigingen kwam geen duidelijke burgerschapsvisie over de verantwoordelijkheidsverdeling naar voren.

Een tweede kernvraag was in hoeverre de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling overeenstemt met de wensen van de burgers. Dit lijkt bij het nabestaandenpensioen het geval te zijn. Een groot deel van de bevolking vindt dat mensen zelf moeten zorgen voor inkomen na het overlijden van hun partner, via een verzekering of door te werken. Mocht een nabestaande ondanks een levensverzekering en een baan toch niet genoeg verdienen, dan vindt ruim de helft dat de overheid moet bijspringen.

Bij het vervroegd pensioen laten de cijfers zien dat veel mensen eerder willen stoppen met werken, met ongeveer 62 jaar. Tegelijkertijd beseffen zij terdege dat de collectieve regelingen daarvoor niet voldoende zijn en dat zij moeten sparen. Sinds medio jaren negentig is het pensioen dan ook een steeds belangrijker spaardoel geworden. Toch neemt lang niet iedereen maatregelen voor een eventueel vervroegd uittreden. Gebrek aan geld, het feit dat men zichzelf nog te jong vindt of dat men er nooit over heeft nagedacht zijn veelgenoemde argumenten. Eigen verantwoordelijkheid erkennen betekent dus niet automatisch er naar handelen. Op termijn kan dit een verdere stijging van de uittreedleeftijd tot gevolg hebben.

Ten derde wilden we weten welke gevolgen burgers ondervinden van de nieuwe maatregelen. Voor zowel het nabestaanden- als het vervroegd pensioen geldt dat er minder uitkeringen verstrekt worden. Het aantal ontvangers van een nabestaandenuitkering is in de loop der jaren fors teruggelopen. In de eerste helft van de jaren negentig lag dit aantal ruim boven de 190.000, maar vanaf 1996 nam dit af tot nog geen 87.000 in 2011 (CBS 2012a). Ook gaan mensen later met vervroegd pensioen. De gemiddelde pensioenleeftijd is naar schatting met meer dan twee jaar gestegen bij zowel mannen als vrouwen.

Minder uitkeringen betekent in dit geval niet dat veel mensen in acute inkomensnood zijn gekomen. Nabestaanden kennen een hoger armoedepercentage dan de Nederlandse bevolking in het algemeen, maar zeker onder degenen met kinderen is het aandeel armen duidelijk gedaald sinds de invoering van ANW. De stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen heeft ervoor gezorgd dat armoede werd voorkomen. Het is niet duidelijk in hoeverre de participatiegroei is toe te schrijven aan de versoering van de nabestaandenregeling.

Van de 55-64-jarigen heeft slechts ongeveer 4% à 5% een inkomen dat onvoldoende is om de minimale kosten volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium te kunnen betalen. Ook hier is de toename van het aantal werkenden de oorzaak. Doordat mensen op latere leeftijd stoppen met werken worden de effecten van de verminderde sociale dekking gecompenseerd.

Tot slot onderzochten we of er een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is ontstaan. Zowel bij het nabestaandenpensioen als bij het vervroegde pensioen is een verschuiving opgetreden richting een meer liberale verantwoordelijkheidsverdeling. Door de ANW zijn paren meer verantwoordelijk geworden voor het inkomen na het overlijden van een van beide partners. Aan nabestaanden met minderjarige kinderen verstrekt de overheid nog een (beperkte) uitkering, maar nabestaanden zonder kinderen hebben de volle verantwoordelijkheid. Zij kunnen in principe geen aanspraak meer maken op een uitkering. De overheid faciliteert hen niet (althans niet meer dan andere burgers) om een inkomen te verwerven en controleert ook niet in hoeverre de resultaten van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling acceptabel zijn. Dit is feitelijk ook het geval bij het vervroegd pensioen. De regelingen voor vervroegde uittreding zijn afgeschaft en de oudere werknemer is zelf verantwoordelijk voor het verwerven van een inkomen indien hij

eerder wil stoppen met werken. In die zin is er dus geen sprake van het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel zoals dat in hoofdstuk 1 geschetst is; net als voorheen bepaalt de overheid slechts de condities waaronder iemand een uitkering ontvangt en controleert zij of de uitkering terecht wordt verstrekt.

Noten

- 1 Een tweede doel van de nieuwe nabestaandenregeling was de collectieve lasten te verlagen.
- 2 Respondenten die zijn gestopt met werken voordat zij 55 jaar waren zijn niet meegenomen, omdat dit zeer waarschijnlijk niet gebeurd is met een vervroegde uittredingsregeling.
- 3 Respondenten die jonger dan 55 jaar met pensioen gingen zijn buiten beschouwing gelaten. Het zijn voornamelijk mensen die nooit hebben gewerkt of die om andere redenen, bijvoorbeeld de geboorte van hun kinderen, op jongere leeftijd uit het arbeidsproces zijn getreden.

Literatuur

- Boender, C.G.E, S. van Hoogdalem, R.M.A Jansweijer en E. van Lochem (2000). *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario-analyse*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Boelaars, I., P. le Doux en T. Ronnes (2012). *Welke slimmerik belooft mensen nog een welvaartsvast pensioen over 40 jaar?* Op: www.volkskrant.nl, 11 maart 2012. Geraadpleegd oktober 2012.
- Bonenkamp, J. en E. Westerhout (2009). *Intergenerational risk sharing and labour supply in collective pension schemes with defined benefits*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Brakel, M. van den, W. Bos, A. Merens, B. Dankmeyer en K. Hagoort (2011). Inkomen. In: A. Merens, M. van den Brakel, M. Hartgers en B. Hermans, *Emancipatiemonitor 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2012a). *Tijdreeksen sociale zekerheid*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd juni 2012 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb>.
- CBS (2012b). *Beroepsbevolking; vanaf 1800*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd september 2012 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb>.
- CPB (1979). *Centraal Economisch Plan 1979*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- DNB (2011). *Soorten pensioen*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank. Geraadpleegd juni 2012 via www.statistics.dnb.nl.
- Hasselt, L. van (2004). *De geboorte van de VUT*. Geraadpleegd augustus 2012 via www.geschiedenis24.nl/andere-tijden/afleveringen/2004-2005/De-geboorte-van-de-VUT.html.
- Hoff, S., A. Soede en M. Versantvoort (2011). Inkomen en werk. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, M. Cloin en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jansweijer, R.M.A. (1996). *Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*. Den Haag: SDU.
- Mooij, M. de, A. Dill, M. Geerdinck en E. Vie (2012). *Witte vlek op pensioengebied 2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Nationaal Historisch Museum (2012). *Vrouwen tot 1956 handelingsonbekwaam*. Geraadpleegd 5 maart 2012 via www.innl.nl/page/1067.

- Rooij, M. van, en F. Teppa (2008). *Choice or no Choice: What Explains the Attractiveness of Default Options*. Netspar Discussion Paper 11/08 – 32. Tilburg: Netspar.
- Schaik, A. van (1998). *Honderd jaar vrouwen in overheidsdienst*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Soede, A. (2011). *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A.J. en W. Bijkerk (2003). *De VUT voorbij? Pensioen en ouderenparticipatie*. Breukelen: NYFER.
- Stichting van de Arbeid (2004). *Najaarsoverleg 5 november 2004*, publicatienr. 15/04. Den Haag: Stichting van de arbeid.
- szw (z.j.). *Evaluatie levensloopregeling*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken.
- Tijdens, K. (2006). *Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005 (oratie)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- TK (1995). *Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet), Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24169, nr. 3.
- TK (2011). *Brief Vitaliteitspakket*, 4 juli 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 29544, nr. 329.
- TK (2012a). *Deelakkoord begroting 2012*, Brief aan de Tweede Kamer van de informateurs Kamp en Bos, Bureau woordvoering kabinetsformatie, 1 oktober 2012.
- TK (2012b). *Kameredebat 2 februari 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33046, nr. 2.

7 Zorg

Alice de Boer en Sjoerd Kooiker

7.1 Drie thema's

De zorg is een breed terrein, dat reikt van openbare gezondheidszorg en preventie tot maatschappelijke ondersteuning en verpleeghuiszorg. Die diversiteit dwingt tot kiezen en wij hebben ons beperkt tot drie thema's waarin de discussie over eigen verantwoordelijkheid versus de verantwoordelijkheid van de overheid het meest pregnant speelt. In de preventieve zorg is dat de leefstijl, in de curatieve zorg de Zorgverzekeringswet en in de langdurige zorg de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

7.2 Preventieve zorg: leefstijl

Het beleidsdiscours over de eigen verantwoordelijkheid voor de gezondheidseffecten van de persoonlijke leefstijl heeft in de periode 2005-2011 een opvallende wijziging ondergaan. In april 2005 liet de liberale minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) op een congres verkondigen dat 'mensen geen recht hebben op een ongezond leven' en 'dat het niet zo kan zijn dat mensen die door hun ongezonde leefwijze ziek worden, vervolgens onbeperkt gebruik kunnen maken van de gezondheidszorg'.¹ Zes jaar later, in 2011, schreef de eveneens liberale minister van vws aan de Tweede Kamer dat mensen juist zelf mogen beslissen over hun leefstijl (vws 2011a). Zij wil een omslag in het beleid zodat gezondheid weer iets van de burger zelf wordt. Bij de behandeling van haar nota over het gezondheidsbeleid in maart 2012 begroette de liberale fractie deze visie met instemming. De vvd was blij dat het weer mogelijk is om te roken in kleine cafés, omdat dat bijdraagt aan de keuzevrijheid van mensen (TK 2011/2012).

Twee liberale ministers met twee kennelijk heel verschillende visies. Wat is er gebeurd? Om dat te kunnen begrijpen moeten we vrij ver terug gaan in de tijd en laten zien hoe de relatie tussen leefstijl en gezondheid eerst in het maatschappelijk debat op de agenda kwam en vervolgens onderwerp van beleid werd.

Leefstijlbeleid van 1975 tot heden

De jaren zeventig gelden in Nederland als een tijd van vooruitgang en emancipatie. Het is echter ook de tijd dat het met de gezondheidstoestand van de bevolking niet zo goed gaat. Vooral die van mannen boekt geen vooruitgang: tussen 1960 en 1973 daalt hun levensverwachting zelfs, terwijl die van vrouwen gestaag toeneemt. Grote boosdoeners zijn hart- en vaatziekten en verkeersongelukken, die beide vooral onder mannen slachtoffers maken. Alom daagt het inzicht dat we ons gedrag en onze leefwijze moeten veranderen om deze ontwikkeling te keren. Zo meldt het eerste *Sociaal en Cultureel Rapport* (SCR) dat de leefwijze van de Nederlanders bepaald niet gezond te noemen is (SCP 1975: 73). Het SCR geeft aan dat het om de verantwoordelijkheid van het individu gaat als we het hebben over gezonde voeding, meer lichaamsbeweging, minder

tabaks- en alcoholgebruik. En om dat te bereiken is 'effectieve gezondheidsvoorlichting en -opvoeding' een vereiste. Dat doet de overheid dan ook, in combinatie met accijnsheffing. Voorlichting en opvoeding voelt de burger niet als vrijheidsbeperking. De steeds stijgende accijns voelt hij vooral in zijn portemonnee. Langzaamaan wordt het beleid echter strenger en maakt het de slag van voorlichten naar verbieden, met name van roken. Verantwoordelijk hiervoor zijn:

- internationale ontwikkelingen zoals rookverboden in de Verenigde Staten;
- kennis over de schade van 'meerroken';
- kennis over de beperkte werking van voorlichting (met name over alcohol);
- de waarschuwing van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002 dat de gezondheidsverbetering in Nederland stagneert, vooral door ongezond gedrag;
- de gefaseerde invoering van de Tabakswet uit 1990 en 2002.

Stapsgewijs wordt het rokers moeilijker gemaakt om aan hun trekken te komen. Een tijdlang ondergaat men de inperkingen gelaten, maar het rookverbod in de horeca vanaf 1 juli 2008 betekent een keerpunt. Nu komen de rokers in het geweer en laten zij op allerlei manieren hun stem horen. Het sleutelwoord is 'betutteling'. Men spreekt over een 'betuttelingskabinet', in de dikke Van Dale omschreven als een 'kabinet dat wet- en regelgeving gebruikt ter beïnvloeding van persoonlijke keuzes van de burger en daarom door critici als betuttelend wordt ervaren'. Eigenlijk toevallig voerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) vlak voor en na invoering van het rookverbod kwalitatief onderzoek uit naar opvattingen van burgers over gezondheid en preventie (Kooiker 2011).² Het onderzoek legde de gevoeligheden vast. Een paar uitspraken:

*Er wordt zo veel voorgeschreven en gedaan voor je, bah! Ik vind Nederland zo'n tuttelland!
Het is allemaal regeltjes en opdringen.*

Over een poosje moeten we bewijzen dat we twee stuks fruit eten elke dag. Maar zo zijn we niet getrouwd!

Het begon met roken en nu beginnen ze ook al over een vettaks, snackbars die niet meer...

Straks mogen we ook geen biertje meer drinken.

Tijdens het vierde kabinet-Balkenende is de vvd in de oppositie. Zij sluit zich aan bij deze stroming en lanceert een betuttelingsbarometer. Eenmaal deel van een volgend kabinet houdt de vvd de anti-betuttelingskoers aan en stelt in de nota over gezondheidsbeleid (vws 2011a) dat leefstijl voor volwassenen een zaak is van eigen verantwoordelijkheid. Wat vinden burgers hiervan? Vinden zij dat mensen die ongezond leven zelf moeten opdraaien voor de kosten? Dat blijkt inderdaad zo te zijn maar in beperkte mate. Al in 1984 vond Halfens dat 52% van de respondenten de mening steunde dat personen die zich ongezond gedragen extra moeten betalen, bijvoorbeeld door een hogere premie (geciteerd uit Bernts 1991: 51). Onderzoeken van Bernts uit 1988-1990 laten ongeveer hetzelfde beeld zien en uit een recente publicatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) valt op te maken dat ongeveer 55% van de Nederlanders vindt dat rokers en mensen

die veel alcohol drinken meer zorgpremie zouden moeten betalen (Bernts 1991: 88; Kloosterman 2011). Ook het opinieonderzoek voor dit rapport vertelt een soortgelijk verhaal, waarbij opvalt dat de ‘mee eens’-stemmers net geen meerderheid halen en dat veel respondenten geen keuze kunnen maken (tabel 7.1).

Tabel 7.1

Opvattingen over verantwoordelijkheid voor de gevolgen van ongezond gedrag, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	hele- maal oneens	oneens	niet eens, niet oneens	eens	hele- maal eens	(n)
‘Het is acceptabel om mensen financieel zelf verantwoordelijk te stellen voor de gevolgen van ongezond gedrag.’	3	13	35	38	10	3213
‘De overheid moet de mogelijkheid krijgen om te controleren of mensen gezond leven.’	8	30	30	28	4	731
‘De ziektekostenverzekering moet de mogelijkheid krijgen om te controleren of mensen gezond leven.’	8	22	26	37	7	731
‘Mensen met een ongezonde leefstijl hebben net zo veel recht op een medische behandeling als mensen met een gezonde leefstijl.’	2	16	32	40	10	3243

Bron: SCP (EEV’12)

Hoogopgeleiden en respondenten tot 34 jaar zijn dat er meer mee eens (56%) dan laagopgeleiden (38%). De ‘mee eens’-stemmers hebben iets liever dat de ziektekostenverzekering controleert of mensen gezond leven dan dat de overheid dat doet (tabel 7.1). Degenen die vinden dat een ongezonde leefstijl financiële consequenties moet hebben plaatsen zich relatief rechts in het politieke spectrum.³ Dat geldt in het bijzonder voor de controle van iemands leefstijl door de ziektekostenverzekering. De mening dat mensen met een ongezonde leefstijl net zo veel recht hebben op een medische behandeling is daarentegen meer een opvatting van mensen die zichzelf op links plaatsen.

Gezondheidsbeleid tussen paternalisme en liberalisme

Elke overheid vindt dat ze niet zomaar voorbij kan gaan aan de sterke relatie tussen leefstijl en gezondheid. Deze opinie heeft vanaf de jaren zeventig voet aan de grond gekregen in het beleidsdiscours en zal niet snel verdwijnen of veranderen. Hoe die opinie vertaald wordt in het actuele beleid is een kwestie van accenten en prioriteiten. Elk kabinet erkent dat leefstijl in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van het individu is.⁴ Een paternalistische overheid stelt echter de gezondheidsdoelen centraal en maakt vrijheid daaraan ondergeschikt. Het is belangrijker om gezondheidsschade en onnodige sterfgevallen te voorkomen dan om burgers vrij te laten in de eigen en ook ongezonde keuzes. Het paternalisme plaatst het begrip ‘eigen vrije keuze’ tussen

haakjes. Na het relativeren van die vrije keuze is de stap naar inperken een hele kleine. Liever niet radicaal maar als het kan met zachte hand. De term *nudge* (een duwtje in de goede richting) is hier het sleutelwoord (Thaler en Sunstein 2008). Het gaat erom de omgeving van het individu zo te modelleren dat er bijna geen andere dan de goede, gezonde keuzes te maken zijn. Voor deze manier van inrichten gebruiken Thaler en Sunstein de term ‘keuzearchitectuur’. Daar staan andere opinies tegenover. Gebruikers van genotmiddelen zullen juist beklemtonen dat zij als autonoom individu best in staat zijn een eigen keuze te maken om wel of niet te roken (of iets dergelijks) en dat deze keuze gerespecteerd moet worden. Vrijheid en eigen verantwoordelijkheid zijn belangrijker waarden dan gezondheid. De politiek-ideologische kleuring zal bepalen wat de doorslag geeft.

7.3 Curatieve zorg: de Zorgverzekeringswet

De Zorgverzekeringswet (Zvw) lijkt een goed voorbeeld te zijn van een toename van de eigen verantwoordelijkheid in de curatieve zorg. In de memorie van toelichting bij deze wet wordt hier ook hoog over opgegeven:

Hierbij past ook dat het zorgsysteem de burger er, meer dan thans het geval is, toe aanzet zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen voor zijn gezondheid, zijn gezondheidszorg en de verzekering tegen ziektekosten (TK 2003/2004).

Om te kunnen laten zien wat die eigen verantwoordelijkheid inhoudt, moeten we even stil staan bij de belangrijkste kenmerken van het systeem. Een complex systeem dat alleen goed functioneert als alle radertjes op de juiste wijze in elkaar grijpen (Van der Veen 2006). De invoering van de Zorgverzekeringswet op 1 januari 2006 betekende dat de financiering van de curatieve zorg in de vorm gegoten werd van een gereguleerde markt. Van de partijen, zorgverleners, zorgverzekeraars, maar ook de verzekerde burgers, werd verwacht dat zij zich conform de regels van de gereguleerde markt zouden gaan gedragen. Iedere volwassene die in Nederland woont of hier loonbelasting betaalt, is verplicht een individuele (basis)zorgverzekering af te sluiten bij een particuliere zorgverzekeraar. Deze commerciële verzekeraars zijn verplicht iedereen te accepteren voor deze basisverzekering. Voor compensatie van de ‘slechte risico’s’ en de uniforme premie bestaat er een vereveningsregeling. De overheid stelt het basispakket van medische verrichtingen vast waarvoor men in ieder geval verzekerd is. Daarnaast geldt een verplicht eigen risico en gelden eigen bijdragen. De verzekerde is vrij om een aanvullende verzekering af te sluiten en veel verzekerden (88%) doen dat ook (NZa 2012). Voor de aanvullende verzekering geldt geen acceptatieplicht. De financiering verloopt via nominale premies en inkomensafhankelijke premies. De verzekerde heeft het recht om eenmaal per jaar aan het einde van het jaar van verzekering te wisselen. Verzekeraars hebben de mogelijkheid om collectieve contracten met premiereductie aan te bieden. Veel verzekerden (ruim 67%) hebben zo’n collectief contract (NZa 2012). De zorgaanbieders en verzekeraars mogen geen prijsafspraken maken of een kartel vormen. Integendeel, het systeem functioneert pas goed wanneer zij onderling concurreren op prijs en kwaliteit in de vorm van goede en efficiënte zorg tegen een lage prijs. In dit systeem moet de tucht van

de markt de partijen scherp houden. Er moet voldoende concurrentie zijn tussen zorgverzekeraars. De verzekerden moeten voldoende geïnformeerd zijn door de verzekeraars (transparantie van de markt) en de risicoverevening moet goed werken. Marktmeesters als de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) zien toe op handhaving van de regels en leggen waar nodig boetes op aan zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Het College voor zorgverzekeringen (cvz) kan boetes opleggen aan burgers die onverzekerd zijn. In 2011 ging het om ruim 160.000 mensen die geen zorgpremie betaalden maar soms wel de zorgtoeslag kregen. De actieve opsporing van het cvz heeft vruchten afgeworpen. Begin 2012 is het aantal onverzekerden sterk teruggelopen tot 58.000 (NZa 2012).

De regulering van de markt is er vooral omdat de overheid de doelstelling hanteert dat de grote verschillen tussen burgers in gezondheid en financiële capaciteit niet van invloed mogen zijn op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg. Verder wil de overheid de kosten van de zorg in de hand houden om zo de collectieve lastendruk niet verder te laten oplopen.

De burger als marktpartij vervult zijn rol als hij de andere partijen scherp houdt door een zorgverzekering te kiezen die de beste zorg tegen de laagste prijs levert. Een burger die overstapt of daar op zijn minst mee dreigt als de zorgverzekeraar niet aan de verwachtingen voldoet.

Bij invoering van de Zorgverzekeringswet leken consumenten ook te doen wat de wet van hen verwachtte: 18% stapte over naar een andere verzekeraar (Zorgkompas 2012). In de jaren daarna nam het aantal overstappers snel af tot ongeveer 4%. Eind 2011 stapten ongeveer een miljoen verzekerden over, ongeveer 6%. In de *Marktscan Zorgverzekeringsmarkt* merkt de NZa op dat die verzekerden met hun overstap of verandering van polis voor 2012 40 miljoen euro aan premiegelden bespaard hebben (NZa 2012: 8).

Mensen die overstappen letten bij hun keuze niet alleen op prijs maar ook op dienstverlening; ze letten echter niet op de wijze waarop de verzekeraars voor hen zorg inkopen. (Boonen et al. 2011). Vooral verzekerden tussen 18 en 45 jaar stappen over (NZa 2012: 39). Ouderen en chronisch zieken zijn niet geneigd om van zorgverzekering te veranderen uit angst hun aanvullende verzekering te verliezen (Van de Ven en Schut 2010).

Betekent het op het eerste gezicht geringe aantal overstappers nu dat de markt niet goed werkt? Iemand die alleen naar het handelen van de burger kijkt kan geneigd zijn deze vraag met ja te beantwoorden. Als 94% van de verzekerden aan het einde van het jaar bij dezelfde aanbieder blijft vindt de burger het kennelijk wel best zo. Vanuit een economisch perspectief op de markt als geheel is een ander antwoord mogelijk. Gezondheidseconoom Erik Schut voert aan dat het voor effectieve prijsconcurrentie voldoende is als 5% van de verzekerden dreigt over te stappen (Schut en Varkevisser 2009). Die 5% is volgens hem al een voldoende dreiging van gevoelig omzetverlies.⁵ Maar dan moet er geen kartelvorming tussen verzekeraars zijn waardoor verzekerden weinig te kiezen hebben. Het beste signaal voor het bestaan van een kartel biedt de winst die de producenten maken. Als die winst laag is, is de kans op het bestaan van een kartel

gering. En dat is nu precies wat er bij de basisverzekering aan de hand is. De winst is gering, zodat mag worden aangenomen dat kartelvorming geen grote rol speelt.

Niet alle burgers hoeven dus mondig, goed geïnformeerd en mobiel te zijn op de verzekeringsmarkt om de gereguleerde marktwerking goed te laten werken. Systeemfouten met een nadelige invloed zijn eerder te vinden bij de niet optimaal functionerende risicoverevening die risicoselectie in de hand werkt, waarvan slechte risico's als chronisch zieken de dupe worden (Van de Ven 2012).

Gezondheidseconomen geven daarom meer prioriteit aan het verbeteren van de risicoverevening dan aan mobiliteit op de verzekeringsmarkt om de solidariteit te handhaven. De solidariteit staat in de gereguleerde markt namelijk steeds onder druk, want verzekeraars sluiten het liefst contracten met goede risico's tegen een lagere premie waar ze dan toch nog winst op maken. De Enquête eigen verantwoordelijkheid (EEV) van het SCP laat zien dat hoger opgeleide en gezonde verzekerden liever een kleiner basispakket met een lagere premie ingevoerd zien. Voor hen is dat ook gunstig, maar niet voor mensen met een slechte gezondheid die wellicht niet voor een aanvullende verzekering in aanmerking komen. Verzekerden met een minder goede gezondheid willen dan ook geen kleiner basispakket (zie tabel 7.2). Een groot basispakket komt de solidariteit ten goede.

Tot nu toe bespraken we vooral de prijs van de zorgverzekering en de prijsconcurrentie. Hoe zit het met de kwaliteit van de zorg? Ook daar wordt een actieve rol van de burger verwacht. Burgers moeten zelf kiezen naar welk ziekenhuis of welke specialist zij gaan. Dat vinden ze lastig. Zij weten niet op grond van welke informatie zij moeten kiezen, hoe ze de beschikbare informatie moeten beoordelen en of de informatie wel betrouwbaar is, zo blijkt uit onderzoek van Reitsma et al. (2012). De meeste mensen laten zich liever door de huisarts adviseren. Als burgers niet zelf op zoek gaan naar de beste verhouding tussen prijs en kwaliteit, dan kan de zorgverzekeraar dat doen door selectief contracten met zorgaanbieders te sluiten. Zorgverzekeraars maken daar weinig gebruik van, maar naar verwachting gaat selectief contracteren in 2013 toenemen (Van de Poel 2012). Als marktinstrument zette selectief contracteren tot voor kort weinig zoden aan de dijk omdat ook alle niet-gecontracteerde zorg aan de verzekerde vergoed moest worden (Van de Ven en Schut 2011). In 2012 heeft marktmeester NZA bepaald dat niet alles meer vergoed hoeft te worden maar dat verzekeraars vooraf wél duidelijk moeten aangeven hoe hoog de vergoeding is. Als zorgverzekeraars in de toekomst vaker selectief contracten gaan afsluiten zal de verzekerde burger dus toch meer op de kleine lettertjes van de zorgpolis moeten gaan letten.

Onder het nieuwe stelsel van zorgfinanciering is de eigen verantwoordelijkheid van burgers zeker toegenomen omdat zij zich als marktpartij moeten gedragen. Voorheen zaten de meeste burgers (60%) in het ziekenfonds; ze hadden weinig te kiezen maar hoefden ook niet te kiezen. Nu worden burgers geacht op tijd een weloverwogen keuze te maken en de kleine lettertjes van de polis te lezen.

Tabel 7.2

Voorkeur voor een kleiner basispakket van de zorgverzekering,^a naar achtergrondkenmerken, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	helemaal oneens	oneens	niet eens, niet oneens	eens	helemaal eens
					P = 0,00 ^b
mannen	8	28	27	32	4
vrouwen	10	31	30	27	3
					P = 0,00 ^b
basisonderwijs, vmbo	13	32	30	22	3
havo, vwo, mbo	8	31	30	28	2
hbo, wo	5	26	25	39	6
					P = 0,06 ^b
18-24 jaar	9	22	34	31	4
25-34 jaar	7	30	31	30	3
35-44 jaar	11	31	29	26	3
45-54 jaar	10	33	25	29	3
55-64 jaar	9	31	27	28	4
≥ 65 jaar	7	27	29	32	5
					P = 0,00 ^b
zeer goede gezondheid	7	23	24	40	7
goed	7	30	29	31	3
gaat wel	14	33	30	21	3
slecht of zeer slecht	15	36	27	17	5
totaal	9	30	29	29	4

a Antwoord op de stelling 'Het is goed dat de overheid een aantal vergoedingen uit het basispakket schrapt om de kosten van de zorg in de hand te houden'; n = 3221.

b P < 0,05 duidt op een significant verschil tussen de groepen.

Bron: SCP (EEV'12)

7.4 Langdurige zorg: de AWBZ

7.4.1 Van uitbreiden naar verkleinen

In Nederland heeft de overheid de verstrekking en financiering van de langdurige zorg grotendeels geregeld via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uit 1968. Deze volksverzekering heeft als doel ziektekosten te dekken die niet individueel verzekerd kunnen worden. De wet voorzag in eerste instantie in de financiering van intramurale zorg in verpleeg-, zwakzinnigeninrichtingen en inrichtingen voor lichamelijk en zintuiglijk gebrekkigen (Van den Ende 2011). Daarna is de reikwijdte van de AWBZ uitgebreid, net als de financiering ervan (Werkgroep Langdurige zorg 2010). Door lichtere vormen van zorg bij de AWBZ onder te brengen hoopte men het gebruik van zwaardere

en duurder vormen te voorkomen. Dit paste bij een beleid van extramuralisering en vermaatschappelijking: zorg verlenen buiten de muren van instellingen. De achterliggende gedachte was dat dit beleid zou leiden tot zelfstandig wonen en het vergroten van de maatschappelijke participatie en integratie van ouderen en mensen met een beperking. Maakten bij de invoering van de AWBZ 55.000 mensen aanspraak op zorg, in 2010 waren dat er 600.000 (Van den Ende 2011). Zij krijgen die zorg thuis of in een instelling. De uitgaven stegen gerekend vanaf 1968 van 1 miljard euro naar ongeveer 23 miljard euro in 2010.

Door deze uitbreidingen werd de regelgeving rondom de AWBZ zeer complex en bureaucratisch. Ook de toenemende kosten leidden tot discussies over de houdbaarheid van de AWBZ en mogelijkheden om deze kosten binnen de perken te houden, onder meer door inkrimping van de AWBZ-aanspraken. Een nieuwe impuls aan dit beleid kwam toen de Sociaal-Economische Raad in 2008 een langetermijnvisie op de zorg uitbracht (SER 2008). De raad adviseerde de AWBZ fors te verbeteren door heldere afbakening van de aanspraken. Niet de zorgaanbieder maar de cliënt staat centraal. Voor vroeggehandicapten en vergelijkbare groepen moet een kern-AWBZ blijven.

In de afgelopen jaren zijn met elkaar samenhangende wijzigingen doorgevoerd om de reikwijdte van de AWBZ te verkleinen en de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten:

Het is belangrijk dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen voor het organiseren van hun situatie. Mensen kunnen meestal uitstekend zelf beslissen welke ondersteuning en zorg ze nodig hebben en waar ze die krijgen. Ook kunnen mensen die zorg nodig hebben vaak goed ondersteund worden door de eigen directe omgeving (vws 2011b).

We behandelen enkele voorbeelden van meer eigen verantwoordelijkheid van burgers: het persoonsgebonden budget (§ 7.4.2), het begrip ‘gebruikelijke zorg’ (§ 7.4.3) en de overheveling van de huishoudelijke verzorging naar de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wmo (§ 7.4.4).

7.4.2 Persoonsgebonden budget (pgb)

De introductie van het pgb

In de jaren zeventig ontstond in de Verenigde Staten de *independent living movement*. Dit was een beweging opgericht door gehandicapte jongeren die pleiten voor een pgb om onafhankelijk te kunnen leven (Janssens 2001). Deze behoefte ging rechtstreeks in tegen de toen heersende trend van medicalisering. Mensen met een chronische ziekte dienden zich te laten omringen door een netwerk van medische professionals en zich te voegen naar hun regels.

In de jaren tachtig komen Nederlandse gehandicaptenorganisaties in opstand tegen het overwicht van medici en zorgprofessionals. Die zouden niet tegemoet komen aan de wensen van cliënten en inflexibele, gebrekkig gecoördineerde zorg bieden. Uit onvrede ontstaat onder patiënten een sterke lobby voor een pgb. Ook elders in Europa ontstaan regelingen die patiënten kunnen gebruiken om naar eigen inzicht zorg in te kopen.

In Nederland start staatssecretaris Simons in 1992 experimenten met het cliëntgebonden budget in Eindhoven en Drenthe. Hij wil de positie van cliënten verstevigen en hun meer zeggenschap geven: cliënten kunnen als ze dat willen zelf de verantwoordelijkheid nemen de benodigde zorg in te schakelen. Uit de proef blijkt dat mensen met een eigen budget zeer goed in hun eigen behoefte kunnen voorzien. In 1995 gaat het pgb landelijk van start, eerst in de verpleging en verzorging. Vanaf dat moment kunnen mensen met een positief indicatiebesluit via de AWBZ (en vanaf 2007 ook via de Wmo) besluiten om zorg te ontvangen in natura of in de vorm van een zelf te besteden budget. Staatssecretaris Terpstra, sterk voorstander van het pgb, ontmoet bij de invoering veel weerstand. In de Tweede Kamer is men bang voor oneigenlijk gebruik en het subsidiëren van een 'grijs circuit', zoals de betaling van mantelzorgers. De financiering van het pgb in de AWBZ wordt per 1 januari 1996 ondergebracht in een subsidieregeling (Oostrik 2008). Per jaar wordt bekeken of de regeling wordt verlengd.

Sterke groei

Zijn er aanvankelijk allerlei administratieve drempels, zoals de verplichting om lid te worden van een vereniging van budgethouders, later wordt het pgb steeds meer gereguleerd. In 2000 krijgt het pgb het karakter van een openeinderegeling, waardoor de aanspraak onbeperkt is. Het kabinet besluit ook om naar aanleiding van het rapport *De ontvoogding van de AWBZ* (Etty 2000) de pgb-regeling voor ouderen en gehandicapten sterk te vereenvoudigen en te vervangen door een regeling die uitgaat van functies, zoals verpleging of begeleiding (Van den Wijngaart en Ramakers 2003). Staatssecretaris Vliegenhart van vws stelt: 'Met het pgb nieuwe stijl verschijnt er een mondige, koopkrachtige burger op het toneel. Hiervan gaat een belangrijke impuls uit voor de verdere dynamisering van de aanbiedersmarkt' (Kroef 2001). Budgethouders worden zelf verantwoordelijk voor hun budget en krijgen het geld op hun rekening gestort, maar moeten wel periodiek verantwoording afleggen over de besteding. Met de komst van de Wmo in 2007 wordt de integrale pgb-regeling weer gesplitst; er komt onderscheid tussen een pgb-AWBZ en een pgb-Wmo.

Het pgb blijkt enorm populair: was in de beginperiode de totale subsidie ruim 100 miljoen gulden, inmiddels bedraagt die ongeveer 2,3 miljard euro. Ontvingen in 1996, toen er nog sprake was van onderuitputting van het budget, ongeveer 5400 cliënten een pgb, in 2011 waren dat er ruim 133.000 (pgb-AWBZ). Het aantal mensen met een pgb-Wmo is onbekend. Tot 2003 hangt de toename waarschijnlijk samen met de introductie van het openeindekarakter van de subsidie (Sadiraj et al. 2011). Tussen 2003 en 2006 is de groei iets afgezwakt, mede door de invoering van het begrip 'gebruikelijke zorg' (zie § 7.4.3). De toestroom is daarna weer groter door de invoering van de Wet op de jeugdzorg in 2005, waardoor Bureau Jeugdzorg AWBZ-indicaties kan afgeven voor kinderen, jongeren en adolescenten met psychiatrische of psychosociale klachten.

Op de achtergrond speelt een discussie over de beloning van mantelzorgers via het pgb (Kremer 2000). Tot 1997 is het niet mogelijk om echtgenoten te contracteren. Daarna wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen gezinsleden en niet-gezinsleden, iets wat in andere landen wel gebeurt (Pijl 2007). De groei van het pgb leidt ertoe dat er

vaker vraagtekens worden gezet bij de betaalde mantelzorg en de mogelijk aanzuigende werking op mensen die voorheen gratis hielpen.

‘De groei moet nú stoppen’

De groei van het aantal pgb-budgethouders en de daarmee samenhangende budgetoverschrijdingen staan centraal in de periode na 2009. In juli 2010 besluit het demissionaire kabinet tot het einde van het jaar geen nieuwe budgethouders meer toe te laten. Misbruik van de regeling en ook de betaling van mantelzorgers via het pgb is de beleidsmakers een doorn in het oog. In een beleidsbrief over de AWBZ zegt staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten het volgende:

Wij hebben in Nederland een toegankelijke AWBZ en een aantrekkelijke pgb-regeling die mantelzorgers verleidt om hun zorg vanuit collectieve middelen te financieren. Deze ontwikkeling staat haaks op mijn streven om de langdurige zorg toekomstbestendig te maken door mensen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid en hun sociale omgeving optimaal te benutten (TK 2010/2011).

Vanaf 2012 is het beleid er steeds meer op gericht om de toegang tot het pgb te beperken tot degenen die het echt nodig hebben.

Daarnaast staat het pgb-Wmo ter discussie. Met de introductie van de Wmo in 2007 is er een nieuwe groep pgb-gebruikers bijgekomen: gemeenten krijgen de verplichting om aan burgers met een indicatie de pgb-mogelijkheid voor individuele voorzieningen, zoals rolstoel, wonen en vervoer, aan te bieden, naast de hulp bij het huishouden (zie § 7.4.4). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG 2011) wil het pgb gericht inzetten zodat het als waardevol instrument overeind te houden is. Ze adviseert dat gemeenten moeten kunnen afzien van verstrekking als ze daar zwaarwegende redenen toe hebben, bijvoorbeeld als het collectief systeem ermee ondermijnd wordt (bv. als de regiog taxi te weinig klanten overhoudt).

Effecten van het pgb

Uit evaluatieonderzoek begin jaren negentig bleek al dat mensen met een pgb erg tevreden zijn over de regeling. Het pgb biedt zorgvragers meer keuzemogelijkheden, waardoor zij de zorg, die kwalitatief even goed blijkt als zorg in natura, meer kunnen afstemmen op hun behoefte. Het pgb leidt niet, zoals de verwachting was, tot een vermindering (of tenminste een stabilisatie) van de zorg in natura (Sadiraj et al. 2011). Mensen met een lichamelijke beperking die voor een pgb kozen noemen als redenen dat ze ondersteuning zelf willen regelen en betalen, hun oude huishoudelijke hulp willen houden, flexibele hulp op wisselende tijden kunnen krijgen, vertrouwde personen (familie) kunnen inhuren of ontevreden zijn over de hulp of voorzieningen in natura (De Klerk et al. 2010a). Er zijn ook onderzoekers die erop wijzen dat het aanbod van de extramuraal zorg tekort schiet en dat mensen om die reden een pgb aanvragen (Kaaij en Huijsman 2009). Zo laat SCP-onderzoek zien dat twee derde van de gebruikers van een pgb-AWBZ geen beroep op zorg in natura zou doen (Sadiraj et al. 2011). Een andere reden voor de aanvraag van een pgb is het omzeilen van lange wachtlijsten (Ramakers et al. 2008; PricewaterhouseCoopers 2008).

7.4.3 Gebruikelijke zorg

Schuivende grenzen in de zorg

In de naoorlogse verzorgingsstaat wordt veel belang gehecht aan het ontwikkelen van professionele zorg. De overheid formuleert een recht op gezondheidszorg, laat het aanbod van professionele zorg groeien en stelt steeds strengere eisen aan de zorgverlener. In de jaren tachtig ontstaat een kritische stroming van mensen die vinden dat de grootschalige, bureaucratische, professionele en intramurale zorg moet worden teruggebracht naar face-to-facecontacten in gemeenschappen (De Swaan 1983). Hattinga Verschure (1981) betoogt dat door de medicalisering en de opkomst van de professionele zorg het 'natuurlijke' zorgpatroon van mensen verwaarloosd wordt en dat de zelfzorg en mantelzorg moeten worden geherwaardeerd.

In diezelfde tijd komt de gehele verzorgingsstaat ter discussie te staan, mede door de economische recessie in de jaren tachtig (Kwekkeboom 1990). De noodzaak tot kostenbeheersing in bijvoorbeeld de thuiszorg neemt toe. In beleidsbrieven uit die tijd is te lezen dat de stijgende vraag door het toenemend aantal ouderen dient te worden opgevangen door wijkverpleging en gezinszorg, onder andere door de verhoging van hun doelmatigheid, een betere afstemming van professionele zorg op mantelzorg en het overwegen van toewijzingsgronden.

Instellingen voor gezinszorg en wijkverpleging bepalen tot in de jaren tachtig zelf wie zorg krijgt en hoeveel. De toewijzing wordt gebaseerd op de inschatting van de zelfredzaamheid en op wat leden van het huishouden daaraan kunnen bijdragen (Gorter 1989). Met de komst van regionale indicatiecommissies (rio's) in 1998 bepalen aanbieders niet langer wie welke zorg krijgt. Ook rijst de vraag wat wel en niet van familieleden gevraagd kan worden. Dit leidt tot een discussie over wat er onder het begrip mantelzorg valt. In beleidsnota's is te lezen dat men vooral de langdurige vormen van zorg als mantelzorg ziet en dat het moet gaan om zorg die de 'normale gang van zaken' in een huishouden overstijgt. Kortdurende zorg (zoals partners die elkaar verzorgen bij griep) is normale zorg en valt buiten een individuele aanspraak op de AWBZ, met andere woorden: meer eigen verantwoordelijkheid.

De nieuwe vorm van indiceren heeft nogal wat gevolgen. Cliënten en aanbieders vinden dat de indicatiestelling niet onafhankelijk gebeurt. Het ontbreekt aan eenheid in terminologie en criteria. Verschillende betrokkenen, verenigd in het Breed Indicatie Overleg (BIO), ontwikkelen in 1996 een protocol voor indicatiestelling om beter onderscheid te maken tussen normale zorg (de voorloper van gebruikelijke zorg) en mantelzorg. Men erkent dat er verschillen zijn in draagkracht (BIO 1996:32).

In de indicatiepraktijk blijkt al snel hoe moeilijk het is de scheidslijn tussen normale zorg en mantelzorg te formaliseren. Indicatieadviseurs moeten zelf een inschatting maken van de verhouding draagkracht–draaglast van het cliëntsysteem. Er ontstaat behoefte aan een meer uniforme wijze van indicatiestellen.

Scherper onderscheid tussen gebruikelijke zorg en mantelzorg

In 2003 komt de Landelijke vereniging van indicatieorganen, het LVIO, na veel overleg met het Werkdocument Gebruikelijke Zorg (Morée et al. 2007). Hierin worden

geennormen gegeven voor het recht op AWBZ-zorg. Wel staat omschreven wat van gezinsleden, inclusief kinderen van verschillende leeftijden, mag worden verwacht. Lichtere en meer kortstondige vormen van zorg gelden als gebruikelijke zorg. Kortdurende persoonlijke verzorging wordt tot de normale taak van partners gerekend, maar niet van andere huisgenoten. De gestelde regels worden toegepast door de regionale indicatiecommissies, zo blijkt uit een evaluatieonderzoek (Wolffensperger et al. 2004).

De staatssecretaris stelt (TK 2004/2005a): 'Het werkdocument heeft ertoe geleid dat de eigen verantwoordelijkheid van partners en kinderen in de dagelijkse zorg voor elkaar duidelijker is geworden ten opzichte van de aanspraak op AWBZ-zorg. Dat hoeft nog niet te leiden tot blijvend meer druk op mantelzorgers. Indiciestellers kunnen immers in individuele gevallen rekening houden met overbelasting van huisgenoten of mantelzorgers en afwijken van de normen uit het werkdocument «gebruikelijke zorg». De mogelijkheden van indicatiestellers moeten op dit punt wel verduidelijkt worden in het werkdocument.'

Een nieuwe versie van het werkdocument wordt gelanceerd door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), vanaf 2005 het onafhankelijk indicatieorgaan voor de AWBZ. In dit Protocol gebruikelijke zorg staat onder meer omschreven dat een indicatieadviseur moet nagaan of de huisgenoten door gebruikelijke zorg niet te veel belast (dreigen te) worden (CIZ 2005). Na 2007 krijgt het protocol een 'afdwingbaar' karakter. Alleen als de hulpgever gezondheidsproblemen heeft of overbelast is mag er van deze regel worden afgeweken en kan er professionele zorg worden toegewezen. Toch is er ook veel onduidelijkheid over wat die afdwingbaarheid nu precies betekent (Morée et al. 2007). Op vragen uit de Tweede Kamer meldt staatssecretaris Ross dat mensen met zieke gezinsleden niet gedwongen worden hun baan op te geven (TK 2004/2005b).

In hetzelfde jaar wordt de Wmo ingevoerd; vanaf dan zijn gemeenten verantwoordelijk voor de indicatiestelling van de hulp bij het huishouden. In de algemene bepalingen van de wet staat expliciet dat gebruikelijke zorg iets anders is dan mantelzorg: mantelzorg overstijgt de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar. De meeste gemeenten (85%) hanteren bij het indiceren van de hulp het Protocol gebruikelijke zorg, de overige indiceren iets ruimer (De Klerk et al. 2010a). In 2011 wordt de richtlijn hulp bij het huishouden weer herzien, op basis van voortschrijdend inzicht, jurisprudentie en ervaringen uit de praktijk (MO-zaak 2011).

Effecten van gebruikelijke zorg

Het is lastig in te schatten welke gevolgen de implementatie van het begrip 'gebruikelijke zorg' en verder aanscherping van de grens tussen informele en formele zorg voor burgers heeft gehad. Wel is duidelijk dat burgers steeds meer eigen verantwoordelijkheid hebben: meer huisgenoten zijn onderlinge zorg gaan geven (Oudijk et al. 2010). In 2001 zorgden 450.000 mensen voor hun partner of kind met gezondheidsproblemen, in 2008 lag dit aantal op ruim 750.000.

Omdat mantelzorgers meer hulp op zich moeten nemen kan gebruikelijke zorg ook leiden tot een hogere belasting. In 2008 voelden ruim 450.000 mantelzorgers zich ernstig belast, in 2001 waren dat 300.000 (Oudijk et al. 2010). Deze toename hangt samen met

de nadruk van het overheid op de eigen verantwoordelijkheid van burgers waarvan de introductie van het begrip 'gebruikelijke zorg' een voorbeeld is. In deze periode is ook sprake van verdergaande extramuralisering: steeds meer mensen met een intensieve hulpbehoefte worden thuis verzorgd. Hoe dan ook, na 2000 is veel professionele zorg gesubstitueerd door mantelzorg en daarmee is de druk op de mantelzorg verder vergroot.

7.4.4 De overheveling van de huishoudelijke verzorging naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Op 1 januari 2007 is de Wmo in werking getreden. Verantwoordelijkheden die voorheen bij de landelijke overheid lagen zijn toen bij gemeenten neergelegd.

De aanleiding voor de Wmo was tweeledig. Ten eerste was de regering van mening dat er te weinig betrokkenheid tussen burgers onderling was. De sociale samenhang van weleer was teveel afgekalfd en het vermogen van mensen om zelf, of in eigen kring, tot oplossingen voor problemen te komen was te veel afgenomen. Ten tweede werd de aanspraak op formele hulp (voornamelijk de AWBZ) steeds groter waardoor die op langere termijn onbetaalbaar dreigde te worden. Het versterken van de sociale samenhang zou de druk op de formele zorgvoorzieningen kunnen verminderen. Een decentraal maatschappelijk ondersteuningsbeleid zou dit kunnen bewerkstelligen, zo werd gedacht (TK 2004/2005c).

Het doel van de Wmo is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel omschreven als 'participatie van alle burgers' oftewel 'meedoen' (TK 2004/2005). Uitgangspunt is dat mensen dit in principe op eigen kracht doen en als dat niet lukt, ondersteuning zoeken in hun eigen omgeving. Pas wanneer de eigen omgeving niet voldoende ondersteuning kan bieden, kan men zich tot de gemeente wenden. Uiteindelijk heeft de gemeente een juridisch afdwingbare verplichting om al haar burgers die zich onvoldoende kunnen redden of niet goed kunnen meedoen in de samenleving te compenseren in hun beperkingen (het 'compensatiebeginsel'). Het idee is dat de gemeente met de hulpvrager zijn of haar leefsituatie in kaart brengt en de mogelijkheden van ondersteuning binnen het eigen netwerk aftast, alvorens formele hulp in te zetten. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe zij die compensatie vorm geven. Dat kunnen zij dus doen met individuele voorzieningen, zoals huishoudelijke hulp, een rolstoel of een woonvoorziening, maar ook met een regiotaxi, een buurtrestaurant of een maatjesproject.

De eigen verantwoordelijkheid van burgers (voor zichzelf en voor anderen uit hun omgeving) is een van de grondslagen van de Wmo. Dit markeert een fundamentele denkomslag in vergelijking met de AWBZ, waarbij iedere burger met een beperking recht had op formele ondersteuning en deze kon claimen. Daarvoor in de plaats is het compensatiebeginsel voor gemeenten gekomen. De verschuiving naar meer eigen verantwoordelijkheid is een vorm van sociale vernieuwing die de wetgever expliciet nastreeft met de introductie van de Wmo (De Klerk et al. 2010a).

Toch zitten er wel degelijk grenzen aan de mogelijkheden van mensen om voor elkaar te zorgen. Uit de eerste evaluatie van de Wmo blijkt dat 40% van de mensen met een langdurige beperking voor ondersteuning contact had met de gemeente (De Klerk et al.

2009). Veel aanvragers (bijna 70%) zeggen dat hun familie en vrienden geen of niet meer hulp kunnen bieden. En op de drie zegt dat familie of vrienden te veel moeten helpen omdat zij geen of weinig thuiszorg krijgen. Ook ander onderzoek bevestigt dat er grenzen zijn aan de mantelzorg (Plaisier en Broese van Groenou 2011).

7.4.5 Wat vinden burgers van eigen verantwoordelijkheid in de langdurige zorg?

De introductie van het pgb, het protocol gebruikelijke zorg en de Wmo brachten burgers niet alleen meer eigen verantwoordelijkheid maar ook meer verplichtingen. We onderzoeken of deze andere verantwoordelijkheidsverdeling ook aansluit bij de ideeën van burgers. Hoe kijkt de Nederlandse bevolking aan tegen de eigen verantwoordelijkheid in de langdurige zorg?

Een ruime meerderheid (63%) is het (helemaal) eens met de stelling dat mensen die recht hebben op zorg en die zorg zelf kunnen regelen daar ook een geldbedrag voor kunnen krijgen (figuur 7.1). Vele burgers willen dus op dit punt *meer* eigen verantwoordelijkheid; dit druist in tegen het beleidsvoornemen om de toegang tot het pgb te beperken. De voorkeur voor een geldbedrag (in plaats van zorg in natura) is niet groter onder mensen met een slechtere gezondheid (niet in figuur). Wel vindt 92% van degenen die het met deze stelling eens zijn dat de overheid moet kunnen controleren of het geldbedrag op de juiste manier wordt besteed.

Burgers willen daarentegen *minder* eigen verantwoordelijkheid in de zorg voor kwetsbare groepen. Bijna de helft (45%) ziet de zorg voor eenzame ouderen als een taak van de overheid, ook als er door ouderen zelf niet op wordt aangedrongen. Vooral lageropgeleiden, mannen en degenen met een als slecht ervaren gezondheid zijn het vaker met deze stelling eens. Er is geen verschil naar leeftijd: zowel jongeren als ouderen vinden dat de overheid op dit punt een taak heeft.

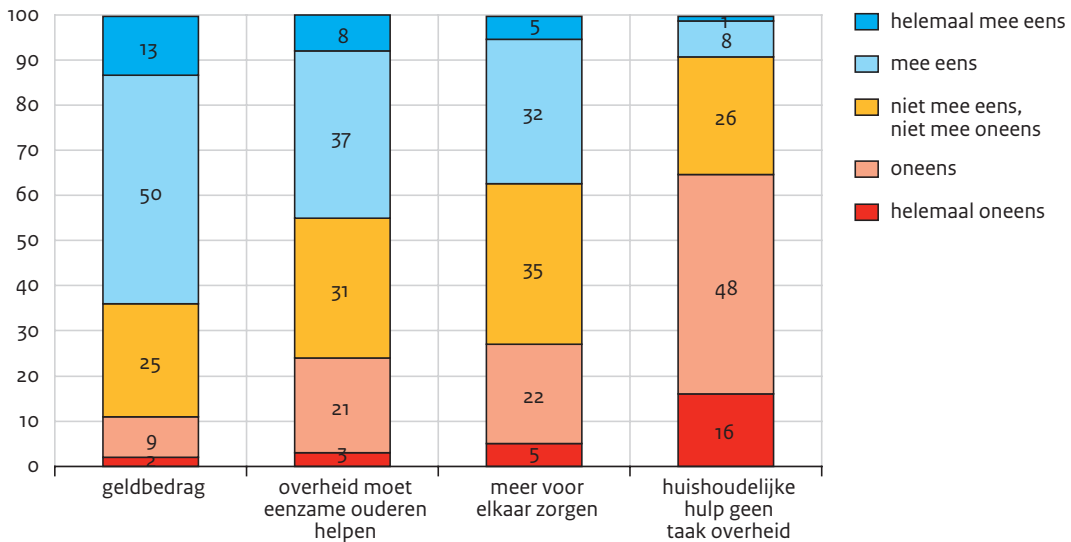
Het oordeel over de rol van de overheid bij de onderlinge zorg is minder duidelijk. Ruim een op de vier (27%) is het niet eens met de stelling dat de overheid verwacht dat mensen meer voor elkaar zorgen bij chronische ziekte of beperking. Ruim een op de drie (37%) is het wel eens met de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. Het aandeel 'mee eens' is groter bij jongeren en mensen met een goede gezondheid; zij vinden het goed dat de overheid bij burgers aandringt op meer onderlinge hulp. Het kan zijn dat ouderen en mensen met gezondheidsproblemen het minder vaak eens zijn met de stelling omdat zij nu al veel hulp bieden of krijgen dan wel praktische problemen zien bij een nog zwaardere zorgverantwoordelijkheid (zie bijvoorbeeld De Klerk et al. 2010b). De resultaten van ander onderzoek lijken hier te worden bevestigd: veel burgers zijn bereid onderlinge hulp te verlenen, maar stellen daar ook grenzen aan. Dat wil zeggen: de zorgverplichtingen mogen niet te groot worden.

Twee derde van de bevolking is van mening dat de overheid een taak heeft bij het financieren van huishoudelijke hulp voor zieken: 64% is het namelijk (helemaal) oneens met de stelling dat het financieren van deze hulp *geen* taak voor de overheid is. Slechts een minderheid (9%) is het (helemaal) eens met deze stelling; zij vinden dat mensen deze hulp zelf moeten betalen of van familieleden moeten krijgen. Hoger opgeleiden en mensen met een goede gezondheid vinden dit vaker dan anderen. De bevordering van meer

eigen verantwoordelijkheid zoals de overheid dat op dit punt voorstaat sluit dus niet aan bij het oordeel van burgers; er lijkt een gebrek aan draagvlak te zijn. Tussen een kwart en een derde van de burgers is ambivalent over eigen verantwoordelijkheid in de langdurige zorg. Zij zijn het niet eens maar ook niet oneens met de voorgestelde verschuivingen. Meer voor elkaar zorgen leverde het hoogste percentage ‘onbeslist’ op; de stelling dat mensen die de zorg zelf kunnen regelen daar ook een geldbedrag voor moeten krijgen het laagste.

Figuur 7.1

Oordelen van burgers over eigen verantwoordelijkheid in de langdurige zorg (in procenten)



Bron: SCP (EVV'12)

7.5 Slot

Dit hoofdstuk ging over drie terreinen van de zorg waar de individuele burger en de overheid verantwoordelijkheden hebben gedeeld. Voor de preventieve zorg hebben we gekeken naar gezondheid en leefstijl, voor de curatieve zorg naar de Zorgverzekeringswet en voor de langdurige zorg naar de alternatieven die voor professionele AWBZ-zorg zijn ontstaan.

Aan de maatschappelijke kant van de preventieve gezondheidszorg heeft zich een proces voorgedaan waarbij de overheid de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid in toenemende mate heeft ingeperkt. Of je gezond leeft of niet is allang geen zaak meer van het individu alleen. Het duidelijkst en het succesvolst gebeurde dat met ‘het roken’ en daar keert de wal nu het schip. In een land met een gedoogcultuur zoals de onze hebben tegenstanders van ‘betutteling’ een vrijplaats opgeëist en gekregen in de zogenaamde kleine cafés zonder personeel. Kennelijk was er een grens bereikt aan wat de burger zich door de overheid laat voorschrijven. Wellicht daardoor koos het laatste kabinet dan ook voor een koerswijziging, waarin leefstijl nadrukkelijk een individuele

verantwoordelijkheid is. Verregaande overheidsbemoeyenis is in deze optiek uit den boze. Het is echter allerm minst zeker dat die grens nu vastligt. Toekomstige kabinetten kunnen er met kracht van (goede) argumenten voor kiezen om de burger, vooral de jongere, weer veel minder vrijheid te gunnen (bijv. in alcoholconsumptie). Met een nieuw verantwoordelijkheidsmodel heeft dat weinig te maken, meer met de wijze waarop de overheid laveert tussen liberalisme en paternalisme.

Nieuwe verdelingen van verantwoordelijkheid zijn er wel ontstaan voor de ziektekostenverzekering. Eigenlijk meer als een sluitstuk van toenemende overheidsbemoeyenis met de zorgfinanciering dan als herijking van de verzorgingsstaat. De financiering van de curatieve zorg is overgelaten aan private partijen die via een gereguleerde markt zaken doen. De burger is marktpartij en heeft meer verantwoordelijkheid gekregen dan de vroegere ziekenfondsverzekerde. Bij die rol als marktpartij hoort ook een gewenst handelingsperspectief: van de burger wordt verwacht dat hij elk jaar opnieuw de polis van zijn ziektekostenverzekering tegen het licht houdt en kijkt of overstappen wellicht wenselijk is. Zo houdt hij andere marktpartijen scherp. Als een voorhoede van 5% dat doet is dat als prikkel voldoende om de zorgverzekeraars bij de les te houden en het systeem op het punt van de prijsconcurrentie goed te laten functioneren. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat verzekeraars geen kartel vormen, wat kennelijk ook niet het geval is. De steun voor de huidige basisverzekering is groot en maar weinigen willen dat de overheid de zorgverzekering aan private partijen overlaat (zie hoofdstuk 14).

In de langdurige zorg is het pgb een voorbeeld van meer eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het pgb biedt mensen meer keuze dan de lokale zorgaanbieders. De invoering is vooral ideologisch te verklaren als emancipatie en empowerment. De overheid gaat uit van het liberale verantwoordelijkheidsmodel met mondige, koopkrachtige burgers die niet afhankelijk willen zijn van de verzorgingsstaat. Het gebruik van het pgb neemt toe en tegelijkertijd verslechtert de financiële positie van de overheid. De fraudegevoeligheid van de regeling wordt aan de kaak gesteld. Wat op microniveau een goed idee is, blijkt op macroniveau onhoudbaar. De overheid past daarop haar motivering aan: waar het eerst vanzelfsprekend was om mantelzorgers te betalen, geldt nu dat betaling van helpers ondermijnend werkt op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en het zorgstelsel onhoudbaar maakt.

Door het Protocol gebruikelijke zorg schrijft de overheid voor welk ‘verantwoordelijk’ gedrag van burgers wordt verwacht als zij staan voor langdurige zorg voor iemand in de directe sociale omgeving. Gezonde huisgenoten moeten een deel van de onderlinge zorg op zich nemen. Mensen die de zorg zelf kunnen betalen kunnen zich hieraan onttrekken. Het protocol is een antwoord op de groei van de AWBZ. De gedachte was ook dat professionals te veel taken van burgers hadden overgenomen. Protocollen moesten ervoor zorgen dat schaarse zorg rechtvaardig en passend bij de behoefte zou worden toegedeeld. De verwachting dat dit ook de vraag naar AWBZ zorg zou verminderen kwam niet uit.

De veronderstelling bij de introductie van de Wmo is dat de sociale samenhang en onderlinge hulpverlening gaan toenemen en de vraag naar AWBZ-zorg wordt geremd. De overheid wil haar verantwoordelijkheid voor burgers met een verzorgingsprobleem laten afnemen en ziet haar rol eerder als ondersteuner dan als leverancier. Na 2007 wordt van burgers met een zorgvraag dan ook verwacht dat zij eerst hun eigen problemen oplossen en als dat niet lukt mogen rekenen op hulp uit hun sociale netwerk. Pas als eigen hulpbronnen ontoereikend blijken te zijn, is aanspraak op collectief gefinancierde zorg mogelijk.

Op de drie beschreven terreinen, de leefstijl, de zorgverzekering en langdurige zorg, spreekt de overheid de burger steeds op een andere manier aan. Bij de zorgverzekering ziet de overheid de burger vooral als 'calculerende burger', iemand die helpt om de gereguleerde zorgmarkt goed te laten functioneren. Het is de markt die het discours bepaalt. Bij de inzet van een pgb zal de burger ook calculerend zijn: wie verleent de zorg het beste en doet dat het meest kosteneffectief? Het heersende discours is nu dat van de zelfbeschikking. Voor de Wmo en de gebruikelijke zorg spreekt de overheid de burger aan op zijn gemeenschapszin en plichtsbesef. De 'hulpvaardige burger' zorgt eerst voor de ander en doet daarna past een financieel beroep op de gemeenschap. Voor de gezonde leefstijl tenslotte verwacht de overheid dat de burger goed op prikkels reageert. Prikkels die uitgaan van prijs, verbod of beperkte beschikbaarheid. Het interessante is nu dat de overheid voor al deze terreinen verwacht dat de burger in alle rollen excelleert: slim onderhandelen met verzekeraars, vol plichtsbesef en opofferingsgezindheid reageren op behoeftes van de medemens, zelfstandig en zelfbewust voor een pgb kiezen, niet het rookverbod overtreden. Het is de vraag of burgers aan al deze verwachtingen kunnen voldoen.

Maar als we het over de rolverwachtingen van de overheid hebben, hoe zit het dan met de verwachtingen van de burger richting de overheid? In dit hoofdstuk, maar ook in hoofdstuk 14, is te lezen dat als het om zorgverlening gaat, de verwachtingen van burgers aan het adres van de overheid haaks staan op het beeld dat de overheid zelf heeft van de ideale verdeling van verantwoordelijkheid tussen haar en haar onderdanen. Kort gezegd wil de burger minder inmenging in de eigen leefstijl en juist meer in de langdurige zorg. Zo sluit het voorstel om het aantal pgb-budgethouders sterk te reduceren niet aan bij de wens van de meerderheid van de bevolking om met een geldbedrag de benodigde zorg zelf te regelen. Eenzelfde conclusie is te trekken voor de financiering van de huishoudelijke hulp voor zieken.

Op deze punten gaapt een kloof die niet alleen met woorden te dichten is. De overheid zal in haar beleid behendig moeten manoeuvreren en laten zien dat zij de opvattingen van burgers serieus neemt en tegelijkertijd als hoeder van het algemeen belang werk maakt van een betaalbaar, betrouwbaar en efficiënt georganiseerd zorgsysteem.

Noten

- 1 Zie <http://medischcontact.artsennet.nl/Nieuwsartikel/13526/Hoogervorst-ongezond-leven-is-geen-recht.htm>.
- 2 Kwantitatief opinieonderzoek laat een genuanceerd beeld zien van wisselende meerderheden voor en tegen roken in de horeca. Vanaf 2003 heeft Stivoro de mening over het rookverbod in de horeca onderzocht (Nagelhout et al. 2012). Voor een rookverbod in restaurants is in 2003 veel meer steun (42%) dan voor een rookverbod in cafés (20%). Dat verschil blijft ongeveer constant maar de voorstanders van rookverboden wonnen in de loop der jaren gestaag terrein. In het eerste kwartaal van 2012 bleek 80% voorstander van rookvrije restaurants en 53% voorstander van rookvrije cafés. Bij de invoering van het rookverbod medio 2008 was er wel een meerderheid voor een rookverbod in restaurants (rond de 70%) maar niet voor cafés (40%).
- 3 Respondenten konden zichzelf plaatsen op een as van 0 (politiek links) tot 10 (politiek rechts). Een hogere (dus rechtser) score treffen we aan onder respondenten die het er ‘mee eens’ (5,5) of ‘helemaal mee eens’ (5,8) zijn dat mensen financieel zelf verantwoordelijk zijn voor ongezond gedrag. Wie vindt dat de ziektekostenverzekering mensen mag controleren scoort 6 of meer op deze schaal. De mening dat mensen met een ongezonde leefstijl net zoveel recht hebben op een medische behandeling gaat samen met een score rond de 5.
- 4 Ook in de ambitieuze nota van minister Hoogervorst *Kiezen voor gezond leven* staat: ‘Het kabinet beseft heel goed dat dit in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van burgers zelf is’ (vws 2006: 25).
- 5 Voor het functioneren van de markt voor mobiele telefoons is het ook niet nodig dat iedereen verstand heeft van alle toestellen, maar wel dat er een grote voorhoede is die de verschillen wel kent en beweeglijk is op die markt.

Literatuur

- Bernts, A. (1991). *Leven zonder zorg. Oordelen over risico's, rechtvaardigheid en solidariteit in de gezondheidszorg*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- B10 (1996). *Model protocol geïntegreerde indicatiestelling voor het terrein van wonen welzijn en zorg*. Gouda: Breed Indicatie Overleg.
- Boonen, L., T. Laske-Aldershof en F. Schut (2011). Kiezen verzekeren voor kwalitatief betere zorgverzekeraars? In: *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, jg. 89, nr. 7, p. 380-387.
- C1Z (2005). *Protocol gebruikelijke zorg*. Driebergen: Centrum Indicatiestelling Zorg.
- Ende, T. van den (2011). De care: voortvarend na bedachtzaam wegen (p. 91-138). In: *Stelsel onder stress; preadvies 2011*. Den Haag: Sdu.
- Etty W. (2000). *De ontvoogding van de AWBZ*, Rapport van de MDW-werkgroep AWBZ 30 mei 2000.
- Gorter, K. (1989). *Thuiszorg gewogen. Een onderzoek naar de behoeften van lichamelijk gehandicapte mensen aan zorg thuis*. Den Haag: Nederlands instituut voor maatschappelijk werk onderzoek.
- Hattinga-Verschure, J. (1981). *Het verschijnsel zorg; inleiding in de zorgkunde*. Lochem: De Tijdstroom.
- Janssens, K. (2001). *Glans; het persoonsgebonden budget toen, nu straks*. Utrecht: Per saldo.
- Kaaij, R. en R. Huijsman (2009). Pgb als strategische pijler van zorgaanbieders. In: *zm magazine*, nr. 4, april 2009, p. 40-43.

- Klerk, M. de, A. Marangos, M. Dijkgraaf en A. de Boer (2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers; een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers. Derde tussen rapportage Wmo Evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk M de, R. Gilsing en J. Timmermans (2010a). *Op weg met de Wmo, evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, J. Timmermans en A. de Boer (2010b). Uitwisseling van steun tussen kinderen en hun oude ouders (p. 221-233). In: A. van den Broek, R. Bronneman-Helmers en V. Veldheer (red.), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kloosterman, R. (2011). Solidariteit in de gezondheidszorg. In: CBS *Bevolkingstrends*, 3e kwartaal 2011, p. 33-38.
- Kooiker, S. (2011). *Nederlanders aan het woord over gezondheid en gezond leven. Achtergrondrapport bij de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010. Van gezond naar beter*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Kremer, M. (2000). *Geven en claimen; burgerschap en informele zorg in Europees perspectief*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Kroef M. (2001). Persoonsgebonden budget wordt eenvoudiger. In: *Klik*, vol 30, nr. 10 p.3-7.
- Kwekkeboom, M. (1990). *Het licht onder de korenmaat; informele zorgverlening in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- Morée, M., B. van der Zee en A. Struijs (2007). *Formalisering van informele zorg; over de rol van gebruikelijke zorg bij toekenning van professionele zorg*. Den Haag: Centrum voor Ethiek en Gezondheid.
- MO-zaak (2011). *Richtlijn indicatiestelling Hulp bij het huishouden*. Geraadpleegd 20-9-2012 via www.mozaak.nl/portals/o/Downloads/Richtlijn%20indicatieadvisering%20Hulp%20bij%20het%20Huishouden%20jan2011.pdf.
- Nagelhout, G., T. Zeegers, R. van der Meer, D. Segaar en M. Willemsen (2012). *Voorstanders van rookvrije horeca in Nederland 2003-2012*. Den Haag: Stivoro.
- NZA (2012). *Marktscan Zorgverzekeringsmarkt. Weergave van de markt 2008-2012*. Utrecht: Nederlandse Zorg autoriteit.
- Oostrik, F. (2008). *Als je het mij vraagt. Waarom mensen kiezen voor zelfbeschikking in de zorg*. Amsterdam: Modderman drukwerk.
- Oudijk, D., A. de Boer, I. Woittiez, J. Timmermans en M. de Klerk (2010). *Mantelzorg uit de doeken. Een actueel beeld van het aantal mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I. en M. Broese van Groenou (2011). *vws vraag 2011; kwetsbare ouderen: zorg of geen zorg?* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Pijl, M. (2007). *Zelfzorg inkopen: hoe gaat dat in het buitenland? Rapport in opdracht van vws*. Geraadpleegd 20-9-2012 via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/06/08/zelf-zorg-inkopen-hoe-gaat-dat-in-hetbuitenland.html.
- Poel, P. van de (2012). Selectieve zorginkoop komt amper van de grond. In: *Skipr*, 17 augustus 2012, geraadpleegd 20-9-2012 via www.skipr.nl/actueel/id11922-selectieve-zorginkoop-komt-amper-van-de-grond.html.
- PriceWaterhouseCoopers (2008). *Analyse biedt inzicht in instroom in de pgb-regeling voor jeugd-gzz. Analyse van de instroom in de pgb-regeling via Bureau Jeugdzorg*. Amsterdam: PriceWaterhouseCoopers.
- Ramakers, C., R. Schellingerhout, M. van den Wijngaart en F. Miedema (2008). *Persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2007*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Reitsma, M., A. Brabers, W. Masman en J. de Jong. (2012). *De kiezende burger*. Utrecht: Nivel.

- Sadiraj, K., D. Oudijk, H. van Kempen en J. Stevens (2011). *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011/17).
- SCP (1975). *Sociaal en Cultureel Rapport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2008). *Langdurige zorg verzekerd: over de toekomst van de AWBZ*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Schut, E. en M. Varkevisser (2009). Marktordening in de gezondheidszorg. In: E. Schut en F. Rutten (red.), *Economie van de gezondheidszorg* (p. 247-288). Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Swaan, A. de (1983). *Halverwege de heilstaat*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Thaler, R. en C. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- TK (2003/2004). *Regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29763, nr. 3.
- TK (2004/2005a). Brief staatssecretaris bij onderzoek cvz naar effecten werkdocument *Gebruikelijke zorg op de praktijk van de indicatiestelling awbz*, alsmede toezending werkdocument zelf - Modernisering AWBZ. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 26 631, nr. 127.
- TK (2004/2005b). Verslag van Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Vastgesteld op 22 december 2005.
- TK (2004/2005c). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.
- TK (2010/2011). *Toekomst AWBZ*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 30597, nr. 186.
- TK (2011/2012). *Preventief gezondheidsbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 32793, nr. 43.
- Veen, R. van der (2006). Interventie en organisatie. Een sociologische analyse van de veranderingen in het gezondheidszorgbeleid. In: *Sociologie*, jg. 2, nr. 2, p. 188-207.
- Ven, W. van de (2012). Risicoselectie bedreiging voor kwaliteit van zorg. In: *ESB*, jg. 97, nr. 4673, p. 358-361.
- Ven, W. van de, en E. Schut (2010.) Is de Zorgverzekeringswet een succes? In: *TPE Digitaal*, jg. 4, nr. 1, p. 1-24.
- Ven, W. van de, en E. Schut. (2011). Vergoeding van niet-gecontracteerde zorg. In: *ESB*, jg. 96, nr. 4624, p. 738.
- VNG (2011). *Het pgb in de Wmo, nu en straks* (VNG position paper). Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- VVD (2012). *Verkiezingsprogramma 2012-2017; niet doorschuiven maar aanpakken*. Geraadpleegd op 20-9-2012 via <http://site.vvd.nl/act/1892>
- VWS (2006). *Kiezen voor gezond leven 2007-2010*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2011a). *Gezondheid dichtbij. Landelijke nota gezondheidsbeleid*. Geraadpleegd 20-9-2012 via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/25/aanbieden-landelijke-nota-gezondheidsbeleid.html.
- VWS (2011b). *Vertrouwen in de zorg: de beleidsdoelstellingen van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Werkgroep Langdurige zorg (2010). *Langdurige zorg. Rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Wijngaart, M. van den en C. Ramakers (2003). Het persoonsgebonden budget in Nederland van 1990-2003; een overzicht van ontwikkelingen beleid en onderzoek. In: *Handboek thuiszorg*. Utrecht: De Tijdstroom.

Wolffensperger, E., A. van Huis, I. Henselmans en R. Smith (2004). *Werkdocument gebruikelijke zorg; opdracht in opdracht van c v z op verzoek van ministerie van vws*. Groningen: Gino.

Zorgkompas (2012). *Verzekerdemobiliteit*. Geraadpleegd 20-9-2012 via www.gezondheidszorgbalans.nl/toegankelijkheid/keuzevrijheid/verzekerdemobiliteit/.

8 Zeggenschap en verantwoordelijkheid in de volkshuisvesting

Jeanet Kullberg

8.1 Groei en bloei van de ‘volkshuisvesting’

Volkshuisvesting

In zijn boek *Koninkrijk vol sloppen* (2010) over achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw schetst de historicus Auke van der Woud hoe aan het eind van die eeuw armoede en erbarmelijke huisvesting steeds minder als een door God gegeven lotsbestemming gezien werden. Geleidelijk werden de geesten rijp voor overheidsbemoeyenis met de leef- en de woonomstandigheden van ‘het volk’. De sociale wetgeving die toen werd voorbereid vormt de basis van de latere, naoorlogse verzorgingsstaat.

In 1901 kreeg de overheidsbemoeyenis met de ‘volkshuisvesting’ zijn beslag in de Woningwet, die nog altijd het ordenend kader vormt. Deze wet voorzag onder meer in onbewoonbaarverklaring en onteigeningsprocedures voor krotten. Bouwvoorschriften en bouw- en woningtoezicht moesten afrekenen met speculatieve, ondermaatse woningbouw. Verder kwam er toestemming tot het verstrekken van gemeentelijke leningen en exploitatiesubsidies aan woningbouwverenigingen. De wetgever gaf de voorkeur aan woningbouwverenigingen die in het belang van de volkshuisvesting, maar toch op enige afstand van de overheid functioneerden, vanuit de liberale gedachte dat de overheid het particuliere initiatief niet mocht hinderen. Daarbij speelde volgens Van der Schaar (1987: 80) ook de angst dat als gemeenten zelf de sociale huurwoningen exploiteerden, zij stemmen zouden proberen te winnen door de huren te verlagen. Bij onvoldoende particulier initiatief kon een gemeentelijk woningbedrijf als achtervang functioneren.¹

Een eigen woning leek ideaal om communistische sympathieën bij de stadsarbeider te neutraliseren; die werd immers lid van de bezittende klasse. Toch viel in de Woningwet de keuze op sociale huurwoningen. De buurlanden hadden ervaren hoe huiseigenaren in de crisisjaren 1880 hun eigendom uiteindelijk verpatsten aan huisesmelkers. De verantwoordelijkheid voor een eigen woning werd de stadsarbeider niet toevertrouwd; de sociale investering niet duurzaam geacht. Ook speelde het motief dat een eigen huis de arbeider aan zijn bezit kluisterde, minder mobiel maakte en zodoende te zeer afhankelijk van zijn werkgever (Van der Schaar 1987: 74). Dit motief kan met het oog op flexibilisering van de arbeidsmarkt ook vandaag de dag in het voordeel van de huurwoning spreken.

De Woningwet zou pas in de jaren twintig vruchten gaan afwerpen in de vorm van sociale woningbouw op enige schaal en onteigening van krotten. Na de Tweede Wereldoorlog kwam de sociale woningbouw vol op stoom en stond in het teken van bestrijding van volksvijand nummer een: de woningnood. Die was opgelopen door oorlogsschade en het stilvallen van de bouw. Hij zou decennialang voortduren door de babyboom,

welvaartstijging en individualisering. Het aantal huishoudens bleef maar toenemen, door jongeren en ouderen die vaker zelfstandig gingen wonen, door de toename van echtscheidingen en later ook door de komst van migranten. Om de volkshuisvesting dienstig te maken aan de wederopbouw is een fijnmazig stelsel van voorschriften en subsidies opgetuigd, waar opmerkelijk laat, pas in de jaren 1990, de bijl in ging.

Overheid en burger

Afgelopen decennia verschenen over de volkshuisvesting twee richtinggevende rijksnota's (in 1989 en in 2000) en twee woonvisies met een kortere tijdshorizon (in 2006 en in 2011). Vooral de woonvisie van het kabinet-Rutte I was een kort leven beschoren. Na de val van dat kabinet zijn nieuwe plannen gepresenteerd in het zogenaamde Lentekoord (TK 2011/2012b). Twee seizoenen later werden in het regeerakkoord van het vvd-PvdA kabinet nog ingrijpender hervormingen van de woningmarkt gepresenteerd. De plannen borduren deels voort op adviezen die zijn uitgebracht, zoals het zogenaamde *Zesstappenplan* van een bataljon economen (Bartelsman et al. 2012) en het plan *Wonen 4.0* van onder meer Vereniging Eigen Huis en de Woonbond (VEH et al. 2012). De recente plannen betreffen, anders dan de eerdere nota's, alleen de financiële aspecten van de woningmarkt in het licht van de crises op de woning- en kapitaalmarkt.

Zonder ze in detail te behandelen gaan we na wat in die documenten de kernpunten zijn en in hoeverre die op één lijn liggen in de overdracht van verantwoordelijkheden aan de burger en de motivering daarvan. In de uitwerking vormen de kerntaken van de rijksoverheid binnen de volkshuisvesting de leidraad: zorgen voor voldoende, kwalitatief goede en betaalbare woningen. Die verantwoordelijkheden uiten zich onder meer in kwaliteitsbeleid en subsidiebeleid. Dat zijn ook de terreinen waarop zich veranderingen hebben voorgedaan en nog zullen voordoen, al dan niet ideologisch geïnspireerd. In paragraaf 8.2 bespreken we welke koerswijzigingen zich op hoofdlijnen voordeden. Daarna volgen drie uitwerkingen: zeggenschap en kwaliteitsbeleid (§ 8.3), de bevordering van het eigen woningbezit (§ 8.4) en ten slotte vraagondersteuning door de overheid in de vorm van relatief lage huren, subsidies en de fiscale behandeling van het eigen huis (§ 8.5).

Bij die uitwerkingen gaat het allereerst om het beleidsdiscours: welke verschuivingen zijn aangekondigd en hoe zijn ze gemotiveerd? Daarna kijken we steeds wat ervan terecht kwam. Na de beleidstheorie en -praktijk volgt de reactie van de burger. In paragraaf 8.6 maken we de balans op.

8.2 Koerswending in het woonbeleid

Nota Heerma (1989): de afbouw van de wederopbouw

De eerste van de genoemde kerndocumenten is de nota *Van bouwen naar wonen, Volkshuisvesting in de jaren negentig* (vrom 1989), ook wel de *Nota Heerma* genoemd, naar de toenmalige cda-staatssecretaris op het departement Volkshuisvesting. Bij het verschijnen van die nota telde Nederland zes miljoen woningen, waarvan tweeënhalf miljoen koophuizen en daarvan was een half miljoen met premies gesubsidieerd. Voor twee van de drieënhalf miljoen huurwoningen liepen exploitatiesubsidies en nog eens 1,2 mil-

joen huurwoningen waren met rijksbijdragen gefinancierd. In zijn artikel 'Scheefgroei: De afbouw van de wederopbouw' (1991: 23) concludeerde de journalist Rogmans: 'En wie ook de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente als een subsidie opvat, kan slechts concluderen dat er op bijna alle zes miljoen Hollandse woningen subsidie zit.'

Dit subsidiebeleid was gestoeld op de naoorlogse wederopbouwpolitiek. Voor de internationale concurrentiepositie waren lage lonen en daarom ook lage woonlasten gewenst. Om lage huren te krijgen moesten de woningen eenvoudig zijn en dat werd een voorwaarde voor subsidiëring. Seriematig en gestandaardiseerd bouwen van huurhuizen bleef ook de praktijk nadat in de jaren zeventig de meest nijpende woningnood gelenigd was en de welvaart groeide.

Behalve tot een grote bouwprestatie had de naoorlogse volkshuisvesting ook geleid tot eenheidsworst, veel voorschriften en een zeer forse en groeiende begroting: van 2,5 miljard gulden in 1968 tot 14 miljard in 1984 (daar zat in elk van die jaren een vergelijkbaar bedrag aan hypotheekrenteaftrek nog niet bij) Met die uitdijende begroting en regels zou worden afgerekend onder het motto: 'Burgers en hun maatschappelijke organisaties zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor een goede huisvesting' (VROM 1989: 39).

Die eigen verantwoordelijkheid zou tot uitdrukking moeten komen in minder overheidsbemoeienis met de woningkwaliteit en meer marktwerking. Overheidssteun moest worden voorbehouden aan burgers die niet in staat zijn een woning van redelijke kwaliteit te bemachtigen. Extra kwaliteit moest in de prijs tot uiting komen, vandaar het voorstel voor gedeeltelijke liberalisering van huurprijzen en een meer kostendekkende huur. Naast deze ideologische overweging werden hogere huren ook gewenst opdat de woningcorporaties investeringsruimte creëerden. Dit werd nodig omdat in de jaren negentig de corporaties financieel zouden worden losgemaakt van de overheid. Rijkssubsidies aan de corporaties werden beëindigd en uitgeruild tegen de schulden die de corporaties bij het rijk hadden. Met deze zogenaamde bruteringsoperatie werden de woningcorporaties verzelfstandigd. De *Nota Heerma* is vooral daarom bekend geworden.

Nota Remkes (2000): verantwoordelijk burgerschap

In de nota *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21ste eeuw* (VROM 2000a) werd vastgesteld dat in de jaren negentig een verschuiving in gang was gezet waarbij de greep van de overheid op marktpartijen minder was geworden. Maar de overheid had te veel verantwoordelijkheid 'over de schutting' gegooid, terwijl de markt niet perfect is. Bouw- en grondmarkt zijn vrij gesloten markten; er is te weinig concurrentie tussen aanbieders om de bewoner een belangrijke stem te geven. Ook worden mensen met een laag inkomen onvoldoende door de markt bediend. 'De kanteling van rijk naar gemeenten en corporaties die met de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* is ingezet, wordt nu verder doorgezet, richting burger' (VROM 2000b: 18).

De omslag naar meer keuzevrijheid en zeggenschap voor bewoners zou het logische gevolg zijn van individualisering in combinatie met een gunstig economisch tij en technologische ontwikkelingen.

'Mensen worden niet meer gehuisvest, maar huisvesten zichzelf', aldus de nota (p. 19).

Vergroten van zeggenschap van de burger over woning en woonomgeving staat dan ook

centraal. Daarbij zou het om meer gaan dan inspraak: 'Zelf vormgeven aan het wonen, zelf keuzes maken, zelf verantwoordelijkheid dragen, dat is het uitgangspunt' (p. 81). Langs drie wegen zou de zeggenschap moeten worden vergroot. De burger zelf moet verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het wonen in zijn omgeving, bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij consumentenorganisaties, zich te organiseren op complex- of buurniveau of in het kader van particulier opdrachtgeverschap. Aanbieders van woningen zouden zich meer consumentgericht moeten opstellen, onder meer door informatie te bieden. De overheid zou moeten zorgen voor een vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij planontwikkeling en daarnaast de transparantie op de markt vergroten. Ook wordt een grote rol gezien voor consumentenorganisaties bij de besluitvorming over woonbeleid (p. 85).

Maar de keuzevrijheid van de individuele burger wordt ook begrensd door collectieve waarden, aldus de nota, en die betekenen dat de burger ook plichten heeft: 'Verantwoordelijk burgerschap, daar gaat het om'. Als 'basisplichten' worden genoemd:

De plicht de woning goed te onderhouden, aanpassing van de woning aan minimeisen te gedogen dan wel de plicht zelf die aanpassingen te plegen, de plicht anderen in de woonomgeving toe te laten en geen eigen rechter te spelen ten opzichte van medeburgers, de plicht een goed nabuur te zijn en medebewoners niet te hinderen in hun woongenot, de plicht de directe woonomgeving schoon te houden en de plicht om de prijs van het wonen te betalen (VROM 2000b: 23).

De nadruk wordt hier op plichten gelegd, zonder dat die plichten op zichzelf nieuw zijn. De plicht tot 'betalen van de prijs van het wonen' wordt niet nader toegelicht en blijkt geen verwijzing te zijn naar wezenlijke veranderingen in het huur- en subsidiebeleid of de hypotheekrenteaftrek.

Woonvisies Dekker, Donner, Lenteakkoord, Regeerakkoord

De ten opzichte van de beschreven nota's veel beknoptere woonvisies van de ministers Dekker (VROM 2006) en Donner (TK 2011/2012a) vormen geen trendbreuk met de *Nota Remkes*, hoewel de omstandigheden op de woningmarkt veranderen. Met name de laatste jaren heersen economische en woningmarktcrises. De bouwsector kwijnt, de woningprijzen en -verkopen dalen en de hoge hypotheekschulden vormen een bedreiging voor de stabiliteit van Nederlandse banken. De woningmarkt is nauw verbonden met de Nederlandse economie. Zodoende staat de individuele burger minder centraal en treedt het functioneren van de woningmarkt op de voorgrond.

Goed wonen is in Nederland gemeengoed geworden. De kwaliteit ligt hoog tegen een redelijke prijs, ook voor de lagere inkomens. Maar de woningmarkt functioneert niet goed als markt. Er is sprake van averechtse effecten van overheidsbeleid op de huur-, koop- en bouwmarkt; inefficiënte inzet van publieke middelen. (Woonvisie 2011; TK 2011/2012a).

Dit vergt volgens de visie een heroriëntatie van het woonbeleid, die leidt tot doelmatiger verdeling van woonruimte, verbetering van het investeringsperspectief en versterking van het vertrouwen in de woningmarkt. Meningsverschillen zijn er vooral over hoe dit

te bereiken, maar in alle gevallen zal de burger meer financiële verantwoordelijkheid dragen voor zijn woonconsumptie. In welke mate, welke groepen en op welke termijn; daarover gaat het debat.

Ten opzichte van de laatste woonvisie zijn de discussies alweer voortgeschreden, ook al vanwege de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Waar in de woonvisies van Dekker en Donner nog stevig vastgehouden werd aan de hypotheekrenteaftrek om het vertrouwen van de burgers niet te verliezen, is een reductie hiervan onderdeel van het Begrotingsakkoord 2013 (TK 2011/2012b) en nog meer in het regeerakkoord. Diverse belangrijke woningmarktadviezen pleiten hiervoor, net als voor hogere huren (VROMraad 2010; TK 2009/2010; Bartelsman et al. 2012; VEH et al. 2012). Vrijwel alle politieke partijen hadden ingrijpende hervormingen in hun verkiezingsprogramma opgenomen (zie Priemus 2012 voor een overzicht) en in het regeerakkoord wordt zowel vermindering van de hypotheekrenteaftrek als huurverhoging voorgesteld.

Zeggenschap en verantwoordelijkheid

Gedurende de hele periode, maar in het bijzonder de jaren 2000, bepleit de overheid meer zeggenschap voor de woonconsument, vooral over de gewenste woonkwaliteit. De overheid wordt als partner noodzakelijk geacht om die zeggenschap te realiseren, om de voorwaarden te scheppen waarin de vrije markt niet voorziet. Dit sluit aan bij de ‘derde weg’, de synthese van liberale en sociale uitgangspunten: de overheid helpt burgers hun eigen weg te vinden (zie hoofdstuk 1). De nadruk ligt op rechten van de burger, vooral in de vorm van meer keuzevrijheid. Morele plichten zijn er in het (mede) zorg dragen voor een aantrekkelijke woonomgeving (zie hoofdstuk 12) en het bieden van tegenmacht aan woningaanbieders door organisatie in belangengroepen.

De verantwoordelijkheid om zelf in sterkere mate de kosten van het wonen te dragen is eind jaren tachtig geagendeerd in een context van deregulering van de volkshuisvesting. Ze kreeg via flinke huurverhogingen en strakke huurinkomensnormen (bestrijden van ‘scheefheid’) in bescheiden mate gestalte binnen de sociale huursector (zie ook § 8.5). De laatste jaren neemt de roep om reductie van overheidsuitgaven aan woonconsumptie weer toe, maar zonder verwijzing naar eigen verantwoordelijkheid van de burger. Nu staan financiële overwegingen en het functioneren van de woningmarkt centraal en wordt de blik mede gericht op de fiscale behandeling van de eigen woning. In de volgende paragrafen kijken we voor verschillende beleidsonderdelen wat de grotere verantwoordelijkheid voor burgers precies inhoudt.

8.3 Meer zeggenschap over woonkwaliteit

Een grotere zeggenschap voor woonconsumenten over woonkwaliteit wordt langs diverse wegen bepleit. De *Nota Remkes* (VROM 2000a: 82) noemt: versterken van de stem van woonconsumentenorganisaties tegenover bouwers, verhuurders en gemeenten, vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij plan- en bouwprocessen, het particulier opdrachtgeverschap, vereenvoudiging van bouwregelgeving en een transparanter welstandstoezicht.

Consumentenorganisaties

Bij de grotere zelfstandigheid van de woningcorporaties in de jaren negentig was het van belang dat huurdersorganisaties kunnen optreden als gelijkwaardige overlegpartner van (sociale) verhuurders over onderwerpen zoals huuraanpassingen in samenhang met woningonderhoud en overige diensten. In 1998 werd dit geregeld in de Overlegwet, maar in de praktijk bleek de huurder toch 'de minst gelijkwaardige partner' (VROM 2000b: 64). In de evaluatie van de *Nota Heerma* werd bovendien vastgesteld dat bewoners zich vaak pas organiseren als er bedreigingen zijn:

Grosso modo is de individuele woonconsument door de economische welvaarts groei en door de meer ontspannen woningmarkten sterker komen te staan. Dit heeft waarschijnlijk ook negatieve gevolgen gehad voor de noodzaak om te komen tot gemeenschappelijke organisatie (VROM 2000b: 82).

Op aandringen van de Woonbond, sinds 1990 de overkoepelende belangenvereniging voor huurders, is de Overlegwet in 2009 herzien. Er zijn onderwerpen bijgekomen waarover overlegd moet worden: de leefbaarheid in buurten en wijken, de huisvesting van ouderen en gehandicapten, renovatie, verkoop van huurwoningen, fusies en overeenkomsten over servicekosten en beheer. De overlegplicht geldt behalve voor corporaties ook voor particuliere verhuurders die 25 of meer woningen beheren.

In de door de Tweede Kamer per juli 2012 goedgekeurde Herzieningswet (TK 2011/2012c), die vooral het toezicht op woningcorporaties moet versterken, is de positie van huurders verder verbeterd. Zo moeten corporaties over hun prestatieafspraken met de gemeente gaan overleggen met de huurders. Ook krijgen huurders enquêterecht. De inbreng van huurders verschuift daarmee enigszins van louter inspraak in corporatieplannen naar meer eigen initiatief. In dat kader bepleitte de Woonbond om ook een initiatiefrecht in de Herzieningswet op te nemen. Het initiatiefrecht geeft huurders en bewonersorganisaties de mogelijkheid om hun verhuurder te verzoeken om redelijke maatregelen (zoals brand- of geluidswerende voorzieningen) te nemen tegen een redelijke huurverhoging. In de *Nota Remkes* (VROM 2000a: 84) werd opnieuw geagendeerd dat de positie van de burger sterker moet worden tegenover de belangen van commerciële marktpartijen, corporaties en overheden, maar het ging nu niet alleen om huurders:

Daarom is het belangrijk dat de burger zich organiseert op verschillende niveaus: gebouw-niveau (VVE, bewonersraden), wijk of buurt (wijkraden, buurtbeheer), gemeente, provincie, nationaal (belangenorganisaties zoals de Woonbond, Vereniging Eigen Huis, consumentenbond, vrouwenadviescommissies et cetera).

Deelname aan consumentenorganisaties is niet verplicht en de feitelijke vertegenwoordiging betreft maar een deel van het belanghebbende publiek. Zo is ongeveer de helft van de huurders aangesloten bij de Woonbond, als afzonderlijk lid of – veel vaker – via een huurdersvereniging of bewonerscommissie. Het aantal leden is sinds 1990 gestaag gegroeid, mede door fusies bij woningcorporaties, waardoor aangesloten huurdersorganisaties elk meer huurders gingen vertegenwoordigen. Het stijgende ledental laat onverlet dat het voor veel huurdersorganisaties lastig is om bestuursleden te vinden.²

Ook het aantal leden van de Vereniging Eigen Huis is sinds 1990 gestegen. Niet alleen doordat het aantal woningeigenaren toenam, ook het aandeel leden nam toe. Van de 4,3 miljoen huiseigenaren is nu 16% lid. De leden zijn meest hogeropgeleid en 50 jaar of ouder. Ze worden vaak lid als ze hun eerste woning kopen en maken dan gebruik van bouwkundige keuringen en hypotheekadvies. Eenmaal lid geworden blijven velen ook lid. Ze kunnen dan meedoen aan collectieve inkoopacties, bijvoorbeeld van zonnepanelen of energiecontracten of een voordelige woonhuisverzekering afsluiten.³ De vereniging treedt ook op als belangenbehartiger. Zo bepleit ze al decennialang afschaffing van de overdrachtsbelasting, de ‘verhuisboete’ die in 2011 uiteindelijk werd teruggebracht van 6% tot 2%, in de hoop op meer beweging op de woningmarkt.

Eigenaren van een koopappartement zijn verplicht aangesloten bij een Vereniging van Eigenaren (VvE) en in de meeste gevallen functioneren die ook wel. Volgens recent onderzoek zou slechts ongeveer 3% van de VvE's ‘slapend’ zijn. Dit betekent dat men niet vergadert, geen geld int voor onderhoud en daar ook geen plannen voor heeft (VvEH 2012).

Voor nieuwbouw en woningrenovatie bestaat belangenbehartiging via het VAC punt Wonen, midden jaren zestig ontstaan als landelijke koepel van lokale vrouwenadviescommissies (VACS). Potentiële gebruikers van de woningen (destijds vooral de huisvrouw) adviseerden de bouwers over het gebruiksgemak van hun bouwplannen. Onder de (vrijwillige) adviseurs zijn in toenemende mate ook mannen, vandaar de neutralere naam. De VACS waren in 2011 actief in circa 215 gemeenten, een dekkingsgraad van 45%. De toenemende betrokkenheid van mannen compenseert tot op zekere hoogte het feit dat vrouwelijke adviseurs zich steeds minder lang binden, door de toegenomen arbeidsparticipatie.⁴

Met name vanaf 2000 heeft de overheid een sterkere stem voor consumentenorganisaties bepleit om tegenmacht te bieden tegen woningaanbieders en gemeenten. Die stem kreeg in de praktijk vooral gestalte voor huurders, met de (verbeterde) Overlegwet. Wel domineert daar de inspraak in plannen van de corporatie nog over het eigen initiatief. De organisatiegraad van de burger in landelijke belangenorganisaties nam toe sinds 1990, maar op lokaal niveau valt het vaak niet mee om bestuursleden te werven.

Marktgerichte woonruimteverdeling

In de sociale huursector (nu ruim een derde van de woningvoorraad; begin jaren negentig nog ruim 40%) deed zich in de jaren negentig een verandering voor in de wijze waarop huurwoningen verdeeld werden. Die verandering was geen overheidsbeleid, maar past wel binnen de overdracht van verantwoordelijkheid van in dit geval de semi-overheid (de woningcorporaties) naar woningzoekenden. Het naoorlogse distributiesysteem met wachtlijsten en ‘toewijzing’ van vrijkomende huurwoningen veranderde geleidelijk in ‘marktgerichte’, transparante woonruimteverdeling. Dit begon als experiment waarmee de minister van Volkshuisvesting instemde. De corporaties presenteerden regelmatig het vrijkomende woningaanbod, met de bijpassende voorwaarden rond inkomen en huishoudensgrootte. Voorrangregels maakten duidelijk wie van de geschikte kandidaten de eerste rechten zou hebben. Het initiatief tot zoeken werd zodoende bij de huurder gelegd die meer keuzevrijheid kreeg, maar zich ook meer moest

inspannen om aan een woning te komen. Het steeds algemener gebruikte internet vergemakkelijkte dat zoeken. De uiteindelijke toewijzing van de woningen werd publiekelijk verantwoord en daarmee transparant.

Binnen tien jaar tijd werd dit een vrij algemene, gewaardeerde praktijk. Eind jaren negentig zouden in toenemende mate ook eisen met betrekking tot het (maximale) inkomen en de (minimale) woningbezetting versoepeld worden om nog meer keuzevrijheid te bieden. In 1993 trad bovendien de Huisvestingswet in werking, met als uitgangspunt de vrijheid van vestiging van burgers. Bindingseisen aan een gemeente werden uitzondering in plaats van regel. Hier zien we een verschuiving van verantwoordelijkheid van de semi-overheid naar de woningzoekende burger.

Welstand en particulier opdrachtgeverschap

Zowel vereenvoudiging van het welstandstoezicht als particulier opdrachtgeverschap passen bij de individualiserings- en emancipatietendens die in de *Nota Remkes* (VROM 2000a: 19) werd vastgesteld: “Hoezo maakt een welstandscommissie uit wat mooi is”, of: “Hoezo mag ik kiezen uit een rijtjeshuis van type A,B of C, ik wil gewoon een eigen kavel en op zijn minst zelf het ontwerp kiezen”.

Het gemeentelijk welstandstoezicht zou volgens de *Nota Remkes* (VROM 2000a: 116) democratischer moeten functioneren en er zou meer ruimte moeten zijn om vergunningvrij te bouwen. In 2007 is de Woningwet hiertoe aangepast. De gemeenteraad stelt in een nota vast welke welstandscriteria gelden. Veel plannen die een beperkte impact hebben worden afgedaan door een enkel, gemandateerd lid van de welstandscommissie, wat de procedure versnelt. Volgens onderzoek van de Federatie Welstand (2010) onder burgers wier bouwplannen in een welstandsvergadering besproken werden, was 80% van mening dat welstandstoezicht belangrijk is voor de kwaliteit van de eigen woonomgeving. Het ging overigens om de beperkte groep met complexe of controversiële plannen; de bulk van de plannen werd door een gemandateerde goedgekeurd, zonder vergadering.

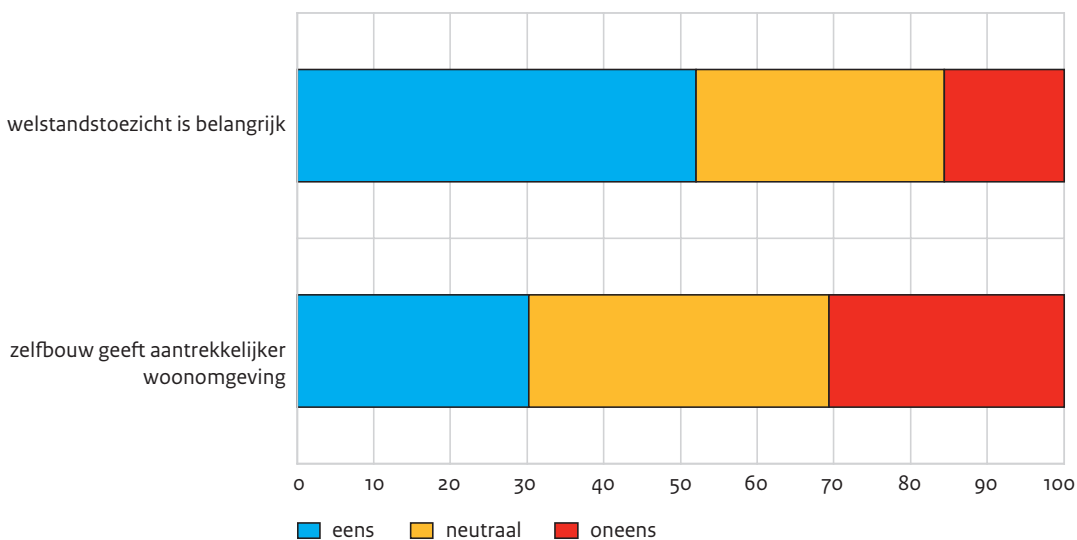
In de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau is aan een doorsnee van de Nederlandse bevolking de volgende stelling voorgelegd: ‘Het is belangrijk dat een gemeente de nieuwbouw van woningen of een grote verbouwing kan tegenhouden als deze niet mooi in de omgeving past (welstandstoezicht)’. Ruim de helft is het (helemaal) eens met de stelling, een derde antwoordt neutraal en 15% is het oneens (figuur 8.1). Al met al blijkt niet dat gemeentelijk welstandstoezicht als betuttelende ballast gezien wordt. In weinig stedelijk gebied is er wel iets meer reserve ten aanzien van het nut van welstandstoezicht.⁵

De burger zou ook meer greep op het bouwproces moeten krijgen, een bouwproces dat in Nederland vaak beheerst wordt door partijen die de grond in eigendom hebben, de bouwcontingenten kregen toebedeeld en de bouw uitvoeren. Door eigenbouw, alleen of in consumentengroepjes, zou de consument zijn wensen beter kunnen realiseren terwijl ook de architectuur van kleinschalige projecten interessant kan zijn. Individueel opdrachtgeverschap is daarom ook aangemerkt als ‘groot project’ in de architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland* (VROM 2000a: 101). Over die architectonische bijdrage is in de SCP-enquête de stelling voorgelegd: ‘Hoe meer mensen zelf hun nieuwbouwhuis (laten)

ontwerpen en bouwen, des te aantrekkelijker wordt onze woonomgeving'. Met die stelling is 30% het eens en een even groot aandeel oneens (figuur 8.1). In weinig stedelijk gebied, waar traditioneel meer eigenbouw is, wordt enthousiaster op de zelfbouw gereageerd dan in stedelijk gebied.⁶

Figuur 8.1

Meningen over welstandstoezicht en particulier opdrachtgeverschap, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SCP (EEV '12)

In de nota (VROM 2000a) werd vastgesteld dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouw in Nederland met 18% erg laag was ten opzichte van buurlanden België (ca. 70%), Frankrijk (40%) en Duitsland (30%). Het gaat zowel in Nederland als in de buurlanden meestal om woningbouw door individuele bouwers; collectieve initiatieven zijn schaarser. Volgens consumentenonderzoek zou er wel belangstelling zijn voor particulier opdrachtgeverschap en daarom werd in de nota een streefgetal genoemd van een derde van de nieuwbouw vanaf 2005.

In werkelijkheid zakte het aandeel particulier opdrachtgeverschap van 18% naar 10% in 2008, ondanks stimulerende rijksbijdragen aan stadsuitleg en stadsvernieuwing (op voorwaarde dat minimaal 20% van de bouw in particulier opdrachtgeverschap werd gerealiseerd). Volgens Keers en Scheele-Goedhart (2008) waren belemmeringen in de realisatie een belangrijker factor bij de achterblijvende prestaties dan de belangstelling bij het publiek. Met name gronduitgifte zou, met uitzondering van de gemeente Almere, aanvankelijk moeizaam gegaan zijn, althans in de steden, en vooral in het westen van het land. Dit had te maken met de stedelijke bouwcultuur die gericht was op 'projectmatige bouw en geregisseerde architectuur' (idem). Eigenbouw werd bovendien door de burger nog sterk geassocieerd met zeer dure woningbouw op grote kavels. Doel van

het rijksbeleid was om die cultuur om te buigen en ook expliciet aandacht te vragen voor collectieve en goedkopere vormen van eigenbouw.

In de woonvisie van minister Donner (TK 2011/2012a: 25) is particulier opdrachtgeverschap opnieuw een belangrijk thema, hoewel de nieuwbouw van koophuizen dan inmiddels tot een dieptepunt is gezakt. Voor diverse gemeenten zijn niet alleen de zeggenschap en de architectonische potenties nu argumenten voor particulier opdrachtgeverschap, maar ook het streven om via veel kleinschalige, collectieve projecten nog woningbouw te realiseren in een tijd waarin grootschalige projectmatige bouw niet van de grond komt. Inmiddels zijn er al meer gemeenten die – net als Almere – een derde van de nieuwbouw in particulier opdrachtgeverschap willen realiseren, waaronder Rotterdam en Amsterdam.

Uit een evaluatie van 60 zelfbouwprojecten (Boelens et al. 2010) bleek dat deze vorm van bouwen meer tijd vergt en dat kosten die dankzij het wegvallen van tussenpersonen zoals een projectontwikkelaar en een makelaar bespaard worden, in de praktijk alsnog worden uitgegeven aan meer kwaliteit. Ook zorgt de betrokkenheid van bewoners bij de collectieve projecten voor sociale cohesie. Onderzoek van het Nirov en Bouwend Nederland (DBMI et al. 2012) onder consumenten met interesse in een nieuwbouwhuis laat zien dat vooral hogeropgeleiden van 45 tot 55 jaar zelf willen bouwen. Vaak zijn het mensen die een duurder huis willen waarin ze lang denken te blijven wonen. Bij woningen onder de 200.000 euro neemt 70% genoegen met een standaardwoning. Het enthousiasme voor particulier opdrachtgeverschap wordt getemperd doordat velen geen ervaring hebben met zelfbouw en opzien tegen de investering. In het onderzoek wordt vastgesteld dat ‘te veel keuzevrijheid’ veel mensen beangstigt: ‘Het maken van keuzes brengt ook het risico van verkeerde keuzes met zich mee’. Respondenten gaven onder meer de volgende verklaringen voor hun terughoudendheid (DBMI et al. 2012: 14, 15): ‘Ik wil niet te veel keuzevrijheid omdat het tijd, energie en geld kost’ en ‘Bij te veel keus weet ik niet wat ik moet kiezen’.

Al met al blijft eigenbouw een nichemarkt, maar wel een die door toenemende ervaring ermee kan groeien.

Samenvattend: meer zeggenschap over woonkwaliteit

De overheid heeft op het gebied van woonkwaliteit in de afgelopen decennia doelbewust verantwoordelijkheid overgedragen aan de markt en de burger, gezien de individualisering en welvaartstoename. Zo werden bouwregels en welstandstoezicht vereenvoudigd zonder dat de overheid de betrokkenheid liet vallen. Particulier opdrachtgeverschap is aangemoedigd als ultieme vorm van zeggenschap. Deze vorm van nieuwbouw nam desondanks nog geen grote vlucht, maar de toegenomen ruimte voor zelfbouw vergroot wel de keuzevrijheid. Meer keuzevrijheid kwam er ook door transparante, ‘marktgerichte’ woonruimteverdeling.

De overdracht van verantwoordelijkheid is ook gezocht in een sterkere positie van woonconsumenten tegenover vooral de woningaanbieders. Waar de burger tegenmacht organiseert hoeft de overheid dat niet of minder te doen. Voor huurders is dit rechtspositioneel ook vastgelegd in de Overlegwet (1998, verbeterd in 2009), terwijl de Herzieningswet (in behandeling) de huurder een meer proactieve rol zal geven.

Consumentenorganisaties van huurders en woningeigenaren zagen hun ledental groeien. Passief lidmaatschap geeft individuele burgers weinig verantwoordelijkheid maar laat onverlet dat de (professioneel geleide) collectieve organisaties in staat geweest zijn om resultaten te bereiken voor hun achterban. Op lokaal niveau werd vooral een moreel appel gedaan op de burger om zich in te zetten voor een leefbare buurt (zie hoofdstuk 12). De burger is in het algemeen best tevreden met de ontstane verhoudingen; er werden dan ook vooral rechten in de vorm van meer keuzemogelijkheden gecreëerd en nauwelijks afdwingbare plichten.

8.4 Een eigen huis maakt burgers 'meer verantwoordelijk'

Argumenten om het eigenwoningbezit te stimuleren

Een eigen huis, ook voor mensen met modale en zelfs lagere inkomens, is in de hele periode vanaf 1990 een belangrijk streven van de overheid, hoewel bepaald geen nieuw thema. Het argument om eigenwoningbezit te bevorderen was om mensen minder afhankelijk te maken van de door de overheid gereguleerde huursector: 'de druk op de huursector vermindert en particulier kapitaal wordt gemobiliseerd' (VROM 1989: 123). Aanhoudende welvaartsstijging zou in de jaren negentig de vraag naar koophuizen verder doen toenemen en de overheid wilde daarop inspelen door koop te vergemakkelijken, vooral onder de midden- en lagere inkomensgroepen. 'Een eigen woning wordt door velen als de meest ideale woning gezien, omdat daarin de verantwoordelijkheid voor de woonsituatie sterk naar voren komt, en geen directe afhankelijkheid van verhuurder of overheid bestaat' (VROM 1989: 192).

In de *Nota Remkes* (VROM 2000a) is eigenwoningbezit een nog centraler thema. Niet alleen wordt het individuele voordeel van zeggenschap over de woning naar voren gebracht; eigenwoningbezit zou ook de betrokkenheid bij buurt en wijk vergroten (p. 88) en die betrokkenheid is in de nota een belangrijk thema. Huiseigenaren zeggen inderdaad wat vaker dan huurders dat ze bereid zijn zich actief in te zetten voor de buurt en het geldt zowel in buurten met een goede als met een slechte reputatie; het gaat om circa de helft van de eigenaren en een derde van de huurders (RIGO 2004). Het verschil blijft als voor leeftijd, opleiding en inkomen wordt gecorrigeerd (Kullberg 2009). Ook zijn positieve effecten vastgesteld van de verkoop van sociale huurwoningen op niveaus van overlast en verloedering in de woonbuurt (Marlet et al. 2010; Wittebrood et al. 2011). De woonvisie van Donner (TK 2011/2012a) bepleit bevordering van het eigenwoningbezit nog even hartstochtelijk en met dezelfde argumenten, hoewel de marktcondities dan drastisch gewijzigd zijn. Die marktcondities worden als tijdelijke vraagonderbreking gezien. Aan de argumenten wordt nog toegevoegd dat eigenwoningbezit 'bijdraagt aan het opbouwen van eigen vermogen en daarmee aan zelfredzaamheid van burgers. Gezien de toekomstige financiering van zorg en pensioen zijn dat belangrijke kwesties' (TK 2011/2012a: 3).

Van de minderheid van 55-plussers in Nederland die in 2009 zei overwaarde in het eigen huis te willen verzilveren, gaf slechts een derde aan met dit geld voor zorgkosten te willen sparen; consumptieve bestemmingen voor het geld hadden de overhand (Van Iersel

et al. 2010). Maar onvermijdelijke bezuinigingen in de collectieve zorgvoorzieningen en behoefte aan extra of betere (thuis-)zorg kunnen daarin misschien verandering brengen (Schnabel 2012). Voorwaarde is wel dat inderdaad vermogen wordt opgebouwd, waartoe de aflossingsvrije hypotheek tot het verleden moeten gaan behoren (zie § 8.5).

Wat flexibilisering van de arbeidsmarkt betekent voor de voorkeur voor het kopen of huren van een woning, vooral in een tijd waarin de woningprijzen dalen, wordt in de beleidsnota's niet besproken. Veel jonge, ongebonden mensen prefereren een huurhuis boven een koophuis om flexibel te zijn; ze leggen zich nog niet vast op een baan of een partner. Nu de huizenprijzen dalen is een koophuis in sterkere mate een bezit dat de flexibiliteit belemmert. Kortlopende arbeidscontracten en aangescherpte hypotheekvoorwaarden maken het ondanks de lagere woningprijzen voor starters sowieso moeilijk om een woning te financieren, waardoor de vraag naar particuliere huurwoningen toenam. Nu wreekt zich de geringe omvang van dat segment: 10% van de woningvoorraad, waar dat in 1947 nog 60% was. Het aanhoudende pleidooi voor bevordering van het eigenwoningbezit is in dit licht opmerkelijk.

Paradox

Met de bevordering van het eigenwoningbezit onder mensen die misschien niet 'vanzelf' kopen, wil de overheid het gedroomde eigen huis bereikbaar maken voor een grotere groep mensen. Koop wordt als preferabele eigendomsvorm gezien vanwege de eigen verantwoordelijkheid voor de woning zelf, voor de kwaliteit en status van de woonomgeving en voor vermogensopbouw ten behoeve van zorg- en pensioenuitgaven op latere leeftijd. De paradox is dat de overheid meent de burger naar een dergelijke preferabele en verantwoordelijke situatie te moeten bewegen en daartoe hoge kosten maakt, via de fiscus en via andere stimuleringsmaatregelen. De ruime hypotheekrenteaftrek is een financiële prikkel gebleken om schulden aan te houden in plaats van vermogen op te bouwen, waarbij de banken profiteren en hogere rente kunnen rekenen. De in reikwijdte verbrede Nationale Hypotheek Garantie brengt de overheid grote financiële risico's als de huizenprijzen aanhoudend dalen en de achtervang wordt aangesproken (Bartelsman et al. 2012). De burger die deze regelingen nodig heeft om te kunnen kopen is daarmee bovendien evenzeer afhankelijk geworden van de overheid als een huurder die steun ontvangt (zie § 8.5).

Instrumenten ter bevordering

Hypotheekgarantie en hypotheekrenteaftrek bestonden al vóór 1990, net als premiekoopregelingen (tot 1995). De hypotheekrenteaftrek werd in 1893 door de liberale minister van Financiën, Pierson, ingevoerd als onderdeel van het belastingstelsel. De eigen woning gold als bron van inkomsten, omdat men door het bezit van een huis een (fictieve) huur verdiende. De kosten aan hypotheekrente die de belastingbetaler moest maken om die inkomsten te verwerven mochten van het belastbare inkomen worden afgetrokken. Hoewel niet bedacht als stimuleringsmiddel, is de regeling in de loop van de jaren negentig steeds vaker toch in verband gebracht met de bevordering van het eigenwoningbezit. Vanaf midden jaren negentig groeide de hypotheekschuld (en het gebruik van renteaftrek) zeer snel en per eind 2011 bedroeg ze bijna 670 miljard euro,

bijna zeven keer zoveel als in 1990 en met 111 procent van het bruto binnenlands product relatief de hoogste schuld binnen de eurozone (Notten 2012). Dat ook de rijksoverheid de fiscale behandeling van de eigen woning alsnog als een stimuleringsmiddel is gaan zien, blijkt onder meer uit de formulering in de *Nota Remkes* (VROM 2000a: 90): ‘Ook in het nieuwe belastingstelsel wordt de hypotheekrenteaftrek voor de eerste woning als middel om het eigenwoningbezit te stimuleren gehandhaafd’.

De keuze voor een koophuis werd in de jaren negentig behalve door de fiscale behandeling aangemoedigd door scherpe huurverhogingen, beperking van het nieuwbouwcontingent voor huurwoningen en verkoop van sociale huurwoningen tegen aantrekkelijke prijzen. In de *Nota Heerma* was een taakstelling geformuleerd: groei van het aandeel eigen woningen van 45% in 1990 naar 55% in 2000. Die groei werd al vóór 2000 bereikt. Economische voorspoed, lage rentes en zeer ruime hypotheekvoorwaarden hielpen daarbij, net als de bouw van veel koopwoningen.

Eind 2000 kwam de wet Bevordering eigen woningbezit om starters op de koopmarkt te helpen. De prijsstijgingen in de jaren negentig hadden voor hen de toegang lastig gemaakt. Inkomens- en hypotheekafhankelijke koopsubsidie moest mensen met lagere en middeninkomens helpen om toch een huis te kopen. In 2010 raakte door de grote toeloop het budget op (TK 2010/2011) en sindsdien bestaan alleen in een aantal gemeenten nog startersleningen.

Ook in de *Nota Remkes* werd een richtcijfer gepresenteerd; in 2010 zou 65% van de huishoudens een eigen huis moeten hebben. Het aandeel woningeigenaren bleef mede door de economische crisis steken op 60%.

Verkoop van sociale huurwoningen

Een van de instrumenten om het eigenwoningbezit te bevorderen is de verkoop van corporatiewoningen. Corporaties mogen hun huurwoningen verkopen aan hun huurders (en bij mutatie aan andere belangstellenden) mits ze een voldoende grote kernvoorraad handhaven om de ‘doelgroep van volkshuisvestingsbeleid’ te kunnen huisvesten. Een kooprecht voor huurders, analoog aan het Britse, in 1980 onder premier Thatcher ingevoerde *right to buy*, werd in de *Nota Remkes* niet als haalbaar gezien (VROM 2000a: 96). In de woonvisie van Donner (TK 2011/2012a) werd het wel beloofd, hoewel corporatiewoningen particulier bezit zijn.

Het pleidooi voor verkoop is deels ideologisch: empowerment van de huurder die verantwoordelijk wordt voor zijn bezit en mede daarom ook zijn inkomen op peil moet brengen of houden. Daarnaast spelen nevenargumenten: corporaties gebruiken de verkoopwinst om te kunnen investeren en de sociale huursector zou te groot zijn in verhouding tot de doelgroep.

Of verkoop samen gaat met empowerment van de kopers is onderzocht door Elsinga et al. (2009) die enerzijds keken naar gevolgen voor keuzevrijheid en anderzijds naar sociale stijging in verband met de koop. Het laatste deed zich niet bovenmatig voor onder de kopers, maar dat kwam ook doordat de respondenten hun eigen huurhuis kochten en geen inkomensstijging nodig hadden voor de koop, mede dankzij de lage verkoopprijs.

Mensen die wel en niet gekocht hadden verschilden ook niet wat betreft hun gevoel van keuzevrijheid. Ze belichtten elk een ander aspect ervan. Kopers noemden de zelfbeschikking over hun huis en huurders hun flexibiliteit; zij hoeven zich geen zorgen te maken over eventuele verkoop van de woning, op termijn. De mogelijkheid om te kunnen kopen werd als zodanig wel als keuzevrijheid ervaren (Elsinga et al. 2009). Om het financieringsrisico voor mensen met lagere inkomens te verminderen, zijn vormen van beschermd kopen ontwikkeld, met een terugkooprecht en -plicht van de woningcorporatie en met winst- en verliesdeling. De koper heeft dan het voordeel van zeggenschap over de woning en toch meer zekerheid bij verkoop. De corporatie kan de teruggekochte woning weer gaan verhuren en houdt zo meer regie over de kernvoorraad betaalbare huurwoningen. Over de wenselijkheid van een kooprecht of grootschalige verkoop bestaat onenigheid. Zo wordt wel gevreesd voor averechtse sociale effecten, zoals die in het Verenigd Koninkrijk optraden. Omdat alleen de betere woningen in betere buurten verkocht werden resteert een kleine, gestigmatiseerde sociale huursector met geconcentreerde armoedeproblemen (Jones en Murie 1998). In de huidige markt kan grootschalige verkoop van sociale huurwoningen de verkoopbaarheid van al te koop staande woningen bemoeilijken, vooral omdat de corporatiewoningen met korting worden verkocht. In Nederland werd in de jaren 2000 op jaarbasis ongeveer 0,6% van het corporatiebezit verkocht, jaarlijks zo'n 12.000 tot 15.000 woningen. Vanaf 2005 nam dat aantal af, terwijl de corporaties juist steeds grotere kortingen op de verkoopprijs gaven, tot wel 30% (Jókövi 2011).

Wat vindt de burger van bevordering van het eigen woningbezit?

In de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid is de principiële kwestie van de bevordering van het eigen woningbezit voorgelegd met de stelling: 'Het is een taak van de overheid om mensen te stimuleren een huis te kopen'. Daarmee is ruim een derde van de respondenten het eens of helemaal eens (tabel 8.1). Een bijna even groot aandeel is het juist niet eens en nog eens een derde is het eens noch oneens. Woningeigenaren zijn het vaker (helemaal) eens dan huurders (36% tegen 28%). Rekening houdend met verschillende kenmerken van de respondenten, zoals opleiding, leeftijd, geslacht, politieke oriëntatie, huurder of woningeigenaar, stedelijkheid van de woonomgeving en woonregio, blijkt naast het in eigendom hebben van een huis ook de opleiding bepalend voor het antwoord.⁷ Hogeropgeleiden zijn het vaker oneens (rekening houdend met andere kenmerken; uit tabel 8.1. blijkt het niet). Ze zijn gereserveerder over bevordering van het eigenwoningbezit dan lageropgeleiden met vergelijkbare kenmerken. Mannen zijn het vaker eens met de stelling dan vrouwen. Opvallend is dat de leeftijdsgroep van 45 tot 65 jaar het vaker oneens is met de stelling. Mogelijk hebben leden van deze groep zelf een huis gekocht in de jaren negentig, waarin de condities om te kopen al zo gunstig waren dat aanmoediging niet nodig was. Ook zijn mensen die zichzelf als politiek links bestempelen het vaker oneens met de stelling. Ook in andere stellingen (die in § 8.5 aan de orde komen) tonen links georiënteerde mensen zich meer begaan met ondersteunende maatregelen voor huurders, ongeacht of ze zelf hun huis huren.

In de enquête is ook gevraagd wat men vindt van enkele middelen om het eigenwoningbezit te bevorderen: de starterslening en het recht de huurwoning te kopen. 'Mensen die voor het eerst een huis kopen moeten worden geholpen met een gunstige lening

(starterslening)', zo luidde een stelling. Maar liefst driekwart van de respondenten is het daarmee (helemaal) eens. Of mensen zelf een woning huren of eigenaar zijn maakt in de beantwoording nauwelijks uit, net als de politieke oriëntatie. Lageropgeleiden steunen vaker de starterslening (rekening houdend met andere kenmerken, zie noot 5). Opvallend is dat respondenten die al voor 1990 in hun huidige woning woonden het vaker eens zijn met de stelling (niet in de tabel). Zelf zullen zij niet voor een starterslening in aanmerking komen, maar in de jaren waarin zij – als ze een koophuis hebben – een woning kochten, bestonden nog premiekoopregelingen. Mogelijk heeft dat de mening gevormd dat koopstarters hulp moeten krijgen.

Tabel 8.1

Opvattingen over de bevordering van eigenwoningbezit (eens of helemaal eens met de stellingen), naar achtergrondkenmerken, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

stelling	woningeigendom bevoor- deren is overheidstaak	starterslening voor koopstarters is wenselijk	kooprecht voor corporatie- huurders is wenselijk
totaal	34	76	49
huurders	28	75	58
woningeigenaren	36	76	46
hoogopgeleid	33	74	44
middel	36	77	48
laagopgeleid	32	77	55
18-25 jaar	41	79	39
26-35 jaar	37	72	35
36-45 jaar	36	74	43
46-55 jaar	29	75	51
56-65 jaar	30	79	54
> 65 jaar	36	77	57
politiek links	29	77	47
politiek midden	33	75	50
politiek rechts	37	77	49
politiek onbestemd	35	76	51

Bron: SCP (EEV '12)

'Alle huurders bij een woningbouwvereniging moeten het recht krijgen om hun huurwoning te kopen'. Met die stelling is bijna de helft van de respondenten het (helemaal) eens. Onder de huurders zijn meer medestanders (58%) dan onder de woningeigenaren (46%). Lageropgeleiden zijn het vaker eens met de stelling. Jonge respondenten zijn minder enthousiast voor het kooprecht. Mogelijk voorzien zij een tekort aan huurwoningen, hoewel de neiging het vaker oneens te zijn ook onder jonge woningeigenaren opgaat. Jonge woningeigenaren zijn mogelijk bang voor (nog meer) prijsdaling van hun eigen woning bij massale verkoop van huurwoningen, een reëel gevaar. Gebrek aan huurwoningen en prijsbederf kwamen in onderzoek van USP (2012a) naar voren als de twee

belangrijkste argumenten van burgers tegen een kooprecht voor huurders. Beide treffen jonge mensen het hardst.

8.5 De burger moet meer zelf betalen

Veel overheidsgeld voor een inefficiënte woningmarkt

De overheid stimuleert de vraag naar woonkwaliteit op verschillende manieren, maar er is aanleiding om de overheidssteun aan woonconsumptie te herzien. Enerzijds is er de noodzaak om de overheidsfinanciën snel op orde te brengen en anderzijds functioneert de woningmarkt ondanks – of zelfs dankzij – de zeer omvangrijke overheidsinvesteringen slecht. De totale overheidsbestedingen aan woningmarktinstrumenten bedroegen in 2011 ongeveer 24 miljard euro (TK 2009/2010). Daarin zijn de fiscale behandeling van de eigen woning en de huurtoeslag begrepen, maar ook budgettair minder zichtbare instrumenten als de huurprijsbescherming en het ontbreken van een belasting van de eigen woning in box 3.⁸ De overheidsuitgaven komen het meest terecht bij de hogere en lagere inkomens en het minst bij de middengroepen (Pommer et al. 2011).

De fiscale behandeling van het koophuis maakt kopen financieel aantrekkelijker naarmate het inkomen hoger, de hypotheekschuld hoger en de aflossing van die schuld verder vooruitgeschoven wordt. De meeste huurwoningen zijn sociale huurwoningen met huren beneden de kostprijs zodat het voor particuliere verhuurders lastig concurreren is. Voor sociale huurwoningen bestaan wachtlijsten en toegangseisen. Dit stelt starters met modale inkomens voor problemen: ze zijn te rijk voor de sociale huursector en niet rijk genoeg om te kopen.

Aansporingen van adviesraden om de woningmarkt ingrijpend en integraal te hervormen door in elk geval de hypotheekrenteafrek geleidelijk te verminderen en de huren te verhogen, werden jarenlang door de landsbestuurders uit de weg gegaan. Inmiddels groeit de consensus dat hervorming nodig is, maar is er over de wijze waarop nog veel onenigheid. De verkiezingsprogramma's van de diverse partijen getuigen daarvan. Inmiddels is in het regeerakkoord van VVD en PvdA een gedifferentieerde, inkomensafhankelijke huurverhoging afgesproken en een reductie van hypotheekrente-afrek, ook voor bestaande hypotheek. Het laatste wordt weliswaar gecompenseerd via belastingvermindering, maar ook dan geldt dat de eigen financiële verantwoordelijkheid voor het wonen in principe groter wordt. We gaan nu eerst voor woningeigenaren respectievelijk huurders na welke verschuivingen in verantwoordelijkheid aan de orde zijn geweest of voor de nabije toekomst aannemelijk zijn. Daarna gaan we na wat de burger vindt van een grotere eigen bijdrage en geringere overheidssteun.

Woningeigenaren

Vooral midden- en hogere inkomens worden door hypotheekrenteafrek gestimuleerd tot kopen, zo wordt in de *Nota Heerma* (VROM 1989: 123) vastgesteld. Eigen verantwoordelijkheid wordt in deze context niet genoemd, maar wel als het gaat om gemeentelijke hypotheekgarantie⁹ die de leencapaciteit vergroot:

Naar mijn oordeel is het belangrijkste kenmerk van de eigenwoningsector dat bewoners voor eigen rekening en risico een woning verwerven. Daarom vind ik het ongewenst dat het rente-

en financieringsrisico in vergaande mate door de overheid wordt gedragen. Bezien zal worden in hoeverre een beperking van de garantie mogelijk is (VROM 1989: 123).

Er volgt dan een evaluatie van de hypotheekgarantie. Voor de sociale koopsector wordt 'een hoogwaardige garantieverlening' nodig gevonden, voor de toegankelijkheid voor lagere inkomens. Maximale koopprijsgrenzen worden nader gezien, net als de garantie-termijn, 'in combinatie met het stimuleren van sparen vooraf'.

Het toespitsen van ondersteuning op de lagere inkomens die deze steun het meest nodig hebben, paste in de geest van de *Nota Heerma*: doelmatige inzet van middelen. Voor de hypotheekrenteaftrek gold hetzelfde argument allerminst. Er werd een snelle groei van de uitgaven voorzien tot een omvang van bijna 20 miljard gulden in het jaar 2000. Ook werd vastgesteld dat vooral hogere inkomens profiteren en dat steeds minder werd afgelost. Desondanks richtte de paragraaf 'begrotingsbeheersing' zich voornamelijk op de subsidiestromen in de huursector (VROM 1989: 134). De fiscale behandeling van de eigen woning viel immers onder Financiën, niet onder Volkshuisvesting, en werd zodoende niet in het woonbeleid betrokken.

Ook in de *Nota Remkes* (VROM 2000a: 89) werd de hypotheekrenteaftrek niet ter discussie gesteld:

Er is, vanuit het woonbeleid gezien, geen aanleiding om de mogelijkheden tot renteaftrek ter discussie te stellen. Integendeel zelfs. De keuzevrijheid van de burger op de woningmarkt is gebaat bij een zo groot mogelijke duidelijkheid en zekerheid. Dat geldt zeker op de koopmarkt, waar consumenten langjarige en forse financiële verplichtingen aangaan. Het alleen al ter discussie stellen van de fiscale faciliteiten zorgt voor onzekerheid onder (potentiële) kopers, en beperkt alleen daardoor al de keuzevrijheid in aanzienlijke mate. In het licht van de omvangrijke vraag naar koopwoningen en de ook uit maatschappelijk oogpunt gewenste bevordering van het eigenwoningbezit, is een dergelijke inperking van de mogelijkheden om een eigen woning te kopen ongewenst.

In de visie van Donner (TK 2011/2012a) is het geloof in het eigenwoningbezit als preferabele eigendomsvorm nog steeds rotsvast. Behalve de keuzevrijheid van de burger is nu ook het bevorderen van consumentenvertrouwen in de woningmarkt een motief om de aftrek ongemoeid te laten.

De laatste jaren heeft het idee terrein gewonnen dat juist een goed afbouwplan de consument duidelijkheid en daardoor meer houvast geeft, omdat de beperkte houdbaarheid van dit fiscale regime tot steeds meer mensen doordringt: 'De voortdurende onzekerheid over dit thema is schadelijker voor de woningmarkt dan de daadwerkelijke aanpassingen zelf' (Bartelsman et al. 2012:8).

Adviezen zijn eensgezind dat er geleidelijk en 'schokvrij' hervormd moet worden. In het Begrotingsakkoord 2013 werd de hypotheekrenteaftrek voor nieuwe hypotheekleningen beperkt tot annuïtaire aflossingshypotheken. Deze beperking van de hervorming tot alleen koopstarters werd in de verkiezingsprogramma's alleen door de vvd toereikend gevonden.

Vermoedelijk zou een beperking van de aanpassing tot de slinkende groep koopstarters ontoereikend zijn om het aandeel van de hypotheekschuld in het bruto nationaal

product substantieel te doen dalen en blijft het risico van tanende kredietwaardigheid voor de Nederlandse economie. Ook is het eenzijdig bij de koopstarters deponeren van de rekening ongunstig voor de mobiliteit op de koopmarkt omdat juist koopstarters verhuisketens in beweging moeten zetten. In het regeerakkoord is ervoor gekozen om naast de strengere voorwaarden voor nieuwe hypotheekleningen, voor alle hypotheekleningen het maximale aftrektarief vanaf 2014 geleidelijk te reduceren. Voor koopstarters wordt uitbreiding van gunstige startersleningen bepleit. Twee vormen van bescherming door de overheid zijn in het leven geroepen. In geval van restschulden blijft de rente voor vijf jaar aftrekbaar en 55-plussers die een beroep moeten doen op Bijstand, hoeven niet meer eerst het vermogen in de eigen woning 'op te eten'.

Waar in de *Nota Heerma* nog principiële vragen werden gesteld over wie verantwoordelijk moet zijn voor het hypotheekrisico, is de reikwijdte van de Nationale Hypotheek Garantie in 2007 juist tijdelijk verhoogd tot woningprijzen van maximaal 350.000 euro, in de hoop het teruglopende aantal verkopen op te krikken. De overheid trok hier juist verantwoordelijkheid naar zich toe en staat inmiddels garant voor ongeveer 70% van de nieuw afgesloten hypotheekleningen. Door de dalende huizenprijzen neemt het risico toe dat het achtervangende waarborgfonds moet worden aangesproken.

De burger is bij de financiering van de woning ook verantwoordelijkheid uit handen genomen toen eind 2011 een nieuwe gedragscode van de bancaire sector over leenvoorwaarden werd ingesteld, 'om te voorkomen dat kopers en hypotheekverstrekkers onverantwoorde risico's nemen' (TK 2011/2012a). Waar voorheen de hypotheekrisico's werden afgedekt door prijs- en inkomensstijgingen, komen ze nu aan het licht in de vorm van onder water staande hypotheekleningen en gedwongen verkopen. Sinds het begin van de crisis (najaar 2008) verdubbelde het aantal executieverkopen tot ruim 2600 in 2012. Ongeveer een kwart van de huiseigenaren zou in 2013 met een restschuld blijven zitten als ze hun huis moeten verkopen en door de verwachte verdere daling van de huizenprijzen zal dit aantal verder oplopen (Vastgoedmarkt 2012a en b).

Huurders

Sinds midden jaren zeventig bestond voor de huursector een gemengd systeem van objectsubsidies aan woningcorporaties voor bouw en beheer van huurwoningen en subjectsubsidies ('huursubsidie', later 'huurtoeslag') voor huurders met de laagste inkomens en relatief hoge huren. Met de *Nota Heerma* (VROM 1989) bleef van dit gemengde stelsel alleen de huurtoeslag bestaan. Het gaat om ongeveer een derde van de huurders van corporatiewoningen, één miljoen huurders. Om de keuzevrijheid in de besteding van deze subjectsubsidie te vergroten is overwogen om vrij besteedbare woonvouchers te verstrekken in plaats een toeslag die van de huur afhangt (VROM 2000a). Een dergelijke inkomensvoorschot zou meer marktwerking creëren, maar leidt tot verwatering van subsidies en is kostbaar, tenzij ze beperkt blijft tot een heel kleine groep, zoals in de Verenigde Staten (Van der Schaar 2007).

De objectsubsidies verdwenen in de jaren negentig, al bleef ook nadien voor veel sociale huurwoningen de huur ver beneden de marktprijs. Wel werden forse huurverhogingen

toegestaan opdat de woningcorporaties middelen genereerden om te kunnen investeren.

Om het beslag op huurtoeslag te beheersen, werd het tegengaan van scheefheid in de woonruimteverdeling onder staatssecretaris Heerma een thema. Een striktere relatie tussen huur en inkomen verminderde de autonomie van potentiële huurders die niet 'te duur', maar ook niet 'te goedkoop' mochten wonen, want de goedkoopste huurwoningen moesten voor de laagste inkomens gereserveerd worden. Maar dit was toch al vaak de praktijk; scheefheid ontstaat meestal als huurders een inkomensverbetering doormaken. Er werden geen sancties opgelegd in de vorm van tijdelijke huurcontracten of heffingen.

Voor huurders waren er zodoende tegengestelde maar wel samenhangende tendenzen: meer eigen verantwoordelijkheid in het opbrengen van een hogere huur, die al iets dichterbij de markthuurling kwam, maar minder verantwoordelijkheid bij de keuze van wat een financieel 'passende' huurwoning is.

In de *Nota Remkes* (VROM 2000a: 124) is de scheefheidsbestrijding losgelaten als rijksdoelstelling:

Inmiddels is er aanleiding om dit standpunt te herzien. Dat geldt in het bijzonder vanuit het oogpunt van de keuzevrijheid, die in deze nota een leidend beginsel is. Het voorschrijven van normen over wat te duur en wat te goedkoop wonen is, verdraagt zich slecht met dit beginsel.

Een nevenargument was dat 'scheefheid' juist paste in het streven naar gemengde wijken. In de woonvisie van Donner (TK 2011/2012a) is het belang van die twee thema's weer omgedraaid. Stadswijken krijgen geen bijzondere aandacht meer en bestrijden van scheefheid op de huurmarkt werd juist weer een doel. Een extra huurverhoging van 5% boven inflatie moest vanaf 2013 hogere inkomens in sociale huurwoningen verlokken om een woning te gaan kopen, maar dat voornemen bleek lastig uitvoerbaar. Niet de sociale stabiliteit en kwaliteit van woonwijken staat centraal (zoals een argument was voor de bevordering van het eigenwoningbezit), maar het sneller vrijmaken van sociale huurwoningen om plaats te bieden aan huurders met een lager inkomen.

In de hervormingsvoorstellen *Zesstappenplan* (Bartelsman et al. 2012) en *Wonen 4.0* (VEH 2012) worden marktconforme huren bepleit voor alle huurwoningen, waarbij voor de lagere en middeninkomens compensatie in de vorm van een eigendomsneutrale woontoeslag geboden wordt. Het regeerakkoord van VVD en PvdA gaat door op het spoor van scheefheidsbestrijding door een inkomensafhankelijke huurverhoging van 1,5% (inkomens tot 33.000 euro) tot 6,5% (inkomens boven 43.000) boven inflatie te vragen. Voor de hoogste inkomensgroep vervalt bovendien de maximale huurprijs op basis van de kwaliteit van de woning.

De burger over vormen van vraagondersteuning

Over de wenselijkheid van diverse vormen van vraagondersteuning zijn stellingen voorgesteld. Met de algemene stelling 'Iedereen moet zijn hypotheek of huur zelf betalen' is een kwart van de respondenten het eens en 44% oneens. Huurders en woningeigenaren verschillen daarin nauwelijks van elkaar (tabel 8.2).

Tabel 8.2

Eens of helemaal eens met stellingen over rijksbijdragen aan de woonconsumptie, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

stelling	iedereen moet huur of hypotheek zelf betalen	volledige hypotheekrente- aftrek is wenselijk	huurprijzen moeten dichter bij de marktprijs liggen	huurtoeslag voor lage inkomens is goed
totaal	24	43	23	78
huurders	26	30	11	82
woningeigenaren	24	47	27	77
man	28	40	27	74
vrouw	21	45	18	82
hoogopgeleid	26	36	31	78
midden	24	44	20	76
laagopgeleid	23	47	17	80
18-25 jaar	19	51	21	77
26-35 jaar	19	54	24	73
36-45 jaar	20	57	23	78
46-55 jaar	22	44	19	77
56-65 jaar	24	37	22	80
> 65 jaar	32	30	25	80
politiek links	17	29	12	88
politiek midden	26	40	23	78
politiek rechts	30	47	31	72
politiek onbestemd	21	58	14	79

Bron: SCP (EEV'12)

Vrouwen tonen meer begrip voor alle voorgelegde vormen van vraagondersteuning dan mannen. Ze zijn meer risicomijdend. Jonge mensen zijn het minder vaak eens met de stelling, wat logisch is omdat zij de steun meer nodig hebben dan wie al een positie bekleedt op de woningmarkt. Mensen die zichzelf als rechts afficheren onderschrijven wat vaker de eigen verantwoordelijkheid voor huur of hypotheek, maar een deel van hen maakt toch graag een uitzondering voor de hypotheek. Politiek linkse mensen zijn meer in voor lage huren, ongeacht of ze zelf huren. Het politieke midden houdt ook in de opinie het midden aan en degenen die hun politieke kleur nog niet hebben opgemaakt of niet kenbaar wilden maken zijn in meerderheid tegen alle hervormingen in de woonsubsidies.

Volledige hypotheekrenteaftrek vindt bijval van 43% van de respondenten. Huurders, hoogopgeleiden en mensen die zich links noemen zijn kritischer over de aftrek.¹⁰ Ruim de helft van de woningeigenaren onderschrijft de stelling ook niet en lijkt open te staan voor aanpassing. Een aanpassing waarbij hypotheekrenteaftrek tot een maximum-aankoopbedrag geldt, krijgt de meeste bijval (USP 2012b), vermoedelijk omdat velen met een modaal huis de dans dan ontspringen. Opvallend weinig steun is er voor huren die

dichter bij de marktprijs liggen: nog geen kwart is voor, bijna de helft is tegen. De huurtoeslag wordt van alle regelingen het meest van belang gevonden: meer dan driekwart is ervoor, onder wie bijna net zoveel woningeigenaren als huurders.

Bevorderen van meer financiële verantwoordelijkheid van burgers vergt al met al nog wel wat overtuigingskracht; de burger is ingesponnen in de bestaande regelingen.

Concluderend: de burger moet meer betalen maar ook beschermd worden

Het debat over hogere huren en minder hypotheekrenteaftrek wordt niet gevoerd in een frame van overdracht van verantwoordelijkheid. Dat is slechts een gevolg van het aanpakken van een gebrekkig functionerende woningmarkt en de grote overheidsuitgaven om die inefficiëntie te financieren. Tegelijkertijd zijn burger en overheid zo ingesponnen geraakt in de regelingen dat het lastig is ze te beëindigen, al volgen de hervormingsvoorstellen elkaar nu toch in rap tempo op. In het regeerakkoord wordt meer huur gevraagd van huurders, vooral die met hogere inkomens. Voor eigenaar-bewoners zal de hypotheekrente-aftrek verminderen. Compensatie is er voor huurders met lage inkomens via de huurtoeslag en voor hogere inkomens door belastingteruggave, voor zover die niet al besteed wordt aan hogere zorgkosten.

De eigen verantwoordelijkheid van de burger is juist kleiner geworden bij het financieringsrisico van de eigen woning. De hypotheekgarantiegrens is opgetrokken zodat voor de meeste nieuwe hypotheeklen de overheid nu garant staat, met alle risico's van dien bij aanhoudende prijsdaling. Mede daarom is korte metten gemaakt met risicovolle hypotheeklen zoals de aflossingsvrije en de beleggingshypotheek (inmiddels bekend als 'woekerpolis'). De (nieuwe) koper wordt ertoe geleid om werkelijk eigen vermogen op te bouwen in de woning, dat zo nodig kan worden ingezet voor aanvullend pensioen of zorg. Voorzichtiger hypotheeklen reduceren ook het risico van negatief vermogen, dat weer een belemmering voor verhuizen vormt.

8.6 Na rechten ook plichten

In deze slotparagraaf maken we per onderzoeksvraag de balans op.

In hoeverre is de eigen verantwoordelijkheid toegenomen?

De eigen verantwoordelijkheid van de burger nam vooral toe in de kwaliteit van wonen door een palet aan maatregelen. Bouwvoorschriften en welstandstoezicht zijn vereenvoudigd. Er wordt meer aan de markt en de voorkeur van burgers overgelaten. De overheid houdt nog wel de regie, zoals bij het particulier opdrachtgeverschap waar de rijksoverheid bij gemeenten ruimte bedingt voor vormen van eigenbouw van burgers. Meer keuzevrijheid boden lokale volkshuisvesters in jaren negentig aan huurders die een woning zoeken, in de vorm van 'marktgerichte', transparante woonruimteverdeling. Eigen verantwoordelijkheid moesten de burgers voorts nemen door zich aan te sluiten bij belangenorganisaties zoals de Woonbond voor huurders en de Vereniging Eigen Huis voor kopers. De eigen verantwoordelijkheid verloopt hier getrappt. Professionele vertegenwoordigers boeken resultaat voor de huurders en woningbezitters. De bewoner zelf hoeft alleen lid te zijn.

In de visie van het rijk is er meer eigen verantwoordelijkheid van de burgers gekomen door een sterke toename van het eigenwoningbezit, met name vanaf de jaren negentig (van 45% naar 60%). Deze eigendomsvorm maakt de burger verantwoordelijk voor zijn eigen huis, voor de omgeving en voor de opbouw van vermogen waarmee de zelfredzaamheid (eigen verantwoordelijkheid) op de oude dag bevorderd zou moeten worden. Maar enkele instrumenten om eigenwoningbezit te stimuleren vergroten nu juist de afhankelijkheid van de overheid, zoals hypotheekgarantie en de fiscale behandeling van de eigen woning. De fiscale stimuli blijken bovendien juist niet tot vermogensopbouw te leiden maar tot het aangaan en vasthouden van schulden. Daarom worden burger en overheid sinds kort beschermd tegen de meest risicovolle hypotheeken. Ze zijn riskant voor burger en overheid.

In de afgelopen decennia zijn overheidsbijdragen aan de woonconsumptie van burgers geleverd, maar die hebben niet tot goed functioneren van de woningmarkt geleid. Dit, in combinatie met de hoge kosten (geraamd op 24 miljard euro per jaar) en bezwaren voor de financiële stabiliteit van de Nederlandse economie door de hoge hypotheekschulden, noopt tot een geleidelijke hervorming van de woningmarkt. De burger draagt meer zelf bij aan het wonen en de overheid minder. In het regeerakkoord is hieraan zowel voor huurders als eigenaar-bewoners invulling gegeven.

Hoe vallen de ontwikkelingen te verklaren?

De overdracht naar meer verantwoordelijkheid aan de markt en de burger is beargumenteerd met de individualisering en welvaartstoename die een kleinere rol van de overheid wenselijk maken. ‘Keuzevrijheid’ en ‘zeggenschap’ waren vooral in de jaren 2000 sleutelwoorden. De overheid bleef niettemin woonkwaliteit en keuzevrijheid borgen, net als de betaalbaarheid voor lage inkomens.

Ondanks de ingezette deregulering is de volkshuisvesting een sterk gereguleerde sector gebleven, waarbij vooral het instrumentarium ter bevordering van het eigenwoningbezit opmerkelijk is. Hier is de ideologie van eigenwoningbezit als verantwoordelijk makende woonvorm ver doorgevoerd, met financiële stimuli voor brede groepen in de samenleving. Voor schaduwkanten van eigenwoningbezit voor de burger, zoals een geringere flexibiliteit en verhuismobiliteit en financiële risico's bij prijsdaling, had de rijksoverheid weinig oog.

Vooralsnog behelsden verschuivingen van verantwoordelijkheid in de volkshuisvesting vooral meer rechten voor de burger, zoals de mogelijkheid om eigen woonwensen te realiseren. Eigenwoningbezit werd ook voor mensen met een midden- of lager inkomen een optie, bijna een recht, waarbij risico's konden worden beperkt door vormen van beschermd kopen en door hypotheekgarantie. Fiscale voordelen bleven voor alle huiseigenaren vrijwel onverkort bestaan. Hier ontbreekt een liberaal discours dat wijst op eigen financiële verantwoordelijkheid. Een dergelijk moreel appel werd wel gedaan begin jaren negentig en ook recent onder ‘scheefwoners’ in de sociale huursector. Dat een ondoelmatige inzet van overheidsmiddelen niet voor de fiscale behandeling van de eigen woning werd gesignaleerd, is opmerkelijk. Die behandeling werd – als onderdeel van het ministerie van Financiën – lange tijd niet als volkshuisvestingsbeleid

geframed. Dat gebeurde wel in de *Nota Remkes* (vrom 2000a) toen de hypotheekrenteaftrek een ‘middel om eigenwoningbezit te stimuleren’ werd genoemd. Mogelijk heeft de overdacht van de uitvoering van de huurtoeslag naar de belastingdienst (per 2006) de aandacht nog meer gevestigd op vraagondersteuning via de fiscus. Meer eigen financiële verantwoordelijkheid wordt door de overheid nog steeds niet met liberale argumenten bepleit, maar louter vanuit de urgentie om financieel orde op zaken te stellen. Praktische overwegingen zijn bij de toepassing van financiële volkshuisvestingsinstrumenten meestal leidend geweest; het discours van de eigen verantwoordelijkheid speelde een grotere rol in het kwaliteitsbeleid.

Opvatting van de burger over meer eigen verantwoordelijkheid

De volkshuisvesting kent allerlei deelmarkten en zodoende zijn niet alle veranderingen even relevant voor alle burgers. In het algemeen geldt dat mensen de toegenomen zeggenschap en keuzevrijheid waarderen, hoewel dit niet per se tot ander gedrag leidt.

Het particulier opdrachtgeverschap is wat dat betreft illustratief: veel mensen kunnen prima uit de voeten met een confectiehuis en hebben geen behoefte om tijd en energie te investeren in alles zelf kiezen en uitzoeken. Maar omdat het om een niet verplichtende optie gaat heeft niemand last van de keuzemogelijkheid. Wel worden mensen graag beschermd tegen dierste bouwplannen van anderen; een meerderheid hecht aan een welstandstoets en lang niet iedereen is overtuigd van de architectonische meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap.

Een overdracht van meer plichten had tot nog toe in de volkshuisvesting nauwelijks plaats. Het appél op woonconsumenten om zich te verbinden en verenigen in belangengroepen is niet bindend, hoewel veel huurders en woningeigenaren lid zijn van een (landelijke) belangenbehartiger. Verdere betrokkenheid wordt op lokaal niveau wel gevraagd, maar zonder dat ze kan worden afgedwongen.

Hoewel maar een derde van de Nederlanders vindt dat de overheid het eigenwoningbezit moet bevorderen, is bijna de helft, van ‘links’ tot ‘rechts’, voorstander van een kooprecht voor corporatiehuurders, waarvoor overigens inmiddels geen politiek draagvlak meer lijkt te zijn.

Gevoeliger ligt de overdracht van financiële verantwoordelijkheid voor woonuitgaven naar burgers of groepen burgers. Daar wordt inbreuk gedaan op gevestigde belangen. Slechts een kwart van de burgers is van mening dat iedereen geheel zelfstandig zijn huur of hypotheek zou moeten betalen. Toch beseft al meer dan de helft van de woning-eigenaren dat onverkorte handhaving van de hypotheekrente-aftrek niet wenselijk is. Het eenzijdig aanhalen van de teugels bij koopstarters sluit bovendien niet aan bij de steun die de burgers juist uitspreken voor gerichte vraagsteun: aan koopstarters en huurders met lage inkomens. Voor marktconforme huren is weinig bijval; de helft van alle burgers en tweederde van de huurders zijn daar tegen.

Effecten

De geleidelijke toename van zeggenschap over woningkwaliteit is een positieve ontwikkeling, ook als velen die keuzevrijheid niet actief benutten. Niet altijd nam de overheid

het voortouw bij de ontwikkeling naar meer zeggenschap en keuzevrijheid, ook de woningcorporaties en belangenorganisaties zoals de Nederlandse Woonbond droegen bij aan de verschuiving. Bij het borgen van zeggenschap en keuzevrijheid wil de overheid de burger terzijde staan in het bieden van tegenkracht tegen de markt; de burger alleen heeft onvoldoende marktmacht.

Ook voor vraagondersteuning in de huur- en koopsector is de overheid nog volop in beeld. Vooralsnog gaat jaarlijks ongeveer 24 miljard euro om aan expliciete en impliciete overheidssteun in de koop- (15 miljard) en huursector (9 miljard). Aanvankelijk schoorvoetend, maar sinds het regeerakkoord wordt in volle vaart gewerkt aan geleidelijke reductie van die bedragen, met als motief om uiteindelijk de woningmarkt beter te laten functioneren en om zo snel mogelijk de financiële soliditeit van overheid en banken te verbeteren. De vrees om het vertrouwen in de woningmarkt te schaden als er wordt getornd aan bestaande rechten heeft plaats gemaakt voor de gedachte dat de onzekerheid meer schade doet.

Hervorming van de woningmarkt lijkt te kunnen bewerkstelligen dat woningeigenaren minder riskante hypotheek afsluiten en meer vermogen opbouwen. Dat kan vervolgens ingezet worden als meer eigen verantwoordelijkheid wordt gevraagd voor pensioen- en zorgvoorzieningen. Verlaging van de hypotheekschuld is ook relevant voor de positie van de banken en de kredietwaardigheid van Nederland, terwijl ook het risico op negatief vermogen vermindert. Dat is weer goed voor de verhuismobiliteit van woningeigenaren, net als blijvende verlaging of afschaffing van de overdrachtsbelasting. Als huren meer naar marktniveau bewegen, met een vangnet voor lagere en middeninkomens, ontstaat meer ruimte voor particuliere verhuurders om te investeren en zou de kloof tussen huren en kopen kleiner moeten worden.

Wat dit alles precies voor de inkomenspositie van groepen burgers betekent, hangt sterk af van de wijze waarop de hervormingen worden begeleid met compenserende (meer of minder herverdelende) belastingingrepen (zie ook Ras en Eggink 2012).

Noten

- 1 In de loop van de jaren 1990 zouden de gemeentelijk woningbedrijven (meestal door fusies) opgaan in de woningcorporaties.
- 2 Informatie Woonbond, juli 2012.
- 3 Informatie Vereniging Eigen Huis, juli 2012.
- 4 Informatie vAcpunt Wonen, juli 2012.
- 5 Blijkt uit een nominale regressieanalyse op de enquêtestelling met als opgenomen variabelen: geslacht, opleiding, leeftijd, woontijd, politieke voorkeur, huurder of woningeigenaar en stedelijkheid van de woonomgeving.
- 6 Blijkens een regressieanalyse als in noot 5.
- 7 Regressievergelijking; zie noot 5.

- 8 Het fiscaal effect is voor 2010 als volgt berekend: hypotheekrenteaftrek van 11,4 miljard minus 2,2 miljard aan huurwaardeforfait en 2,4 miljard aan overdrachtsbelasting. Uitgaven aan huurtoeslag bedroegen 2 miljard. De huurderiving ter waarde van 7,7 miljard is berekend voor 2009 en betreft het verschil met de marktwaarde van de huurwoningen, berekend als 4,5% van de verkoopwaarde in verhuurde staat. De gederfde vermogensrendementsheffing is geraamd op 7,7 miljard euro. Worden alleen de huidige geldstromen tussen burger en overheid beschouwd (dus zonder effecten van het huurbeleid en zonder belasting van de eigen woning in box 3, maar inclusief overdrachtsbelasting en 1 miljard aan onroerendzaakbelasting (eigenaarsdeel)), dan belopen de bijdragen van de overheid per saldo 9 miljard euro (Ras en Eggink 2012). Pommer et al. (2011) komen voor 2007 tot een overheidsbijdrage van ruim 15 miljard. Daarin zijn de overdrachtsbelasting en ozb niet begrepen en ook de belasting van de woning in box 3 niet, maar de huurprijsbescherming wel.
- 9 Tegenwoordig Nationale Hypotheek Garantie.
- 10 Ook als voor de andere kenmerken wordt gecorrigeerd.

Literatuur

- Bartelsman, E., R. Beetsma, H. Benink, P. Boelhouwer, A. Boot, L. Bovenberg, D. Brounen, J. Conijn, P. Eichholtz, J. Frijns, H. Garretsen, K. Goudswaard, B. Jacobs, K. Koedijk, R. van der Ploeg, H. Priemus, D. Schoenmaker, E. Sterken, L. Stevens, C. de Vries, H. Wijffels en S. van Wijnbergen (2012). *Zesstappenplan. Naar een duurzame financiering van de woningmarkt*. Geraadpleegd 20 augustus 2012 via www.dsf.nl.
- Boelens, L., G.S. Bolt, B. Boonstra, J. Brouwer, P. Hooimeijer en N. Nonnekes (2010). *Zelfbouw in reflectie. Evaluatie sEV-experimenten (C)PO/MO*. Rotterdam: Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.
- DBMI, Nirov en Nieuwbouw Nederland (2012). *Nieuwbouw in de toekomst: meer keuzevrijheid en slimme begeleiding voor de woonconsument*. Den Haag: NIROV.
- Elsinga, M., R. Kleinhans en M. Vos (2009). Een eigen huis voor huurders, een beter leven? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg. 15, nr. 2, p. 26-29.
- Federatie Welstand (2010). *Draagvlak voor welstandscommissies groot*. Amsterdam: Federatie Welstand.
- Iersel, J. van, K. Leidelmeijer en A. Buys (2010). *Senioren op de woningmarkt. Nieuwe generaties, andere eisen en wensen*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Jókövi, M. (2011). Waarom verkoopt de ene corporatie meer huurwoningen dan de ander? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg 17, nr. 1, p.22-27.
- Jones, C. en A. Murie (1998). *Reviewing the Right to Buy*. Birmingham: School of Public Policy, University of Birmingham.
- Keers, G. en J. Scheele-Goedhart (2008). Het wil maar niet vlotten met particulier opdrachtgeverschap. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg 14, nr. 3, p. 8-13.
- Kullberg, J. (2009). Burgerinitiatief in de woonbuurt. In: P. Dekker en J. de Hart (red), *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5* (p. 216-235). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Marlet, G., J. Poort en C. van Woerkens (2010). *De baat op straat. Het effect van de investeringen van woningcorporaties op overlast, onveiligheid en verloedering in de buurt*. Utrecht: Atlas voor gemeenten / SEO Economisch Onderzoek.
- Notten, Frank (2012). Hypotheekschuld in Nederland. In: CBS, *De Nederlandse Economie 2011* (p.206-224). Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek).

- Pommer, E. (red.), J.-J. Jonker, A. van der Torre en H. van Kempen (2011). *Minder voor het midden. Profijt van de overheid 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-Publicatie 2011-11).
- Priemus, H. (2012). Woningmarkt in acht verkiezingsprogramma's. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg. 18, nr. 4, p. 10-13.
- Ras, M. en E. Eggink (2012). Woningmarkt in beweging? In: *Memorandum quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RIGO (2004). *Leefbaarheid van wijken*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Rogmans, B. (1991) Scheefgroei: De afbouw van de wederopbouw. In: *Intermediair*, jg. 27, nr. 25, p. 18-23.
- Schaar, J. van der (1987). *Groei en bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delftse Universitaire |Pers).
- Schaar, J. van der (2007). Huurtoeslag, instrument van wat? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg. 13, nr. 6, p. 6-13.
- Schnabel, P. (2012). Meer zorg dankzij het eigen huis. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg. 18, nr. 1, p. 20.
- TK (2009/2010). *Wonen. Rapport Brede heroverwegingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, bijlage 4 bij 32359, nr. 1.
- TK (2010/2011). *Evaluatie en jaarverslag Wet Bevordering Eigenwoningbezit*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32500 VII, nr. 92.
- TK (2011/2012a). *Woonvisie*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 325847, nr. 1.
- TK (2011/2012b). *Begrotingsakkoord 2013. Bijlage bij Voorjaarsnota 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33280, nr. 1.
- TK (2011/2012c). *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties* (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 32769.
- USP (2012a). *Kooprecht prima, Maar aanbiedingsplicht een brug te ver*. Rotterdam: USP Marketing Consultancy.
- USP (2012b). *Woningbezitter verliest vertrouwen in kabinet bij aanpassingen hypotheekrenteaftrek*. Rotterdam: USP Marketing Consultancy.
- Vastgoedmarkt (2012a). *Aantal gedwongen woningverkoop-gestegen*. Geraadpleegd op 23 september 2012 via <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2012/04/05/> -
- Vastgoedmarkt (2012b). *ING: volgend jaar hypotheek onder water*. Geraadpleegd op 23 september 2012 via <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2012/08/10/>
- Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM (2012). *Wonen 4.0*. Geraadpleegd op 23 juli 2012 via www.eigenhuis.nl.
- VROM (1989). *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2000a). *Nota Mensen wensen wonen. Wonen in de 21^e eeuw*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2000b). *Evaluatie nota Heerma*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2006). *Woonvisie Dekker*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROMraad (2010). *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Den Haag: VROMraad.

- Wittebrood, K., M. Permentier en F. Pinkster (2011). *Wonen, wijken & interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woud, A. van der (2010). *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker.

9 Coproductie veiligheid

Lonneke van Noije

9.1 Onverzadigbare behoefte aan veiligheid

Veiligheid is van oudsher een van de legitimerende bouwstenen van de staat. Vanaf de middeleeuwen, toen eigenrichting nog doodnormaal was, vergaarde de staat meer en meer bevoegdheden om zijn burgers veiligheid en rechtsbescherming te bieden. De moderne staat heeft een monopolie op strafrechttoepassing en geweld, zonder welke we volgens Max Weber niet eens van een soevereine staat kunnen spreken. Het belangrijkste machtsmiddel van de staat, het strafrecht, was dan ook lange tijd het primaire antwoord op delinquentie.

Dit veranderde toen het naoorlogse Nederland steeds meer te maken kreeg met kleine criminaliteit waarvan vooral de gewone burger de dupe was. Voor de verklaring van de toegenomen zichtbaarheid van criminaliteit zijn vier van de i's van Schnabel (2000) toepasselijk: individualisering, intensivering, informalisering en internationalisering. Individualisering leidde tot meer keuzevrijheid en dus ook meer vrijheid om uit de pas te lopen. Dit betekent evengoed dat men vaker werd geconfronteerd met de vrijheden en normoverschrijdingen van anderen. Een proces van intensivering, waarbij mensen invulling geven aan hun leven op basis van de eigen beleving en de eigen verlangens, versterkte dit. Door informalisering waren traditioneel gezag en autoriteit niet langer vanzelfsprekend. Internationalisering leidde niet alleen tot grensoverschrijdende criminaliteit, maar ook tot de komst van migranten. Onbekendheid met nieuwe culturen leidde tot anonimiteit en onvoorspelbaarheid in de publieke ruimte, wat intolerantie en een gevoel van onveiligheid aanwakkerde. Ook wordt de emancipatie van vrouwen wel genoemd, die vaker buitenshuis gingen werken, soms ten koste van het ouderlijk toezicht op de kinderen.

Deze overgang naar de moderne tijd liep gelijk met een groeiend risicobesef. De gedachte achter de risicosamenleving (Beck 1992; Luhmann 1993) is dat de moderne mens door de sociale en technologische vooruitgang vooral veel te verliezen heeft, terwijl de gevaren van mogelijk onbeheersbare proporties zich om hem heen opstapelen. Daardoor wordt hij in beslag genomen door het beheersen van risico's. De sociologen Beck (1992) en Giddens (1994) schrijven onveiligheidsgevoelens toe aan het stijgende niveau van kennis en reflectie onder de bevolking. Kennis is weliswaar de motor achter vooruitgang, maar verhoogt ook het bewustzijn van onzekerheden. Zonder het normatieve referentiekader van weleer worden mogelijkheden en keuzes eerder als onzekerheden en risico's ervaren. Boutellier (2002) wijst, in navolging van Bauman (2001), dan ook op morele onzekerheid als voedingsbodem voor angst en een groeiende vraag naar veiligheid. Door de stijging van zichtbare criminaliteit en de problematisering ervan wordt in de huidige samenleving met haar individuele vrijheden en onzekerheden onverminderd naar de sterke hand van de overheid verlangd. Dit terwijl de criminaliteit in Nederland het laatste decennium niet of nauwelijks in omvang is toegenomen. Zoals Boutellier

treffend verwoordt: ‘Van veiligheid kun je eigenlijk nooit genoeg hebben; het is een onverzadigbare toestand’ (Boutellier 2005: 7). Veiligheidszorg is dan ook een uitdagend beleidsterrein gebleken waaraan jaar op jaar meer geld wordt uitgegeven (Nauta et al. 2011). De veiligheidszorg richt zich lang niet meer alleen op gedragingen die wettelijk ontoelaatbaar zijn, maar ook op gedrag dat medeburgers als overlast ervaren en tot gevoelens van onveiligheid leidt. Kort na de eeuwwisseling maakte de bevolking haar behoefte aan veiligheid luid kenbaar. Politici als Bolkestein en Fortuyn hadden hiervoor de weg vrijgemaakt. Beknibbelen op veiligheid is dan ook politiek onbespreekbaar, hoewel men altijd zoekt naar efficiëntieslagen, bijvoorbeeld binnen de politie. Wel deden de aanwas van veelvoorkomende criminaliteit en de toenemende onvrede de overheid in de jaren tachtig inzien dat haar gebruikelijke strafrechtelijke reactie niet toereikend was. Vanaf toen zag men criminaliteit niet langer als exclusief domein van politie en justitie. Nu heerst al bijna dertig jaar de opvatting dat een veilige samenleving alleen te bereiken is als iedereen zijn steentje bijdraagt. De rechtshandhaving zou het sluitstuk op bredere preventieve inspanningen vanuit de maatschappij moeten zijn, een laatste redmiddel. Deze visie houdt tot op de dag van vandaag stand. Wat men precies van de samenleving verwachtte, veranderde wel door de jaren heen.

In dit hoofdstuk gaan we na welke verantwoordelijkheden voor veiligheid de overheid de laatste decennia bij de burger heeft gelegd en vanuit welk motief (§ 9.2). Het gaat om veiligheid in brede zin, waarvoor de burger niet alleen verantwoordelijkheid kan nemen als hij lucht krijgt van een strafbaar feit, maar ook door overlast en onveiligheidsgevoelens te verminderen. We kijken naar de burger, niet naar het maatschappelijk middenveld of het bedrijfsleven, zoals de sterk gegroeide private beveiligingssector. Uit het beleid en discours van de opeenvolgende regeringen leiden we vervolgens de dominante visie op burgerschap af (§ 9.3). Op basis van enquêtecijfers kijken we of dit burgerschaps-ideaal overeenkomt met de opvattingen die burgers over hun eigen rol hebben (§ 9.4). Met enkele cases schetsen we of burgers in de praktijk ook gehoor geven aan de gewenste eigen verantwoordelijkheid en of dat bijdraagt aan de veiligheid (§ 9.5). Na een reflectie op de mogelijke gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid (§ 9.6) volgt een slotbeschouwing (§ 9.7).

9.2 Eigen verantwoordelijkheid in het beleid

Hoe heeft het veiligheidsbeleid zich ontwikkeld om de burger meer verantwoordelijkheid te laten nemen en welke verklaringen worden hiervoor aangevoerd? Een uitputtende inventarisatie van initiatieven is vrijwel onmogelijk. Het veiligheidsbeleid is namelijk sterk gedecentraliseerd naar gemeenten als regisseurs van lokale veiligheidsnetwerken. Op lokaal niveau worden ontelbare en uiteenlopende projecten van burgerparticipatie ontwikkeld. Daarom geven we de centrale aanpak en het discours van de opeenvolgende kabinetten over de eigen verantwoordelijkheid op hoofdlijnen weer.

9.2.1 Midden jaren tachtig: de overheid kán het niet alleen

Bijna dertig jaar geleden publiceerde de Commissie Kleine Criminaliteit, ook wel bekend als de commissie-Roethof (1984-1986), haar invloedrijke conclusies over de oorzaken en aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. Zij weet de vlucht van kleine criminaliteit aan het wegvallen van traditionele sociale verbanden. Het rapport bracht een schokgolf teweeg die zich snel in het beleidsplein Samenleving en Criminaliteit (TK 1984/1985) van het eerste kabinet-Lubbers vertaalde in de ommezwaai naar een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en samenleving. Voor het eerst werd uitgesproken dat

[...] het niet realistisch is ervan uit te gaan dat de organen van de strafrechtelijke rechtshandhaving zonder gerichte steun van samenleving en bestuur bij machte zouden zijn de gevolgen te compenseren van de ook in de motie genoemde (dreigende) afbrokkeling van normbesef en sociale controle, die zich onder meer manifesteert in een zeer omvangrijke en explosief gegroeide stroom kleine criminaliteit, vooral vermogensdelicten (TK 1984/1985: 14).

Kleine criminaliteit werd gezien als uitvloeisel van structurele maatschappelijke problemen, waarvoor de oplossingen ook in de maatschappij lagen.

Het kabinet signaleerde groeiende verontrusting onder de bevolking en een 'dreigende vermindering van het vertrouwen van de burger in de overheid in haar functie van beschermer van persoonlijke en collectieve belangen' (TK 1984/1985: 13) en nam zich daarop voor de schijn van almachtige niet langer hoog te houden. Verwachtingmanagement was dan ook het eerste antwoord op de verontrusting en het tanende vertrouwen onder de bevolking. De bestaande sociale structuren moesten weer sterker worden aangesproken om verdere normerosie tegen te gaan. In de praktijk werd vooral het maatschappelijk middenveld voor preventieve sociale projecten gemobiliseerd. Ook werd een toezichthoudende taak weggelegd voor burgers in een dienstverlenend beroep (conducteurs, winkelpersoneel, leraren enz.). Zij moesten de sociale controle verstevigen. Van de privéburger werd feitelijk nog weinig meer gevraagd dan dat hij zelf normen naleeft en redelijke voorzorgsmaatregelen treft om eigen slachtofferschap te voorkomen, bijvoorbeeld door de fiets te laten graveren. Het kabinet heeft voor ogen dat politie en justitie hun inzet laten afhangen van deze preventieve inspanningen. Nalatigheid wordt ontmoedigd, voorzorg wordt beloond.

Samengevat was de effectiviteit van de veiligheidsaanpak het belangrijkste beleidsmotief om burgers te mobiliseren. Naast een oproep tot normnaleving werd de eigen verantwoordelijkheid hoofdzakelijk ingevuld met gelegenheidsbeperkende maatregelen om eigen slachtofferschap te voorkomen.

9.2.2 Jaren negentig: de burger heeft óók een maatschappelijke plicht

Het programma Recht in Beweging (TK 1990/1991) van kabinet-Lubbers III onderschrijft de uitgangspunten van het beleidsplein Samenleving en Criminaliteit onverminderd. Sluipende rechtsinflatie en normvervaging blijven de belangrijkste drijfveren voor het activeren van de samenleving. Maar anders dan voorheen staat niet alleen het beperkte kunnen van politie en justitie centraal, maar ook het morele feit dat 'lange tijd de nadruk

eenzijdig op de rechten van de individuele burgers jegens de overheid en niet op hun plichten jegens elkaar of de gemeenschap' lag (TK 1990/1991: 18). Dit leidt tot een verbreiding van de eigen verantwoordelijkheid, want 'het preventieconcept van de jaren negentig zal echter meer moeten omvatten dan de bescherming van de eigen belangen of goederen tegen bedreigingen van buitenaf' (TK 1990/1991: 35); het moet nu ook het belang van de samenleving dienen.

De zorg om de maatschappelijke betrokkenheid van burgers wordt ook door de latere Paarse kabinetten uitgedragen. Reactief strafrechtelijk optreden schiet tekort in een anoniem en onvoorspelbaar geworden publieke ruimte. Dit schaadt niet alleen de veiligheid, maar ook de *beleving* van veiligheid. Meer aandacht voor preventie moet zorgen voor een evenwichtiger of integrale aanpak, waarbij dwarsverbanden worden gesmeed tussen veiligheidsthema's en veiligheidspartners (TK 1992/1993; TK 1994/1995; TK 1998/1999). Als een van deze partners kan de burger zich juist preventief nuttig maken. Men stelt vast dat het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en burgers echter nog altijd te weinig verantwoordelijk worden gehouden of zich te weinig verantwoordelijk voelen.

De verantwoordelijkheid van de burger wordt in de jaren negentig vooral uitgelegd als sociale zelfredzaamheid en burgerschapszin: 'de bereidheid en het vermogen van burgers aan eigen vrijheid in te leveren ten gunste van anderen' (TK 1994/1995: 8). Zelfredzaamheid wordt, behalve als voorzorg (bijv. Politiekeurmerk Veilig Wonen), opgevat als het vermogen van de moderne mondige burger om zelf conflicten te beslechten, waarbij de overheid slechts procedurele en materiële ondersteuning biedt. Het project Buurtbemiddeling, waarbij vrijwilligers ruziënde burens rond de tafel brengen, staat model voor dit ideaal.

Burgerschapszin moet enerzijds blijken uit sociale controle in eigen kring:

Zoals de primaire verantwoordelijkheid van de burger om in het eigen onderhoud te voorzien niet wordt weggenomen door de verzorgingsstaat, zo ontslaat de rechtsstaat de burgers niet van hun plicht om zelf de rechtsorde zoveel mogelijk in stand te houden door middel van normhandhaving in eigen kring (TK 1990/1991: 34).

Anderzijds wordt maatschappelijke participatie gestimuleerd door lokale burgerinitiatieven te subsidiëren (zie hoofdstuk 12). Burgers krijgen meer zeggenschap en inspraak. Het primaire doel is versterking van de sociale cohesie, door goed nabuurschap, lokale betrokkenheid, vrijwilligerswerk en tolerantie in een multiculturele samenleving. Samengevat raken de argumenten van effectiviteit en morele plicht in de jaren negentig onlosmakelijk met elkaar verbonden. Gelegenheidsbeperking om het eigen slachtofferchap te voorkomen is het minste wat de burger hoort te doen, maar daarnaast wordt onbaatzuchtige inzet in de lokale gemeenschap verwacht. Dit maakt buurtpreventie de dominante strategie waarbinnen de overheid een bijdrage van de burger verwacht.

9.2.3 De eenentwintigste eeuw

Oren en ogen van de politie (2001-2007)

Na de eeuwwisseling (TK 2000/2001; TK 2002/2003; TK 2004/2005) wordt het accent op preventie verlegd naar repressie via rechtshandhaving, waar grote achterstanden worden geconstateerd (Van Noije en Wittebrood 2008). Dit neemt niet weg dat in de lokale praktijk aan preventie wordt gedaan via gesubsidieerde wijkprojecten als ‘Onze buurt aan zet’ en ‘De krachtige buurt’. Het kabinet waarschuwt zelfs dat de maatschappelijke inzet van de wijk van invloed kan zijn op de prioriteitstelling van de politie. Ook is het de tijd van premier Balkenendes normen en waarden en de slogan ‘fatsoen moet je doen’. Dit betekent dat burgers vanzelfsprekend op normnaleving worden aangesproken. De invoering van gedragscodes, in de buurt, op school, in het openbaar vervoer en in de sport, onderstreept dit.

Meer dan voorheen wordt de verantwoordelijkheid behalve bij het maatschappelijk middenveld ook bij de individuele burger gelegd. Aanvankelijk is dit via voorlichtingscampagnes en verlaagde verzekeringspremies nog vooral gericht op verzorgsmaatregelen tegen slachtofferschap van inbraak en cybercriminaliteit: ‘Wie zo – binnen de grenzen van zijn mogelijkheden – passende preventieve maatregelen treft, moet ook ervaren dat politie en justitie hem daarbij ondersteunen’ (TK 2000/2001: 49).

Gaandeweg wordt de burger sterker als extra ogen en oren van de politie aangesproken. De campagne Meld geweld uit 2001 reikt getuigen al een concreet stappenplan aan (‘mobiliseer omstanders, bel 112, onthoud kenmerken van de dader, verleen eerste hulp en vertel de politie wat je hebt gezien’). Sinds 2004 wordt geëxperimenteerd met Burgernet, waarmee de politie burgers oproept om mee uit te kijken naar concrete personen of voertuigen die bij een misdrijf betrokken zijn. Meld Misdaad Anoniem (‘M.’) wordt gelanceerd zodat mensen zonder risico op represailles belastende informatie aan de politie kunnen overdragen. Ook overweegt men omstanders van geweld te bewegen foto’s van voorval en dader te maken en naar de politie te sturen. De wenselijkheid en haalbaarheid van dit laatste wordt dan nog onderzocht. Hoewel op strikt vrijwillige basis krijgt de burger in het programma Naar een veiliger samenleving (TK 2002/2003) met deze ondersteunende politietaken een actievere rol in de rechtshandhaving dan ooit tevoren.

Goed burgerschap (2007-2010)

Het vierde kabinet-Balkenende geeft weer een preventieve wending aan het veiligheidsbeleid en de eigen verantwoordelijkheid van de burger (Van Noije en Wittebrood 2009). Het ontwikkelen van verantwoord burgerschap ten behoeve van de democratische rechtsstaat staat centraal, onder meer via het handvest ‘Verantwoord burgerschap: een kwestie van geven en nemen’ en ‘het Huis voor Democratie en Rechtsstaat’. Het tegen beter weten in opstapelen van beleid zou ineffectief zijn en het vertrouwen in de rechtsstaat ondergraven (Justitie/BZK 2007).

Vanuit het streven naar actief burgerschap krijgt het normen- en waardendebat een nog prominentere plek. Van burgers wordt primair respect en fatsoen in de openbare ruimte

verwacht. Dit hangt nauw samen met de nadrukkelijker strijd tegen subjectievere vormen van onveiligheid:

Wanneer buren elkaar kennen en weten wat hen bezig houdt, bestaat er meer begrip voor elkaars gedrag. Situaties worden minder snel als overlast ervaren en waar toch irritatie ontstaat, spreekt men elkaar eerder en op respectvolle wijze aan. Door bewoners te laten participeren en zelf initiatieven voor meer binding en betrokkenheid in de buurt te laten ondernemen, krijgen bewoners daadwerkelijk meer grip op de ontwikkelingen in hun directe leefomgeving. Te denken valt bijvoorbeeld aan initiatieven als straatcoaches, buurtvaders en buurtwachten. Die zijn cruciaal voor het vergroten van het veiligheidsgevoel van bewoners (TK 2007/2008: 38).

Ook van gedragscode- en buurtbemiddelingsprojecten wordt veel verwacht. Daartoe wordt het budget voor stedelijke vernieuwing in grotere mate aangewend voor lokale burgerinitiatieven.

Het betrekken van de burger bij de rechtshandhaving staat minder in de schijnwerpers dan in de voorgaande jaren, maar wordt wel gecontinueerd. Men wil de verantwoordelijkheid van ouders aanscherpen door ze financieel aansprakelijk te stellen voor wangedrag door kinderen tussen 14 en 18 jaar oud (in 2012 is dit nog altijd een initiatief-wetsvoorstel). De oproep aan burgers om misstanden – vooral ook huiselijk geweld – te melden, is blijvend. Ter versterking van het vertrouwen in de politie en de veiligheidsbeleving, krijgt de burger in het project Buurtsignaal invloed op de prioriteitsstelling van de lokale politie. De landelijke uitrol van Burgernet en sms-alert (in 2010) moet volgens dit kabinet niet alleen de pakkans van criminelen maar ook de veiligheidsgevoelens van deelnemers verbeteren. Wel wordt nu de kanttekening geplaatst dat het kabinet de betrokkenheid van burgers bij de opsporing weliswaar aanmoedigt, maar dat deze in de rechtsstaat aan grenzen gebonden is.

Burgermoed (2010-2012)

De titel van het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' laat al raden dat het liberale kabinet van vvd en cda, gedoogd door de pvv, een en ander van burgers verwacht (TK 2010/2011a). Het streven is een kleine overheid, zo dicht mogelijk bij burgers; een bondgenoot die zich waar mogelijk beperkt tot kerntaken. Hiertoe snijdt het kabinet, mede aangespoord door de voortslepende economische crisis, in subsidies, taken, bestuurlijke drukte en overheids personeel. Dit is duidelijk merkbaar in het wijkenbeleid, waar de centrale geldkraan na jaren wordt dichtgedraaid. Het is aan gemeenten of ze al dan niet blijven investeren in buurtpreventieprojecten (TK 2010/2011b). Wel benadrukt minister Donner van Binnenlandse Zaken telkenmale het belang van goed burgerschap, burgerparticipatie en zelfsturing (Donner 2011). Om dit te bevorderen bewandelt het kabinet niet de weg van subsidiëring maar van terugtrekking, met als argument dat de overheid burgers vooral in de weg zit bij het realiseren van idealen.

Het ministerie van Justitie verandert in het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hierin klinkt duidelijk door dat veiligheid een speerpunt is en primair als zaak van justitie wordt gezien. Het kabinet kiest dan ook weer sterker voor een aanpak vanuit de rechtshandhaving. Dit geldt ook voor het bevorderen van de verantwoordelijkheid van burgers.

Schaarse voorbeelden van centrale initiatieven buiten de rechtshandhaving om zijn de campagne voor de werving van pleegouders en de campagne Normaal doen is zo gek nog niet, die niet alleen wangedrag wil tegengaan, maar tegelijk voorbeelden van goed fatsoen aanreikt.

Daadkracht is het devies, voor zowel overheid als burger. Dit betekent enerzijds dat van omstanders van misdrijven een flinke mate van burgermoed wordt verwacht. Zo wordt het stappenplan van de campagne Meld Geweld uit 2001 uitgebreid met het direct aanspreken van de dader en het maken van foto- of filmmateriaal voor de politie. Met de campagne Pak de overvaller, pak je mobiel (2011) worden burgers nog explicieter opgeroepen overvallers op film vast te leggen. Lokaal worden op dit gebied ook eigen initiatieven ontwikkeld. Steeds meer politiekorpsen zetten vrijwilligers in voor surveillance- of rechetaken, vaak uitgerust met uniform en portofoon. Het doel is om daders vaker op heterdaad te betrappen. In 2012 doet een meerderheid van de korpsen een beroep op duizenden vrijwilligers (RTL Nieuws 2012).

Anderzijds krijgt burgermoed in het geval van zelfverdediging meer ruimte. Hoewel eigenrichting in 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' nog als vanzelfsprekend wordt verworpen, wordt de grens van het acceptabele wel verlegd. Zoals premier Rutte het bij de presentatie van zijn regeerakkoord verwoordde:

Mocht u onverhoopt geconfronteerd worden met een inbreker in huis, en u slaagt erin om die met een paar ferme tikken het huis uit te jagen, dan wordt de inbreker in de boeien afgevoerd en niet u. Zoals nu op dit moment nog te vaak het geval is (30 september 2010).

Ook staatssecretaris Teeven van Veiligheid en justitie spreekt in september 2012 van een 'inbrekersrisico' naar aanleiding van een incident waarbij een inbreker de confrontatie met de bewoners niet overleefde. Het kabinet wijzigt hiervoor per 1 januari 2011 aanwijzing 2010A030 voor politie en openbaar ministerie (OM), waardoor mensen die zich in eigen huis of bedrijf iets te hardhandig verdedigen tegen indringers, niet langer worden aangehouden, tenzij er evidente aanwijzingen van eigenrichting zijn. Volgens het OM moet begrip getoond worden voor noodweerexces 'als gevolg van de hevige gemoedstoestand die door de aanranding wordt veroorzaakt'. Voorbeelden van noodweerexces volgens het OM zijn harder of langer terugslaan dan nodig is om de aanval af te weren, of een wapen gebruiken waar met minder had kunnen worden volstaan (Staatscourant 2010).

Samengevat speelt het gevoel van veiligheid vanaf de jaren negentig een steeds grotere rol in het beleid en sinds de eeuwwisseling voor het eerst ook als doel van meer eigen verantwoordelijkheid. Betrokkenheid van burgers bij de criminaliteitsbestrijding is niet meer alleen gewenst vanwege effectiviteit en burgerschapszin, maar moet het individu ook een gevoel van controle geven. Een reëler beeld van de veiligheidssituatie en de eigen invloed daarop zou de leefomgeving minder onbeheersbaar en bedreigend maken en bovendien het vertrouwen in overheid en politie versterken. De controle die de overheid de burger hiervoor bereid is te geven, is verstrekkender dan ooit. Naast een bijdrage aan gelegenheidsbeperking en buurtpreventie wordt de moedige burger nu aangemoedigd om politietaken op zich te nemen. Hierdoor staat de eigen verantwoordelijkheid sterk in het licht van rechtshandhaving.

9.2.4 Niet voor iedereen meer eigen verantwoordelijkheid

De overheid kijkt sterker naar de burger voor overlast- en criminaliteitbestrijding, maar houdt tegelijk zelf de touwtjes stevig in handen. Dit laatste geldt zeker voor twee bijzondere groepen burgers van wie juist verantwoordelijkheden zijn afgenomen: (ouders van) jongeren en slachtoffers.

Meer controle op de jeugd

De behoefte om vat te hebben op de ontwikkeling van kinderen past bij de verzorgingsbehoefte in de huidige risicosamenleving (Bauman 2001; Beck 1992; Boutellier 2002; Furedi 2006). Jongeren vertegenwoordigen namelijk een maatschappelijk risico, omdat zij de toekomst van de samenleving in handen hebben. Tegelijk zijn jongeren kwetsbaar in hun afhankelijkheid van hun sociale omgeving. In de risicosamenleving moeten risicjongeren dus gecontroleerd én beschermd worden om hen niet te laten verworden tot probleemjongeren (Pleysier et al. 2012). Neemt de overheid dit risico niet serieus, dan wordt dit al gauw gezien als onverantwoordelijk gedrag waarvoor zij aansprakelijk is (Luhmann 1996).

Het is de vraag of de overheid vandaag de dag steviger ingrijpt als het eenmaal fout gaat met jongeren (zie hoofdstuk 2). Wel is de behoefte om dit preventief te doen toegenomen. Voor probleemjongeren worden instrumenten ontwikkeld voor de *signalering* van achterliggende problematiek bij het eerste politiecontact en voor *taxatie* van het risico op recidive bij geweldsdelicten. Ook blijkt het uit de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin in 2007 waar ouders met opvoedvragen terecht kunnen. De overheid hamert op de primaire verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding van hun kinderen, maar ziet er tegelijk dwingender op toe dat ouders deze verantwoordelijkheid ook nemen. Waar opvoedingsondersteuning in 2002 nog uitsluitend vrijwillig werd aangeboden, hebben hulpverleners vanaf 2007 de instructie hierop *aan te dringen*, met in het uiterste geval *gedwongen* ondersteuning als rechterlijke aanwijzing bij een ondertoezichtstelling. Daarnaast is er algemeen jeugdbeleid om geweldsuitpattingen te voorkomen, met name door blootstelling aan de voornaamste risicofactoren voor geweld in te dammen (*nudging*). Behalve voorlichtingscampagnes op scholen zijn de wens tot uitbreiding van de Kijkwijzer naar nieuwe mediavormen, aanscherping van de drank- en horecawet en een verplichte minimale afstand tussen scholen en coffeeshops hier voorbeelden van.

Meer zorg voor slachtoffers

In de jaren tachtig groeide de overtuiging dat de samenleving zich veel meer om de dader bekommerde dan om het slachtoffer. In 1984 werd Slachtofferhulp Nederland opgericht. In 1985 werd de commissie-Terwee geïnstalleerd om te adviseren over de positie van het slachtoffer in het strafproces. Dit leidde in 1995 tot de Wet slachtofferhulp, die het aantal slachtoffervoorzieningen sterk uitbreidde. Het slachtoffer moest zich in het strafproces minder naar de achtergrond verdrongen voelen. Stukje bij beetje werd het slachtoffer materiële en immateriële zorgen uit handen genomen. Politie en justitie kregen de verantwoordelijkheid voor adequate informatievoorziening aan slachtoffers,

schaderegelingen, de positie en vertegenwoordiging van slachtoffers in het strafproces en hun opvang en begeleiding (TK 2003/2004).

Het voorzieningenaanbod voor slachtoffers is onder elk kabinet uitgebouwd. Het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (TK 2010/2011a) benadrukt vooral de genoegdoening die de dader het slachtoffer schuldig is. Zo is sinds 1 januari 2011 de Wet versterking positie slachtoffer van kracht, waardoor slachtoffers niet langer zelf achter schadevergoeding aan hoeven en het recht op rechtsbijstand, het recht op inzage van stukken en het recht op informatie over het vrijkomen van de dader geregeld is. Door slachtoffers zoveel mogelijk zorgen uit handen te nemen, wordt van hen dus minder eigen verantwoordelijkheid verwacht.

9.3 Een mix van burgerschapsvisies

Om de dominante visie op burgerschap in het veiligheidsbeleid boven water te halen, stellen we eerst vast dat er een *gedeelde* verantwoordelijkheid voor veiligheid wordt nagestreefd. In veel sectoren betekent meer eigen verantwoordelijkheid van de burger dat de overheid taken afstoot; bij veiligheid gebeurt dat niet, maar komt de verantwoordelijkheid van de burger erbij.

Doordat de overheid zich niet terugtrekt, is de verantwoordelijkheid van burgers vrijblijvend. Een paar keer hintten kabinetten op niet-vrijblijvende verantwoordelijkheid door de politie-inzet te laten afhangen van individuele beveiligingsmaatregelen of buurtinspanningen. Het bleef bij retoriek. Ook als onvoorzichtigheid slachtofferschap in de hand heeft gewerkt, wordt de dader verantwoordelijk gehouden. Het valt immers niet na te gaan of het slachtofferschap voorkomen had kunnen worden. Bovendien vindt men het doorgaans moreel verwerpelijk om slachtoffers voor de kwaadwilligheid van anderen te laten opdraaien.

De vrijblijvende verantwoordelijkheid van de burger laat zich dan ook het best omschrijven als een *morele* bijdrage aan het eigen én het algemene belang. Het gaat om een combinatie van de communitaristische en republikeinse visies op burgerschap (zie hoofdstuk 1). Het communitaristische element is dat mensen worden aangesproken als lid van een lokale gemeenschap. De vanzelfsprekende inzet voor die gemeenschap leidt tot veiligheid voor de burger zelf, maar ook voor zijn medebewoners. Het eigen belang en het gemeenschapsbelang zijn zo door solidariteit aan elkaar gekoppeld. Het is de vraag of de lokale gemeenschap wel die natuurlijke basis van identificatie en solidariteit is die nodig is voor uitoefening van communitaristisch burgerschap, en of dit juist in probleemwijken niet ijdele hoop van de overheid is (Terpstra 2010).

Hier komt de republikeinse burgerschapsvisie om de hoek kijken. De overheid gaat namelijk uit van een gedeeld normen- en waardenstelsel en schrijft dit voor als kader voor gewenst gedrag van burgers. Burgers worden geacht actief bij te dragen aan het algemene belang, sinds kort ook als dat moed en opoffering van hen vraagt. Het meest tekenend voor deze 'responsabilisering van de burger op voorwaarden van de staat' (Peeters en Drosterij 2011a) is het stappenplan uit de campagne Meld Geweld die de burger letterlijk voorschrijft hoe te handelen. Hij stelt zichzelf mogelijk bloot aan gevaar in het belang van een medeburger en van de politie die meer aanknopingspunten heeft om

de dader te pakken en de rechtsorde te herstellen. Dit sluit aan bij de constatering van Peeters en Drosterij (2011b) dat mensen worden aangesproken als vrije individuen, maar hun vrijheid als republikeinse burgers wel horen te gebruiken om beleidsambities te realiseren. De overheid ziet zich genoodzaakt de burger te betrekken om toch de gewenste uitkomsten te krijgen op maatschappelijke terreinen die zij niet alleen kan behappen. Op het terrein van veiligheid komt de overheid hier al sinds de jaren tachtig openlijk voor uit.

De laatste twee jaar vertoont het veiligheidsbeleid bovendien trekken van een liberaal burgerschapsideaal. De liberale visie met een nadruk op individuele rechten is na de oorlog lange tijd dominant in veel sectoren (Heater 1990), ook in het veiligheidsbeleid. Pas in de jaren negentig raakt de liberale visie ondergesneeuwd door de sociale verplichtingen van de communitaristische en republikeinse visies. Waar lokale burgerinitiatieven vanaf de jaren negentig nog werden bevorderd met ruimhartige subsidiëring, zien we vanaf 2010 dat burgerbetrokkenheid niet alleen moreel, maar ook financieel tot de eigen verantwoordelijkheid wordt gerekend. Naast de noodzaak van bezuinigen is de argumentatie dat de overheid de ondernemende burger alleen maar in de weg staat. Ook de verruimde vrijheid om geweld toe te passen uit zelfverdediging wijst op een liberale visie. Niet de bescherming van de rechtstaat tegen eigenrichting, maar het individuele recht op zelfverdediging wordt (binnen grenzen) belangrijker. Zo bevat het veiligheidsbeleid dus sporen van drie visies op burgerschap, die afhankelijk van de beleidsbehoefte afgewisseld worden (zie ook Ossewaarde 2006).

9.4 Burgers voor veiligheid

De overheid laat er in de afgelopen dertig jaar geen twijfel over bestaan dat veiligheid een van haar primaire taken is die haar geweldsmonopolie legitimeert. Tegelijk erkent de overheid dat ze veiligheid wel voor eenieder wil waarborgen, maar dit niet kan. Burgers horen bij te springen en worden opgeroepen als een soort vliegende kiep. Maar delen burgers deze noodzaak met de overheid? In welke situaties vindt men het terecht dat burgers in actie komen tegen criminaliteit en overlast en onder welke voorwaarden is men bereid dit ook zelf te doen?

Gedeelde verantwoordelijkheid

Ook voor burgers staat vast dat de overheid in hoge mate verantwoordelijk is voor een veilige samenleving. Burgers *denken* dat veiligheid een van de sectoren is waarvoor de overheid nu al de meeste verantwoordelijkheid draagt. Bovendien *vinden* ze dat de overheid er, meer dan voor welk ander beleidsterrein ook, voor verantwoordelijk zou moeten zijn (zie hoofdstuk 13). Dat veiligheid een overheidsverantwoordelijkheid wordt gevonden, blijkt ook uit de bevinding dat men de opvoeding geen taak van de overheid vindt (hoofdstuk 2), tot het moment dat het kind ontspoot of wordt mishandeld. Bij laakbaar gedrag door kind of ouder is een meerderheid zeker wel voor overheidsingrijpen in de opvoeding.

Dit betekent niet dat burgers de volledige verantwoordelijkheid voor een veilige samenleving bij de overheid leggen. Ruim driekwart van de Nederlanders vindt het goed dat de

overheid burgers meer betreft bij het bestrijden van criminaliteit. Hoogopgeleiden zijn duidelijke voorstanders, terwijl stedelingen kritisch zijn. In tegenstelling tot veel andere beleidsterreinen waar de samenleving de leemte die de overheid laat moet vullen, is veiligheid volgens zowel overheid als burger geen kwestie van of-of, maar van en-en.

Paraat en moedig

De Nederlandse bevolking is van mening dat de burger heel wat taken op zich hoort te nemen, van passieve tot actieve interventie in veiligheidskwesties. Het minst omstreden is het melden van serieuze vermoedens van een misdrijf aan de politie. Bijna negen op tien ondervraagden vinden dat burgers dit altijd moeten melden. Ook vindt ruim vier vijfde dat burgers de politie horen te helpen bij de opsporing wanneer de politie daartoe oproept via bijvoorbeeld Burgernet of Opsporing Verzocht. Nog eens vier vijfde vindt dat burgers elkaar horen aan te spreken op overlastgevend gedrag. Een consequentie is dat men ook door anderen op het eigen gedrag kan worden aangesproken. Een duidelijk kleinere meerderheid van bijna tweede derde accepteert dat. Een aantal mensen, in het bijzonder mannen en lageropgeleiden, past deze regel dus wat makkelijker toe op anderen dan op zichzelf.

Enige terughoudendheid is merkbaar wanneer ingrijpen betekent dat burgers zichzelf blootstellen aan gevaar. Zo vindt een kleine drie vijfde dat je het slachtoffer altijd te hulp moet schieten als je ziet dat iemand wordt aangevallen. Zelfs in een risicovolle situatie kiest dus toch nog een meerderheid voor ingrijpen. In het algemeen reageren vrouwen, lageropgeleiden en jongeren het meest terughoudend. Wat bovendien opvalt is dat steeds maar weinig mensen uitgesproken tegenstander zijn van ingrijpen.

Tabel 9.1

Opvattingen over eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	(zeer) oneens	neutraal	(zeer) eens
'Ik vind het goed dat de overheid burgers meer betreft bij het bestrijden van criminaliteit.'	5	14	78
'Als iemand een serieus vermoeden heeft van een misdrijf, moet hij of zij dat altijd melden aan de politie.'	1	8	88
'Burgers horen de politie te helpen bij het opsporen van misdrijven als de politie daarom vraagt.'	3	11	83
'Mensen horen elkaar aan te spreken op overlast en ander storend gedrag.'	2	16	79
'Ik accepteer <i>niet</i> dat andere mensen mij op mijn gedrag aanspreken.'	64	25	8
'Als je ziet dat iemand wordt aangevallen, moet je het slachtoffer altijd te hulp schieten.'	5	34	58

Bron: SCP (EEV'12)

Buitensporig geweld op de koop toe

Niet alleen het eigen slachtofferschap is een risico van zelf ingrijpen in gewelddadige situaties, maar ook eigenrichting. Een zeer nipte meerderheid van de ondervraagden (vooral vrouwen, hoogopgeleiden en stedelingen) is inderdaad bang dat sommige mensen onnodig veel geweld gebruiken als ze zelf meer mogen ingrijpen. De vraag is dan wanneer burgers van eigenrichting spreken. Want zelfs bij de bescherming van eigendommen – en niet eens lichamelijke bescherming – blijkt de bevolking zeer verdeeld over de vraag of de dader ernstig letsel toegebracht mag worden. Volgens 39% mag dit niet, wat relatief weinig is vergeleken met de 51% die zegt bang te zijn voor onnodig veel geweld bij ingrijpen door burgers. Vooral vrouwen, hoogopgeleiden, mensen van middelbare tot hoge leeftijd en stedelingen keuren dergelijk geweld af. Dit zou kunnen betekenen dat burgers het principe van eigenrichting overwegend afkeuren, maar in concrete situaties toch geneigd zijn meer geweld toe te staan dan binnen het huidige strafrecht te verantwoorden valt.

Tabel 9.2

Opvattingen over geweldstoepassing door burgers, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012
(in procenten)

	(zeer) oneens	neutraal	(zeer) eens
'Ik ben bang dat sommige mensen onnodig veel geweld gaan gebruiken als zij zelf meer tegen criminaliteit mogen optreden.'	14	31	51
'Burgers mogen iemand ernstig letsel toebrengen als dat nodig is om hun eigendommen te beschermen.'	39	31	27

Bron: SCP (EEV'12)

Eigen schuld dikke bult?

Tot nu toe is de eigen verantwoordelijkheid uitgelegd als ingrijpen door burgers die getuige zijn van misstanden. Van burgers kan ook verwacht worden dat ze maatregelen nemen om de kans op eigen slachtofferschap te verkleinen. Eigen verantwoordelijkheid betekent hier dat de overheidsinzet afhangt van de genomen voorzorgsmaatregelen door het slachtoffer. Deze vorm van eigen verantwoordelijkheid gaat velen een stap te ver. Zo is bijna de helft het er niet mee eens dat de politie weinig tijd aan het voorval hoeft te besteden als burgers door eigen risicovol gedrag slachtoffer zijn geworden. Bij geweld vindt ruim de helft dat eigen risicovol gedrag geen consequenties mag hebben voor de politie-inzet. Vrouwen, middelbaar en hoogopgeleiden en stedelingen zijn het sterkst tegen deze vorm van eigen verantwoordelijkheid gekant.

Tabel 9.3

Opvattingen over eigen verantwoordelijk bij risicovol gedrag, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	(zeer) oneens	neutraal	(zeer) eens
'Als mensen door eigen risicovol gedrag slachtoffer worden, hoeft de politie daar niet zo veel tijd aan te besteden.'	45	34	17
'Als mensen door eigen risicovol gedrag slachtoffer worden van geweld, hoeft de politie daar niet zo veel tijd aan te besteden.'	59	29	9

Bron: SCP (EEV'12)

Rugdekking belangrijk voor eigen initiatief

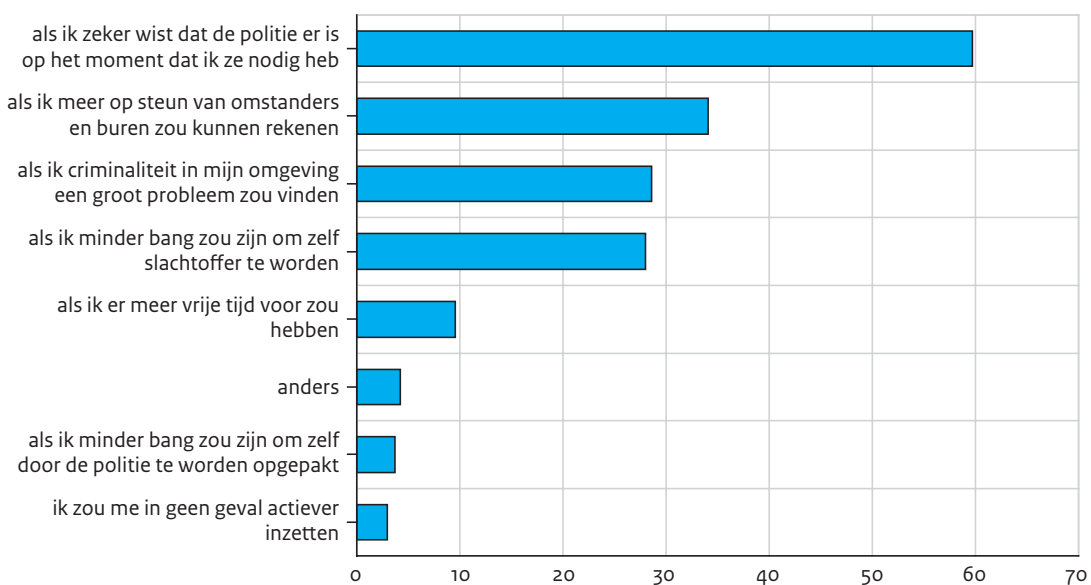
Het algemene beeld van burgerschap dat hier naar voren komt is er een waarin burgers de ruimte krijgen en nemen om in actie te komen voor een veilige samenleving. Niet alleen door zich keurig aan de regels te houden, maar in bepaalde situaties *horen* ze ook initiatief te nemen om de politie te ondersteunen of slachtoffers te helpen. De vraag is nog of mensen hiertoe ook *zél*f bereid zijn en waar hun eigen inzet van afhangt.

Er blijken maar weinig mensen te zijn die *in geen geval* bereid zijn om een actievere bijdrage aan veiligheid te leveren, ook al zouden zij criminaliteit in hun omgeving wel als probleem ervaren. Het opleidingsniveau van burgers is hierop van invloed: onder lageropgeleiden is relatief weinig animo. Een aanzienlijke groep mensen (29%) vindt de criminaliteit in hun omgeving nu eenmaal geen groot probleem. Daarmee zien zij geen aanleiding om zich actiever in te zetten en is de kous af.

Bijna iedereen is er in principe wel toe bereid, maar ervaart obstakels. Onzekere hulp van de politie is de belangrijkste reden om terughoudend te zijn. Drie vijfde vertrouwt er onvoldoende op dat de politie er altijd op het juiste moment voor ze zal zijn. Op enige afstand noemt een derde de onzekere steun van omstanders en medebewoners als belangrijke reden. In totaal is de behoefte aan ondersteuning, hetzij van politie, hetzij van medeburgers, voor driekwart van de mensen een van de twee belangrijkste redenen is om zich niet actiever in te zetten.

Figuur 9.1

Voorwaarden voor een actievere eigen bijdrage aan een veilige samenleving,^a bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



a Respondenten konden maximaal twee voorwaarden aangeven.

Bron: SCP (EEV'12)

Voor een flinke groep mensen (28%) is het risico om zelf slachtoffer te worden een belangrijk argument voor terughoudendheid. Vrouwen en hoogopgeleiden lijken extra gevoelig voor dit risico, 65-plussers opvallend genoeg het minst. Dit argument hangt gedeeltelijk samen met de behoefte aan ondersteuning door politie en medeburgers. Die steun verhoogt immers niet alleen de effectiviteit van een initiatief, maar biedt ook bescherming. Gebrek aan tijd en het risico om zelf door de politie als verdachte te worden gezien, zijn niet of nauwelijks belemmeringen om zich meer in te zetten voor veiligheid.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid breed ondersteund

De steun onder burgers voor zelf ingrijpen is overtuigender dan hun afwijzing van eventuele bezwaren zoals eigenrichting of ongewenste sociale controle. Het gevoel op anderen te kunnen rekenen, in eerste instantie op de politie, maar ook op medeburgers, is voor burgers de belangrijkste voorwaarde om zelf meer verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen. Gedeelde verantwoordelijkheid lijkt dus niet alleen op de verdeling tussen overheid en burger te slaan, maar ook op die tussen burgers onderling.

9.5 Burgerparticipatie in de praktijk

Het gerapporteerde gevoel van verantwoordelijkheid van burgers kan beïnvloed zijn door sociale wenselijkheid. Maar vallen initiatieven van de overheid bij burgers echt in vruchtbare aarde? Dit is niet zo makkelijk te zeggen. Vrijblijvende verantwoordelijkheid nemen gebeurt vaak terloops in het sociale verkeer. Iemand aanspreken op afval laten slingeren, een dief overdragen aan winkelpersoneel of daders fotograferen komt niet in de statistieken. Dit geldt ook voor voorzorgsmaatregelen tegen slachtofferschap, zoals je fiets op slot zetten, geen aanstootgevend gedrag vertonen of veilig met digitale wachtwoorden omgaan. Ook zet elke gemeente weer haar eigen projecten uit, wat een compleet overzicht van de burgerinzet bemoeilijkt. Ter illustratie zetten we daarom vijf vormen van burgerparticipatie met een landelijke aanpak en naamsbekendheid op een rij.

Politiekeurmerk Veilig Wonen (pkvw) (gelegenheidsbeperking)

Het Politiekeurmerk Veilig Wonen (pkvw) is in 1994 naar Brits voorbeeld ontwikkeld, voornamelijk om woninginbraak tegen te gaan. In 2005 gaf de politie het uit handen aan private en publieke partners. Als het hang- en sluitwerk, de buitenverlichting, de zichtlijnen en de rookmelders in hun woning aan de pkvw-voorschriften voldoen, kunnen burgers het Certificaat Beveiligde Woning aanvragen, dat korting geeft op de inboedelverzekering.

Ruim een half miljoen woningen zijn inmiddels gecertificeerd, hoewel lang niet altijd op initiatief van de burger. Het aantal nieuwe certificaten groeide jaarlijks, van 19.001 in 1999 naar 77.469 in 2004. Sindsdien nam de groei jaarlijks af, tot 30.669 in 2010. Dit is deels te verklaren door stagnerende nieuwbouw (www.hetccv.nl). Burgers treffen ook beveiligingsmaatregelen buiten het pkvw om. Veel Nederlanders hebben buitenverlichting (79%) en extra hang- en sluitwerk op de buitendeuren (70%). Ook laat een aardig deel het licht bij afwezigheid branden (45%) of zet zijn fiets in een beveiligde stalling (39%) (CBS 2012).

Meerdere studies vinden een sterke samenhang tussen het pkvw of algemene technische preventie en een lager inbraakrisico (Reijnga en Van der Dool 1998; Van Wilsem 2003; Nauta 2004). Of deze positieve resultaten zijn toe te schrijven aan de getroffen maatregelen, kunnen deze studies niet hard maken. Wel worden ze ondersteund door internationaal onderzoek waaruit blijkt dat beveiliging van woonhuizen het aantal inbraken sterk vermindert (Eck 2002). Het aantal woninginbraken neemt de laatste vijf jaar weer toe, na een jarenlange daling vanaf midden jaren negentig. Het lijkt erop dat de burger de kans op inbraak door een gelegenheidsinbreker relatief eenvoudig kan verkleinen, maar tegen een doelgerichte professionele inbreker niet opgewassen is.

Buurtvaders (buurtpreventie)

Het project buurtvaders is een vorm van vrijwillig jongerenwerk, geïnitieerd en uitgevoerd door Marokkaanse buurtbewoners. Gemeente en politie ondersteunen hen met onkostenvergoedingen en trainingen. Het Marokkaanse motto 'het kind van je buurman behandel je als je eigen kind' staat centraal. Het gezag van de ouders moet

in de anonieme Hollandse straten worden ondersteund door de sociale controle die Marokkaanse gemeenschappen traditioneel kenmerkt (De Gruijter en Pels 2005). De buurtvaders bemiddelen tussen jongeren en hun ouders, buurtbewoners, politie en welzijnsinstanties. Het eerste project in de Amsterdamse buurt Overtoomse Veld (1999) ontving de Hein Roethofprijs voor beste preventieproject, meer vanwege het eigen initiatief en de toepasbaarheid elders dan vanwege aantoonbare effecten op criminaliteit. In 2005 waren er zo'n 30 buurtvaderprojecten, verspreid over zo'n veertien grotere en kleinere gemeenten (Scholte 2008). Een snelle internetzoekactie leert dat in 2012 in tenminste 25 gemeenten buurtvaders actief zijn. Er zijn geen harde cijfers over het effect op criminaliteit (De Gruijter en Pels 2005; RMO 2004). Wel zijn alle betrokkenen overwegend positief over het initiatief (De Jong en De Haan 2000). In zes bestudeerde projecten wordt een toenadering tussen jongeren en buurtbewoners gerapporteerd en een afname van onveiligheidsgevoelens en jeugdoverlast. In enkele gevallen is de afname van overlast ook in de politiecijfers terug te vinden (De Gruijter en Pels 2005). Er bestaat een risico op verplaatsingseffecten, omdat oudere jongeren uitwijken naar plekken waar ze zich niet op de vingers gekeken voelen (De Jong en De Haan 2000).

Meld Misdaad Anoniem (rechtshandhaving)

Om burgers die bang zijn voor represailles over de streep te trekken belastende informatie over ernstige misdrijven toch aan de politie te melden, is Meld Misdaad Anoniem opgericht, als pilot in 2002 en definitief in 2004. Stichting M. geeft relevante telefonische tips door aan de opsporings- of inspectiedienst, energiemaatschappij, verzekeraar of andere betrokken partner. Veruit de meeste tips betreffen drugscriminaliteit, maar ook mishandeling, wapenbezit, overvallen, voetbalrellen, fraude en zelfs moord worden regelmatig gemeld.

In hoeverre M. erin slaagt burgers te activeren is lastig vast te stellen. Het is immers onbekend hoeveel mensen niet naar buiten komen met informatie. Ook kan dit makkelijke, anonieme alternatief ten koste gaan van directe meldingen aan de politie. In dat geval zou het de politie onbedoeld minder informatie opleveren. In de pilotevaluatie bevestigden sommige politiefunctionarissen deze vrees, maar volgens de meesten overwegen de meldingen die tot groot opsporingssucces leiden (Blauw Research bv. 2003). Uit deze pilotevaluatie bleek het draagvlak voor een anonieme meldlijn groot. Twee derde gaf aan de meldlijn waarschijnlijk of zeker te gebruiken. Zij zagen het vooral als een burgerplicht om bij te dragen aan een veilige samenleving. Voor hen werkt de anonimiteit drempelverlagend. Zo'n 10% zou niet naar M. bellen, vaak vanwege een morele voorkeur voor persoonlijke politieaangifte boven anoniem klikken of omdat het toch nergens toe zou leiden.

Gemiddeld is een vijfde van alle telefoontjes voldoende serieus voor doorschakeling door M. aan de partners. Van deze meldingen wordt meer dan 80% in onderzoek genomen. Sinds 2004 schommelt het aantal serieuze meldingen tussen de 12.000 en 15.000, met 13.350 tips in 2011. Het aandeel meldingen dat tot een aanhouding leidt, neemt geleidelijk toe, van 6% in 2004 tot 10% in 2011. Het aandeel opgeloste zaken schommelt tussen 4% en 9%, met 7% in 2011 (www.meldmisdaadanoniem.nl). Het is niet zeker dat deze opsporingsuccessen uitsluitend aan M. zijn toe te schrijven, maar voldoende burgers

lijken de weg naar M. inmiddels te hebben gevonden om een bescheiden bijdrage aan de opsporing te leveren.

Burgernet (rechtshandhaving)

Burgernet is een telefonisch alarmsysteem waarmee de politie aangemelde burgers oproept uit te kijken naar een voortvluchtige verdachte, een vermiste persoon of vermiste goederen. Steeds vaker wordt het ook ingezet voor minder urgente opsporingsacties, zoals getuigenoproepen. Het systeem, na zes jaar experimenteren in 2010 landelijk ingevoerd, is bedoeld om de pakkans te verhogen, het vertrouwen van burgers in gemeente en politie te verstevigen en de veiligheidsbeleving te verbeteren (Van der Vijver et al. 2009).

Het animo onder de bevolking is onmiskenbaar groot. Het streven van 50 gemeenten is met 218 deelnemende gemeenten eind 2011 ruimschoots bereikt. Destijds hadden 465.000 burgers zich aangemeld. Voor 2012 streeft men naar minimaal 800.000 deelnemers uit 300 gemeenten. Eind 2011 werden maandelijks gemiddeld 400 burgernet-acties uitgevoerd, waarvan ongeveer de helft urgent. Het gaat meestal om vermissing, maar ook regelmatig om inbraak, diefstal en overvallen. De eindevaluatie van negen pilotgemeenten (bijna 25.000 deelnemers) in 2009 laat zien dat zo'n 92% van de deelnemers Burgernet als (zeer) goed beoordeelde en 95% (waarschijnlijk) bereid was zijn deelname voort te zetten (Van der Vijver et al. 2009). Ruim vier vijfde nam deel omdat ze van mening waren dat burgers een actieve bijdrage *horen* te leveren aan de veiligheid en ruim drie vijfde omdat ze dat op deze manier zouden *kunnen* doen. Een minderheid geloofde dat het de veiligheid daadwerkelijk zou verbeteren.

De voorspoedige uitrol ontlokte bij minister Opstelten veel enthousiasme: 'Alle verwachtingen en prognoses rond de uitrol van Burgernet zijn overtroffen, Burgernet werkt!' (2011). Volgens de eindevaluatie bleek Burgernet de pakkans inderdaad licht te verhogen. In zo'n 9% van alle acties was sprake van een succesvol opsporingsresultaat dankzij de terugkoppeling door burgers (Van der Vijver et al. 2009). Wel werd dit rendement gebaseerd op de eigen inschatting van projectleiders, wat de betrouwbaarheid onzeker maakt (Van der Wegen 2010).

Hoewel Burgernet ook de veiligheidsbeleving moest verbeteren, hadden na afloop van de pilot minder deelnemers het gevoel dat ze invloed hadden op de veiligheid in de buurt of dat Burgernet hun omgeving veiliger maakt, ook vergeleken met de controlegroep. De perceptie van de veiligheid in de buurt bleef onveranderd. Voor het veiligheidsgevoel werkt Burgernet dus niet. Wel werden Burgernetters aanzienlijk positiever over en hadden ze meer vertrouwen in de politie.

Burgerarrest (rechtshandhaving)

Naast het recht op noodweer is het burgerarrest de enige uitzondering op het verbod op eigenrichting. Het Wetboek van Strafvordering, dat dateert uit 1921, stelt: 'In geval van ontdekking op heeter daad is ieder bevoegd den verdachte aan te houden' (art. 53). Het burgerarrest is dus niet nieuw, maar ademt het actuele ideaal van burgermoed. Wel moet de verdachte zo snel mogelijk worden overgedragen aan de politie. In afwachting van haar komst mogen burgers de verdachte fysiek in bedwang houden. Gewelddadig

verzet mag met proportioneel geweld worden beantwoord. Als de verdachte weerloos is of zich overgeeft, moet de fysieke dwang direct stoppen.

Er zijn geen representatieve cijfers beschikbaar over het aantal burgerarrests. Wel is deze vraag door de politieacademie onderzocht op basis van 600 heterdaadaanhoudingen in 2004 in drie gebieden in en rond Arnhem en drie gebieden in en rond Amsterdam (Politieacademie 2007). In Arnhem varieerde het aantal burgerarrests van acht (buitengebied) tot 17 (centrum) op 100 heterdaadaanhoudingen. In Amsterdam waren het er twaalf (buitengebied) tot 31 (buitenwijken) op 100 aanhoudingen. Meestal (98 van de 104) werden deze aanhoudingen verricht door burgers in hun beroepsuitoefening (bijv. buschauffeurs of winkelbedienden); zelden door buurtbewoners of toevallige passanten. Het ging meestal om (winkel-)diefstal (89 van de 104).

Het burgerarrest lijkt dus nauwelijks ingeburgerd onder mensen die niet beroepsmatig met een misdrijf te maken krijgen (zie ook Scholte 2008). Wel blijkt uit deze studie dat de politie veel daders alsnog op heterdaad kan aanhouden na melding door burgers. Zo zou de burger toch aan de basis staan van gemiddeld 60% van de aanhoudingen op heterdaad. Zeker gezien het feit dat aanhoudingen op heterdaad zo'n 85% van het totale aantal opgehelderde misdrijven in Nederland uitmaken, valt het belang van de burger voor succesvolle opsporing niet uit te vlakken.

Aansluitend bij onze enquête, schetsen deze voorbeelden van burgerparticipatie dat er doorgaans geen gebrek is aan draagvlak onder burgers. In het geval van het PKVW is het directe eigen belang waarschijnlijk de belangrijkste drijfveer om actie te ondernemen. In de overige projecten, waar het belang algemener is, lijken burgers mede gedreven door plichtsbesef. De projecten die burgers weten te mobiliseren hebben gemeen dat burgers een praktische handreiking krijgen, zodat bereidwilligheid vrijwel moeite- en risicoloos om te zetten is in actie. Het fysieke risico van het burgerarrest laat men dan ook graag over aan de politie. Het buurtvaderproject is uniek, omdat het vanuit een gemeenschapsbelang wel een flinke persoonlijke investering van een specifieke groep betrokkenen vraagt.

9.6 Mogelijke gevolgen: waar gehakt wordt vallen spaanders

Er zijn tal van redenen waarom de gewenste burgerparticipatie in de praktijk niet van de grond komt, vooral in wijken en onder groepen burgers waar deze het hardst nodig is (Rosenbaum 1987). Soms door gebrek aan animo onder burgers, maar soms ook doordat lokale autoriteiten hen onvoldoende vertrouwen en hun niet de ruimte geven. Deze redenen zijn uitvoerig besproken door Terpstra (2010). Wij gaan hier in op mogelijke gevolgen als burgers besloten hebben de strijd met onveiligheid wel aan te gaan. Het effect van burgerparticipatie op veiligheid is moeilijk onomstotelijk vast te stellen, al wijzen bovenstaande cases op een voorzichtig positieve bijdrage aan preventie en opsporing. Het directe effect op veiligheid is echter niet het enige dat telt. Er moet ook oog zijn voor onbedoelde gevolgen.

Belangenstrijd

Vaak is maar een select groepje burgers actief; naarmate de situatie bedreigender is, geldt dat des te meer voor veiligheidsinitiatieven. Hogeropgeleide autochtone mannen van middelbare leeftijd zijn doorgaans oververtegenwoordigd (zie hoofdstuk 12). Ook uit onze enquête kwamen vrouwen, lageropgeleiden en jongeren als terughoudender naar voren. Het kan zijn dat de doelen die deze actieve burgers nastreven niet in het belang zijn van andere burgers. Hoewel het streven naar veiligheid vaak een gedeeld streven is (Skogan 2004), kan dit tegenstellingen in de hand werken, zeker waar de ene groep naar de andere wijst als bron van onveiligheid. Een trapveldje is bijvoorbeeld van andere waarde voor ouders van voetballende kinderen dan voor omwonenden die vooral lawaai en zwerfafval opmerken. Een klopjacht op vermeende pedofielen in de buurt is een extreem voorbeeld van polariserende burgerparticipatie die de rechtsstaat eerder bedreigt dan ondersteunt. Zij die niet kunnen, durven of willen participeren delven mogelijk het onderspit, waardoor het recht van de sterkste gaat gelden. Daar staat tegenover dat de dominante burgers ook voor de sociaal zwakkeren de kastanjes uit het vuur halen (Terpstra 2010).

De onzekere grens tussen burgerrechten en eigenrichting

Een in het oog springende ontwikkeling van de afgelopen twee jaar is de flexibeler houding tegenover het gebruik van geweld door burgers. In de jaren tachtig werd door justitiële capaciteitsproblemen nog 'gevreemd dat de altijd aanwezige neiging van burgers het recht in eigen hand te nemen niet steeds meer afdoende kan worden tegengegaan' (TK (1984/1985)). Later, in de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 (TK 1994/1995) en in het Integraal Veiligheidsprogramma 1999 (TK 1998/1999), benadrukt men bij de inzet van particuliere beveiliging dat geweld voorbehouden is aan de politie. Ook in 2007 is er nog terughoudendheid: 'Burger- of deskundigenopsporing waardeert het kabinet positief, maar deze is in onze rechtsstaat wel aan grenzen gebonden' (Justitie/BZK 2007). Toch had elke burger ook toen al het recht op noodweer en het recht op aanhouding op heterdaad. De 'ferme tikken' van premier Rutte en het 'inbrekersrisico' van staatssecretaris Teeven lijken de burger dan ook alleen wat explicieter op zijn rechten te wijzen. Nu weten autoriteiten misschien wel wanneer ferme tikken geoorloofd zijn, maar de burger heeft dit niet zo helder op het netvlies. Dit staat ook niet strak omlind in de wet, maar hangt af van het recht (noodweer of aanhouding), de precieze omstandigheden en de interpretatie van de rechter. Zelfs rechters halen in hun uitspraken het recht op noodweer en het recht op aanhouding nogal eens door elkaar (Naeyé 2009). Tussen het uitoefenen van deze burgerrechten en eigenrichting zit dus een grijs gebied, waarin we twee risico's signaleren.

Enerzijds kunnen de recente aanmoedigingen tot zelfverdediging en burgermoed eigenrichting in de hand werken. We zagen in paragraaf 9.4 al dat er onder de bevolking steun leeft voor het gebruik van geweld als iemand onrecht wordt aangedaan. Ook in onderzoek van Haas (2010) blijken burgers eigenrichting niet per definitie af te keuren, afhankelijk van hun vertrouwen in de rechtspraak, van kenmerken van het slachtoffer, van de dader en van het delict. Mensen keuren het principe van eigenrichting af, maar vinden het in concrete situaties soms toch acceptabel. Hoewel lang niet iedereen het aandurft,

zoals blijkt uit herhaaldelijke incidenten met toekijkende omstanders en het sporadische gebruik van het burgerarrest (Politieacademie 2007; Naeyé 2009), zal de soepele houding van de regering een flinke burger mogelijk wel sneller over de streep trekken om hardhandig in te grijpen. Omdat de gemiddelde burger niet bekend is met de juridische voorwaarden van noodweer, heterdaad, proportionaliteit en subsidiariteit, zal dit niet altijd tot rechtmatig geweld beperkt blijven.

Anderzijds bestaat het risico dat burgers die denken in hun recht te staan toch worden geconfronteerd met rechtsvervolging voor het gebruik van geweld. In het geval van noodweer is aanwijzing 2010A030 voor politie en OM al aangepast aan de politieke retoriek, waardoor het slachtoffer niet automatisch als verdachte wordt aangemerkt en er begrip is voor excessief geweld onder invloed van emotie. Voor het burgerarrest constateert Naeyé (2009) een soortgelijke behoefte. Volgens hem is de rechter geneigd burgers eerder te vervolgen en zwaarder te bestraffen voor arrestatiegeweld dan politieagenten, terwijl voor beiden dezelfde voorwaarden gelden. Hij ziet juist verzachtende omstandigheden voor burgergeweld, omdat verdachten zich wel tegenover burgers, maar niet tegenover agenten mogen verzetten en omdat burgers ongewapend en onge-traind zijn. Hij pleit dan ook voor 'solide juridische rugdekking' zodat burgers zich niet op voorhand strafrechtelijk moeten verantwoorden voor proportioneel geweld bij burgerarrests.

Gezien deze risico's zouden de politieke aansporingen tot burgermoed evenwichtig gecommuniceerd moeten worden in combinatie met de voorwaarden die daarbij gelden. Binnen die voorwaarden hoort de moedige burger boter bij de vis te krijgen en zich juridisch beschermd te weten.

9.7 Veiligheid als coproductie volgens het script van de overheid

Sinds het advies van de commissie-Roethof midden jaren tachtig zijn de ogen geopend voor het feit dat criminaliteit sociale wortels heeft. Daarom keek men niet langer alleen naar het strafrecht en ook niet langer alleen naar de overheid. Het beleid staat de laatste drie decennia steeds minder in het teken van criminaliteitsbestrijding en steeds meer in het teken van veiligheidszorg (Boutellier 2002; Terpstra 2010). Met veiligheid als vertrekpunt is ruimte ontstaan om ook overlast en gevoelens van onveiligheid aan te pakken, die directer raken aan de leefomgeving en invloedssfeer van de burger. De overheid ziet hier een steeds grotere rol voor de burger weggelegd, aanvankelijk in gelegenheidsbeperking, maar al snel ook in buurtpreventie en opsporing.

Meer eigen verantwoordelijkheid volgens een nieuw verantwoordelijkheidsmodel?

De verwachtingen aan het adres van de burger zijn onmiskenbaar toegenomen. Ook zijn instrumenten ontwikkeld om burgers in staat te stellen deze verwachtingen waar te maken. Deze instrumenten lijken aardig bij burgers aan te slaan, zoals we zagen bij het PKVW, Meld Misdad Anoniem en Burgernet, mits er niet te veel individueel risico aan kleeft, zoals aan het burgerarrest of aan de campagne Pak de overvaller, pak je mobiel. Een deel van de bevolking gedraagt zich hierdoor waarschijnlijk minder als consument en meer als producent van veiligheid. Bijzonder op het terrein van veiligheid is dat de

verwachtingen van de overheid hierdoor niet zijn afgenomen. Integendeel, het verlangen naar veiligheid en de sterke hand van de overheid is onverminderd groot (Boutellier 2005). De overheid stoot haar verantwoordelijkheid voor veiligheid dan ook allerm minst af; ze trekt deze in het geval van slachtoffers en jongeren zelfs naar zich toe. Er is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid, een coproductie van veiligheid.

Vanuit de overheid gezien is deze coproductie van veiligheid geen bevestiging van ons veronderstelde nieuwe verantwoordelijkheidsmodel. Immers, de verantwoordelijkheid van de overheid staat als een huis. Zij biedt burgers nog steeds *recht* op veiligheid, zij spant zich alleen maar sterker in om dit recht te garanderen (*bijdrage*), het recht op veiligheid is aan minder *condities* gebonden (ook overlast wordt gecriminaliseerd; meer hulp aan slachtoffers), *controle* op aantasting van dit recht is versterkt (bijv. meer jeugdpreventie), terwijl men aantasting zwaarder wil *sanctioneren* (bijv. voorstel tot minimumstraffen en adolescentenstrafrecht).

Vanuit de burger gezien vinden we wel aanknopingspunten voor het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel. De *bijdrage* van de burger aan zijn recht op veiligheid is toegenomen. Doordat deze bijdrage vrijblijvend is, gaat het om een coproductie waarbij de overheid wel de eindregie houdt (*controle en sanctionering*): politie en justitie moeten een betrouwbare achtervang zijn als de burger het laat afweten, het niet alleen afkan, of als zijn bijdrage doorschiet naar eigenrichting. Tegelijk schrijft de overheid voor hoe de burger zijn verantwoordelijkheid hoort te nemen (*conditionering*). Fatsoen volgens gedeeld veronderstelde normen en waarden is daarvoor het uitgangspunt. Geen conflictbeheersing door ergernis te verbijten, maar door elkaar actief op overlast aan te spreken. Niet slechts 112 bellen, maar het slachtoffer bijstaan en de dader aanspreken, of ten minste bewijsmateriaal tegen hem verzamelen. Zo is veiligheid een coproductie volgens het script van de overheid, onder eindregie van de overheid.

Zijn de aangevoerde beleidsmotieven plausibel?

Met het uitdijende appel aan de burger breidden ook de onderliggende beleidsmotieven zich stapsgewijs uit. Aanvankelijk waren burgers nodig voor de effectiviteit van de criminaliteitsbestrijding, later werd bovendien gewezen op hun maatschappelijke plicht om bij te dragen en inmiddels wordt benadrukt dat het ook hun eigen veiligheidsbeleving verbetert. Burgers herkennen zich sterk in de praktische en morele rol die zij toebedeeld krijgen. Hoewel zij de primaire verantwoordelijkheid bij de overheid leggen, zien zij het als een burgerplicht om sociale controle uit te oefenen, misstanden te melden en de politie en slachtoffers - binnen grenzen - van dienst te zijn. Hoewel burgers de beleidsvisie dus nauwelijks aanvechten, zijn twee kanttekeningen op zijn plaats.

Het is een verstandige keuze van de overheid om de verwachtingen te temperen over haar mogelijkheid om veiligheid te garanderen (zie ook Denkers 1993). Burgers kunnen een lokaal veiligheidsprobleem soms sneller en doelgerichter aanpakken. Zij weten immers precies wat er in hun omgeving speelt. Ook heeft de politie het overgrote merendeel van de opgeloste misdrijven te danken aan informatie – en soms ingrijpen – van burgers. Toch moet de openheid van de overheid over haar eigen beperkingen niet doorslaan naar een verheerlijking van zelfredzaamheid en burgerparticipatie. Ook bij een ideale samenwerking tussen overheid en burger is een veilige samenleving een illusie.

Zeker nu het niet alleen wordt afgemeten aan criminaliteit, maar ook aan overlast en gevoelens, is veiligheid, zoals Boutellier al opmerkte, een onverzadigbare toestand. De suggestie zou dan ook niet gewekt moeten worden dat een veilige samenleving staat of valt bij de inzet van de burger, hooguit een veiliger samenleving.

De recentere veronderstelling dat een actieve bijdrage van burgers hun veiligheidsgevoelens verbetert, moet meer fundamenteel ter discussie worden gesteld. Bij een sterk gevoel van onveiligheid doet participatie in de buurt mensen mogelijk inzien dat de problemen meevallen of in ieder geval beheersbaar zijn (Gunther Moor 2011). Maar als er geen sterk gevoel van onveiligheid is, dan kan beleid via een proces van agendasetting (McCombs en Shaw 1972; Dearing en Rogers 1996) juist de aandacht vestigen op lokale problemen die mensen eerder nog niet zo in het vizier hadden (Eijsink Smeets et al. 2010; Rosenbaum 1987). Mogelijk verklaart dit bijvoorbeeld de verslechterde veiligheidsperceptie van Burgernetdeelnemers (§ 9.4). De politieoproepen stellen hen immers op de hoogte van misdrijven waarvan ze anders mogelijk geen weet hadden. Op dezelfde wijze kan het hun toegenomen vertrouwen in de politie verklaren. Burgernet zet de politie immers als een actieve speler bij burgers op de kaart.

Podiumvrees zonder eindregie

Burgerparticipatie in de criminaliteitsbestrijding is niet zonder risico. Burgers kunnen slachtoffer worden en slachtoffers maken. Er is behoefte aan een overheid die de rechtsstaat en burgers beschermt tegen eigenrichting, maar ook tegen de beschuldiging van eigenrichting. Een onjuiste inschatting is immers snel gemaakt, zoals ook twee trampassagiers te Leidschendam in mei 2012 aan den lijve hebben ervaren. Zij werden door een flinke politiemacht ingerekend nadat een alerte medereizigster hun gesprek over een supermarktoverval had opgevangen. Het bleek een slechte grap.

Rugdekking voor moedige burgers, in praktische en juridische zin, is noodzakelijk. Mensen willen doorgaans wel in actie komen, maar het voelt bedreigend om mensen aan te spreken op ongewenst gedrag en het is ronduit beangstigend om in te grijpen in gewelddadige situaties. Anonieme ondersteuning van de politie is meestal geen probleem, maar de directe confrontatie laat men graag over aan de politie die ervoor is getraind en er bovendien voor wordt betaald (Meerdinkveldboom et al. 2009).

Uit onze enquête kwam de steun van zowel politie als medeburgers naar voren als belangrijkste voorwaarde voor actiebereidheid. Lokale politiestudies bevestigen dat de fysieke nabijheid en beschikbaarheid van politiemensen, hun bekendheid met problemen en persoonlijk contact tussen burgers en agenten onmisbare factoren zijn om burgers tot probleemoplossend handelen aan te zetten (Gunther Moor 2011). De politie kweekt zo het zelfvertrouwen dat burgers nodig hebben om initiatieven vlot te trekken en wekt tegelijk het vertrouwen dat ze er is om eventuele kleerscheuren te herstellen. Het idee dat burgers noodgedwongen wel in actie komen als de politie afstand neemt, blijkt niet juist. De indruk van bureaucratische onverschilligheid ontmoedigt hen (Gunther Moor 2011). Een burger die risico neemt in het belang van de samenleving, verwacht aandacht, erkenning en bescherming van autoriteiten (Meerdinkveld et al. 2009). Krijgen ze dit niet of te laat en verandert hun moment van burgermoed in een angstige en ontvullende ervaring, dan zal het vertrouwen in de overheid al gauw afbrokkelen.

Literatuur

- Bauman, Z. (2001). *Communities. Seeking in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Londen: Sage Publications.
- Blauw Research bv. (2003). *Eindrapportage evaluatie pilot Meld Misdaad Anoniem*. Rotterdam: Blauw Research bv.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap* (inaugurele rede). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- CBS (2012). *Integrale Veiligheidsmonitor 2011*. Tabellenboek. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dearing, J.W. en E.M. Rogers (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Eck, J.E. (2002). Places. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 241-294). Londen/New York: Routledge.
- Denkers, F. (1983). *Daar pakken ze je op. Emoties tussen rechtstaat en politie*. IJmuiden: Koninklijke Vermande.
- Donner, P. (2011). Toespraak minister Donner tijdens de conferentie 'Ruimte voor burgers'. Geraadpleegd 10 augustus 2012 via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/06/27/toespraak-minister-donner-tijdens-de-conferentie-ruimte-voor-burgers.html
- Eijsink Smeets, M., H. Moors, K. van 't Hof en E. van den Reek Vermeulen (2010). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.
- Furedi, F. (2006). *Culture of fear revisited*. London: Continuum Press.
- Giddens, A. (1994). Risk, trust, reflexivity. In: U. Beck, A. Giddens en S. Lash (red.), *Reflexive modernisation: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order* (p. 184-197). Cambridge: Polity Press.
- Gruijter, M. de en T. Pels (2005). *De toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Gunther Moor, L. (2011). Sociale zelfredzaamheid en politie. In: *Cahier Politiestudies*, jg. 2, nr. 19, p. 195-210.
- Haas, N.E. (2010). *Public support for vigilantism* (proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Heater, D. B. (1990). *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*. Londen: Longman.
- Jong, J.D.A. de en W.J.M. de Haan (2000). Buurtvaders. Sociale controle, solidariteit en burgerlijke verantwoordelijkheid in de Marokkaanse gemeenschap. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 42, nr. 4, p. 383-393.
- Justitie/BZK (2007). *Veiligheid begint bij voorkomen. Voortbouwen aan een veiliger samenleving*. Den Haag: ministerie van Justitie / ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Luhmann, N. (1993). *Risk. A sociological theory*. New York: Walter de Gruyter.
- Luhmann, N. (1996). *Protest. Systemtheorie und soziale Bewegungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- McCombs, M. E. en D. L. Shaw (1972). The agenda-setting function of mass media. In: *Public Opinion Quarterly*, jg. 36, nr. 2, p. 176-187.
- Meerdinkveldboom, M., J. Terpstra en Y. Buruma (2009). *Burgingrijpen. Een onderzoek naar ingrijpen door burgers bij situaties van (dreigende) criminaliteit en overlast*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Nauta, B., D.E.G. Moolenaar en F.P. van Tulder (2011). Kosten van criminaliteit. In: S.N. Kalidien en N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2010* (p. 241-270). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum.
- Nauta, O. (2004). *De effectiviteit van het politiekeurmerk Veilig wonen*. Amsterdam: dsp-groep.

- Naeyé, J. (2009). *Burgerarrest (afscheidsrede)*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en K. Wittebrood (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2011a). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jg. 38, nr. 2, p. 179-199.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2011b). *Meldcode zet professionals onder druk*. Geraadpleegd 4 augustus 2011 via www.socialevraagstukken.nl.
- Pleysier, S., E. Dumortier en K. Goris (red.) (2012). De jeugd van tegenwoordig. Problematisch en geproblematiseerd gedrag van kinderen en jongeren (themanummer). In: *Orde van de Dag. Criminaliteit en samenleving*, nr. 58.
- Politieacademie (2007). *Meer heterdaadkracht. Onderzoeksrapport over de rol van burgers bij de directe opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Reijnga, P.T. en P. van der Dool (1998). *Preventie loont tegen woninginbraak*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.
- RMO (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte (Advies 31)*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rosenbaum D. P. (1987). The theory and research behind neighborhood watch. Is it a sound fear and crime reduction strategy? In: *Crime and delinquency*, jg. 33, nr. 1, p. 103-134.
- RTL Nieuws (2012). *Politie zet steeds vaker burgers in*. Geraadpleegd 7 april 2012 via www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2012/04_april/09/binnenland/politie_zet_vaker_burgers_in.xml.
- Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In: *SCP/CPB, Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (p. 11-27). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Planbureau.
- Scholte, R.D. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. In: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (p. 223-241). Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Skogan W.G. (2004). Representing the community in community policing. In: W.G. Skogan (red.), *Community policing: can it work?* (p. 57-75). Belmont: Wadsworth.
- Staatscourant (2010). *Aanwijzing handelwijze bij beroep op noodweer*, nr. 20474. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Terpstra, J. (2010). *Het Veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- TK (1984/1985). *Samenleving en criminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18995, nrs. 1-2.
- TK (1990/1991). *Recht in beweging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21829, nrs. 1-2.
- TK (1992/1993). *Integrale veiligheidsrapportage 1993*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 23096, nr. 1.
- TK (1994/1995). *Veiligheidsbeleid 1995-1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24225, nrs. 1-2.
- TK (1998/1999). *Integraal veiligheidsprogramma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26604, nr. 1.
- TK (2000/2001). *Nota criminaliteitsbeheersing 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27 834, nr. 1-2
- TK (2002/2003). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28684, nrs. 1-2.
- TK (2003/2004). *Visiebrief Modernisering sanctietoepassing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29200 VI, nr. 167.
- TK (2004/2005). *Actieplan tegen geweld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 28684, nr. 65.

- TK (2007/2008). *Actieplan overlast en verloedering. Maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 28684, nr. 130.
- TK (2010/2011a). *Kabinetsformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32417, nr. 14.
- TK (2010/2011b). *Aanpak wijken. Brief van de Minister van BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 30 995, nr. 87.
- Vijver, K. van der et al. (2009). *Burgernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet*. Den Haag: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Wegen, J. van der (2010). Samen met de politie. In: *Vrij Nederland*, 30 januari 2010.
- Wilsem, J. van (2003). Onbedoelde gevolgen van inbraakpreventie? Een empirische studie naar doelwitverplaatsing en delictverplaatsing van slachtofferschap. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, jg. 2, nr. 1, p. 27-43.

Geraadpleegde websites:

www.hetccv.nl

www.meldmisdaadanoniem.nl

10 Eigen verantwoordelijkheid in de inburgering

Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts

10.1 Naar meer eigen verantwoordelijkheid in het inburgeringsbeleid

In 1989 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport *Allochtonenbeleid* dat immigratie naar Nederland als een permanent verschijnsel moet worden gezien en dat de in Nederland wonende migranten in overgrote meerderheid hier zullen blijven (WRR 1989). Aan deze constatering koppelde de raad de aanbeveling dat er betere faciliteiten moesten komen voor migranten boven de leerplichtige leeftijd om kennis en vaardigheden op te doen om hun weg in Nederland te vinden. Het was de start van de discussie over inburgeringsbeleid. Beheersing van de taal en kennis over de Nederlandse samenleving waren essentieel om de zorgelijke positie van de toenmalige migranten te verbeteren. Deze doelstelling is sindsdien eigenlijk niet veranderd, de opzet en organisatorische invulling van het inburgeringsbeleid daarentegen wel.

Kenmerkend voor de beleidsontwikkelingen is dat in de Wet inburgering van 2007 en in de wetwijziging die moet ingaan op 1 januari 2013, het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid sterk op de voorgrond is komen te staan: Inburgeraars moeten zelf de kosten betalen voor de cursus en zelf bepalen hoe zij gaan voldoen aan de inburgeringsplicht. De rol van de gemeente – die lange tijd groot is geweest – verdwijnt.

We richten ons op drie vragen: 1 Is de eigen verantwoordelijkheid sinds de start van het inburgeringsbeleid toegenomen; 2 hoe valt de ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijk in het inburgeringsbeleid te verklaren; 3 wat zijn naar verwachting de gevolgen voor migranten? De antwoorden ontleen we aan relevante beleidsstukken en studies en aan tien interviews met deskundigen: vertegenwoordigers van de rijksoverheid, gemeenten, organisaties als Forum, Vluchtelingenwerk en het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN), onderzoekers en politici (zie bijlage B10.1).

10.2 Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid in Nederland

Het startpunt van de discussies over inburgeringsbeleid ligt dus aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, toen duidelijk werd dat veel migranten die als ‘gastarbeider’ waren gekomen permanent in Nederland zouden blijven (zie Odé en De Vries 2010 voor een overzicht; Klaver et al. 2012; TK 2003/2004). Hun positie was overwegend slecht. Er zouden voorzieningen moeten komen voor het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van praktische kennis over de Nederlandse samenleving. Vanuit migrantenorganisaties, de welzijnssector en sommige gemeenten werden al cursussen aangeboden aan migranten, maar een algemeen kader ontbrak. De cursussen werden

doorgaans verzorgd door vrijwilligers. Het aanbod was versnipperd en de financiering onduidelijk. Een landelijk inburgeringsbeleid bestond niet.

De overheid reageerde welwillend op de aanbevelingen van het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* maar hield voorlopig de hand op de knip. De discussie over het inburgeringsbeleid raakte in een stroomversnelling met de publicatie in 1994 van het rapport *Beleidsopvolging Minderhedenbeleid* van Van der Zwan en Entzinger. Zij pleitten voor verplichte inburgering. Het duurde nog tot 1996 voordat de overheid een regeling ontwierp die gemeenten verplichtte nieuwkomers een inburgeringscursus aan te bieden. Die verplichting gold alleen voor nieuwkomers met een bijstandsuitkering, omdat de wettelijke basis ontbrak om aan anderen sancties op te leggen. In 1998 trad de Wet inburgering nieuwkomers (de Win) in werking. Iedereen die na invoering van de Win naar Nederland zou komen – de zogenoemde ‘nieuwkomers’ – moest verplicht een taalcursus volgen, terwijl migranten die vóór 1998 in Nederland woonachtig waren – de ‘oudkomers’ – op vrijwillige basis konden inburgeren. In de Win hadden gemeenten de regie. Zij riepen de inburgeraars op voor een intake en geleidden hen door naar het Regionaal Opleidingencentrum (ROC) dat het taalonderwijs verzorgde. Na afronding van het inburgeringsprogramma was de gemeente betrokken bij de doorgeleiding naar bijvoorbeeld vervolgonderwijs of werk. Het inburgeringstraject werd afgesloten met een profieltoets. Bij deze toets stond deelname voorop; er waren wel afspraken over niveau en doel van het traject, maar er waren geen consequenties als het resultaat niet werd gehaald. Het ging om een inspanningsverplichting.

De Win was tot 2007 van kracht. Toen is het inburgeringsbeleid drastisch veranderd, vooral om meer migranten verplicht te laten inburgeren. Al in 2004 concludeerde de commissie-Blok, die het integratiebeleid evalueerde, dat het inburgeringsbeleid niet had gebracht wat was gehoopt. Kritiekpunten waren met name de beperkte groep die onder de verplichte inburgering viel, de gemiddeld lage niveaus die met de inburgeringsprogramma's werden behaald, de geringe differentiatie binnen klassen en het uitblijven van sancties bij weigering (TK 2003/2004; Brink et al. 2002).

Wet inburgering

Op 1 januari 2007 treedt de Wet inburgering (Wi)² in werking. Alle vreemdelingen tussen 18 en 65 jaar die duurzaam in Nederland willen verblijven zijn verplicht tot inburgering.³ Deze plicht geldt zowel voor vreemdelingen die zich vanaf 2007 in Nederland vestigden als voor vreemdelingen die daarvoor al in Nederland woonden maar de Nederlandse taal niet of gebrekkig beheersen. Alleen voor vreemdelingen uit lidstaten van de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER) geldt een uitzondering. Daarnaast heeft de rechter in 2011 beslist dat ook Turken in Nederland niet inburgeringsplichtig zijn.⁴ De Wi is onder verantwoordelijkheid van minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie tot stand gekomen. De Wi introduceerde de notie van eigen verantwoordelijkheid. Dat was een belangrijk verschil met de vorige wet. Inburgeraars werden geacht zelf te bepalen hoe zij zich op een examen voorbereiden en moesten ook zelf de kosten dragen. Wie hiertoe niet in staat was, kon een lening krijgen als tegemoetkoming in de cursuskosten.⁵ Ook de rol van de gemeenten veranderde. Waren zij ten tijde van de Win een belangrijk contactpunt tussen inburgeraar en instanties als het ROC en

het arbeidsbureau, in de Wi was de rol van gemeenten aanzienlijk kleiner. Het was de bedoeling dat zich een markt van taalaanbieders zou ontwikkelen waardoor de inburgeraar zou kunnen kiezen uit geschikt aanbod. Uitzonderingen waren vluchtelingen en geestelijk bedienaren; zij kregen van de gemeente wel altijd een inburgeringscursus aangeboden. Inburgeraars dienden binnen drieënhalf jaar aan de inburgeringsplicht te hebben voldaan.⁶

Met de introductie van een verplicht inburgeringsexamen werd het mogelijk inburgeraars die niet slagen een sanctie op te leggen. Onder de Win waren eveneens sancties mogelijk, maar deze hadden betrekking op deelname aan trajecten. De sancties in het kader van de Wi liggen zowel in de financiële als in de verblijfsrechtelijke sfeer. Wie niet binnen de gestelde termijn voor het examen slaagt, krijgt een bestuurlijke boete die kan oplopen tot maximaal 1000 euro. De verblijfsrechtelijke gevolgen hadden in eerste instantie betrekking op de naturalisatie. Voor het verkrijgen van een Nederlands paspoort moest het inburgeringsexamen met succes zijn afgerond. Voor die tijd bestond er een naturalisatietoets.⁷ Bovendien werd in 2010 een verblijfsvergunning (voor onbepaalde tijd of voor voortgezet verblijf) afhankelijk gemaakt van het behalen van het inburgeringsexamen.

Ongeveer tegelijkertijd met de invoering van de Wi is (in 2006) de Wet inburgering buitenland (Wib) tot stand gekomen. Naast de verplichte inburgering in Nederland moeten migranten uit visumplichtige (lees: niet-westerse) landen die zich in Nederland willen vestigen voor hun komst een basisexamen inburgering afleggen. De Wib bepaalt dat deze migranten moeten slagen voor een examen in de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning (zie Klaver et al. 2012).

Deltaplan

Al vrij snel bleek de uitvoering van de Wi te stagneren (Klaver en Odé 2009; Dagevos en Odé 2010; Klaver et al. 2012). Inburgeraars begonnen niet met hun lessen, de klassen bleven in veel gevallen leeg. Gemeenten konden niet veel doen: inburgeraars moesten op eigen kracht de weg naar de inburgering vinden, maar hadden daarvoor wel een aantal jaren de tijd. Het risico was groot dat personen die (nog) niet wilden inburgeren, de weg niet wisten of vanwege de termijn van drieënhalf jaar weinig haast hadden, de inburgering zouden mislopen. De nieuw aangetreden minister Vogelaar maakte werk van de knelpunten in de Wi door najaar 2007 het zogenoemde Deltaplan inburgering te lanceren. Gemeenten moesten weer een belangrijke rol krijgen. Vanaf 1 november 2007 konden gemeenten aan alle inburgeringsplichtigen een aanbod doen. Hierdoor hoopte men het aanvankelijk achterblijvende aanbod van kandidaten te vergroten. De maatregel betekende dat veel inburgeringsplichtigen niet langer zelf op zoek hoefden te gaan naar een cursusaanbieder. Vanaf 1 januari 2009 konden gemeenten een aanbod verplichtend opleggen, zonder dat de kandidaat daarmee hoefde in te stemmen.⁸

Daarnaast zijn er maatregelen genomen om het rendement van inburgering te verbeteren. Meer maatwerk, vooral door gecombineerde of duale trajecten waarin het leren van de taal direct gekoppeld is aan participeren in de samenleving, bijvoorbeeld door werk, ondernemerschap of opvoedingsondersteuning.

Na 2007 zijn de resultaten van het inburgeringsbeleid snel verbeterd (Significant 2010). In de periode 2007-2010 hebben gemeenten circa 158.000 inburgeringstrajecten aangeboden. Vanaf 2008 lag het aantal aangeboden inburgeringsvoorzieningen dicht bij de tussen het rijk en gemeenten afgesproken aantallen. Het overgrote deel van de voorzieningen is aangeboden aan verplichte inburgeraars.

Wijziging van de Wet inburgering

In 2011 presenteerde toenmalig minister Donner een voorstel tot wijziging van de Wet inburgering (TK 2011/2012). Eigen verantwoordelijkheid was het leidende beginsel achter deze wetswijziging. De eerste paar zinnen van de memorie van toelichting laten aan duidelijkheid niets te wensen over:

Dit wetsvoorstel beoogt de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor de inburgering te versterken. De inburgeringsplichtige dient zelf het initiatief te nemen om ten minste de taalvaardigheden en kennis te verwerven die nodig zijn voor deelname aan de samenleving en dient zelf de kosten hiervan te dragen.

Door de nadruk op eigen verantwoordelijkheid vervallen de gemeentelijke taken, zoals oproepen voor intake, een cursusaanbod doen en geschikte aanbieders van voorzieningen selecteren. Zonder overheidsbemoediging dient een markt van aanbieders tot stand te komen waarmee mensen hun inburgeringsexamen kunnen behalen. Ook vervalt de mogelijkheid van gemeenten om op grond van de Wet inburgering vrijwillige inburgeraars (EU-onderdanen en genaturaliseerde Nederlanders) een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Dit laatste houdt verband met een andere belangrijke verandering in de wet, namelijk beperking van de doelgroep tot bepaalde groepen nieuwkomers. Inburgeringsplichtig zijn personen die na inwerkingtreding van de wet naar Nederland zijn gekomen en een verblijfsvergunning hebben voor bepaalde tijd voor een niet-tijdelijk doel. Concreet gaat het om personen die als asielmigrant tot Nederland zijn toegelaten en personen die vanwege gezinsvorming of -hereniging naar Nederland zijn gekomen. Geestelijke bedienaren blijven deel uitmaken van de doelgroep van de inburgering. Turkse nieuwkomers zijn niet inburgeringsplichtig. Ook personen uit de EU, de EER en Zwitserland blijven buiten het inburgeringsbeleid. De doelgroep vrijwillige inburgeraars (EU-onderdanen en genaturaliseerde Nederlanders) komt met de wetswijziging te vervallen. Ook oudkomers met een taalachterstand vallen niet langer onder de inburgeringswet. Wel is voorzien in een overgangsregeling die tot doel heeft dat deze groep inburgeringsplichtig blijft tot het inburgeringsexamen is afgerond. Mensen krijgen drie jaar (was drieënhalf) om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Gebeurt dat niet, dan wordt de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ingetrokken (niet bij asielgerechtigden). Verder kunnen mensen een bestuurlijke boete opgelegd krijgen.

De gemeentelijke bemoeienis met de inburgering komt dus grotendeels te vervallen. Wel ontvangen gemeenten per inburgeringsplichtige asielgerechtigde 1000 euro voor maatschappelijke begeleiding. De overheid trekt zich niet geheel terug want sommige taken gaan naar het rijk en wel naar de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Die informeert mensen schriftelijk over de inburgeringsplicht, biedt via een website informatie over cursusinstellingen, beheert het sociale leenstelsel voor mensen die de inburgering niet zelf kunnen betalen, behandelt verzoeken tot ontheffing en legt bestuurlijke boetes op als mensen niet binnen de termijn aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Het examen wordt zodanig aangepast dat het toegankelijk en haalbaar is voor inburgeraars die zich met geen of minder begeleiding willen voorbereiden op het examen. Het keurmerk Blik op Werk is ingesteld om de kwaliteit van het cursusaanbod te waarborgen. De rijksoverheid stelt het keurmerk als voorwaarde voor een lening. Dat de rijksoverheid taken op zich neemt die eerst bij gemeenten lagen, is opmerkelijk in deze tijden van decentralisering.

De minister maakt er geen geheim van dat met de wetswijziging aan belangrijke onderdelen van de oorspronkelijke Wet inburgering wordt vastgehouden, zo blijkt uit de memorie van toelichting: ‘Met de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt verder teruggegrepen op de Wet inburgering zoals deze oorspronkelijk bedoeld was.’

Veel veranderingen in de inburgering in de afgelopen vijftien jaar

Hoewel het inburgeringsbeleid pas sinds de invoering van de Win in 1998 bestaat, volgden de veranderingen elkaar snel op. De belangrijkste breuk ligt bij de introductie van de Wi in 2007. Daarvoor lag het primaat bij de overheid, die voorzieningen schiep, de inburgeraar actief opriep en begeleidde, de doorgeleiding verzorgde en – niet onbelangrijk – alle kosten droeg. Daar stonden beperkte plichten van de inburgeraar tegenover. Vooral deelname was belangrijk; het eindresultaat en niveau vormden geen redenen voor sanctionering. De omslag in de Wi is dan ook groot. De inburgeraar betaalt in beginsel zelf de kosten en regelt zelf van welk cursusaanbod hij gebruik maakt. Niet langer is sprake van één cursusaanbieder – het ROC – maar ook andere partijen kunnen cursussen aanbieden. De sancties in de wet zijn in principe verstrekkend, want het verblijfsrecht staat op het spel. Het Deltaplan greep sterk terug op de uitgangspunten van de Win, maar met de voorgestelde wijziging van de wet in 2013 komt hier een einde aan. Eigen verantwoordelijkheid en marktwerking vormen de leidende beginselen in het nieuwe inburgeringsbeleid. Ook de keuze voor de kleinere doelgroep heeft een component van eigen verantwoordelijkheid in zich. Degenen die niet meer tot de doelgroep behoren – de oudkomers – moeten het zelf gaan regelen en betalen (of anderszins niet).

In tabel 10.1 vatten we de inburgeringswetten van de afgelopen vijftien jaar samen en laten we zien hoe de doelgroep steeds veranderde.

Tabel 10.1

Overzicht van het inburgeringsbeleid vanaf 1998

wet	periode	doelgroep
Wet Inburgering Nieuwkomers (Win)	1998-2007	nieuwkomers (na 1998): verplicht oudkomers (voor 1998): vrijwillig
Wet Inburgering (Wi)	2007-2013	nieuwkomers (na 2007, niet EU/EER, vanaf 2011 ook niet Turks): verplicht oudkomers (voor 2007) met onvoldoende beheersing Nederlands: verplicht. vrijwillige inburgeraars: genaturaliseerden en vreemdelingen die niet tot de doelgroep behoren met onvoldoende beheersing van het Nederlands
herziene Wet Inburgering	2013-	nieuwkomers (na 2013, niet EU/EER, niet Turks)

10.3 Waarom meer eigen verantwoordelijkheid in de inburgering?

Hoe is de ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid in het inburgeringsstelsel te verklaren? In grote lijnen zijn de volgende factoren van belang. Een eerste reden om het inburgeringbeleid aan te passen, is dat de inburgering onder de Win niet goed functioneerde. Een andere belangrijke reden is dat het discours over migranten en het daarop gerichte beleid in de loop der jaren fundamenteel is veranderd. Het beeld van de migrant bij wie achterstanden door actief overheidsbeleid moesten worden aangepakt, veranderde in een sterk beroep op de migrant om zelf werk te maken van zijn integratie. Sceptis trof het integratiebeleid van de jaren tachtig en negentig, dat, zo werd gesteld, migrantengroepen niet veel verder had gebracht. Niet uitgaan van achterstanden en tekorten maar van eigen initiatief en zelfredzaamheid, werd het devies. Het doelgroepenbeleid kwam steeds meer onder druk te staan. Onvrede over de inburgering viel samen met de maatschappelijke onvrede van burgers over de overheid, kort na de millenniumwisseling. Ergernis over de trage integratie werd vermengd met angst voor radicalisering en terrorisme. De veranderingen in het denken over migranten en het integratiebeleid pasten verder in een meer algemene discussie over de rol van de overheid. Een andere factor voor aanpassingen in het inburgeringsbeleid zijn de bezuinigingen. In het onderstaande lichten we de genoemde factoren nader toe.

Dat het inburgeringsstelsel zoals dat onder de Win fungeerde is verdwenen, hangt onder meer samen met de slechte resultaten. De kritiek op het toenmalige stelsel werd breed gedragen. Evaluatieonderzoeken (bv. Brink et al. 2002) waren kritisch van toon en brachten diverse uitvoeringsproblemen aan het licht. De commissie-Blok sloot zich hierbij aan (TK 2003/2004). Een respondent zegt hierover het volgende:

Het stelsel zoals het [onder de Win] was werkte heel duidelijk niet goed. Je had constant te maken met wachtlijsten, de cursisten waren heel slecht gemotiveerd waardoor de resultaten ook erg tegenvielen. Er bestond veel onvrede over het functioneren van dat stelsel en met

name over de efficiëntie daarvan en die werd vrij breed gedragen. Waar het voor bedoeld was, kennismaken met de Nederlandse samenleving en leren van de Nederlandse taal, daar kwam te weinig van terecht. (oud-rijksambtenaar betrokken bij het inburgeringsbeleid)

Teneinde de werking van het stelsel te verbeteren, werd al snel gedacht aan het verminderen van de rol van de gemeente en taalaanbieders. Zij hadden povere resultaten laten zien. Beter zou zijn om de inburgeraar het voortouw te laten nemen. Meer eigen verantwoordelijkheid zou gunstig uitwerken op de motivatie: als mensen uit zichzelf starten met de inburgering en daarin hun eigen keuzes kunnen maken neemt de uitval af en verbeteren de resultaten. Ook het zelf betalen van de cursus zou in de visie van beleidsmakers bijdragen aan de motivatie van de cursist. Daarnaast rees in de politieke discussie steeds vaker de vraag waarom de cursus gratis zou moeten zijn:

Waarom moet de overheid dat betalen? Mensen komen toch uit zichzelf hier naartoe? Is het logisch dat een overheid dan zegt: wij gaan jullie een mooie cursus aanbieden en jullie krijgen dat voor niks. Waarom eigenlijk? Hoe verhoudt zich dat tot andere diensten die een overheid aanbiedt? (oud-rijksambtenaar integratiebeleid)

De nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de migrant sloot nauw aan bij de algemene discussie over een andere rol van de overheid: minder zorgend en meer appelerend aan de eigen inbreng van burgers. Veranderingen in het inburgeringsbeleid zijn hier voor een belangrijk deel het gevolg van, zo stelt een respondent:

In die tijd [rond de overgang van de Win naar de Wij] is er veel discussie geweest over dat we verder afwilden van een bevoogdende overheid. [...] Bij de inburgering, of eigenlijk moet ik zeggen bij integratie in het algemeen, werd veel gesproken over het pampere van migranten. [...] In die voorstelling domineert het beeld dat mensen het zelf eigenlijk niet zouden kunnen en dat de overheid ze bij de hand moest nemen om ervoor te zorgen dat zij zouden emanciperen. En de paradox daarin werd toen op een gegeven moment wel scherper naar voren gebracht, van hoe kun je mensen zelfstandig maken? Waarschijnlijk niet door ze eerst onzelfstandig te maken. (oud-rijksambtenaar integratiebeleid)

De discussies over het overheidsbeleid en het integratiebeleid kwamen in de eerste helft van het vorige decennium dus in een ander vaarwater. Het eerdere integratiebeleid zou zijn mislukt. Nog steeds stonden migranten sociaaleconomisch gezien op grote achterstand. Veel migranten zouden met de rug naar de Nederlandse samenleving staan, onder meer door de invloed van de islam, een aspect dat sinds '9/11' en de moord op Theo van Gogh in de discussies een hoge vlucht had genomen. Angst voor maatschappelijke onrust, scherpe tegenstellingen tussen migranten en de autochtone bevolking en radicalisering waren enkele elementen die het maatschappelijk klimaat bepaalden. Overheidsinspanningen hadden volgens velen weinig opgeleverd. Integratiebeleid had, zo was de opinie, migranten te veel in de watten gelegd ('gepamperd') met uitsluitend sociaaleconomische malaise en sociaalculturele afstand tussen migrantengroepen en de autochtone bevolking als resultaat. Het roer moest om. De overheid diende een andere houding aan te nemen tegenover migranten: veel meer dwingend en eisend. Migrant

waren niet langer zielige en behoeftige burgers in achterstandsposities die door de overheid geholpen moesten worden. Migranten waren zelf verantwoordelijk voor hun integratie. En daar dienen inspanningen tegenover staan:

Als je er voor kiest naar Nederland te komen en je bent in Nederland en wilt hier blijven, dan heb je de plicht om mee te doen. En meedoen betekent dat je ten minste de taal moet spreken, [...] nou ja, de samenleving mag wel wat verwachten als je hier in Nederland woont. (ambtenaar ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Veranderingen in het denken over het overheidsbeleid in het algemeen en het inburgeringsbeleid in het bijzonder zijn niet los te zien van de gewijzigde politieke krachtsverhoudingen. In 2003 trad Verdonk aan als minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Men had behoefte aan een rechts geluid op het gebied van integratie. En dan kijk je natuurlijk heel anders naar al die rollen en partijen vanuit het verleden. Er was echt de behoefte om af te rekenen met de Paarse kabinetten, met het idee dat CDA en PvdA dit allemaal doodknuffelend hadden opgepakt. En dan past dat idee van die zelfredzaamheid, dat werd een nieuw mantra. En daar past natuurlijk niet bij dat je allerlei voorzieningen regelt. (onderzoeker)

Ook de voorgenomen wijziging in 2013 van de Wet inburgering heeft te maken met de samenstelling van het kabinet:

Dat heeft natuurlijk alles te maken met het feit dat er andere politieke partijen in het kabinet zitten. En ja, voor ons als liberalen staat dat wel heel erg voorop. Omdat wij er echt van overtuigd zijn dat het voortdurend maar mensen alles uit handen nemen en vóór ze oplossen, in plaats van mensen het zelf laten oplossen, niet leidt tot een oplossing van de problemen. Je vervalt heel snel in gemeenplaatsen van: mensen in hun eigen kracht zetten en dat soort dingen. Maar, in principe komt het daar wel op neer. Dat je mensen in staat stelt om zelf hun problemen op te lossen. (kamerlid VVD)

De memorie van toelichting van de voorgenomen wetswijziging stelt onomwonden dat de verschuiving naar meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar aansluit bij het uitgangspunt van het kabinet dat elke burger zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en zelf investeert in eigen kennis en vaardigheden.

Meer eigen verantwoordelijkheid vanwege bezuinigingen?

Zowel politiek-ideologische factoren als bezuinigingen lagen ten grondslag aan de nadruk op eigen verantwoordelijkheid bij inburgering. Een ambtenaar die betrokken was bij de voorbereiding van de wetswijziging, zegt:

En de volgorde der dingen is dat in augustus 2010 de laatste begroting van het laatste kabinet-Balkenende, dus de begroting voor 2011, een financiële reeks in gang is gezet die er toe leidde dat in 2014 de middelen voor inburgering nul waren. Dat betekende, bijna onontkoombaar, dat je die eigen verantwoordelijkheid veel zwaarder aanzet, dat je tegelijkertijd ook mensen veel meer keuzevrijheid biedt en daar zijn wij, toen het huidige kabinet kwam, mee verder gegaan. Binnen die financiële marges, die niks anders konden bieden dan die

eigen verantwoordelijkheid centraal te stellen, maar ook vanuit een andere filosofie van: jongens, de mensen moet het zelf doen. We willen randvoorwaarden scheppen en er moet wel begeleiding zijn, daar waar mensen het nog niet zelf kunnen. (ambtenaar ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie onderschrijft dat bezuinigingen een rol hebben gespeeld:

Een grote extra drijfveer van het kabinet is natuurlijk toch nu de bezuiniging, die nodig is. [...] Want een inhoudelijke reden zie ik niet voor deze wijziging. Oudkomers worden juist afgehaald van de doelgroep. Je kunt zeggen, die zijn nog meer in staat die eigen verantwoordelijkheid te dragen. Wij hebben het nu juist alleen nog maar over nieuwkomers, dus dat vormt geen reden om terug te gaan naar die eigen verantwoordelijkheid. Het is ook niet zo dat de huidige wet goed geëvalueerd is. De evaluatie die er ligt vond ik erg krakkemikkig en bovendien werd hij op een moment gedaan dat er nog heel weinig echte informatie te verkrijgen was. (medewerker Vluchtelingenwerk)

Tegelijkertijd moet je de invloed van bezuinigingen niet overdrijven. Een kamerlid van de vvd zegt hierover:

Ja, dat wordt ook vaak gezegd, dat het [nadruk op eigen verantwoordelijkheid] alleen maar geldgedreven is. Maar ja, zulke hele grote bedragen gaan er niet in om als je kijkt naar de miljarden waar we naar op zoek moeten. Mensen geloven dat soms niet, maar dat is niet de belangrijkste drijfveer. Natuurlijk boek je het wel in de bezuinigingen die het oplevert. Maar op de totale rijksbegroting is het peanuts. Het is meer het principe. Ik zie inburgeren echt als een investering in jezelf. Met de studiefinanciering doe je dat ook. [...] Het is het waard om in het Nederlanderschap te investeren. (kamerlid vvd)

Gemeenten

In de herziene wet is de rol van de gemeenten grotendeels uitgespeeld. In de memorie van toelichting motiveert het kabinet dit. Er is – mede door inspanningen van gemeenten – een grote ‘inhaalslag’ gemaakt met de verplichte inburgering van oudkomers. Hierdoor kan, zo stelt de minister, het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid weer meer op de voorgrond komen te staan. Respondenten zijn het niet altijd eens met deze redenering. Juist vanwege de verandering in de doelgroep zou de nadruk op eigen verantwoordelijkheid minder voor de hand liggen; oudkomers zijn waarschijnlijker vaak beter in staat zelf hun inburgering te regelen dan nieuwkomers. Anderen wijzen erop dat in het inburgeringsdossier de verhouding tussen rijk en gemeenten niet altijd even goed is geweest. Gemeenten zouden de uitvoering lang niet altijd goed ter hand hebben genomen. De aanbesteding van het taalaanbod bijvoorbeeld ging vaak niet goed en de kosten per traject varieerden sterk per gemeente. Gemeenten zijn voor het rijk bovendien vaak lastige uitvoeringspartners die zich moeilijk laten sturen. Zeker nu de doelgroep aanzienlijk kleiner is geworden, hebben sommige gemeenten nauwelijks nog inburgeraars. Uitvoering op gemeentelijk niveau ligt dan volgens de voorstanders van de herziene wet niet in de rede.

Nieuwe beelden over migrant en overheid bepalend voor koerswijzigingen

Veranderende opvattingen over de rol van de overheid en een andere perceptie van het integratievraagstuk zijn belangrijk geweest voor de koerswijzigingen in het inburgeringsbeleid. Burgers, en zeker burgers uit migrantengroepen, werden aangesproken op hun eigen initiatief om te participeren. Andere politieke krachtsverhoudingen maakten het mogelijk om het veranderde maatschappelijke klimaat om te zetten in beleid. Financiële overweging spelen een rol, maar lijken niet doorslaggevend te zijn geweest. Zeker met betrekking tot de voorgenomen stelselwijziging lijkt de vraag of het huidige beleid effectief is geweest van ondergeschikt belang te zijn bij de overwegingen. In de afgelopen jaren draaide het inburgeringsbeleid behoorlijk goed. De Raad van State stelt vragen bij de onderbouwing van de voorgestelde wijziging. Regelingen over de inburgering hebben elkaar, zo constateert de Raad, in de afgelopen jaren snel opgevolgd nog voordat de effecten van de voorgaande wijziging zichtbaar waren (Raad van State 2011). Onduidelijk is wat de resultaten zijn van de inburgering en evenmin is duidelijk welk stelsel optimaal is. De wijziging staat haaks op het streven naar wetgeving met een bestendig karakter. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) mist een goede evaluatie van het vorige stelsel (ACVZ 2011). Zonder evaluatie acht deze commissie het onverstandig het inburgeringsstelsel verregaand te wijzigen. Een respondent sluit zich hierbij aan: de overheid verandert het beleid te snel.

Ik heb nu twee of drie van die stelsels achter elkaar gezien. Elke keer als een stelsel op gang begint te komen, wordt alweer besloten er een eind aan te maken. [...] Ook de Raad van State is daar in zijn commentaar heel hard over. Het is niet eens fatsoenlijk geëvalueerd en zonder dat we weten of het werkt en terwijl de praktijk juist eerder laat zien dat het begint te werken, wordt er een streep door gezet. Het is een enorme kapitaalvernietiging. Als je ziet wat er aan expertise bij die gemeenten en bureaus inburgering is opgebouwd, daar wordt allemaal een streep door gezet. (medewerker Vluchtelingenwerk)

Ook om een andere reden is de Raad van State kritisch over de stelselwijziging. De Raad onderschrijft dat de inburgeraar zelf inspanningen moet doen – in die zin is er niets mis met het beroep op eigen verantwoordelijkheid – maar wijst er op dat de overheid ook een eigen verantwoordelijkheid heeft vanwege het maatschappelijke belang van inburgering. In de voorgestelde wetswijziging is sprake van ‘een onevenwichtigheid in de toedeling van de onderscheiden verantwoordelijkheden’. Het is interessant om te constateren dat bij de invoering van de Win juist is benadrukt dat tegenover de plicht van de migranten om in te burgeren, de plicht van de overheid stond om dit te faciliteren (De Vries 2012). Dit perspectief is dus geleidelijk aan op de achtergrond geraakt. Niet alleen de Raad van State is hier kritisch over, ook verschillende van de door ons geïnterviewde respondenten zijn van mening dat de overheid nu wel erg veel op het bordje legt van de inburgeraar. Partijen vinden dat meer eigen verantwoordelijkheid ongunstige gevolgen heeft voor de effectiviteit van de inburgering. Op dit laatste gaan we in de volgende paragraaf in.

10.4 Verwachte gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid in de inburgering

Wat zijn de (verwachte) gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid in het inburgeringsstelsel? We bespreken de argumenten voor en tegen van de door ons geïnterviewde experts. Tevens maken we gebruik van adviezen over de wetswijziging en andere relevante schriftelijke stukken. Verder zijn de ervaringen van 2007 van belang toen de Wet inburgering van start ging. Welke gevolgen precies aan de toegenomen eigen verantwoordelijkheid in de nieuwste wetswijziging zijn verbonden, is nog niet met zekerheid te zeggen omdat die nog in werking moet treden en de ervaringen sinds 2007 met eigen verantwoordelijkheid niet lang hebben geduurd. Het gaat dus vooral om *verwachte* gevolgen.

Diverse partijen zijn bezorgd, onder meer over de kwestie of de doelgroep zich zonder de inbreng van gemeenten (tijdig) gaat voorbereiden op de eisen die de inburgering stelt en of men de kosten kan opbrengen. Geen van de partijen is ten principale tegen het idee van eigen verantwoordelijk, maar wel tegen het generieke karakter ervan.

Niet iedereen kan het op eigen kracht

Het belangrijkste argument is dat niet iedereen op eigen kracht kan inburgeren. Dit geldt met name voor de asielmigranten:

Het benadrukken van die eigen verantwoordelijkheid vind ik op zich terecht, alleen bij deze groep? Ten eerste zit er de veronderstelling onder dat mensen dat nu niet nemen, dat is nergens op gebaseerd. En om eigen verantwoordelijkheid vanaf dag 1 te vragen, dat gaat dus niet. En ik denk ook door dat te benadrukken dat mensen eerder van de wal in de sloot terecht komen dan dat het echt bevorderlijk is voor de integratie. [...] Het geldt natuurlijk voor heel veel regelingen en dingen in Nederland, het is zo ingewikkeld. Zeker als je de taal nog niet spreekt en niet uit zo'n westerse georganiseerde samenleving komt, is het heel moeilijk om je weg te vinden. (medewerker Vluchtelingenwerk)

Vluchtelingenwerk wijst er ook op dat de overheid krachtens internationale verdragen een extra verantwoordelijkheid heeft om de integratie van vluchtelingen te faciliteren. Vrij algemeen vinden onze gesprekspartners dat er met het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid niets mis is, maar wel dat het op iedereen van toepassing wordt verklaard. Een aanzienlijk deel van de inburgeraars zal op eigen kracht kunnen inburgeren, maar niet iedereen.

Dat we het niet hebben over de 80% die het allemaal wel gaat redden, maar over de 20% die het moeilijk gaat krijgen. En dat voorzie ik dus ook wel in het nieuwe stelsel. Die eigen verantwoordelijkheid is mooi, maar je moet haar wel kunnen dragen. Ik denk dat er groepen zijn, mensen die... nou ja, niet heel hoogopgeleid zijn, die komen in het kader van gezinshereniging en zich vestigen bij een allochtone partner en die een probleem zullen ondervinden. Dat voorzie ik wel. En dan vind ik het een beetje ver gaan om alles te schuiven op de eigen verantwoordelijkheid. (medewerker betrokken bij uitvoering gemeentelijk inburgeringsbeleid)

Dit is in grote lijnen ook het standpunt van de vier grote steden (G4 2012). In een notitie voor fracties in de Tweede Kamer onderschrijven de vier grote steden (G4) het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid. De G4 zijn van mening dat een 'aanzienlijk deel' van de huidige nieuwkomers in staat is zelf zijn inburgering te organiseren, maar dit geldt niet voor iedereen. In de huidige uitvoering, zo schrijven de G4, komen gemeenten een groep tegen die zonder extra aandacht niet voldoet aan de inburgeringsplicht. Dit zijn vaak vluchtelingen, maar niet uitsluitend. Men schat dat circa 30% van alle nieuwkomers tot de risicogroep hoort. Dat de gemeentelijke rol is geschrapt, ziet de G4 als een stap terug. Informatievoorziening op papier of via een website volstaat niet. Voor de nieuwkomer, aldus de G4, is de gemeente de plek waar de integratie plaatsvindt. Een intakegesprek voor alle nieuwkomers is dan ook belangrijk, waarbij het gemeentelijk instrumentarium voor bijvoorbeeld huisvesting en inkomen integraal in te zetten is. Daar komt bij, zo stelt de G4, dat de gemeente voor de nieuwkomer 'veel zichtbaarder, bereikbaarder en laagdrempeliger is dan DUO'.

Niet alleen gemeenten maar ook andere geïnterviewden verwachten dat de rol van de gemeenten gemist gaat worden:

Ik vind de gemeente als een soort schakel tussen vraag en aanbod bijna noodzakelijk. Wat ik hoor uit ervaringen van mensen die in de praktijk staan, is dat gemiddelde inburgeraars nog steeds die weg zelf niet vinden. Die snappen niet dat je kunt kiezen en dat er een marktaanbod is, dat er verschillende prijzen en verschillende cursussen zijn. Dat is toch iets wat voor hun een brug te ver is. Gemeenten kunnen in een eerste intake, wat natuurlijk in het huidige stelsel ook zo is, als doorverwijzer optreden, als eerste scanner van wat iemand kan. (onderzoeker)

Het informeren van de deelnemers en het vaststellen of personen niet hoeven in te burgeren komt, zoals eerder toegelicht, in handen van DUO. Respondenten uiten zorgen of DUO hier voldoende voor is geëquipeerd.

Als ik hoor hoe ze dat van plan zijn om te gaan doen, mensen schriftelijk informeren via websites, dan denk ik: oké, die groep die zich toch al wel zal redden die kan daar iets mee, maar er is een categorie en die kan daar niet zoveel mee. [...] Ik denk dat de groep die het sowieso al vrij moeilijk gaat krijgen hier in Nederland, gaat afwachten en over drie jaar in de problemen komt, omdat ze niet aan hun verplichting hebben voldaan. (medewerker betrokken bij uitvoering gemeentelijk inburgeringsbeleid)

Ook de Raad van State vraagt zich af of de rol van de gemeente niet te snel wordt afgebouwd. Hierdoor wordt 'het moeizaam bereikte voorzieningenniveau van inburgeringstrajecten' afgebroken. Opmerkingen van Klaver et al. (2012) gaan in dezelfde richting. Op grond van de resultaten in de periode 2007-2010 constateren deze auteurs dat de inburgering goed op stoom is gekomen, wat onder meer blijkt uit een forse toename van het aantal inburgeraars dat door de gemeenten is benaderd. De verbeteringen na 2007 komen vooral door de grotere rol die gemeenten vanwege het Deltaplan toebedeeld hebben gekregen. Het risico bestaat dat met de herziene wet dezelfde situatie ontstaat als in 2007, toen weinig inburgeraars van start gingen. De ACvZ wijst op het belang van het wegnemen van belemmeringen (bv. schulden) en op een persoonsgerichte

benadering. Met het wegvallen van taken van gemeenten zullen ook begeleiding en ondersteuning minder worden. Het risico bestaat dat met name kwetsbare groepen het inburgeringsexamen niet meer halen.

Kosten inburgering zelf opbrengen, wel is er een sociaal leenstelsel

Veel nieuwkomers, zowel vluchtelingen als gezinsvormers, staan er bij hun entree in Nederland financieel niet goed voor. Sommige respondenten wijzen op het risico dat vanwege de kosten nieuwkomers hun voorbereidingen op de inburgering uitstellen. Verder wijzen zij erop dat het aangaan van schulden de verdere integratie belemmert. Ook de ACVZ vraagt hier aandacht voor. Het financieel belasten van nieuwkomers staat, aldus deze commissie, de participatie en daarmee de integratie in de weg. Verder wijzen sommigen op de druk van schulden binnen huishoudens:

Mensen beginnen al met een onzekere toekomst, ook in relatievorming. Of het nou gaat om huwelijk of gezinshereniging of vluchtelingenschap, je begint al aan een onzekere toekomst en in die onzekere toekomst wordt er ook nog financieel een bepaalde druk op je gelegd. (medewerker Forum)

Het is maar de vraag of met name vluchtelingen het geleende geld ook zullen terugbetalen. In die zin is het leenstelsel symboolpolitiek:

Maar voor de vluchtelingen is het voor een groot deel symboolpolitiek en gaat het nooit zover komen dat ze gaan aflossen. Er is ook al gevraagd hoeveel de minister gereserveerd heeft [...], nou daar is inderdaad een groot bedrag voor gereserveerd, maar dan denk ik als je dat nu al weet, wees daar dan ook eerlijk over en ga die mensen er niet mee lastig vallen. (vertegenwoordiger van Vluchtelingenwerk)

Tegenargumenten: het nieuwe stelsel gaat wel degelijk werken

De zorg over de werking van het nieuwe inburgeringsstelsel wordt zeker niet door iedereen gedeeld. Respondenten noemen verschillende redenen. Allereerst verandert onder de herziene wet de omvang en samenstelling van de groep sterk. Naar schatting gaat het om circa 16.000 nieuwkomers per jaar. Dit is een veel lager aantal dan in de Wi. Tevens zouden er aanwijzingen zijn dat de nieuwkomers hogeropgeleid zijn dan voorheen. Het argument dat een deel van de nieuwe doelgroep het niet op eigen kracht zou kunnen, vindt niet iedereen overtuigend. Bovendien voorziet de wet in uitzonderingen vanwege medische of psychische redenen. Ook is voorzien in de financiering van de maatschappelijke begeleiding van asielgerechtigden. Gemeenten kunnen zelf bepalen of Vluchtelingenwerk hier een taak in houdt of krijgt. Het beeld van nieuwkomers die in Nederland niemand zouden kennen en om die reden niet starten met hun de inburgering, zou niet kloppen. Gezinsvormers hebben per definitie een partner in Nederland, niet zelden een autochtone partner. Verder maken vluchtelingen, ook degenen die hier nog maar kort zijn, vaak deel uit van netwerken die in Nederland de weg weten. Een kamerlid vertelt het volgende over een werkbezoek:

Ik weet nog goed dat ik bij de afdeling was die de begeleiding naar die inburgering deed. En ik vroeg: hoe doen jullie dat nou dan allemaal, elke keer allemaal wisselende tolken voor dat intakegesprek? En toen zeiden ze: nou, tolken hebben we eigenlijk zelden of nooit nodig. Er is

altijd wel iemand uit het netwerk die er langer is, familie of iemand uit de eigen groep. Dus ze hebben heel snel contact binnen de eigen groep uit hetzelfde land van herkomst. En dat heb ik dus naderhand eens nagevraagd, dat is overal zo. (kamerlid vvd)

Zelf de kosten betalen hoeft evenmin een belemmering te zijn. Diverse respondenten wijzen erop dat het leenstelsel ook echt een sociaal leenstelsel is. Pas als mensen betaald werk hebben en meer dan 120% van het minimumloon verdienen, moeten ze terugbetalen. Ook is de termijn van tien jaar zodanig ruim dat de maandelijkse lasten beperkt zijn, zo voorspellen diverse respondenten. Zelf betalen heeft juist voordelen. Het motiveert en nieuwkomers zullen kritischer zijn over de kwaliteit van het opleidingsaanbod.

Ik verwacht veel van het mechanisme dat mensen zich gaan realiseren: kijk, elk uur dat ik naar cursus ga kost me geld, elk uur dat ik verzuim kost me geld en alles wat ik thuis doe bespaart me geld. En alles wat mijn vriend me leert hoef ik niet te betalen. Zoals iedereen die met rijles begint dan eens even kijkt: kan ik met mijn pa op parkeerplekken vast een paar keer gaan oefenen. Dat model werkt niet zo heel goed, maar met taalles is er natuurlijk veel meer mogelijk door zelfwerkzaamheid. (ambtenaar gemeente Amsterdam betrokken bij inburgeringsbeleid)

Argumenten pro en contra het nieuwe stelsel

Tegenover argumenten van personen en partijen die het nieuwe stelsel met zorg bezien plaatsen voorstanders argumenten die aannemelijk maken dat de inburgering juist een belangrijke impuls krijgt. Welke kant het op zal gaan, is niet eenvoudig te voorspellen. Wel lijkt er een vrij brede overeenstemming te zijn dat een aanzienlijk deel van de nieuwkomers onder het nieuwe stelsel aan de inburgeringsplicht kan voldoen. Zeker een kwart van de nieuwkomers loopt echter risico, zo schatten een aantal respondenten. Gebrek aan kennis en praktische vaardigheden, geen functioneel netwerk hebben, nieuw zijn in een land waarvan men de taal niet kent en een ongunstige financiële positie zijn factoren waarbij een voorspoedige inburgering in het gedrang zal komen. Voorstanders van het nieuwe stelsel zijn hiervan meestal niet onder de indruk. Zij hanteren een duidelijk ander mensbeeld van de nieuwkomers. Die zijn geen zielige, in achterstand verkerende personen, maar mensen die je kunt aanspreken op eigen initiatief. Men kiest voor Nederland en je mag van hen verwachten dat ze Nederlands leren. De overheid faciliteert met mate, men moet het vooral zelf doen. Een ongunstige financiële positie kan geen reden zijn om niet te voldoen aan de inburgeringsplicht; het sociale leenstelsel staat hier borg voor. Veel nieuwkomers ondervinden steun van hun netwerk, hun partner of van Vluchtelingenwerk. En dat men het zelf moet gaan betalen is alleen maar gunstig voor de motivatie van de nieuwkomers.

In 2007, toen de eigen verantwoordelijk voor het eerst werd geïntroduceerd, startten heel weinig inburgeraars. Het blijft de grote vraag of dit in het komende jaar anders zal zijn. De samenstelling van de groep nieuwkomers is waarschijnlijk een belangrijke factor. Ook een effectieve informatievoorziening over de inburgeringsplicht en de voorzieningen die er zijn, zullen daaraan een bijdrage leveren. Het blijft onzeker hoe de markt van taalaanbieders zich zal ontwikkelen. De doelgroep zal aanzienlijk kleiner

zijn. In gebieden waar weinig nieuwkomers zich vestigen en voor de ‘moeilijker’ groepen zoals analfabete nieuwkomers zal er mogelijk weinig aanbod van taalcursussen zijn.

10.5 Conclusies

Het inburgeringsbeleid bestaat sinds 1998 en is dus van betrekkelijk jonge datum. Toch is het stelsel al verschillende keren ingrijpend gewijzigd. Tussen 1998 en 2007 was de Wet inburgering nieuwkomers (Win) van kracht die in 2007 werd opgevolgd door de Wet inburgering (Wi). Met het Deltaplan werden belangrijke uitgangspunten van de Wi min of meer doorkruist. De herziene wet die in 2013 van kracht moet worden, trekt de lijnen van de Wi weer door, zij het dat het om een beduidend kleinere doelgroep gaat.

Een andere visie op de overheid, een andere visie op de burger en een andere visie op (de integratie van) migranten zijn dominant geweest in veranderingen in de inburgering tussen 1998 en 2013. De ‘zorgzame’ en ‘bevoogdende’ overheid is ingeruild voor een overheid op afstand, die enigszins faciliteert maar vooral kapitaliseert op de eigen inbreng en veerkracht van burgers. Politiek-ideologische factoren zijn van groot belang geweest bij de veranderingen in het inburgeringsbeleid. De andere visie op de overheid en rol van de burgers kreeg in het bijzonder vat op het integratie- en inburgeringsbeleid. In de ogen van velen was het beleid in de jaren tachtig en negentig veel te voorzichtig, met averechtsse effecten. Meer eigen verantwoordelijkheid in het integratiebeleid kon dan ook in brede lagen van politiek en samenleving op steun rekenen.

Ook de ontevredenheid over de prestaties van de Win speelde een rol bij de overgang naar de Wi in 2007. Financiële overwegingen lijken niet van doorslaggevende betekenis te zijn geweest. Het argument van bezuinigen wordt vaker genoemd rondom de wetswijziging. Inburgeraars moeten in de herziene wet zelf de kosten gaan betalen, de uitvoeringskosten van gemeenten komen te vervallen en de doelgroep is verkleind tot alleen nieuwkomers. Dit laatste is een belangrijke verandering. De Wet inburgering (Wi) was in dat opzicht aanzienlijk ambitieuzer omdat die zich richtte op de grote groep oudkomers die de Nederlandse taal nog onvoldoende machtig was. Een bijkomend effect van het verplichte karakter van de inburgering voor oudkomers in de Wi was dat het met name eerste generatie vrouwen van Turkse en Marokkaanse herkomst uit hun isolement haalde en daarmee een impuls gaf aan hun participatie in de Nederlandse samenleving. Het nieuwe wetsvoorstel is niet zozeer voortgekomen uit onvrede met het bestaande stelsel. Dit was in de afgelopen jaren namelijk behoorlijk op stoom gekomen. Het gevolg is wel dat de opgebouwde expertise bij met name gemeenten zal verdwijnen.

Het inburgeringsbeleid vertoont alle trekken van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel (zie hoofdstuk 1). Daarbij is sprake van een toenemende eigen verantwoordelijkheid, in die zin dat de overheid minder garant staat voor aanspraken of faciliteiten: de burger moet meer zelf betalen of doen. Aan de andere kant treedt de overheid nadrukkelijk op als regisseur: zij bepaalt de doelen en randvoorwaarden van het beleid dat de burger geacht wordt onder eigen verantwoordelijkheid uit te voeren, legt de burger striktere gedragsvoorschriften op en ziet er op toe dat de gewenste resultaten worden bereikt – en zo niet, dan volgt een sanctie. De uitgangspunten van de Wet inburgering en die van

de herziene wet sluiten nauw aan op de noties van het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel. De overheid legt inburgering verplicht op; inburgeraars moeten zelf de kosten betalen en uitzoeken op welke manier ze het inburgeringsexamen halen. De overheid trekt zich terug, maar houdt zich niet volledig afzijdig: zij informeert, faciliteert (leenstelsel, keurmerk) en sanctioneert. De sancties zijn niet mis: migranten verliezen hun verblijfsrecht indien ze niet tijdig het examen halen.

Met de invoering van de Win in 1998 zijn de rechten op inburgering uitgebreid, voor die tijd was er – naast wat lokale initiatieven – immers niets. Met de Wi en de herziene wet zijn de rechten weer ingeperkt en vervangen door plichten. Voor de nieuwkomers is een ‘verzorgend model’ ingeruild voor wat we een nieuw verantwoordelijkheidsmodel noemen. Dit is niet van toepassing op de oudkomers; voor hen is meer sprake van een laissez-faire model.

Het inburgeringsbeleid is, zo constateerden we hierboven, al verschillende keren van gedaante veranderd. Het lijkt er op dat die lijn zich doorzet. Uit het nieuwe Regeerakkoord kan worden opgemaakt dat er opnieuw veranderingen op til zijn. Aan mensen met een asielstatus wordt een aanbod gedaan, voor anderen is een sociaal leenstelsel beschikbaar. Voor inburgeringsplichtige asielgerechtigden heeft het er dus alle schijn van dat de overheid hun inburgering weer gaat betalen. Dit is een belangrijk verschil met de nieuwe inburgeringswet die op 1 januari 2013 van kracht wordt. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat politiek-ideologische factoren steeds belangrijk zijn geweest bij veranderingen in het stelsel. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de voorstellen in het Regeerakkoord hier ook een weerslag van zijn: de PvdA die minder en de vvd die meer eigen verantwoordelijkheid in de inburgering wenselijk vindt. In de komende periode zal meer duidelijkheid ontstaan over de uitwerking van de nieuwe plannen van het Kabinet-Rutte II. Dan kan ook meer worden gezegd of de eigen verantwoordelijkheid in de inburgering daadwerkelijk voor een deel is teruggedraaid en welke factoren ten grondslag liggen aan (eventuele) wijzigingen in het beleid.

Uit onze gesprekken en analyse van de beschikbare literatuur ontstaat het beeld dat weinigen problemen hebben met het basisidee van eigen verantwoordelijkheid: je mag verwachten dat mensen moeite doen om in te burgeren als ze in een nieuw land gaan wonen. Grotere weerstand is er tegen het generieke karakter. Een beter motto zou zijn: ‘eigen verantwoordelijkheid, maar met mate’. Waarschijnlijk is er ook binnen de doelgroep van de herziene wet een categorie die hulp en ondersteuning kan gebruiken. Je zou de mate van eigen verantwoordelijkheid daarom beter kunnen afstemmen op de capaciteiten van de inburgeraar. Dit zou pleiten voor een meer gedifferentieerd inburgeringsstelsel. Over de gevolgen van de nieuwe wet blijft het enigszins speculeren. Omdat eerdere ervaringen niet optimistisch stemmen, is het belangrijk de voortgang nauwkeurig te volgen. Welk aandeel gaat op welk moment starten met inburgering en wie rondt de inburgering wanneer af? Natuurlijk kan men als beleidsmaker volhouden dat het aan de inburgeraar zelf is om te bepalen, maar niemand is gebaat bij het mislukken van het nieuwe stelsel. Daarvoor is het maatschappelijk belang te groot. Hoe meer en hoe beter migranten de Nederlandse taal spreken, hoe beter ze kunnen meedoen.

Bijlage B10.1 Geïnterviewde personen en instanties

Afdeling Inburgering, Gemeente Amsterdam
Centrum voor Duurzame Inburgering/NVA, gemeente Amersfoort
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Forum
Vluchtelingenwerk
Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN)
Afdeling Inburgering, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Oud-rijksambtenaar minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Tweedekamerlid VVD
Regioplan Beleidsonderzoek

Noten

- 1 Eigenlijk gaat dit beleid verder terug, al noemden we het toen geen inburgering. In de jaren vijftig kregen ‘repatrianten’ uit voormalig Nederlands-Indië cursussen aangeboden (o.a. hoe aardappels te koken).
- 2 Vanaf dat moment is voor migranten die niet onder de verplichte inburgering vielen (bijvoorbeeld genaturaliseerde Nederlanders of onderdanen van de Europese Unie) maar wel behoefte hadden aan ondersteuning bij het leren van de Nederlandse taal de Regeling vrijwillige inburgering (Rvi) ingesteld. Op grond van die regeling konden gemeenten trajecten aanbieden aan deze zogenaamde vrijwillige inburgeraars. Per 1 januari 2010 is deze regeling ondergebracht in de Wet inburgering.
- 3 Een vreemdeling is iemand die van het land waar hij/zij woont en verblijft de nationaliteit (nog) niet heeft.
- 4 De Centrale Raad van Beroep oordeelde op 16 augustus 2011 dat een inburgeringsplicht in Nederland voor Turkse onderdanen in strijd is met het associatieverdrag tussen de EU en Turkije. De overheid heeft overigens aangegeven te blijven zoeken naar wegen om de Turkse groep onderdeel te maken van de inburgering.
- 5 Inburgeraars kunnen een lening aanvragen bij de IB-groep. Wie binnen de gestelde termijn het examen behaalt, krijgt van de overheid maximaal 70% van de kosten van de cursus en het examen vergoed.
- 6 Aanvankelijk waren de termijnen drieënhalve en vijf jaar voor degenen die al in het buitenland waren ingeburgerd respectievelijk alle andere inburgeraars. Per 19 december 2009 zijn deze termijnen gelijkgesteld: voor alle inburgeraars geldt een termijn van drieënhalve jaar.
- 7 Overigens is het niveau van het inburgeringsexamen ongeveer gelijk aan dat van de naturalisatie-toets en zijn de kosten ongeveer even hoog.
- 8 Zie wijziging van de Wet inburgering van 29 december 2008.

Literatuur

- ACVZ (2011). *Advies inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige)*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Brink, M., B. Does, A. Odé en E. Tromp (2002). *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Amsterdam: Regioplan.
- Dagevos, J. en A. Odé (2010). Vijf gemeenten over inburgering. In: A. Odé, J. Dagevos, J. van der Leun en H. de Valk, *Jaarboek minderheden 2010. Inburgering in Nederland* (p. 35-52). Den Haag: Sdu.
- G4 (2012). *De nieuwe Wet Inburgering. Risico's en knelpunten vanuit het perspectief van de G4*, 4 april 2012 (z.p.)
- Klaver, J. en A. Odé (2009). Inburgering. In: M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2009* (p. 68-93). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klaver, J., A. Odé, J. Dagevos en L. Bakker (2012). Inburgering in Nederland. In: M. Gijsberts, W. Huijnk en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2011* (p. 56-75). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Odé, A. en K. de Vries (2010). De geschiedenis van inburgering in Nederland. In: A. Odé, J. Dagevos, J. van der Leun en H. de Valk, *Jaarboek minderheden 2010. Inburgering in Nederland* (p. 15-32). Den Haag: Sdu.
- Raad van State (2011). *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, met memorie van toelichting*. Den Haag: Raad van State.
- Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Barneveld: Significant.
- TK (2003/2004). *Onderzoek integratiebeleid*. Brief van de Tijdelijke Commissie Integratiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28689, nr. 8-9.
- TK (2011/2012). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33086, nr. XX.
- Vries, K.M. de (2012). *Integration at the border. The Dutch Act on Integration Abroad in relation to International Immigration Law* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zwan, A. van der en H.B. Entzinger (1994). *Beleidsopvolging Minderhedenbeleid*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.

11 Cultuur tussen collectieve verantwoordelijkheid en consumentensoevereiniteit

Andries van den Broek

11.1 Cultuur: een collectieve verantwoordelijkheid?

Ik zal niet zeggen, dat ik er geen belang in stel: een groot deel van mijn leven was daaraan gewijd. Maar het is geene zaak van de regering. De regering is geen oordeelaar van wetenschap en kunst.

(Handelingen Tweede Kamer 1862-1863, 22 september 1862: 36)

Het is niet origineel, maar daarom nog niet ongepast, om dit hoofdstuk over de mate waarin de overheid verantwoordelijk is voor cultuur te openen met deze vaak geciteerde uitspraak van Thorbecke in een Kamerdebat van 150 jaar geleden. Thema van dit rapport is immers de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers: wat behoort tot de collectieve en wat tot de individuele verantwoordelijkheid?

De nadruk op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en individu doet de werkelijkheid in het culturele veld overigens niet volledig recht. Net als in menig ander veld is in cultuur de ruimte tussen overheid en individu allerminst leeg. Integendeel, daar opereren allerlei organisaties: bedrijven, instellingen en verenigingen. Hoewel in dit hoofdstuk de nadruk ligt op de vraag of en in hoeverre er een verschuiving te zien is van overheids- naar individuele verantwoordelijkheid, is in het culturele veld in de praktijk vooral sprake van een verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid van overheid naar culturele organisaties. Gezelschappen die uitvoeren, podia die programmeren, musea die conserveren en tentoonstellen alsook centra voor kunsten (incl. muziekscholen) die lesgeven moeten meer verdien capaciteit aan de dag leggen. De introductie van een geefwet, een stimulans aan burgers om de culturele sector financieel te ondersteunen, heeft daarentegen wel direct betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en individu.

Dit hoofdstuk opent met een schets van het ontstaan van de huidige individuele vrijheid in de vrije tijd (§ 11.2). Daarna komen constanten en veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling rond cultuur, alsmede in de achterliggende burgerschapsvisie, aan de orde (§ 11.3). Vervolgens wordt bezien welke visies op burgerschap achter actuele partijstandpunten over die verantwoordelijkheidsverdeling schuilgaan (§ 11.4). Naar aanleiding van het beleid van het kabinet-Rutte I om de overheidsbemoediging met cultuur te beperken en de rol van het particulier initiatief vergroten, is de publieke opinie over de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling gepolst (§ 11.5). De slotbeschouwing heeft de vorm van een plaatsbepaling van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling voor cultuur op het continuüm van collectieve verantwoordelijkheid en consumentensoevereiniteit (§ 11.6).

Allereerst volgen nog een toelichting op de terminologie en een afbakening van het onderwerp. Thorbecke sprak over kunst. De vroegere Raad voor de Kunst ging op in de Raad voor Cultuur. In de praktijk gebruikt men die termen vaak door elkaar of tegelijk (zo kent Amsterdam een Kunstraad, Rotterdam een Dienst Kunst en Cultuur, Den Haag een Beleidskader Kunst en Cultuur, en Utrecht een Afdeling Culturele Zaken). Ook in het alledaagse spraakgebruik noemt men kunst en cultuur vaak in één adem. Daarom is dat ook gedaan in de enquête waarop een deel van dit hoofdstuk (§ 11.5) berust. Onder het begrip cultuur valt zowel erfgoed als kunst (zowel gecanoniseerde en populaire kunst als amateurkunst).

Hoewel gemeenten veruit de meeste (financiële) verantwoordelijkheid voor cultuur dragen, beperkt de analyse van de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en individu zich hier tot de rijksoverheid. Wat ‘in Den Haag’ gebeurt is immers *le ton qui fait la musique*.

De culturele sector functioneert in een veld dat zich laat kenmerken als een driehoek met op de drie punten staat, markt en individu. Vanuit statelijk perspectief is dat een terrein dat mogelijk regulering en ondersteuning behoeft. Vanuit commercieel perspectief is het een markt waarop partijen zaken doen. En vanuit individueel perspectief is het een speelruimte voor vrij besteedbare uren en euro's, waarop mensen zich in hun vrije tijd met meer of minder passie begeven als bezoeker, beoefenaar of ondersteuner. Hier draait het om de statelijke versus de individuele verantwoordelijkheid.

11.2 De aftocht van de ceremoniemeester

Om te voorkomen dat het uit de hand zou lopen, werden vroeger een straffe etiquette en een ceremoniemeester wenselijk geacht. Tegenwoordig wordt van de gasten verwacht dat ze de benodigde beheersing uit zichzelf opbrengen.

(Vuijsje en Wouters 1999: 33)

Vanuit het perspectief van de overheid heeft cultuur niet uitsluitend de betekenis van een vrijetijdsbesteding van haar onderdanen. Integendeel, cultuurpolitiek kende van oudsher een veel verdergaande strekking dan het huidige debat over het terugdringen van de subsidieafhankelijkheid in de culturele sector doet vermoeden. Alvorens op de recente en actuele overheidsbemoeienis met cultuur in te gaan, is daarom een korte historische aanloop geboden.

De geschiedenis van de Nederlandse cultuurpolitiek, de nu gangbare term cultuurbeleid maakte pas een halve eeuw geleden opgang, is goed gedocumenteerd (o.a. Knulst 1986; Oosterbaan Martinius 1990; Bevers 1993; OCW/Boekmanstudies 2007; Pots 2010). Die geschiedschrijving begint vaak met de Bataafse Republiek, toen diverse vrijheden werden erkend, waaronder die van drukpers, vereniging en vergadering, mits niet strijdig met burgerzin en dienstbaar aan vaderlandsliefde. Geleidelijk werden deze vrijheden in de liberale negentiende eeuw verder verruimd. In termen van dit rapport betekende de

verminderde verantwoordelijkheid die de overheid voelde een steeds grotere individuele vrijheid, resulterend in een grote mate van tolerantie voor culturele uitingen. Het liberale klimaat leidde tegen het eind van de negentiende eeuw tot een reactie uit confessionele hoek, met decennia verzuiling als gevolg. Die verzuiling won zowel in het interbellum als na de Tweede Wereldoorlog aan kracht vanwege het doembeeld van de massacultuur. In hun (schrik)reactie op het gepercipieerde verval der zeden toonden de diverse levensbeschouwelijke geledingen zich eensgezind. Destijds nieuwe media (radio, film en later ook televisie) en nieuwe muziek- en dansvormen (jazz resp. charleston) werden met argusogen gevolgd. Het gevaar van radio en televisie, maar ook dat van leeszaal, werd met een mengeling van censuur en verzuiling beteugeld. Het 'bioscoopvraagstuk' leidde in de jaren twintig van de vorige eeuw tot een Staatscommissie en tot een Bioscoopwet 'ter bestrijding van de zedelijke en maatschappelijke gevaren van de bioscoop'. Een 'Regerings-Commissie inzake het dansvraagstuk' leidde een decennium later in de Tweede Kamer net niet tot overeenstemming over een 'wet tot beteugeling van het dansgevaar' ('Het gevaar van sexueele prikkeling heeft bij de moderne dans een graad bereikt, die vóór deze niet aanwezig was'). Een restrictieve dansverordening binnen de drankwet bood echter uitkomst. Van oudsher bestaande oorden van vermaak, zoals kroeg, kermis en bordeel, werden in de loop der tijd doelwit van restrictieve maatregelen, de laatste twee tevens van pogingen ze te verbieden. Later kon ook popmuziek op een sceptische ontvangst rekenen (Van der Burg en Van den Heuvel 1991; Van de Leur 2008; Jansen 1978 en 1987; Bossenbroek en Kompagnie 1998; Nuchelmans 2002). De zorg over de besteding van de met de welvaartsstijging vrijkomende uren en guldens is door Beckers en Van der Poel treffend samengevat in de titel van hun studie *Vrije tijd tussen vorming en vermaak* (1989).

Midden vorige eeuw waren ook sociologen beducht voor vrije tijd als bron van ellende. Het kon volgens Kruijt 'een bron van echte levensvervulling' zijn, maar hij vreesde 'plat vermaak' zoals 'films van laag allooi, dancings, surrogaat-liefde, slenteren op asfalt, verveling in cafés' (geciteerd in Beckers en Van der Poel 1989). De bezorgdheid om zedenverwildering was niet exclusief Nederlands. De Duits/Britse socioloog Mannheim vreesde dat: 'tenzij materiële vooruitgang gepaard gaat met persoonlijk voorbeeld en overtuigende normen voor een intelligent gebruik van de vrije tijd, dit alles kan uitlopen op verveling, neurose, en algeheel verval. [...] De gemiddelde burger is niet in staat om zelf een goede invulling voor zijn vrije tijd te bedenken' (geciteerd in Van Gent 1995). In de jaren zeventig brokkelde het verzuilde organisatieprincipe af en toonde de overheid zich terughoudend in de definitie van haar verantwoordelijkheid voor de vrije tijd. Ze nam niet de rol van ceremoniemeester op zich (Vuijsje en Wouters 1999), maar liet de vrije tijd grotendeels aan de markt en de norm voor goede en slechte vrijetijdsbesteding aan het individu (Beckers en Van der Poel 1989). Waar elites eerder in hun vrije tijd behalve hun rijkdom ook hun sociale en morele superioriteit etaleerden (Veblen 1979), liet men zich in die nieuwe vrijheid bij het kiezen van een vrijetijdsrepertoire weinig aan voormalige conventies van goede smaak gelegen liggen. In de plaats van een high-brow menu, sprokkelt menigeen à la carte naar eigen goeddunken een cultureel kostje bijeen, met omnivore smaakvoorkeuren waarin 'hoge' en 'lage' cultuur vermengd zijn,

als er al geen sprake is van een ‘*univore lowbrow taste*’ (Peterson en Kern 1996; Peterson en Simkus 1992). Hier is inmiddels al wel bij aangetekend dat die culturele repertoires lang niet zo volstrekt autonoom tot stand komen als men, indachtig de retoriek van het individualisme, zelf voor waar wil hebben, maar dat daaraan structurerende krachten langs de band van onderwijs, media en marketing ten grondslag liggen (Elchardus 2002; Duyvendak en Hurenkamp 2004).

De overheid stimuleert wel enkele wenselijk geachte vormen van vrijetijdsbesteding, zoals cultuur en sport, maar is niets verplicht en weinig verboden. Ook recent toont de overheid zich als cultureel zedenmeester en opvoeder uiterst terughoudend. Zo is er de kijkwijzer die ouders informeert over de geschiktheid van films, tv-programma’s en games voor kinderen. Dit is echter geen overheidsinstantie, maar zelfregulering door een brancheorganisatie, en uiteindelijk zijn de ouders verantwoordelijk voor wat hun kinderen zien. Er dienden en dienen zich geen opvolgers van het ‘dansvraagstuk’ en ‘bioscoopvraagstuk’ aan. Dankzij een terughoudende verantwoordelijkheidsopvatting van de overheid op het gebied van de zedelijkheid zijn er nauwelijks wettelijke restricties die het culturele leven beperken.

11.3 Burgerschap en verantwoordelijkheid voor cultuur

Het kabinet wil meer ruimte geven aan de samenleving en het particulier initiatief en de overheidsbemoedienissen beperken. Kunst en cultuur zijn tenslotte ook van en voor de samenleving. [...] Er komt meer aandacht voor de verdiencapaciteit van cultuur. Er wordt bezuinigd op de middelen voor kunst en cultuur.

(Regeerakkoord VVD-CDA 2010: 33)

Cultuur staat niet langer op het voetstuk van weleer. Integendeel, het is van het vroegere aureool ontdaan en ondervindt op de competitieve vrijetijdsmarkt voluit de concurrentie van andere vormen van vermaak. In de vrije tijd iets cultureels doen is een optie, te midden van vele andere (Van den Broek en De Haan 2000). Toch vindt de overheid cultuur belangrijk genoeg om het op de vrijetijdsmarkt een zetje in de rug te geven. Naast de overheid die dingen verbiedt, een rol die nu nauwelijks invulling krijgt, is er de overheid die dingen mogelijk maakt. Dat laatste deed ze al ten tijde van Thorbecke, en is ze sindsdien meer gaan doen (Knulst 1986; Oosterbaan Martinius 1990; Bevers 1993; OCW/Boekmanstudies 2007; Pots 2010).

Van meet af aan speelden daarbij diverse burgerschapsoverwegingen een rol, met door de tijd wisselende accenten. Eerst legde het motief van natievorming het nodige gewicht in de schaal. Nederland was niet als vanzelf een nationale eenheid en had niet als vanzelf een warm plekje in de harten van haar ingezetenen. Van meet af aan leefde ook het idee dat cultuur verheffend werkt, met het (liberale) burgerideaal als voorbeeld, later ook met de massacultuur als tegenbeeld. De grondwet van 1798 voorzag in een ‘Agent’ (minister) van ‘Nationale Opvoeding’, ter ‘vorming der Nationale Zeden’. De oprichting van diverse rijksmusea in de loop van de negentiende eeuw paste in dit streven. Het was de tijd

waarin de Nederlandse taal werd gestandaardiseerd en het onderwijs werd uitgebreid, inclusief onderricht in ‘vaderlandsche’ geschiedenis.

Bij steun aan cultuur, indirect ook bij overheidssteun aan cultuur, lag het initiatief in de negentiende eeuw bij particulieren, deels na hun dood, in de vorm van erfenissen en legaten. De overheid volgde schoorvoetend, stedelijke overheden vaak wat vlotter dan het rijk. Tal van podia en musea kwamen op particulier initiatief tot stand, waarna stadsbesturen de helpende hand toestaken, vergemakkelijkt doordat particulieren en stedelijke bestuurders in dezelfde sociale toplaag verkeerden. Wel zat hierin een conflict ingebakken tussen de autonomie van de particulieren en de neiging van de overheid om het maatschappelijk nut te accentueren. Monumentenzorg nam de overheid eveneens pas na initiatief uit de burgerij ter hand. Erfgoed en klassieke muziek riepen bij de overheid in haar rol van zedenmeester en volksopvoeder weinig vragen op en werden vrij geruisloos inzet van overheidsbeleid. Toneel stond echter met name in calvinistische kring in een kwade reuk, waardoor de overheid meer afstand bewaarde.

Na de Tweede Wereldoorlog bestond er brede politieke steun voor de gedachte dat de overheid een taak had bij het bewaren, verzorgen en vermeerderen van cultuur, eerst ter herstel van de morele oorlogsschade, al snel ook ter bescherming van geestelijke en culturele verworvenheden tegen zowel communisme als consumentisme. De consensus dat de overheid een culturele taak had bleef daarna ook intact toen verderstreckende cultuurpolitieke doelstellingen aan kracht inboetten. De kort na de Tweede Wereldoorlog levende gedachte kunst in te zetten tegen de massacultuur van muziek, dans en films van laag allooi verdween met de permissieve culturomslag van de jaren zestig geruisloos van de agenda. Cultuurpolitiek werd cultuurbeleid. De groei van het budget dat de overheid aan cultuur toekende viel samen met de afname van de cultuurpolitieke lading ervan. Ondanks pogingen, met name uit sociaaldemocratische hoek, om cultuur maatschappelijk relevant te doen zijn en in dienst van het welzijn te stellen, werden bescherming, bevordering en spreiding van cultuur steeds meer doel op zich, zonder referentie aan een achterliggend burgerschapsideaal. Ondanks jarenlange ‘lippendienst’ aan welzijn (en anders dan in Vlaanderen, zie Van der Hoeven 2012), werd cultuur uiteindelijk niet ondergebracht in een welzijnswet, maar in een eigen wet. Burgers wensten geen bemoeienis met hun vrije tijd en kunstenaars niet met hun kunstenaarschap. Wat bleef was de gedachte dat er een systematiek van cultuurbeleid diende te worden uitgerold. Dit kreeg, ondanks het tanen van de achterliggende cultuurpolitieke drijfveer, onder de drie no-nonsense kabinetten-Lubbers zijn beslag. Het cultuurbeleid behield daarbij de stilaan ontstane, nog altijd gangbare en verzelfstandigde algemene doelstellingen: het bevorderen van de kwaliteit van het aanbod en van de spreiding van de belangstelling daarvoor.

Dit kreeg op 11 maart 1993 vorm in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid: ‘Onze minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen, hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid’. Die wet legde voor cultuur vast wat met het *Kunstenplan 1988-1992* al voor kunst was ingevoerd: een periodieke integrale beleidsvisie. ‘Onze Minister bericht ten minste een keer in de

vier jaar beide kamers der Staten-Generaal over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid' en 'stelt bij ministeriële regeling eenmaal per vier jaar regels vast voor de verstrekking van subsidies in de op die periode volgende periode van vier kalenderjaren'. De wet voorziet in een Raad voor Cultuur, met als 'taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de cultuur'. Hiermee is het geleidelijk gegroeide cultuurbeleid in wet vastgelegd, niet in dienst van een buiten de cultuur gelegen (burgerschaps)doel, maar met een bloeiend cultureel leven als doel op zich. Het zwaartepunt van beleidsdiscussies verschoof van cultuurpolitieke ambities naar procedurele exercities.

Halverwege het vorige decennium werd deze cultuurnotasytematiek geëvalueerd, maar de verantwoordelijkheidsverdeling niet fundamenteel herzien. In de nota *Verschil maken. Herijking cultuurnotasytematiek* (OCW 2005) bepleitte staatssecretaris Van der Laan een andere procedure, die met de volgende cultuurnota in werking trad. Instellingen die tot de Basisinfrastructuur (BIS) gerekend werden hoefden niet langer vierjaarlijks een subsidieaanvraag in te dienen (het kabinet-Rutte I maakte dit enkele jaren later alweer ongedaan). Kleinere subsidieaanvragen worden voortaan door fondsen afgehandeld. Door zo de procedure te ontlasten zou meer ruimte vrijkomen voor de hoofdlijnen van het cultuurbeleid, want geconstateerd was dat de vierjaarlijkse cultuurnota niet het beoogde debat over de hoofdlijnen teweeg had gebracht, maar dat ophef over enkele omstreden subsidiebesluiten veelal de toon zette. Die verdieping van het debat heeft echter niet plaatsgevonden (Smithuijsen 2005). Meer dan over de hoofdlijnen van beleid was er in de politiek en de publiciteit ophef over het idee gesubsidieerde orkesten 7% Nederlands repertoire te laten spelen, over de gedachte gesubsidieerde instellingen 3% van hun budget aan het bereiken van nieuwe publiek (jongeren en allochtonen) te laten besteden of over meningsverschillen over de begunstiging van individuele instellingen. Recent leidden noch de plannen fors op cultuur te bezuinigen, noch de keus dat vooral op kunsten te doen, in de Tweede Kamer tot een diepgaand cultuurpolitiek debat. Op de opiniepagina's van kranten werden de pennen wel geslepen, vaak echter door pleitbezorgers uit de cultuursector zelf.

De woorden van Thorbecke kregen de interpretatie dat hij niet bedoeld had dat de overheid niets aan cultuur zou moeten doen, maar dat de overheid daarover niet inhoudelijk zelf zou moeten oordelen. Dit oordeel werd 'op afstand' van de overheid zelf geplaatst, hetgeen een functionele differentiatie in de ondersteunende overheidsrol betekende: direct beslissen over het volume aan subsidie en indirect, op basis van adviezen van experts, beslissen over de concrete toedeling van subsidies. Het besturen van culturele instellingen bleef aan particulieren. Meer dan ooit zelfs, want in 1993 werden ruim twintig rijksmusea verzelfstandigd, al bleef het rijk eigenaar van de collecties.

In de vierjaarlijkse cultuurnota's doen zich accentverschillen voor. Die betreffen echter niet de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en individu, noch de visie op burgerschap. Heikel punt is veeleer de verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en culturele instellingen. Daarbij zijn twee strijdpunten te onderkennen: de in wisselende gedaante terugkerende pogingen van bewindspersonen om cultuur ten

maatschappelijke nutte in te zetten en de mate waarin instellingen op de kurk van subsidie mogen drijven. Dat laatste staat al sinds het bewind van minister Brinkman in de jaren tachtig op de agenda. Na hem kwam minister d'Ancona in *Investeren in cultuur* (wvc 1992) met het idee dat gesubsidieerde podiumkunst voor 15% in eigen inkomsten moest voorzien. Staatssecretaris Nuis zette in *Pantser of ruggengraat* (ocw 1996), met behoud van de nieuwe zakelijkheid, sterk in op educatie. Staatssecretaris Van der Ploeg drong in *Cultuur als confrontatie* (ocw 2000) aan op meer cultureel ondernemerschap, overigens minder als doel op zich dan als middel om het culturele veld gevoeliger te maken voor de wensen van 'nieuw' publiek (jongeren en allochtonen), een instrumentele inzet van marktwerking die inmiddels ook in het veld weerklank vindt (Commissie Cultuurprofiel 2008). Staatssecretaris Van der Laan legde in *Meer dan de som* (ocw 2004) een accent op de economische betekenis van cultuur, minister Plasterk in *Kunst van leven stond* (ocw 2007) op de sociale betekenis ervan. Educatie, cultureel ondernemerschap en economische spin-off zijn tot op heden thema's van cultuurbeleid gebleven.

Het kabinet-Rutte I zette het verantwoordelijkheidsvraagstuk wel voluit op de agenda, getuige het citaat uit het regeerakkoord boven deze paragraaf. Met de inzet op meer ruimte aan de samenleving en het particulier initiatief en op minder overheidsbemoeyenis sloot het cultuurbeleid van dat kabinet nauw aan bij het thema van dit rapport. Die bezuinigingen werden niet gelijkelijk over de culturele sector verdeeld: bibliotheken, erfgoed en educatie werden ontzien. Daardoor troffen die bezuinigingen vooral de kunsten (volgens onderzoek uit 2010 was dit in lijn met de wens van de bevolking om vooral flink op kunsten te bezuinigen, geciteerd in Van Hilvoorde et al. 2012: 29). Met die prioriteitstelling toonde de overheid zich, in weerwil van Thorbecke's adagium, op hoofdlijnen dus wel degelijk een oordelaar over cultuur (zoals overigens in de voorbije decennia bij het stilzwijgend benoemen van wel en niet subsidiabele kunstvormen en -genres voortdurend het geval was geweest). Deze dubbele koerswijziging – de forse bezuinigingen en de keus die vooral bij de kunsten te leggen – bracht in de Tweede Kamer echter geen fundamenteel cultuurpolitiek debat op gang, noch vanuit de kunstensector een diepgravende cultuurpolitieke contra-analyse tot stand.

Het kabinet-Rutte I wilde blijkens het regeerakkoord 'ruimte geven aan de samenleving en het particulier initiatief en de overheidsbemoeyenis beperken' (zie ook de nota *Meer dan kwaliteit* van staatssecretaris Zijlstra, ocw 2011). Dit sluit nauw aan bij de vvd-standpunten ten tijde van de Kamerverkiezingen in 2010 (waarover meer in § 11.4).

Het beperken van overheidssteun werd met meer verve vormgegeven dan het bevorderen van het particulier initiatief. 'Het kabinet komt met een voorstel voor een "Geefwet"' steekt althans wat mager af tegen 'Er wordt bezuinigd op de middelen voor kunst en cultuur' en 'Culturele instellingen en kunstenaars worden meer ondernemend en gaan een groter deel van hun inkomsten zelf verwerven'. Ook in de praktische uitwerking staat de geefwet in geen verhouding tot de bezuinigingen. In de eerder genoemde driehoek overheid-markt-individu is cultuur eerder aan de markt dan aan particulieren overgedragen. Gedurende de decennia dat de haat-liefdeverhouding tussen een verzelfstandigende cultuursector en een subsidiërende overheid steeds inniger werd, was het particulier initiatief steeds verder op de achtergrond geraakt. Het ligt weinig voor de hand dat dit initiatief op korte termijn weer tot volle wasdom zal komen. Bovendien was geldgebrek

bij burgers zelfs in de hoogtijdagen van het particulier cultureel initiatief al de reden dat de (lokale) overheid moest bijspringen. Het huidige gebruik van het begrip particulier initiatief lijkt in de praktijk meer naar het principe van economische marktwerking (cultureel ondernemerschap) dan naar een visie op burgerschap te verwijzen.

11.4 Actuele partijpolitieke standpunten over cultuur en burgerschap

Doch ook in de moeilijkste tijden [...] heeft men het ideaal na te streven, de menscheid op een hooger plan van beschaving te brengen. Daartoe kan ook strekken intensiever bemoeienis van de overheid met de kunst.

(Boekman 1975 [1939]: 213).

Schuilen er burgerschapsidealën, vroeger vaak expliciet deel en doel van cultuurpolitiek, achter actuele partijpolitieke standpunten over cultuurbeleid? Hier volgen, in alfabetische volgorde, de standpunten van de zeven partijen die bij de verkiezingen in 2010 de meeste stemmen vergaarden (de verkiezingsuitslag van 12 september 2012 was tijdens het schrijven van dit hoofdstuk nog niet bekend) op basis van de verkiezingsprogramma's van 2010 en 2012.

In het CDA-verkiezingsprogramma *Slagvaardig en samen* uit 2010 was te lezen: 'Het CDA staat voor een overheid die de condities creëert voor een bloeiende kunst en cultuur, die kwaliteit verhoogt en zorgt voor spreiding en toegankelijkheid'. Er volgde een oproep om meer aandacht voor erfgoed, educatie en amateurkunst, een opsomming waarin kunst opvallend ontbrak. Voorts waren er warme woorden over de sociale en economische functies van cultuur, conform het regeerakkoord van het laatste kabinet-Balkenende daarover. Anno 2012 rept het CDA in het verkiezingsprogramma *Iedereen* niet langer van maatschappelijke functies van cultuur. Wel wil het CDA 'dat cultuurinstellingen goed geworteld zijn in de samenleving, breder publiek aantrekken, nieuwe groepen aanspreken en meer eigen inkomsten genereren', dat 'mensen al op jonge leeftijd via educatie en participatie met cultuur in aanraking komen' en dat er 'naast topkwaliteit erkenning is voor amateurkunst en volkscultuur'. Er is opnieuw meer aandacht voor erfgoed dan voor kunst. Er werden en worden geen cultuurpolitieke doelstellingen over burgerschap geformuleerd.

D66 schenkt in de twee verkiezingsprogramma's royaal aandacht aan cultuur. 'Het belang van kunst en cultuur wordt niet altijd voldoende onderkend', 'Cultuur heeft een wezenlijke invloed op het karakter en de kwaliteit van onze samenleving' en 'D66 hecht veel waarde aan kunst en cultuur. Voor de ontwikkeling van het individu, voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat en voor de (culturele) rijkdom van de samenleving als geheel', aldus een greep uit *We willen het anders* uit 2010. Twee jaar later noemt D66 cultuur in *En nu vooruit* 'essentieel voor een open en verbonden samenleving'. D66 wil 'dat de overheid de creatieve vermogens, de vindingrijkheid en de innovatieve kracht van mensen actief en ruimhartig ondersteunt en stimuleert' en neemt afstand van de bezuinigingen: 'De afgelopen jaren is hard bezuinigd op de culturele sector. D66 wil gericht

de daarmee aangebrachte schade herstellen. Tegelijkertijd omarmen wij de energie die als reactie is vrijgekomen en stimuleren wij de culturele sector meer op eigen benen te staan'. Niettegenstaande overwegingen als 'Kunst spiegelt, inspireert. De kunstenaar houdt ons voor wat wij zijn, waar wij vandaan komen en wat vóór ons ligt. Het beleven van kunst biedt vermaak, verstrooiing maar ook verdieping, hernieuwd (veranderd) inzicht' uit 2010, verwijst D66 niet naar een achterliggend burgerschapsideaal.

In het verkiezingsprogramma *Klaar voor de toekomst* stelde GroenLinks in 2010 kort maar krachtig dat 'een bruisende kunstensector' onmisbaar is voor 'Een vrijzinnige samenleving [...] waarin mensen elkaars opvattingen en levensstijlen kunnen uitwisselen en onderzoeken'. Die formulering deed een burgerschapsideaal vermoeden, al werd dat niet expliciet genoemd. Wel werd extra financiële ondersteuning voor kunst- en cultuureducatie, jeugdtheater en amateurkunst bepleit. In 2012 wijdt GroenLinks in *Groene kansen voor Nederland* weinig woorden aan cultuur. Men zet in op educatie en creativiteit, getuige 'Er komt extra ondersteuning voor kunst- en cultuureducatie, jeugdtheater en de ontwikkeling van nieuw cultureel talent' respectievelijk 'De overheid stimuleert de ontwikkeling van de creatieve industrie, onder meer door middel van garantstellingen bij investeringen'.

Zowel in *Iedereen telt mee, de kracht van Nederland* uit 2010 als in *Nederland sterker & socialer* uit 2012 noemt de PvdA kunst en cultuur, conform de sociaaldemocratische traditie, 'mogelijkheden tot leren en begrijpen, tot verheffen en ontplooien'. In 2010 heette cultuur onmisbaar voor emancipatie. Daarnaast is er aandacht voor de economische betekenis van cultuur. Anno 2012 vindt de PvdA 'een actieve overheidsbeleid op het gebied van kunst en cultuur van cruciaal belang'. Van culturele instellingen verwacht men dat ze aansluiting zoeken bij het publiek en in principe zelf hun geld verdienen. Men blijft in het 'cultuurbeleid streven naar brede toegankelijkheid'. Er is een pleidooi voor het ontwikkelen van een overheidsvisie op cultuureducatie en voor meer aandacht voor cultuureducatie bij gesubsidieerde culturele instellingen, want 'Onderwijs in kunst en cultuur heeft een enorme betekenis voor de persoonlijke ontwikkeling van het kind'. En: 'Cultuureducatie heeft bovendien grote maatschappelijke betekenis: door de overdracht van ons culturele erfgoed weten we waar we vandaan komen'. Ondanks de referentie aan verheffen en ontplooien is niet uitgewerkt welk burgerschapsideaal het cultuurbeleid dient. Uit sociaaldemocratische hoek, lang de politieke stroming met de meeste cultuurpolitieke ambities, klinkt geen heldere cultuurpolitieke boodschap, eerder zelfs twijfel over de legitimering van overheidsbemoediging met cultuur (Claassen 2010).

De paragraaf over cultuur in het PvdV-verkiezingsprogramma *De agenda van hoop en optimisme* uit 2010 had het meest van alle programma's een bredere cultuurpolitieke lading, met verwijzingen naar het gevaar van culturrelativisme en naar verworvenheden als de scheiding van kerk en staat en met oproepen als 'we moeten nu echt afscheid nemen van de cultuur van de sixties' en 'onze heroïsche vaderlandse geschiedenis mag meer in het zonnetje worden geplaatst'. Ook in *Hún Brussel, óns Nederland* van 2012 heeft cultuur een prominente plaats: zij wordt in verband gebracht met internationale verhoudingen,

economie, immigratie en onderwijs (met als belangrijke taak onze cultuur aan een volgende generatie door te geven). Over cultuurbeleid in engere zin was en is men echter kort: 'We houden de subsidies voor musea, bibliotheken en ons erfgoed in ere, maar kunstsubsidies schaffen we af' (2010) en 'Kunstsubsidies, daar stoppen we mee' (2012). Dat laatste benadrukte Pvdv-kamerlid Bosma al in *Maak van kunstenaars geen subsidieslurpers* (2009).

In het verkiezingsprogramma *Een beter Nederland voor minder geld* schreef de SP in 2010: 'De overheid erkent haar verantwoordelijkheid om dit [brede] culturele leven levendig te houden en waar nodig te ondersteunen'. Voorts benadrukte de SP gelijke kansen op creativiteit en ontplooiing: 'Een creatieve samenleving daagt iedereen uit zichzelf te blijven ontwikkelen'. In 2012 wil de SP in *Nieuw vertrouwen* voorkomen dat kunst, cultuur en creativiteit in tijden van crisis als franje worden gezien en als eerste sneuvelen: 'Dat moeten we verhinderen. Miljoenen mensen vinden in allerlei vormen van kunst en cultuur ontspanning, inspiratie en hoop'. Men vindt dat musea minstens een dag per week gratis toegankelijk horen te zijn, dat de creatieve sector een plaats in het innovatiebeleid verdient, dat bibliotheken als kenniscentra en ontmoetingsplaatsen blijvende steun van de overheid verdienen en dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor het culturele leven in muziekscholen en fanfares, zangkoren en toneelclubs, poppodia, ateliers voor beeldende kunst en andere kleinschalige creatieve centra. Cultuureducatie in het onderwijs vindt men van groot belang, reden om de cultuurkaart te ondersteunen. Een verdergaande cultuurpolitieke redenering waartoe dit dient ontbreekt.

De VVD stelde in 2010 in het verkiezingsprogramma *Orde op zaken* dat cultuur in de handgreep zit van de overheid en wilde de directe relatie te herstellen tussen degenen die cultuur maken en die ervan genieten. 'De VVD wil meer ruimte geven aan de samenleving en minder aan de overheid. Cultuur moet terug naar de samenleving'. Culturele instellingen moesten meer eigen inkomen verwerven, waartoe een geefwet in het vooruitzicht werd gesteld. Het nationaal cultureel erfgoed verdiende wel bijzondere bescherming van de overheid. In 2012 zet de VVD in *Niet doorschuiven maar aanpakken* in op continuering van de door het kabinet-Rutte I ingezette koers: 'In het verleden waren kunstenaars te veel afhankelijk van subsidies. Dankzij de VVD is hier de afgelopen periode een eind aan gekomen. Dit was geen makkelijke, maar wel een noodzakelijke omslag'. 'Deze koers wordt doorgezet. Het aandeel eigen inkomsten (ten opzichte van subsidies) van kunstenaars moet in de volgende periode sneller omhoog'. Anderzijds is de VVD het stelligst van de hier genoemde partijen over het versterken van cultuureducatie in het onderwijs: 'De VVD ziet een rol voor de overheid weggelegd bij de overdracht van kennis uit het verleden', 'In het reguliere onderwijs komt weer aandacht voor cultuuroverdracht als onderdeel van de zogenoemde kerndoelen'. Hoewel achter zo'n beleidsdoel een dieperliggende cultuurpolitieke redenering over burgerschap lijkt te schuilen, blijft die achterwege.

Een analyse op de passages over cultuur kan onbedoeld de indruk wekken dat er in de verkiezingsprogramma's een prominente plaats voor cultuur is ingeruimd. Dat was en

is in de regel (waarop D66 de grootste uitzondering is) evenwel niet het geval (hoewel er wel meer aandacht voor is dan het aandeel van de overheidsuitgaven dat er mee is gemoeid zou doen vermoeden). Wat er wel uit spreekt is dat de vvd in 2012 de ingezette lijn wil doorzetten. De pvv wil nog verder gaan. D66 en sp nemen daar het duidelijkst afstand van. GroenLinks benadrukt educatie en creativiteit. PvdA en cda herhalen, elk in eigen bewoordingen, de algemene doelstellingen van de Wet op het specifiek cultuurbeleid: het bevorderen van aanbod en van belangstelling daarvoor.

Met het oog op het thema van dit rapport is van belang dat uit geen van deze partijprogramma's een achterliggend (cultureel) burgerschapsideaal spreekt. Cultuur geldt voor deze zeven partijen, behoudens de pvv, als doel op zich, als intrinsieke waarde, soms aangevuld met een enkele instrumentele waarde, maar zonder een cultuurpolitieke doelstelling over burgerschap. De PvdA refereert met verheffen en ontplooiën weliswaar aan ouder sociaaldemocratisch gedachtegoed, maar werkt dat niet verder uit. Bij de vvd is het afzien van verdergaande cultuurpolitieke doelen een expliciete keus: deze liberalen zien de relatie tussen cultuur en burger immers vooral als een individuele zaak, met voor de overheid primair een rol bij het aanbieden van educatie en het in stand helpen houden van het erfgoed, opdat het individu beredeneerd kan kiezen en wat te kiezen heeft.

Die 'liberale kijk op cultuur' is onlangs beargumenteerd in een rapport van de Teldersstichting waarin ook de rol van cultuureducatie aan de orde kwam. Men stelde dat het onderwijs kinderen op weg hoort te helpen om later zelfstandig en zelfbewust door het leven te gaan en dat dit proces van zelfbewustwording confrontatie vereist met hetgeen 'anders' is om een waarlijk autonoom leven te kunnen leiden. Men constateert met kennelijke spijt dat het kunstonderwijs 'er voor spek en bonen bij zit en te veel dienstbaar is aan andere onderwijsdoelen. In plaats daarvan zou de inhoudelijk-esthetische kant van cultuur binnen het schoolregime meer gewicht moeten krijgen. Cultuuronderwijs geldt er als speerpunt: 'Alleen als kinderen in aanraking zijn gebracht met een veelzijdig cultureel aanbod mag worden verwacht dat zij als volwassenen weloverwogen keuzes kunnen maken', wat leidt tot de aanbeveling 'Herstel de vakinhoudelijke doelstelling van cultuuronderwijs' (Van Hilvoorde et al. 2012: 106, 113). In het vvd-programma van 2012 is met de roep om aandacht voor cultuuroverdracht als kerndoel een standpunt in deze richting opgenomen, een standpunt dat sterk lijkt op een gezamenlijk advies over cultuureducatie van de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur: 'Cultuureducatie moet terug naar het hart van het onderwijs' (2012: 4). Overigens zette Zijlstra in zijn cultuurnota al op dit punt in: 'Het kabinet kiest voor een nieuwe aanpak om een stevig fundament voor cultuureducatie te bieden' (ocw 2011: 8).

Enige jaren geleden lanceerde de Raad voor Cultuur (2007) het begrip cultureel burgerschap. De raad zag daarin een vorm van democratische empowerment, waarvoor de overheid de randvoorwaarden diende te scheppen: 'Democratisch en cultureel burgerschap staat of valt immers met goed geïnformeerde burgers en in het verlengde daarvan met instellingen die onbelemmerd en bemiddelend toegang bieden tot bronnen van cultuur en informatie. [...] Burgers hebben een zekere culturele bagage nodig om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen. [...] Volwaardig burgerschap

vergt kennis van en inzicht in de eigen geschiedenis'. (2007: 26, 57 en 65) Toenmalig minister Plasterk ging enkele maanden later in zijn cultuurnota echter al grotendeels aan dit begrip voorbij (OCW 2007). Het Fonds voor Cultuurparticipatie (2009) noemde versterking van cultureel burgerschap als opdracht, maar verengde dat tot het kunnen ontwikkelen van een culturele loopbaan als doel op zich. Aldus van elke potentiële cultuurpolitieke lading ontdaan, verdween cultureel burgerschap weer van de agenda. Rutte en Zijlstra verwezen er in regeerakkoord respectievelijk cultuurnota niet naar, de partijprogramma's uit 2010 en 2012 evenmin.

Volgens artikel 22, lid 3, van de Grondwet scheidt de overheid 'voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding'. Politieke partijen hanteren op dit vlak bewust (VVD) of stilzwijgend (de overige zes genoemde partijen) consumentensoevereiniteit als burgerschapsideaal. Men acht de (cultuur)consument in staat de eigen culturele keuzes te maken en houdt zich, cultuureducatie daargelaten, verre van het (emancipatie)dilemma dat die culturele ontplooiing op gespannen voet kan staan met de culturele preferenties die men al heeft (Blokland 1991). Een verzuchting als ware het beter over de rechtvaardigheid van de inkomensverdeling te zwijgen wanneer 'het optrekken van de lage inkomens alleen maar leidt tot baldadigheid en erger' (Pen en Tinbergen 1977) ademt een geest van paternalisme die nu niemand voor zijn rekening wil nemen.

11.5 Burgers en hun verantwoordelijkheid voor cultuur

[Er] kwamen op verschillende plaatsen door toedoen van particulieren bekende concertpodia tot stand. [...] Even opvallend was de betrokkenheid van 'kunstlievende burgers' bij de totstandkoming van nieuwe musea.

(Pots, 2010: 110/111, 169)

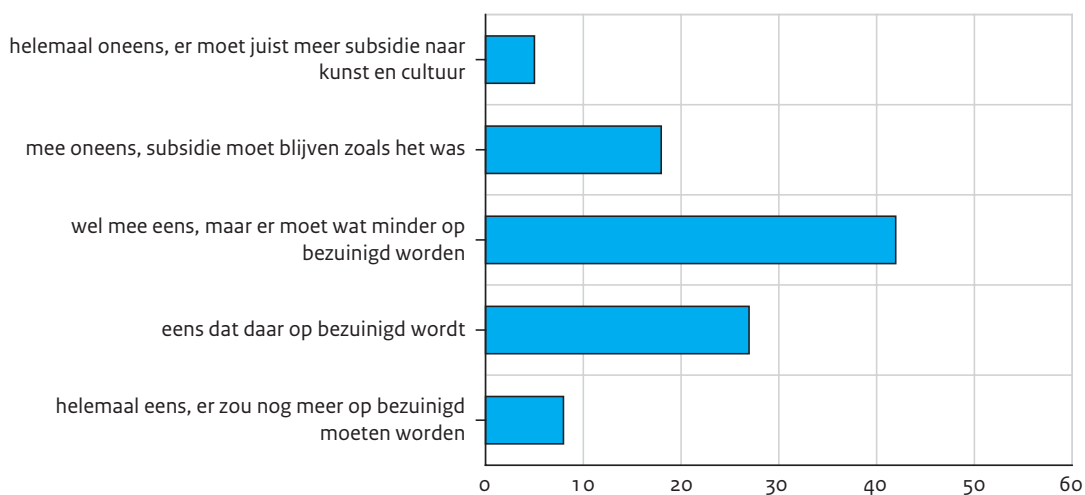
Menige culturele instelling is door burgerinitiatief tot stand gekomen, waarna eerst stadsbesturen en later het rijk bij sprongen (Bank 1999; Hitters 1996; Pots 2010). Nadat de overheid gaandeweg steeds meer verantwoordelijkheid voor cultuur op zich had genomen, werd onlangs de omgekeerde beweging ingezet. Het kabinet-Rutte I wilde de verantwoordelijkheid voor cultuur weer aan de samenleving teruggeven en er op bezuinigen. Om de reactie van de bevolking daarop te peilen, is in de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid (EEV) in het voorjaar van 2012 de volgende vraag gesteld: 'De regering wil de overheidsbemoediging met kunst en cultuur (musea, theaters, muziekscholen, bibliotheken, poppodia, amateurkunst) beperken en er daarom op bezuinigen. Wat vindt u hiervan?'

Driekwart van de bevolking is akkoord met bezuinigen op cultuur, al heeft ruim de helft van die voorstanders (42% van de bevolking) wel moeite met de hoogte ervan. Ruim een kwart van de bevolking (27%) stemt zonder meer in met de bezuinigen, terwijl nog eens 8% vindt dat er eigenlijk nog veel meer op cultuur gekort zou moeten worden. Daar staat tegenover dat 18% van mening is dat de subsidies moeten blijven wat ze zijn en dat 5% vindt dat er juist meer overheidsgeld naar kunst en cultuur dient te

gaan (figuur 11.1). Dit komt op hoofdlijnen overeen met eerder onderzoek waaruit bleek dat slechts een derde van de bevolking hoopte dat een volgend kabinet de bezuinigingen op cultuur zal terugdraaien (geciteerd in Van Hilvoorde et al. 2012: 56) en waarin het ‘stimuleren van kunst en cultuur’ te midden van zestien andere beleidsterreinen stevast behoort tot de terreinen waaraan men liever minder overheidsgeld uitgegeven ziet (De Ridder et al. 2010: 11-20). Zie hoofdstuk 14 voor een vergelijkend overzicht van de mate waarin de bevolking overheidssteun aan een breed scala aan beleidsterreinen wenselijk vindt. Cultuur gooit daarbij naar verhouding allerminst hoge ogen.

Figuur 11.1

Beoordeling van bezuinigingen op cultuur, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SCP (EEV '12)

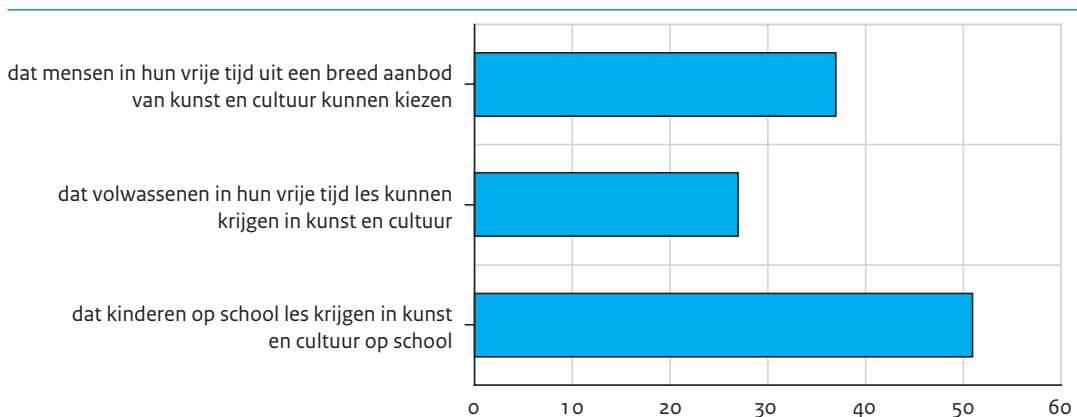
Instemming met bezuinigingen op cultuur hoeft overigens niet een-op-een te duiden op een gebrek aan waardering voor cultuur. Het kan ook, zelfs onder cultuurliefhebbers, stoelen op de politieke overtuiging dat het beter ware dat de overheid zich maar beperkt verantwoordelijk houdt voor de inrichting van de samenleving. Van degenen die een grote overheidsverantwoordelijkheid voorstaan is 30% tegen de bezuinigingen op cultuur, vergeleken met 18% van de voorstanders van een kleine overheid. Van hen die de overheid ruime verantwoordelijkheden toekennen steunt 70% de bezuinigingen op cultuur. Ook los van opvattingen over de gewenste grootte van de overheidsbemoediging met het maatschappelijk verkeer is slechts een minderheid van de bevolking tegen bezuinigingen op cultuur gekant.

Los van de bezuinigingsdiscussie is geprobeerd te achterhalen voor welk type cultureel aanbod men de overheid verantwoordelijk acht. Mensen konden van drie aspecten van het culturele leven op een schaal van 1 tot 100 aangeven of zij dat niet of wel een overheidsverantwoordelijkheid vinden (figuur 11.2). Een breed aanbod van kunst en cultuur vindt men overwegend geen verantwoordelijkheid van de overheid, les in kunst en

cultuur voor volwassenen in hun vrije tijd nog minder. Dat kinderen op school les krijgen in kunst en cultuur krijgt naar verhouding de meeste steun, maar neemt op de schaal van 1 tot 100 nog altijd slechts een middenpositie in en ziet men door de bank genomen dus niet duidelijk als een overheidsverantwoordelijkheid. Dat kan deels zijn omdat men die les weliswaar van belang vindt, maar meer een verantwoordelijkheid van scholen dan van de overheid. In ander onderzoek naar het belang van subsidie voor tien aspecten van kunst en cultuur scoorde les aan kinderen het hoogst. Wel leek daar de mate van steun wat groter: twee derde van de bevolking zei subsidie hiervoor belangrijk te vinden, waarvan 16% heel belangrijk (Tepaske et al. 2010: 71).

Figuur 11.2

Meningen over verdeling verantwoordelijkheid tussen individu en overheid voor drie typen cultureel aanbod, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (score op een schaal van 1 tot 100)^a



^a De schaal loopt van 1 = individuele verantwoordelijkheid tot 100 = overheidsverantwoordelijkheid.

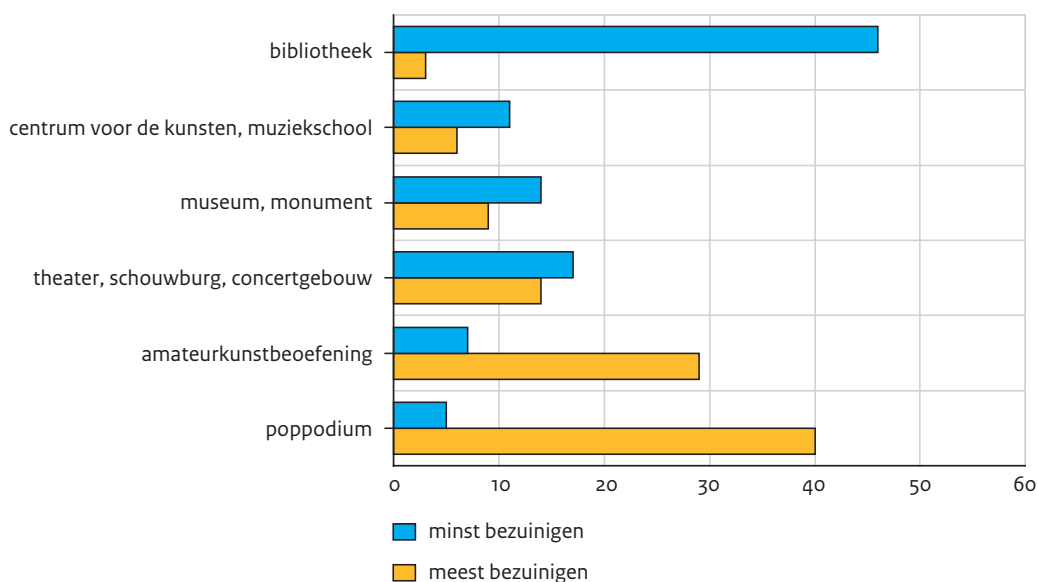
Bron: SCP (EEV'12)

De bezuinigingen van de rijksoverheid op cultuur treffen vooral de kunsten, veel minder het erfgoed. Waar bezuinigingen van gemeenten exact neerdalen moet nog blijken, maar duidelijk is dat lokale voorzieningen als bibliotheken en centra voor de kunsten of muziekscholen daarbij niet altijd buiten schot blijven. Overigens weten burgers waarschijnlijk niet precies welke overheidslaag welk type voorziening subsidieert, noch hoe groot de diverse subsidiestromen zijn. Dat is geen verwijt aan hun adres, en evenmin een bezwaar hen toch te vragen op welk van zes typen voorzieningen ze zelf het meest respectievelijk het minst zouden bezuinigen. Dat levert weliswaar meer een peiling op van waar hun sentiment ligt dan een oordeel over feitelijke subsidiestromen, maar vanuit de burger gezien is dat eerste ook belangrijker dan het tweede.

Waar ligt dan dat sentiment over de richting van cultuursubsidies? In twee opzichten is het antwoord helder: wel bij bibliotheken en niet bij poppodia (figuur 11.3). Bibliotheken noemde men het minst als iets waarop men flink zou bezuinigen en het meest als iets waarop men het minst zou bezuinigen. Bij poppodia ligt dat precies andersom.

Figuur 11.3

Voorzieningen waarop men het minst dan wel het meest zou bezuinigen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SCP (EEV'12)

Amateurkunstbeoefening zou na poppodia het tweede doelwit van bezuinigingen zijn. Mogelijk was deze categorie wat diffuus, want enigszins in strijd daarmee zou men centra voor de kunsten of muziekscholen, waar veel amateurkunstbeoefenaars hun vaardigheden opdoen, bij bezuinigingen na bibliotheken het meest uit de wind houden. De interpretatie kan echter ook zijn dat men wel les in amateurkunst aan kinderen wil steunen, maar niet de (latere) amateurkunstbeoefening in bijvoorbeeld verenigingen. De 19e eeuwse tempels van de gecanoniseerde cultuur (musea, monumenten, theaters, schouwburgen en concertgebouwen) nemen een middenpositie in. Ze zijn noch favoriet om het meest op te snoeien, noch favoriet om bij bezuinigingen te ontzien.

De overheid wil minder verantwoordelijkheid voor het culturele veld nemen. Burgers stemmen daar op hoofdlijnen mee in. Het kabinet-Rutte I noemde dat 'teruggeven aan de samenleving', daarmee meer verantwoordelijkheid voor burgers implicerend. Gaat die handschoen ook worden opgepakt? Is men bereid voorstellingen en tentoonstellingen te bezoeken als de entreprijzen omhoog gaan? Is men bereid de culturele sector als vrijwilliger te ondersteunen? En is men bereid de culturele sector financieel te ondersteunen?

Hier is geen onderzoek gedaan naar prijselasticiteit van de vraag naar cultuur, maar is (ten tijde dat het hoge btw-tarief op kunsten nog actueel was) simpelweg gevraagd wat de gevolgen voor bezoek zouden zijn 'als voorstellingen, concerten en tentoonstellingen 20% duurder worden'. Uiteraard zijn alleen de antwoorden relevant van degenen die wel eens voorstellingen, concerten en tentoonstellingen bezoeken. Slechts een kleine vier

op de tien bezoekers (38%) zegt ondanks zo'n prijsstijging net zo vaak te zullen gaan als nu. Daarentegen zou ruim een derde (32%) wat minder gaan, een vijfde (19%) veel minder en een tiende (11%) helemaal niet meer. Uit eerder onderzoek is bekend dat voorstellingen een grotere prijselasticiteit kennen dan musea, dat wil zeggen dat een hogere prijs bij voorstellingen sterker tot minder vraag leidt dan bij musea (Goudriaan 2010; Goudriaan et al. 2008). Omdat de bezuinigingen vooral de kunsten treffen, bestaat de vrees dat mensen minder voorstellingen gaan bezoeken of uitwijken naar goedkopere voorstellingen. Volgens de Vereniging van Schouwburg en Concertgebouw Directies werden in de voorverkoop voor het seizoen 2011/'12 14% minder kaartjes verkocht dan een jaar eerder en daalde de omzet ook door vraagverschuiving naar de goedkopere voorstellingen (VSCD 2011).

Het 'terugnemen van cultuur door de samenleving' omvat, behalve kaartjes kopen, ook directe steun van de burgerij aan de culturele sector, zoals vrijwillige bijdragen in tijd en geld. Een deel van de bevolking (9%) zegt vrijwilligerswerk voor een culturele instelling of culturele vereniging te doen, nog eens 7% zegt dat in de afgelopen vijf jaar gedaan te hebben. Van degenen die nu geen cultureel vrijwilligerswerk doen, zegt 5% daartoe zeker bereid te zijn wanneer iemand het hen zou vragen (een derde zegt dat dan misschien te zullen doen, een derde waarschijnlijk niet en een kwart zeker niet). Vrijwilligerswerk voor cultuur bestaat vooral uit vrijwillige inzet voor amateurkunst, poppodia, pop-festivals en kleine musea (Van den Broek 2011). Het ontbrak helaas aan de mogelijkheid na te gaan welk deel van de sector men precies zou willen steunen met welk type inzet. De bereidheid om de culturele sector financieel te ondersteunen is gepeild door respondenten de denkbeeldige situatie voor te leggen dat ze, als beloning voor het invullen van de enquête, mochten kiezen aan welk goed doel het veldwerkbureau tien euro zou overmaken. Medisch onderzoek springt er dan in positieve zin uit; cultuur, met sport, in negatieve zin (figuur 11.4). Bij het toewijzen van een fictief tientje kiest slechts een zeer gering deel van de bevolking voor cultuur. Dit is goeddeels in overeenstemming met wat bekend is over het feitelijk geefgedrag en geeft zelfs eerder een geflatteerd dan een negatief beeld. Van alle giften aan goede doelen van de Nederlandse bevolking komt naar schatting slechts 1% aan cultuur ten goede (schatting van particuliere giften in Van den Broek 2011, gebaseerd op schattingen van Schuyt et al. 2009, zonder donaties van fondsen mee te tellen).

Bij gebrek aan vergelijkbare cijfers zijn deze uitkomsten niet te ijken met die over de bereidheid om zich voor andere sectoren in te zetten. Toch stemt het beeld van de bereidheid om de culturele sector te steunen somber. Men stelt zich niet teweer tegen bezuinigingen op cultuursubsidies; velen zeggen minder cultuur te gaan bezoeken naarmate de prijzen gaan stijgen en weinigen zijn bereid om meer tijd en geld vrij te maken om de culturele sector te steunen.

Figuur 11.4

Doel waaraan men een (fictieve) beloning van tien euro voor het invullen van deze enquête zou schenken, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SCP (EEV '12)

Het teruggeven van cultuur aan de samenleving door de overheid dreigt derhalve sneller te gaan dan het terugnemen van cultuur door de samenleving. In literatuur over steunverwerving onderscheidt men twee stappen: overtuigen en activeren (Klandermans en Seydel 1996). Overtuigen (consensusmobilisatie) verwijst naar het winnen van de harten van meer mensen. Voor de culturele sector betekent dit het verwerven van een grotere erkenning van het belang van cultuur alsook het doen postvatten van de gedachte dat cultuur mede van particuliere steun in tijd en geld afhankelijk is. Het draagvlak van cultuur onder de bevolking is niet bijzonder groot. Een op de drie Nederlanders vindt kunst een belangrijk onderdeel van het leven, een op de tien een heel belangrijk onderdeel (Tepaske et al. 2010; zie Van den Broek 2011 voor een overzicht van het draagvlak van cultuur). Bovendien was recent de beeldvorming over de culturele sector in politiek en publiciteit ('subsidieslurpers') niet bijzonder positief. Op het vlak van consensusmobilisatie is derhalve voor de sector veel te winnen. Activeren (actiemobilisatie) bestaat eruit degenen die het belang van cultuur erkennen ertoe te bewegen de culturele sector daadwerkelijk met tijd en geld bij te staan. Ook daar is, gezien voornoemde geringe bereidheid daartoe, nog veel te winnen. Daarmee staat de culturele sector voor de uitdaging om de aandelen op de markten van erkenning en actieve steun te vergroten. Overigens ligt daar op korte termijn niet het volledige antwoord op bezuinigingen. Berenschot schatte de totale bezuinigingen van rijk, provincies en gemeenten op 500 miljoen Euro (Vinkenburg 2012).

11.6 Cultuur tussen collectieve verantwoordelijkheid en consumenten-soevereiniteit

Het maatschappelijk belang van kunst en cultuur zal steeds opnieuw moeten worden bepaald en herbevestigd. [...] Een cultuurpolitiek perspectief zou moeten beginnen, niet bij de huidige knelpunten in de cultuursector of de cultuurfinanciering, maar bij de gewenste maatschappelijke betekenis van kunst en cultuur.

(Schwartz 2006: 27)

In de bemoeienis van de overheid met cultuur (kunst en erfgoed) zijn vier rollen te onderscheiden: zedenmeester, opvoeder, aanjager en beoordelaar (ZOAB). In de rol van *zedenmeester* toont de overheid zich sinds de emancipatie van het individu uiterst terughoudend. Dat geldt onverminderd ook voor de laatste decennia. Er zijn geen tekenen dat hierin verandering op handen is. Er dienen zich althans geen opvolgers aan van de dans- of bioscoopvraagstukken, met bijbehorende regeringscommissies en restrictieve maatregelen. In dit opzicht staat vrijwel niets de consumentensoevereiniteit in de vrije tijd in de weg.

Ook aan de rol van *opvoeder* via cultuur geeft de overheid tegenwoordig veel minder invulling dan eerder het geval was. Wel stond die bemoeienis tot voor kort mede in het teken van de sociale effecten van cultuur, met als hoogtepunt de hooggestemde verwachtingen van wat cultuur vermag in het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Balkenende. Ofschoon niet verwoord als binding aan de natie of als volksverheffing, klonk in formuleringen als 'draagt bij aan sociale samenhang' en 'essentieel bij het creëren van trots en gemeenschapsgevoel in onze samenleving' een geloof in de educatieve functie van cultuur door. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I was hiervoor geen aandacht meer. Wel bleef de sinds staatssecretaris Nuis opgeleefde aandacht voor cultuur-educatie op school op peil, al gaat achter deze opvoedende overheidsbemoeienis geen ander cultuurpolitiek motief schuil dan de gedachte dat het goed is dat jonge mensen kennis nemen van cultuur, opdat ze later met die kennis gewapend zelf kunnen kiezen cultuur al dan niet een plekje in hun vrijetijdsrepertoire te geven. Cultuureducatie staat daarmee in dienst van de consumentensoevereiniteit.

De al langer bestaande overheidsrol van *aanjager* van cultuur ligt sinds 1993 wettelijk vast, een verantwoordelijkheid waaraan het kabinet-Rutte I formeel niets veranderde. Materieel verminderde dat kabinet wel de financiële steun. Daar komen nog bezuinigingen van provinciale en gemeentelijke overheden bij. Financieel gezien werd de rol van de overheid als aanjager dus kleiner. Op de inzet om kunst en cultuur terug te geven aan de samenleving is, behoudens de geefwet en een aangekondigde geefcampagne, geen flankerend beleid ontwikkeld. Toch resteert nog een ondersteunende rol van de overheid teneinde de kwaliteit van het aanbod te bevorderen in aanvulling op wat al in de markt tot stand komt. Ook dit is te zien als dienstbaar aan de consumentensoevereiniteit: men draagt er toe bij dat er ook daadwerkelijk wat te kiezen valt, zonder zich in de gemaakte keuzes te mengen.

De rol van inhoudelijk *beoordelaar* over cultuur heeft de overheid bewust op afstand gehouden, althans, wat individuele subsidiebeslissingen betreft. De overheid zet de

hoofdpijnen uit en laat de concrete toedeling van subsidies aan raden en fondsen. Bij het uitzetten van die hoofdpijnen brachten opeenvolgende bewindspersonen wisselende accenten aan, in het culturele veld vaak als inmenging in hun autonomie beoordeeld. Dat leidde niet structureel tot meer directe bemoeienis van de rijksoverheid (de verzelfstandiging van rijksmusea van twintig jaar geleden betekent zelfs een grotere afstand van de overheid). Wel is een tendens zichtbaar om bij het zetten van die accenten op meer aspecten te letten dan alleen op het door het culturele veld gekoesterde kwaliteitsbeginsel.

Rode draad hierin is de al decennia groeiende aandrang van de overheid aan het adres van de gesubsidieerde culturele sector om meer aandacht te hebben voor educatie en om financieel meer op eigen benen te staan, het laatste door meer cultureel ondernemerschap en meer oog voor het publiek aan de dag te leggen. Dit kan de overheid doen doordat ze op hoofdpijnen de omvang, richting en criteria van subsidiestromen bepaalt. Onder het kabinet-Rutte I kwam deze sturingsmogelijkheid extra duidelijk tot uiting in de keus om bibliotheken, erfgoed en educatie te ontzien en vooral op de kunsten te bezuinigen. Het terugtreden van de overheid gebeurt niet met de kaasschaafmethode, maar selectief. Daarin schuilt een politiek oordeel over het belang van erfgoed respectievelijk van kunst. Op hoofdpijnen neem de overheid dus wel degelijk de rol van beoordelaar op zich. ‘De overheid liet daarbij in woord en geschrift het “primaat” aan de particulieren, maar in werkelijkheid bepaalde zij als beheerder van de openbare financiën de ontwikkelingen en liet zij het “primaat van de politiek” ondubbelzinnig intact,’ aldus Pots (2010: 280-281) over het cultuurbeleid rond 1960. Die typering heeft een halve eeuw later weinig aan geldigheid ingeboet. Op dit punt is indirect dus wel sprake van enige inbreuk op de dominantie van de consumentensoevereiniteit. Met de selectiviteit in de bezuinigingen beïnvloedt de (rijks)overheid het palet aan keuzes waaruit consumenten soeverein kunnen kiezen.

De koerswijziging van het kabinet-Rutte I behelsde ‘meer ruimte geven aan de samenleving en het particulier initiatief’ en ‘de overheidsbemoeienis beperken’ en heeft daarmee direct betrekking op het thema verantwoordelijkheidsverdeling. In de praktijk betreft die koerswijziging echter minder de verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en burger dan die tussen overheid en culturele sector. Van die sector zelf wordt meer ‘particulier initiatief’ verwacht, in de vorm van meer ‘cultureel ondernemerschap’. De overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid om individuen vrij te laten in hun culturele repertoire, maar hen via educatie en via een breed cultureel aanbod een zetje in de rug te geven zich cultureel te ontplooien. De beleidstheorie behelst dat een consument, alvorens soeverein te kunnen kiezen, eerst met cultuur in contact gebracht moet zijn en vervolgens ook iets te kiezen moet hebben. Daartoe neemt de overheid een gedeeltelijke systeemverantwoordelijkheid voor de inrichting van het culturele bestel: voor cultuureducatie en voor het bevorderen van kwaliteit en toegankelijkheid van een deel van het aanbod. Verder is cultuur een zaak van consumenten die vrijelijk uit het vrijetijdsaanbod kiezen. Of men de geboden culturele mogelijkheden benut is een zaak van consumentensoevereiniteit, geen collectieve verantwoordelijkheid. Evenzo neemt

de overheid met de geefwet een faciliterende rol op zich, maar is het aan individuen om al dan niet het culturele veld te ondersteunen.

Er waren tijden waarin de overheid duidelijke cultuurpolitieke doelstellingen nastreefde. Daarbij vergeleken is de overheid nu slechts procesbegeleider van cultuurbeleid zonder achterliggende doelstellingen. Dit is niet los te zien van het ontbreken van een ander *Bildungsideal* dan consumentensoevereiniteit. Daardoor is de overheid terughoudend en komt marktwerking voorop te staan, deels meer als onbedoelde politieke uitkomst dan als bewuste politieke keus. Het culturele veld, met name het kunstenveld, droeg daar (ongewild) zelf aan bij door, om uit de greep van instrumentele cultuurpolitieke doelstellingen te blijven, de eigen autonomie te benadrukken. Het veld wenste inhoudelijk een liberale benadering, maar ondervindt nu ook materieel een liberale benadering. Ten principale, zeker in economisch zwaar weer, en al helemaal zeker onder sceptisch gedogen, betekent dat minder overheidssteun.

De cultuurpolitieke vraag of consumentensoevereiniteit de hoogste vorm van culturele vrijheid en ontplooiing is – een vraag die men in het interbellum en kort na de Tweede Wereldoorlog in reactie op de massacultuur ontkennend beantwoordde – is van de politieke agenda verdwenen. Bij afwezigheid van verdergaande cultuurpolitieke doelen won functioneel het van subjectieve rationaliteit, verschoof de focus van productrealisatie naar procesmanagement en verdween de vraag welk publiek belang er met cultuur wordt gediend naar de achtergrond (Smithuijsen 2005; Hoefnagel 2009).

Het is overigens niet de verantwoordelijkheid van de overheid om het cultuurpolitieke debat over het publieke belang van cultuur nieuw leven in te blazen. Dat is aan particulieren c.q. aan de verbanden waarin zij zich organiseren, vooraleerst aan politieke partijen. Wellicht voelen andere politieke stromingen zich uitgedaagd door de ‘liberale kijk op cultuur en sport’ van de aan de vvd gelieerde Teldersstichting (Van Hilvoorde et al. 2012). Mocht dat niet zo zijn, dan zal de cultuurpolitieke wind bij gebrek aan concurrerende ‘grote verhalen’ uit liberale hoek blijven waaien.

Zonder ze expliciet te benoemen, zijn in dit hoofdstuk de vier in hoofdstuk 1 gestelde onderzoeksvragen aan de orde geweest en beantwoord. Wellicht ten overvloede volgen hier nog eens expliciet de antwoorden. De eigen verantwoordelijkheid voor cultuur is de laatste decennia toegenomen, hoewel veeleer in de hoedanigheid van eigen verantwoordelijkheid voor de culturele sector dan in de gedaante van meer individuele verantwoordelijkheid. Die ontwikkeling valt te verklaren uit de emancipatie van het individu c.q. het wegvallen van ‘grote verhalen’ over het goede leven in het algemeen en de plaats van cultuur daarin in het bijzonder. De publieke opinie staat vooralsnog positief tegenover minder subsidie aan cultuur, terwijl meer individuele steun voor cultuur op korte termijn niet te verwachten lijkt. De mate waarin een en ander – in tegenspraak met de doelstellingen uit de Wet op het specifiek cultuurbeleid – leidt tot verschraving van het culturele aanbod en, via prijsstijging, tot een geringer en selectiever bereik van cultuur over de bevolking, is nog ongewis.

Literatuur

- Bank, J. (1999). *Stads mecenaat en lokale overheid. Honderd jaar private en publieke kunstbevordering in Amsterdam 1899-1999*. Amsterdam: Boekmanstudies.
- Beckers, T. en H. van der Poel (1989). *Vrijetijd tussen vorming en vermaak. Een inleiding tot de studie van de vrijetijd*. Leiden / Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Bevers, T. (1993). *Georganiseerde cultuur. De rol van overheid en markt in de kunstwereld*. Bussum: Couthino.
- Blokland, H. (1991). *Vrijheid, autonomie, emancipatie. Een politiekfilosofische en cultuurpolitieke beschouwing*. Delft: Eburon.
- Boekman, E. (z.j. [1975], oorspronkelijk 1939). *Overheid en kunst in Nederland*. Utrecht: Bijleveld.
- Bosma, M. (2009). Maak van kunstenaars geen subsidieslurpers. In: *Boekman: Kunst en politiek*, jg. 21, nr. 81, p. 42-46.
- Bossenbroek, M. en J. Kompagnie (1998). *Het mysterie van de verdwenen bordelen. Prostitutie in Nederland in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Broek, A. van den (2011). Het draagvlak voor cultuur onder de bevolking. In: T. IJdens, M. van Hoorn, A. van den Broek en C. van Rensen (red.), *Jaarboek Actieve Cultuurparticipatie 2011. Participanten, projecten en beleid* (p. 44-64). Utrecht: Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Broek, A. van den en J. de Haan (2000). *Cultuur tussen competentie en competitie. Contouren van het cultuurbereik in 2010*. Amsterdam / Den Haag: Boekmanstudies / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Burg, J. van der en J. van den Heuvel (1991). *Film en overheidsbeleid. Van censuur naar zelfregulering*. Den Haag: Sdu.
- Claassen, R. (2010). Kunstsubsidie: een oefening in tegendenken. In: *Socialisme en Democratie*, jg. 67, nr. 12, p. 20-27.
- Commissie Cultuurprofijt (2008). *Meer draagvlak voor cultuur. Advies Commissie Cultuurprofijt*. Commissie Cultuurprofijt.
- Duyvendak, J. en M. Hurenkamp (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennip.
- Elchardus, M. (2002). Op in rook? In: M. Elchardus en I. Glorieux (red.), *De symbolische samenleving. Een exploratie van de nieuwe sociale en culturele ruimtes* (p. 7-30). Tiel: Lannoo.
- Fonds voor Cultuurparticipatie (2009). *Beleidsplan 2009/2012*. Den Haag: Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Hitters, E. (1996). *Patronen van patronage. Mecenaat, protectoraat en markt in de kunstwereld*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Hoefnagel, F. (2009). *Een nieuwe toekomst voor het cultuurbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gent, B. van (1995). *Lessen in schoonheid. Opstellen over de samenhang tussen kunst en educatie*. Amsterdam: Boom.
- Goudriaan, R. (2010). *Effecten van de btw-verhoging bij de vrije theaterproducenten*. Den Haag: Ape (Aperapport nr. 849).
- Goudriaan, R., N. de Groot, A. Notenboom, C. Schrijvershof en C. van Hout (2008). *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief voor cultuur en media*. Den Haag: Ape (Aperapport nr. 522).
- Hilvoorde, I. van, F. Ockers, C. Rommes, P. van Schie, C. Smithuijsen en M. van de Velde (2012). *Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport*. Den Haag: Teldersstichting.
- Hoeven, Q. van der (2012). *Van Anciaux tot Zijlstra*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jansen, G. (1978). *De eeuwige kroeg, hoofdstukken uit de geschiedenis van het openbaar lokaal*. Meppel: Boom.

- Jansen, G. (1987). *Een roes van vrijheid. Kermis in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Klandermans, P. en E. Seydel (1996). *Overtuigen en activeren. Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. Assen: Van Gorcum.
- Knulst, W. (1986). De voorgeschiedenis van de Nederlandse cultuurpolitiek. In: A. van der Staay en V. Veldheer (red), *Advies cultuurwetgeving. Cultuurbeleid in historisch, beleidsanalytisch en juridisch perspectief* (p. 25-103). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leur, W. van de (2008). *Jazz behind the dikes. Vijftachtig jaren schrijven over jazz in Nederland*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Nuchelmans, A. (2002). 'Dit geboek dient tot het laatste toe te worden bestreden'. *Popmuziek en overheid 1975-2002*. Amsterdam: Boekmanstudies.
- ocw (1996). *Pantser of ruggengraat. Cultuurnota 1997-2000*. Den Haag: Sdu.
- ocw (2000). *Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001-2004*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2004). *Meer dan de som. Cultuurnota 2005-2008*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2005). *Verskil maken. Herijking cultuurnotasystematiek*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2007). *Kunst van leven. Hoofdlijnen van cultuurbeleid*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2011). *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw / Boekmanstudies (2007). *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag / Amsterdam: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / Boekmanstudies.
- Onderwijsraad en Raad voor Cultuur (2012). *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Oosterbaan Martinius, W. (1990). *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Den Haag: Schwarz / Sdu.
- Pen, J. en J. Tinbergen (1977). *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*. Amsterdam: Elsevier.
- Raad voor Cultuur (2007). *Innoveren, participeren!* Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Peterson, R. en R. Kern (1996). Changing highbrow taste: From snob to omnivore. In: *American Sociological Review*, jg. 61, nr. 5, p. 900-907.
- Peterson, R. en A. Simkus (1992). How musical tastes mark occupational status groups. In: M. Lamont en M. Fournier (red.), *Cultivating differences. Symbolic boundaries and the making of inequality* (p. 152-186). Chicago / Londen: University of Chicago Press.
- Pots, R. (2010). *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland (vierde geactualiseerde druk)*. Amsterdam: Boom.
- Ridder, J. de, P. Dekker en E. Steenvoorden (2010). Opvattingen over de politiek en begrotingsvoorkeuren. In: J. de Ridder, P. Dekker en E. Steenvoorden, *Continue Onderzoek Burgerschapsperspectieven, kwartaalbericht 2010/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schuyt, Th., B. Gouwenberg en R. Bekkers (red.) (2009). *Geven in Nederland 2009. Giften, nalatenschappen, sponsoringen vrijwilligerswerk*. Amsterdam: Reed Business.
- Schwartz, M. (2006). Cultuurpolitiek gevangen in het kunstbeleid. In: *Socialisme en Democratie*, jg. 63, nr. 1/2, p. 23-27.

- Smithuijsen, C. (2005). Tijd voor radicale cultuurpolitiek? In: F. Becker en W. van Hennekeler (red.), *wbs Jaarboek 2005. Cultuurpolitiek* (p. 17-36). Amsterdam: Mets en Schilt / Wiardi Beckman Stichting.
- Tepaske, E., T. van Groenestein, F. Spangenberg en R. Schoemaker (2010). *Betekenis van kunst en cultuur in het dagelijks leven*. Amsterdam: Stichting Cultuur-Ondernemen.
- Veblen, T. (1979[1899]). *The theory of the leisure class*. New York: Penguin Books.
- Vinkenburg, B. (2012). *Het culturele landschap vanaf 2013*, geraadpleegd op 27 augustus via <http://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2012/08/Culturele-landschap-vanaf-2013-presentatie-Berenschot-Paradisodebat-2012.pdf>.
- vscd, Vereniging van Schouwburg en Concertgebouwdirecties (2011). *Btw-verhoging leidt tot minder kaartverkoop*. Amsterdam: Vereniging van Schouwburg en Concertgebouwdirecties.
- Vuijsje, H. en C. Wouters (1999). *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- wvc (1992). *Investeren in cultuur: nota cultuurbeleid 1993-1996*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

12 Verantwoordelijk voor de eigen buurt

Lotte Vermeij, Pepijn van Houwelingen en Joep de Hart

12.1 Burger en buurt vanuit overheidsperspectief

In de naoorlogse periode is de rol die bewoners kregen toebedeeld bij het verbeteren van de leefbaarheid van hun buurt aan duidelijke veranderingen onderhevig geweest (WRR 2005). Onder de noemer ‘stadsvernieuwing’ richtte het beleid zich aanvankelijk op het verbeteren van de fysieke leefomgeving, aan de sociale dimensie werd weinig aandacht besteed. Eind jaren tachtig veranderde dit. Met de opkomst van de sociale vernieuwing werd expliciet gepoogd ook de sociale cohesie en de betrokkenheid van bewoners bij hun leefomgeving te stimuleren (KEI 2011: 6). In Rotterdam betekende dit bijvoorbeeld dat bewoners zelf hun straat gingen schoonmaken, het zogenaamde ‘Opzoomeren’. In 2003 gaf 12% van de Rotterdammers te kennen aan opzoomeractiviteiten te hebben deelgenomen (Kullberg 2009: 228). Ook werd er een ‘Op-de-koffie-project’ geïnitieerd waarbij politici bij een groepje burgers op de koffie gingen (WRR 2005: 37). Op deze sociale vernieuwing volgde in de tweede helft van de jaren negentig het grotestedenbeleid (Donner 2011a: 2). Onderdeel van het grotestedenbeleid, sinds 2010 omgedoopt tot stedenbeleid, is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), een bedrag van iets meer dan vier miljard euro voor de periode 2000-2014 (KEI 2011: 11). Gemeenten konden hiermee onder meer buurtbudgetten financieren.¹ Het ISV is dus een goed voorbeeld van rijksbeleid waarmee gepoogd wordt de participatie van bewoners bij hun directe leefomgeving te vergroten. Het ISV stopt echter na 2014.² Naast het ISV lanceerde het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in 2003 de 56-wijkenaanpak die door minister Vogelaar werd getransformeerd tot een Actieplan krachtwijken voor 40 zogenaamde aandachtswijken. Ook dit beleid stimuleert de eigen verantwoordelijkheid, betrokkenheid en participatie van bewoners (VROM 2007: 9). De interesse van het rijk voor het vergroten van de participatie van bewoners geldt ook voor het platteland. Volgens de beleidsnota *Agenda voor een vitaal platteland* zijn ‘evenals vroeger [...] ook nu de mensen die wonen en werken op het platteland vooral zelf aan zet om hun omgeving tot een leefbare en beleefbare plek te maken’ (LNV 2004: 20). Er wordt, kortom, steeds meer verwacht van bewoners en dat is de laatste jaren niet veranderd. Steeds meer ligt de nadruk op wat in de onderzoeksliteratuur vaak maatschappelijke (sociale) of soms ook de ‘derde generatie’ burgerparticipatie wordt genoemd (Jonker 2008: 11-12). Burgers wordt niet slechts gevraagd naar hun mening achteraf (‘eerste generatie’: inspraak) of om mee te praten en mee te beslissen bij de vorming van het beleid (‘tweede generatie’: interactieve beleidsvorming), maar worden geacht ook zelf initiatieven te nemen en activiteiten te ontplooiën. In de woorden van Van de Wijdeven en Hendriks (2010: 16):

Het gaat in de doe-democratie niet zozeer om burgers die op een keuzeformulier of met handopsteken aangeven welke beleidsoptie (A of B) ze prefereren, het gaat veeleer om burgers die door

te doen laten zien waar ze staan. Als je een schone straat wilt, ga dan vegen; als je meer 'sociale cohesie' wilt, organiseer dan ontmoetingen; als je een verloederde speeltuin hebt, knap hem op.

Burgers moeten dus zelf in actie komen opdat 'zij de buurt weer als iets van henzelf ervaren' (VROM 2007: 9). De relatie tot de lokale overheid moet veranderen in een partnerschap waarin bewoners en gemeenten samen de collectieve goederen produceren die een buurt leefbaar maken (Nirov 2012). Het overdragen van verantwoordelijkheid voor de leefomgeving aan de burger was een speerpunt van de kabinetten-Balkenende. Zo wordt in de kabinetsvisie *Andere overheid* van het kabinet-Balkenende II de ideale burger gekenschetst als iemand die in staat is zelf zaken te initiëren en te organiseren (Van de Wijdeven en Hendriks 2010: 23). Ook het kabinet-Rutte I droeg dit beeld uit (BZK 2011: 14-15; Donner 2011a: 3; Donner 2011b), waarbij soms wordt verwezen naar het Britse ideaal van de *big society* (Blond 2010).³

Wat zijn de redenen voor deze oproep aan bewoners om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen leefomgeving? Uit de collegeprogramma's van gemeenten zijn vijf motieven te destilleren: verkleining van de kloof met de burgers; bevordering van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid; vergroting van de sociale cohesie; bezuinigingen; overheveling van taken van rijk naar gemeenten.

Gemeenten hebben momenteel met drie decentralisaties te maken: de jeugdzorg, de wet Werken naar vermogen en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De capaciteit van gemeenten komt daarmee onder druk te staan en dus kijken ze naar taken die burgers zelf kunnen oppakken. Dit is overigens ook de bedoeling van de wetgever, die bijvoorbeeld met de Wmo beoogt de participatie van burgers in het algemeen te bevorderen. Hoewel bezuinigingen niet vaak als de voornaamste reden worden opgevoerd, spreken veel collegeprogramma's wel de hoop uit dat meer eigen verantwoordelijkheid van burgers zal resulteren in minder gemeentelijke uitgaven (BZK 2012: 4).

Ook voor inwoners is het aantrekkelijk geworden zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de buurt. Zo bezitten meer Nederlanders tegenwoordig een woophuis waardoor ze belang hebben bij een goede leefomgeving. Er zijn meer vitale gepensioneerden die over veel vrije tijd beschikken om zich in te zetten voor hun buurt. Daar staan echter weer meer tweeverdieners tegenover die het juist drukker hebben gekregen. Daarnaast maken bijvoorbeeld de nieuwe media het tegenwoordig makkelijker voor inwoners om zich te verenigen en van zich te laten horen.

We behandelen in dit hoofdstuk vier onderzoeksvragen:

- 1 Hebben bewoners de laatste decennia meer verantwoordelijkheid genomen voor hun eigen leefomgeving?
- 2 Hoe valt deze ontwikkeling te verklaren?
- 3 Hoe staan inwoners tegenover het principe van meer eigen verantwoordelijkheid?
- 4 Wat zijn de gevolgen als bewoners meer zelf verantwoordelijk zijn voor hun buurt?

Deze vragen zijn met de beschikbare gegevens niet eenvoudig te beantwoorden.

Weliswaar zijn veel voorbeelden gepubliceerd van de inzet van bewoners voor hun leefomgeving, maar een complete inventarisatie ontbreekt. Bovendien heeft dit soort

onderzoek een natuurlijke neiging zich te richten op nieuwe en succesvolle projecten, zodat waarschijnlijk traditionele en minder succesvolle vormen van bewonersparticipatie ondervertegenwoordigd zijn.

We richten ons daarom vooral op uitwerkingen van nieuw beleid⁴. Hoe worden bewoners meer verantwoordelijk gemaakt voor hun leefomgeving en hoe krijgt dit streven gestalte in beleid? Welke taken krijgen burgers vanuit de overheid toegeschoven? Verondersteld wordt dat bewoners de wens van de overheid delen. Waar de overheid gedreven wordt door de ambitie efficiënter om te gaan met minder middelen, zou de burger gedreven worden door een groeiende behoefte om zelf te bepalen wat er in zijn leefomgeving gebeurt. Een breed scala aan ervaringen suggereert successen als inwoners zelf aan de slag kunnen gaan (Leyenaar 2009; Pans 2008; Tonkens en Verhoeven 2011; Van Ankeren 2009). Ook in de verslagen van proeftuinen, denktanks en symposia wordt doorgaans een beeld geschetst dat zich een brede beweging aan het voltrekken is van burgers met constructieve initiatieven (VNG/BZK 2010). Maar is dat ook zo? De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling waarschuwt voor te hoge verwachtingen bij de samenwerking van de lokale overheid met bewoners in de wijk (RMO 2009: 56). Ook De Boer en Van der Lans (2011: 18) hebben twijfels bij de effectiviteit van het participatiebeleid. Hoewel zij constateren dat de oriëntatie op de burger is doorgedrongen op 'alle niveaus van het beleid en de uitvoering daarvan', stellen zij tevens vast dat burgerparticipatie nog niet werkelijk van de grond is gekomen. Verantwoordelijk hiervoor is volgens hen de overheid, die geen echte zeggenschap aan burgers overdroeg (De Boer en Van der Lans 2011: 18). Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kwam onlangs tot de nuchtere constatering dat alleen kleine groepen burgers zich aangesproken voelen om meer verantwoordelijkheid op zich te nemen (WRR 2012).

12.2 Beleid

De bal bij de gemeente

Het rijk decentraliseert bevoegdheden naar gemeenten mede ter bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners. Gemeenten zouden dichterbij de burgers staan en daardoor beter met hen kunnen samenwerken. Die decentralisatie gebeurt in de eerste plaats door het overdragen van taken en middelen. Dit is het geval met bijvoorbeeld de Wmo, die sterk inzet op samenhang op buurtniveau, waardoor informele zorg en ondersteuning beter tot stand zou komen. In plaats van een beroep te doen op voorzieningen wordt van burgers verwacht dat ze in eerste instantie proberen ondersteuning te zoeken in hun eigen netwerk van familie, vrienden en buren. Gemeenten moeten dit rijksbeleid (gedeeltelijk) zelf invullen en uitvoeren.

Het rijk ondersteunt de relatie tussen gemeente en inwoners en heeft daarvoor bestuurlijke veranderingen doorgevoerd, zoals de tijdelijke referendumwet en het burgerjaarverslag.⁵ Deze jaarlijkse verplichting is een onderdeel van de wet Dualisering gemeentebestuur die onder meer als doel heeft de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te vergroten (Van Ankeren 2009: 14). De burgemeester van Bunnik verwoordt dit in het burgerjaarverslag 2002 van haar gemeente als volgt:

Ook de gemeenteraad heeft in het nieuwe duale stelsel uitdrukkelijk de opdracht om met 'de rug naar het gemeentehuis' te staan. Dat wil zeggen, meer werk te maken van hun volksvertegenwoordigende rol door veelvuldig contact met de inwoners.

In samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) startte het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) het 'Actieprogramma Lokaal Bestuur', om het lokaal bestuur te verbeteren. Een deelproject daarvan is 'In actie met burgers', dat burgerparticipatie in het lokaal bestuur moet bevorderen. Hiervoor zijn in 2009 in verschillende gemeenten 'lokale proeftuinen' opgetrokken waarin men met en van elkaar leerde over manieren van samenwerken met burgers. Daarnaast zijn twaalf experimenten met burgerparticipatie ondersteund. Ook verzorgt het ministerie van BZK bijeenkomsten en publicaties over burgerparticipatie (De Graaf et al. 2010; Albeda 2010; Blom et al. 2011; Engbersen et al. 2010; Hofman 2011). Al met al werkt sinds de jaren negentig vrijwel elke Nederlandse gemeente met de 'tweede generatie' burgerparticipatie en sinds een jaar of tien steeds meer met de 'derde generatie' (BZK 2012: 4). De Nederlandse gemeenten zoeken naar manieren om samen te werken met burgers. Meer dan de helft van de nieuwe collegeprogramma's van 2010 noemt expliciet burgerparticipatie (BZK 2012: 4). De samenwerking krijgt vaak gestalte via bewonersraden, buurtbudgetten en 'derde generatie' burgerinitiatieven.

Bewonersraden

Zowel gemeenten als actieve bewoners zien bewonersraden als intermediair tussen bewoners en de gemeente. Voor gemeenten zijn ze een duidelijke gesprekspartner waarmee efficiënt zaken valt te doen (Luijten en Kooger 2004). Bewoners van hun kant hebben een herkenbaar orgaan waarmee zij vorm kunnen geven aan hun gezamenlijke wensen, klachten en ideeën. Kamoschinski et al. (2011: 49) voerden een onderzoek uit onder leden van dorpsraden in Brabantse dorpen. De geïnterviewde leden van de dorpsraden zien de dorpsraad:

[...] als de vertegenwoordiging van de dorpsbevolking die de wensen van de bevolking overbrengt aan andere betrokkenen. In die zin speelt de dorpsraad een belangrijke rol bij de instandhouding en verbetering van de leefbaarheid en de versterking van de sociale cohesie. Daarbij is de gemeente een onmisbare partner.

Bewonersraden hebben verschillende functies. Zij organiseren activiteiten, zoals een buurtfeest, een sinterklaasintocht of koffieochtenden. Ze zijn vaak actief als belangenbehartiger van de bewoners inzake de verkeerssituatie, woningbouw en de kwaliteit van de openbare ruimte (Blijdorp 2008). Volgens een recent maar helaas niet representatief onderzoek kennen naar schatting 44% van alle gemeenten een dorps- of wijkraad (Peeters 2012: 16). Deze kunnen ook te boek staan als 'plaatselijk belang', 'dorpsraad' of 'dorpsbelang', 'wijkraad' of 'wijkvereniging', 'lokaal belang' of 'belangengroep' en 'leefbaarheidswerkgroep' (Luijten en Kooger 2004: 15).

Bewonersraden zijn geen nieuw fenomeen. Een klein deel stamt zelfs al van voor de Tweede Wereldoorlog, maar het gros ontstond later (Blijdorp 2008). De afgelopen jaren kwamen er nieuwe bij, vaak op uitnodiging van de gemeente. De raden worden ingezet

om de kloof te overbruggen die kan ontstaan tussen burger en bestuur, bijvoorbeeld wanneer gemeenten groter worden (Luijten en Kooger 2004: 9). Zo richtten de dorpen Udenhout en Berkel-Enschot een dorpsraad op toen zij in 1997 opgingen in de gemeente Tilburg.⁶ Ook in de gemeenten Schouwen-Duiveland en Harenkarspel werden dorpsraden opgericht na een herindeling.⁷ Ook de wens het verantwoordelijkheidsgevoel van bewoners te versterken is een reden voor gemeenten om in dorpsraden te investeren (Rekenkamercommissie Terneuzen 2009).

Hier en daar neemt het aantal raden toe. Zo valt in Noord-Holland een lichte toename te zien van het aantal dorpsraden (Blijdorp 2008) en stelde Utrecht in 2002 wijkraden in, waarin behalve bewoners ook ondernemers vertegenwoordigd zijn. Maar van een algemene toename van het fenomeen lijkt toch geen sprake (Dinjens 2010: 13; Peeters 2012: 27). Zo raakten in Terneuzen sinds 2006, ondanks inspanningen van de gemeente, vijf dorps- en wijkraden in het slop (Rekenkamercommissie Terneuzen 2009). Dit wil niet zeggen dat er niets veranderde. In tal van gemeenten wordt met dorpsraden gewerkt aan een betere manier van samenwerken, vaak door middel van convenanten. Dit is bijvoorbeeld het geval in Rossum, Cuijk, Bergeijk en Dinkelland. In Peel en Maas veranderden de dorpsraden in dorpsoverleggen, een naamsverandering waarachter een nieuwe, meer op eigen verantwoordelijkheid gerichte manier van samenwerken schuil gaat (Vermeij en Steenbekkers 2011). Inspanningen als deze zijn geen overbodige luxe. In veel bewonersraden heerst het gevoel niet gehoord te worden door de gemeente en dit is nog altijd een grote bron van ergernis (Blijdorp 2008; Rekenkamercommissie Terneuzen 2009). De voltallige dorpsraad Bruinisse trad in 2005 om deze reden af.⁸

Meestal heeft de bewonersraad een raadplegende (37%) of een adviserende (43%) rol en maar zelden een meebeslissende (9%) (Peeters 2012: 13). De betrokken burgers gaan meestal ook vrij reactief te werk (Verhoeven 2009: 62). Zij zijn in principe stand-by, totdat zich een probleem of bedreiging voordoet of de gemeente hen om advies vraagt. Een lid van de dorpsraad Tuitjenhorn zegt het als volgt:⁹

Wij pakken niet alles zomaar op. Als de reguliere weg, via politiek en het gemeentelijk apparaat, prima loopt en effecten sorteert bemoeien wij ons hier in de regel niet mee. Pas op het moment dat de resultaten achterblijven en we het belangrijk vinden dat er iets gaat gebeuren haken wij erop in. Wij zijn niet zo arrogant om te denken dat door ons initiatief er nu plotse-ling wel iets gebeurt. Echter het is wel zo, dat nadat een aantal zaken bij ons ter hand zijn genomen, er uiteindelijk toch resultaat kwam. We kunnen dus best iets betekenen.

Buurtbudgetten

Een ander hulpmiddel om bewoners verantwoordelijkheid te geven is de inzet van budgetten die ze zelf, binnen bepaalde kaders, kunnen besteden (Hofman 2011: 21; Pinnington et al. 2009: 459). Iets meer dan de helft van de 135 gemeenten die meededen aan het onderzoek van Peeters (2012: 16) werkt met dit soort buurtbudgetten, bewonersbudgetten, wijkvouchers of dorpsbegrotingen (Lunsing 2009c: 3). In 2010 was dat nog 46% (Dinjens 2010: 13). Het budget bedraagt in 42% van de gevallen maximaal 50.000 euro; bij 22% was het tussen 50.000 en 100.000 euro. Slechts een enkele gemeente (6%) stelt meer dan een miljoen euro ter beschikking, waaronder de relatief kleine plaatsen Hellevoetsluis en Eersel (Peeters 2012: 16). Per inwoner variëren de bedragen van 1,6 euro

in Heerenveen tot 111 euro in Groningen (Lunsing 2009c: 12). Ook dat laatste bedrag is overigens nog klein in vergelijking met sommige Braziliaanse steden, waar de budgetten kunnen oplopen tot 20% van de gemeentebegroting (Pinnington et al. 2009: 457). Ter vergelijking: in Zwolle is dat 0,03% van de gemeentebegroting.¹⁰ Als de gemeente Deventer 20% van de begroting zou vrijstellen voor burgerparticipatie, dan zouden de Deventenaren jaarlijks 50 miljoen euro te besteden hebben (Hofman 2011: 28). Gezien de kleine bedragen is het niet verwonderlijk dat buurtbudgetten vaak besteed worden aan kleine voorzieningen zoals een defibrillator (Lunsing 2009a: 12).

Burgerbegrotingen kunnen veelbelovend zijn voor het vergroten van de participatie en zelfredzaamheid van inwoners (Lunsing 2009a: 32-33; Tonkens en Verhoeven 2011; Luijten en Kooger 2004). Zo functioneren in Emmen negen zogenaamde 'erkende overlegpartners' van de gemeente, die hun budget besteden aan leefbaarheid, zoals groenonderhoud, betere wegen, fiets- en voetpaden, parkeerplaatsen, speeltoestellen, sportfaciliteiten, verwijsborden, een kinderboerderij en reflecterende huisnummers (Lunsing 2009a). Verbeteringen in de leefomgeving komen niet alleen meer overeen met de wens van de bewoners, ze kosten doorgaans ook minder (Luijten en Kooger 2004: 23-24). Toch is de uitwerking niet altijd zoals beoogd. Het werken met budgetten kan ook leiden tot slechte verhoudingen tussen initiatiefnemers (Tonkens en Verhoeven 2011) en bewonersbudgetten worden soms toegeëigend door lokale ondernemers of ingezet voor voorzieningen die de gemeente toch al leverde.

Initiatief en ondernemerschap

In een verdergaande vorm van eigen verantwoordelijkheid nemen bewoners buiten de kaders van de gemeente om *zelf* het initiatief tot verbetering van hun buurt. Zo onderhouden bewoners in de Amsterdamse wijk Betondorp samen het groen en in Utrecht hebben bewonersgroepen het buurthuis De Nieuwe Jutter zelf in beheer genomen en voor sluiting behoed (Huygen et al. 2012: 19-20). In het Gooi hebben acht buurtpreventieverenigingen een particulier beveiligingsbedrijf ingehuurd dat met zeven surveillanceauto's door de buurten patrouilleert (Hazeu et al. 2006: 186). In Leiden hebben inwoners het Stadslab opgericht om van Leiden een bruisende kennis- en cultuurstad te maken.¹¹ In Reduzum zijn bewoners betrokken bij bevordering van de verkeersveiligheid, groenonderhoud, speelvoorzieningen en de verbouwing van de dorpsschool. Dorpsbelang Reduzum heeft zelfs een woonwijk met 27 woningen gerealiseerd waarvan de winst voor 75% is geherinvesteerd in een ijsbaan, de sportkantine en de peuterspeelzaal (Hazeu et al. 2006: 117-124). In dit laatste voorbeeld zijn de bewoners zelf eigenaar, zodat ze dus ook zelf de eventuele financiële vruchten plukken.

Het fenomeen is niet nieuw. Sommige woningcorporaties stimuleren al jaren, in het kader van *asset based community development*, allerlei vormen van zelforganisatie en burgerparticipatie, zoals een spullenwinkel, surveillerende buurtouders of een buurt-supermarkt (Kullberg 2006: 384). Wel nieuw is de nadruk op het belang van eigenaarschap voor de betrokkenheid van bewoners, die is komen overwaaien uit het Verenigd Koninkrijk. Het gaat dan om sociale ondernemingen, trusts en coöperatieven waarin bewoners al dan niet samen met marktpartijen of de overheid, hun afzonderlijke doelen combineren. Ze vervullen een economische functie vanuit een maatschappelijk belang.

De economische invalshoek is in Nederland nog niet prominent¹² maar is voor het ministerie van BZK wel het belangrijkste instrument om burgerschap te stimuleren en subsidieafhankelijkheid te verminderen (BZK 2012: 9). Er zijn experimenten met trusts in voorbereiding met instemming van de overheid (BZK 2012: 7). Maar ook nu al kent Nederland tal van bewoners die als 'sociale ondernemer' hun leefomgeving verbeteren. Zij kiezen vaak voor de rechtsvorm van een stichting, vereniging of coöperatie, maar soms is het een informeel verband. Voorbeeld is 'Grunneger Power', een energiecoöperatie in de binnenstad van Groningen (Van der Ploeg 2012: 34). Ander voorbeeld is het Utrechtse kinderdagverblijf De Bombardon, waar de ouders onderling de opvang van kinderen regelen en voor elk dagdeel dat ze zelf inzetten vijf dagdelen opvang terugkrijgen (Jobse en Kluivers 2012: 51).

Voorop het platteland lijken relatief veel stichtingen, verenigingen en coöperaties in handen van inwoners. Zo is de Stichting Mallumse Molen in Eibergen eigenaar van een ontmoetingsplek in het dorp. Op Schouwen-Duiveland beheert Stichting Renesse¹³ een groot aantal gebouwen en in Emmen exploiteert de Stichting Openlucht Zwembad met tachtig vrijwilligers een zwembad. Bewoners doen vrijwel alles zelf: van onderhoud, kassa's en kiosk tot schoonmaak. De voorzitter van de stichting zegt hierover:¹⁴

De bevolking gaat niet als vrijwilliger werken voor de gemeente, dat zit tussen de oren, dat doet men gewoon niet. Maar als het bad van de bevolking is dan doet men dat wel. Ze doen er wat voor als vrijwilliger of men steunt het bad financieel. Dat werkt ongelooflijk goed. Vrijwilligers doen hun uiterste best, nooit geen problemen, nooit geen geruzie, donateurs storten graag een bijdrage, het wordt gedragen door de bevolking van zo'n dorp.

Dat een dergelijk gevoel van trots en eigenaarschap een belangrijke voorwaarde is voor succes, constateren ook Kamoschinski et al. in hun onderzoek onder Brabantse dorpen (2011: 25). In het Brabantse Esbeek (1198 inwoners) richtten bewoners in 2007 een coöperatie op waarvan de helft van alle dorpsbewoners lid werd. De aandelen brachten 300.000 euro op, waarvan het plaatselijke café met zalen kon worden gekocht. Van Xanten et al. (2011: 17) schrijven hierover:

Het succes van de coöperatie is verder voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat de bewoners zich het gevoel van eigenaarschap, trots en maakbaarheid eigen hebben gemaakt. De aankoop van het café met behulp van aandelen heeft daaraan een grote bijdrage geleverd. Veel leden van de coöperatie werden door de aankoop ook letterlijk mede-eigenaar van het pand. In de praktijk bleek dit eigenaarschap 'een ongelooflijke positieve kracht' te zijn, omdat het de betrokkenheid versterkte. In het verlengde van dit eigenaarschap ligt wat de geïnterviewden 'het creëren en organiseren van trots in het dorp' noemen. Door het pand van het café na de aankoop zelf met vrijwilligers te verbouwen en uit te breiden, ontstond naast eigenaarschap ook trots en vertrouwen op het eigen kunnen.

Inwoners organiseren dus allerlei initiatieven voor de leefbaarheid van hun buurt. Omdat deze initiatieven voelen als eigen, genereren ze vaak een enorme dosis energie, saamhorigheid en draagvlak. Hoewel het grassroot-gevoel een belangrijk aspect is van de kracht van bewonersinitiatieven, komen ze doorgaans niet zonder invloed van de gemeente tot stand. Ideeën die verder gaan dan een buurtbarbecue, en waar dus geld,

vergunningen en kennis voor nodig zijn, komen meestal in samenwerking met de gemeente (en eventuele andere maatschappelijke organisaties) van de grond. Professionals die bewoners ondersteunen vormen in veel gevallen een belangrijke schakel (Tonkens en Verhoeven 2011; Vermeij en Steenbekkers 2011).

De opstelling van de gemeente lijkt in elk geval cruciaal voor de gewenste ondernemende houding bij bewoners. Enerzijds oriënteren gemeenten zich op een meer *uitnodigende* houding ten opzichte van bewoners; door ontvankelijker te zijn voor wensen en ideeën van bewoners en duidelijker te zijn over wat van hen te verwachten valt, hopen zij op een productievere samenwerking (VNG/BZK 2010). Anderzijds maakt ook een *terugtrekkende* beweging onderdeel uit van het stimuleren van bewonersinitiatief, in de veronderstelling dat gaten gevuld worden door bewoners. Door bewonersinitiatieven niet meteen uit handen te nemen, blijven bewoners gemotiveerd en zijn projecten beter ingebed in de lokale gemeenschap, zo luidt de redenering. De Limburgse gemeenten Peel en Maas streven al sinds 2000 naar 'zelfsturing' (Vermeij en Steenbekkers 2011: 212):

Wij zeggen: 'Het gebeurt daar bij de burgers en wij blijven daar vanaf.' Pas als burgers zeggen 'we kunnen daarbij wat steun gebruiken van overheid of maatschappelijke organisaties', dan gaan we daarin participeren, maar niet eerder.

Toch blijkt het voor veel gemeenten moeilijk om de starre structuren los te laten en ruimte te geven aan burgerinitiatief (Visitatiecommissie Wijkenaanpak 2011). De gedachtegang achter 'de terugtrekkende overheid' wordt ook wel gebruikt om bezuinigingen in te kleden. Onder het mom van 'Nederland teruggeven aan de Nederlanders' verminderde de gemeente Arnhem bijvoorbeeld het aantal afvalbakken op straat. Bewoners kunnen hun verantwoordelijkheid nemen door afval mee te nemen naar huis en foto's van zwerfvuil te sturen aan de gemeente (Burghoorn 2011).

12.3 Bewoners zelf

Ontwikkelingen in de eigen verantwoordelijkheid voor de buurt

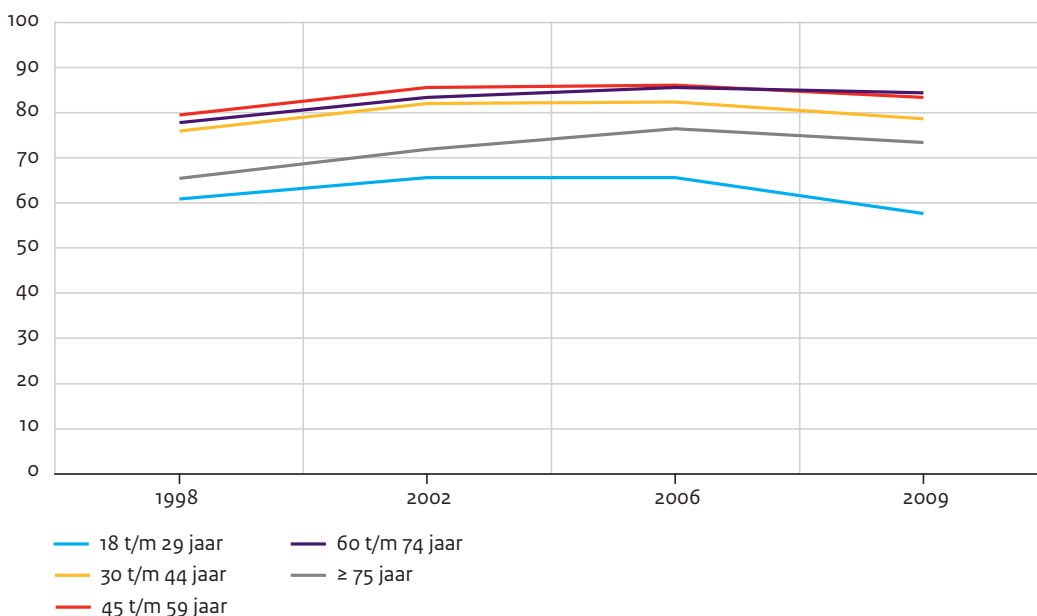
Tot zover het beeld op basis van beleid en lokale initiatieven. Klopt het en is het generaliseerbaar? Wat zeggen de cijfers over de mate waarin bewoners verantwoordelijkheid nemen voor hun buurt? In theorie kunnen Nederlanders zich goed vinden in het beleidsideaal van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Bewoners dragen in hun beleving veel verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in hun buurt, zoals voor de omgang tussen bureaus en buurtgenoten (Leidelmeijer et al. 2011). Hoewel de overheid veel belang hecht aan sociale cohesie vindt niet meer dan een op de vijf Nederlanders dat de overheid verantwoordelijk is voor beter contact tussen buurtbewoners, zo blijkt uit het onderzoek Culturele veranderingen 2008. Ook uit een meer algemeen geformuleerde vraag in het WoonOnderzoek Nederland (WoON) blijkt dat veel bewoners zich verantwoordelijk voelen voor hun leefomgeving: ruim vier op de vijf (figuur 12.1). Maar dat veel bewoners zich medeverantwoordelijk *voelen*, betekent nog niet dat zij ook verantwoordelijkheid *nemen*. Desgevraagd geeft in het onderzoek Culturele veranderingen omstreeks een kwart van de Nederlanders aan zich in de voorgaande twee jaar samen met anderen te hebben ingespannen voor 'een kwestie die van belang is voor uw gemeente, voor

een bepaalde groep in de gemeente of voor uw buurt' (van Houwelingen et al. 2011: 197). Dit is duidelijk minder dan het percentage dat aangeeft zich verantwoordelijk te voelen, maar toch vrij veel in vergelijking met het aantal mensen dat zich inspande voor een kwestie 'die landelijk of nationaal van belang is, of die betrekking heeft op wereldproblemen als vrede en armoede', namelijk een op de tien (Van Houwelingen et al. 2011). Wat de actieve bewoners voor hun buurt deden blijkt niet uit de cijfers. We weten dus niet of het ging om een buurtbarbecue, vrijwilligerswerk in een verzorgingstehuis of een bewonersinitiatief.

Het gevoel medeverantwoordelijk te zijn voor de leefbaarheid in de buurt steeg na 1998 aanvankelijk, waarna het tussen 2006 en 2009 weer licht daalde (figuur 12.1). Dit patroon gaat gelijk op met ontwikkelingen in politiek vertrouwen en lijkt daarom onderdeel uit te maken van een positieve stemming in het land. De positieve stemming van halverwege het decennium lijkt de laatste jaren weer weggeëbd (Dekker en Den Ridder 2011). Vooral ouderen zijn zich sinds 1998 meer verantwoordelijk gaan voelen. Onder jongvolwassenen (18-29 jaar) daalde het toch al vrij lage percentage zelfs enigszins.

Figuur 12.1

Voelt zich medeverantwoordelijk voor de leefbaarheid in de buurt, naar leeftijd, 1998-2009 (in procenten)



Bron: CBS/VROM (WBO'98/'02; WoON'06/'09)

Het aandeel mensen dat aangaf zich actief in te spannen voor kwesties met een belang voor de gemeente of buurt vertoonde de afgelopen jaren schommelingen die moeilijk te duiden zijn omdat de dataverzameling veranderde: 25% rond 2000, 20% rond 2005 en vervolgens weer 25% in 2010 (Van Houwelingen et al. 2011: 197). Het is verleidelijk om

deze ontwikkeling te interpreteren als succes van het beleid voor burgerparticipatie, maar andere resultaten trekken deze interpretatie weer in twijfel. Zo wijzen cijfers over politieke participatie er niet op dat bewoners zich meer zijn gaan opstellen als partners van de gemeente. Sinds 2002 halveerde het aantal bewoners dat deelnam aan een protest- of actiegroep en ook het aantal mensen dat een coöperatieve route koos (contact opnemen met een politicus of ambtenaar of naar een door de overheid georganiseerde bijeenkomst gaan) nam af (Van Houwelingen et al. 2011: 197). Dit suggereert vooral dat burgers zich zijn gaan terugtrekken uit het politieke domein. De enige toegenomen vorm van politieke participatie is de deelname aan een politieke discussie of actie via het internet of sms. Die vorm verdubbelde, wat we op verschillende manieren kunnen waarderen. Het internet biedt vele mogelijkheden om burgerinitiatieven tot stand te brengen maar is ook een makkelijke uitlaatklep voor minder constructieve sentimenten.

Dat bewoners minder in contact treden met politici en bestuurders is opmerkelijk, gezien het feit dat gemeenten zich de afgelopen jaren zo sterk zijn gaan beraden op hun relatie met de inwoners. Bewoners zijn ook minder gaan verwachten van contacten met de overheid (tabel 12.1). Het percentage Nederlanders dat dacht – in het geval dat zij het niet eens zouden zijn met plannen van het gemeentebestuur – veel te kunnen bereiken door contact te zoeken met een gemeenteraadslid, schommelde in de jaren tachtig en negentig tussen de 20 en 25%; anno 2012 is dit nog maar 17%. Deze afname staat niet op zichzelf. De verwachte effectiviteit van contact met verenigingen en organisaties daalde ook sterk sinds de jaren negentig. Het waargenomen nut van acties via de (oude) media volgt eenzelfde patroon: verwachtte in 1996 nog 46% van de Nederlanders veel van het inschakelen van radio, televisie, krant of blad, in 2012 was dat percentage geslonken tot 42. Het is niet zo dat deze ontwikkelingen burgers motiveren dan maar het heft in de eigen handen te nemen: het aantal Nederlanders dat dacht veel te kunnen bereiken door samen met anderen iets te doen daalde juist sinds 1996. Al met al wijzen de cijfers dus op een afnemend geloof van bewoners in hun invloed op het gemeentebestuur.¹⁵

Overigens zijn jongeren en ouderen iets minder optimistisch over de resultaten van de genoemde strategieën. Verder geldt voor alle strategieën dat hogeropgeleiden meer opbrengsten verwachten dan lageropgeleiden: ruim de helft van de lageropgeleiden verwacht van geen van de genoemde strategieën veel nut, van de hogeropgeleiden 28%. Des te ontvullender is het, dat de doorgaande stijging van het opleidingsniveau niet resulteert in een stijging van het vertrouwen dat genoemde acties effect zullen hebben.

Tabel 12.1

Verwacht veel nut van diverse politieke strategieën^a, bevolking van 18 jaar en ouder, 1980-2012 (in procenten)

	1980	1985	1992	1996	2012
contact zoeken met leden van de gemeenteraad	23	25	20	21	17
contact zoeken met burgemeester of wethouder	30	29	25	25	
contact zoeken met een ambtenaar van de gemeente	17	22	13	18	
contact zoeken met de burgemeester, wethouder of ambtenaar					22
een vereniging of organisatie proberen in te schakelen	35	38	41	48	31
radio of televisie proberen in te schakelen	28	31	41	46	
een krant of ander blad proberen in te schakelen	31	35	42	46	
de media (krant, radio of televisie) proberen in te schakelen					42
proberen samen met andere mensen iets te doen	43	46	40	47	39
een van bovenstaande acties	67	69	70	74	61

a 'Hieronder staan verschillende mogelijkheden van wat u zou kunnen doen als u het helemaal niet eens bent met plannen of maatregelen van het gemeentebestuur. Wilt u voor elk van deze mogelijkheden aangeven of u daar veel, weinig of niets mee denkt te kunnen bereiken?'

Bron: SCP (CV'80/'85/'92/'96; EEV'12)

Al met al bieden enquêtegegevens weinig bewijs voor een brede beweging van bewoners die zich de straat en de buurt toe-eigenen. Het is soms bijvoorbeeld moeilijk om vrijwilligers te vinden voor de wijkvereniging (Van Houwelingen 2011: 159-160), en dat lijkt het ook te blijven, met als gevolg dat veel buurten en dorpen het zonder deze elementaire vorm van bewonersvertegenwoordiging stellen. Dat her en der toch een opleving gesignaleerd wordt van bewonersinitiatieven, zou op twee manieren te verklaren zijn. Enerzijds wordt het discours gekleurd door een *selection bias* met als gevolg overbelichting van *best practices*. Anderzijds kan het zijn dat veranderingen wel plaatsvinden maar niet naar voren komen in onderzoeken die meer kijken naar de *mate* van bewonersparticipatie dan naar de *vorm*. Zo zal een goede samenwerking met de gemeente gepaard gaan met minder protestacties. Daarbij zijn het waarschijnlijk kleine groepen burgers die mogelijk veel bereiken maar door hun omvang niet terug te vinden zijn in bevolkingsenquêtes. Observaties dat deze initiatiefnemers ook veel andere bewoners mee krijgen in hun enthousiasme (bijv. Tonkens en Verhoeven 2011; Vermeij en Steenbekkers 2011) kloppen voor de beschreven buurten en dorpen, maar illustreren niet de gang van zaken in het gros van de Nederlandse buurten.

Initiatiefnemers en ondersteuners

De genoemde studies laten ook zien dat de momenteel gewenste vormen van bewonersparticipatie van een heel andere orde zijn dan een inspraakavond bezoeken, een speeltuin opknappen of loten verkopen voor de buurtvereniging. Leefbaarheidproblemen oplossen vereist bijzondere kwaliteiten, zoals inspelen op ambtelijke procedures,

praten met professionals, medebewoners enthousiasmeren en consensus bereiken over plannen. Hoewel veel gemeenten ook professionals in dienst hebben om bewoners hierbij te helpen, lijkt de rol van initiatiefnemers cruciaal te zijn (Tonkens en Verhoeven 2011; Vermeij en Steenbekkers 2011; WRR 2012).

Toch kwam het onderscheid tussen initiatiefnemers en ondersteuners – ook wel aangeduid als ‘kartrekkers’ en ‘waterdragers’ – tot nu toe nauwelijks naar voren in enquêtes. Een onderzoek dat zich daar wel voor leent is het Sociaal Vitaal Platteland (svP) onder bewoners van dorpen met minder dan 3000 inwoners. Die zijn niet representatief voor Nederland omdat bekend is dat dorpsbewoners relatief actief bij hun leefomgeving betrokken zijn (Devilee et al. 2006). Tegenover het verlies aan algemene geldigheid staat echter de winst van meer inkleuring en herkenbaarheid.

Naast initiatiefnemers en ondersteuners onderscheidt svP ook bewoners die vrijwilliger zijn in traditionele verbanden als verenigingen en de kerk. Hoewel deze verbanden in stedelijk gebied vaak niet gezien worden in het licht van de leefbaarheid van de buurt, vormen zij daar in de beleving van veel dorpsbewoners juist de kern van (Simon et al. 2006). De ‘traditionele vrijwilligers’ zijn overwegend bewoners met een sterke sociale inbedding; bewoners doen vaker vrijwilligerswerk naarmate zij langer in het dorp wonen (tabel 12.2). Ook kerkgangers doen vaker dan anderen vrijwilligerswerk, en niet alleen in kerkverband. Verder vormen traditionele vrijwilligers een afspiegeling van de dorpsbevolking: mannen en vrouwen zijn ongeveer even actief en met uitzondering van de 75-plussers doen alle leeftijdsgroepen in gelijke mate mee.

‘Ondersteuners’ lijken op traditionele vrijwilligers in de zin dat zij vaak al lang in het dorp wonen en met enige regelmaat een kerk bezoeken, zij het iets minder vaak. Naar verhouding zijn zij iets vaker man, iets vaker in de fase van het jonge gezin en iets vaker middelbaar opgeleid.

‘Initiatiefnemers’ zijn er om te beginnen een stuk minder en hun profiel wijkt duidelijk af van de andere twee groepen: ze zijn vaker hogeropgeleid, man en van middelbare leeftijd. Dat beeld komt overeen met de meeste onderzoeken op dit gebied (Tonkens en Verhoeven 2011). Een lange geschiedenis in het dorp hoort niet bij hun profiel. Integendeel, het meeste initiatief komt van bewoners die voorheen in de stad woonden en studeerden.

Het verschil tussen traditionele vrijwilligers en ondersteuners enerzijds en initiatiefnemers anderzijds, weerspiegelt twee typen actieve burgers: ‘zorgzamen’ en ‘praters’ (Hurenkamp en Tonkens 2010). ‘Zorgzamen’ zijn mensen die graag helpen en iets praktisch doen voor hun omgeving, wat van de grond komt als ze deel uitmaken van een sociaal verband waarin dit vanzelfsprekend en gezellig is. Zonder zo’n verband ontbreekt het handvat om iets op touw te zetten. ‘Praters’ zoeken op een meer politieke manier naar oplossingen. Hoewel beide typen elkaar niet altijd direct aanvoelen, vullen ze elkaar in de praktijk goed aan. Als de praters de eerste administratieve hobbels genomen hebben, komt er bij de zorgzamen ook veel energie vrij (Vermeij en Steenbekkers 2011). Maar het onderscheid illustreert ook een mogelijke bron van maatschappelijke ongelijkheid. Leefbaarheidsinitiatieven in dorpen leunen blijkbaar vooral op het organiserend vermogen van hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd en de vraag is of zij voldoende tegemoet komen aan belangen van andere groepen. Het kan zijn van wel: vaak zijn zij

een intermediair tussen bewoners onderling en tussen bewoners en instanties (Tonkens en Verhoeven 2011; Vermeij en Steenbekkers 2011). En, gestimuleerd door de gemeente, betrekken zij bewoners bij de besluitvorming die anders afzijdig zouden blijven. Van een belangentegenstelling hoeft geen sprake te zijn; het zijn vaak gewoonweg de sterkste schouders die de zwaarste lasten dragen. Toch hebben veel Nederlanders het gevoel dat hun belangen niet in goede handen zijn bij hun medebewoners, wat hen huiverig maakt voor meer verantwoordelijkheid voor bewoners (Dekker en Den Ridder 2011).

Tabel 12.2

Initiatiefnemers, ondersteuners en traditionele vrijwilligers, naar persoonskenmerken, bewoners van 15 jaar en ouder van buitengebieden en dorpen tot 3000 inwoners, 2011 (in procenten)

		initiatiefnemers ^a	ondersteuners ^b	traditionele vrijwilligers ^c
geslacht	man	12	19	25
	vrouw	8	14	24
leeftijd	15-29 jaar	6	15	23
	30-44 jaar	12	21	24
	45-59 jaar	12	17	26
	60-74 jaar	9	15	28
	≥ 75 jaar	7	10	16
kerkgang	nooit	9	14	19
	≤ maandelijks	10	22	26
	> maandelijks	11	19	41
opleiding	lo, vmbo	6	14	22
	mbo, havo, vwo	10	19	26
	hbo, wo	15	16	26
Woonduur in dorp	0-5 jaar	8	12	18
	6-15 jaar	12	17	20
	> 15 jaar	11	16	26
	hele leven	8	20	27

a Heeft zich het afgelopen jaar ingezet voor het dorp en stemt in met de stelling 'U trok de kar (alleen of met anderen) (bijvoorbeeld: het maken van plannen, overleggen met instanties, praten met dorpsbewoners, schrijven van brieven, organiseren van bijeenkomsten)'.
 b Heeft zich het afgelopen jaar ingezet voor het dorp en stemt niet in met bovenstaande stelling, maar wel met 'U verleende hand- en spandiensten (bijvoorbeeld: praktische klussen, onderhoudswerk, verzorgen van eten en koffie, verspreiden van pamfletten, verzamelen van handtekeningen)'.
 c Zette zich minimaal een uur per week in voor een sportvereniging, muziek-, toneel- of hobbyvereniging, kerk, school, crèche, of peuterspeelzaal, organisatie voor hulp aan mensen die kampen met ouderdom, ziekte of een beperking of de buurtvereniging.

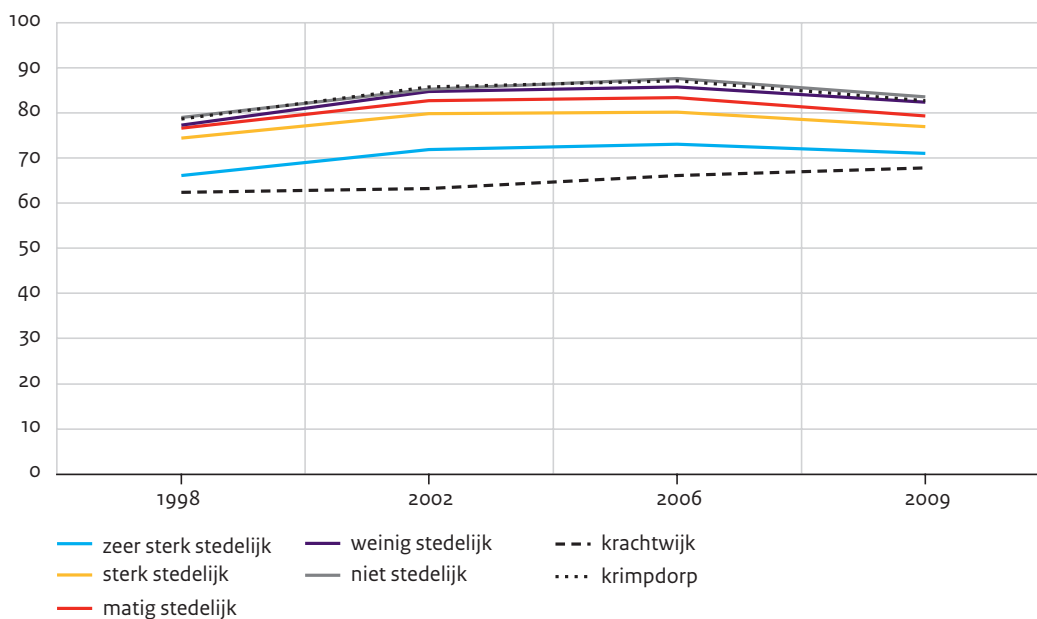
Bron: SCP (SVP'11) gewogen resultaten

Bewonersinitiatief en achterstand

Een andere vorm van ongelijkheid ontstaat mogelijk als initiatiefnemers ongelijk verspreid zijn. In de zogeheten ‘krachtwijken’ wonen vermoedelijk minder hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd. Hoewel deze wijken met een sociale achterstand dus op het eerste gezicht weinig potentie voor bewonersinitiatief hebben, zijn uit het intensieve beleid nieuwe werkwijzen en veel projecten met en door bewoners ontsproten (Visitatiecommissie wijkanaanpak 2011). Het initiatief kwam vooral van jonge allochtone vrouwen (Tonkens en Verhoeven 2011). Dat leidde niet alleen tot zichtbare resultaten in de wijken, maar ook tot een groter gevoel van medeverantwoordelijkheid van bewoners voor hun buurt (figuur 12.2). In 2002 en 2006 voelden bewoners van deze wijken zich nog duidelijk minder verantwoordelijk dan andere stadsbewoners, maar in 2009 hadden zij hun achterstand nagenoeg ingelopen.

Figuur 12.2

Voelt medeverantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in de buurt, naar woonmilieu^a, bevolking van 18 jaar en ouder, 1998-2009 (in procenten)



a 'Krimpdorpen' zijn weinig en niet-stedelijke viercijferige postcodegebieden in gemeenten waar tussen 2004 en 2009 de bevolking met minimaal 2% afnam.

Bron: CBS/VROM (WBO'98/'02, WoON'06/'09)

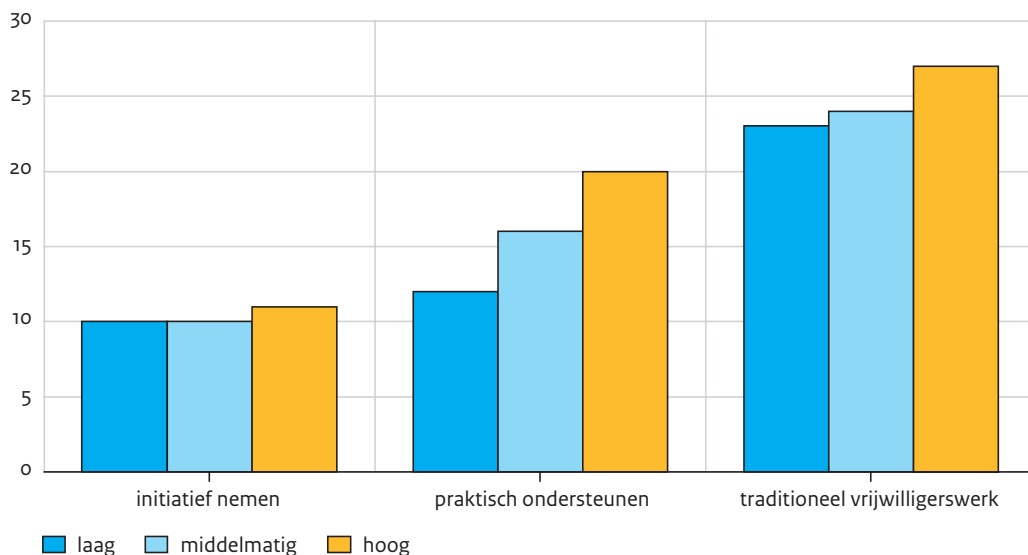
Tegenwoordig worden bewoners vaak genoemd als partij die de leefbaarheid in de krimpgebieden in stand moeten houden, vooral in de dorpen (Adviescommissie Burgerparticipatie Plattelandsparlement 2011; Rijk et al. 2011; SER 2011). Hoewel krimpgebieden niet zozeer kampen met sociale achterstand, bestaat de vrees dat het sociaal

kapitaal in de dorpen eerder de oorzaak van achterblijvende leefbaarheid is dan de bron van een oplossing (SER Noord-Nederland 2010). Bewoners met de beste perspectieven trekken immers weg en lageropgeleiden en ouderen blijven achter (Louter et al. 2009). Toch voelen bewoners van krimpdorpen zich net als andere dorpsbewoners verantwoordelijk voor de leefbaarheid in hun buurt (figuur 12.2). Ook uit svP blijkt niet dat dorpsbewoners in krimpdorpen minder vaak initiatief nemen, ondersteunen of traditioneel vrijwilligerswerk verrichten.

In het algemeen zien we wel dat gebieden waar het leven toch al goed is, doorgaans ook meer profiteren van burgerparticipatie. Bewoners zijn minder geneigd zich in te zetten naarmate zij de leefbaarheid van hun dorp minder hoog waarderen (figuur 12.3). Dit geldt voor het traditionele vrijwilligerswerk en voor het praktisch ondersteunen, maar niet voor het nemen van initiatief. Aangezien het om een subjectieve beoordeling gaat, is dit verband op verschillende manieren te duiden. Zo kan het zijn dat de meest positief ingestelde bewoners actief worden. Ook is het mogelijk dat actieve bewoners hun dorp als relatief leefbaar beschouwen omdat zij oog hebben voor de vruchten van hun eigen arbeid. Maar toch, een plausibele verklaring is ook dat een minder goede leefbaarheid daadwerkelijk de inzet van vrijwilligers en ondersteuners belemmert, bijvoorbeeld omdat initiatieven minder makkelijk tot stand komen, verenigingen eerder leeglopen en het vrijwilligerswerk minder gezellig is.

Figuur 12.3

Initiatief, praktische ondersteuning en traditioneel vrijwilligerswerk naar ervaren leefbaarheid^a van het eigen dorp, bewoners van 15 jaar en ouder, 2011 (in procenten)



a Gemiddeld antwoord op de stellingen 'Met de leefbaarheid van het dorp is het slecht gesteld' (omgescoord) en 'Het is goed wonen in het dorp' (score op een schaal van 1-5).

Bron: SCP (svP '11) gewogen resultaten

Voor de toekomst blijft dit ook een punt van aandacht voor de dorpen in krimpgebieden. Als voorzieningen sluiten en sociale achterstand ontstaat (Schonewille en De Groot 2012) kan de bereidheid van bewoners om zich 'praktisch ondersteunend' in te zetten voor de leefbaarheid afnemen.

Strategieën lokale overheid

Om de afstand tussen burgers en bestuur te verkleinen, experimenteren lokale overheden zoals gezegd grofweg met twee strategieën: bewoners uitnodigen en zelf terugtreden. Wij legden bewoners de vraag voor welke strategie hen zou motiveren iets voor hun buurt te doen (tabel 12.3). We onderscheiden bewoners die het voorgaande jaar niet actief waren voor de buurt (85%), bewoners die acties alleen ondersteunden (5%) en bewoners die initiatief namen (10%).¹⁶

Tabel 12.3

Motiverend effect van divers overheidshandelen op bewonersinitiatief, naar niet-actieve bewoners, praktisch ondersteunende bewoners en initiatiefnemers, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	niet-actieve bewoners	praktisch onder- steunende bewoners ^a	initiatief- nemers ^b
gaat waarschijnlijk iets/meer voor de buurt doen als			
<i>uitnodigende overheid</i>			
...we als bewoners meer invloed krijgen	25	25	37
...de gemeente een geldbedrag ter beschikking stelt, waarmee buurtbewoners zelf de buurt verbeteren	15	25	25
<i>terugtrekkende overheid</i>			
... de gemeente de buurt minder goed gaat onderhouden (bijv. het groen, de speeltuin of de stoep)	17	30	20
... de gemeente van plan is een voorziening bij mij in de buurt te sluiten (bijv. het zwembad, de basisschool of de muziekschool)	10	9	13
in geen enkel geval	29	14	10

a Heeft zich het afgelopen jaar ingezet om de buurt te verbeteren door praktisch werk, zoals onderhoudswerk, eten en koffie verzorgen, pamfletten verspreiden, handtekeningen verzamelen, en nam daarbij geen initiatief.

b Heeft zich het afgelopen jaar ingezet om de buurt te verbeteren door een initiatief te nemen, zoals plannen maken, met instanties overleggen, bijeenkomsten organiseren, en zette zich daarbij mogelijk ook praktisch ondersteunend in.

Bron: SCP (EEV'12)

De uitnodigende strategie lijkt iets meer inspanningen te kunnen ontlokken aan bewoners dan de terugtredende. Vooral meer invloed geven is volgens bewoners een succesvolle strategie. Dat geldt vooral voor de ‘initiatiefnemers’, maar ook van de 85% ‘niet-actieven’ zegt een kwart wel iets te ondernemen als zij meer invloed hadden bij de gemeente. Het terugschroeven van het onderhoud motiveert duidelijk minder bewoners om iets te doen; alleen van de bewoners die nu al ondersteunen, denkt een redelijk deel dit gat op te vullen. Ook het buurt- of dorpsbudget ontlokt weinig bewonersparticipatie, maar wel duidelijk meer dan voorzieningen sluiten. De genoemde maatregelen die lokale overheden gebruiken om burgers te activeren blijken overigens vooral aan te slaan bij bewoners die al actief zijn.

12.4 Discussie: meer eigen verantwoordelijkheid?

Zijn bewoners de afgelopen decennia meer zelf verantwoordelijk geworden voor de eigen leefomgeving? Zoals gezegd is een eenduidig antwoord niet makkelijk. Een complete inventarisatie ontbreekt en succesverhalen krijgen waarschijnlijk meer publiciteit dan mislukkingen. Een andere complicatie is dat we nog maar aan het begin van een omslag staan, waarbij ‘professionals en bestuurders dienen durven los te laten om ruimte te geven aan [...] burgers’, wat een ‘fundamenteel andere opstelling van overheidsorganisaties’ vereist (Rijk et al. 2011). De Boer en Van der Lans (2011: 12) merken echter op dat de overheid de afgelopen kwart eeuw vooral lippendienst heeft bewezen aan het ideaal van meer burgerparticipatie. Hier valt wat voor te zeggen. Veel bestuurlijke vernieuwingen zijn op niets uitgelopen. Nederland is institutioneel een conservatief land (WRR 2012: 33). Weinig wijst erop dat Nederlanders de afgelopen decennia meer ruimte hebben gekregen – bijvoorbeeld door minder belastingdruk of regels – en daardoor dus meer verantwoording konden en moesten nemen voor de eigen leefomgeving. Hoewel gemeenten van inwoners verwachten dat ze zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor bijvoorbeeld het groenonderhoud in hun buurt, stegen tegelijkertijd gemeentelijke belastingen zoals de rioolheffing en de onroerendezaakbelasting in 2012 met respectievelijk 4,7 en 5,7%.¹⁷ Bovendien is de vraag of het beleid van deregulering ook in daden is omgezet. Het Attractiebesluit uit 1996 maakt het bijvoorbeeld onmogelijk voor vrijwilligers om zelf een speeltoestel in de buurt te repareren (Lunsing 2009b: 4). De vele vormen van buurtbudgetten die gemeenten hebben ingesteld, kunnen moeilijk als een zuivere vorm van ‘loslaten’ worden bestempeld; het geld komt immers van de overheid en de subsidieafhankelijkheid blijft.

Meer ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘loslaten’ lijken in de praktijk vooral neer te komen op de overdracht van verantwoordelijkheden naar de burgers zonder de bijbehorende middelen (via belastingverlagingen) en bevoegdheden (via deregulering). De overgedragen verantwoordelijkheden zijn bovendien erg beperkt en hebben vaak een hoog ‘lossesteoptegelgehalte’ (Dekker 2006: 161). Niettemin is de trend duidelijk dat gemeenten taken en voorzieningen afstoten. Soms nemen bewoners deze taken over – een zwembad beheren of een stukje groen onderhouden – maar soms ook niet. De gemeenten Arnhem en Buren boden inwoners bijvoorbeeld aan publieke afvalbakken en lantaarnpalen die zouden worden verwijderd zelf te bekostigen en zo te ‘adopteren’. Geen

enkele Arnhemmer adopteerde een prullenbak en slechts drie Burenaren adopteerden een lantaarnpaal (Kouwenhoven 2012).

Vergroting van bewonersparticipatie en de sociale cohesie zijn vaak genoemde politiek-ideologische motieven, maar niet zelden is de noodzaak tot bezuinigen de doorslaggevende reden voor het afstoten van taken. Vergroting van de eigen verantwoordelijkheid komt in de praktijk niet zelden neer op verschraling van de publieke dienstverlening. Hoewel de wil bij bewoners om overheidstaken op te pakken zeker niet altijd afwezig is, moeten zij dat uiteraard ook nog kunnen en er de tijd voor hebben. Verder is niet iedereen er zomaar van overtuigd dat zijn belangen in goede handen zijn bij medebewoners (Dekker en Den Ridder 2011).

12.5 Slot

Bewonersinitiatieven hebben de buurt veel goeds te brengen, daar lijkt vrijwel iedereen het over eens (VNG/BZK 2010; WRR 2005). Ze vinden een krachtige ondersteuning in beleidsdocumenten, die zich heeft vertaald in pogingen burgers tot meer gevoel voor eigen verantwoordelijkheid te prikkelen en barrières daarvoor weg te nemen. Toch vinden wij vooralsnog geen duidelijke indicaties voor een brede beweging van groeiende burgerparticipatie. Initiatieven om zelf vorm te geven aan wensen ten aanzien van de woonomgeving zijn er wel, maar ze plegen beperkt te blijven tot kleine groepen. Dat het initiatief meestal komt van hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd draagt het gevaar in zich dat bepaalde groepen bewoners het voor het zeggen krijgen en dat de belangen van andere bewoners te weinig naar voren komen. Dat besef is aanwezig bij veel gemeenten en zij stellen bijvoorbeeld eisen aan de representativiteit van bewonersraden, al valt dit in de praktijk vaak moeilijk te controleren of corrigeren (Rekenkamercommissie Terneuzen 2009). Ook experimenteren gemeenten met verschillende werkwijzen in de hoop verschillende groepen bewoners aan te spreken. Zo zijn buurtbudgetten mogelijk in staat een nieuw potentieel aan actieve bewoners aan te boren (Engbersen et al. 2010: 23).

Veel van dergelijke initiatieven worden gesteund door het vrijmaken van extra middelen, positieve aandacht van media en ondersteuning van professionals. Maar een situatie waarin bewoners zich daadwerkelijk bereid en in staat betonen zelf de regie voor hun leefomgeving ter hand te nemen, is nog betrekkelijk zeldzaam. Dat bewonersinitiatieven kunnen enthousiasmeren en bewoners bij elkaar brengen, is gebleken (Visitatiecommissie wijkenaanpak 2011; Vermeij en Steenbekkers 2011) en is reden om ze te blijven bevorderen. Maar dat bewonersinitiatieven ook zelfstandig kunnen bestaan zonder of met minder regie van de gemeente, is nog lang niet bewezen. Lokale successen zijn er wel, maar ze vergen doorgaans veel investeringen en onduidelijk is of ze tot blijvende veranderingen leiden.

Daarvoor zijn enkele voor de hand liggende verklaringen te geven. Een eerste heeft te maken met overvraging. Burgerparticipatie vraagt vaak nogal wat van mensen, die dikwijls niet goed weten hoe ze complexe beleidsprocessen en procedures kunnen beïnvloeden. Hier lijkt nog veel te winnen met een betere voorlichting, transparantie, responsiviteit en toegankelijkheid. Anders ligt dit bij een eerder structurele factor:

het gegeven dat de buurt of het dorp voor een groot deel van de Nederlanders minder belangrijk zijn geworden, aangezien hun activiteiten zich voor een groot deel elders afspelen en veel minder gebonden zijn geraakt aan de wijk of de directe woonomgeving. Tegelijkertijd suggereren onze bevindingen dat de kwaliteit van de leefomgeving van invloed is op de betrokkenheid en (ondersteunende) participatie van de bewoners. Daarmee dreigt het gevaar van een vicieuze cirkel: bewoners laten het afweten wat betreft hun actieve inzet voor de woonomgeving en dit vormt weer een factor die hun gevoel voor eigen verantwoordelijkheid afremt.

Daarmee is tevens aangegeven dat een al te forse terugtrekkende beweging bij de overheid niet zonder risico's is. Een teloorgang van de leefbaarheid zet bewoners ertoe aan eerder de boel de boel te laten. Die constatering hoeft geen aanleiding te geven tot zwartgalligheid, wel tot enige realiteitszin en het vermijden van overdreven verwachtingen. Het gros van de Nederlanders stelt zich verantwoordelijk te voelen voor zijn buurt, in potentie is de betrokkenheid bij de leefomgeving aanwezig, maar dit betekent niet dat er vanuit gegaan kan worden dat zij van daaruit ook daadwerkelijk actief het beheer van hun leefomgeving ter hand zullen nemen. Voor maar een heel klein deel van de bevolking blijkt te gelden dat zij de 'participatieladder' tot bovenaan willen beklimmen of feitelijk beklimmen. Het laat onverlet dat het huidige beleid, waarin bewoners vaker de kans krijgen om verantwoordelijkheid te nemen voor een initiatief, op tal van plaatsen tot goede resultaten heeft geleid, die met de gemeente als enige uitvoerder nooit even effectief en op een voor de bewoners op een even bevredigende wijze tot stand gebracht hadden kunnen worden. Onderzoek leert dat een beleid, gericht op eigen verantwoordelijkheid, als bijzonder positief ervaren wordt, zowel in de ogen van bestuurders als van bewoners. Omdat burgerparticipatiebeleid tot op heden in veel plaatsen nog in de kinderschoenen staat, zal verder onderzoek in de toekomst moeten leren in hoeverre dit voor burgers een aanleiding zal gaan vormen actiever in het geweer te komen in het belang van hun leefomgeving. De overheid is naarstig op zoek naar manieren om burgers met haar idealen aan te spreken en veronderstelt daarmee de sleutel in handen te hebben tot een nieuwe cultuur van burgerkracht. De vraag is echter of de burger nog wel zoveel interesse heeft als de lokkertjes van tafel zijn. De hoeveelheid 'eigen kracht' van inwoners kan pas duidelijk worden als de overheid zich werkelijk heeft teruggetrokken en dit is vaak nog niet het geval.

Noten

- 1 Zoals het buurtbudget voor de Bredase wijk Heuvel: www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=76.
- 2 Zie www.vngmagazine.nl/nieuws/1537/wet-stedelijke-vernieuwing-vervalt.
- 3 Een goede samenvatting van recente ontwikkelingen vanuit het perspectief van de overheid is overigens te vinden in de bijlagen van de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Vertrouwen in Burgers* (BZK 2012).
- 4 Vormen van eigen verantwoordelijkheid waarbij helemaal geen sprake meer is van een rol voor de overheid zijn hoogst interessant, maar voor dit hoofdstuk minder relevant. Een recent overzicht van vormen van zelforganisatie die min of meer autonoom, dus zonder centrale regie van bovenaf of

- sturing vanuit de overheid, zijn ontstaan, geven Huygen et al. (2012: 17-29). Ook Hazeu et al. (2006) presenteren veel voorbeelden van ‘derde generatie’ buurtinitiatieven.
- 5 Er zijn echter gemeenten die weigeren aan de wettelijke verplichting van burgerjaarverslagen te voldoen aangezien die nauwelijks worden gelezen en zij al op andere wijzen verantwoording afleggen aan de bevolking: www.vanhelvoortnieuws.nl/22831-laarbeek-stopt-met-burgerjaarverslag/.
 - 6 Zie www.tilburg.nl/gemeente/ep/channelView.do?channelId=-9725&displayPage=%2Fep%2Fchannel%2Ftl_channel_default_program.jsp&pageTypeId=9960.
 - 7 Zie www.dorpsraadburghhaamstede.nl/de+dorpsraad/algemeen/.
 - 8 *Provinciale Zeeuwse Courant*, 24 februari 2005.
 - 9 www.harenkarspel.nl/index.php?mediumid=1&pagid=439&stukid=9221
 - 10 *Perspectiefnota 2012-2015* (p. 60) van de gemeente Zwolle.
 - 11 Zie www.stadslableiden.nl/.
 - 12 Zie de conceptnotitie *Meer rendement uit de wijkaanpak* (p. 5) van het LSA, vereniging van actieve bewoners: www.lsabewoners.nl/documenten/publiek/bijeenkomsten/conferenties/Concept%20notitie%20meer%20rendement%20uit%20de%20wijkaanpak.pdf.
 - 13 De gemeente Schouwen-Duiveland benoemt overigens zowel het bestuur als de raad van toezicht van deze stichting.
 - 14 Interview met de heer Panman (17 februari 2012).
 - 15 Een kanttekening: de cijfers uit 2012 komen uit ander onderzoek dan de oudere cijfers. We kunnen niet uitsluiten dat methodologische verschillen de uitkomsten hebben beïnvloed.
 - 16 Vanwege een verschil in vraagstelling zijn de percentages in tabel 12.3 niet vergelijkbaar met die in tabel 12.2.
 - 17 Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-004-pb.htm.

Literatuur

- Adviescommissie Burgerparticipatie Plattelandsparlement (2011). *Burger en overheid: Twee werelden, één samenleving!*, In: *Adviezen van drie adviescommissies van het Plattelandsparlement* (p. 30-45). LVKK, КННМ, Netwerk Platteland.
- Albeda, H.D. (2010). *De burgemeester als hoeder van de democratie: over de zorg voor de kwaliteit van participatie*. Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Publicatiereeks over burgerparticipatie).
- Ankeren, M. van (2009). *Wipkippen, wisselgeld en wisselend succes. Over de invloed van gemeentelijke burgerinitiatieven op de binding tussen burger en bestuur*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Blijdorp, A. (2008). *Dorpsraden in Noord-Holland. Een overzicht*. Purmerend: Primo nh.
- Blom, R., G. Bosdriesz, J. van der Heijden, J. van Zuylen en K. Schamp (2011). *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Blond, P. (2010). *Red Tory: how the left and right have broken Britain and how we can fix it*. London: Faber and Faber.
- Boer, N. De en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Burghoor, A. (2011). App vervangt afvalbak in Arnhem. In: *de Volkskrant*, 18 mei 2011.

- BZK (2011). *Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2012). *Bijlagen bij Kabinetsreactie op WRR-rapport 'Vertrouwen op Burgers'*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Dekker, P. (2006). Andere burgers? In: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers, G.H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk: Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid* (p. 145-163). Amsterdam: Amsterdam University Press / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2011). Meer eigen verantwoordelijkheid?. In: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, nr. 2011/3, p. 21-38.
- Devilee, Jeroen en Joep de Hart (2006). Maatschappelijke participatie. In: Anja Steenbekkers, Carola Simon en Vic Veldheer (red.), *Thuis op het platteland. De leefsituatie van platteland en stad vergeleken* (p.317-340). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Donner, P. (2011a). *Brief over de toekomst van de Wijkenaanpak*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Donner, P. (2011b). *Lezing Opening Zomerconferentie Montesquieu Instituut*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Engbersen, R., K. Fortuin en J. Hofman (2010). *Bewonersbudgetten, wat schuift het? Ervaringen van gemeenteambtenaren met bewonersbudgetten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Graaf, L. de, J. van Ostaaijen, en P. Hendriks (2010). *Noties voor participatienota's?* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hazeu, C. A., M. Jager-Vreugdenhil, N.G.J. Boonstra en P. Winsemius (2006). *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hofman, J. (2011). *Nederland op weg naar de burgerbegroting*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Houwelingen, P. van (2011). Buurtgroepen in Japan en Nederland. In: E.M. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.), *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (p. 151-170). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Houwelingen, P. van, J. de Hart en P. Dekker (2011). Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, M. Cloin en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2011* (p. 185-210). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hurenkamp en Tonkens (2010). *De onbeholpen samenleving: burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huygen, A., E. van Marissing en H. Boutellier (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Jobse, H. en S. Kluivers (2012). De oppasdienst of de garagebox. Creatief omgaan met de kinderopvang. In: *De Groene Amsterdammer*, 21 juni 2012.
- Jonker, J. (2008). *Ambtelijke perspectieven op burgerparticipatie* (masterscriptie). Enschede: Universiteit Twente.
- Kamoschinski, A., K. de Long en P. Franken (2011). *Verbindende dorpen*. Tilburg: Vereniging van kleine kernen Noord-Brabant.
- KEI (2011). *KEI-overzicht Rijksbeleid*. Rotterdam: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing.

- Kouwenhoven, A. (2012). De overheid vraagt burgers meer te doen en noemt dat 'een deal'. In: *NRC Handelsblad*, 31 juli 2012.
- Kullberg, J. (2006). Investeren in een leefbare woonomgeving. In: *Sociaal en Cultureel Rapport 2006. Investeren in vermogen* (p. 365-408). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kullberg, J. (2009). Burgerinitiatief in de woonbuurt. In: P. Dekker en J. de Hart (red.), *Vrijwilligerswerk in meervoud* (p. 216-236). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lans, J. van der (2012). *Verwijt aan burgerkracht is cultuurpessimisme*. Geraadpleegd op 25 juni 2012 via www.socialevraagstukken.nl/site/2012/06/22/verwijt-aan-burgerkracht-is-cultuurpessimisme/.
- Leyenaar, M.H. (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Leidelmeijer, K., G. Marlet, R. Schulenberg en C. van Woerkens (2011). *Leefbaarheid in balans. Ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 2008-2010 op basis van de Leefbaarometer*. Amsterdam: RIG O.
- LNV (2004). *Agenda Vitaal Platteland. Visiedocument. Inspelen op verandering*. Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Louter, P., P. van Eikeren en Y. Hong Seng (2009). *Bevolkingsafname in Nederland: De gemeentelijke bevolkingsdynamiek in beeld*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Luijten, J. en E. Kooger (2004). *Gemeenten en dorpsraden: werken aan samenwerking*. Tilburg: PON.
- Lunsing, J. (2009a). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Deel 2: Erkende Overlegpartners*. Warffum: Stibabo.
- Lunsing, J. (2009b). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Deel 3: Zelfstandig aanbesteden*. Warffum: Stibabo.
- Lunsing, J. (2009c). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Deel 5: Theorie van wijkbudgetten. Bijlagen*. Warffum: Stibabo.
- Nirov (2012). *Kennis van Krimp. Oplossingsrichtingen bij het begeleiden van bevolkingsdaling. Output mei 2012*. Geraadpleegd 7 augustus 2012 via www.nirov.nl/Home/Publicaties/Outputs/Publicatie_items/Kennis_van_krimp.aspx?mId=10443&rId=223
- Pans, R. (2008). *De slag om de Domstad: de inside story over het Utrechtse burgemeestersreferendum*. Den Haag: Sdu.
- Peeters, B. (2012). *Burgerparticipatie in de lokale politiek*. Amsterdam: ProDemos.
- Pinnington, E., J. Lerner en D. Schugurensky (2009). Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada. In: *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, jg. 3, nr. 21, p. 455-484.
- Ploeg, A. van der (2012). Intelligentie verplicht. Zelf energie opwekken. In: *De Groene Amsterdammer*, 21 juni 2012.
- Rekenkamercommissie Terneuzen (2009). *Wijken en kernen in beeld*. Terneuzen: Rekenkamercommissie Terneuzen.
- Rijk / VNG / IPO (2011). *Interbestuurlijke voortgangsrapportage bevolkingsdaling*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- RMO (2009). *De wijk nemen: een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Schonewille, J. en N. de Groot (2012). *Krimp in beeld. De sociale gevolgen van demografische veranderingen*. Utrecht: Movisie.
- SER (2011). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER Noord-Nederland (2010). *Het Noorden geeft geen krimp*. Groningen: Sociaal-Economische Raad Noord-Nederland.

- Simon, Carola, Lotte Vermeij en Anja Steenbekkers (2006). *Het beste van twee werelden. De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam / Stichting Actief Burgerschap.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Vermeij, L. en A. Steenbekkers (2011). *Gekweekte grass roots*. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.), *Informeel groeien. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Visitatiecommissie wijkenaanpak (2011). *Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijkenaanpak*. Geraadpleegd 15 augustus 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/26/visitatiecommissie-wijkaanpak-eindrapport-doorzetten-en-loslaten.html>.
- VNG/BZK (2010). *Naar Buiten! Spoorboekje burgerparticipatie voor Raad en College*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2007). *Actieplan krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Wijdeven, T. van de en F. Hendriks (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis instituut.
- WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Xanten, H. van, J. Schonewille, J. Engelen en J.W. van de Maat (2011). *Sterke verhalen. Burgerinitiatieven voor voorzieningen in kleine dorpen*. Utrecht: Movisie.

13 De publieke opinie over eigen verantwoordelijkheid

Josje den Ridder en Paul Dekker

‘Eigen verantwoordelijkheid’ is een veelgebruikt begrip in de politiek. Niet alleen het kabinet-Rutte I poneerde het graag, ook voorgaande kabinetten wilden een overheid die zich vaker zou terugtrekken en burgers die meer zelf zouden beslissen, doen of betalen (RMO 2006; Ossewaarde 2006; Tonkens 2011). Ook komende kabinetten zullen naar verwachting burgers aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid.¹ Dit motto past in discussies over de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat en de taakverdeling tussen burgers en overheid. In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe de publieke opinie daarover luidt.

Allereerst vergelijken we de publieke opinie in Nederland met andere Europese landen en met eerdere jaren (§ 13.1). Vervolgens gaan we in op de gewenste verantwoordelijkheden voor de overheid (§ 13.2), de voor- en nadelen die men ziet van meer eigen verantwoordelijkheid (§ 13.3) en de voorkeur voor individuele of overheidsverantwoordelijkheid op twee terreinen: de zorgverzekering en de buurtvoorzieningen (§ 13.4). Daarna kijken we naar de samenhang tussen voorkeuren en naar de sociale en politieke achtergronden van verschillen in opvattingen (§ 13.5).

13.1 Europees en historisch perspectief

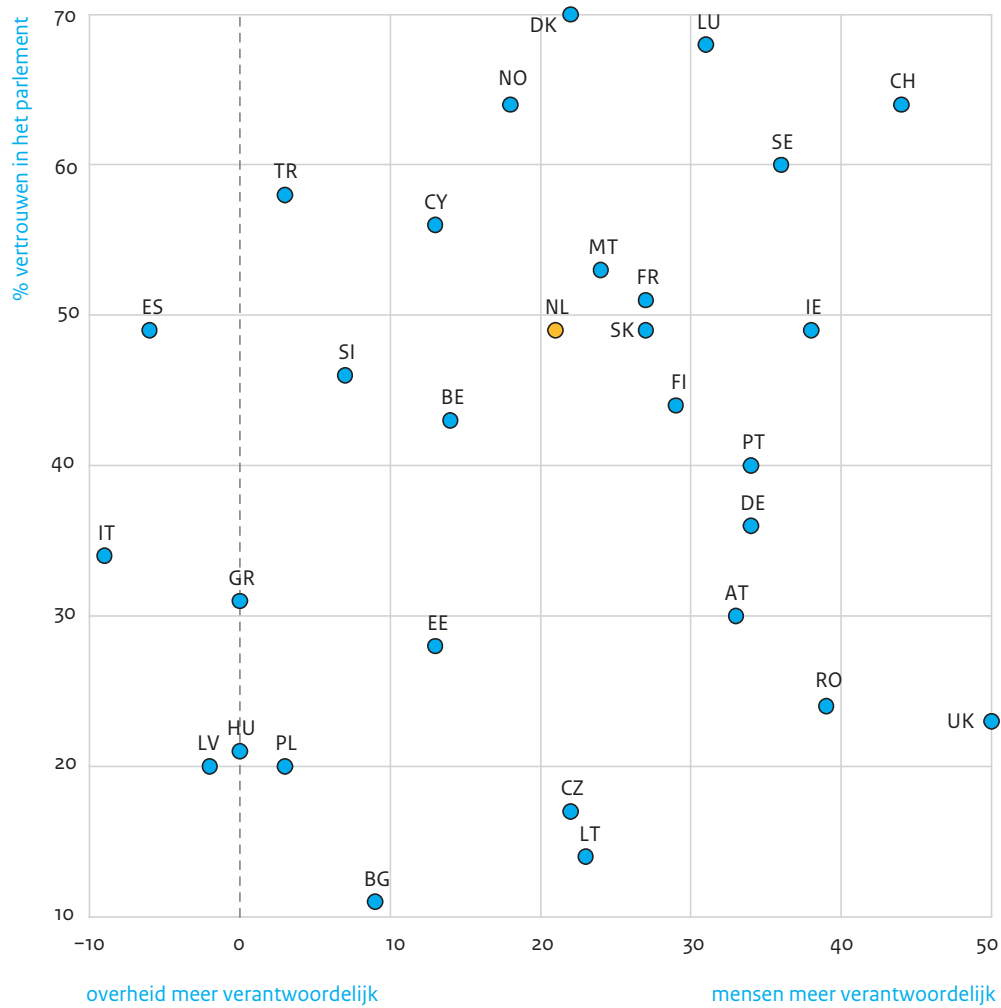
Nederland in Europa

Om Nederland op de Europese kaart te zetten, moeten we wat terug naar twee onderzoeken in 2008/9: de vierde golf van de *European Values Study* (EVS) en van het *European Social Survey* (ESS). De EVS bevat een rechtstreekse vraag naar de gewenste verdeling van verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid. De antwoorden zetten we in figuur 13.1 af tegen politiek vertrouwen, hier vertaald in vertrouwen in het parlement. Zowel voor landen als voor individuen is voorstelbaar dat er een positieve relatie bestaat (je wilt dat de overheid meer doet omdat je de politiek vertrouwt), maar ook een negatieve (je vertrouwt de politiek niet omdat de overheid onvoldoende verantwoordelijkheid neemt).

De ondervraagden moesten zich plaatsen op een lijn met als uitersten ‘mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen om voor zichzelf te zorgen’ en ‘de overheid moet meer verantwoordelijkheid nemen om ervoor te zorgen dat ieder krijgt wat hij nodig heeft’. In de meeste landen neigt men naar meer eigen verantwoordelijkheid. Samen met landen als Denemarken en Noorwegen neemt Nederland in Europa een middenpositie in. Italianen en Spanjaarden kijken aanzienlijk vaker naar de overheid; Britten en Zwitsers zijn de grootste voorstanders van meer eigen verantwoordelijkheid.

Figuur 13.1

Opvattingen over eigen verantwoordelijkheid^a en vertrouwen in het parlement^b, bevolking van 18 jaar en ouder, 30 Europese landen, 2008/9



- a Saldo van het percentage voorkeur voor 'mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen om voor zichzelf te zorgen' en het percentage voorkeur voor 'de overheid moet meer verantwoordelijkheid nemen om te zorgen dat ieder krijgt wat hij nodig heeft' (posities 1-4 en 7-10 op een schaal met deze voorkeuren als extremen).
- b Aandeel dat veel of tamelijk veel vertrouwen heeft in het parlement.

Bron: EVS 4

In politiek vertrouwen scoort Nederland betrekkelijk hoog (maar niet zo hoog als in sommig ander onderzoek: Dekker et al. 2006). In de Scandinavische landen, Luxemburg en Zwitserland hebben burgers meer vertrouwen in het parlement, maar Nederland scoort weer hoger dan buurlanden als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Op landenniveau is er geen simpele samenhang tussen politiek vertrouwen en de steun voor meer eigen verantwoordelijkheid. Wel zie je groepjes landen, zoals enkele Zuid-Europese landen met een sterke voorkeur voor meer overheid, enkele Centraal- en Oost-Europese landen met weinig politiek vertrouwen en een gematigder voorkeur voor meer overheid en noordse landen (met Zwitserland en Luxemburg, maar zonder Nederland) met veel politiek vertrouwen en een voorkeur voor meer eigen verantwoordelijkheid. De massale steun voor meer eigen verantwoordelijkheid in figuur 13.1 brokkelt af als je haar toepast op bepaalde terreinen. Dan blijken veel Europese burgers toch vooral een verantwoordelijkheid van de overheid te zien. In tabel 13.1 zien we hoe burgers in 24 Europese landen reageren als het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid in de gezondheidszorg, de levensstandaard van ouderen, zorgverlof, kinderopvang, de levensstandaard van werklozen en voldoende werkgelegenheid. De landen zijn geordend naar een stijgende gemiddelde voorkeur voor overheidsverantwoordelijkheid (laatste kolom). De minste voorkeur heeft Zwitserland, daarna volgt Nederland op de tweede plaats.

Gemiddeld zien de inwoners van de 24 landen de grootste verantwoordelijkheid van de overheid voor een toereikende gezondheidszorg en een redelijke levensstandaard voor ouderen; de minste voor een redelijke levensstandaard voor werklozen en volledige werkgelegenheid. Dit onderscheid doet zich ook in Nederland voor, zij het dat de kinderopvang hier gemiddeld net zo scoort als de levensstandaard van werklozen en beide nauwelijks lager dan het zorgverlof. Gemiddeld over alle zes de taken wil Nederland vergelijkenderwijs weinig verantwoordelijkheid voor de overheid; alleen Zwitserland wil nog minder. Er is verder geen eenvoudig patroon te ontdekken. Het is in ieder geval niet zo dat de voormalige communistische landen allemaal veel (of juist weinig) overheidsverantwoordelijkheid willen; de noordse verzorgingsstaten nemen eerder middenposities in.

Tabel 13.1

Gewenste verantwoordelijkheid van de overheid voor diverse taken^a, bevolking van 15 jaar en ouder, 24 Europese landen

land	code	1 gezondheidszorg	2 inkomen ouderen	3 zorgverlof	4 kinderopvang	5 inkomen werklozen	6 voldoende banen	gemiddeld
Zwitserland	CH	76	72	61	64	63	49	64
Nederland	NL	83	77	67	63	63	54	68
Frankrijk	FR	80	79	72	71	62	59	71
Slowakije	SK	83	82	70	68	59	65	71
België	BE	80	79	73	73	61	62	71
Duitsland	DE	83	74	73	78	63	60	72
Verenigd Koninkrijk	UK	87	85	72	70	60	60	72
Tsjechië	CZ	83	82	75	74	62	60	73
Ierland	IE	86	85	70	68	68	63	73
Denemarken	DK	89	83	82	81	66	55	76
Roemenië	RO	78	80	73	76	77	73	76
Turkije	TR	81	81	79	72	77	73	77
Zweden	SE	87	85	79	79	74	60	77
Polen	PL	89	87	78	73	64	73	78
Finland	FI	87	84	75	82	75	68	78
Noorwegen	NO	90	87	82	80	73	60	79
Portugal	PT	87	88	82	83	73	74	81
Kroatië	HR	88	87	80	77	77	79	82
Hongarije	HU	91	88	83	84	69	82	83
Rusland	RU	91	92	83	81	71	79	83
Bulgarije	BG	91	92	85	85	73	74	83
Spanje	ES	90	89	82	84	78	77	83
Griekenland	GR	92	89	81	89	85	82	86
Oekraïne	UA	92	93	84	82	80	87	87
gemiddeld		86	84	77	76	70	68	77

a Geordend naar voor alle landen oplopend gemiddelde voorkeur voor overheidsverantwoordelijkheid: de overheid zou helemaal niet (0) – volledig (100) verantwoordelijk moeten zijn voor 1 toereikende gezondheidszorg, 2 een redelijke levensstandaard voor ouderen, 3 betaald verlof voor werkenden die tijdelijk voor zieke familieleden moeten zorgen, 4 voldoende kinderopvang voor werkende ouders, 5 een redelijke levensstandaard voor werklozen, 6 een baan voor iedereen die er een wil.

Bron: ESS 4

Ontwikkelingen door de tijd

De roep om 'meer eigen verantwoordelijkheid' komt aan de orde in discussies over de toekomst van de verzorgingsstaat door ontwikkelingen als individualisering, globalisering, informalisering en demografische veranderingen (De Beer 2005: 30-35; Blom 2011: 12-15). Die discussies gaan onder andere over de manier waarop de lasten zijn verdeeld

(tussen lage, midden- en hoge inkomens, maar ook tussen jongeren en ouderen), over de betaalbaarheid van voorzieningen en over de mate waarin de verzorgingsstaat afbreuk zou doen aan het eigen initiatief van mensen en groepen (Becker 2005:6). Hoe kijken burgers daar tegenaan? Is er ruimte ontstaan voor discussies over de toekomst van de verzorgingsstaat en eigen verantwoordelijkheid? Om dit te achterhalen kijken we naar ontwikkelingen in de steun voor sociale voorzieningen (als indicator voor steun van de verzorgingsstaat; zie ook Becker 2005) en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en individu.²

In tabel 13.2 en figuur 13.2 zien we hoeveel geld men vindt dat de overheid moet hebben voor openbare voorzieningen, hoe tevreden men is met sociale voorzieningen en of men het eens is met de stelling dat we in de toekomst met minder sociale voorzieningen moeten leven. Antwoorden op die vragen geven een indruk van de steun voor collectieve uitgaven. Als die steun er niet is, dan zijn mensen blijkbaar van mening dat voorzieningen op een andere manier moeten worden georganiseerd en gefinancierd.

Tabel 13.2

Hoeveel geld de overheid voor openbare voorzieningen moet hebben, bevolking van 16 jaar en ouder^a, 1970-2009 (in procenten)

	1970	1975	1980	1985	1990 ^b	1995	2000	2002	2004	2006	2008/'9
veel meer	45	25	22	11	24	23	25	21	23	24	22
beetje meer	32	32	34	31	38	38	39	42	40	46	43
laten zoals nu	16	27	30	43	30	28	29	30	29	25	28
een beetje minder	5	11	11	11	6	7	5	6	7	4	5
veel minder	2	5	3	4	3	3	1	1	2	1	2

a Tot en met 1985 16-74 jaar.

b In 1990 is het onderzoek niet uitgevoerd. Dit is het gemiddelde van de onderzoeken van 1989 en 1991.

Bron: DANS (Progressiviteit en Conservatisme 1970); SCP (CV'75-'08/'09)

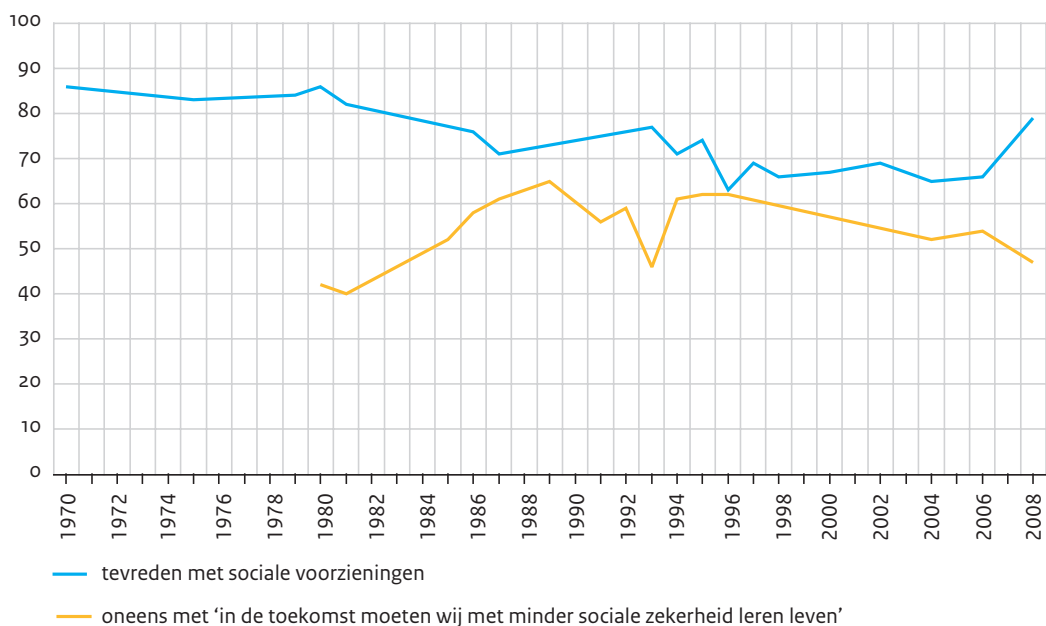
Gedurende de hele periode 1970-2009 is de groep die meer geld wil uitgeven aan openbare voorzieningen groter dan de groep die het wil laten zoals het is of minder wil uitgeven (zie tabel 13.2). In 1970 wil 45% veel meer uitgeven, maar dat lijkt een enthousiaste uitschieter; vanaf 1975 is dat nog 25% en dat percentage is meer in overeenstemming met wat we in de jaren daarna zien. Het percentage dat minder geld wil uitgeven ligt tussen 1975-1985 rond de 15, maar komt daarna bijna niet meer boven de 10 uit. De steun voor de overheidsbestedingen aan sociale voorzieningen is sinds de jaren tachtig dus redelijk stabiel.

Het percentage dat tevreden is met de sociale voorzieningen in Nederland is hoog en ligt in de hele periode boven de 60 (zie figuur 13.2). Tussen 1970 en eind jaren negentig daalt dit percentage wel gestaag van 86 naar 63 (in 1996). Die steun blijft redelijk stabiel tot en met 2006 en stijgt in 2008 naar 79%.

In 2008 vindt 38% dat we in de toekomst met minder sociale zekerheid moeten leren leven, ook als dat in sommige gevallen onrechtvaardig kan uitpakken. 47% is het hiermee oneens en 15% neemt een neutrale positie in. De grootste groep is het dus oneens met deze stelling en dat is in de hele periode het geval. Uitzonderingen zijn 1993 en begin jaren tachtig, toen het aantal voor- en tegenstanders bijna even groot was. Een mogelijke verklaring zou de economische conjunctuur zijn. Een economisch lastige periode kan zorgen voor een stijgend besef dat er in de toekomst misschien minder geld beschikbaar is voor sociale zekerheid. Ook in het economisch problematische 2008 zien we een kleine daling van het aantal mensen dat het oneens is met de stelling, maar helaas hebben we geen recentere cijfers om te zien of die daling doorzet.

Figuur 13.2

Opvattingen over sociale voorzieningen en sociale zekerheid, bevolking van 16 jaar en ouder, 1970-2008 (in procenten)



Bron: DANS (Progressiviteit en Conservatisme 1970); SCP (cv'75-'08/'9)

Afgaande op dit beperkte aantal indicatoren is er steun voor openbare uitgaven en een redelijke tevredenheid met sociale voorzieningen. De algemene steun voor de verzorgingsstaat is en blijft dus aanzienlijk (vergelijk ook Becker 2005: 85; Van Oorschot en Jeene 2011: 29). Dat betekent echter niet dat burgers geen enkele kritiek hebben op de verzorgingsstaat. Onderzoek laat zien dat de generositeit van de arrangementen wel degelijk onder druk staat en dat de steun voor sociale zekerheid niet onconditioneel is en varieert naar risico en doelgroep (Achterberg et al. 2010). Bij risico's die iedereen kunnen treffen, zoals ouderdom en ziekte, is de steun voor sociale zekerheid groot, maar als het gaat om specifiekere risico's en specifiekere doelgroepen is men kritischer.

In hoofdstuk 5 zagen we al dat men sinds 1995 strenger is geworden over de sollicitatieplicht en vaker voorstander is van verplichtingen voor mensen met een uitkering. Ook is er steeds weer kritiek op het misbruik van voorzieningen. Tussen 1975 en 1996 vond ongeveer 40-50% dat er veel of zeer veel misbruik van uitkeringen werd gemaakt. Na 1996 is er in het onderzoek Culturele Veranderingen niet meer gevraagd naar ideeën over misbruik, dus we kunnen deze lijn niet doortrekken. Wel hebben we informatie uit ESS 2008. Daarin zijn stellingen voorgelegd over sociale voorzieningen in Nederland. Dan blijkt dat 48% het oneens is met de stelling dat sociale voorzieningen ten koste gaan van eigen verantwoordelijkheid, terwijl 20% het met die stelling eens is. Er is meer instemming met de stellingen dat sociale voorzieningen mensen lui maken en minder bereid om voor elkaar te zorgen (resp. 41 en 45% instemming, resp. 35 en 33% oneens). Positieve effecten van sociale voorzieningen (voorkomen armoede, gelijke samenleving, gemakkelijker om werk en gezin te combineren) kunnen echter op meer instemming rekenen (met percentages ruim boven de 60). Sociale voorzieningen hebben dus voordelen, maar ook een keerzijde en dat brengt ons weer terug bij de discussie over eigen verantwoordelijkheid. In EVS is in 1990, 1999 en 2008 gevraagd naar de verdeling van verantwoordelijkheid tussen individu en overheid (zie tabel 13.3). De grootste groep burgers neigt steeds naar de positie dat mensen meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. Ongeveer 30% neemt een middenpositie in en in 2008 neigt een kwart naar de positie dat de overheid meer verantwoordelijkheid moet nemen. Tussen 1990 en 2008 zien we geen noemenswaardige verandering in die opinie.

Tabel 13.3

Opvattingen over verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu en overheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 1990-2008 (in procenten)

	1990	1999	2008
'Mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen om voor zichzelf te zorgen.'	48	49	46
middenpositie	30	28	29
'De overheid moet meer verantwoordelijkheid nemen om te zorgen dat iedereen krijgt wat hij nodig heeft.'	22	23	25
gemiddelde (1-10)	4,7	4,7	4,8

Bron: EVS '90-'08 (gewogen gegevens)

Burgers vinden dat de overheid een rol heeft in het aanbieden van sociale zekerheid (al zijn ze wisselend tevreden over hoe de overheid die rol vervult en is de steun niet onconditioneel). Dat de overheid een taak heeft, betekent echter niet dat burgers niets aan de verzorgingsstaat zouden willen veranderen (zie Achterberg et al. 2010). Sommigen maken zich zorgen over misbruik en bijna de helft van de burgers vindt dat mensen meer verantwoordelijkheid moeten nemen om voor zichzelf te zorgen. Een sterke rol van de overheid en meer eigen verantwoordelijkheid van burgers sluiten elkaar in de publieke opinie dus zeker niet uit.

13.2 Verantwoordelijkheden van de overheid

Na deze blik naar buiten en terug in de tijd, gaan we naar het heden en wel naar de gegevens van de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid 2012 (EEV '12). We kijken eerst naar de gepercipieerde en gewenste verantwoordelijkheid van de overheid voor tien beleidsterreinen (zie tabel 13.4).

Terreinen waarvan men denkt dat de overheid er op dit moment verantwoordelijk voor is, zijn het basis- en voortgezet onderwijs, veiligheid, de gezondheidszorg en het hoger onderwijs. Bij de opvoeding van kinderen dicht men de overheid weinig verantwoordelijkheid toe. Voor kinderopvang en kunst en cultuur veronderstelt men relatief weinig overheidsverantwoordelijkheid.³ Als we deze gepercipieerde overheidsverantwoordelijkheid vergelijken met de gewenste, zien we grofweg dezelfde indeling naar voren komen. Men vindt dat de overheid veel verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor veiligheid, basisonderwijs en zorg. Kinderopvang en cultuur zijn twijfelgevallen en voor de opvoeding van kinderen zou de overheid niet verantwoordelijk moeten zijn.

Over het algemeen liggen percepties en wensen dus dicht bij elkaar, zo zien we in de derde cijferkolom. Toch zijn er verschillen. Bij cultuur en opvoeding mag de overheid iets minder doen; bij veiligheid, zorg en de woningmarkt juist iets meer.⁴

Tabel 13.4

Gepercipieerde en gewenste overheidsverantwoordelijkheid in diverse sectoren, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in gemiddelde scores)

beleidsterrein	de mate waarin de overheid ...		
	verantwoordelijk is ^a	zou moeten zijn ^b	en dus moet veranderen ^c
veiligheid op straat	72	83	+11
gezondheidszorg	68	79	+11
basonderwijs en voortgezet onderwijs	73	77	+4
hoger onderwijs	67	72	+6
voldoende betaalbare woningen	59	71	+11
voldoende banen	58	68	+9
voldoende inkomen voor iedereen	59	64	+5
kinderopvang	53	53	0
kunst en cultuur	49	46	-3
opvoeding van kinderen	29	29	-1

a 'In hoeverre denkt u dat de overheid daar op dit moment verantwoordelijk voor is?' Gemiddeld antwoord, scores van 1 (= niet) tot 100 (= volledig).

b 'In hoeverre vindt u dat de overheid hiervoor verantwoordelijk zou moeten zijn?' Gemiddeld antwoord, scores van 1 (= niet) tot 100 (= volledig). De terreinen zijn gerangschikt op gewenste situatie.

c Gemiddelde verschilscore (wens – perceptie). Leesvoorbeeld: men wenst gemiddeld meer overheidsverantwoordelijkheid (83 op een schaal van 1-100) dan men nu ziet (72) en men wil dus meer overheid (83-72=11). De rekensom is uitgevoerd op de niet afgeronde cijfers.

Bron: SCP (EEV '12)

Mensen zien en wensen op terreinen als onderwijs, zorg en veiligheid een grote verantwoordelijkheid voor de overheid. Bij opvoeding, kunst en cultuur en kinderopvang is die verantwoordelijkheid kleiner. Op die gebieden zijn anderen blijkbaar aan zet en wordt overheidsverantwoordelijkheid al snel gezien als ‘betutteling’. Bij veiligheid, zorg en woningen zou de overheid meer verantwoordelijkheid moeten nemen dan ze nu al doet. Het is wel goed om hier te bedenken dat dit niet betekent dat burgers zichzelf op die gebieden helemaal geen verantwoordelijkheid toedichten. Zo zagen we in hoofdstuk 9 dat de grote overheidsverantwoordelijkheid die burgers zien op het gebied van veiligheid gepaard gaat met steun voor meer eigen verantwoordelijkheid.

13.3 Eigen verantwoordelijkheid in het algemeen

Dat steun voor de verzorgingsstaat en voor een grote overheidsverantwoordelijkheid gepaard kan gaan met steun voor meer eigen verantwoordelijkheid, zien we ook in tabel 13.5: 46% vindt dat de overheid zich met te veel zaken bemoeit, 57% vindt dat mensen meer zelf verantwoordelijk moeten zijn en minder moeten rekenen op overheidsvoorzieningen en 42% is van mening dat de overheid meer zou moeten overlaten aan burgers zelf. Bij alle drie de stellingen is er ook een grote neutrale groep en is de groep die het oneens is met de stellingen het kleinst.

Tabel 13.5

Algemene opinie over eigen verantwoordelijkheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 In procenten)

	oneens	neutraal/weet niet	eens
‘De overheid bemoeit zich met te veel zaken.’	17	37	46
‘Mensen moeten meer zelf verantwoordelijk zijn voor hun welzijn en minder rekenen op overheidsvoorzieningen.’	16	26	57
‘De overheid zou meer moeten overlaten aan burgers zelf.’	19	42	42

Bron: SCP (EEV '12)

We vroegen ook expliciet wat men ervan vindt dat de overheid streeft naar meer eigen verantwoordelijkheid. 29% vindt dit goed, 12% vindt het slecht, 51% neutraal, 8% weet het niet (niet in tabel).⁵ De grootste groep staat er dus neutraal tegenover en dat is eigenlijk wel opvallend, gezien de grote instemming met de stelling dat burgers zelf meer moeten doen. Mogelijk krabbelen mensen toch iets terug als ze het bekijken als een initiatief van de overheid. Dat sluit aan bij wat we eerder vonden in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB): mensen steunen het principe van eigen verantwoordelijkheid, maar kijken kritisch naar initiatieven van de overheid in die richting. Burgers vinden dat ze zelf al veel verantwoordelijkheid hebben en dat de overheid niet met een vingertje moet wijzen: de overheid neemt immers zelf haar verantwoordelijkheid ook niet altijd (Dekker en Den Ridder 2011: 27).

Voordelen: keuzevrijheid, meer bewustzijn en betrokkenheid, goedkoper

We vroegen mensen in eigen woorden aan te geven wat de voor- en nadelen van eigen verantwoordelijkheid zijn⁶ en waarom zij vinden dat het een goede of slechte zaak is dat de overheid streeft naar meer eigen verantwoordelijkheid.⁷ Deze open antwoorden zijn gecodeerd en weergegeven in tabel 13.6 en 13.7.⁸ De vragen zorgen voor iets andere accenten, maar de argumenten in beide tabellen komen in de kern sterk overeen.

Tabel 13.6

Voordelen van eigen verantwoordelijkheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

meer keuzevrijheid voor burgers: meer zelf kiezen en beslissen, meer vrijheid, meer inspraak	23
burgers worden zich meer bewust van gemaakte keuzes (en zijn daarom eerder tevreden)	11
vergroten van betrokkenheid burgers	10
geld: goedkoper, bespaart de overheid geld, geld wordt beter besteed, meer inzicht in kosten	9
minder bureaucratie / snellere besluitvorming	8
activerend: er komt meer van de grond, mensen worden actiever, mensen zijn zelf verantwoordelijk (en kloppen niet aan bij overheid)	6
vergroten saamhorigheid	5
meer maatwerk mogelijk	5
vergroten zelfstandigheid, zelfredzaamheid, verantwoordelijkheidsgevoel	5
overig	8
geen voordelen	7
weet niet / geen toelichting	25
totaal	122

Bron: SCP (EEV'12)

Tabel 13.7

Redenen waarom plan voor meer eigen verantwoordelijkheid goed is, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

minder bemoeizucht en betutteling overheid / burger kan betere keuzes maken dan overheid / keuzevrijheid, zelf beslissen is goed	32
eigen verantwoordelijkheid is goed, afhankelijkheid van de overheid niet (minder profiteurs)	29
positieve effecten op diensten en beleid (goedkoper, efficiënter, sneller, meer resultaat)	17
vergroten betrokkenheid burgers (bij beleid, maar ook bij elkaar)	11
vergroten bewustwording burgers	6
nuancering (wel oppassen voor misbruik / dan moeten burgers wel meedoen / overheid moet in sommige gevallen bijspringen)	5
overig	9
geen toelichting	12
totaal	121

Bron: SCP (EEV'12)

Bij de vraag naar de redenen waarom het overheidsstreven naar eigen verantwoordelijkheid een goede zaak is (tabel 13.7) geven veel mensen aan (zonder altijd expliciet de voordelen te benoemen) dat eigen verantwoordelijkheid 'goed' is. Veel mensen hebben er dus in principe positieve associaties bij. Een kleine greep uit hun motivaties:

Mensen moeten leren keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Als de overheid zich minder gaat bemoeien, dan worden ze hiertoe gedwongen.

Mensen moeten voor zichzelf opkomen en niet afhankelijk zijn van de overheid.

Het lijkt me wel goed als mensen meer zelfverantwoordelijkheid nemen. Een verzorgende staat van de wieg tot het graf is achterhaald.

Meer eigen verantwoordelijkheid voor diegenen die dat kunnen dragen. En dat zijn er veel meer dan we denken.

Als we expliciet vragen naar de voordelen (tabel 13.6) is de keuzevrijheid het meest genoemd : burgers mogen meer zelf beslissen, zelf kiezen wat ze belangrijk vinden en waar ze geld aan besteden. Er is dus meer ruimte voor inspraak bij beslissingen.

Zelfbepalen wat er al dan niet gebeurt, je eigen zaken regelen en invullen naar wens.

Dat mensen mee kunnen denken en invloed kunnen uitoefenen op zaken.

Je hebt meer invloed en bepaalt zelf wat je belangrijk vindt en waar je meer of minder voor wilt betalen.

Je bent volledig vrij om te kiezen hoe jij je leven wil inrichten en waar jij je geld aan uit wil geven.

Ook bij de argumentatie waarom men het goed vindt dat de overheid streeft naar meer eigen verantwoordelijkheid, komt keuzevrijheid naar voren: men vindt het een goed plan dat mensen meer zelf mogen kiezen en de overheid zich wat minder met van alles bemoeit. De overheid richt zich op hoofdzaken, burgers kijken naar details. Een ander voordeel is dat eigen verantwoordelijkheid positieve effecten heeft op burgers. Het eerste is dat burgers bewuster worden van gemaakte keuzes en van de eigen verantwoordelijkheden. Dat zorgt voor meer begrip voor maatregelen en beleid.

Het meebeslissen ligt dicht bij de burgers, die gaan zich er meer in verdiepen. Hebben meer begrip voor de te nemen maatregelen en beslissingen.

Mensen gaan bewuster nadenken over hun verantwoordelijkheid.

Het dragen van eigen verantwoordelijkheid heeft als voordeel dat mensen zich ook bewuster bezighouden met kosten en baten.

Een tweede positief effect op burgers is een grotere betrokkenheid bij beleid en diensten en een sterkere motivatie om samen met anderen dingen tot stand te brengen, bijvoorbeeld in de buurt.

Door meer verantwoordelijkheid te geven zijn ze meer betrokken bij de samenleving.

Uit verantwoordelijkheid komt motivatie voort: zelf ergens voor zorgen geeft voldoening, een grotere eigen inbreng en zorgt dat mensen niet op andermans (belasting-)geld gaan teren als dat niet nodig is.

Mensen zullen zich zeer meer verantwoordelijk voelen voor iets dat ze samen hebben gecreëerd. Betrokkenheid wordt vergroot.

De derde en vierde positieve effecten hangen samen met de bovengenoemde en worden vaak in een adem genoemd: eigen verantwoordelijkheid vergroot de saamhorigheid en het verantwoordelijkheidsgevoel.

Meer betrokkenheid van de burgers, zodat mensen socialer met elkaar om zullen gaan.

Mensen zullen actiever meedenken, initiatieven nemen, zich minder passief en afhankelijk opstellen. Misschien leidt het tot meer saamhorigheid.

Het zorgt ervoor dat mensen zich verantwoordelijker voelen voor zichzelf en anderen.

Zelfredzaamheid wordt vergroot.

Naast positieve effecten op burgers kan eigen verantwoordelijkheid ook voordelen hebben voor diensten of beleid. Zij bespaart de overheid geld en zorgt voor betere besteding dankzij minder bureaucratie en meer maatwerk.

Minder bureaucratie, snellere implementatie, goedkoper.

Zaken en voorzieningen kunnen zo beter aansluiten bij de situatie van de individuele burger of groep.

Men ziet veel voordelen, maar plaatst ook wel een nuancering: we moeten oppassen voor de dominantie van mondige en rijke burgers, mensen moeten ook echt gaan meedoen en er moet een vangnet blijven voor schrijnende gevallen.

Nadelen: zwakkeren worden de dupe, meer chaos

Bij de nadelen van eigen verantwoordelijkheid en de motivatie waarom streven naar meer eigen verantwoordelijkheid een slecht plan is, zien we in tabel 13.8 en 13.9 twee belangrijke bezwaren naar boven komen: men vreest dat eigen verantwoordelijkheid ten koste gaat van de zwakkeren in de samenleving en men vreest dat het zonder centrale regie een zootje wordt.

Tabel 13.8

Nadelen van eigen verantwoordelijkheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

ongunstig voor zwakken of bepaalde groepen	13
het wordt een chaos zonder overheidscontrole / geen controle, lastig te controleren, niet duidelijk wie regie heeft	10
bepaalde mensen kunnen geen verantwoordelijkheid dragen (en zijn dan niet verzekerd)	8
er zijn te veel verschillende meningen om er samen uit te komen	8
sommigen zullen zich eraan onttrekken of misbruik maken	7
negatief effect op voorzieningen (verwaarloosd / verdwijnen, duurder, versplinteren)	7
er zullen minder snel beslissingen worden genomen (door meningsverschillen) / er gebeurt niets	6
burgers zijn er niet toe in staat: te weinig kennis of interesse of tijd of kunnen risico's niet inschatten	6
er kunnen conflicten ontstaan	5
burgers denken alleen aan eigenbelang	5
mensen met de grootste mond krijgen hun zin	3
overig	11
er zijn geen nadelen	4
geen toelichting / weet niet	25
totaal	118

Bron: SCP (EEV '12)

Tabel 13.9

Redenen waarom plan voor meer eigen verantwoordelijkheid slecht is, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

het wordt een zootje, duurt langer, er komt niets van terecht	23
niet alle mensen kunnen voor zichzelf opkomen / recht van de sterksten gaat gelden, zwakken de dupe	22
negatief effect op voorzieningen (duurder, slechter / is gewoon bezuiniging)	15
het is negatief als de markt het overneemt	15
burgers zijn niet deskundig	11
de overheid heeft plicht voor burgers te zorgen	8
overig	13
geen toelichting / weet niet	10
totaal	117

Bron: SCP (EEV '12)

Veel mensen denken dat eigen verantwoordelijkheid ongunstig is voor bepaalde groepen of zwakkeren en leidt tot grotere ongelijkheid. Het gaat vooral om mensen met een lager inkomen en een slechte gezondheid, maar ook om mensen met een lage opleiding en weinig tijd:

De zwakken vallen buiten de boot. Rijken worden rijker.

Er is een tamelijk grote groep die een laag inkomen heeft en vaak een lage opleiding die dan in het gedrang komt.

Er zal een groep zijn die buitenstaander blijft. Deze groep kan dan buitengesloten worden. Kan scheefgroei binnen de bewoners bevorderen.

Mensen zonder familieleden, kennissen of vrienden kunnen op niemand terugvallen en weten vaak niet de juiste weg voor de aanvraag voor hulp.

Missen van de schaalvoordelen en te veel het recht van de sterkste! Wie komt op voor de zwakkeren in de samenleving!

Burgers denken ook dat sommige mensen hun verantwoordelijkheid niet kunnen nemen. En dat zorgt ervoor dat hun last elders terecht komt, of dat zij zelf de dupe worden.

Niet elke burger wil en kan deze verantwoordelijkheid aan en heeft voldoende inzicht.

De probleemgevallen in de samenleving zullen die verantwoordelijkheid niet aankunnen. Alcoholisme, gokverslaving etc.

Veel mensen kunnen mogelijk deze eigen verantwoordelijkheid niet aan en zullen daar schade van ondervinden.

Anderen willen de verantwoordelijkheid misschien niet en zullen proberen zich eraan te onttrekken, of maken zelfs misbruik. Mensen die wel verantwoordelijkheidsgevoel hebben zijn dan de dupe.

Ontwijkend gedrag van 'luie' burgers (een paar mensen doen al het werk en de rest leunt achterover).

Er is een grotere kans op misbruik van die verantwoordelijkheid.

Burgers gaan oneigenlijk gebruik maken van hun verantwoordelijkheid.

Het tweede grote bezwaar is dat het een chaos zal worden zonder overheidscontrole, dat er niets van terecht komt als mensen dingen zelf of gezamenlijk moeten oppakken. Er worden geen beslissingen genomen, er gebeurt niets.

Ik ben van mening dat het veel te ongeorganiseerd zou worden in Nederland. Voor veel zaken is het belangrijk dat er een centraal overheidsorgaan is dat de beslissingen neemt. Wel zouden de

burgers meer inspraak moeten krijgen op sommige terreinen, maar de overheid zou de uiteindelijke beslissing moeten nemen.

Iedereen wil wat anders dus wordt het een zootje.

Als de overheid niet meer controleert gaat alles minder goed (post, trein).

Risico is groter dat er geen beslissingen genomen kunnen worden.

Dat het een zootje wordt komt volgens sommigen doordat er veel verschillende meningen zijn en er geen consensus te bereiken is. Dat zal vooral spelen bij collectieve verantwoordelijkheid in een buurt. Dit soort meningsverschillen kan leiden tot conflict.

Vele meningen. Dus moeilijk tot een besluit te komen.

Kan leiden tot conflicten in de buurt als men het niet eens wordt over bijvoorbeeld voorzieningen. Vraag me af of dan bereikt wordt wat de regering beoogt met meer eigen verantwoordelijkheid.

13.4 Eigen verantwoordelijkheid in het bijzonder

We zagen al dat de verantwoordelijkheidsverdeling in diverse sectoren verschillend werd beoordeeld. Om die beoordeling beter in beeld te krijgen, legden we mensen twee concrete scenario's voor. De eerste is gericht op individuele verantwoordelijkheid (bij zorgverzekeringen), de tweede op collectieve verantwoordelijkheid (in de buurt).

Zorgverzekering: kosten en toegankelijkheid belangrijkst

In de toelichting bij de zorgverzekeringswet wordt de wens uitgesproken dat burgers meer dan nu het geval is hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor hun gezondheid en verzekering tegen ziektekosten (zie hoofdstuk 7). Die eigen verantwoordelijkheid is dan een combinatie van meer zelf kiezen en meer zelf betalen. Hoe kijken burgers tegen eigen verantwoordelijkheid in de zorgverzekering aan?

We legden mensen de keus voor: de basisverzekering blijft helemaal in handen van de overheid, de overheid trekt zich helemaal terug of iets daar tussenin (tabel 13.10). Bijna niemand (4%) zou willen dat de overheid haar handen helemaal van de zorgverzekering aftrekt. 43% wil de huidige basisverzekering houden. In het COB zien we over het algemeen dat mensen veel kritiek hebben op de kosten in de zorg (Dekker en Den Ridder 2011: 19; Dekker et al. 2012: 34 e.v.), maar van andere opties verwachten zij blijkbaar weinig beters. 31% is ervoor dat de overheid minder te zeggen krijgt en mensen zelf beslissen of zij willen bijverzekeren. Slechts 10% wil een grotere rol van de overheid.⁹ Ouderen hebben vaker dan jongeren een voorkeur voor behoud van de huidige basisverzekering. Dat verschil kunnen we waarschijnlijk beter toeschrijven aan het feit dat ouderen vaker tegen veranderingen zijn¹⁰ – uit algehele behoudzucht of vanwege specifieke negatieve ervaringen met eerdere veranderingen – dan dat ze meer voor

overheidsingrijpen zijn. Ouderen zeggen immers niet vaker dan gemiddeld dat ze de basisverzekering willen uitbreiden.

Tabel 13.10

Voorkeuren voor de zorgverzekering^a, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	allen	leeftijd		
		18-34	35-54	55 e.o.
'De overheid breidt het pakket van de basisverzekering uit en iedereen moet meer premie betalen.'	10	8	10	10
'We houden de huidige basisverzekering.'	43	39	38	49
'De overheid maakt het pakket van de basisverzekering kleiner; mensen betalen hiervoor minder premie. Mensen moeten voor meer zaken zelf beslissen of zij zich daartegen willen verzekeren.'	31	31	34	29
'De verplichte basisverzekering wordt afgeschaft. Mensen moeten helemaal zelf weten of ze zich willen verzekeren.'	4	4	5	2
geen voorkeur / ik weet het niet	12	18	12	10

a 'De basisverzekering is een verplichte zorgverzekering. Deze dekt de kosten van bijvoorbeeld de huisarts of het ziekenhuis. Mensen kunnen zich aanvullend verzekeren (voor bijvoorbeeld fysiotherapie), maar moeten daarvoor extra betalen. Hieronder staan vier mogelijkheden om ziektekosten te verzekeren. Welke heeft uw voorkeur?'

Bron: SCP (EEV'12)

Het belangrijkste argument voor die rol van de overheid, zo blijkt uit de toelichtingen, is dat de zorg op die manier voor iedereen toegankelijk en betaalbaar blijft, ook voor mensen met minder geld. Diegenen die vinden dat de overheid het basispakket moet uitbreiden, hechten sterk aan het principe van solidariteit en vinden dat die moet toenemen. Diegenen die willen vasthouden aan de huidige basisverzekering vinden dat de situatie zoals hij nu is voldoet. Ze zijn tegen uitbreiding omdat er in het nabije verleden al zo veel is veranderd en de verzekering nu al duur genoeg is. Als je je extra wilt verzekeren dan kan dat, maar de basisverzekering moet niet voor iedereen duurder worden. Het belangrijkste argument van mensen die een kleiner basispakket willen zijn de kosten. Zij vinden de basisverzekering nu te duur. Door het basispakket te verkleinen komt er meer keuzevrijheid. Iedereen kan dan zelf beoordelen wat hij nodig heeft en betaalt alleen voor wat hij gebruikt. Ook de enkeling die de basisverzekering wil afschaffen verwacht dat daarmee de zorg (voor hem persoonlijk) goedkoper wordt.

We zien dus twee afwegingen. In de eerste plaats moet de overheid goede en toegankelijke zorg garanderen. Men wil geen 'Amerikaanse toestanden'. In de tweede plaats spelen kostenoverwegingen een grote rol: de zorg is duur en men verwacht dat meer keuzevrijheid voordeliger uitpakt.

Voorzieningen in de buurt: gemeente beslissend, maar meer inspraak

Het tweede scenario betreft de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de gemeente naar bewoners bij voorzieningen in de buurt (zie ook hoofdstuk 12). Tabel 13.11 toont de voorgelegde opties.

Tabel 13.11

Voorkeuren voor besluitvorming over buurtvoorzieningen^a, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	allen	opleidingsniveau ^b		
		lager	midden	hoger
'Het gemeentebestuur en de gemeenteraad beslissen welke voorzieningen waar komen.'	33	27	32	42
'Buurtbewoners krijgen van de gemeente een budget dat ze in onderling overleg zelf mogen besteden aan buurtvoorzieningen.'	31	26	35	33
'Buurtbewoners zijn helemaal zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun buurt. Ze moeten meer zelf voorzieningen organiseren en het daarvoor nodige geld bijeenbrengen (en hoeven dan ook minder lokale lasten te betalen).'	4	5	5	4
geen voorkeur / ik weet het niet	31	42	29	21

a 'Welke van de volgende drie mogelijkheden heeft het meest uw voorkeur als het gaat om voorzieningen (zoals groen en bibliotheken) in de buurt?'

b Lager = basisonderwijs en vmbo; midden = havo, vwo en mbo; hoger = hbo en wo.

Bron: SCP (EEV '12)

Bij de eerste optie heeft de gemeente de touwtjes helemaal in handen, bij de derde optie hebben de buurtbewoners het voor het zeggen en de tweede optie ligt daartussenin. Het idee dat buurtbewoners helemaal zelf verantwoordelijk zijn voor hun buurt en daar ook voor betalen spreekt mensen niet aan: slechts 4% kiest deze optie. 33% wil de gemeenteraad en het gemeentebestuur laten beslissen, 31% wil gezamenlijk beslissen over een door de gemeente toegewezen budget. Opvallend is dat eveneens 31% geen voorkeur heeft voor deze opties.¹¹ Bij deze vraag zien we de meest opvallende verschillen als we kijken naar opleidingsniveau.¹² Lageropgeleiden geven veel vaker aan dat ze het antwoord op de vraag niet weten, een patroon dat we overigens ook zien bij de vraag naar zorgverzekeringen en dat vaker voorkomt bij dit soort onderzoek. Evenals in eerder onderzoek (Dekker en Den Ridder 2011: 35) willen hogeropgeleiden vaker dan anderen dat de gemeenteraad beslist.

De argumenten om de gemeenteraad te laten beslissen sluiten aan bij wat burgers als belangrijke nadelen van eigen verantwoordelijkheid zien. Men is bang dat burgers er onderling niet uitkomen omdat er te veel verschillende meningen zijn. De gemeente is beter in staat te bepalen wat nodig is, vertegenwoordigt alle burgers, komt op voor het algemeen belang en zal daarom beter een goede en eerlijke beslissing kunnen nemen. Wel willen burgers graag meer inspraak in beslissingen van de gemeente. De mensen die pleiten voor een budget voor buurtbewoners vinden dat burgers zelf het beste kunnen

bepalen wat er nodig is in hun buurt. De gezamenlijke verantwoordelijkheid bevordert de saamhorigheid en betrokkenheid en maakt dat mensen bewuster omgaan met hun leefomgeving. Mensen die geen keuze kunnen maken tussen deze opties, denken zelf niet met zo'n situatie te maken te krijgen of vinden dat het antwoord per voorziening verschilt.

Perspectieven van oordeelsvorming

In de open antwoorden over de voor- en nadelen van meer eigen verantwoordelijkheid en de toelichtingen bij bovenstaande scenario's zijn verschillende perspectieven van oordeelsvorming (of 'frames') te onderscheiden. Bij discussies over eigen verantwoordelijkheid keren een aantal kernargumenten steeds terug (vgl. Dekker en Den Ridder 2011: 36-37). We vatten ze samen als motieven voor en tegen eigen verantwoordelijkheid.

Meer eigen verantwoordelijkheid ...

... is goed tegen bemoeizucht: keuzevrijheid is goed, prettig en waarschijnlijk nog goedkoper ook;

... is goed om het individu in het gareel te houden; overheidsverantwoordelijkheid maakt mensen lui en ondergraaft de zelfredzaamheid;

... is goed voor de gemeenschap want ze bevordert de onderlinge betrokkenheid;

... is een noodzakelijk middel tegen misbruik van voorzieningen, want dat kun je onvoldoende bestrijden met regels;

... is een bedreiging van gelijkheid en toegankelijkheid en brengt economisch en psychisch zwakkeren in de problemen;

... gaat niet werken of leidt tot ruzie: de overheid is er toch niet voor niets en we hebben zaken toch niet zonder reden collectief geregeld; en

... wordt misbruikt als argument door de overheid om te kunnen bezuinigen, de eigen ineffectiviteit te verdoezelen, enzovoort.

Deze perspectieven komen in combinatie met elkaar voor en worden zowel door voor- als tegenstanders van eigen verantwoordelijkheid gebruikt. Beslissend lijkt vaak wel waar mensen het eerst aan denken bij eigen verantwoordelijkheid. Mensen die als eerste denken aan misbruik van collectieve voorzieningen, zijn geneigd meer eigen verantwoordelijkheid te verdedigen in een discussie. Mensen die als eerste denken aan zwakkeren in de samenleving, zijn geneigd tot kritiek. Veel hangt er dan ook vanaf hoe het onderwerp wordt aangesneden, oftewel welk 'frame' wordt gemobiliseerd.

13.5 Verschillen in opvattingen

In paragraaf 13.4 kwamen leeftijdsgroepen en opleidingsniveaus kort aan de orde, maar verder brachten we tot nu toe geen onderscheidingen aan in de bevolking. Dat gaan we nu wel doen. We kijken naar enkele sociaaldemografische kenmerken en naar verschillen in opvattingen en houdingen, waarvan verwacht mag worden dat ze verband houden met visies op eigen verantwoordelijkheid.

Verschillen tussen bevolkingsgroepen

Welke bevolkingsgroepen steunen meer het idee van eigen verantwoordelijkheid en welke minder? Op die vraag is niet zo eenvoudig antwoord te geven aangezien we niet een enkele maat hebben om die steun te meten.¹³ We gebruiken in tabel 13.2 drie indicatoren om verschillen in kaart te brengen.

Tabel 13.12

Verdeling van verantwoordelijkheid tussen individu en overheid, naar geslacht, leeftijd, opleiding en inkomen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (gemiddelde waarden)^a

	zelf meer verantwoordelijk ^b	overheid moet meer overlaten ^c	overheid meer verantwoordelijk ^d
allen	28	16	5
mannen (47%)	30 +	17	4 –
vrouwen (53%)	27 –	14	6 +
18-34 jaar (19%)	24 –	10–	5
35-54 jaar (35%)	23 –	14	5
≥ 55 jaar (46%)	34 +	19+	6
lageropgeleiden (35%)	30	20	5
middengroep (34%)	27	12–	6 +
hogeropgeleiden (31%)	29	15	4 –
netto-huishoudensinkomen laag (33%)	26	14	6
middengroep (32%)	26 –	15	6 +
netto-huishoudensinkomen hoog (34%)	33 +	18	4 –

a Plus of min duidt significante ($p < 0,05$; tweezijdig) afwijking aan van de rest van de bevolking.

b 'Mensen moeten meer zelf verantwoordelijk zijn voor hun welzijn en minder rekenen op overheidsvoorzieningen'; scores van -100 (zeer oneens) via 0 (neutraal) tot +100 (zeer eens).

c 'De overheid zou meer moeten overlaten aan burgers zelf'; scores van -100 (zeer oneens) via 0 (neutraal) tot +100 (zeer eens).

d Saldo van gemiddeld gewenste en gepercipieerde overheidsverantwoordelijkheden voor tien onderwerpen (tabel 13.4); scores van -100 (overheid heeft alle en moet geen enkele verantwoordelijkheid hebben) via 0 (gemiddeld komen gepercipieerde en gewenste overheidsverantwoordelijkheid overeen) tot +100 (overheid heeft geen enkele en moet alle verantwoordelijkheid hebben). De tien verschillscores vormen een schaal (Cronbachs alfa = 0,81).

Bron: SCP (EEV'12)

Wat ten eerste opvalt is dat in alle bevolkingsgroepen positieve scores voor meer eigen verantwoordelijkheid en voor het meer aan burgers overlaten gepaard gaan met (matig) positieve scores voor meer overheidsverantwoordelijkheid. Ten tweede valt op dat de verschillen beperkt van omvang zijn en dat zich ook niet voor alle drie indicatoren hetzelfde patroon voordoet. Mannen zijn meer dan vrouwen geporteerd voor individuele verantwoordelijkheid, maar de seksen onderscheiden zich niet in steun voor de opvatting dat

de overheid meer moet overlaten aan burgers. Daarop onderscheiden zich ouderen wel van jongeren, maar deze leeftijdsgroepen verschillen weer niet van elkaar in de steun voor overheidsverantwoordelijkheid.

In veel opvattingen over maatschappij en politiek vinden we een groot verschil tussen lager- en hogeropgeleiden, maar nu wijkt vooral het middenniveau af en wel door meer steun voor overheidsverantwoordelijkheid en minder steun voor de opvatting dat de overheid meer moet overlaten aan burgers. Ook naar inkomen zijn de verschillen beperkt.

Verschillen naar vertrouwen en politieke houdingen

Eigen verantwoordelijkheid raakt op verschillende manieren vertrouwen. Zelfvertrouwen is een basis om risico's aan te gaan. Vertrouwen in instituties zal stimulerend zijn: men heeft het idee dat men gesteund of gedekt is als het fout gaat. Bij eigen verantwoordelijkheid voor collectieve aangelegenheden is vertrouwen in medeburgers belangrijk: men zal met hen moeten samenwerken of men wil op zijn minst het idee hebben dat zij in voorkomende gevallen ook wat doen, geen 'freeriders' zijn. In de literatuur zijn daarom veel voorbeelden te vinden van een positieve samenhang tussen sociaal vertrouwen en deelname aan collectieve acties (Van Deth et al. 1999; Norris 2002), al zijn er ook voorbeelden van de logica dat mensen hun verantwoordelijkheid nemen omdat waarschijnlijk niemand anders het doet, dus in zekere zin uit een gebrek aan vertrouwen in anderen (Crenson 1983). In hoofdstuk 9 is gewezen op het belang van vertrouwen in relevante instituties voor de bereidheid van burgers om zelf iets te doen tegen criminelen en mensen die overlast bezorgen. Vertrouwen in de politiek en overheid kan positief werken (steun en rugdekking bij eigen initiatief), maar ook 'negatief': als men veel vertrouwen heeft in wat de politiek en de overheid kunnen doen, dan hoef je zelf minder te doen. In figuur 13.2 zagen we al dat er internationaal in ieder geval geen simpele complementariteit is van vertrouwen in de overheid en steun voor eigen verantwoordelijkheid. In onderzoek naar de publieke opinie over privatisering en verzelfstandiging vonden we zowel bij verschillen tussen landen als tussen individuen 'hoe *minder* vertrouwen in de overheid hoe *minder* steun voor privatisering' (Den Ridder en Dekker 2012). Die dominante relatie sluit echter niet uit dat een substantiële minderheid een omgekeerde redenering volgt.

Er zijn tegengestelde relaties mogelijk, maar verwacht mag worden dat vertrouwen van invloed is op opvattingen over eigen verantwoordelijkheid. Respondenten van EeV '12 gebruiken het woord dan ook met enige regelmaat in hun toelichting op de vraag over buurtvoorzieningen: ze hebben wel of geen vertrouwen in de gemeente en in hun buurtgenoten. In tabel 13.13 hebben we dezelfde drie indicatoren als in tabel 13.12 afgezet tegen verschillen soorten vertrouwen en een generieke meting van politieke voorkeuren.

Ook nu laten de indicatoren vaak niet dezelfde (significante) verschillen zien. Weinig zelfvertrouwen gaat gepaard met minder steun voor eigen verantwoordelijkheid, maar niet met meer steun voor overheidsverantwoordelijkheid. Bij het sociale vertrouwen zien we alleen afwijkingen bij de steun voor de eerste indicator voor eigen verantwoordelijkheid: de middengroep biedt minder steun en de mensen met veel vertrouwen bieden

meer steun. Bij de politieke achtergronden – vertrouwen in de politiek en eigen politieke voorkeur – vinden we grotere verschillen en meer consistente patronen voor alle drie indicatoren. Wie weinig politiek vertrouwen heeft is vaker tegen meer eigen verantwoordelijkheid en opnieuw voor grotere overheidsverantwoordelijkheid. Het grootst zijn de verschillen naar politieke voorkeur: rechts is veel meer voor eigen verantwoordelijkheid en links veel meer voor overheidsverantwoordelijkheid.

Tabel 13.13

Verdeling van verantwoordelijkheid tussen individu en overheid, naar mentale kenmerken, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (gemiddelde waarden)^a

	zelf meer verantwoordelijk	overheid moet meer overlaten	overheid meer verantwoordelijk
allen	28	16	5
weinig zelfvertrouwen ^b (33%)	25 ⁻	13 ⁻	6
veel zelfvertrouwen (45%)	31 ⁺	17	5
weinig vertrouwen in hulpbereidheid anderen ^c (33%)	27	17	5
midden (32%)	25 ⁻	15	5
veel vertrouwen in hulpbereidheid anderen (33%)	33 ⁺	16	5
weinig politiek vertrouwen ^d (32%)	22 ⁻	19 ⁺	8 ⁺
midden (30%)	29	15	5
veel politiek vertrouwen (38%)	33 ⁺	14	3 ⁻
politiek links ^e (25%)	12 ⁻	5 ⁻	10 ⁺
politiek midden (28%)	27	16	5
politiek rechts (37%)	40 ⁺	24 ⁺	2 ⁻

a Zie voor de meting van de verantwoordelijkheidsvoorkeuren tabel 13.12. Plus of min duidt significante ($p < 0,05$; tweezijdig) afwijking aan van de rest van de bevolking.

b Weinig of geen versus veel instemming met 'Ik heb vertrouwen in mijn capaciteiten'. Op deze stelling reageerden in een eerder onderzoek 88% van de respondenten.

c Driedeling van scores tussen 'mensen denken meestal aan zichzelf' (0) – 'mensen proberen meestal behulpzaam te zijn' (99).

d Driedeling van het gemiddeld vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer.

e Indeling op een schaal van links tot rechts: 0-4 = links, 5 en 'weet niet' = midden, 6-10 = rechts.

Bron: SCP (EEV'12)

Partijpolitieke verschillen

Om daar wat meer over te zeggen maken we in tabel 13.14 nog een uitstapje naar de enquêtedata van het COB, waarin ook een stelling over eigen verantwoordelijk is opgenomen. Naast vertrouwen en algemene houdingen tegenover de politiek hebben we hier ook partijvoorkeuren of stemintenties. De stelling is iets algemener geformuleerd dan

de verwante stelling in tabel 13.12 (het gaat nu niet alleen om het eigen welzijn) en dat kan de reden zijn dat er minder steun voor is (+16) dan voor de stelling in tabel 13.12 (+28).

Tabel 13.14

Eigen verantwoordelijkheid^a, naar achtergrondkenmerken^b, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012^c

	score	ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten		
		sociaal	+houdingen	+stemintenties
allen / constante	16	18	19	19
man (49%)	20	r	r	r
vrouw (51%)	12	- 7 ***	- 8 ***	- 8 ***
18-34 jaar (27%)	17	+ 5*	+ 5 *	+ 4
35-54 jaar (38%)	10	r	r	r
≥ 55 jaar (35%)	21	+ 13 ***	+ 13 ***	+ 13 ***
lageropgeleid (31%)	13	- 0	+ 1	+ 2
middengroep (37%)	13	r	r	r
hogeropgeleid (33%)	22	+ 7 ***	+ 5 *	+ 4 *
benedenmodaal huishoudensinkomen (23%)	8	- 7 **	- 5 *	- 4
middengroep (33%)	14	r	r	r
bovenmodaal huishoudensinkomen (40%)	21	+ 4 *	+ 3	+ 1
meent weinig grip op de eigen toekomst te hebben (28%)	9		- 6 ***	- 6 ***
heeft die opvatting niet (72%)	18		r	r
vindt de meeste mensen wel te vertrouwen (60%)	19		+ 2	+ 2
heeft die opvatting niet (40%)	11		r	r
weinig politiek vertrouwen	6		- 10 ***	- 6 ***
middengroep	16		r	r
veel politiek vertrouwen	28		+ 11 ***	+ 6 **
zou nu SP stemmen (15%)	-6			- 19 ***
PvdA (9%)	-1			- 20 ***
niet stemmen (6%)	13			+ 1
weet nog niet & overige voorkeuren (38%)	14			r
PVV (7%)	17			+ 4
D66 (7%)	28			+ 8 *
CDA (7%)	29			+ 9 **
VVD (12%)	45			+ 25 ***
verklaarde variantie (%)		3	6	12

a 'Mensen moeten meer zelf verantwoordelijk zijn en minder rekenen op overheidsvoorzieningen'; scores op een schaal van -100 (zeer oneens) tot +100 (zeer eens).

b Kleine groepen overigen niet gerapporteerd maar wel meegenomen in de analyse; n ongeveer 3500.

c Significantie van afwijkingen: *** p < 0,000, ** p < 0,01 en * p < 0,05 (tweezijdig).

Bron: SCP (COB'12/1-3)

Overeenkomstig de bevindingen uit tabel 13.12 zijn mannen, ouderen en welgestelden meer voor eigen verantwoordelijkheid. Anders dan in tabel 13.12 zijn nu ook hoger-opgeleiden daar meer voor.¹⁴ Gebrek aan zelfvertrouwen (hier gemeten als geen grip op je toekomst hebben) gaat gepaard met minder steun voor eigen verantwoordelijkheid en dat geldt ook voor sociaal vertrouwen, maar in combinatie met de andere tot nu te genoemde kenmerken doet dat niets meer. De politieke kenmerken – vertrouwen en electorale voorkeuren – tonen de grotere verschillen en die houden na correcties voor effecten van de andere kenmerken ook goed stand.

De electorale verschillen zijn het grootst: gering enthousiasme voor eigen verantwoordelijkheid bij de aanhang van PvdA en SP, ruime steun bij de aanhang van CDA en D66 en zeer grote steun bij de VVD-aanhang. Het effect van partijvoorkeur blijft groot, ook als we rekening houden met iemands leeftijd, opleiding of inkomen of een ander kenmerk uit tabel 13.14. Dat laat zien dat de discussie over eigen verantwoordelijkheid sterk is gepolitiseerd. De kansen en risico's en voor- en nadelen van vergroting van eigen verantwoordelijkheid op specifieke onderwerpen kunnen verschillen naar persoonlijke situatie en maatschappelijke positie, de algemene houding tegenover eigen verantwoordelijkheid lijkt uiteindelijk vooral een politieke keuze.

13.6 Slot: steun voor het principe, zorgen over de uitwerking

Overheidsverantwoordelijkheid en eigen verantwoordelijkheid zijn geen *zero sum game*, ook niet in de ogen van burgers. Burgers dichten de overheid veel verantwoordelijkheid toe (en soms mag die nog wel meer zijn), maar staan tegelijkertijd positief tegenover het principe dat burgers meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Dat laatste is een belangrijke conclusie: er is veel steun voor eigen verantwoordelijkheid als principe. Iedereen die dat kan moet verantwoordelijkheid nemen voor het welzijn van zichzelf en de eigen omgeving. Minder positief is men echter als de overheid streeft naar 'meer eigen verantwoordelijkheid', en ronduit kritisch is men over de uitwerking daarvan op diverse terreinen.¹⁵ Opvallend is dat mensen die vinden dat de overheid zich te veel met burgers bemoeit niet automatisch voor een terugtrekkende overheid kiezen als het gaat om de zorgverzekering of buurtvoorzieningen. De 'princiële' voorkeur voor meer eigen verantwoordelijkheid vertaalt zich in voorkomende gevallen in een voorkeur voor meer overheidsverantwoordelijkheid. Dat men vaak positief is over het principe van eigen verantwoordelijkheid, maar kritisch over de uitwerking, heeft alles te maken met de verwachte positieve en negatieve gevolgen. Als voordelen noemen burgers meer keuzevrijheid en inspraak en minder overheidsbemoeienis, minder bureaucratie en minder kosten. Positief gevolg vinden ze ook dat mensen zich meer bewust zijn van de keuzes die ze maken en zich sterker betrokken voelen.

Het belangrijkste negatieve gevolg is volgens burgers dat vooral zwakkeren de dupe worden; juist zij hebben de overheid vaak nodig en kunnen minder goed voor zichzelf opkomen. In eerdere hoofdstukken werd ook gewaarschuwd voor eigen verantwoordelijkheid als bron van maatschappelijke ongelijkheid; mensen met geld, vaardigheden en een grote mond kunnen baat hebben bij meer eigen verantwoordelijkheid, maar andere mensen kunnen juist de dupe worden. Een ander negatief gevolg van eigen verantwoordelijkheid

is volgens burgers dat het een chaos wordt: als burgers het onderling eens moeten zien te worden over collectieve voorzieningen, bijvoorbeeld voor de buurt, dan dreigt besluiteloosheid door de veelheid aan meningen.

Oordelen van burgers zijn sterk afhankelijk van de 'framing': is eigen verantwoordelijkheid vooral een middel tegen een betuttelende overheid en laakbare medeburgers, of een legitimatie van bezuinigingen die de toegankelijkheid van voorzieningen aantasten? In concrete gevallen zal daarom veel afhangen van de presentatie van voorstellen voor verandering en de mogelijke consequenties die daarmee worden opgeroepen. Dat verklaart ook dat we in dit hoofdstuk geen mensen en groepen hebben kunnen onderscheiden die consistent voor of tegen meer verantwoordelijkheden voor burgers en minder overheid zijn. De algemene slogan 'meer eigen verantwoordelijkheid en minder rekenen op overheidsvoorzieningen' is echter wel duidelijk politiek geprofileerd, geliefder bij 'rechts' dan bij 'links' en populairder bij de aanhang van vvd, cda en D66 dan bij de aanhang van PvdA en SP.

Noten

- 1 Zo stelde Paul Depla (PvdA) in het televisieprogramma Buitenhof daags na de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012 dat het gemeenschappelijke kompas van PvdA en vvd wijst naar activerend burgerschap, eigen verantwoordelijkheid en emancipatie.
- 2 Dit is een heel globale indicator voor steun voor de verzorgingsstaat waarop ook wel kritiek is (zie Raven 2012). We gebruiken hem toch omdat deze indicator over langere termijn beschikbaar is. We houden het hier beknopt; voor een uitgebreidere analyse zie o.a. Becker 2005; Achterberg et al. 2010; Blom en Scheelde 2011; Raven 2012.
- 3 Uit onderzoek naar de publieke opinie over privatisering en verzelfstandigingen komt naar voren dat veiligheid, onderwijs en zorg belangrijke verantwoordelijkheden van de overheid zijn. Voor kunst, maar ook telefonie, banken en elektriciteit geldt dat minder (Dekker en Den Ridder 2011; Den Ridder en Dekker 2012).
- 4 Achter de gemiddelden van tabel 13.4 kunnen heel verschillende patronen schuilgaan. De gemiddelde perceptie en wens van 53 voor kinderopvang kunnen uitdrukking zijn van grote consensus (iedereen noemt een getal rond de 53), maar ook van een scherpe tweedeling waarin 53% een allesbepalende overheid ziet en maar een beetje overheidsinvloed wenst en 47% geen enkele invloed ziet en juist een vrijwel allesbepalende invloed wenst. Om daar zicht op te krijgen hebben we de percepties en wensen ook op individueel niveau vergeleken. Dan blijkt bij 33-48% perceptie en wens minder dan 5 punten uit elkaar te liggen; 6-34% wil 5 of meer punten 'minder overheid' en 24-56% wil 5 of meer punten 'meer overheid'. Bij zorg, woningen, veiligheid en banen wil minstens de helft meer overheid; alleen bij kunst en cultuur en de opvoeding van kinderen zijn de voorstanders van minder overheid groter in getale dan de voorstanders van meer overheid. De gemiddelden van tabel 13.4 geven over de hele linie een goed beeld van de verhoudingen tussen deze groepen en verbergen geen grote extreem tegengestelde groepen.
- 5 Slechts een kwart van de respondenten kreeg deze vraag, die als introductie diende bij een open vraag, zie noot 7.
- 6 Een kwart van de respondenten (N = 905) kreeg de volgende vraag: We hebben het in deze vragenlijst over 'eigen verantwoordelijkheid' gehad. De Nederlandse regering streeft ernaar om de invloed van

- de overheid te verkleinen en meer over te laten aan individuele burgers en groepen. Kunt u aangeven wat volgens u de belangrijke voor- en nadelen zijn van eigen verantwoordelijkheid? 69% noemt een of meer voordelen, 72% noemt een of meer nadelen. De mensen die iets noemen, noemen gemiddeld 1,4 voordelen en 1,3 nadelen. Er is geen verschil tussen voor- en tegenstanders van eigen verantwoordelijkheid (afgaande op de antwoorden in tabel 13.6); beide groepen noemen ongeveer evenveel voor- en nadelen.
- 7 88% van de mensen die het een goed plan vonden dat de regering streeft naar meer eigen verantwoordelijkheid gaf een toelichting op hun antwoord; van de mensen die het een slecht plan vonden deed 90% dat. De meeste mensen noemden één reden, iets meer dan 20% noemde meerdere redenen.
 - 8 De open antwoorden zijn door Centerdata verfijnd gecategoriseerd (Oudejans 2012). Inhoudelijk verwante categorieën hebben we vervolgens samengevoegd.
 - 9 Een vergelijkbare vraag werd gesteld in COB 2011|3, maar met iets andere antwoordcategorieën. Dan blijkt het nogal uit te maken hoe je die antwoorden formuleert. In beide gevallen kiest de grootste groep voor de optie ‘we houden de huidige basisverzekering’ en wordt het helemaal afschaffen nauwelijks gekozen. Maar de steun voor de eerste optie is in dit onderzoek aanzienlijk kleiner door de expliciete toevoeging ‘iedereen moet meer premie betalen’; en de steun voor de derde optie aanzienlijk groter door de toevoeging ‘mensen betalen hiervoor minder premie’ (Dekker en Den Ridder 2011: 30). Dat wijst er op dat kostenoverwegingen een grote rol spelen.
 - 10 Iets vergelijkbaars doet zich voor bij opvattingen over privatisering en verzelfstandiging. Zie Den Ridder en Dekker (2012).
 - 11 Deze vraag is, met een iets andere formulering, eerder gesteld in de COB-enquête van het derde kwartaal van 2011. Daar is het aandeel mensen dat geen voorkeur heeft of het niet weet slechts 8% (Dekker en Den Ridder 2011: 35). Dat zal door verschillen in de uitvoering van het onderzoek komen, maar we weten niet wat hier precies speelt.
 - 12 We hebben ook gekeken naar andere mogelijke verschillen tussen groepen, maar niets belangrijks gevonden. De voorkeuren hangen niet samen met leeftijd, zelfvertrouwen of stedelijkheid.
 - 13 We hebben gezocht naar een samenvattende maat voor stellingen uit dit en andere hoofdstukken over meer eigen verantwoordelijkheid van burgers. Een schaal construeren bleek echter onmogelijk. Ook na diverse bewerkingen van de data bleef er onvoldoende statistische samenhang om met een gemiddelde reactie op een selectie stellingen verder te gaan. Dat is op zich een interessante bevinding. Blijkbaar hebben de meeste mensen geen stevige generieke houding pro of contra eigen verantwoordelijkheid en hangen oordelen sterk af van formuleringen. Dat bevestigt de conclusie dat ‘framing’ bepalend is voor de oordeelsvorming.
 - 14 Verschillen zijn sneller significant omdat we nu gegevens van meer respondenten hebben, maar om onduidelijke redenen zijn de verschillen in het COB ook groter.
 - 15 Een bekend patroon, dat we bijvoorbeeld ook terug zien in (Amerikaans) onderzoek naar opvattingen over privatisering. De meeste Amerikanen zijn voorstander van (gedeeltelijke) privatisering van de sociale zekerheid, maar deinzen terug als ze de potentiële risico’s en transactiekosten horen (Rudolph en Popp 2009: 332; zie Den Ridder en Dekker 2012).

Literatuur

- Achterberg, P., R. van der Veen en J. Raven (2010). *Omstreden solidariteit*. Amsterdam: Aksant.
- Becker, J.W. (2005). *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beer, P. de (2005). De solidariteit onder druk. Grenzen aan solidariteit. In: P. de Beer, J. Bussemaker en P. Kalma (red.), *Keuzen in de sociale zekerheid* (p. 27-37). Amsterdam: De Burcht.
- Blom, M. (2011). De verzorgingsstaat onder druk. In: M. Blom en D. Scheelde (red.), *Het profijt van solidariteit. Draagvlak voor herziening in het stelsel van werk en inkomen* (p. 5-17). Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Crenson, M.A. (1983). *Neighborhood politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dekker, P., L. Halman en T. van der Meer (2006). Ontwikkelingen in politiek vertrouwen in Europa, 1981-2004. In: A. Korsten en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur* (p. 79-99). Den Haag: Elsevier.
- Dekker, P., P. van Houwelingen en E. Pommer (2012). *Burgerperspectieven 2012*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2011). *Burgerperspectieven 2011*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Deth, J.W. van, M. Maraffi, K. Newton en P.F. Whiteley (red.) (1999). *Social capital and European democracy*. Londen: Routledge.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oorschoot, W. van, en M. Jeene (2011). De truc voor een breed maatschappelijk draagvlak. In: M. Blom en D. Scheelde (red.), *Het profijt van solidariteit. Draagvlak voor herziening in het stelsel van werk en inkomen* (p. 20-31). Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing*. Amsterdam: swp.
- Oudejans, M. (2012). *Eigen verantwoordelijkheid. Veldwerk- en codeerverslag*. Tilburg: Centerdata.
- Raven, J. (2012). *Popular support for welfare state reforms. On welfare state preferences and welfare state reforms in the Netherlands* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Ridder, J. den, en P. Dekker (2012). *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2006). *Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: swp / Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling.
- Rudolph, T.J. en E. Popp (2009). Bridging the ideological divide: Trust and support for social security privatization. In: *Political Behavior*, nr. 31, p. 331-351.
- Tonkens, E. (2011). The embrace of responsibility. In: J. Newton en E. Tonkens (red.), *Participation, responsibility and choice* (p. 45-65). Amsterdam: Amsterdam University Press.

14 Verschuivende verantwoordelijkheden

Lonneke van Noije, Jedid-Jah Jonker, Vic Veldheer en Cok Vrooman

14.1 Inleiding

Met een actieve inzet van burgers hoopt de overheid het hoge ambitieniveau van de Nederlandse verzorgingsmaatschappij te handhaven in een tijd van grote financiële en demografische druk. Tegelijkertijd kan die actieve inzet een remedie zijn tegen de veronderstelde ‘burgerschaps crisis’, die gepaard zou gaan met afkalvende solidariteit, meer nadruk op rechten dan op plichten en een onoverbrugbare kloof tussen burger en politiek.

In deze twintigste editie van het *Sociaal en Cultureel Rapport* hebben we de verschuivende verantwoordelijkheden tussen overheid en burger onderzocht. Gezien de ontwikkeling van de verzorgingsmaatschappij en het beleidsdiscours van de afgelopen twintig jaar lijken zich de contouren af te tekenen van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel dat zich kenmerkt door meer responsabele burgers onder regie van de overheid. Dit komt tot uiting in de volgende rolverdeling:

- de overheid definieert doelstellingen en randvoorwaarden en legt die vast in wetten of convenanten met private partijen;
- de verwezenlijking van die doelstellingen wordt zoveel mogelijk overgelaten aan burgers, maatschappelijk middenveld en marktpartijen;
- de overheid legt burgers een gewenst handelingsperspectief voor en maakt collectieve aanspraken en bijdragen afhankelijk van hun gedrag;
- de overheid ziet toe of de gewenste resultaten bereikt worden en grijpt in als dat niet zo is.

In dit model neemt de eigen verantwoordelijkheid in beginsel niet over de hele linie toe. We veronderstellen dat zij vooral zichtbaar wordt in een afname van publieke rechten en een toename van private bijdragen. De overheid bepaalt wat er in het algemeen belang moet gebeuren, schrijft voor wat burgers daarvoor moeten doen en grijpt in bij ongewenste resultaten. Op deze drie punten draagt de overheid dus geen verantwoordelijkheid over aan burgers; integendeel, hun toegenomen verantwoordelijkheid vraagt juist om een sterke overheid die hun bijdragen in goede banen leidt.

We gaan bij dit verantwoordelijkheidsmodel uit van een combinatie van de republikeinse en liberale visies op de burger (Van Gunsteren 1992, 1998; Ossewaarde 2006; Peeters en Drosterij 2011). Deze is in beginsel een vrij individu, maar zijn vrijheden worden wel begrensd in het belang van de staat als democratische gemeenschap. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand dat de overheid veronderstelt dat iedereen zijn verantwoordelijkheid zal nemen: een goede burger doet immers wat in het belang is van de publieke zaak. Het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel ligt in het verlengde van eerdere pogingen om liberale en sociaaldemocratische beleidsprincipes te verenigen. Zo was in Nederland de PvdA-ideoloog Kalma (1982) een van de eersten die hiertoe pogingen ondernam.

De liberale ideeën in de Verenigde Staten om de overheid opnieuw uit te vinden (Osborne en Gaebler 1993), vertaalden zich in het Nederland van de jaren negentig in een sociaal gestuurd marktdenken. Dat gebeurde ook in het Verenigd Koninkrijk, waar de Labour-regering de ‘Derde Weg’ propageerde, geïnspireerd op het werk van de socioloog Giddens (1998). Momenteel ziet het conservatief-liberale kabinet-Cameron de *big society* als antwoord op een te grote overheid. Blond (2010) bestempelde die benadering als een uitdrukking van *Red Toryism*.

We zijn nagegaan of de verantwoordelijkheidsverdeling sinds 1990 inderdaad is veranderd. Daarvoor kozen we beleidsterreinen die sterk bepalend zijn voor de leefomstandigheden van mensen en waarin een verandering van de eigen verantwoordelijkheid zichtbaar kan zijn. Die terreinen zijn opvoeding, onderwijs en kinderopvang (hoofdstuk 2, 3 en 4); werk en pensioenen (5 en 6); zorg (7); wonen (8); veiligheid (9); inburgering (10); cultuur (11) en burgerparticipatie op lokaal niveau (12). Voor in totaal 33 onderwerpen zijn eventuele verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling bestudeerd en verklaringen gezocht in zowel het beleid als de samenleving. In paragraaf 14.2 en 14.3 inventariseren we of er een empirische basis is voor een toename van eigen verantwoordelijkheid volgens het veronderstelde nieuwe verantwoordelijkheidsmodel en welke burgerschapsvisie hierbij als richtinggevend naar voren komt. In paragraaf 14.4 besteden we aandacht aan de vraag of burgers bereid en in staat zijn om verantwoordelijkheid te dragen, onder andere op basis van de Enquête Eigen Verantwoordelijkheid (EEV; zie hoofdstuk 1) die voor dit SCR werd afgenomen en aan de hand van de bevindingen van hoofdstuk 13. Ten slotte hebben we waar mogelijk gekeken naar de gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid om te zien of de hooggespannen verwachtingen van beleidsmakers worden ingelost. Is meer eigen verantwoordelijkheid een remedie tegen maatschappelijke kwalen? In paragraaf 14.5 en 14.6 formuleren we een antwoord.

14.2 Meer eigen verantwoordelijkheid in een nieuw model?

Zijn er de afgelopen twintig jaar in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger algemene patronen te ontdekken? Doet zich een brede beweging voor naar minder verzorgingsstaat en meer eigen verantwoordelijkheid? En rechtvaardigen die ontwikkelingen de veronderstelling dat op bepaalde terreinen een nieuw verantwoordelijkheidsmodel te ontwaren is?

Voor de beantwoording hebben we voor iedere casus de Ausgangssituatie in 1990 bepaald en gekeken of aanspraken en bijdragen gerealiseerd werden via de staat of via de gemeenschap, de markt of het individu. Vervolgens is vastgesteld wat hieraan in 2012 is veranderd. Bij het laatste hebben we ook twee elementen betrokken die in hoofdstuk 1 zijn gesignaleerd als theoretische aspecten van verantwoordelijkheid: gedragscondities opleggen, en monitoring en sanctionering. We beperken ons hier tot de hoofdlijnen; specificaties en nuanceringen kwamen in voorgaande hoofdstukken uitvoerig aan de orde. Om dezelfde reden gaan we ook voorbij aan beleidsschommelingen in tussenliggende jaren (bijvoorbeeld bij de inburgering). Figuur 14.1 toont de Ausgangssituatie en de veranderingen daarin voor de 33 casussen, genummerd naar het hoofdstuk waarin ze aan de orde kwamen; subthema's zijn met een letter aangeduid.

De uitgangssituatie in 1990

Op de horizontale as van figuur 14.1 staan de vier hoofdtypen¹ van verantwoordelijkheidsverdeling rond 1990. In een aantal gevallen was er toen weinig regulering: aanspraken en bijdragen werden niet of nauwelijks via de overheid gerealiseerd, maar kwamen evenmin via informele arrangementen (familie, gemeenschap of markt) tot stand. Dit model van overwegend *individuele verantwoordelijkheid* deed zich bij zeven casussen voor: de inzet van ouders op school (3b); de employability van werknemers (5b); een gezonde leefstijl (7a); consumentenorganisaties en particulier opdrachtgeverschap in wonen (8a, 8d); en de inburgering (10a, 10b; destijds was er geen onderscheid tussen oud- en nieuwkomers).

Vier casussen hadden in 1990 een *informeel verantwoordelijkheidsmodel*. De overheid was hier niet erg actief; aanspraken en bijdragen verliepen hoofdzakelijk via gemeenschap, familie of markt. Dit deed zich voor bij de opvoedingsondersteuning (2), de kinderopvang (4), de slachtofferhulp (9b) en de 'derde generatie' burgerparticipatie² (12c).

De overige casussen kenden in 1990 overwegend een *formeel verantwoordelijkheidsmodel*, waarbij aanspraken en bijdragen wettelijk vastliggen.³ De oververtegenwoordiging van deze casussen ligt voor de hand. Het gaat om centrale onderdelen van de naoorlogse verzorgingsstaat en bovendien hebben we ons juist gericht op casussen waarin een verandering van de 'statelijke' arrangementen zichtbaar zou kunnen zijn.

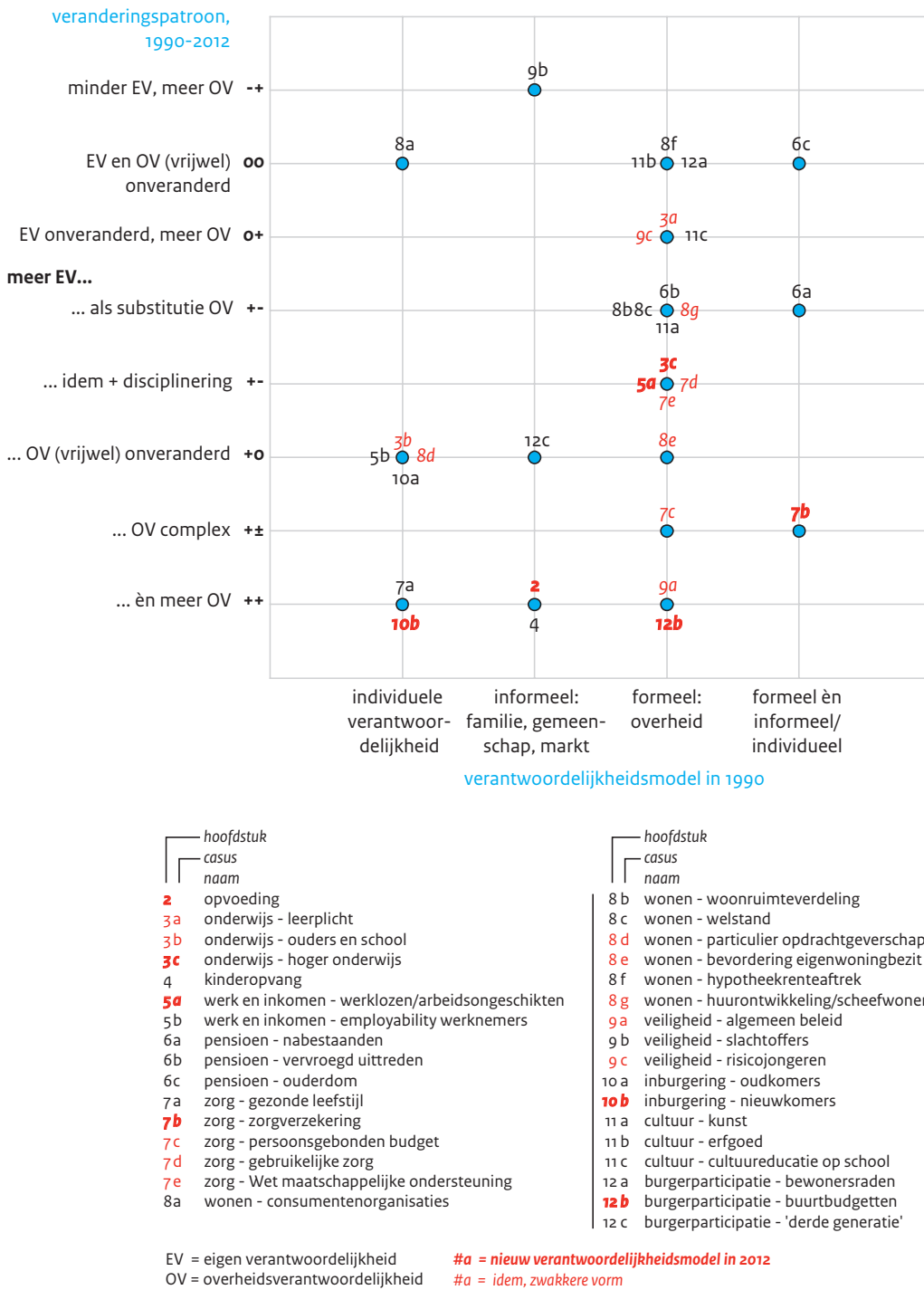
Echter, in drie casussen zien we een dominante overheidsrol *gecombineerd met systemen van individuele of informele verantwoordelijkheid*: de nabestaandenpensioenen (6a), de ouderdompensioenen (6c) en de zorgverzekering (7b). Bij de twee pensioenregelingen bestond er een basisvoorziening voor iedereen en gold het verplichte aanvullende pensioen alleen voor werknemers. Bij de zorgverzekering was er een volledig gescheiden dubbelsysteem: een wettelijk verplicht ziekenfonds voor lage en middeninkomens en een private verzekering voor hogere inkomens.

Patronen van verandering

Op de verticale as van figuur 14.1 is per casus de verandering in verantwoordelijkheidsverdeling tussen 1990 en 2012 aangegeven. We zien acht patronen.⁴ Die zijn in de figuur gerangschikt naar de mate waarin de eigen verantwoordelijkheid (EV) af- of toenam en daarbinnen naar de mate van verandering in de overheidsverantwoordelijkheid (OV). Uit de figuur blijkt dat er slechts negen casussen zijn waarin de eigen verantwoordelijkheid *niet* is toegenomen. De zorg voor slachtoffers (9b) heeft de meest afwijkende ontwikkeling doorgemaakt: in 1990 kwam de hulp meestal van familie en bekenden en bij zwaardere problemen van de gezondheidszorg en maatschappelijke hulpverlening. Anders dan bij alle andere casussen is de overheidsverantwoordelijkheid voor slachtoffers twintig jaar later sterk toegenomen en de eigen verantwoordelijkheid verminderd. Vijf casussen tonen een stabiel beeld: de verantwoordelijkheidsverdeling veranderde niet wezenlijk. Dit geldt voor de ouderdompensioenen (6c), de woonconsumentenorganisaties en de hypotheekrenteaftrek (8a, 8f), het culturele erfgoed (11b) en de burgerparticipatie via bewonersraden (12a). Deze 'stabiele gevallen' hadden in 1990 wel een andere uitgangssituatie.

Figuur 14.1

Verandering in verdeling verantwoordelijkheid tussen overheid en burger tussen 1990 en 2012



In drie casussen bleef de eigen verantwoordelijkheid hetzelfde, maar nam die van de overheid toe. Bij de leerplicht (3a) werd de leeftijdsgrens de facto opgetrokken naar

18 jaar voor leerlingen die de vereiste startkwalificatie niet hebben behaald. In het veiligheidsbeleid (9c) legde de overheid strengere gedragscondities op aan risicojongeren, werden toezicht en vroegtijdige interventies binnen deze groep geïntensiveerd en moesten uitgebreidere risicotaxaties ernstiger probleemgedrag voorkomen. Cultuureducatie (11c) werd een verplicht onderdeel van het schoolcurriculum.

Bij de overige 24 casussen is de eigen verantwoordelijkheid de laatste decennia dus toegenomen. Dit wettigt de conclusie dat zich een brede ontwikkeling voordoet naar een steeds groter beroep op de inzet van burgers. Tegelijkertijd zien we in figuur 14.1 dat dit beroep wel heel verschillende vormen heeft aangenomen.

Een veelvoorkomend veranderingspatroon is *substitutie van verantwoordelijkheid*. De verantwoordelijkheid van de overheid, soms in 1990 al gecombineerd met private aanspraken en bijdragen, verschuift naar de burger. Mensen hebben beperktere aanspraken via de overheid (kariger of korter durende voorzieningen, een inperking van de doelgroep, etc.) en moeten daar zelf vaak ook nog meer voor betalen. Dit beeld van ‘minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid’ tekent zich bij zes casussen duidelijk af: het nabestaandenpensioen (6a), de mogelijkheden van werknemers om vervroegd uit te treden (6b), op het terrein van wonen, de woonruimteverdeling, de welstandscommissies en de huurontwikkeling (8b, c, g) en de kunstensector (11a).

Een variant is dat een dergelijke substitutie zich voordoet, maar de staat zich niet over de gehele linie terugtrekt. Meer eigen verantwoordelijkheid gaat hier niet alleen samen met minder collectieve rechten en hogere eigen bijdragen voor publieke voorzieningen, maar ook met een striktere *disciplinerende* door de overheid. Dat komt tot uiting in de gedragscondities die zij oplegt aan burgers en in meer handhaving (toezicht en sanctieoplegging). Dit patroon treffen we bijvoorbeeld aan in het hoger onderwijs (3c), waar de studiefinanciering steeds sterker aan prestaties en tempo is gekoppeld en in de strengere eisen aan werklozen en arbeidsongeschikten (5a), zoals de sollicitatieplicht, het meewerken aan re-integratie en het huidige voornemen eisen te stellen aan het gedrag, de taal en het uiterlijk van uitkeringsontvangers. Ook de ‘gebruikelijke zorg’ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (7d, 7e) stellen striktere gedragscondities aan mensen die aanspraak willen maken op publieke voorzieningen.

In een volgende categorie nam de eigen verantwoordelijkheid toe, maar bleef de (vaak kleine) *overheidsrol onveranderd*. Dit zien we bij de employability (5b), waarbij werknemers hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt moeten vergroten zonder extra rechten of financiële middelen van overheidswege. Ook de oudkomers bij de inburgering (10a) vallen in deze categorie, indien men de situatie in 1990 – toen de overheid weinig voor hen deed – afzet tegen hun positie in de Wet inburgering die in 2013 van kracht wordt. De ‘derde generatie’ burgerparticipatie (12c) is een vorm van eigen initiatief die in 1990 nog rudimentair was, en waarbij de gemeente nadrukkelijk ‘op afstand’ wordt gehouden – zij biedt hooguit financiële of organisatorische ondersteuning. Te denken valt aan buurtbewoners die zelf een buurtsupermarkt of zwembad open houden of onderling een niet-commerciële crèche drijven. Andere casussen waarin alleen de eigen

verantwoordelijkheid groeide, zijn de betrokkenheid van ouders op school (3b) en in de woonsector het particulier opdrachtgeverschap en het eigenwoningbezit (8d, 8e). Bij het laatste nam de private verantwoordelijkheid onder andere toe doordat woningcorporaties een deel van hun huizenbestand verkochten aan huurders.

In twee casussen nam de eigen verantwoordelijkheid toe, maar zijn de veranderingen in de *overheidsverantwoordelijkheid complex*. Bij de zorgverzekering (7b) moeten mensen zelf een verzekeraar kiezen en besluiten welke aanvullende verzekering zij willen. De overheidsrol is versterkt ten aanzien van de omvang van de rechthebbende groep (iedereen valt onder de basisverzekering) en haar optreden als ‘marktmeester’, die verzekerings- en acceptatieplicht oplegt en toeziet op het functioneren van particuliere verzekeraars. Tegelijkertijd verkleint de overheid de rechten van burgers door herhaaldelijk te sleutelen aan de inhoud van het basispakket en door hogere eigen bijdragen. Ook bij het persoonsgebonden budget (7c) zien we deze mengeling van meer eigen verantwoordelijkheid (in 1990 kon men deze vormen van zorg niet zelf regelen) met complexe veranderingen in de overheidsrol (enerzijds deze collectief gefinancierde mogelijkheid aanbieden, anderzijds haar strikter gaan reguleren om het gebruik in de hand te houden).

De laatste categorie omvat zes casussen met *meer eigen verantwoordelijkheid en meer overheidsverantwoordelijkheid*. Bij vier daarvan had de overheid in 1990 een geringe rol. Zij neemt inmiddels meer initiatieven om problemen bij de opvoeding van kinderen (2) te voorkomen. Tegelijkertijd lijken de sociale normen over ‘goed opvoederschap’ sterker te zijn geworden; de overheid ziet hier ook strenger en eerder op toe. In de kinderopvang (4) wonnen zowel gemeenschap als markt aan belang door de overgang naar vraagfinanciering in combinatie met de groei in de particuliere opvang, maar ging de overheid een aanzienlijk deel van de kosten voor haar rekening nemen. Van nieuwkomers (10b) verwachten zowel de sociale omgeving als de overheid meer dan voorheen dat zij zelf moeite doen om in te burgeren; de overheid stelt aan deze beperkte groep middelen beschikbaar, maar confronteert hen ook met gedragseisen en ziet toe op de naleving ervan. Een ‘gezonde leefstijl’ (7a) was twintig jaar geleden nauwelijks een topic en in essentie een individuele aangelegenheid. Inmiddels is gezond leven een tamelijk dominante sociale norm, zeker onder middelbaar en hogeropgeleiden, en werkt de overheid aan bevordering door een combinatie van voorlichting en verboden. In de horeca stuit het rookverbod in publieke ruimtes echter op grenzen. De laatste tijd zet de overheid meer in op *nudging*⁵, een ‘zachte’ vorm van gedragsbeïnvloeding.

In twee casussen was de rol van de overheid twintig jaar geleden al sterk. Gemeenten stellen tegenwoordig echter vaker buurtbudgetten (12b) beschikbaar, waarbij de buurt zelf de bestedingsdoelen bepaalt en realiseert. Het algemene veiligheidsbeleid (9a) was in 1990 nagenoeg volledig een overheidsverantwoordelijkheid. Tegenwoordig worden burgers aangesproken op hun rol als *crime stoppers* – overigens zonder dit dwingend op te leggen. Tegelijk is de taakopvatting van de overheid verbreed van criminaliteitsbestrijding naar het tegengaan van overlast en onveiligheidsgevoelens.

Opmerkelijk is dat enkele casussen binnen één veld dezelfde uitgangssituatie hadden, maar daarna een uiteenlopende ontwikkeling doormaakten. Dat zien we heel duidelijk bij de nabestaanden- en ouderdomspensioenen. Bij het eerste heeft de staat zich grotendeels teruggetrokken en moeten mensen vooral zelf een goede regeling treffen als ze dat willen; bij het tweede bleef de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling intact, met een centrale rol voor de overheid. Soortgelijke divergenties zien we optreden bij oudkomers en nieuwkomers in het inburgeringsbeleid, en bij bewonersraden en buurtbudgetten voor burgerparticipatie.

Het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel

In figuur 14.1 zijn in kleur de casussen gemarkeerd waarvoor het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel lijkt op te gaan. Ze zijn vet gedrukt als ze voldoen aan alle kenmerken uit paragraaf 14.1: de overheid legt de doelstellingen en randvoorwaarden vast, houdt burgers een gewenst handelingsperspectief voor, gaat na of de bereikte resultaten zijn zoals bedoeld en of ze het collectief belang dienen, en als dat niet zo is, grijpt zij in. De verwezenlijking van de doelstellingen laat zij echter zo veel mogelijk over aan individuen, maatschappelijk middenveld en marktpartijen. Casussen afgebeeld in kleur maar niet vet gedrukt, beschouwen we als zwakkere vormen van het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel. Dat doet zich doorgaans voor als de overheid haar controlerende taak niet of nauwelijks vervult (bv. betrokkenheid van ouders op school) of wanneer de burger weinig handelingsvrijheid heeft (bv. leerplicht).

Zo valt af te lezen dat bij zes casussen het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel in 2012 opgeld doet, terwijl negen andere een zwakkere vorm kennen. Zodoende wordt het gepostuleerde model in bijna de helft van alle casussen waargenomen. De ‘sterke’ varianten zijn:

- opvoeding (2);
- hoger onderwijs (3c);
- werklozen en arbeidsongeschikten (5a);
- zorgverzekering (7b);
- inburgering – nieuwkomers (10b);
- burgerparticipatie – buurtbudgetten (12b).

Zwakkere vormen van het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel zien we bij:

- leerplicht (3a);
- ouderbetrokkenheid op school (3b);
- persoonsgebonden budget (7c);
- gebruikelijke zorg (7d);
- Wet maatschappelijke ondersteuning (7e);
- particulier opdrachtgeverschap bij wonen (8d);
- eigenwoningbezit (8e);
- huurontwikkeling/scheefwonen (8g);
- veiligheid – algemeen (9a);
- veiligheid – risicojongeren (9c).

Zowel de sterke als de zwakkere vormen van het nieuwe model doen zich vooral voor op terreinen waar de overheid in 1990 al regulerend optrad. Uitzonderingen hierop zijn echter de inburgering van nieuwkomers en de opvoeding (sterke variant), en de ouderbetrokkenheid op school en het particulier opdrachtgeverschap bij het wonen (zwakke variant). Bovendien blijkt uit figuur 14.1 dat – op de leerplichtcasus na – het nieuwe model meestal naar voren komt wanneer de eigen verantwoordelijkheid is toegevoegd. Dat gaat niet per definitie samen met een zwakkere overheidsrol: soms gaat meer eigen verantwoordelijkheid gepaard met meer disciplinerende overheidswege of complexe veranderingen, soms echter met ‘meer overheid’. Het nieuwe verantwoordelijkheidsmodel kan dus vanuit uiteenlopende startpunten en via verschillende wegen worden bereikt. Uit figuur 14.1 laat zich ten slotte aflezen dat de ontwikkeling naar ‘meer eigen verantwoordelijkheid’ niet per definitie resulteert in het veronderstelde nieuwe verantwoordelijkheidsmodel. Van de 24 casussen waarin de eigen verantwoordelijkheid toenam, voldoen tien niet aan de gestelde criteria, zelfs niet in zwakkere vorm.

14.3 De visie op de burger

Er bestaan verschillende ideologische visies op de verhouding van burgers ten opzichte van de samenleving en de overheid. In hoofdstuk 1 onderscheiden we een liberale, een communitaristische en een (neo-)republikeinse⁶ burgerschapsvisie. Volgens de liberale visie is een goede burger voldoende competent om van zijn rechten gebruik te maken en zijn plichten na te komen, maar heeft hij als vrij individu binnen de grenzen van de wet geen verdere verplichtingen naar de maatschappij. Een communitaristische burger identificeert zich met zijn eigen sociale en culturele gemeenschap. Het belang van de eigen groep en het individuele belang zijn via socialisatie en solidariteit aan elkaar verbonden. In de republikeinse visie staat het handelen van een deugdzame burger in het teken van een goed functionerende democratische gemeenschap. Zijn plicht en loyaliteit liggen dan ook allereerst bij de nationale staat. De veronderstelling is dat de burgerschapsvisie van beleidsmakers mede verklaart welke verantwoordelijkheden zij de burger toeschrijven. Daarom zijn we voor alle 33 casussen nagegaan welke burgerschapsvisie in het beleid wordt uitgedragen en in hoeverre daarin sinds 1990 veranderingen zijn te constateren.

Het valt op dat de burgerschapsvisie anno nu uiteenloopt tussen de onderzochte casussen. Het is zeker niet zo dat de overheid haar beleid vormt vanuit een en dezelfde burgerschapsvisie; haar visie verschilt tussen en binnen beleidsterreinen. Wel lijkt de strijd zich overwegend te beperken tot de liberale en republikeinse perspectieven. In meer dan de helft van de casussen worden deze twee visies in het beleidsdiscours gecombineerd. Hier en daar wordt de solidariteit binnen de gemeenschap op communitaristische wijze aangesproken, zoals bij de Wet maatschappelijke ondersteuning, de gebruikelijke zorg en de buurtparticipatie, maar ook dan wordt deze gemeenschapszin deels uitgedragen als morele plicht om de centrale beleidsambitie van de Nederlandse staat, bijvoorbeeld kostenbesparing in de zorg of de aanpak van grotestedenproblematiek via buurtparticipatie, volgens het republikeinse gedachtegoed te waarborgen.

Dat de liberale en republikeinse visies hand in hand gaan, klinkt tegenstrijdig, maar is in sommige gevallen niet zo vreemd. De inburgeringsplicht van nieuwkomers, de betrokkenheid van ouders bij de schoolprestaties van hun kind of de strijd tegen onveiligheid vragen burgers immers hun eigen welzijn en toekomst meer in eigen handen te nemen (liberaal), juist ook vanwege de morele burgerplicht om bij te dragen aan de sociale ambities die op nationaal niveau zijn geformuleerd (republikeins).

Waar de eigen verantwoordelijkheid toeneemt, wint een van beide visies meestal aan kracht. Zo zien we in sommige casussen dat een voorgeschreven sociale norm de overhand krijgt en het beleid zo wordt ingericht dat burgers zich volgens deze norm zullen gedragen. Hun aanvankelijke relatieve vrijheid (liberale visie) wordt daarmee ingeperkt door een overheid die individuen aan gedragscondities en controle onderwerpt. Voorbeelden zijn de verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding, het probleemgedrag en de schoolprestaties van hun kind, en de gezonde leefstijl. In deze sectoren neemt de soms liberale grondhouding meer republikeinse trekken aan.

In andere beleidsvelden heeft de liberale visie de republikeinse visie juist iets meer naar de achtergrond verdrongen. Drie motieven blijken hier van belang. Vaak is kostenbeheersing de directe aanleiding, zoals bij het recente inburgeringsbeleid voor oudkomers, de zorgverzekering of de kunst. Soms gaat dit gepaard met de liberale notie dat het beroep op de collectieve middelen moet worden beperkt door het gebruik te disciplineren. De strikte gedragseisen aan werklozen en studenten zijn hiervan het duidelijkste voorbeeld. In andere gevallen wordt een grotere invloed van burgers beoogd (woonconsumentenorganisaties, het persoonsgebonden budget, afname bouwweisen), wat men bijvoorbeeld via consumentensoevereiniteit in een marktsysteem hoopt te bereiken (verdeling van huurwoningen, kinderopvang, zorgverzekering, kunst). In het laatste geval heeft de overheid binnen (republikeinse) randvoorwaarden zelf vaak minder strak omliggende ideeën over de gewenste uitkomst, waardoor ze in de uitvoering meer keuzevrijheid aan burgers durft over te laten.

In de sectoren waar we het nieuwe model zien opkomen, is meestal sprake van een dergelijk compromis tussen de liberale en republikeinse visies. Het overwicht ligt nu eens bij de een, dan weer bij de ander. Burgers krijgen meer autonomie in de uitvoering, maar worden als lid van de Nederlandse natie wel in een bepaalde richting gestuurd en gedwongen. De liberale visie uit zich hier niet als onbeperkte vrijheid, maar wel als een grotere eigen bijdrage aan het eigen welzijn; vanuit de republikeinse visie zijn burgers hiertoe (moreel) verplicht, omdat dit de samenleving als geheel ten goede komt.

Mogelijk zal de spanning tussen beide visies bij tijd en wijlen voelbaar zijn. De deugdelijke burger die zich inzet voor het algemene belang moet zich zien te verenigen met het vrije individu dat, vaak als consument, zijn eigen keuzes maakt. Voor beide typen burgers wordt beleid gemaakt. Deze spanning verklaart mogelijk waarom zich nog geen eenduidige burgerschapsvisie heeft afgetekend, maar een die zich lijkt aan te passen aan de politieke behoefte van dat moment. Vooralsnog lijkt het niet de burgerschapsvisie te zijn die het beleid bepaalt. Eerder bepaalt het beleid de burgerschapsvisie, wellicht in de hoop op een *self-fulfilling prophecy*.

14.4 Wat willen en kunnen burgers?

Dat de overheid grootse plannen heeft met burgers en dit op vele terreinen ook al heeft omgezet in beleid, is inmiddels bekend. Deze plannen staan of vallen echter met hun medewerking. In hoeverre zijn burgers bereid de hun toegekende verantwoordelijkheid te dragen? We kijken eerst naar de opvattingen die leven onder de bevolking over de veranderende verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger. Vervolgens gaan we in op de vraag of mensen ook de middelen en vaardigheden hebben om verantwoordelijkheid te nemen.

Wat willen burgers?

We kunnen vaststellen dat Nederlanders de eigen verantwoordelijkheid als principe voor het handelen onderschrijven en ook meer eigen verantwoordelijkheid wensen. In het algemeen vinden zij dat de overheid zich met te veel dingen bemoeit en dat mensen best meer zelf kunnen doen. Ook vergeleken met andere Europeanen (behalve de Zwitsers) zijn Nederlanders opvallend positief over eigen verantwoordelijkheid. Naarmate de invulling ervan concreter wordt, worden zij evenwel terughoudender. Pas dan lijken ze zich te realiseren wat er nu precies van hen wordt verwacht en wat dit voor hen in nadelige zin kan betekenen. Ook zijn burgers sceptischer als de overheid hen voor hun gevoel belerend aanspreekt op extra verantwoordelijkheden, alsof ze niet al genoeg verplichtingen hebben. Dan zou de overheid eerst naar zichzelf moeten kijken.

Ondanks de steun voor actievere burgers vindt men het in de meeste sectoren noodzakelijk dat de overheid haar verantwoordelijkheid blijft nemen, al dan niet in combinatie met meer eigen verantwoordelijkheid. Van communicerende vaten is dus geen sprake: wat burgers betreft gaan eigen verantwoordelijkheid en een stevige overheid prima hand in hand.

De gewenste verdeling van verantwoordelijkheden blijkt niet voor iedere beleidssector dezelfde. Zo ziet men voor veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs een grote rol voor de overheid weggelegd, maar veel minder voor werkgelegenheid, kinderopvang of kunst en cultuur. Meer in het algemeen verwachten burgers dat de overheid systeemverantwoordelijkheid draagt: zij bemoeit zich niet in detail met uitvoeringskwesties, laat die waar mogelijk over aan betrokken maatschappelijke organisaties en (individuele) burgers, maar intervenueert wel wanneer zich in het systeem grote knelpunten voordoen die tot negatieve maatschappelijke gevolgen kunnen leiden.

Voorstanders van meer eigen verantwoordelijkheid roemen vooral de grotere keuzevrijheid. Passend bij de trend van individualisering vinden mensen het prettig om hun leven zo veel mogelijk naar eigen inzicht in te richten. Men vindt dat een overheid zich daar zo min mogelijk mee moet bemoeien. Als mensen voor meer keuzemogelijkheden komen te staan, worden ze zich wellicht ook bewuster van mogelijke consequenties en voelen ze zich automatisch meer betrokken bij maatschappelijke kwesties. Ook dit zien voorstanders als grote voordelen. Ten slotte denken zij dat meer eigen verantwoordelijkheid winst oplevert in termen van minder bureaucratie en meer kostenbesparing.

Tegenstanders zijn daarentegen bang dat meer eigen verantwoordelijkheid zal leiden tot een afzijdige overheid. Men vreest dat de sociaal zwakkeren de dupe worden en dat er

een grotere sociale ongelijkheid zal ontstaan. Ook vreest men wanorde wanneer de overheid zich te veel uit de samenleving terugtrekt en meer vertrouwt op het eigen initiatief van burgers. De overheid moet er zijn voor zwakkeren en als scheidsrechter interveniëren bij conflicten.

Sluit deze visie van burgers aan bij de ontwikkelingen in het overheidsbeleid? Dat is lang niet altijd vanzelfsprekend. Akkoord zijn met de algemene doelstelling wil niet zeggen dat men ook de beleidskeuzes ondersteunt. Het hoger onderwijs is hiervoor illustratief. Burgers geven aan weinig te voelen voor meer eigen financiële verantwoordelijkheid uit vrees voor de toegankelijkheid van een goede opleiding. Het draagvlak voor de invoering van een sociaal leenstelsel is gering. Wel is er steun voor het vragen van extra collegegeld aan studenten die lang over hun studie doen. Hier zien we een verschil met het beleid van de overheid: de plannen voor een sociaal leenstel gaan vooralsnog door, terwijl die voor een langstudeerboete onlangs zijn geschrapt.

Een ander voorbeeld is de kinderopvang. Burgers hebben hier beduidend minder vertrouwen in marktwerking dan de overheid. Een overgrote meerderheid vindt dat de overheid de kwaliteit van kinderdagverblijven moet waarborgen, terwijl de overheid ouders hier nu juist via marktwerking verantwoordelijk voor probeert te maken. Burgers beleven de kinderopvang niet als marktproduct of ze denken dat het marktmechanisme niet zal werken vanwege een gebrek aan aanbod.

Op andere terreinen, zoals veiligheid, opvoeding en uitkeringen, kunnen burgers zich wel in de beleidskeuzes vinden, al verbinden zij er soms wel voorwaarden aan. Een ruime meerderheid van de bevolking vindt het terecht dat burgers meer betrokken worden bij een veilige samenleving, al betekent dit allerminst dat de overheid zich mag terugtrekken. Integendeel, men blijft bovenal naar de overheid kijken voor de nodige bescherming. Ook horen opvoeders primair verantwoordelijk te zijn voor hun kinderen, maar moet de overheid probleemsituaties wel voorkomen en ingrijpen als ze toch ontstaan. Het strengere beleid om werklozen actiever zelf naar werk te laten zoeken vindt eveneens instemming bij grote delen van de bevolking. Maar dat geldt niet voor het beleid inzake passende arbeid: de plicht om te verhuizen voor werk, zoals het kabinet eind 2011 voorstelde, vindt weinig weerklank onder de bevolking. Alles overziend stemmen burgers in met beleid dat voorziet in een sturende overheid die welwillende burgers niet te veel belast, maar hen bij ongewenst gedrag wel stevig achter de broek zit.

Laten we ook niet vergeten dat burgers het vaak ook gewoon niet weten, of op zijn minst verdeeld zijn, vooral bij complexe vraagstukken zoals de zorg of het eigenwoningbezit. Zo is er onder beleidsmakers, althans tot voor kort, brede consensus over de wenselijkheid het eigenwoningbezit te bevorderen, maar is de bevolking er niet uit of dit wel een overheidstaak is. Een interessant gegeven, gezien het actuele politieke debat over het belangrijkste instrument om het eigenwoningbezit te bevorderen: de hypotheekrenteaftrek.

Resumerend blijkt er voor het principe van meer eigen verantwoordelijkheid brede steun onder de bevolking te bestaan. De staat zou zich minder met de details moeten bemoeien, maar de regie wel stevig in handen moeten blijven houden. Dit betekent dat er zeker draagvlak is voor de weg die al op veel beleidsterreinen is ingeslagen. Mensen lijken ook bereid om zelf meer verantwoordelijkheid te dragen, maar die bereidheid wordt minder

wanneer de eigen bijdrage concreet wordt. Ze moeten dan het gevoel hebben dat wat van hen verwacht wordt ook binnen hun vermogens ligt, en bovendien, dat een eigen bijdrage ook onvermijdelijk of zinvol is. Hoewel burgers en overheid het over de grote lijnen vaak wel eens zijn, botsen hun opvattingen over de uitwerking en de randvoorwaarden nog wel eens.

Wat kunnen burgers?

Een van de beleidsassumpties is dat mensen eigen verantwoordelijkheid beter kunnen dragen dan vroeger, omdat de welvaart is toegenomen en er door de gestegen arbeidsdeelname van vrouwen vaak meer inkomens in een huishouden zijn. Daar vallen kanttekeningen bij te plaatsen. De groeiende welvaart ging gepaard met bevolkingsgroei en de schaalnadelen van kleinere huishoudens, waardoor de inkomensgroei per hoofd van de bevolking achterbleef. Bovendien nam het aandeel van het nationaal inkomen dat in vrij beschikbare vorm toeviel aan huishoudens af. Dat bedroeg in 1990 nog 65%, maar was in 2007 teruggelopen tot ongeveer 53%. Tegelijkertijd legde de overheid een groter beslag op het nationaal inkomen: in 2007 was dit opgelopen tot 30%. Een aanzienlijk deel belandde in de vorm van uitgaven voor zorg, onderwijs, cultuur en vervoer weliswaar alsnog bij mensen (het 'profijt van de overheid'), maar zij kunnen daar vanzelfsprekend niet vrijelijk over beschikken. Zo bezien is de ruimte die men heeft om meer financiële verantwoordelijkheid te nemen dus niet sterk toegenomen, ondanks de welvaartstijging (Pommer en Ras 2009). Verder werd in hoofdstuk 5 geconstateerd dat onder de niet-gepensioneerden het aandeel huishoudens dat financieel onafhankelijk is van de overheid sinds 1990 wel is gegroeid, maar dat nog altijd 14% van deze huishoudens een kwart of meer van het besteedbaar inkomen rechtstreeks van de overheid ontvangt. Bij 6% van de huishoudens is dat zelfs het overgrote deel van het inkomen (driekwart of meer). Het is twijfelachtig of deze huishoudens veel meer eigen financiële verantwoordelijkheid kunnen dragen, tenzij ze erin slagen op eigen kracht een hoger inkomen te verwerven. Een deel van de groep 'op afstand van de arbeidsmarkt' zal daarvoor echter niet productief genoeg zijn of is om andere redenen minder aantrekkelijk voor werkgevers.

De inkomenspositie van ouderen is de afgelopen twintig jaar wel sterk verbeterd: meer mensen hebben nu een aanvullend pensioen, de AOW-uitkeringen stegen relatief sterk en het eigen vermogen is toegenomen. Mede hierdoor is de armoede bij 65-plussers inmiddels lager dan bij alle andere leeftijdsgroepen (zie hoofdstuk 6). Dit houdt echter niet in dat alle ouderen meer financiële verantwoordelijkheid kunnen dragen: de Algemene Ouderdomswet, cruciaal voor de succesvolle armoedebestrijding onder ouderen, staat onder druk, net als de indexatie van de aanvullende pensioenen. Bovendien hebben niet alle ouderen een substantieel aanvullend pensioen of vermogen, bijvoorbeeld omdat ze een onderbroken arbeidsverleden hebben of geen reserves hebben opgebouwd.

Een andere beleidsveronderstelling is dat burgers competenter zijn geworden, onder meer door het gestegen opleidingsniveau, en daardoor beter weloverwogen beslissingen kunnen nemen. Eerder SCP-onderzoek (Herweijer 2010a, 2010b; Vogels en Turkenburg 2011) liet zien dat het opleidingsniveau de afgelopen decennia inderdaad bij elk volgend

geboortecohort toenam, vooral onder vrouwen. Ook niet-westerse migranten raken geleidelijk beter opgeleid, vooral de tweede generatie. Desondanks beschikt niet iedereen over de competenties die de overheid verwacht wanneer zij de eigen verantwoordelijkheid wil vergroten. Het aandeel van de 20-35-jarigen dat niet beschikt over de voor de moderne kenniseconomie vereiste startkwalificatie – door de overheid gedefinieerd als een diploma op minimaal havo-, vwo- of mbo-2-niveau – is de laatste jaren weliswaar gedaald, maar bedraagt nog altijd 19%. Migrantengroepen hebben nog steeds een aanzienlijke opleidingsachterstand, al bestaat hier veel diversiteit: voor mensen afkomstig uit Turkije, Marokko of Somalië is het beeld veel ongunstiger dan voor migranten van Chinese, Iraanse of Iraakse komaf. De overheid heeft de laatste jaren ook geprobeerd de ‘laaggeletterdheid’ terug te dringen, maar desondanks heeft nog steeds een op de tien volwassen Nederlanders moeite met lezen en schrijven.

Ook fysieke en mentale beperkingen kunnen eigen verantwoordelijkheid dragen in de weg zitten. Van de potentiële beroepsbevolking (de 15-64-jarigen) heeft 21% een langdurige aandoening en van hen heeft twee derde (bijna 1,5 miljoen personen) een arbeidshandicap (Michiels et al. 2012). Zij kunnen daardoor minder gemakkelijk een volledige baan bekleden en ook in andere opzichten moeite hebben meer eigen verantwoordelijkheid te dragen. Van de 164.000 verstandelijk gehandicapten⁷ die recht hebben op zorg uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten heeft twee vijfde een IQ van minder dan 50; bij een even grote groep ligt dat tussen de 50 en 69 (Woittiez et al. 2012). Deze ernstig en licht verstandelijk gehandicapten kunnen per definitie weinig verantwoordelijkheid voor complexe beslissingen dragen, net als zwakbegaafden (IQ tussen 70 en 84).

14.5 Risico's voor de burger

Lang niet altijd verwoorden beleidsmakers de verwachte gevolgen van meer eigen verantwoordelijkheid expliciet. Hoe pakt de toegenomen eigen verantwoordelijkheid uit? Welke risico's zitten daaraan? Op sommige terreinen, zoals het nabestaandenpensioen, is het beleid volgend geweest op ontwikkelingen in de samenleving, namelijk de economische zelfstandigheid van vrouwen. Daar zijn de consequenties van meer eigen verantwoordelijkheid dan ook goed te overzien. Maar meestal willen beleidsmakers juist een maatschappelijke verandering teweegbrengen. Een evaluatie van de gevolgen is dan vaak lastig, omdat de eigen verantwoordelijkheid op veel gebieden nog maar relatief kort geleden is toegenomen (zoals bij wonen, cultuur en inburgering). Ondanks deze beperkingen zijn er aspecten te noemen waaruit risico's kunnen voortvloeien: mensen krijgen binnen grenzen meer keuzevrijheid, moeten meer zelf doen, worden meer betrokken bij het toezicht en kunnen het niet altijd alleen.

Keuzevrijheid

Op diverse terreinen verwacht de overheid dat burgers zich gaan gedragen als (kritische) consumenten. Ze krijgen meer ruimte om eigen keuzes te maken, aanbieders moeten hun producten en diensten beter afstemmen op de wensen van de consument. Essentieel bij marktwerking is dat er geen marktversturende factoren zijn, zodat burgers de rol van kritische consument kunnen waarmaken. In de cultuursector en bij de

zorgverzekering lijkt dit het geval. De invoering van het persoonsgebonden budget heeft de keuzevrijheid in de zorg vergroot, al is de marktwerking beperkt, aangezien de besteding van het budget aan regels is gebonden. Bij de kinderopvang belemmeren hoge 'transactiekosten', zoals beperkte aanwezigheid van alternatieven in de buurt en hechting tussen leidsters en kinderen, ouders om over te stappen. Een ander belangrijk onderdeel bij marktwerking is dat partijen over alle informatie beschikken om een goede afweging te kunnen maken. Bij inburgering geldt dat waarschijnlijk voor een deel van de doelgroep niet. Zij kunnen, mede door de taalachterstand, in het algemeen niet zonder hulp een afgewogen keuze maken. Om de gewenste uitkomsten te realiseren, zal de overheid factoren die een goede marktwerking verhinderen, moeten wegnemen.

Zelf doen

Een tweede brede ontwikkeling, die aansluit bij meer keuzevrijheid, is dat mensen op steeds meer terreinen hun zaken zelf moeten regelen. De verwachting is dat burgers mondig en capabel genoeg zijn om dit te doen en dat de staat een (veel) bescheidener rol op zich kan nemen. Voorbeelden zijn de reductie van regels voor welstand en particulier opdrachtgeverschap in de woonsector, de weggevallen fiscale ondersteuning van het prepensioen en de geslonken begeleiding van werklozen bij het vinden van werk. Van werknemers wordt verwacht dat ze blijven investeren in scholing om aantrekkelijk te blijven op de arbeidsmarkt. In de langdurige zorg moeten eerst huisgenoten zorg leveren voordat de hulpbehoevende aanspraak kan maken op formele zorg. Inderdaad blijken veel burgers goed in staat deze zaken zelf te regelen; dat geldt echter niet voor iedereen, en het gaat ook niet altijd vanzelf.

Toezicht door burgers

Van burgers wordt ook meer verwacht dat ze toezicht houden op de kwaliteit van de dienstverlening, onder meer middels consumentenorganisaties bij het wonen en oudercommissies in de kinderopvang. Hoewel de animo voor deze gremia niet altijd groot is, blijkt het grootste probleem dat leden niet zijn toegerust voor hun taak. Dat zien we het duidelijkst in de kinderopvang. Ten eerste maken ouders hier doorgaans juist gebruik van omdat ze onvoldoende tijd voor deze zorgtaak hebben, laat staan voor een effectieve toezichthoudende taak. Ten tweede hebben ouders naast een informatieachterstand ook een afhankelijkheidsrelatie met de opvanginstelling, wat hun toezichthoudende rol beperkt. Ten derde is er het belangrijke probleem dat de oudercommissies vrijwel geen sanctiemiddelen hebben naar het bestuur van de kinderopvangorganisatie. Burgers kunnen pas een rol als toezichthouder vervullen als ze hiervoor voldoende zijn geëquipeerd.

Toezicht door de overheid

Aan de andere kant zien we op diverse terreinen dat de overheid zich juist meer bezig is gaan houden met toezicht en sanctionering. Dit is bijvoorbeeld het geval bij opvoeding, inburgering van nieuwkomers en de sociale zekerheid. Hoewel ouders en migranten nog steeds zelf verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en inburgering, ziet de overheid er strenger op toe dat zij deze verantwoordelijkheid ook nemen en kunnen er sancties volgen als dat niet gebeurt. Ook in de sociale zekerheid wordt strenger gelet op het

voorkomen van misbruik en naleving van de plichten door uitkeringsontvangers. Eigen verantwoordelijkheid is in deze zin dus niet gelijk aan vrijheid: de overheid verwacht dat burgers zich in de door haar gewenste richting bewegen.

Burgers die hulp nodig hebben

Een rol voor de overheid, al dan niet bescheiden, blijft voor sommige aspecten gewenst. Burgers die zich vrijwillig inzetten voor de veiligheid in de samenleving verwachten aandacht, erkenning en bescherming van autoriteiten. Burgerinitiatieven hebben baat bij een faciliterende en soms coördinerende rol van de overheid. Daarnaast zullen er altijd kwetsbare groepen in de samenleving zijn voor wie de uitoefening van eigen verantwoordelijkheid geen gemakkelijke opgave is, zoals mensen met beperkingen op de arbeidsmarkt en laaggeschoolde nieuwe inburgeraars. Bovendien vergroot de huidige financiële en economische crisis de kwetsbaarheid van de sociaal zwakkeren. Het risico van een tweedeling is dan niet denkbeeldig: tussen hen die wel de eigen verantwoordelijkheid aankunnen en hen die dat niet kunnen. De laatste groep mensen zal naar verwachting geholpen moeten worden om te voorkomen dat ze buiten de boot vallen. Een generiek beleid voor meer eigen verantwoordelijkheid zal voor hen waarschijnlijk vruchteloos blijven.

14.6 De belofte van geregisseerde eigen verantwoordelijkheid

In de afgelopen twintig jaar is de Nederlandse overheid in het merendeel van de onderzochte beleidsvelden een groter beroep gaan doen op individuele burgers als oplossing voor tal van maatschappelijke problemen. De ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid lijkt enerzijds pragmatisch ingegeven door de financiële onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat, versterkt door de actuele economische crisis, die de overheid tot hervormen dwingt. Anderzijds is deze trend ideologisch ingegeven door de morele crisis van een burger die zijn plaats in de samenleving niet meer zou kennen. In het publieke en politieke debat wordt niet alleen gewezen op verruwing, anonimiteit en onverschilligheid in het sociale verkeer, maar ook op een al te gemakkelijk gebruik van overheidsvoorzieningen. Geen crisis zonder achterliggende ambities en idealen. In de meeste sectoren wordt dan ook onverminderd gedacht vanuit het collectieve belang. Dit verklaart waarom de overheid wel spreekt van eigen verantwoordelijkheid, maar burgers zelden loslaat en hen in de gewenste richting duwt. De burger wordt geactiveerd, maar onder regie van de overheid.

Het compromis voor het algemene belang

De overheid lijkt de laatste jaren vaker te hebben gekozen voor een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden, waarin liberale en sociaaldemocratische verzorgingsarrangementen samenkomen. In sectoren die traditioneel tot het hart van de verzorgingsstaat horen, zoals zorg, onderwijs, arbeid en inkomen, betekent dit dat de overheid een stapje terug doet, maar in sectoren als opvoeding of inburgering treedt de overheid juist binnen. In dit model dragen burgers zelf zoveel mogelijk bij aan het realiseren van gewenste leefomstandigheden. De overheid stelt de doelen en ziet toe op de verwezenlijking

ervan. Hierbij passen niet de individuele vrijheden van een liberaal stelsel, wel de verantwoordelijkheid voor individuele keuzes. En niet de ruimhartige universele aanspraken van een sociaaldemocratisch stelsel, maar wel het principe van solidariteit. Onder ideale omstandigheden helpt aandacht voor zelfredzaamheid, individueel of in eigen kring, voorkomen dat hulpbehoeften ontstaan. Ook door de gebruiker meer te laten bijdragen en calculerende burgers door strengere controles buitenspel te zetten, houdt de overheid de aanspraken op de collectieve middelen binnen de perken. Dit model van geregisseerde verantwoordelijkheid lijkt in ieder geval op draagvlak onder de bevolking te kunnen rekenen, die geen terugtrekkende overheid maar wel actievere medeburgers wenst. Nederlanders kiezen voor een efficiëntere overheid die hen minder hindert met regels en bureaucratie, maar wel opkomt voor zwakkeren, conflicten beslecht en knopen doorhakt.

Van tekentafel naar praktijk

Tot zover het verantwoordelijkheidsmodel vanaf de tekentafel. Hoewel het nog te vroeg is om van succes of falen te spreken, geeft onze verkenning van sectoren toch al een idee van zijn potentie in de praktijk. De beperkingen van de uiteenlopende beleidskeuzes die we daar tegenkwamen, wijzen namelijk in de richting van een geregisseerde vorm van eigen verantwoordelijkheid als redelijk alternatief. We lopen kort de beperkingen langs van beleidsmodellen waarin de overheid alle verantwoordelijkheid houdt, alle verantwoordelijkheid juist overdraagt, en burgers verantwoordelijk maakt voor toezicht en sanctionering, om vervolgens uit te komen bij het geregisseerde model waarin burgers verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Alles of niets heeft een prijs

Het belang van een oplossing waarbij zowel overheid als burger een actieve rol spelen, spreekt het sterkst uit de knelpunten die aan beide extremen van de verantwoordelijkheidsverdeling verwacht worden. Daar waar de overheid de verantwoordelijkheid zo lang mogelijk bij zich heeft willen houden, zoals het stimuleren van het eigenwoningbezit en de pensioenen, loopt de samenleving tegen de grenzen van betaalbaarheid aan. Alleen wanneer de overheidsvoorziening een relatief kleine doelgroep betreft, zoals bij slachtofferzorg, lijkt er voorlopig geen reden tot ongerustheid. Laat de overheid een sector daarentegen helemaal los en biedt zij volledige individuele vrijheid, zoals bij de kunst en het recente inburgeringsbeleid voor oudkomers, dan gaat dit naar verwachting ten koste van de kwaliteit of toegankelijkheid. Particulieren zullen zich niet massaal als mecenas ontpoppen en de integratie van een flinke groep migranten blijft uit zicht. Dit kan een keuze zijn van een overheid die haar ambities op deze terreinen loslaat, maar dan moet ze wel bereid zijn deze prijs te betalen.

Burgers zijn slechte controleurs

In veruit de meeste sectoren draagt de overheid maar enkele van haar taken over aan burgers. Soms legde zij een toezichhoudende of controlerende taak bij hen neer. Het is zeer de vraag of deze taak voldoende is toegesneden op de doelgroep, gezien de waarschuwing in paragraaf 14.5 dat burgers daarbij meestal onvoldoende

machtsmiddelen krijgen om een controlerende taak op zich te nemen. Zo kunnen commissies van ouders, consumenten, patiënten of bewoners kwaliteitsproblemen wel signaleren, maar hebben ze vervolgens geen mogelijkheid om instellingen tot verandering te dwingen. Zonder de juiste middelen is de verantwoordelijkheid van burgers voor toezicht en sanctionering slechts symbolisch, wat afbreuk kan doen aan de kwaliteit van voorzieningen. Hebben burgers de machtsmiddelen wel, dan ontstaat alsnog de behoefte aan een onafhankelijk toezichtorgaan dat misbruik van deze macht tegengaat. Denk bijvoorbeeld aan de noodzaak de rechtsstaat te beschermen tegen eigenrechtshandelingen. De overheid zal deze taak toch weer naar zich toe moeten trekken, waardoor we voor dit model van eigen verantwoordelijkheid weinig toekomst zien.

Burgers mogelijk wel goede uitvoerders

Verantwoordelijkheid voor het realiseren van leefomstandigheden, zoals voorgesteld in ons geregisseerde model, sluit beter aan bij de belevingswereld en mogelijkheden van burgers. Veel burgers weten zelf het beste welke zorg ze nodig hebben, welke veiligheidsproblemen ze ervaren, welke woonwensen ze hebben. Bovendien kunnen mensen die van een collectieve voorziening gebruik willen maken zelf een afweging maken hoeveel eigen bijdrage hen dat waard is. Dit kan voordelen opleveren in termen van efficiëntie, gemeenschapszin en bewegingsruimte.

Desalniettemin signaleerden we ook bij deze vorm van eigen verantwoordelijkheid valkuilen, zoals samengevat in paragraaf 14.5. Behalve op het financiële kapitaal wordt ook een groter beroep gedaan op het sociale, fysieke en mentale kapitaal van burgers, wat ongelijkheid langs verschillende lijnen kan vergroten. Maatwerk is dan ook een eerste aandachtspunt bij het vergroten van deze eigen verantwoordelijkheid, om verschillende groepen burgers in staat te stellen hun eigen kansen zo veel mogelijk te grijpen.

Bijzonder zijn de sectoren waarin de eigen verantwoordelijkheid louter een vrijblijvend moreel appel is, zoals de verantwoordelijkheid voor employability, de recente inburgering van oudkomers en veiligheid. Hier worden burgers niet vanzelf geactiveerd als er geen direct eigen belang herkend wordt. Dit kan veranderen als ze iets krijgen aangereikt dat hun bijdrage aantrekkelijker maakt, zoals het gebruiksgemak van een anonieme meldlijn of burgernet op het gebied van veiligheid. Een tweede aandachtspunt bij het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid is daarom het inbouwen van de juiste, positieve of negatieve, prikkels om een teleurstellende animo te voorkomen.

Ook kan veel eigen initiatief burgers met verschillende belangen tegenover elkaar zetten en stelt het hen bloot aan eventuele uitwassen door het gedrag van medeburgers. Dit vraagt ten derde om een overheid die basisvoorzieningen garandeert en verantwoordelijkheid voor toezicht en sanctionering behoudt. Deze centrale rol voor de overheid is ook niet toevallig inherent aan het nieuwe model van geregisseerde verantwoordelijkheid.

Vrijheid, een onjuist argument

Onder deze voorwaarden zou de eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering tegemoet kunnen komen aan de financiële wens tot bezuinigen en de morele wens tot burgerschapszin, die de overheid als belangrijkste motivaties naar voren schuift. De bevolking toont zich ontvankelijk voor beide argumenten. Burgers erkennen de noodzaak van kostenbeheersing en ervaren een zekere mate van burgerplicht, zolang ze maar niet het gevoel hebben dat de overheid haar taken gemakzuchtig over de schutting gooit. Toch heeft de overheid kennelijk het idee de eigen verantwoordelijkheid aantrekkelijker te moeten maken, door te benadrukken dat ze de burger meer ruimte wil geven. Overheidsbemoeienis zou hen alleen maar vleugellam maken. Daarmee suggereert de overheid dat mensen met eigen verantwoordelijkheid ook meer vrijheid krijgen. Het regeerakkoord 2010 van het kabinet-Rutte I met de titel *Vrijheid en verantwoordelijkheid* geeft dit treffend weer (zie ook Donner 2011). De praktijk is anders. Er is juist voorzien in een sterke overheid om burgers te sturen, te corrigeren en randvoorwaarden te realiseren. Vrijheid is dus een misleidend argument, dat bovendien onnodig is om het principe van eigen verantwoordelijkheid aan de man te brengen. Burgers signaleren in de eigen verantwoordelijkheid juist het gevaar van ongecontroleerde vrijheden van medeburgers en de onderlinge conflicten die daaruit kunnen ontstaan. Ook zij kijken dus naar de overheid om burgerinitiatieven in goede banen te leiden en misbruik te voorkomen. De burger moet meer zelf doen, maar heeft meestal niet meer te vertellen.

Noten

- 1 De uitgangssituatie is op hoofdtypen ingedeeld. Bij een aantal gevallen zijn echter fijnere distincties mogelijk, waarvan in de figuur is geabstraheerd. Zo ontstonden in 1990 bij de inburgering al gemeentelijke initiatieven zonder beleid van de landelijke overheid, wat aan te merken is als een formeel element in de overwegend individuele verantwoordelijkheid. In het hoger onderwijs en de gesubsidieerde kunstensector was juist de overheid dominant, maar kwam de individuele verantwoordelijkheid tot uiting in collegegelden, de ouderlijke bijdrage en in de prijs van toegangskaartjes. Bewonersraden en buurtbudgetten werden vaak door de overheid geïnitieerd of gefaciliteerd, maar vereisten een behoorlijke inzet van de burgers. Ook de huurontwikkeling werd sterk door de overheid gestuurd, maar er was ook een vrije sector waarin marktmechanismen golden.
- 2 De term 'derde generatie' burgerparticipatie bestond in 1990 weliswaar nog niet, maar voorlopers waren er wel, bijvoorbeeld autonome burgerinitiatieven in de kraakbeweging, zoals buurtrestaurants en ouderparticipatiecrèches, waarvan sommige tot op heden bestaan. Dergelijke initiatieven zijn inmiddels meer mainstream geworden.
- 3 Soms werd deze overheidsregulering aangevuld met beperkte individuele of informele verantwoordelijkheid. Zo was de overheid bij de culturele ontplooiing via kunstvormen die niet rechtstreeks werden gesubsidieerd vooral voorwaardenscheppend, en kwam het aanbod goeddeels via marktmechanismen tot stand. Het beheer van het culturele erfgoed stoelde niet alleen op overheidsregelingen, maar ook op particuliere initiatieven.
- 4 De veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling zijn op elk van de vier theoretische aspecten (aanspraken, bijdragen, condities en controle en sancties) afzonderlijk ingedeeld voor het formele (overheid, met inbegrip van wettelijk verplichte semi-overheidsregelingen) en voor het informele

- domein (niet-overheid). In beginsel kunnen zulke arrangementen immers naast elkaar bestaan. Voor deze twee maal vier kenmerken is bij elke casus een simpele indeling naar toename/onveranderd/afname gemaakt. De overeenkomsten en verschillen van de casussen zijn bepaald met behulp van een hiërarchische clusteranalyse, waaruit de acht veranderingspatronen op de verticale as van figuur 14.1 naar voren kwamen.
- 5 Bij nudging wordt getracht ongezonder gedrag onmogelijk te maken door aanpassing van de fysieke ruimte of sociale gelegenheid, bijvoorbeeld traplopen bevorderen door de lift verder van de ingang te plaatsen.
 - 6 Van Gunsteren spreekt van neorepublikeins burgerschap als een moderne uitvoering van het republikeinse burgerschap. In de huidige tijd wordt van burgers zelden nog exclusieve loyaliteit aan de staat verwacht, maar is het vanzelfsprekend dat zij vanuit meerdere rollen loyaal zijn aan verschillende netwerken. Waar wij van republikeins burgerschap spreken, zou daarom ook neorepublikeins burgerschap gelezen kunnen worden.
 - 7 Hiervan waren 94.000 mensen ouder, en 70.000 jonger dan 23 jaar.

Literatuur

- Blond, Ph. (2010). *Red Tory. How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. London: Faber&Faber.
- Donner, P. (2011). Toespraak minister Donner tijdens de conferentie Ruimte voor burgers. Geraadpleegd 10 augustus 2012 via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/06/27/toespraak-minister-donner-tijdens-de-conferentie-ruimte-voor-burgers.html.
- Giddens, A. (1998). *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gunsteren, H. van (1992). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gunsteren, H. van (1998). *A theory of citizenship*. Oxford: Westview Press.
- Herweijer, L. (2010a). Grenzen aan de opwaartse onderwijsmobiliteit? In: A. van den Broek, R. Bronneman-Helmers en V. Veldheer (red.), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (p. 41-71). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, L. (2010b). Generaties in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. In: A. van den Broek, R. Bronneman-Helmers en V. Veldheer (red.), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (p. 273-296). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kalma, P. (1982). *De illusie van de 'democratische staat'. Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Michiels, J., D. Arts, J. Besseling, H.-J. Dirven en C. van Deursen (2012). Trends in arbeidsaanbod van personen met gezondheidsbeperkingen. In: M. Versantvoort en P. van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1993). *Reinventing government*. New York: Addison-Wesley Publishers.
- Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2011). Verantwoordelijke vrijheid. Responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jg. 38, nr. 2, p. 179-199.

- Pommer, E. en M. Ras (2009). Bevolking, economie en arbeid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en P. Schyns (red.), *De sociale staat van Nederland 2009* (p. 29-64). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, R. en M. Turkenburg (2011). Onderwijs. In : R. Bijl, J. Boelhouwer, M. Cloin en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2011* (p. 101-124). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woittiez, I., M. Ras en D. Oudijk (2012). *IQ met beperkingen. De mate van verstandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Epiloog

De overheid verantwoordelijk voor meer eigen verantwoordelijkheid

Paul Schnabel

‘Na 1960 wordt de bevordering van het welzijn steeds meer het doel van de verzorgingsstaat. Welzijn wordt aangemerkt als het hoofdkenmerk van de maatschappij en er wordt zelfs gesuggereerd om welzijn het karakter van een grondrecht te geven. Typisch voor de Nederlandse verzorgingsstaat is dat welzijn vrijwel steeds wordt geïnterpreteerd als een optimale zelfverwerkelijking van het individu in een ‘speelse’ beleving van de vrije tijd. De basis voor welzijn wordt dan gezocht in het vrij zijn van de zorg voor het dagelijks bestaan, vrij zijn van de druk van het werk en vrij zijn van de druk van ongewilde en beperkende omstandigheden. De zorg voor het dagelijkse leven wordt door de staat verlicht, de zorg voor de toekomst door de staat overgenomen en zo verschijnt het welzijn als een individueel leven buiten het perspectief van de historische tijd – het is eigen tijd geworden – en buiten het perspectief van de maatschappelijke zin – het is eigen zin geworden. Dat de actieve zorg voor het dagelijks leven, het dragen van verantwoordelijkheid ten opzichte van anderen, het werken aan zaken die een buiten- en bovenindividuele zin hebben, de competitie en concurrentie met anderen, op zichzelf een belangrijke en voor veel mensen misschien wel de belangrijkste bron van welzijn zou kunnen zijn, wordt in het kader van het welzijnsbeleid niet of nauwelijks gezien. Het ‘arbeidsethos’wordt als welzijnsbelemmerend gezien’.

Voorbij de nadagen van de verzorgingsstaat

Woorden uit het verleden over een verleden dat nog verder weg lijkt te liggen. Ik schreef ze in mijn bijdrage aan *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen* (Idenburg 1983: 65-66). Bij gelegenheid van het tienjarig bestaan van het SCP en het verschijnen van het vijfde Sociaal en Cultureel Rapport werd door auteurs van buiten het SCP een poging gedaan een beleidsgericht perspectief op de toekomst te ontwikkelen. Het besef was er al wel dat de verzorgingsstaat niet de pretentie zou moeten en zelfs mogen hebben de burger van de lasten van het dagelijkse leven te bevrijden, maar het was nog allerm minst duidelijk hoe de overgang van de staat en de overheid als ‘alma mater’, de alverzorgende moeder, naar de strenge rol van ‘pater familias’ zou moeten worden gemaakt.

Daar is ook geen programma voor gekomen, zoals er ook geen programma was voor wat we sinds de jaren zestig de verzorgingsstaat zijn gaan noemen. Geleidelijk aan breidde de overheid na de oorlog haar werkgebied uit en ontsloot zij ook nieuwe terreinen van activiteit, zoals het maatschappelijk welzijn en de bevordering van cultuurparticipatie. *De elite in de verzorgingsstaat* (Thoenes 1962) zorgde ervoor dat de foute vertaling van ‘welfare state’ door ‘welvaartsstaat’ plaats maakte voor het juistere begrip ‘verzorgingsstaat’. In de jaren zestig werd de voltooiing en vervolmaking van de verzorgingsstaat ook steeds

meer een doel, een programma gericht op het brengen van welzijn en geluk onder regie van het rijk. Dat had zijn culminatie moeten vinden in het beleid van het kabinet Den Uyl, maar de eerste oliecrisis haalde al in 1973 een dikke streep door de rekening. Vanaf toen was duidelijk dat de verzorgingsstaat op het middenklassenniveau, dat in Nederland het uitgangspunt voor alle voorzieningen en verzekeringen was geworden, op termijn onbetaalbaar zou worden. Tegelijkertijd groeide ook de twijfel over en de kritiek op de pretentie van de overheid zelf de bringer van geluk te kunnen zijn. Een belangrijk deel van het politieke debat en de tegenstellingen tussen partijen wordt sindsdien beheerst door de vraag naar de beste verhouding tussen prijs, prestatie en pretentie van de verzorgingsstaat. In de loop van de tijd is de vraag naar wat de overheid kan, moet en mag vervangen door de vraag wat van de burger verwacht mag, kan en moet worden. Uit dit *Sociaal en Cultureel Rapport 2012* blijkt wel dat over en weer de opvattingen niet noodzakelijkerwijs parallel lopen. Ook onderling verschillen burgers in hun verwachtingen over de rol van de overheid en hun wensen met betrekking tot hun eigen verantwoordelijkheid en vrijheid.

De vier V's van de verzorgingsstaat

Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is de verzorgingsstaat in 2006 mooi samengevat in de vier functies 'Verzorgen, Verzekeren, Verheffen en Verbinden' (WRR 2006). In 1983 werd nog vooral gewezen op de oplopende spanning tussen de hoge verwachtingen van de burger en de beperkte mogelijkheden van de overheid, in 2006 was de aandacht verschoven naar de verdeling van verantwoordelijkheden. 'Verzorgen en verzekeren moeten en kunnen weer meer een verantwoordelijkheid van burgers worden, waarbij de overheid vooral een kaderstellende rol vervult, terwijl verheffen en verbinden vragen om een actiever en offensiever optredende overheid.' (WRR 2006, 260)

De heftigheid van veel reacties op de plannen van het kabinet Rutte-II over een inkomensafhankelijke zorgpremie, een verdere verkorting van de ww en een verhoging van de pensioenleeftijd laat wel zien dat burgers zich niet zonder slag of stoot schikken in een verandering van de arrangementen van de verzorgingsstaat. Meer eigen verantwoordelijkheid betekent meer eigen inzet van middelen, zowel in de vorm van geld als van tijd, en dat laat minder ruimte voor de 'speelse invulling van de vrije tijd'. Bezuinigingen om het tekort van de overheid niet te ver te laten oplopen, worden overigens wel gemakkelijker geaccepteerd dan ideologisch gemotiveerde verschuivingen in de lastenverdeling. Dat de zeer uitgebreide voorzieningen van de verzorgingsstaat financieel niet houdbaar zijn, dat oneigenlijk gebruik moet worden tegengegaan, en dat nodeloze afhankelijkheid van de overheid moet worden voorkomen, is inmiddels wel algemeen aanvaard. Ieder draagvlak voor een arbeidsloos inkomen voor wie nog niet de pensioenleeftijd heeft bereikt, is politiek en maatschappelijk verdwenen. Werken is nodig voor de samenleving en goed voor het individu, zelfs als dat beperkt is in zijn mogelijkheden, zo zijn de regels van het vernieuwde arbeidsethos. Het is goed voor het individu om verantwoordelijk te zijn voor zijn eigen bestaan, zelf zijn geld te verdienen en door zijn arbeid bij te dragen aan zijn eigen welzijn en dat van de samenleving. Het 'zweet des aanschijs' heeft aan welzijnswaarde gewonnen.

Het risico voor eigen rekening?

Van de functie van ‘verzekeren’, oorspronkelijk de basis van de verzorgingsstaat, wordt de reikwijdte geleidelijk aan beperkt. Onder de pensioenleeftijd worden de uitkeringen naar een lager en meer gelijk niveau gebracht, meer afhankelijk gemaakt ook van de duur van het arbeidsverleden en minder gemakkelijk te verwerven en te behouden. De sollicitatieplicht is zwaarder gaan wegen en de drempel van de arbeidsongeschiktheid is hoger komen te liggen. Werk gaat voor inkomen en het is steeds meer de eigen verantwoordelijkheid van de burger geworden aan het werk te raken en te blijven. Lukt dat niet of onvoldoende naar het oordeel van de bevoegde instanties, dan kunnen de gevolgen daarvan ook voor eigen verantwoordelijkheid – en dus voor eigen rekening – van de burger komen. In de zorgverzekering is de eigen verantwoordelijkheid nog beperkt gebleven tot een hoger wordend eigen risico en steeds meer eigen bijdragen. De invoering van een verplichte zorgverzekering voor iedereen heeft er wel toe geleid dat de eigen verantwoordelijkheid en ook vrijheid van wie vroeger particulier verzekerd was, helemaal is verdwenen. In de voor werknemers eveneens verplicht gestelde regelingen voor het aanvullende pensioen is een tegenovergestelde ontwikkeling waar te nemen. Nieuwe deelnemers zullen in de komende jaren steeds vaker een keuze tussen pakketten met verschillen in beleggingsrisico aangeboden krijgen. Tegelijkertijd gaan er nu ook stemmen op om de eigen verantwoordelijkheid te beperken van de inmiddels bijna 800.000 zelfstandigen zonder personeel om af te zien van een pensioenregeling. Uit de verschillen in beweging tussen meer en minder vrijheid en eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de functie ‘verzekeren’ van de verzorgingsstaat blijkt hoe belangrijk de inschatting van de met de verschillende varianten verbonden risico’s is. Zal een zelfstandige zonder personeel en straks zonder pensioen uiteindelijk toch niet vragen om een extra voorziening van de kant van de overheid? Als een uitkering bij werkloosheid hoog en langdurig is, zal dat dan de prikkel om te gaan werken niet wegnemen? Mag schade aan de gezondheid als gevolg van tabak, alcohol of drugs voorkomen worden door interventies van de overheid of is hier de eigen verantwoordelijkheid van de burger toch ook de vrijheid om er een ongezonde leefstijl op na te houden? Hoe moet de balans tussen solidariteit- en dus gedeelde en gespreide verantwoordelijkheid- en eigen verantwoordelijkheid – en dus ongedeeld risico – sociaal veilig vorm krijgen?

De overheid als moral entrepreneur

‘Verheffen en verbinden’ zag de WRR als functies van de verzorgingsstaat die om een ‘actiever en offensiever optredende overheid’ vragen. Ook hier lijkt de overheid op het eerste gezicht toch vooral gekozen te hebben voor een houding die steeds meer expliciet een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Minder geld voor kunst en cultuur, minder geld en minder ruimte voor de publieke omroep, minder geld voor hoger onderwijs en onderzoek, minder geld voor natuur en minder geld voor welzijn. Voor een deel zijn het de gevolgen van de noodzaak te bezuinigen, voor een deel echter toch de consequenties van een ideologie die op deze gebieden helemaal geen of maar een zeer beperkte taak voor de overheid ziet. De eigen verantwoordelijkheid van de burger betekent hier ook de vrijheid van de burger zelf zijn preferenties te bepalen. Waar hij wel of niet naar wil kijken of luisteren en waar hij zijn tijd wel of niet aan wil besteden,

bepaalt uiteindelijk de overlevingskansen van het aanbod en de aanbieder. Als burgers zich liever willen laten vermaken dan verheffen, dan is dat hun zaak, zeker als de overheid de prijs van het verheffen moet betalen.

Vanuit een andere gezichtshoek gezien, valt op dat de overheid juist wel een nog sterk op de functie van het verheffen gericht beleid voert. De overheid is zelfs de moral entrepreneur bij uitstek op het gebied van de emancipatie van de vrouw, de homo, de gehandicapte, het kind en het dier. Dat beleid strekte zich lange tijd ook uit over de etnische minderheden, maar daar blijft het nu grotendeels beperkt tot het tegengaan van discriminatie. Inburgering en integratie zijn voor nieuwkomers verplicht gesteld, maar qua initiatief en financiering vrijwel tot eigen verantwoordelijkheid gemaakt. Verheffen is in feite van een functie van de verzorgingsstaat vooral een functie van de rechtsstaat geworden. De overheid is er om te zorgen dat iedereen in gelijke mate en zo min mogelijk gehinderd of beperkt door anderen als burger in vrijheid zijn leven kan leiden. De inzet van de overheid is er zeker niet alleen op gericht formele belemmeringen weg te nemen en bijvoorbeeld het huwelijk voor mensen van hetzelfde geslacht open te stellen. Het beleid is ook actief gericht op het vergroten van 'empowerment' van de betrokkenen en op het veranderen van de opvattingen en praktijken in de samenleving. Daarin past de discussie of het aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en organisaties kan worden overgelaten wel of niet een actief beleid te voeren om in de leiding meer vrouwen een positie te geven. De uitkomst van die discussie is allang niet meer vrijblijvend. De politieke druk op bedrijven om het tot de eigen verantwoordelijkheid te maken om inderdaad meer vrouwen in de top te benoemen, neemt nationaal en internationaal toe. Hier treedt de overheid inderdaad 'offensiever' op. Voor een deel gebeurt dat zeker gelegitimeerd door in ieder geval groepen in de samenleving, voor een deel legitimeert de inzet van de overheid zelf ook wel de nagestreefde veranderingen in de samenleving. In beide gevallen zijn de dragende principes de bevordering en bevestiging van gelijkheid en gelijkwaardigheid van wie als gelijk en gelijkwaardig gezien (gaan) worden en de bescherming van de zwakkeren. Het bewaken en beschermen van hun vrijheid kan maar beperkt of niet als eigen verantwoordelijkheid gezien worden.

Eigen verantwoordelijkheid en sociale cohesie

Is 'verbinden' nog een functie van de overheid? In de politiek en de samenleving bestaat grote zorg over het verdwijnen van de sociale cohesie in de samenleving. Dat is een gevoel dat al lange tijd door velen gedeeld wordt en kleur krijgt in de verwijzing naar een verleden van saamhorigheid en solidariteit. Zo mooi en simpel was het vroeger zeker niet. Sociale cohesie was vaak ook intense sociale controle en grote persoonlijke afhankelijkheid van meestal de kostwinner in het huishouden. De sociale cohesie was door de verzuiling ook een vorm van groepsbinding die sterker was dan de onderlinge binding als landgenoten. De verzuiling is als organisatievorm van het persoonlijke en het maatschappelijke leven verdwenen. In de collectieve herinnering is ook het beeld van de geïnstitutionaliseerde verdeeldheid van de samenleving – een vorm van apartheid zonder ongelijkheid – vervaagd en geleidelijk vervangen door een beeld van nationale

eenheid, van een homogene natie van 'hardwerkende Nederlanders', levend in een land waar geluk toen nog 'heel gewoon' was.

Een romantisch beeld, maar wel een krachtig beeld, dat letterlijk kleur krijgt in het oranje dat in de kleding en uitdossing van Nederlanders de boventoon voert zodra zij zich als natie met elkaar verbonden en van anderen gescheiden willen voelen. Ook in het politieke debat wordt het nationale oranje graag gecontrasteerd met het internationale blauw van de Europese Unie. De overheid zelf hult zich liever in het formele rood-wit-blauw dat naast de Europese vlag op gelijke wind wappert. De pogingen om binnen de Europese Unie tussen de landen en volkeren een gemeenschappelijke identiteit te laten ontstaan, hebben nog nauwelijks resultaat gehad. Juist in de huidige crisis blijkt het gevoel van nationale binding eerder sterker te worden, zeker nu solidariteit gevraagd wordt met de zwakkere landen. De crisis leidt tot een scheiding tussen natie en staat en tot een verwijdering tussen burger en overheid. Dat maakt een toewijzing door de overheid van meer eigen verantwoordelijkheid aan de burger des te moeilijker: de burger voelt in de eigen portemonnee de gevolgen van een beleid dat eerder nooit tot zijn verantwoordelijkheid gerekend werd.

Eigen verantwoordelijkheid van de burger ziet de overheid graag op de gebieden waar verzorgen, verheffen en verzekeren in de functie 'verbinden' samenkomen. In de zorg vindt dat plaats in de vorm van 'gebruikelijke zorg' en van mantelzorg voor naaste familie en vrienden, maar ook in de mogelijkheid van het verwerven van een persoonsgericht budget. Nu de kosten van het Pgb te hoog worden, weegt oneigenlijk gebruik of misbruik van de regeling – een verkeerde opvatting van wat eigen verantwoordelijkheid inhoudt – zwaar genoeg om er fors de rem op te zetten.

In het onderwijs wordt meer en meer ouderparticipatie verwacht, als bestuurder en als vrijwilliger. Initiatieven als 'Eigen Wijs', die kinderen het onderwijs tot hun eigen verantwoordelijkheid willen maken, kunnen in principe wel op een zeker sympathie, maar in de praktijk toch op weinig steun rekenen. De eigen verantwoordelijkheid van de kinderen en van hun ouders wordt hier toch als een bedreiging van de toekomstkansen van de kinderen gezien. Aan de andere kant van het spectrum is het beeld heel anders. Hoe hoger in de onderwijshiërarchie een jongere als student komt, hoe meer ook een eigen financiële bijdrage verwacht wordt. Nog altijd is er ook grote vrijheid in de keuze van een studie, helemaal los van de vraag of er maatschappelijk behoefte aan is. Grote eigen verantwoordelijkheid dus, maar soms toch ook weer niet. Zo maakt de overheid het moeilijker om vroegtijdig het onderwijs te verlaten. De onlangs ingevoerde kwalificatieplicht is feitelijk een verlenging van de leerplicht tot 18 jaar. De nadelen later van te weinig en te kort onderwijs wegen hier kennelijk – en maatschappelijk ook breed gesteund – zwaarder dan het laten bestaan van een traditie van eigen verantwoordelijkheid voor het onderwijs vanaf 16 jaar. De weging van schade leidde er ook toe dat roken, alcoholgebruik en cafébezoek van jongeren minder aan de eigen verantwoordelijkheid van de jongere en zijn of haar ouders wordt overgelaten. Te weinig aan sport doen en te ongezond eten staan op de politieke agenda te wachten tot er voldoende

maatschappelijk draagvlak en wettelijk doorzettingsvermogen is om eveneens uit de sfeer van de eigen verantwoordelijkheid gehaald te worden.

Dichter bij de mensen

Verbinden is als functie van de verzorgingsstaat vooral een taak van de lagere overheden geworden. Op hun beurt proberen zij weer de organisaties van het maatschappelijk middenveld, het vrijwilligerswerk en individuele burgers ertoe te bewegen zelf hun verantwoordelijkheid te nemen voor het welzijn in de eigen leefomgeving. In dit verband is het pikant dat er ook weinig aarzeling meer is om de veiligheid mede tot onderdeel van de eigen verantwoordelijkheid van de burger te maken. Collectief in de vorm van buurt-preventieteams of burgerwachten, maar ook individueel op het moment dat men een overtreding of misdrijf ziet. In meer positieve zin vinden burgers het inmiddels ook heel gewoon om allerlei zaken in de eigen buurt met weinig formele organisatie zelf onderling te regelen.

Op veel van deze terreinen is er op het niveau van het principe weinig verschil in opvatting tussen overheid en burger. In de praktijk doen zich wel problemen en conflicten voor. Tot hoever strekt de eigen verantwoordelijkheid van de burger en waar mag de eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering financieel ten laste van de begroting van de gemeente komen? Waar verandert verantwoordelijkheid in aansprakelijkheid als er iets misgaat? Is het verantwoord de veiligheid in en om voetbalstadions tot de eigen verantwoordelijkheid van de clubs en hun vrijwilligers te maken? Is er voldoende zekerheid dat bij het beschikbaar stellen van middelen om de buurt in eigen verantwoordelijkheid activiteiten te laten uitvoeren ook inderdaad aan de wens van de bewoners en niet alleen van die van enkele krachtige persoonlijkheden tegemoet wordt gekomen?

Aan de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid

De overheid stelt grenzen aan de eigen verantwoordelijkheid, maar verlangt ook eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dat loopt niet altijd gelijk op, maar juist in de conflicten wordt duidelijk welke waarden in het geding zijn. Dat is het meest pregnant het geval wanneer de verschillen in wereld- en levensbeschouwing groot zijn. Onder autochtone Nederlanders leidt dat vooral tot problemen bij de lidmaten van orthodox-protestantse kerken, maar toch ook wel bij mensen met een alternatieve leefstijl of buitengewoon overtuigende particuliere opvattingen. Op de mate van eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de opvoeding, opleiding en leefstijl van de kinderen kan zich dan het conflict snel toespitsen. Het wel of niet laten vaccineren van de kinderen en wel of niet toestaan van bloedtransfusie zijn klassieke en altijd weer actuele punten van conflict.

Met name bij de moslims in Nederland bestaan opvattingen over eigen verantwoordelijkheid die sterk in kunnen druisen tegen wat daar in het algemeen in Nederland onder wordt verstaan. De eigen verantwoordelijkheid wordt bij Nederlanders van Marokkaanse, Turkse, Irakese of Somalische herkomst minder gezien als de eigen verantwoordelijkheid van gelijke en zelfstandige individuen dan als de verantwoordelijkheid van de eigen groep voor de eigen groep, uiteraard vooral de eigen groep. De positie van mannen is daar anders dan

van vrouwen, de oudste zoon heeft een andere verantwoordelijkheid dan de jongste dochter, het oordeel van de omgeving kan dwingen tot handelingen die men eigenlijk liever niet zou willen doen. De verschillen in opvatting over de mate van eigen verantwoordelijkheid worden in het kader van de Nederlandse samenleving vooral gezien in de beperkingen die aan meisjes en vrouwen opgelegd worden. De vrijheid om te leren en te werken, in gemengd gezelschap te verkeren, zelf de huwelijkspartner te kiezen, wel of niet een hoofddoek te moeten dragen, in wisselende mate worden daar grenzen aan gesteld die voor de jongens en mannen uit eigen kring niet gelden. In extreme gevallen kan dat tot een conflict met de Nederlandse wetten leiden, maar in de meeste gevallen gaat het vooral om het maken van een verschil dat in de Nederlandse samenleving niet of in ieder geval niet meer gewoon gevonden wordt. Op die grond stelt de Nederlandse overheid in het integratie- en emancipatiebeleid dan ook grenzen aan de traditionele verdeling van de verantwoordelijkheid in eigen kring en probeert de eigen verantwoordelijkheid van iedere individuele vrouw te bevestigen. In de tweede generatie lukt dat beter dan in de eerste generatie, maar in het beleid wordt zichtbaar hoe weinig vanzelfsprekend het vanzelfsprekend geworden eigenlijk is. Het is dan ook wel goed nog eens te bedenken dat een eeuw geleden een vrouw in Nederland passief noch actief kiesrecht had. Nog niet veel meer dan een halve eeuw geleden kon een vrouw niet zelfstandig contracten sluiten en was een huwelijk vaak nog reden voor ontslag. In 1962 werkte niet meer dan 3% van de gehuwde vrouwen, meestal 'meewerkend' in de winkel of op de boerderij van de man. Terugkijkend valt ons nu op hoe gewoon het kennelijk was om vrouwen hun eigen verantwoordelijkheid te onthouden en de man voor echtgenote of dochter verantwoordelijk te maken.

Eigen verantwoordelijkheid tussen verplichting en vrijheid

Eigen verantwoordelijkheid is niet per definitie vrijheid om te doen en te laten wat je zelf wilt. Dat kan het wel zijn en in de sfeer van het eigen huishouden en de eigen vrije tijd is het dat ook tot op grote hoogte. Zolang anderen geen schade of overlast aangedaan wordt en zij niet in hun vrijheid of integriteit geschaad worden, is de ruimte groot en ook toegenomen. Samenleven zonder gehuwd te zijn is gewoon geworden en wie met iemand van gelijk geslacht wil trouwen, mag er op rekenen niet geconfronteerd te worden met een ambtenaar van de burgerlijke stand die meent dat het tot zijn eigen verantwoordelijkheid behoort zo'n huwelijk niet te voltrekken.

In veel gevallen betekent meer eigen verantwoordelijkheid dat de overheid de burger de plicht oplegt te handelen zoals de overheid vindt dat dit het beste zou zijn. Impliciet maakt de overheid de burger daarmee tot de uitvoerder van overheidsbeleid, in de meestal niet ijdele verwachting dat de burger het beleid zozeer verinnerlijkt dat de goede uitvoering als vanzelf tot stand komt. Wettelijk verplicht is het niet, maar toch brengt bijna 'iedereen' zijn lege flessen naar de glasbak. Het is vanzelfsprekend geworden dat te doen. De discussie of de beslissing tot het wel of niet dragen van een motorhelm of auto-gordels tot de eigen verantwoordelijkheid van de burger hoort, is in veel landen al jaren een gepasseerd station. Dat geldt in de auto ook voor het kinderzitje, maar nog niet voor de met de hand benutte mobiele telefoon. Er zit een behoorlijk zware bekeuring aan

vast, maar verder keurig met de gordel om vinden veel automobilisten dat in ieder geval eventjes bellen toch moet kunnen. Voor de overheid gaat het bevorderen van de veiligheid hier boven de vrijheid om daar als burger in vrijheid over te kunnen beslissen.

Het hardst voelt de burger de eigen verantwoordelijkheid als het om een beperking van zijn vrijheid en tezelfdertijd om een aanslag op zijn portemonnee gaat. Dat gevoel is des te sterker als de overheid met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger zelf stopt met het verlenen of betalen van bepaalde diensten. De geleidelijke beperking van het zorgpakket maakt de burger meer verantwoordelijk voor in eerste instantie vooral de betaling van eerder nog verzekerde diensten. In tweede instantie leidt dat ook tot een overweging in eigen verantwoordelijkheid van de mate waarin van de diensten van bijvoorbeeld een fysiotherapeut, een diëtiste of psychotherapeut gebruik gemaakt gaat worden. De eigen verantwoordelijkheid als morele plicht om niet te lang te wachten met het inroepen van zorg heeft ertoe geleid dat er tot nu toe nog geen belemmeringen voor het bezoek aan de huisarts zijn gekomen. Nog weegt het belang van vrije toegang hier zwaarder dan het in eigen verantwoordelijkheid afwegen van een bezoek tegen de kosten die daarmee gemoeid zijn.

Meer disciplineren?

In de opvatting van Michel Foucault zou de vergroting en verzwaring van de eigen verantwoordelijkheid van de burger zeker gezien moeten worden als een vorm van disciplineren. In ieder geval wijst het erop dat de overheid vertrouwen heeft in de gedisciplineerdheid van de burger. Bij andere analyse blijkt het allemaal toch wel wat ingewikkelder te zijn. Verschuivingen in de richting van meer eigen verantwoordelijkheid zijn voor de overheid ook riskant. Er moet draagvlak voor zijn of kunnen groeien, de risico's op een vanuit de visie van de overheid gezien verkeerde inzet van de eigen verantwoordelijkheid moeten overzienbaar en controleerbaar zijn, de opbrengst moet bovendien in redelijke verhouding tot de kosten blijven staan. Eigen verantwoordelijkheid vraagt zeker waar het om betalingen door de burger gaat, om controle en toezicht. Een hele reeks Autoriteiten en Inspecties let er inmiddels op of de burger ook verantwoorde aanbiedingen gedaan worden en of de aanbieders geen misbruik maken van de eigen verantwoordelijkheid van de nooit perfect geïnformeerde burger maken. De Belastingdienst op zijn beurt houdt ook de burger in de gaten.

Het totaal van de verantwoordelijkheden neemt toe, maar de verantwoordelijkheid is minder totalitair geworden. Lagere overheden hebben meer eigen verantwoordelijkheden gekregen met ook meer discretionaire bevoegdheden in het gebruik daarvan. Een deel van de verantwoordelijkheden is ook buiten de overheid in directe zin geplaatst. De burgers hebben als deel van hun eigen verantwoordelijkheid met steeds meer verantwoordelijken in en buiten de overheid te maken gekregen. Die verwachten ook elk weer een meer bij hen dan bij de burger zelf passende invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dat leidt onvermijdelijk tot klachten, irritaties en verzet en ook daar zijn weer instanties voor beschikbaar om het over en weer waarnemen van de verantwoordelijkheden te beoordelen en waar nodig te verbeteren.

Krimpende middelen en hogere eisen

Dertig jaar geleden, in de reflecties op wat toen al de nadagen van de verzorgingsstaat leken, was de vraag vooral hoe de overheid bij krimpende middelen om moest gaan met de hoger wordende eisen van steeds mondiger burgers. In het begin bood de verzorgingsstaat mensen meer dan waar ze aan gewend waren, maar in de jaren tachtig was de welvaart zo toegenomen dat de overheid niet meer bij machte kon zijn de verzorgingsarrangementen gelijke tred te laten houden met de ook individueler wordende behoeften en verlangens van de burger. In de visie van toen zat er voor de overheid niets anders op dan juist zuiniger om te gaan met de nog beschikbare middelen en ook een andere houding aan te nemen tegenover de burger en de samenleving. In de nog altijd actuele woorden van toen moet de overheid 'meer dienstbaar zijn aan autonome maatschappelijke processen. Dat vraagt allereerst om een andere attitude, waarin pretenties worden teruggenomen, minder wordt betoogd en meer wordt geluisterd' (Idenburg 1983: 236).

Dat is nog altijd moeilijk, zeker wanneer de overheid zich uit gebrek aan middelen gedwongen ziet om vooral 'neen' te zeggen tegen wat de samenleving wil zeggen en wat de overheid zelf traditioneel meende te moeten bieden. Dat was en is veel en dat maakt het ook begrijpelijk dat op het moment dat er iets moet gebeuren, de eerste impuls is naar de overheid te kijken. Beter geïnformeerd en hoger opgeleid dan ooit verwachten burgers van de politiek en de politici meer dan ooit realiseerbaar zal zijn. Dat leidt onvermijdelijk tot meestal al snelle teleurstelling over wat er dan wel gedaan wordt.

Burgers zien eigen verantwoordelijkheid graag als een uitbreiding van hun vrijheidsgraden en handelingsmogelijkheden. Die verantwoordelijkheid bestaat en blijft, maar bevindt zich toch vooral in de sfeer van het persoonlijke leven en ook de vrije tijd. De 'nieuwe' eigen verantwoordelijkheid die de overheid de burger in toenemende mate wil verlenen, is in meerdere opzichten toch vooral een opgelegde verantwoordelijkheid. Meer komt direct voor rekening van de burger en meer wordt van de burger verwacht dat hij zich rekenschap geeft van de wijze waarop hij zijn verantwoordelijkheid vorm geeft. Gedraagt hij zich zoals de overheid verwacht en ook moet verwachten, wil de toedeling van meer eigen verantwoordelijkheid ook tot de bedoelde resultaten en uitkomsten leiden. De verantwoordelijkheid van de overheid hangt in toenemende mate af van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, maar ze hebben het niet gemakkelijk met elkaar.

Literatuur

Idenburg, Ph.A. (red.) (1983). *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*.

Amsterdam: Meulenhoff Informatief.

Toenes, P. (1962). *De elite in de verzorgingsstaat. Sociologische proeve van een terugkeer naar domineesland*. Leiden:

Stenfert Kroese.

WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam:

Amsterdam University Press.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociaal en Cultureel Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.).

ISBN 978 90 377 0623 9

SCP-publicaties 2011

2011-1 *KLEUR. SCP-nieuwjaarsuitgave 2011 (2011).* ISBN 978 90 377 0537 9

2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2011).* Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7

2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten (2011).* Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.).

ISBN 978 90 377 0526 3

2011-4 *Emancipatiemonitor 2010 (2011).* Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4

2011-5 *Moeilijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen (2011).* Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9

2011-6 *Informeel groeien. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie (2011).* E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0

2011-7 *Gezinsrapport 2011 (2011).* Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6

2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners (2011).* Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan.

ISBN 978 90 377 0457 0

2011-10 *Kwetsbare ouderen (2011).* Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3

2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007 (2011).* Evert Pommer (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2

2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief (2011).* Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7

2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010 (2011).* Arjan Soede.

ISBN 978 90 377 0551 5

- 2011-14 *Werkgevers over de crisis* (2011). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0
- 2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0546 1
- 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0547 8
- 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens. ISBN 978 90 377 0557 7
- 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3
- 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4
- 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4
- 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer. ISBN 978 90 377 0575 1
- 2011-23 *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later* (2011). Maurice Guiaux m.m.v. Annette Roest en Jurjen Idema. ISBN 978 90 377 0577 5
- 2011-24 *Kinderen en internetrisico's. EU Kids Online onderzoek onder 9-16-jarige internetgebruikers in Nederland* (2011). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0576 8
- 2011-25 *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden* (2011). Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0574 4
- 2011-26 *Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland 2011. Internationale vergelijking, ontwikkelingen en actuele situatie* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0579 9
- 2011-27 *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0530 0
- 2011-28 *Gewoon aan de slag? De sociale veiligheid van de werkplek voor homoseksuele mannen en vrouwen* (2011). Saskia Keuzenkamp en Ans Oudejans. ISBN 978 90 377 0581 2
- 2011-29 *Acceptance of homosexuality in the Netherlands 2011. International comparison, trends and current situation* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0580 5
- 2011-30 *Nederland in een dag. Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met die in vijftien andere Europese landen* (2011). Mariëlle Cloïn, Carlijn Kamphuis, Marjon Schols, Annet Tiessen-Raaphorst en Desirée Verbeek. ISBN 978 90 377 0405 1
- 2011-31 *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (2011). Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0567 6
- 2011-32 *Frail older persons in the Netherlands* (2011). Cretien van Campen (ed.). ISBN 978 90 377 0553 9
- 2011-33 *Maten voor gemeenten. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2011). Evert Pommer en Ingrid Ooms, m.m.v. Saskia Jansen, Jedid-Jah Jonker, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0585 0
- 2011-34 *Maak het nieuw! Over religieuze ontwikkelingen en de positie van de kerken: een persoonlijke geschiedenis* (2011). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0592 8
- 2011-35 *Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011, elektronische publicatie). Maaïke den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3
- 2011-36 *Zorg in de laatste jaren. Gezondheid en hulpgebruik in verzorgings- en verpleeghuizen 2000-2008* (2011). Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0586 7

- 2011-37 *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg* (2011). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0587 4
- 2011-38 *Verlofvragen. De behoefte aan en het gebruik van verlofregelingen* (2011). Edith de Meester en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0589 8
- 2011-39 *De sociale staat van Nederland 2011* (2011). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloïn, Evert Pommer et al. ISBN 978 90 377 0558 4
- 2011-40 *Kunnen meer kinderen meedoen? Verandering in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010* (2011). Annette Roest. ISBN 978 90 377 0570 6
- 2011-41 *Samenvatting Overheid en onderwijsbestel*. Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0590 4

SCP-publicaties 2012

- 2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012* (2012). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0598 0
- 2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (2012). Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6
- 2012-3 *Jaarrapport integratie 2011* (2012). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2
- 2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek* (2012). Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer. ISBN 978 90 377 0566 9
- 2012-5 *VeVeRa-IV. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030* (2012). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2
- 2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen* (2012). Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6
- 2012-7 *Vraag naar arbeid 2011* (2012). Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7
- 2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe* (2012). Rob Bijl en Arjen Verweij (red.) ISBN 978 90 377 0569 0
- 2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht* (2012). Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4
- 2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1
- 2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary* (2012). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloïn en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5
- 2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (2012). Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6
- 2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries* (2012). Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3
- 2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport* (2012). Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0
- 2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index* (2012). Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3
- 2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0616 1

- 2012-18 *Monitor Talent naar de Top 2011* (2012). Ans Merens (red.) en Commissie Monitoring Talent naar de Top. ISBN 978 90 377 0610 9
- 2012-19 *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen* (2012). Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0572 0
- 2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsonvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7
- 2012-21 *De virtuele kunstkar. Cultuurdeelname via oude en nieuwe media* (2012). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0619 2
- 2012-22 *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen* (2012). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0618 5
- 2012-23 *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012* (2012). Evert Pommer (red.). ISBN 978 90 377 0640 6
- 2012-24 *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0639 0.
- 2012-25 *Moslim in Nederland 2012* (2012). Mieke Maliepaard en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0621 5
- 2012-26 *Statusontwikkeling van wijken in Nederland 1998-2010* (2012). Frans Knol. ISBN 978 90 377 0533 1
- 2012-27 *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010* (2012). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Ab van der Torre, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0624 6
- 2012-28 *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt* (2012). Iris Andriessen, Eline Nievers en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0615 4
- 2012-29 *Particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking. Een casestudy naar nieuwe verbanden in de Nederlandse civil society* (2012). Esther van den Berg m.m.v. Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0631 4
- 2012-30 *Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0625 3
- 2012-31 *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (2012). Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noijs, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9
- 2012-32 *Meebetalen aan de zorg. Nederlanders over solidariteit en betaalbaarheid van de zorg* (2012). Sjoerd Kooiker, Mirjam de Klerk, Judith ter Berg en Yolanda Schothorst. ISBN 978 90 377 0628 4

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 3770265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais*. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuisbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508 8
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2

- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564 5
- Burgerperspectieven 2011 | 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten . Kennis en kennislacunes* (2011). Maaïke den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8
- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012 | 2* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
- Burgerperspectieven 2012 | 3* (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0622 2