



# *Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*

## » **Beleidssignalement**



## » Ten geleide

Op dit moment zijn er in Nederland tal van maatregelen ter bestrijding van de corona-epidemie, oftewel het indammen van het coronavirus, van kracht. Deze maatregelen zijn erop gericht om de volksgezondheid te beschermen en het aantal sterfgevallen, besmettingen en bezette IC-bedden terug te brengen. De maatregelen zijn talrijk en raken (bijna) alle burgers in de samenleving (Rijksoverheid 2020). De gevolgen van de maatregelen beperken zich niet tot de volksgezondheid, maar spelen zich ook af op het terrein van de economie en het maatschappelijk leven. De roep om kennis over deze mogelijke brede maatschappelijke gevolgen klinkt steeds luider in het publieke, politieke en beleidsmatige debat (zie bv. TK 2019/2020a).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft als taak om te volgen, verkennen en verklaren hoe het met de inwoners van Nederland gaat op sociaal en cultureel gebied om bij te dragen aan een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, het kiezen van wegen om deze doelen te realiseren en informatie te verwerven over de uitvoering van interdepartementaal beleid. Vanuit die taakopvatting heeft het SCP de maatschappelijke gevolgen van een aantal van de nu van kracht zijnde maatregelen op de terreinen die het dichtst op ons werkveld liggen, tegen het licht gehouden. Deze specifieke maatregelen doordenken we per hoofdstuk, waarbij uiteraard ook oog is voor aanpalende maatregelen (bv. als we de specifieke maatregel rondom thuiswerken doordenken, dan nemen we daarin ook het sluiten van de scholen en het mogelijk moeten geven van thuisonderwijs mee).

Deze eerste reflecties en doordenkingen zijn gebaseerd op eerder verricht SCP-onderzoek, daar waar mogelijk aangevuld met beschikbare kennis uit de literatuur. Ze zijn verricht in de week van 21 april 2020, toen de maatregelen die op 6 april 2020 werden afgekondigd van kracht waren en de nieuwe maatregelen tot 20 mei 2020 bekend waren gemaakt (TK 2019/2020b), met het oog op het informeren van het maatschappelijke, beleidsmatige en politieke debat over de maatregelen. Uiteraard valt over al deze maatregelen veel meer te zeggen dan nu in dit beleidssignalement op de korte termijn mogelijk was. Wij hebben gepoogd een balans te vinden tussen de grote urgentie van de kennisvraag en de volledigheid van de beantwoording daarvan. Betrouwbaar aanvullend empirisch onderzoek was – gezien de korte termijn en de gevolgen die de getroffen maatregelen ook voor methoden van dataverzameling hebben – niet mogelijk. We hebben, op basis van bestaande kennis, geredeneerd vanuit een zogenoemd ‘nul-scenario’, dat wil zeggen welke gevolgen wij mogelijk voorzien van de maatregelen ten opzichte van de situatie waarin er geen sprake was van de maatregelen en niet van het uitbreken van het coronavirus.

Het huidige beleidssignalement is een momentopname. De maatregelen zijn aan verandering onderhevig en datzelfde geldt voor de mogelijke maatschappelijke gevolgen die ermee samenhangen. In het algemeen geldt dat de gevolgen veel groter zullen zijn naarmate de crisis en de maatregelen langer duren. Ook zal de beschikbare wetenschappelijke kennis over de mogelijke gevolgen veranderen, evenals de vragen die beleid, politiek en samenleving zichzelf stellen. De kennisagenda van het SCP zal de komende tijd op de veranderende situatie en kennisvragen inspelen, door het verder ontsluiten van bestaande kennis die wij relevant achten voor het publieke en politieke debat en het opbouwen van nieuwe data en kennis over de situatie waarin onze samenleving zich nu bevindt.

Het beleidssignalelement schetst een beeld van de mogelijke maatschappelijke gevolgen van de maatregelen. Dit doen wij met een slag om de arm met betrekking tot de uitputtendheid van de kennis en de toepasbaarheid ervan in de, nog op deze manier niet eerder vertoonde, situatie waarin de Nederlandse samenleving zich nu bevindt. We doen dit ook in het volste besef dat, gevolgen voor de gezondheid, de economie en de mogelijke maatschappelijke gevolgen die wij hier schetsen zich niet in een vacuüm afspeelen en onderling afgewogen moeten worden. De uiteindelijke weging van dit alles is ons inziens een politieke keuze, waarvoor het SCP hooguit passende wetenschappelijke informatie ter informatie van de gevolgen van de maatregelen kan aandragen. Met dit beleidssignalelement pogen wij niets meer, en zeker ook niets minder, te doen. Het SCP wil hiermee bijdragen aan een integrale blik op het dagelijks leven van burgers en het inzicht daaromtrent in de (crisis)besluitvorming.

## Literatuur

---

- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd op 27 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.
- Tweede Kamer (2019/2020a). *Infectieziektenbestrijding*. Motie van het lid van Kooten-Arissen van 22 april 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 25 295, nr. 302.
- Tweede Kamer (2019/2020b). *Infectieziektenbestrijding*. Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 31 maart 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 25 295, nr. 200.

# Inhoud

<b>1</b>	Specifieke maatregelen m.b.t. <b>de vrije tijd</b>	5
<b>2</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>het basisonderwijs</b>	8
<b>3</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>het voortgezet onderwijs</b>	13
<b>4</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>het mbo</b>	16
<b>5</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>het hoger onderwijs</b>	19
<b>6</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>thuiswerken</b>	21
<b>7</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>ondernemers</b>	25
<b>8</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>werkgelegenheid</b>	29
<b>9</b>	Specifieke maatregelen m.b.t. <b>asielketen</b>	32
<b>10</b>	Specifieke maatregelen m.b.t. <b>de GGZ</b>	36
<b>11</b>	Specifieke maatregel m.b.t. <b>verpleeghuizen</b>	40

Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

# 1 *Specifieke maatregelen m.b.t. de vrije tijd*



## » De maatregelen

### **Voor iedereen geldt:**

- blijf zoveel mogelijk thuis;
- ontvang zo min mogelijk bezoek (maximaal 3 bezoekers);
- en houd dan 1,5 meter afstand tot elkaar.

Als u naar buiten gaat, houd dan 1,5 meter afstand tot anderen (uitgezonderd gezinnen/huishoudens en kinderen tot en met 12 jaar onderling).

Het verbod op vergunnings- en meldplichtige evenementen geldt tot 1 september.

Bioscopen, theaters, concertzalen, bibliotheken, musea en erfgoed met een publieksfunctie blijven gesloten tot en met 19 mei.

Ook culturele activiteiten, zoals voorstellingen, tentoonstellingen en concerten zijn verboden tot en met 19 mei.

Alle eet- en drinkgelegenheden zijn gesloten. Bezorgen en afhalen blijft mogelijk – ook voor coffeeshops. Vermijd drukte, houd 1,5 meter afstand en neem uw consumptie mee.

Gesloten zijn ook: sportverenigingen, sport- en fitnessclubs, sauna's, casino's, speelhallen, seksinrichtingen.

(Rijksoverheid 2020)

Per week hebben Nederlanders (van 12 jaar en ouder) gemiddeld 44 uur vrije tijd (Roeters 2018). Dat is ruim een kwart van de wekelijkse 168 uur en royaal meer dan een derde van de tijd dat men niet slaapt. Een inbreuk op de vrije tijd is dus een inbreuk op een aanzienlijk deel van het leven. Vrije tijd is tijd voor vrijheid en voor sociabiliteit: het is tijd die men naar eigen inzicht en genoegen in kan richten (al dan niet met gezinsleden) en het is tijd voor sociale contacten (buiten het eigen gezin).

De getroffen maatregelen kunnen de hoeveelheid vrije tijd van burgers veranderen. Zo levert minder forenzen mogelijk meer vrije tijd op (zie bijdrage over thuiswerken). Anderzijds staat het aantal vrije uren van ouders met kleine en/of schoolgaande kinderen, dat bij hen toch al op het gemiddelde achterblijft (Roeters et al. 2018), onder druk omdat ze vanwege sluiting van kinderopvang en scholen meer zorg- en onderwijstaken hebben.

Naast de hoeveelheid vrije tijd, is vooral de invulling van de vrije tijd van belang. De betekenis daarvan is niet eenvoudig te kwantificeren. Hier maken wij die betekenis zichtbaar aan de hand van de functies van vrije tijd: ontspanning, ontplooiing, ontmoeting, ondersteuning en onderscheiding, om op basis daarvan de gevolgen van de maatregelen te schetsen.

### **Ontspanning binnenshuis: vrij voelt mogelijk minder vrij**

Vrije tijd is een bron van ontspanning, waarin men tot rust komt met activiteiten waaraan men genoegen ontleent. Driekwart van de vrije tijd brengt men thuis door (Roeters 2018). Op het grootste deel van die vrije tijd thuis hebben de coronamaatregelen geen invloed. Al voelt die tijd waarschijnlijk anders, omdat allerlei uithuizige activiteiten niet langer mogelijk zijn. Alleenstaanden zijn langer alleen thuis, anderen zijn meer dan anders met huisgenoten thuis. Afhankelijk van de relatie kan dat laatste verbindend of verwijderend uitpakken. Ook kan de oproep om zoveel mogelijk thuis te werken het onderscheid tussen vrije tijd en werk aantasten (zie bijdrage over Thuiswerken).

Twee vormen van de vrijetijdsbesteding thuis staan wel direct onder druk van de maatregelen: er is geen sport op televisie en er is de restrictie op het thuis ontvangen van bezoek. Dat laatste (be)treft het sociale karakter van de vrije tijd. In normale tijden heeft men thuis en elders wekelijks gemiddeld zo'n 8 uur face-to-face sociale contact met anderen dan gezinsleden (Roeters 2018). Het huiselijk deel van die sociale contacten staat onder druk. Dit geldt het meest voor 70-plussers en mensen met een aandoening, die opgeroepen worden zo min mogelijk bezoek te zien. Een gebrek aan dergelijke contacten betekent meer eenzaamheid (Wennekers et al. 2019).

### **Ontspanning buitenshuis: culturele en sportieve uitjes vallen weg**

Een kwart van de vrije tijd brengt men buitenshuis door (Roeters 2018). Een deel daarvan behoeft geen specifieke voorzieningen zoals wandelen, joggen en fietsen. Hier gelden 'slechts' de restricties om anderhalve meter afstand in acht te nemen en groepsvorming te vermijden.

Een deel van de uithuizige vrije tijd speelt zich echter wel af in de voorzieningen die door de coronamaatregelen zijn getroffen. Dat betekent een flinke beperking voor de invulling van dat uithuizige deel van de vrije tijd. Circa tweederde van de bevolking bezoekt eens of vaker per jaar een vorm van podiumkunst, eveneens tweederde een filmvoorstelling, de helft een museum en ongeveer vier op de tien een bibliotheek (Van den Broek en Gieles 2018). Ook bezoekt de helft van de Nederlanders sportwedstrijden (Tiessen-Raaphorst en Van den Broek 2016). Ook vakanties en horecabezoek staan onder druk van de maatregelen, normaal gaat zo'n vier op de vijf Nederlanders jaarlijks op vakantie (<https://opendata.cbs.nl/statline>) en bezoekt zes van de tien Nederlanders in een week een horecagelegenheid en/of feest (Cloin 2013). Geen van deze 'uitjes' is nu mogelijk. Veel van die uitjes verhouden zich ook slecht tot de anderhalve meter samenleving.

### **Ontplooiing**

Een bijzondere vorm van ontspanning is ontplooiing door beoefening. Zogenaemde 'vital experiences' voorkomen verveling, ze brengen geluk en 'flow' (Layard 2005, Csikszentmihalyi 1997). Niet iedereen die zich wil ontplooiën door het (be)oefenen van kookkunst, sport of creatieve hobby wordt even hard getroffen door de coronamaatregelen rond voorzieningen en verenigingsleven. Wie in de vrije tijd sport of kunst beoefent (circa driekwart resp. de helft van de bevolking, Tiessen-Raaphorst en Van den Broek 2016), doet dat voor een groot deel alleen, zonder voorzieningen, verenigingen of informele groepen. Dat geldt voor bijna de helft van de sporters (Tiessen-Raaphorst en Van den Broek 2016) en voor 80% van de kunstbeoefenaars (Van den Broek en Gieles 2018).

Ruim de helft van de sporters en 20% van de amateurkunstenaars ondervinden hinder van de coronamaatregelen, nu en waarschijnlijk ook in een anderhalvemetersamenleving. Wedstrijden, trainingen, uitvoeringen, concoursen, lessen en repetities veronderstellen wel vaak de fysieke nabijheid van (groepen) anderen.

## Ontmoeting: tien uur gezelschap van niet-gezinsleden in de vrije tijd valt weg

Een groot deel van de vrije tijd staat in het teken van ontmoeting (met niet-gezinsleden). Men ontvangt thuis bezoek. Of ontmoet derden buiten de deur. Vaak heeft ook uitgaan een sociaal karakter.

In totaal brengt men een kwart van de vrije tijd, dus ruim 10 uur per week, door in het gezelschap van niet-gezinsleden (al dan niet ook met gezinsleden, Roeters 2018). Het sluiten van voornoemde voorzieningen betekent dat veel plekken om anderen te treffen niet beschikbaar zijn. Het is de vraag in hoeverre deze voorzieningen in een anderhalvemetersamenleving kunnen functioneren.

Buiten die voorzieningen vormen de criteria van afstand en groeps grootte een obstakel om elkaar in de openbare ruimte te ontmoeten. Dit speelt mogelijk het meest voor jongeren, die de corrigerende ogen van hun ouders bij tijd en wijle willen verruilen voor de welwillende aandacht van hun peers. Anderzijds zijn juist jongeren heel bedreven in social media om contact te houden.

Er is bij ontmoeting evenwel meer in het geding. De vrijetijdsbesteding is tevens een mogelijkheid om mensen met een andere 'walk of life' te ontmoeten. Dat is althans de sociaal cohesieve functie die wel aan sport en aan cultuur is toegeschreven. Restricties op de toegang tot voorzieningen voor sport en cultuur kunnen deze optie tot het bevorderen van sociale cohesie belemmeren.

## Ondersteuning

Vier op de tien mensen doen in hun vrije tijd vrijwilligerswerk (Roeters 2018), een op de vijf aan sport en een op de tien aan cultuur (Tiessen-Raaphorst en Van den Broek 2016). Sport-, toneel- en muziekverenigingen, kleinere podia en musea, grote en kleinere evenementen zijn zonder die ondersteuning niet denkbaar (Van den Broek en Gieles 2018). Omgekeerd ontlenen vrijwilligers aan hun bijdrage niet alleen sociaal contact maar ook de genoegdoening van zinvol meedoen.

Restricties op voorzieningen, festivals en evenementen gaan ten koste van zinvol meedoen via vrijwilligerswerk. In een anderhalvemetersamenleving liggen de alternatieven niet voor het oprapen, al kunnen die deels liggen in steun aan degenen die nu de deur niet meer uit kunnen of durven.

## Onderscheiding

Tot slot is de vrijetijdsbesteding ook een belangrijk 'conversation piece' in sociaal contact. De wijze van vrijetijdsbesteding lijkt een belangrijk deel van iemands identiteit, het is iets waarmee men zich ook digitaal kan onderscheiden (en eerder in contactadvertenties, Zeegers 1990).

Daarnaast is de vrije tijd ook in ruimtelijke zin onderscheidend. Steden gelden als aantrekkelijk dankzij hun aanbod aan horeca, winkels en culturele instellingen. De optie er van alles te kunnen doen en beleven maakt steden tot aantrekkelijke verblijfplaatsen voor toeristen en voor mensen die graag in zo'n omgeving wonen. Dat laatste zou bijdragen aan de aantrekkingskracht van steden als vestigingsplaats voor bedrijven (Florida 2002). De sluiting van allerlei gelegenheden en clubs kan die aantrekkingskracht doen afnemen.

## Samenvattend

Kortom, op het terrein van de vrije tijd zijn tal van maatregelen van kracht die gevolgen hebben voor burgers. Veel burgers nemen deel aan dit maatschappelijke leven en worden dus in de door hen gewenste deelname beperkt. Dit zet de mogelijkheden tot ontspanning, ontplooiing, ontmoeting, ondersteuning en onderscheiding onder druk. Al met al lijken de belangrijkste gevolgen:

- De oproep om zoveel mogelijk thuis te blijven en thuis te werken kan betekenen dat de vrije tijd minder 'vrij' voelt en dat alleenstaanden, mensen met een kwetsbare gezondheid en ouderen meer eenzaamheid ervaren.
- De sluiting van voorzieningen en het verbod op evenementen betekent een grote inperking van de vrijheid om de uithuizige vrije tijd naar eigen voorkeur te besteden, inclusief sport- en kunstbeoefening. Een anderhalvemetersamenleving zal dat maar deels veranderen.
- De maatregelen hebben mogelijk ook gevolgen voor de cohesieve en verbindende functie tussen verschillende bevolkingsgroepen die wel aan de sport- en cultuursector wordt toegeschreven
- De coronamaatregelen beperken het zinvol meedoen via vrijwilligerswerk.
- De huidige coronamaatregelen beperken het onderscheid via de vrije tijd, voor individuen en voor steden.

## Literatuur

- Broek, Andries van den en Yvette Gieles (2018). *Het culturele leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cloin, Mariëlle (red.) (2013). *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Csikszentmihalyi, Mihaly (1997). *Finding Flow*. New York: Basic Books.
- Florida, Richard (2002). *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.
- Layard, Richard (2005). *Happiness*. New York: Penguin.
- Roeters, Anne (red.) (2018). *Alle ballen in de lucht. Tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met kwaliteit van leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tiessen-Raaphorst, Annet en Andries van den Broek (2016). *Sport en cultuur. Patronen in belangstelling en beoefening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wennekers, Annemarie, Andries van den Broek en Ab van der Torre (2019). *Vrije tijd*. In: Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Crétien van Campen en Jeanet Kullberg (red.). *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (189-222).
- Zeegers, Wil (1990). *Langs deze mij onsympathieke weg. Contactadvertenties in Nederland 1945-1990*. Amsterdam: Bakker.

Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## 2 Specifieke maatregel m.b.t. het basisonderwijs



### » De maatregel

Scholen in het basisonderwijs zijn sinds 16 maart 2020 gesloten, afgezien van de noodopvang voor kinderen van ouders in cruciale beroepen en vitale processen. De scholen heropenen op 11 mei 2020 hun deuren. De overheid en onderwijsorganisaties adviseren dat kinderen dan 50% van de onderwijstijd naar school gaan. De tijd dat de leerlingen niet op school zijn, wordt op een andere manier ingevuld. Die invulling wordt bepaald door de school en de leraren zelf. De noodopvang voor kinderen van ouders in cruciale beroepen en vitale processen wordt voortgezet (PO-Raad 2020; Rijksoverheid 2020).

**1,4 miljoen basisschoolleerlingen geraakt**  
Het reguliere basisonderwijs telt circa 1,4 miljoen leerlingen (Dienst Uitvoering Onderwijs 2020). Als gevolg van de coronamaatregelen missen zij in totaal grofweg 7,5 week onderwijs op school.<sup>1</sup> Uitzonderingen zijn kinderen van ouders in cruciale/vitale beroepen, die wel naar school gaan in het kader van de noodopvang. Daarnaast vangen sommige scholen ook kwetsbare kinderen op vanwege een onveilige thuissituatie of gebrekkige leeromstandigheden thuis. Onduidelijk is om hoeveel kinderen het landelijk gaat, en of alle kinderen in dergelijke situaties ook op school komen. Aan kinderen die niet naar school komen, wordt onderwijs op afstand, in de thuissituatie gegeven. Dit heeft, behalve voor de leerlingen zelf, grote gevolgen voor het onderwijspersoneel in het basisonderwijs en voor ouders en verzorgers van leerlingen in de basisschoolleeftijd.

<sup>1</sup> De basisscholen zijn (fysiek) geheel gesloten van 16 maart tot 11 mei 2020 (acht weken), daarin vallen twee weken meivakantie. Scholen wordt geadviseerd om vanaf 11 mei 50% van de onderwijstijd op school te geven. De NOS meldt op 23 april 2020, dat de basisscholen naar verwachting vanaf 2 juni 2020 weer helemaal opengaan (<https://nos.nl/artikel/2331460-kabinet-wil-basisscholen-voor-zomer-weer-helemaal-open.html>, geraadpleegd 23 april 2020). Dit zou betekenen dat de leerlingen gedurende drie weken voor de helft van de onderwijstijd naar school gaan.



## **(Beperkte) mogelijkheden van leerkrachten en ouders beïnvloeden kwaliteit thuisonderwijs**

De gevolgen voor leerlingen zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de vaardigheden van leerkrachten om afstandsonderwijs te geven en van ouders om het leerproces van hun kinderen te begeleiden. Leerkrachten in het basisonderwijs zijn de laatste jaren steeds meer gebruik gaan maken van digitale leermiddelen en hebben hun vaardigheden op dit vlak de afgelopen weken flink moeten uitbreiden. Nog belangrijker is dat zij in zeer korte tijd hebben moeten leren omgaan met lesgeven op afstand. Het is aannemelijk dat dit de ene leerkracht beter aangaat dan de andere.

Uit onderzoek is bekend dat personeel in het onderwijs, samen met de gezondheidszorg en de horeca, een hoge werkdruk ervaart onder meer als gevolg van hoge taakeisen en hoge emotionele belasting. Het risico op burn-out in het onderwijs is, na de horecasector, het hoogst van alle beroepsgroepen (TNO 2018; Wennekers et al. 2019). Het snelle omschakelen van leerkrachten van klassikaal onderwijs naar afstandsonderwijs heeft extra druk gelegd op het onderwijspersoneel. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de (psychische) gezondheid van de leerkrachten.

Ouders zijn plotseling co-leerkracht geworden. In eerder onderzoek hebben leerkrachten gesignaleerd dat de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs van hun kinderen varieert van geen enkele bemoeienis, onder meer omdat ouders niet over de benodigde vaardigheden, kennis of tijd beschikken en niet weten hoe ze kunnen helpen, tot grote bemoeienis, bijvoorbeeld van ouders die zelf het huiswerk van hun kinderen maken. Daartussen zit een grote groep ouders die in staat is om hun kinderen te ondersteunen en dat ook in meer of mindere mate doet (Vogels 2002, Herweijer en Vogels 2004, 2013). In de huidige situatie wordt echter een veel groter beroep gedaan op de tijd, energie en pedagogisch-didactische vaardigheden van ouders dan in 'normale' omstandigheden. Het is aannemelijk dat zij de afwezigheid van de leerkracht slechts tot op zekere hoogte kunnen compenseren (zie voor de druk op ouders ook hierna).

## **Beschikbare middelen spelen ook een rol**

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor de continuïteit van het onderwijs in deze periode (vooral voor de bovenbouw van het basisonderwijs), is dat leerlingen thuis beschikken over een internetverbinding en een pc, laptop of tablet waarmee ze daadwerkelijk digitaal onderwijs kunnen volgen. Er zijn nu 17.000 Nederlanders zonder internet thuis, die kinderen hebben in de leeftijd van 5 tot 13 jaar. Dat betreft rond de 4000 huishoudens (CBS 2020). Er zijn meer kinderen die niet over digitale

middelen als een laptop beschikken (materiële deprivatie). Kinderen in eenoudergezinnen, gezinnen met een migratieachtergrond en gezinnen met werkloosheid maken een grotere kans op armoede, onder hen is meer sprake van materiële deprivatie. Ruim 10% van de kinderen in Nederland leeft in armoede (Hoff 2017). Ook wat andere randvoorwaarden thuis betreft (een rustige leer-/werkplek, ondersteuning van ouders), verschillen gezinnen van elkaar. Daarbij zijn eveneens kinderen van lager opgeleide ouders, met lagere huishoudinkomens en van ouders met een migratieachtergrond gemiddeld genomen steeds in het nadeel: zij krijgen thuis minder ondersteuning van hun ouders (begeleiding bij huiswerk, belangstelling voor prestaties en welzijn op school), beschikken over minder middelen (plek om huiswerk te maken, laptop of tablet) en minder culturele stimulans (taalvaardigheid ouders, boeken in huis, museumbezoek) dan kinderen van hoger opgeleide ouders en ouders zonder migratieachtergrond (Vogels 2002, Herweijer en Vogels 2004, 2013).

Kortom, de gevolgen van de sluiting variëren per leerling naar gelang de mogelijkheden van ouders en de beschikbare middelen. Op deze terreinen steken leerlingen in huishoudens met lagere inkomens, met lager opgeleide ouders en leerlingen met een migratieachtergrond negatiever af. Zij lopen een (nog) grotere kans op niet afdoende thuisonderwijs.

## **Onderwijsdoelen in de knel**

Een belangrijk risico van de hiervoor geschetste situatie is dat er leerachterstanden ontstaan of verder vergroot worden en dat verschillen tussen kansrijke en kansarme kinderen toenemen. Dit vergroot ook de kansenongelijkheid in de verdere onderwijsloopbaan: hoe groter de achterstand des te lager het niveau van de vervolgopleiding na de basisschool, en het instroomniveau in het voortgezet onderwijs bepaalt in belangrijke mate de route van de mogelijke vervolgopleidingen (Vogels en Maslowski 2017). Dit risico is logischerwijs kleiner wanneer de hoeveelheid gemiste onderwijstijd beperkt blijft en tot op zekere hoogte wordt gecompenseerd door afstand-thuisonderwijs. Omdat het nu om 7,5 week gemiste tijd op school lijkt te gaan, is het effect te vergelijken met dat van een zomervakantie. Het is bekend dat de taal- en rekenvaardigheden van sommige basisschoolleerlingen in de zomervakantie achteruit gaan en dat elk schooljaar begint met ophalen van weggezakte kennis. Er is discussie over de vraag of dit blijvende achterstanden oplevert en of dit verschillen tussen kinderen uit lagere en hogere sociale milieus vergroot (o.a. Driessen et al. 2010). Wel valt te verwachten dat ook na deze coronaperiode een inhaalslag zal moeten worden gemaakt, waarbij de eerste weken ook veel tijd en energie zal gaan zitten in het weer wennen aan het schoolritme en de groepsprocessen in de klas.

Voor leerlingen in groep 8 (circa 175.000 leerlingen, DUO 2020) is nog een ander gevolg dat het schooladvies bepalend is geworden voor het voortgezet onderwijs, dat niet meer herzien kan worden op grond van de (immers geschrapte) centrale eindtoets. In het schooljaar 2018/2019 werd bijna 10% van de schooladviezen na de centrale eindtoets naar boven bijgesteld (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2020). Onderzoek over het schooljaar 2016/2017 heeft laten zien dat leerlingen uit de laagste inkomensgroep vaker een naar boven bijgesteld advies krijgen dan leerlingen uit de hoogste inkomensgroep (mede doordat de laatsten van de leerkracht al vaker een vwo-advies kregen) (CBS 2018). Het wegvallen van de mogelijkheid tot bijstelling van het advies pakt daarom mogelijk ongunstiger uit voor leerlingen uit de laagste inkomensgroep. Uit oogpunt van kansengelijkheid, dringt de minister er dan ook bij de scholen op aan, om de informatieoverdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs te intensiveren, en om na te gaan of er meer brede of verlengde brugklassen kunnen worden ingericht (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2020).

### **Sommige onderwijsdoelen zijn lastig vorm te geven bij onderwijs op afstand**

In het voorgaande lag de nadruk op de kwalificerende functie van het onderwijs, voor het basisonderwijs te vertalen naar het stimuleren van de cognitieve en meta-cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Andere belangrijke functies van het onderwijs zijn de socialisatie, persoonsvorming en burgerschapsontwikkeling van leerlingen (o.a. Biesta 2002). Deze functies lijken op afstand nog moeilijker te vervullen dan de kwalificatiefunctie. Via social media en digitale applicaties kan wel contact worden onderhouden, maar het valt te verwachten dat het leren en oefenen van gedrag en de ontwikkeling van sociale en samenwerkingsvaardigheden bij kinderen vooral gebaat zijn bij fysieke aanwezigheid in dezelfde ruimte. Dit geldt zowel voor de relaties tussen leerlingen onderling als voor de relatie tussen leerkracht en leerling. Deze pedagogische relatie is ook van groot belang om te zorgen dat kinderen überhaupt tot leren komen. Ook op dit vlak hebben scholen na (gedeeltelijke) heropening een belangrijke inhaalslag te maken.

Kortom, het voorgaande laat zien dat de huidige situatie het bereiken van de onderwijsdoelen in het basisonderwijs om verschillende redenen onder druk zet. Dit betekent dat in het onderwijsbeleid de komende tijd extra aandacht nodig zal zijn voor zowel de cognitieve ontwikkeling en het kwalificatiedoel van het onderwijs, als voor de persoonlijke en sociale ontwikkeling van leerlingen. Het eerste geldt in het bijzonder voor leerlingen in minder gunstige sociaal-economische omstandigheden, die gemiddeld genomen al minder kansrijk waren dan hun meer bevoorrechte

klasgenoten. De langere termijneffecten van deze coronaperiode zullen middels onderzoek gemonitord moeten worden.

### **Druk op ouders toegenomen**

Als gevolg van de maatregelen rondom het onderwijs hebben ouders met schoolgaande kinderen – naast de zorg voor hun kinderen en het betaald werk – er een taak bij gekregen: namelijk het begeleiden van het (thuis) onderwijs van hun kinderen. Aangenomen kan worden dat het combineren van al deze taken in veel gezinnen niet soepel zal verlopen.

De druk en stress is in veel gezinnen onder normale omstandigheden namelijk al een punt van zorg (zie bv. Bux en Roeters 2018): in gezinnen met thuiswonende kinderen zijn ouders veel tijd kwijt aan zogenoemde ‘verplichtende activiteiten’, en is er weinig tijd voor vrije tijd, tijd voor jezelf en tijd voor elkaar. Bij een groot deel van de ouders kan dit tot stress leiden: de helft van alle ouders heeft weleens het gevoel thuis tekort te schieten, en een op de drie op het werk (Bux en Roeters 2018). Met de begeleiding van het (thuis)onderwijs is de draaglast voor ouders toegenomen, en bij een deel van de ouders zal ook de druk en stress toegenomen zijn. Om in te kunnen schatten wat dit betekent voor ouders en gezinnen, is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat ook andere tijdelijke maatregelen die ingevoerd zijn om verspreiding van het coronavirus af te remmen, effect zullen hebben op het gezinsleven (zie bijvoorbeeld Thuiswerken in dit beleidssignaleмент).

### **Draagkracht van ouders is afgenomen**

We zouden dan vooral kunnen denken aan de tijdelijke maatregelen om afstand tot elkaar te houden<sup>2</sup> en zoveel mogelijk thuis te blijven<sup>3</sup>, en de tijdelijke maatregelen ten aanzien van risicogroepen<sup>4</sup> (Rijksoverheid 2020; zie ook bv. Thuiswerken of Vrije Tijd in dit beleidssignaleмент).

2 Deze maatregel is als volgt omschreven: Houd 1,5 meter afstand (2 armlengtes) van anderen. Dit geldt voor iedereen op straat, in winkels en op het werk als u een vitale functie heeft. Maar niet thuis en ook niet op straat als het mensen zijn uit uw gezin of huishouden. Door 1,5 meter afstand te houden is de kans kleiner dat mensen elkaar besmetten (Rijksoverheid 2020).

3 Deze maatregel is als volgt omschreven: Voor iedereen in Nederland geldt: blijf zoveel mogelijk thuis. Werk thuis indien mogelijk en ga alleen naar buiten als dat nodig is: boodschappen doen, de hond uitlaten, een frisse neus halen of iets voor een ander te doen. Blijf op 1,5 meter afstand van anderen, behalve binnen uw gezin/huishouden. Ga zoveel mogelijk alleen op pad. Breng kinderen zoveel mogelijk lopend of met de fiets naar school of de opvang. Gebruik het openbaar vervoer alleen als het echt niet anders kan. Openbaar vervoer is geen uitje (Rijksoverheid 2020).

4 Deze maatregel is als volgt omschreven: Risicogroepen: Mensen die ernstiger ziek kunnen worden van het coronavirus zijn mensen van 70 jaar en ouder en mensen met een onderliggende aandoening. Behoort u tot deze groep? Blijf thuis, ontvang zo min mogelijk bezoek, houd 1,5 meter afstand en onderhoud contact met anderen via de telefoon of op andere manieren (Rijksoverheid 2020).

Aangenomen kan worden dat deze maatregelen ertoe hebben geleid dat de draagkracht van veel ouders zal zijn afgenomen. Om betaald werk en de zorg voor de kinderen te kunnen combineren maken veel ouders namelijk – naast formele opvang (bso/dagopvang) – ook vaak gebruik van (informele) opvang door grootouders (ruim de helft van de ouders van kleuters maakt bijvoorbeeld gebruik van deze opvang; Roeters en Bucx 2018). Verwacht kan worden dat ouders onder de huidige omstandigheden minder vaak een beroep willen/kunnen doen op hun eigen ouders – ook omdat deze eigen ouders vanwege hun leeftijd vaak tot een risicogroep zullen behoren. Daarnaast kan verwacht worden dat het – als gevolg van de maatregelen om afstand tot elkaar te houden en zo veel als mogelijk thuis te blijven (Rijksoverheid 2020) – voor ouders soms lastiger zal zijn geworden om hulp te krijgen van andere mensen in het informele netwerk (vrienden, burens, ouders van klasgenoten).

Terwijl de draaglast dus is toegenomen, zal de draagkracht in veel gezinnen eerder zijn afgenomen. In gezinnen waar de draaglast lange tijd hoger zal zijn dan de draagkracht, kan dit voor spanningen en stress gaan zorgen. Uit onderzoek is bekend dat de psychische en lichamelijke gevolgen van langdurige stress groot kunnen zijn (zie bv. Yaribeygi et al. 2017). Ook kan verwacht worden dat met de spanningen en stress in gezinnen de risico's toenemen op onveilige gezinssituaties (huiselijk geweld, kindermishandeling), terwijl scholen niet of minder goed in staat zullen zijn hun signaleringsfunctie uit te voeren.

De genomen maatregelen zullen niet voor alle ouders, of voor alle ouders op de lange duur problemen opleveren. Onderzoek moet uitwijzen wat de effecten op de langere termijn zijn en voor wie. Hoe de balans tussen draaglast en draagkracht er voor ouders uit ziet, en in hoeverre ouders deze situatie lange tijd aankunnen, hangt immers ook van hun specifieke situatie af. Naast de eerder genoemde omstandigheden spelen aspecten een rol als:

- de leeftijd van de kinderen: naarmate kinderen ouder zijn, kunnen zij meer zelfstandig werken;
- de mate waarin ouders de zorg- en onderwijstaken thuis (moeten) combineren met betaald werk, en de mate waarin zij thuis (moeten/kunnen) werken (zie: Tijdelijke noodmaatregel thuiswerken, Rijksoverheid 2020<sup>5</sup>);
- de mate waarin ouders onzekerheid hebben over de toekomst: in hoeverre zij hun baan (dreigen) kwijt te raken bijvoorbeeld als gevolg van de sluiting van

sectoren (zie ook elders in dit beleidssignaleмент);

- in hoeverre ouders gebruik (kunnen en willen) maken van de kinderopvang, die vanaf 11 mei 2020 weer opengaat;
- het beroep van ouders: mogelijk is er sprake van een tijdelijke toename van uren en werkdruk voor ouders in de vitale/cruciale beroepen, of onzekerheid over baan en werk;
- andere kenmerken van het gezinsleven die samenhangen met stress, zoals eenoudergezinssituaties, psychische gezondheid ouder en kind (Bucx 2011; Sadiraj et al. 2019).

Kortom, we kunnen aannemen dat de maatregelen in het basisonderwijs ervoor hebben gezorgd dat de draaglast voor ouders groter is geworden. Tegelijkertijd zal hun draagkracht vermoedelijk zijn afgenomen, omdat zij minder snel een beroep zullen willen of kunnen doen op hun netwerk (onder andere eigen ouders) voor opvang of andere hulp. Naarmate de draaglast van ouders langere tijd hoger is dan hun draagkracht, zullen stress en spanningen in het gezin toenemen, wat op langere termijn grote gevolgen kan hebben voor de psychische en lichamelijke gezondheid van ouders en kinderen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen om hoeveel gezinnen het gaat die deze situatie niet lang aan zullen kunnen.

### **Al met al verschillende negatieve gevolgen van de maatregelen basisonderwijs**

Alles overziend hebben de maatregelen in het basisonderwijs (grote) gevolgen voor alle betrokkenen: leerkrachten, ouders en leerlingen. Vooral kinderen uit kwetsbare groepen (leerlingen met een migratieachtergrond, met ouders met een lagere opleiding of met een lager huishoudensinkomen) lopen mogelijk leerachterstanden, sociale achterstanden en een kleinere kans op passende doorstroming naar vervolgonderwijs op. Bij ouders neemt de draagkracht mogelijk af, terwijl de draaglast toeneemt, terwijl leerkrachten (nog) meer werkdruk ervaren.

<sup>5</sup> De maatregel is als volgt omschreven: Werkenden in beroepen waarbij dat mogelijk is worden zoveel mogelijk geacht thuis te werken en mensen met verkoudheidsklachten moeten thuiswerken. Uitzonderingen gelden voor mensen in vitale beroepen (m.n. zorg, detailhandel en transport/logistiek) – zij worden geacht door te werken met verkoudheidsklachten- en mensen in contactberoepen (kappers, stylistes, etc.) – zij mogen niet werken (Rijksoverheid 2020).

## Literatuur

---

- Biesta, Gert (2002). How general can Bildung be? Reflections on the future of a modern educational ideal. In: *Journal of Philosophy of Education*, jg. 36, nr. 3, p. 377-390.
- Bucx, Freek (2011). *Gezinsrapport 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bucx, Freek en Anne Roeters (2018). De gezinsagenda. In: Anne Roeters (red.) *Alle ballen in de lucht. Tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met kwaliteit van leven* (p. 102-120). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2018). Schooladvies vaker bijgesteld bij lagere inkomens. Geraadpleegd op 28 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/41/schooladvies-vaker-bijgesteld-bij-lagere-inkomens>.
- CBS (2020). 453 duizend Nederlanders hadden in 2019 thuis geen internet. Geraadpleegd op 28 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/14/453-duizend-nederlanders-hadden-in-2019-thuis-geen-internet>.
- Driessen, G., A. Claassen en F. Smit (2010). *Variatie in schooltijden. Een internationale literatuurstudie naar de effecten van verschillende invullingen van de schooldag, de schoolweek en het schooljaar*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschap (ITS), Radboud Universiteit.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2020). *Leerlingen primair onderwijs*. Geraadpleegd op 22 en 23 april 2020 via <https://www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po>.
- Hoff, Stella (2017). *Armoede onder kinderen – een probleemschets*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, Lex en Ria Vogels (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, Lex en Ria Vogels (2013). *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2020). *De overstap van primair naar voortgezet onderwijs in 2020*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 17 april 2020.
- PO-Raad (2020). *Protocol opstart basisonderwijs*. Geraadpleegd op 23 april 2020 via [https://www.poraad.nl/files/werkgeverszaken/protocol\\_regulier\\_def.pdf](https://www.poraad.nl/files/werkgeverszaken/protocol_regulier_def.pdf).
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd op 28 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.
- Roeters, Anne en Freek Bucx (2018). *Kijk op kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sadiraj, Klarita, Freek Bucx en Michiel Ras (2019). Gebruik en kosten van jeugdzorg door jeugdigen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 97, p. 153-159, <https://doi.org/10.1007/s12508-019-00244-9>.
- TNO (2018). *Arbobalans 2018. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*. Leiden: TNO.
- Vogels, Ria (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, Ria en Ralf Maslowski (2017). Onderwijs. In: Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (red.), *De sociale staat van Nederland 2017* (p. 99-122). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wennekers, Annemarie, Jeroen Boelhouwer, Crétien van Campen en Jeanet Kullberg (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Yaribeygi, H., Y. Panani, H. Sahraei, T. P. Johnston en A. Sahebkar (2017). The impact of stress on body function: A Review. In: *Excli Journal: Experimental and Clinical Sciences*, jg. 16, p. 1057-1072.

# 3 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## Specifieke maatregel m.b.t. het voortgezet onderwijs



### » De maatregel

Sinds 16 maart 2020 zijn de scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs gesloten. Ze geven onderwijs op afstand. De scholen blijven dicht tot en met in ieder geval 1 juni 2020, en treffen voorbereidingen zodat leerlingen vanaf 2 juni 2020 weer (deels) naar school kunnen. Het centraal eindexamen vervalt voor de huidige examenkandidaten. Scholen zijn indien nodig wel open voor schoolexamens. Het diploma wordt op basis van de resultaten op de schoolexamens uitgereikt (Rijksoverheid 2020)

### Bijna een miljoen leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs zitten thuis

Door de schoolsluiting worden meer dan 950.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs en bijna 38.000 leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs getroffen (Onderwijs in cijfers, 2020).<sup>1</sup> Er is een uitzondering gemaakt voor leerlingen van wie de ouders in vitale beroepen werken. Er zijn voornamelijk geen cijfers beschikbaar

<sup>1</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op leerlingenaantallen in schooljaar 2019-'20 met peildatum 1 oktober 2019. Het voortgezet speciaal onderwijs (vso), cluster 3/4, omvat voor een deel onderwijs aan leerlingen in residentiële instellingen (GJI/JJI leerlingen) waarvoor de schoolsluiting niet geldt.

van de mate waarin hiervan gebruik wordt gemaakt, maar het lijkt erop dat dit in het voortgezet onderwijs relatief weinig het geval is. De meeste leerlingen kunnen zelfstandig vanuit huis onderwijs volgen. Wanneer scholen vanaf 2 juni 2020 weer deels open gaan, zullen leerlingen weer gaan reizen. De reisafstand van huis naar school is voor de meeste leerlingen beperkt.<sup>2</sup>

Waar deze reisafstand relatief groter is, gaat het vooral om gebieden waarin het coronavirus voornamelijk minder verspreid is. Voor met name 'kleinere denominaties'<sup>3</sup> is de reisafstand voor leerlingen echter vaak groter, en zijn voor een deel van deze scholen leerlingen genoodzaakt gebruik te maken van het openbaar vervoer. Met name in regio's waarin de kans op besmetting groter is, vormt dit een mogelijk gezondheidsrisico.

<sup>2</sup> De gemiddelde afstand tot een school voor voortgezet onderwijs in Nederland is 2,4 km (Planbureau voor de Leefomgeving 2020). Er zijn echter grote regionale verschillen. In Goeree-Overflakkee is de gemiddelde afstand bijvoorbeeld 7,9 km, in Zeeland 5,3 en Rivierland 4,1 en Drenthe 3,8 (cijfers 2017). Daarbij moet bedacht worden dat het gaat om de gemiddelde reisafstand, zodat sommige leerlingen een (beduidend) grotere reisafstand zullen kennen, en dat niet alle onderwijstypen op scholen worden aangeboden, zodat het de reisafstand voor een specifieke leerling eveneens (beduidend) hoger kan uitpakken.

<sup>3</sup> Daarbij gaat het in hoofdzaak om gereformeerde scholen, reformatorische scholen en vrijescholen, naast islamitische scholen, humanistische scholen, joodse scholen en (andere) scholen op algemeen bijzondere grondslag.

## Minder taakgerichte onderwijstijd, verhoogd risico voor leerlingen met lagere sociaaleconomische status

Hoewel scholen op verschillende manieren proberen online lessen aan te bieden en hierbij ook vanuit onder meer de VO-raad en uitgevers van lesmateriaal worden ondersteund, is het aanbod minder intensief dan onder normale omstandigheden. Veel docenten worstelen met hoe zij hun online-lessen het best kunnen vormgeven. Scholieren missen bovendien de structuur van een lesdag, die bij een deel van de jongeren leidt tot concentratie- en motivatieproblemen. Dit betekent dat jongeren minder onderwijs aangeboden krijgen, dat de kwaliteit van het onderwijs deels te wensen overlaat, en dat zij minder taakgericht met de lesstof bezig zijn. Dat heeft tot gevolg dat zij leerachterstanden kunnen oplopen (Hendriks 2014; Kyriakides et al. 2013).

De negatieve gevolgen van minder taakgerichte onderwijstijd zijn doorgaans groter voor jongeren uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status (Kyriakides et al. 2019). In het voortgezet onderwijs gaat het daarbij om ongeveer 13% van de leerlingen (CPB 2017). Dat betekent dat deze jongeren, op het moment dat het onderwijs weer opstart, relatief grotere leerachterstanden zullen hebben. Die achterstanden kunnen de aansluiting op de reguliere leerstof van het volgende schooljaar bemoeilijken, dan wel de overgang naar het vervolgonderwijs bemoeilijken.

## Een deel van de leerlingen is uit zicht

Sommige leerlingen volgen niet alle lessen die vanuit school worden aangeboden. Daarnaast blijkt dat een deel van de leerlingen in het geheel niet bereikt wordt met de online-lessen die door leraren worden verzorgd (zie bv. AVS 2020), deels omdat bij leerlingen thuis geen computer of laptop aanwezig is of een internetaansluiting ontbreekt<sup>4</sup>, en deels omdat leerlingen zich hieraan bewust onttrekken. Het zou gaan om enkele honderden tot duizenden leerlingen in het voortgezet onderwijs, maar mogelijk is dit aantal nog groter. Hoewel leerplichtambtenaren contact opnemen met deze jongeren en hun ouders, blijft een deel van deze jongeren onbereikbaar. Het lijkt lastig om deze leerlingen na 1 juni 2020 weer op school te laten instromen. De kans op voortijdig schooluitval lijkt voor deze groep jongeren groot. Dat geldt mogelijk ook voor een bredere

4 Hoewel bijna alle jongeren tussen 12 en 18 jaar thuis een internetverbinding hebben (99,7%), is er niettemin een zeer klein aandeel waarvoor dit niet geldt (CBS 2019). Vrijwel alle jongeren hebben thuis ook een personal computer, een tablet of een laptop, maar onduidelijk is hoeveel jongeren hierover ook gedurende de gehele schooldag kunnen beschikken, en in hoeverre de apparatuur ook adequaat is voor het volgen van de lessen (zie ook het beleids-signalement Basisonderwijs). Vanuit SIVON zijn voorzieningen aangeboden om leerlingen van laptops en tablets voor onderwijs op afstand te voorzien, maar gegevens ontbreken vooralsnog over de mate waarin zij deze doelgroep weten te bereiken.

groep leerlingen. De band met school zal voor een deel van de leerlingen minder sterk zijn dan voor de schoolsluiting. Wanneer de scholen vanaf 2 juni 2020 deels opengaan zal van een geringere betrokkenheid bij school mogelijk sprake blijven, hetgeen een belangrijke voorspeller van voortijdig schooluitval is (De Witte et al 2014). De kans op uitval zal groter zijn voor degenen die de overgang van vmbo naar mbo maken. Wanneer deze scholieren uitvallen zal hun arbeidsmarktpositie verzwakken (Swart en Visser 2019) (zie ook mbo in dit beleidssignalement).

Kortom, de sluiting van de middelbare scholen heeft tot mogelijk gevolg dat er minder wordt geleerd en dat met name leerlingen uit sociaaleconomisch zwakkere gezinnen hier de prijs in de vorm van leerachterstanden voor betalen. Ook lijkt de kans op schooluitval vergroot te worden door de sluiting wegens een mogelijk geringere betrokkenheid bij school van leerlingen.

## Jongeren in kwetsbare thuissituatie

De schoolsluiting betekent bovendien dat scholieren hun klasgenoten en leraren niet of nauwelijks zien. Een deel van de jongeren heeft een onveilige thuissituatie. Leraren vervullen een signaleringsfunctie in de richting van instanties als Veilig Thuis. Wanneer er beeldcontact is met de leerlingen kunnen leraren mogelijk zaken zien die eerder buiten hun zicht bleven, maar over het algemeen zal het op afstand voor docenten lastiger zijn om onveilige (sociale) thuissituaties van leerlingen te signaleren – terwijl jongeren deze thuissituatie niet kunnen ontvluchten. Op vergelijkbare wijze kan de schoolsluiting ook belastend zijn voor jongeren met een langdurig fysiek en/of psychisch ziek gezinslid. Dit geldt voor bijna een op vijf middelbare scholieren (19%) (De Roos et al. 2020). Zij zijn al vaker geneigd te piekeren en zich zorgen te maken over de gezondheid en het welzijn van hun zieke naaste maar dat zal door de coronacrisis mogelijk nog sterker worden; angst over mogelijke besmetting en verergering van de ziektesituatie en zorgen of zij zelf of anderen wel voldoende hulp thuis kunnen geven en of zij wel toekomen aan het schoolwerk. Bovendien blijkt dat deze scholieren beperktere steun van hun sociale omgeving en vooral van thuis ervaren<sup>5</sup> (De Roos et al. 2020).

## Grote variatie in schoolexamens

Het centraal eindexamen vervalt voor eindexamenleerlingen in 2019/20. Het diploma wordt uitgereikt op basis van de resultaten van de schoolexamens. Uit recent onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2020) komt naar voren dat de schoolexamens steeds vaker als voorbereiding op

5 Scholieren met een langdurig ziek gezinslid ervaren minder vaak veel steun van hun gezin (68% versus 77% onder scholieren zonder langdurig ziek gezinslid). Zij ontvangen bovendien minder vaak veel steun van hun klasgenoten (81% versus 85%). Wat betreft de steun van vrienden en leraren zijn er geen verschillen.

het centraal examen worden gebruikt, maar dat de inhoudelijke kwaliteitsborging van de schoolexamens nog voor verbetering vatbaar is. De kans bestaat dat door de resultaten van de schoolexamens als basis voor het diploma te nemen, een deel van de leerlingen zal slagen die anders gezakt zouden zijn. Er ontstaat bovendien ongelijkheid, doordat leerlingen met eenzelfde niveau op de ene school met betere cijfers zullen afswaaien dan op een andere school. Met name voor leerlingen die een relatief eenvoudiger schoolexamen hadden, kan het betekenen dat zij kiezen voor een te moeilijke studie in het vervolgonderwijs, en daardoor tegen studievertraging oplopen, of de studie niet afmaken.

Kortom, de sluiting van de middelbare scholen kan een negatieve uitwerking hebben op dat wat geleerd wordt. Dit negatieve effect lijkt sterker voor leerlingen uit sociaaleconomisch kwetsbare gezinnen. Voor hen kan daardoor een 'stapeling' van achterstanden ontstaan, doordat zij vaker op een lager onderwijsniveau vanuit het basisonderwijs instromen dan kinderen van hogeropgeleide ouders (zie ook Basisonderwijs in dit beleidssignalement). De effecten van de vergrote kans op 'onterecht slagen' en de variatie van scholen hierbij zullen we de komende jaren beter in zicht krijgen. Mogelijk valt de sluiting leerlingen in een kwetsbare thuissituatie, die normaal meer steun op school krijgen, extra zwaar en pakt dat nadelig uit voor hun toekomstige mogelijkheden.

## Literatuur

---

- AVS (2020). *Nog ruim 5000 leerlingen onvindbaar en kwetsbare leerlingen thuis*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.av5.nl/artikelen/nog-ruim-5000-leerlingen-onvindbaar-en-kwetsbare-leerlingen-thuis>.
- CBS (2019). *Internet; toegang, gebruik en faciliteiten*. Geraadpleegd op april 2020 via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83429NED/table?dl=35852>.
- CPB (2017). *Een empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs*. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hendriks, Maria A. (2014). *The influence of school size, leadership, evaluation, and time on student outcomes: four reviews and meta-analyses* (proefschrift). Enschede: Universiteit Twente.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kyriakides, Leonidas, Christiana Christoforou en Charalambos Y. Charalambous (2013). What matters for student learning outcomes: A meta-analysis of studies exploring factors of effective teaching. In: *Teaching and Teacher Education*, jg. 36, p. 143-152 (<https://doi:10.1016/j.tate.2013.07.010>).
- Kyriakides, Leonidas, Bert P.M. Creemers en Evi Charalambous (2019). Searching for differential teacher and school effectiveness in terms of student socioeconomic status and gender: implications for promoting equity. In: *School Effectiveness and School Improvement*, jg. 30, nr. 3, p. 286-308 (<https://doi.org/10.1080/09243453.2018.1511603>).
- Onderwijs in cijfers (2020). *Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs: In het schooljaar 2019-2020 zitten er bijna 1 miljoen leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd 28 april 2020 via <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/leerlingen-vo/aantallen-leerlingen-in-het-vo>.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Afstand tot basisschool/voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd 29 april 2020 via <https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/dashboard/dashboard/afstand-tot-basisschool-voortgezet-onderwijs>.
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.
- Roos, S. de, I. van Tienen en A. de Boer (2020). *Bezorgd naar school. Kwaliteit van leven van scholieren met een langdurig ziek gezinslid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Swart, Lisette en Derk Visser (2019). *Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt in beeld*. CPB Notitie. Den Haag: CPB.
- Witte, Kristof de, Sofie Cabus, Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink (2014). *Voortijdig schoolverlaten*. Maastricht: TIER/Platform31.

# 4 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## Specifieke maatregel m.b.t. het mbo



### » De maatregel

Middelbaar beroepsonderwijs is gesloten. Scholen geven onderwijs op afstand (Rijksoverheid 2020).

Er zijn ruim 500.000 studenten in het mbo. Het is een heel diverse populatie. Het mbo kent 4 onderwijsniveaus (entreeniveau, niveau 2, 3 en 4) en twee leerwegen (de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg [bbl]). Een bol-opleiding vindt plaats op school, daarnaast lopen studenten vaak stage. Een bbl-traject betreft een opleiding voor werkkenden die een dag per week naar school gaan. Bijna driekwart van de studenten volgt een bol-traject; ruim een kwart volgt een bbl-traject. De studenten variëren sterk naar leeftijd: van 16 jaar (soms jonger) tot ruim volwassen, met name in de bbl-opleidingen. Voor een deel van de studenten is het mbo eindonderwijs en voor een ander deel slechts de opstap naar een hbo-opleiding (een bacheloropleiding of een associate degree).

### Gevolgen voor mbo'ers

Kijkend naar de mogelijke maatschappelijke gevolgen is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen bol- en de bbl-studenten, het opleidingsniveau en de studiefase. Door de sluiting van het mbo vinden er geen lessen, begeleiding of examinering op locatie plaats, maar

organiseren scholen waar mogelijk onderwijs en examinering op afstand. Dit geldt ook voor de beroepspraktijkvorming (bpv), hier vindt examinering zo mogelijk plaats binnen de bpv-bedrijven. De vraag is of de instellingen het onderwijs op afstand efficiënt kunnen aanbieden en of het aanbod effectief is. De kortetermijnrisico's voor de studenten betreffen: studieachterstand, dalende studiemotivatie en studieuitval.

### Kwetsbare groepen mogelijk meeste last van sluiting

Alle mbo'ers worden getroffen door de maatregel. Onderwijs dient niet alleen cognitieve doelen die goeddeels kunnen worden bereikt met een digitaal aanbod. Het onderwijs heeft ook een socialiserende functie en een opdracht tot burgerschapsvorming. Specifiek voor het beroepsonderwijs is bovendien de praktische scholing met praktijkvakken, bpv en stages die begeleiding vragen. De mate waarin mbo'ers gehinderd worden door de maatregel verschilt naar achtergrond en thuissituatie van de student. Mbo-studenten met hoger opgeleide ouders stromen vaker gediplomeerd uit dan studenten met lager opgeleide ouders. Bovendien stroomt de eerstgenoemde categorie ook vaker door naar het hbo, of binnen het mbo naar een hoger onderwijsniveau. Studenten zonder migratieachtergrond stromen vaker door naar een hoger mbo-niveau en stromen ook vaker gediplomeerd uit, dan studenten met een niet-westerse achtergrond (Inspectie



van het Onderwijs, 2018, 2019, 2020). De meest kwetsbare studenten vinden we onder jongeren die zonder diploma van een vooropleiding op het mbo komen; dat zijn ruim 16.000 studenten. Degenen die minder goed meekomen zijn oververtegenwoordigd in de lagere niveaus, waarbij studenten met lager opgeleide ouders en studenten met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn. Vooral deze groepen zijn gebaat bij direct contact, directe ondersteuning en uitleg; iets wat in de huidige situatie niet mogelijk is.

### **Druk op het openbaar vervoer afgenomen**

Door de maatregel is de druk op het openbaar vervoer sterk afgenomen. Vier op de vijf mbo'ers woont gedurende de gehele studie thuis, maar zowel van de thuis- als uitwonende studenten woont het merendeel buiten de studiestad. In totaal gaat het om bijna driekwart van de mbo'ers (Hooft van Huijsduijnen et al. 2019). Indien de scholen weer opengaan, moet ook rekening worden gehouden met de druk op het openbaar vervoer door het grote aantal forenzende mbo'ers. Meer drukte in het openbaar vervoer betekent waarschijnlijk ook een groter risico op besmetting (zie ook Voortgezet onderwijs in dit beleidssignaleмент).

### **Gebrek aan stages, leerwerkplekken en inkomen**

Op dit moment ontbreekt een overzicht van het aantal studenten dat als gevolg van de sluiting geen stage kan lopen in een aangesloten bvp-bedrijf, of kan werken (bbl). Voorstelbaar is dat sommige bedrijven niet in staat zijn om de randvoorwaarden te creëren voor een veilige werk-omgeving. De bbl'ers lopen hierdoor hun bvp en mogelijk ook inkomen mis; de bol'ers mogelijk hun stage, inclusief de stagevergoeding. Voor alle studenten met bijbanen geldt dat zij mogelijk inkomsten mislopen nu de horeca en veel andere bedrijfssectoren gesloten zijn. Voor de contact-beroepen geldt dat deze, tenzij een vitaal beroep, niet mogen worden uitgeoefend. Opleidingen in bijvoorbeeld de horeca of het kappersvak kunnen waarschijnlijk een deel van het onderwijs niet online aanbieden. Een vergelijkbare hindernis hebben de praktijkvakken in de techniek: thuis kunnen studenten doorgaans niet beschikken over de benodigde voorzieningen, machines en materialen, nog los van het gemis aan begeleiding ter plaatse. Door de sluiting van het mbo en waarschijnlijk de sluiting van veel stage- of leerwerkplekken, komt kortom de voortgang van de opleiding voor veel mbo'ers mogelijk in gevaar.

### **Mogelijke uitval door gebrek aan motivatie**

Voor de motivatie van een grotere groep studenten moet worden gevreesd nu de praktijk en het praktisch leren en toepassen van het vak er vaak bij inschieten. Veel jongeren willen liever werken en juist in het beroepsonderwijs zijn jongeren vooral gemotiveerd door de praktijk en de praktische vakken (Turkenburg 2014). Het onderscheidt ze van jongeren in het algemeen vormend onderwijs. Niet gemotiveerd zijn leidt vaak tot uitval. Het zijn mogelijk studenten die voor het onderwijs verloren zijn, zeker als zij meerderjarig zijn waardoor voor hen de wettelijke kaders van de kwalificatieplicht niet langer gelden. De laatste tijd is het aantal voortijdig schoolverlaters weer licht gestegen. Betrof de voortijdige uitval van mbo-studenten die geen baan vonden in 2018/'19 nog 12.300 (TK 2019/2020), dan zou dat voor dit jaar wel eens hoger kunnen liggen. Naast de mogelijk afnemende motivatie, kunnen ook de thuissituatie, socialemotionele- en multi-problematiek de kans op uitval mogelijk vergroten.

### **Mogelijke problemen aansluiting mbo-hbo**

Studenten in het mbo die willen doorstuderen in het hbo voor een bachelor of ad-opleiding maar nog een vak, een paar kleine vakken of een stage moeten afronden, mogen toch alvast aan hun hbo-opleiding beginnen. Zij krijgen dan tot 1 januari 2021 de tijd hun mbo-opleiding alsnog af te maken. Als dat de student niet lukt moet hij of zij de hbo-opleiding staken (bron: DUO). De mbo-studenten lijken dus vooralsnog niet gedupeerd te worden door de maatregel. De vraag is echter of het ze gaat lukken om aansluiting te vinden in het hbo en daarnaast hun mbo af te ronden. We zien juist de laatste jaren dat mbo-studenten die naar hbo doorstromen minder vaak succesvol zijn en moeite hebben om een goede aansluiting te vinden (Herweijer en Turkenburg 2016).

Kortom: de maatregel van het sluiten van de scholen betekent een verhoogd risico op studievertraging, minder inkomen, dalende motivatie en een lastigere aansluiting van mbo op hbo. Deze risico's betreffen alle studenten, maar zijn mogelijk groter voor mbo-studenten met een minder gunstige thuissituatie. Perspectief op stages en behoud van leerwerkplekken houdt de studenten mogelijk beter gemotiveerd.

### **Langeretermijngevolgen**

Op de wat langere termijn en bij voortdurende van de inperkende maatregelen voorzien we een grotere uitval in het mbo. We weten dat een leven lang leren lang niet altijd op het netvlies staat van de groepen die juist een hoger risico lopen op een veranderende arbeidsmarkt (Maslowski, 2019). De studenten moeten het toch in eerste instantie van hun initiële opleiding hebben. Tegelijkertijd is het voor aankomende en doorstromende studenten lastig

om zich te oriënteren op hun schoolloopbaan bij een onzekere arbeidsmarkt. De arbeidsmarktpositie van mbo'ers is conjunctuurgevoelig, de ene sector mogelijk meer dan de andere (ROA 2019). Studenten in de entree-opleiding en voortijdig schoolverlaters hebben een zwakke uitgangspositie. Ook steekt de positie van studenten op niveau 2 doorgaans ongunstig af bij niveau 3 en 4. Het is de vraag of niveau 2 wel een startkwalificatieniveau genoemd kan worden (Turkenburg en Vogels 2017). Door de economische crisis die naar verwachting volgt op deze coronacrisis zullen velen geen goede start kunnen maken op de arbeidsmarkt. Een ongunstiger arbeidsmarktpositie vertaalt zich ook door naar een gebrek aan voldoende leerwerkplekken, waardoor er waarschijnlijk een verschuiving optreedt van de bbl naar de bol. De motivatie om door te leren in het mbo naar een hoger niveau of een vervolg in het hbo neemt bij een recessie evenwel toe (Belfi et al. 2018); daarmee verhogen studenten wellicht juist hun arbeidsmarktkansen.

Kortom: als de maatregel langer duurt neemt het risico op voortijdig schoolverlaten toe; ongediplomeerd starten op de arbeidsmarkt is voor studenten van alle niveaus ongunstig.

## Imago mbo

Ten slotte heeft de crisis mogelijk ook een impact op het imago van het mbo: daar studeert men immers voor wat nu de vitale beroepen worden genoemd. Veel studenten zijn gemotiveerd voor hun vak of beroep, maar volgens onderzoek uit 2017 vonden ze wel dat de maatschappelijke waardering voor mbo-opgeleiden tekort schoot (Turkenburg en Vogels 2017). De sectoren zelf waren soms ook kritisch: het imago van een opleiding werd vooral bepaald door het niveau van de opleiding en de context waarin het beroep wordt uitgeoefend. Voor de sector zorg en welzijn gold bijvoorbeeld dat de verpleegkundige die in een ziekenhuis werkt bovenaan staat; de ouderenzorg minder aanzien genoot; en welzijn helemaal onderaan stond (Turkenburg 2014). In het mbo zijn er nu bijna 173.000 studenten zorg en welzijn (bron: Statline), het is de grootste sector in het mbo. De coronacrisis heeft deze sector in een ander daglicht, of eerder: in de schijnwerpers geplaatst wat mogelijk effect heeft op de aantrekkelijkheid van de sector voor toekomstige mbo-studenten.

## Literatuur

- Belfi, B., J. Allen, P. van Eldert, A. de Grip, A. Kunn-Nelen, T. Peetersen D. Poulissen (2018). *Schoolverlaters in crisistijd: Gevolgen voor leren en de vroege loopbaan*. Maastricht, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, ROA. ROA Rapport, ROA-R-2018/7.
- CBS (2020). *Statline*.
- DUO (2020). <https://duo.nl/particulier/corona-vragen-en-antwoorden.jsp>. Geraadpleegd op 23 april 2020.
- Herweijer, L. en M. Turkenburg. (2016). *Wikken en wegen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hooft van Huijsduijnen, L., Van Hulle, R., Marchal, B., Van der Lelij, M. en J. Zwanenveld (2019). *Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2019*. In opdracht van Kences. Delft: ABF Research.
- Inspectie van het Onderwijs (2018), *Technisch rapport sectorhoofdstuk mbo*.
- Inspectie van het Onderwijs (2019), *Technisch rapport sectorhoofdstuk mbo*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020), *Technisch rapport sectorhoofdstuk mbo*.
- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ROA, 2019. *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2024*. Maastricht, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, ROA. ROA Rapport, ROA-R-2019/7.
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>
- TK (2019/2020). Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 26695, nr 131.
- Turkenburg, M. (2014). *Kansen voor vakmanschap in het mbo*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Turkenburg, M. en R. Vogels. (2017). *Beroep op het mbo*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

# 5 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## Specifieke maatregel m.b.t. het hoger onderwijs



### » De maatregel

Middelbaar beroepsonderwijs, hogescholen en universiteiten zijn gesloten. Scholen en universiteiten geven onderwijs op afstand (Rijksoverheid 2020).

Als onderdeel van de coronamaatregelen is onderwijs op locatie opgeschort in hogescholen en universiteiten. De maatregel raakt 463.000 studenten in het hbo en 307.000 in het wetenschappelijk onderwijs (wo). De instellingen bieden als alternatief onderwijs op afstand aan via ICT, waarbij ook tentamens op afstand worden afgenomen. Of stages door kunnen gaan, hangt af van de maatregelen die op de stageplek zijn getroffen.

### Mogelijke gevolgen voor de studievoortgang: wegvallen stages

Onderwijs en tentaminering op afstand hebben op de overgrote meerderheid van opleidingen in het hbo en wo vorm gekregen (websites Vereniging Hogescholen en VSNU). Het doel is om de studievoortgang te waarborgen, maar of extra studievertraging kan worden voorkomen is onzeker. Praktijkonderdelen van studieprogramma's lijken in de knel te komen (practica, coschappen) wegens werkplekken die niet toegankelijk zijn in verband met de getroffen maatregelen op de werkplek (bv. thuiswerken of sluiting van bepaalde sectoren). Praktijkexamens zijn lastiger te vervangen door een alternatief op afstand.

### Studenten met migrantenachtergrond mogelijk meer risico op verminderd studiesucces

Studenten met een niet-westerse achtergrond zijn op het punt van studiesucces een kwetsbare groep binnen het hoger onderwijs; zij weten de opleiding minder vaak met succes af te sluiten, vooral in het hbo, ook al wordt het verschil ten opzichte van studenten zonder migratie-achtergrond wel langzamerhand geringer (Inspectie van het Onderwijs 2020). Studenten met een niet-westerse achtergrond zijn voor hun studiesucces sterker afhankelijk van hun leeromgeving zoals een kleinschalige opzet en goede contacten tussen student en docent (Wolff 2013). Doordat deze zaken mogelijk onder druk komen te staan

bij onderwijs op afstand, kan dat negatieve gevolgen hebben voor de studievoortgang van deze groep.

### **Instream van internationale studenten in volgend leerjaar mogelijk lager**

De instroom van internationale studenten volgt al een aantal jaren een stijgende lijn, met name in het wo, waar inmiddels 17% van de bachelorstudenten en 24% van de masterstudenten een internationale achtergrond heeft (Nuffic 2019). Te verwachten valt dat deze instroom komend studiejaar zal afnemen: vanwege reisbeperkingen en de onzekere situatie hier en/of in het land van herkomst zal een groter deel dan anders van de ingeschreven internationale studenten waarschijnlijk niet komen opdagen. Ook zullen er waarschijnlijk minder Nederlandse studenten een opleiding gaan volgen in het buitenland. Hun aantal is normaal genomen geringer dan het aantal internationale studenten dat naar Nederland komt. Dit zal mogelijk kleinere studentenaantallen en een slechtere financiële positie van universiteiten met zich meebrengen. Universiteiten met een groot aandeel internationale studenten zullen dan het sterkst worden geraakt (Maastricht University, University of Twente, maar ook andere universiteiten). In het hbo hebben met name instellingen voor kunstonderwijs een groot aandeel internationale studenten.

### **Financiële positie van studenten**

Veel studenten voorzien gedeeltelijk in hun inkomen met werk: omstreeks drie kwart van bachelor- en masterstudenten heeft inkomsten uit betaald werk, al dan niet in combinatie met een lening (Van den Broek et al. 2019). Als gevolg van de coronamaatregelen kunnen inkomsten uit betaald werk de afgelopen maand zijn verminderd of weggefallen (zie Werkgelegenheid in dit beleidssignalement). Studenten kunnen een verlies aan inkomen uit arbeid opvangen door (meer) te lenen of collegegeldkrediet op te nemen. Studieschulden zullen hierdoor mogelijk toenemen ten opzichte van de situatie zonder corona, de mate waarin zal afhangen van hoelang het stilleggen van een deel van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld horeca) voortduurt. Daarnaast kan het verlies aan inkomsten uit arbeid ook worden opgevangen door een (extra) bijdrage van ouders die daar de financiële draagkracht voor hebben of door kosten naar beneden te brengen door weer thuis te gaan wonen.

Kortom: het is niet duidelijk of de sluiting van het hoger onderwijs leidt tot studievertraging. Het op afstand voortzetten van het onderwijs heeft voor studenten met een niet-westerse migratieachtergrond mogelijk eerder negatieve gevolgen voor de kans op studiesucces. Aanpalende maatregelen zorgen ervoor dat er stageplekken en bijbaantjes mogelijk onder druk komen te staan, met eventueel negatieve gevolgen voor de hoogte van de studieschuld of de duur van de studie.

---

### **Literatuur**

- Broek, A. van den, J. Cuppen, J. Warps, T. Termorshuizen, J. Lodewick, D. Brukx, K. de Korte, C. Ramakers en J. Mulder (2019). *Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2018-2019*. Nijmegen: ResearchNed.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Nuffic (2019). *Incoming degree student mobility in Dutch higher education 2018-2019*. Den Haag: Nuffic.
- Wolff, R.P. (2013). *Presteren op vreemde bodem: Een onderzoek naar sociale hulpbronnen en de leeromgeving als studiesuccesfactoren voor niet-westerse allochtone studenten in het Nederlandse hoger onderwijs (1997-2010)*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

# 6 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## Specifieke maatregel m.b.t. thuiswerken



### » De maatregel

Werkenden in beroepen waarbij dat mogelijk is worden zoveel mogelijk geacht thuis te werken en mensen met verkoudheidsklachten moeten thuiswerken.

Uitzonderingen gelden voor mensen in vitale beroepen (met name zorg, detailhandel en transport/logistiek) – zij worden geacht door te werken met verkoudheidsklachten – en mensen in contactberoepen (kappers, stylistes, etc.) – zij mogen niet werken (Rijksoverheid 2020).

De vitale beroepen en contactberoepen vallen buiten de bespreking hieronder.

In Nederland werkten voor de coronacrisis 5,5 miljoen mensen nooit thuis en 3,6 miljoen mensen soms of vaak (CBS 2020a). Naar schatting van het CBS zijn circa 3,1 miljoen mensen werkzaam in cruciale beroepen (CBS 2020b).

### Vervagende scheiding tussen werk en privé leidt mogelijk tot stress

Logischerwijs is aan te nemen dat bij thuiswerken de grenzen tussen werk en privé meer vervagen. Dit werkt twee kanten op: tijdens het werk kunnen zich huishoudelijke en zorgtaken aandienen en buiten werk kunnen zich extra werkgerelateerde zaken aandienen. Het eerste knelpunt wordt versterkt door de gevolgen van de andere maatregelen, die bijvoorbeeld betekenen dat kinderen geen volledige dagen naar de opvang gaan en informele opvang door grootouders (waar Nederlandse ouders sterk op leunen [Roeters en Bucx 2018])<sup>1</sup> minder mogelijk is.

<sup>1</sup> In 2017 gebruikte 70% van de ouders met kinderen 0-3 formele opvang en 74% gebruikte informele opvang (de getallen tellen niet op tot 100% omdat een combinatie mogelijk is, en zelfs veel voorkwam [51%]). 32% van de ouders van kinderen in de basisschoolleeftijd gebruikten formele opvang en 48% gebruikte informele opvang (Portegijs en Van den Brakel 2018). Informele opvang wordt vaak voor circa 1 dag per week gebruikt en formele opvang voor circa 2 dagen (Roeters en Bucx 2018).

Nu mensen geacht worden thuis te werken zullen meer van hen moeten schakelen tussen werk en huishoudelijke- en zorgtaken. Dit vertaalt zich naar verwachting in een verminderde productiviteit en toegenomen gevoelens van gejaagdheid (Portegijs et al. 2016). Tot nu toe verrichten vrouwen, naast hun betaalde werk, het leeuwendeel van dit onbetaalde werk (Portegijs en Van den Brakel 2016, 2018). Als deze verhouding zich ook met deze maatregel doorzet zullen vooral vrouwen hun werk vaak onderbreken voor met name voorzorgtaken. Het is *a priori* lastig te zeggen of dit juist hoog- of laagopgeleide vrouwen betreft. Hoogopgeleide vrouwen werken meer, maar hebben geregeld een minder traditionele rolverdeling in huis, terwijl laagopgeleide vrouwen minder werken maar meer huishoudelijke taken verwacht worden te doen (Portegijs et al. 2016; Portegijs en Van den Brakel 2018). Naar verwachting speelt het onderbreken van werk voor zorgtaken *in extremis* in eenoudergezinnen, waar de ouder nu zonder opvang en school voor de kinderen geacht wordt thuis te werken. Werkenden uit eenoudergezinnen hebben daarnaast een verhoogd risico op armoede en financiële stress en maken een bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg (met en zonder verblijf) (Vrooman et al. 2018; CBS 2019). Deze gezinnen zijn dus op meer vlakken kwetsbaar (Vrooman et al. 2018; CBS 2019).

Wanneer de scheiding tussen werk en privé nu voor veel mensen – ook mensen zonder kinderen – minder helder wordt en wanneer zij tijdens reguliere werktijden minder productief zijn, neemt de kans toe dat mensen in de avonduren en de weekenden doorwerken en/of bereikbaar zijn voor werk. Hierdoor kan het stress-systeem van mensen vaak actief zijn en weinig tijd hebben om de negatieve gevolgen van de stressrespons te verwerken. Dit resulteert mogelijk in geïrriteerdheid, slecht slapen en op termijn mogelijk in depressie en burn-out (Hoogendijk en De Rek 2017; Walker 2018). Het goede weer van de afgelopen weken en de toegenomen flexibiliteit om even naar buiten te gaan en te bewegen kan stress-verminderend werken (Hoogendijk en De Rek 2017). Wel moet er rekening mee worden gehouden dat het weer dit in het najaar minder zal faciliteren.

### **Gevolgen voor autonomie onzeker**

De tegenhanger van de negatieve gevolgen van thuiswerken is de veronderstelde autonomie die het met zich meebrengt (Mattijssen et al. 2016), een belangrijk positief aspect van de werkbeleving van werknemers. Dit klinkt logisch – thuis ben je vrijer om de werkdag in te richten dan op kantoor –, maar veel bewijs voor deze veronderstelde relatie is er niet (Olsthoorn en Cloin 2015). Dat betekent niet noodzakelijk dat de ‘nieuwe thuiswerkers’ meer autonomie ervaren. Een verklaring waarom thuiswerken tot op heden niet samenging met meer autonomie zou kunnen zijn dat het op kantoor al autonome werknemers zijn die thuis

mochten werken, terwijl de op kantoor niet-autonome werknemers dat niet mochten. Als deze laatste groep nu thuis een toename van autonomie ervaart, kan dit uiteindelijk positief uitpakken. Aan de andere kant kan juist nu met een stijging van het thuiswerken de autonomie dalen, omdat huishoudelijke en zorgtaken de zeggenschap over werktijden onder druk kunnen zetten. Dit is zeker het geval bij mensen met kinderen en alleenstaande ouders. Specifiek geldt dit voor vrouwen: onderzoek laat zien dat vrouwen, juist wanneer zij meer autonomie en flexibiliteit in hun werk krijgen, dit inzetten voor hun zorgtaken (Pouwels 2011). Netto verlicht autonomie de druk op vrouwen dus vaak niet.

### **Taakverdeling in huis kan blijvend evenwichtiger worden**

Een groot deel van de werkenden in vitale beroepen is vrouw (1,9 miljoen vrouwen t.o.v. 1,2 miljoen mannen) en het gaat hier bovendien vooral om beroepen waarvoor een opleiding op laag of middelbaar niveau voldoende is (CBS 2020b). Voor zover deze 1,9 miljoen vrouwen samenwonen met een partner die thuis werkt/is mogen we aannemen dat dit gevolgen heeft voor de taakverdeling thuis. Of het om een tijdelijke herverdeling gaat, of dat dit doorwerkt ook na de thuiswerkmaatregel, zullen we over een tijdje weten. Afgaande op onderzoek naar de effecten van vaderverlof is enig optimisme hierover gegrond. Mannen die vaderverlof hebben opgenomen toen hun kind klein was, blijken jaren later nog steeds een (iets) groter aandeel te hebben in het onbetaalde werk (Kotsadam en Finseraas 2012). Daarbij gaat het vaak maar om een paar weken verlof, veel korter dus dan de looptijd van de thuiswerkmaatregel tot nu toe.

### **Steun van leidinggeven/werkgever is nu te verwachten, maar mogelijk niet blijvend**

De meeste werkgevers zien het als hun verantwoordelijkheid om de combinatie arbeid en zorg te ondersteunen. Het aandeel werkgevers dat deze mening is toegedaan, is constant hoog en nam in de periode 2011/12-2017/18 marginaal toe van 77% naar 81%. In de sectoren onderwijs, overige dienstverlening, overheid en zorg en welzijn zien werkgevers het vaker dan gemiddeld als hun verantwoordelijkheid. Dit zijn ook de sectoren waar veel vrouwen werkzaam zijn (Van Echtelt et al. 2019). Naar verwachting zijn werkgevers ook in de huidige periode schappelijk. In de afgelopen periode was het verhogen van de productiviteit onder werkgevers, na de afstemming tussen werk en privé, het meest genoemde motief om thuiswerken te bevorderen (Van Echtelt et al. 2019). Het is dus niet ondenkbaar dat, naarmate de crisis langer duurt, productiviteitsoverwegingen de overhand krijgen en een verminderde productiviteit minder geaccepteerd wordt. Daartegenover staat dat veel werknemers tot op heden aangaven thuis te werken omdat het de productiviteit zou

verhogen (Josten et al. 2019). De vraag is of dit geldt voor de 'nieuwe thuiswerkers', in een situatie waarin het hele gezin thuis is en waarin naar verwachting niet iedereen – zeker in huishoudens met een lager inkomen – toegang heeft tot een apparaat (Schaper et al. 2019).<sup>2</sup>

### **Minder reizen kan tot minder stress leiden, en betekent meer vrije tijd of meer tijd om te werken**

Gemiddeld waren Nederlanders in 2018 per dag een uur onderweg van en naar werk. Mensen die met de trein van en naar werk gaan reisden ruim 2 uur per werkdag, mensen die met de bus gaan bijna anderhalf uur en mensen die met de auto gaan circa een uur (CBS 2018). De noodmaatregel thuiswerken legt dit reisgedrag grotendeels stil. Dat heeft naar verwachting positieve gevolgen voor de mentale gezondheid: forenzen ervaren meer stress dan niet-forenzen en hoe langer de reistijd, hoe groter de stress (RIVM 2019). Aan de andere kant is te verwachten dat forenzen die met het openbaar vervoer reizen fysiek relatief gezond zijn, omdat reizen met het ov vaak gepaard gaat met actief voor- en natransport (bv. fietsen naar het station). Voor mensen die met het ov reizen is het effect van het niet hoeven reizen dus dubbel: hun mentale gezondheid zou kunnen verbeteren, maar hun fysieke gezondheid zou kunnen verslechteren. Mensen die met de auto forenzen scoren doorgaans slecht op alle gezondheidsindicatoren, dus voor hen kan het wegvallen van de reis naar werk positief uitpakken (RIVM 2019). Al deze effecten zijn natuurlijk conditioneel op wat mensen doen met de gevonden vrije tijd: als ze veel sporten en ontspannen zal hun gezondheid verbeteren en als ze gestrest binnen blijven zitten zal dat niet zo zijn.

Door de thuiswerkmaatregel valt de reistijd vrij, en komt beschikbaar voor werk of vrije tijd. Dit kan in eerste instantie positief uitpakken voor het welzijn van mensen, omdat forenzen zoals gezegd in de regel tot stress leidt (RIVM 2019) en naar aannemen dus niet positief wordt ervaren. Denkbaar is dat deze tijd mettertijd meer ingezet zal worden om te werken, als werkgevers inderdaad de nadruk in de loop van de crisis meer gaan leggen op productiviteit en werknemers met een stijgende werkloosheid meer gaan vrezen voor hun baan. Mogelijk leidt dit tot een toename van 'onzichtbaar' overwerk.

### **Kortom**

- Een vervagende scheiding tussen werk en privé ten gevolge van het thuiswerken zal naar verwachting bovengemiddeld bij vrouwen terechtkomen.
- Daarnaast leidt deze vervaging in gevallen tot stress, prikkelbaarheid en uiteindelijk mogelijk tot depressies en burn-out.
- Bijzonder kwetsbaar zijn eenoudergezinnen. Zij hebben per definitie maar één ouder waarop alles aankomt, hebben een bovengemiddelde kans om werkend arm te zijn en hebben vaker kinderen met jeugdzorg-problematiek.
- Het is onduidelijk of de toename in thuiswerken die het gevolg is van de maatregel leidt tot meer autonomie voor werkenden. Voor vrouwen wordt verwacht dat zij, meer dan mannen, deze flexibiliteit inzetten voor hun zorgtaken. Werkgevers staan naar verwachting welwillend tegenover thuiswerken, maar hanteren hiervoor doorgaans wel productiviteitsargumenten. De tolerantie ten opzichte van een verminderde productiviteit is naar verwachting eindig.
- Het wegvallen van reistijd kan stress-verminderend werken, maar ontnemt voor ov-forenzen bijna dagelijkse beweging. Mensen die met de auto naar het werk gaan, krijgen er tijd om te bewegen bij.

<sup>2</sup> Er is in dit onderzoek niet gevraagd hoeveel apparaten mensen in huis hadden, maar de niet volledige en vaak relatief lage penetratiegraad van veel apparaten maakt dit aannemelijk.

## Literatuur

---

- CBS (2018). *Mobiliteit; per verplaatsing, vervoerwijzen, motieven, regio's*. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84711NED/table?ts=1587747155369>.
- CBS (2019). *Jongeren met jeugdzorg; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84135NED/table?ts=1588142391554>.
- CBS (2020a). *Bijna 4 op de 10 werkenden werkten vorig jaar thuis*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/15/bijna-4-op-de-10-werkenden-werkten-vorig-jaar-thuis>.
- CBS (2020b). *Hoeveel mensen werken er in cruciale beroepen?* Geraadpleegd 24 april 2020 <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/economie/hoeveel-mensen-werken-er-in-cruciale-beroepen>.
- Echtelt, P. van, L. Putman en M. de Voogd-Hamelink (2019). *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers deel 1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoogendijk, W. en W. de Rek (2017). *Van big bang tot burn-out: het grote verhaal over stress*. Amsterdam: Balans.
- Kotsadam, A. en H. Finseraas (2012). The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave. In: *Social Science Research*, jg. 40, nr. 6, p. 1611-1622.
- Mattijssen, L., P. van Echtelt en A. de Boer (2016). Arbeid en mantelzorg op een flexibele arbeidsmarkt. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 32, nr. 3.
- Olsthoorn, M. en M. Cloin (2015). Betaald werk en zorgtaken. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en I. Andriessen (red.), *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., M. Cloin, R. Roodsaz en M. Olsthoorn (2016). *Lekker vrij? Vrije tijd, tijdsdruk en de relatie met de arbeidsduur van vrouwen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W. en M. Van den Brakel (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W. en M. van den Brakel (2018). *Emancipatiemonitor 2018*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pouwels, B. (2011). *Work, family, and happiness: Essays on interdependencies within families, life events and time allocation decisions*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- RIVM (2019). *Gezondheidseffecten van het reizen met auto of trein in het woon-werkverkeer: Beknopte verkenning op basis van literatuur en experts*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.
- Schaper, J., J. de Haan en A. Wennekers (2019). *Trends in Media:Tijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C., E. Josten, S. Hoff, L. Putman en J.M. Wildeboer Schut (2018). *Als werk weinig opbrengt: Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>
- Walker, M. (2018). *Why we sleep: the new science of sleep and dreams*. Londen: Penguin.



# 7 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## *Specifieke maatregel m.b.t. ondernemers*



### » De maatregel

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is een van de maatregelen van het kabinet om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis.

De regeling is onderdeel van het Bijstandsbesluit Zelfstandigen. Zij voorziet in een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen door de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalt (Rijksoverheid 2020).<sup>1</sup> De Tozo betreft een aanvulling van het inkomen tot aan het sociale minimum, dat wil zeggen 1050 euro per maand voor een alleenstaande en 1500 euro per maand voor samenwonenden. Iedere zelfstandige waarvan de inkomsten door de coronacrisis tot onder het sociaal minimum zijn gedaald heeft hier in beginsel recht op.

Er geldt een versnelde aanvraagprocedure. Men krijgt binnen vier weken een Tozo-uitkering van drie maanden voor levensonderhoud. Lukt het binnen deze vier weken niet om de aanvraag te honoreren, dan kan de gemeente de ondernemer een voorschot geven.

<sup>1</sup> Bovendien kunnen ondernemers ten behoeve van hun bedrijf een lening afsluiten om liquiditeitsproblemen op te vangen (Rijksoverheid 2020). Dit laten we hier buiten beschouwing.

In het vierde kwartaal van 2019 waren er 1,50 miljoen zelfstandigen. Het gaat om 1,11 miljoen zelfstandigen zonder personeel (zvp), 354.000 zelfstandigen met personeel (zmp), en 36.000 meewerkend gezinsleden (CBS 2020a). Op 22 april 2020 gaven gemeenten bij monde van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid aan dat 300.000 zelfstandigen (1 op de 5) een Tozo-aanvraag hebben ingediend. Toekenningscijfers zijn nog onbekend (Frvzvp.nl 2020).

## Armoede onder zelfstandigen zal ook met de Tozo toenemen

De bedragen die mensen kunnen ontvangen op basis van Tozo zijn net voldoende voor alleenstaanden en paren zonder kinderen om in de basisbehoeften te kunnen voorzien, maar niet genoeg om sociaal te participeren. Voor alleenstaande ouders en paren met kinderen zijn de normbedragen ook ontoereikend voor de basisbehoeften (Hoff et al. 2019). Dit komt echter door de ontoereikendheid van het sociale minimum en niet door de Tozo zelf (zie Hoff et al. 2019 voor armoedegrenzen naar huishouden)<sup>2</sup>. Het bestaande stelsel van toeslagen en kindgebonden overdrachten dient om deze tekorten aan te vullen. Het recht op toeslagen en het kindgebonden budget wordt nog wel getoetst aan het vermogen en het inkomen van de partner, en het kindgebonden budget voldeed ook voor het bestaan van de Tozo vaak al niet voor grote gezinnen<sup>3</sup>. Hierdoor kunnen zeker gezinnen met kinderen of meer onder de armoedegrens zakken: de Tozo houdt geen rekening met de omvang van hun huishouden en het kindgebonden budget doet dat onvoldoende. Daarnaast moet de aanvraag van toeslagen apart gebeuren (kindgebonden budget volgt dan automatisch), dus mensen moeten de tegenwoordigheid van geest hebben om dit ook te doen. Het niet-gebruik van deze regelingen is met circa 10% niet verwaarloosbaar<sup>4</sup> (IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019), maar onbekend is hoe dat zich in crisistijd ontwikkelt.

Het percentage armen onder zelfstandigen bedroeg in 2017 7,8% (t.o.v. 2,0% bij werknemers) (Hoff et al. 2019), doorgaans het gevolg van het feit dat zij lage uurtarieven

in rekening brengen (Vrooman et al. 2018).<sup>5</sup> Waar de Tozo een aanvulling van een laag inkomen uit werk faciliteert, zal hij mogelijk zelfstandigen die al arm waren uit de armoede tillen en de armoede reduceren. Dit biedt met maximaal (maar naar verwachting aanzienlijk minder dan) 95.000 gevallen naar verwachting echter weinig tegenwicht tegen de grote aantallen zelfstandigen – 300.000 *and counting* – die niet arm waren en nu een beroep doen op een stelsel van regelingen dat voor een deel van hen ontoereikend zal blijken (Hoff et al. 2019; Frvzvp.nl 2020).<sup>6</sup> Hierbij moet opgemerkt dat studenten doorgaans niet in de armoedecijfers terugkomen én dat de zelfstandigen onder hen geen aanspraak kunnen maken op de Tozo.<sup>7</sup>

Kortom, de verwachting is dat de armoede onder zelfstandigen ook met de Tozo zal toenemen. Zonder Tozo en met alleen de reguliere bijstand zou de toename van de armoede naar verwachting groter zijn geweest.<sup>8</sup>

## De Tozo zal een niet-verwaarloosbaar niet-gebruik kennen

Niet-gebruik van inkomensregelingen is waarschijnlijk wanneer mensen: 1) geen tekort ervaren, 2) de regeling niet kennen, 3) denken geen recht op- of nut van de regeling te hebben, 4) een negatief beeld van de regeling hebben, 5) hun situatie te instabiel vinden om het recht op- en behoefte aan de regeling in te kunnen schatten, en 6) de kosten van het aanvragen niet willen maken (Van Oorschot en Kolkhuis Tanke 1989; Wildeboer Schut en Hoff 2007). Hier kunnen we nog aan toevoegen dat niet-gebruik waarschijnlijker wordt wanneer mensen de Nederlandse taal minder vaardig zijn en wanneer zij weinig doenvermogen hebben (WRR 2017). Het feit dat zelfstandigen bovengemiddeld de nadruk leggen op eigen verantwoordelijkheid en zelfvoorzienendheid (Olsthoorn en Cloin 2015) maakt dat een deel van hen naar verwachting de regeling niet zal gebruiken, terwijl zij er wel recht op hebben. Daarnaast is niet-gebruik onder zelfstandigen van niet-westerse herkomst en/of met een gebrekkige taalbeheersing te verwachten. Een goede kwantitatieve inschatting van het niet-gebruik is pas te geven als de definitieve inkomensgegevens over 2020 bekend zijn, dat wil zeggen op zijn vroegst in 2021. Het circa 10% niet-gebruik van de zorg- en huurtoeslag (zij het niet enkel door

2 De Tozo bedraagt 1050 euro voor een alleenstaande en 1500 euro voor samenwonenden. De bijbehorende armoedegrenzen, die een budget geven voor participatie volgens de SCP-systematiek, zijn 1135 euro en 1555 euro respectievelijk. Huishoudens met kinderen hebben meer uitgaven en daarom een hogere armoedegrens: die van een paar met twee kinderen is bijvoorbeeld 2100 euro. Het sociaal minimum, en dus de Tozo, houdt geen rekening met de extra uitgaven van kinderen. Dit is via het kindgebonden budget geregeld.

3 De bedragen die uitgekeerd worden in het kader van het kindgebonden budget zijn 1185 euro per jaar voor 1 kind, 2190 euro per jaar voor 2 kinderen (+1005 euro), 2487 euro voor 3 kinderen (+297 euro) en 2784 euro voor 4 kinderen (+297 euro).

4 De kinderopvangtoeslag kende met 4-5% een lager niet-gebruik dan de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget.

5 Dit is vermoedelijk omdat zij zich anders uit de markt prijzen.

6 Een kwantitatieve inschatting is moeilijk te maken. Voor 35,5% van de bijstandsontvangers is het stelsel nu ontoereikend, maar onder hen bevinden zich naar verwachting meer hoog-risicogroepen (zoals alleenstaande ouders, migranten met grote gezinnen) dan onder de zelfstandigen die instromen in de Tozo (Hoff et al. 2019). Het percentage armen onder de nieuwe instroom zal naar verwachting dus lager liggen.

7 Er waren in 2019 44 duizend zelfstandigen tussen de 15 en 25 jaar oud die formele scholing volgden (CBS 2019).

8 Dit voornamelijk vanwege de vermogens- en partnertoetsen in de reguliere bijstand en het feit dat de bijstand een langere aanvraagperiode kent. De Tozo kent deze niet.

zelfstandigen) maakt aannemelijk dat het niet-gebruik niet verwaarloosbaar zal zijn (IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019).

### **Uniforme hoogte van de Tozo past niet bij het uitgavenpatroon en vermogen van zelfstandigen met een gemiddeld inkomen**

Het uniforme niveau van de Tozo is vanuit de regeling bezien logisch: er wordt tijdelijk een minimum gegarandeerd. Hierbij moet wel in ogenschouw genomen worden dat dit uniforme niveau kan leiden tot een mismatch met het uitgavenpatroon. Zelfstandigen met een inkomen tegen het minimum aan hebben een uitgavenpatroon dat geënt is op dat minimum, dus daar zal de mismatch meevallen. Zelfstandigen die een hoog inkomen hadden, maar nu een stevig inkomensverlies leiden hebben een grote mismatch (hoge hypotheek, etc.) maar zullen vaker een vrij persoonlijk vermogen hebben dat ingezet kan worden. Naar verwachting zullen vooral zelfstandigen met een gemiddeld inkomen dat net hun uitgaven dekt in de knel komen door een inkomen op het sociale minimum.

### **De Tozo is vatbaar voor fouten in de aanvraag en leidt vermoedelijk, bij strenge controle achteraf, tot problematische schulden**

Regelingen met inkomensvoetsen zijn inherent vatbaar voor opzettelijk en niet-opzettelijk oneigenlijk gebruik (Marx et al. 2018; Gentilini et al. 2020). Dergelijke regelingen (zoals de Tozo-regeling) leiden vaak tot het foutief invullen van het aanvraagformulier. Ontvangt men ten onrechte een uitkering dan zal deze in veel gevallen vroeg of laat moeten worden terugbetaald. Hierdoor ligt het risico van het creëren van problematische schulden op de loer. Dit is een centraal argument in het debat over de toeslagen dat we hier gebruiken om lessen te trekken met betrekking tot de Tozo: mensen maken vaak fouten bij het invullen van hun inkomen (of laten dit na), wat leidt tot onterecht ontvangen toeslagen, wat leidt tot gedwongen terugbetaling en problematische schulden (IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019). Het betreft hier naar verwachting vaak al kwetsbare mensen met een beperkt denk- of doenvermogen (Tiemeijer 2016). Ervan uitgaande dat de belastingdienst circa 30% van de verleende toeslagen terugvordert (IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019, p. 41) mag ervan uit gegaan worden dat het risico op het ten onrechte verstrekken van een Tozo-tegemoetkoming niet verwaarloosbaar is. Zelfstandigen en schijnzelfstandigen met een laag inkomen (en laag opleidingsniveau) lijken kwetsbaar te zijn voor fouten in de aanvraag (Tiemeijer 2016). Op bijstandsniveau is een schuld van 1800 euro al onhoudbaar (dat wil zeggen: kan niet afgelost worden en

loopt alleen maar op).<sup>9</sup> De terugvordering van een 3-maanden onterecht uitgekeerde Tozo-uitkering zal voor een deel van de aanvragers problematisch zijn. Belangrijk is dat er nog niet besloten is of en hoe er controle achteraf zal plaatsvinden op oneigenlijk gebruik. Hiervan zal afhangen in welke mate er teruggevorderd zal worden (Divosa 2020).

De Tozo creëert een aanvullend risico op problematische schulden dat naar verwachting neerslaat bij zelfstandigen met een laag inkomen en een laag opleidingsniveau, afhankelijk van mate van controle en terugvordering achteraf. Vergeleken met een (hypothetische alternatieve) situatie zonder Tozo zouden de inkomensstekorten van zelfstandigen echter ook tot problematische schulden leiden wanneer zij lenen of betalingsachterstanden oplopen. Een kwantitatieve weging van deze situaties is helaas niet mogelijk.<sup>10</sup>

### **De Tozo voorkomt naar verwachting deels het verlies van menselijk kapitaal dat ontstaat in perioden van schaarste**

Een langere periode in armoede moeten leven heeft brede gevolgen voor het welzijn van mensen. De schaarste die het gevolg is van armoede leidt tot een focus op de korte termijn, onverstandige uitgaven, en minder investeringen in menselijk kapitaal (Mullainathan en Shafir 2013). Daarnaast lopen kinderen die in arme huishoudens opgroeien een groter risico op voortijdige schooluitval, een laag opleidingsniveau, problemen met de fysieke en mentale gezondheid en gedragsproblemen (National Academy of Sciences 2019). Voor zover de Tozo de toename van de langdurige armoede weet te beperken, zal hij positieve neveneffecten hebben op deze domeinen. Waar de Tozo tot een toename van problematische schulden leidt zal hij het tegenovergestelde effect hebben. Het is niet mogelijk om deze tegengestelde effecten hier kwantitatief te wegen.

9 Dit volgt uit een grove berekening van de aflossingscapaciteit en het criterium dat de aflossingscapaciteit over 3 jaar aangewend wordt om de schuld af te betalen (Panteia 2015).

10 Een veilige veronderstelling lijkt dat er zonder Tozo meer schulden zouden zijn, maar is niet noodzakelijkerwijs waar. Zonder Tozo zouden mensen ook kunnen bezuinigen om niet te hoeven lenen en om geen betalingsachterstanden op te hoeven lopen. Zij leven dan wél in armoede, maar lopen niet noodzakelijkerwijs problematische schulden op. Met Tozo zullen vermoedelijk minder mensen in armoede leven, maar is denkbaar dat er meer mensen problematische schulden hebben. Een kwantitatieve weging is hier, nogmaals, niet mogelijk.

## Kortom

- Ook met de Tozo zal de armoede onder zelfstandigen door de crisis toenemen. Dit komt doordat de bedragen die mensen ontvangen op basis van de Tozo volgen uit het onderliggende systeem van sociale minima en aanvulling, dat niet zelden ontoereikend is.
- Evidentie met betrekking tot de toeslagen wijst erop dat het niet-gebruik van de Tozo niet verwaarloosbaar zal zijn.
- Naar verwachting zullen vooral zelfstandigen met een middeninkomen, maar zonder vermogensbuffer, door de inkomensval in de knel komen.
- De systematiek van de Tozo brengt een risico op foute aanvragen met zich mee. Als er gekozen wordt voor strenge controle en terugvordering achteraf, zal dit naar verwachting leiden tot problematische schulden.

## Literatuur

- CBS (2020b). *Arbeidsdeelname; jongeren*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82915NED?dl=35ADF>.
- CBS (2020a). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1587740119491>.
- CBS (2020b). *Betalingsachterstanden bij uitvoeringsorganisaties*. Geraadpleegd 24 april 2020 via [https://dashboards.cbs.nl/vz/SZW\\_Betalingsachterstanden/](https://dashboards.cbs.nl/vz/SZW_Betalingsachterstanden/).
- Divosa (2020). *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.divosa.nl/onderwerpen/tijdelijke-overbruggingsregeling-zelfstandig-ondernemers-tozo>.
- Fnvzpp.nl (2020). *1 op de 5 zelfstandigen heeft Tozo aangevraagd*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://fnvzpp.nl/nieuws/2020/04/1-op-de-5-zelfstandigen-heeft-tozo-aangevraagd>.
- Gentilini, U., M. Grosh, J. Rigolini en R. Yemtsov (2020). *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: World Bank.
- Goderis, B., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede: Herijking en revisie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S., B. van Hulst, J. Wildeboer Schut en B. Goderis (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IBO toeslagen deelonderzoek 1 (2019). *IBO toeslagen deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën.
- Marx, I., W. van Lancker. en G. Verbist (2018). *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland*. Utrecht/Antwerpen: Instituut GAK/ Universiteit van Antwerpen.
- Mullainathan, S. en E. Shafir (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Times Books/Henry Holt and Co.
- National Academy of Sciences, Engineering and Medicine (2019). *A roadmap to reducing child poverty*. Washington, DC: National Academies Press.
- Olsthoorn, M. en M. Cloin (2015). *Betaald werk en zorgtaken*. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en I. Andriessen (red.), *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oorschot, W. van en P. Kolkhuis Tanke (1989). *Niet-gebruik van sociale zekerheid. Feiten, theorieën, onderzoeksmethoden. Een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*. Den Haag/ Tilburg: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Katholieke Universiteit Brabant.
- Panteia (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015; Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vrooman, C., E. Josten, S. Hoff, L. Putman en J. Wildeboer Schut (2018). *Als werk weinig opbrengt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildeboer Schut, J. en S. Hoff (2007). *Geld op de plank*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

# 8 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## Specifieke maatregel m.b.t. werkgelegenheid



### » De maatregel

Ondernemers kunnen met de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) tot maximaal 90% van hun loonkosten vergoed krijgen als ze verwachten ten minste 20% omzet te verliezen over 3 maanden door de coronacrisis (Rijksoverheid 2020). Zij kunnen hiervan binnen 4 weken een voorschot krijgen, gelijk aan 80% van het bedrag waarop zij veronderstellen recht te hebben. Verrekening vindt plaats na de definitieve vaststelling van de omzet. Naast het omzetcriterium mogen ondernemers tijdens het gebruik van de maatregel geen mensen ontslaan om bedrijfseconomische redenen. Er is een beroep gedaan op ondernemers om ook flexibele krachten door te betalen, maar dit is geen eis.

We bespreken de gevolgen van de maatregel onder de aanname dat het leeuwendeel van de werkgevers hem gebruikt zoals bedoeld: voor loondoorbetaling van het personeel.<sup>1</sup> We gaan er echter niet *a priori* vanuit dat ondernemers hun flexibele krachten aanhouden.

<sup>1</sup> Verwacht mag worden dat er werkgevers zijn die de regeling oneigenlijk gebruiken of inzetten. De vraag of dit oneigenlijke gebruik opweegt tegen de voordelen van het eigenlijke gebruik, valt buiten deze notitie.

### NOW sluit aan bij motieven werkgevers, maar gevolgen voor behoud van werk onzeker

Het in dienst houden van mensen gedurende de huidige crisis biedt zowel voor werkgevers als voor werknemers voordelen. Werkgevers hoeven na de crisis niet opnieuw naar nieuwe mensen te zoeken. Daardoor wordt een snelle doorstart bevorderd. Werknemers behouden hun baan en worden niet werkloos. Zij worden daarmee behouden voor de financiële en psychologische kosten die met deze staat gepaard gaan (Jehoel-Gijsbers en Hoff 2009).

In de economische crisis van 2009 viel op dat een jaar na het begin van de recessie de werkloosheid nog niet sterk opliep. Dit kwam onder andere doordat werkgevers op dat moment nog geen mensen wilden ontslaan, omdat ze goed personeel wilden behouden en/of verwachtten het personeel snel weer nodig te hebben (Josten 2011; De Graaf-Zijl et al. 2014). De NOW sluit dus in beginsel goed aan bij de overwegingen die werkgevers in 2009 op de korte termijn hadden. In 2009 werd het functioneel equivalenten van de NOW, de werktijdverkorting en deeltijd-WW, door circa een op de tien werkgevers in de marktsector gebruikt (Josten 2011) en tussen april 2009 en april 2010 dekte hij 69.000 werknemers (Chkalova 2010). Hierbij moet wel worden vermeld dat het CPB in 2014 constateerde dat bewijs voor de effectiviteit van werktijdverkortingsmaatregelen zwak was (De Graaf-Zijl et al. 2014).

Anders gezegd, werkgevers die hun personeel behielden in de eerste fase na de crisis hadden dat vermoedelijk zonder deeltijd-WW ook gedaan. Daarnaast stelde het CPB dat regelingen van het type NOW in de praktijk een subsidie voor slecht presterende bedrijven zou kunnen zijn en daarmee ondernemingen in leven zou kunnen houden die voor een efficiënte allocatie van schaarse middelen beter om zouden kunnen vallen.<sup>2</sup> Als dit zo blijkt, of breed zo geprecipieerd wordt, ondergraaft dit mogelijk op termijn het draagvlak van de maatregel, omdat dit in veel gevallen ingaat tegen ideeën over legitimiteit van beleid (SCP 2017; Olsthoorn 2019).

De werkloosheid begon in de vorige economische crisis, die begon in 2009, pas per 2012 stevig op te lopen. De rol van de deeltijd-WW hierin is bij ons weten niet geëvalueerd, maar het feit dat de regeling een maximum van 65 weken maakt dat de initiële aanvragers hem in 2012 vermoedelijk niet meer konden gebruiken. Daarnaast is het zelfs voor goed voorbereide werkgevers vermoedelijk een kwestie van tijd tot langdurige vraaguitval ertoe leidt dat zelfs de 'eigen bijdrage' van 10% van de personeelskosten te veel wordt.<sup>3</sup> Tot slot moet overwogen worden dat als de economie door een langere slechte periode gaat, sommige sectoren structureel moeten krimpen. Als de vraaguitval in bijvoorbeeld de horeca jaren duurt doordat er langere tijd 1,5 meter afstand gehouden moet worden, mist de NOW mogelijk zijn doel doordat de omvang van de sector structureel te groot is gedurende die jaren.

## Flexibele werknemers lopen ook met de NOW het grootste risico op baanverlies

De vraag is wel in hoeverre flexibele werknemers begunstigen zijn van de NOW. In veel gevallen zal een werkgever met 90% compensatie voor loondoorbetaling financieel voordeliger uit zijn door een deel van zijn flexibele krachten niet door te betalen. Dit voordeel verdwijnt pas volledig bij 100% compensatie. Daarnaast kunnen werkgevers twifelen aan hun verdienmodel op de langere termijn, in welk geval afbouw van het personeelsbestand ook met een NOW een logische beslissing is. Aangenomen dat een deel van de werkgevers een deel van de flexibele krachten laat gaan, zal dit in elk geval werknemers betreffen met een nulurencontract. Het armoederisico in deze groep is al groot (Vrooman et al. 2018) en dat zal toenemen.<sup>4</sup> Een risicogroep zijn ook werknemers die een

tijdelijk contract hebben dat afloopt in de huidige periode, waaronder werknemers die net begonnen zijn en een proeftijd hebben (niet in de laatste plaats werknemers die net van school/opleiding komen). Dit risico zal extra groot zijn voor werknemers die tegen het eind van de ketenbepaling aanlopen: de onzekerheid van de komende maanden en mogelijk jaren zal, NOW ten spijt, naar verwachting de geneigdheid van werkgevers remmen om vaste krachten aan te nemen. Verder lopen seizoensarbeiders waarvan het seizoen nog niet gestart is, het risico niet aangenomen te worden, omdat het hier niet om loondoorbetaling gaat. Bovenstaande redenering spoort met bevindingen uit de vorige economische crisis, toen bleek dat inkrimpen van het personeelsbestand in de eerste fase vooral gebeurde door het niet verlengen van tijdelijke contracten en het stopzetten van vacatures (Josten 2011).

Jongeren, migranten, mensen met een laag opleidingsniveau en mensen met een laag inkomen hebben een bovengemiddeld risico op de genoemde flexibele aanstellingen (Vrooman et al. 2018; CBS 2020a). Vooral flexkrachten in de horeca (131.000 barpersoneel en kelners + 55.000 keukenhulp), de detailhandel (102.000) en de schoonmaak (63.000) lopen een groot risico op baanverlies, omdat hun werkzaamheden vrijwel helemaal stil liggen (CBS 2020c). Dit zijn naar verwachting niet zelden studenten, wat strookt met de observatie dat 715.000 jongeren (15-25 jaar) formeel onderwijs combineren met een flexibele aanstelling als werknemer (nog eens 44.000 zijn zelfstandige)<sup>5</sup> (CBS 2020b).

## Het armoede-verlagende effect is voor flexibele werknemers kleiner dan voor vast krachten

Ondanks de relatief grote aantallen werkende armen (220.000 in 2019, c.q. een derde van de groep armen) is het armoederisico onder werknemers met 2,0% relatief klein en aanmerkelijk lager dan dat van ontvangers van een WW (9,5%) en bijstandsuitkering (35,8%) (Hoff et al. 2019). Voorzichtig mag worden verondersteld dat de maatregel dat werknemers met doorbetaling van loon aan kunnen blijven, op korte termijn tot een kleinere toename van de armoede zal leiden dan anders het geval zou zijn.<sup>6</sup> Dit is wel in de veronderstelling dat de maatregel effect sorteert, iets waar het CPB met betrekking tot de deeltijd-WW in 2014 haar vraagtekens bij zette (De Graaf-Zijl et al. 2014).

<sup>2</sup> Deze conclusie staat wel op spanning met de beperkte veronderstelde effectiviteit: óf de deeltijd-WW houdt ondernemingen in leven die anders om zouden zijn gevallen en redt daarmee banen én slecht presterende ondernemers, óf hij heeft geen effect.

<sup>3</sup> We gaan ervanuit dat het niet mogelijk is om werknemers die 10% te korten op hun loon, omdat hiermee de loonkosten zouden dalen van die loonkosten weer 90% wordt vergoed.

<sup>4</sup> Al is de vraag hoe ze opduiken in de statistieken afhankelijk van de vraag of de werkgever ze ontslaat, of aanhoudt maar geen werk geeft.

<sup>5</sup> Zij kunnen geen aanspraak maken op de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), dus zij vallen nu buiten de opgestelde ondersteunende maatregelen (Tozo en NOW).

<sup>6</sup> De vraag is wat er zonder NOW was gebeurd: als werknemers zonder NOW ook aangehouden zouden zijn, voorkomt de maatregel weinig armoede. Als werknemers zonder NOW ontslagen zouden zijn, voorkomt de NOW zeker armoede.

De NOW heeft naar verwachting een armoede-reducerend effect, maar in hoeverre dit opgaat voor flexibele krachten is een vraag en een aandachtspunt: zij waren ook voor de NOW de groep met het grootste risico om werkend arm te zijn (Vrooman et al. 2018). Naar verwachting hebben zij ook met een NOW het grootste risico op baanverlies en armoede, zij het kleiner dan in een situatie zonder NOW.

### Flexibele werknemers ook op andere domeinen kwetsbaar

De kwetsbaarheid van flexibele krachten in de huidige situatie komt bovenop een structurele kwetsbaarheid. Mensen die opeenvolgende flexibele contracten hebben zijn vaak lager opgeleid, hebben vaker al een lager inkomen en hebben minder kans om vermogen op te bouwen (Olsthoorn 2015). Juist deze groep, die naar verwachting het minst baat heeft bij de NOW, heeft naar verwachting weinig buffers om de klap mee op te vangen. Flexibele krachten kennen dus vaak een cumulatie van kwetsbaarheden, die alleen met een integrale blik goed in beeld te krijgen zijn en naar verwachting op termijn met meer dan alleen arbeidsmarktbeleid geadresseerd moeten worden.

Een langere periode in armoede moeten leven heeft brede gevolgen voor het welzijn van mensen. De schaarste die het gevolg is van armoede leidt tot een focus op de korte termijn, onverstandige uitgaven, en minder investeringen in menselijk kapitaal (Mullainathan en Shafir 2013). Daarnaast lopen kinderen die in arme huishoudens opgroeien een groter risico op voortijdige schooluitval, een laag opleidingsniveau, problemen met de fysieke en mentale gezondheid en gedragsproblemen (National Academy of Sciences 2019). Voor zover de NOW de toename van de langdurige armoede weet te beperken zal hij positieve neveneffecten hebben op deze domeinen.

### Kortom

- De NOW sluit aan bij de wens om personeel voor het bedrijf te behouden, zoals werkgevers die in de crisis van 2009 aangaven.
- Ook met de NOW lopen flexibele werknemers het grootste risico op baanverlies. Dit treft met name flexkrachten in de horeca, de detailhandel en de schoonmaak.
- Naar verwachting gaat het niet zelden om studenten. 715.000 jongeren (15-25 jaar) combineren formeel onderwijs met een flexibele aanstelling als werknemer (nog eens 44.000 zijn zelfstandige).
- Flexibele krachten hadden voorheen al een bovengemiddeld risico op armoede en dat zal met de NOW nog steeds het geval zijn.
- Flexibele krachten zijn ook kwetsbaar op andere domeinen dan arbeid en inkomen. Zij hebben vaak een lager opleidingsniveau en zijn relatief vaak van niet-westerse herkomst.

### Literatuur

- CBS (2020a). *Arbeidsdeelname: kerncijfers*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1587740119491>.
- CBS (2020b). *Arbeidsdeelname; jongeren*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82915NED?dl=35ADF>.
- CBS (2020c). *In 2019 onzeker dienstverband voor bijna 1,4 miljoen flexibele werknemers*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/15/in-2019-onzeker-dienstverband-voor-bijna-1-4-miljoen-flexibele-werknemers>.
- Chkalova, K. (2010). *Deeltijd-WW in beeld*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2010/35/deeltijd-ww-in-beeld>.
- De Graaf-Zijl, M., H. Erken, D. Lanser, W. van den Berge en E. van Loon (2014). Labour market responses to the great recession. In: G. Gelauff, D. Lanser, A. van der Horst en A. Elbourne (red.), *Roads to recovery* (p. 78-104). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hoff, S., B. van Hulst, J. Wildeboer Schut en B. Goderis (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jehoel-Gijsbers, G. en S. Hoff (2009). *Werkloos in crisistijd*. In: C. Vrooman (red.), *Werkloos in crisistijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Josten, E. (2011). *Werkgevers over de crisis*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mullainathan, S. en E. Shafir (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Times Books/Henry Holt and Co.
- National Academy of Sciences, Engineering and Medicine (2019). *A roadmap to reducing child poverty*. Washington, DC: National Academies Press.
- Olsthoorn, M. (2015). *Flexible employment, precarious employees? Job-, employer- and institutional explanations for numerical flexibility, and its relation to precarious employment*.
- Olsthoorn, M. (2019). *Legitimiteit en pensioenhervormingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.
- SCP (2017). *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C., E. Josten, S. Hoff, L. Putman en J.M. Wildeboer Schut (2018). *Als werk weinig opbrengt: Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## 9 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

# Specifieke maatregelen m.b.t. asielketen



### » De maatregelen

De asielketen in Nederland is als gevolg van de coronacrisis halverwege maart stilgelegd (Broekers-Knol 2020a). Daardoor zijn er ruim een maand geen nieuwe aanmeldingen in behandeling genomen. De asielzoekers die zich nog meldden in Ter Apel werden zonder uitgebreide identificatie- en registratieronde naar een noodopvanglocatie gebracht. Inmiddels kunnen deze asielzoekers de reguliere opvang instromen en een asielaanvraag doen (Grapperhaus et al. 2020a). Voor nieuwe asielzoekers die zich sinds eind april 2020 melden is een aanvraag weer mogelijk maar ook zij gaan eerst naar de noodopvang. Andere Europese landen sloten eveneens hun grenzen, met als gevolg dat de overdrachten van asielzoekers binnen de EU (conform het Dublinverdrag) tijdelijk zijn opgeschort (Broekers-Knol 2020a).

Ook andere procedures en activiteiten voor asielzoekers in Nederland komen in de knel door coronamaatregelen. Aanvragen voor gezinshereniging liggen grotendeels stil omdat aanvullend onderzoek (bij aanvrager of overkomend familielid) niet kan plaatsvinden. Gezinsherenigers in het buitenland die al door de procedure heen zijn, kunnen hun visum niet ophalen bij ambassades (IND 2020). Ook de gehoren waarmee bepaald moet worden of een asielzoeker recht heeft op een verblijfsvergunning liggen nagenoeg stil (IND 2020). In asielzoekerscentra is begeleiding en contact beperkt tot het noodzakelijke, op anderhalve meter afstand. De begeleidingsprogramma's en groepsactiviteiten gaan niet door (COA 2020a). Uitplaatsing van statushouders in gemeenten wordt in principe door het COA gefaciliteerd, maar gemeenten besluiten of ze de huisvesting van statushouders door willen laten gaan (COA 2020b). VluchtelingenWerk besloot al om de begeleiding bij huisvesting van statushouders in gemeenten tijdelijk op te schorten (VWN 2020).



## Aantal asielzoekers en nareizigers

Na een decennium met een relatief stabiel aantal asielverzoeken per jaar nam het aantal vanaf 2014 fors toe, met 2015 als piekjaar met 57.000 asielzoekers en nareizigers. In de jaren 2016-2019 kwamen er rond de 25.000 tot 30.000 asielzoekers en nareizigers per jaar (CBS 2020). Nu is er weinig nieuwe instroom (Broekers-Knol 2020c). Tot half maart meldden zich in een gemiddelde week 500 tot 600 asielzoekers, in de weken tot half april waren dat er ongeveer 100 per week (Rijksoverheid 2020a). Het laat zich moeilijk voorspellen hoe de asielinstroom zich de komende tijd gaat ontwikkelen. In Nederland zorgen de coronamaatregelen er niet voor dat nieuwe asielzoekers geen onderdak hebben: de eerste stap in de asielaanvraag kan weer gezet worden, ook is er noodopvang geregeld (Grapperhaus et al. 2020a). Op dit moment bevinden zich ruim 27.000 personen in de zeventig asielzoekerscentra verspreid over Nederland. Hiervan wachten er ruim 5700 statushouders (vluchtelingen met verblijfsvergunning) op uitstroom naar een gemeente (COA 2020c). Veel asielzoekers wachten langer dan de wettelijke termijn op het begin van de procedure. De afgelopen twee jaar heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) achterstanden opgelopen bij de asielprocedures. De gemiddelde wachttijd tot het eerste gehoor is in deze periode opgelopen van 3 naar gemiddeld 7 maanden (Huitink et al. 2020). Begin 2020 waren bijna 8900 aanvragen voor asiel vertraagd (Broekers-Knol 2020b).

## Langer verblijf in asielzoekerscentra kan psychische gezondheid schaden en integratie belemmeren

Het is nog niet bekend hoeveel groter de achterstand is geworden en nog zal worden door de bevroren asielprocedures vanwege de coronacrisis (De Zwaan 2020). De verwachting is wel dat de effecten van de coronamaatregelen op de beslistermijnen substantieel zullen zijn, omdat veel lopende zaken nu niet behandeld worden (Broekers-Knol 2020c). Het IND doet een proef met 'telehoren' (Grapperhaus et al. 2020b; De Zwaan 2020) maar het is momenteel niet bekend wanneer dat breder kan worden uitgerold. Het ligt dus in de lijn der verwachting dat de wacht- en doorlooptijden in asielprocedures toenemen en dat verblijven in asielzoekerscentra door de coronamaatregelen aanzienlijk langer worden. Dat raakt ook veel asielzoekers, bijvoorbeeld uit Syrië, die naar alle waarschijnlijkheid recht hebben op een verblijfsvergunning en verplicht in de opvang moeten verblijven tot een besluit is genomen. Syriërs vormen met 21% nu de grootste groep asielzoekers in de bezetting van asielzoekerscentra (COA 2020c). Uit onderzoek naar Syrische statushouders blijkt dat twee vijfde kampt met psychische problemen, viermaal zo hoog als in de algemene bevolking van Nederland (Wijga et al. 2019). De ervaringen met oorlog en terreur en de gevaren tijdens de noodgedwongen vlucht

verhogen het risico op psychische problemen. Maar ook na aankomst in een veilig land als Nederland, zijn er nog omstandigheden die hun psychische gezondheid nadelig kunnen beïnvloeden. Aan het verblijf in de asielopvang worden namelijk overwegend ongunstige gevolgen toegeschreven (Weeda et al. 2018). Het zou de psychische gezondheid van een asielzoeker nadelig beïnvloeden door verlies van de eigen regie en onzekerheid over de toekomst. Ook de inactiviteit en dagen gevuld met wachten lijken samen te gaan met passiviteit, verminderd zelfvertrouwen en meer stress en neerslachtigheid (ACVZ 2013; Ghorashi 2005; Phillimore 2011). Hoewel het aantal coronabesmettingen in azcs laag is (5 op 27.000) en besmette personen in quarantaine geplaatst worden (Broekers-Knol 2020c), is er ook veel onrust in azc's te verwachten omdat afstand houden door de vele gedeelde ruimten lastig is. Een opname in de noodopvang in tijden van corona kan deze ongunstige gevolgen alleen maar versterken, omdat asielzoekers hier nog meer afgesloten zijn van de buitenwereld, weinig privacy en veel onzekerheid over het vervolg van procedure hebben.

Een langdurig verblijf in een azc schaadt naast de psychische gezondheid ook het toekomstperspectief van asielzoekers. Dat is niet bevorderlijk voor de besluitvorming over terugkeer en herintegratie in het land van herkomst (bij afwijzing asielverzoek), maar bij vergunningverlening ook niet voor de integratie van statushouders in Nederland (ACVZ 2013). Een langdurig verblijf in een azc belemmert de participatie van statushouders (Bakker 2016): het kan ervoor zorgen dat statushouders later moeilijker te activeren zijn (ACVZ 2013), het leren van de Nederlandse taal stukt (Van Tubergen 2010) en de arbeidsmarktparticipatie wordt belemmerd (Hainmueller et al. 2016). Hoe korter de opvangperiode duurt, des te geringer de afstand van statushouders tot de Nederlandse samenleving is (Damen en Huijnk 2019).

Veel gemeenten hebben aangegeven dat ze door coronamaatregelen in de problemen komen om statushouders van een woning te voorzien. Omdat de opvanglocaties nagenoeg vol zitten, en sommige opvanglocaties tijdelijk waren, moeten er ook nieuwe locaties voor asielzoekerscentra worden gezocht (Rijksoverheid 2020b). De gevolgen zijn lastig te overzien: COA probeert het aantal verplaatsingen tussen opvanglocaties te beperken (COA 2020a), maar de verplichte noodopvang en nieuwe locaties kunnen weer voor meer verhuizingen zorgen. Meerdere verhuizingen hebben een negatieve werking op het leven van asielzoekers, zeker als het gaat om kinderen (Goosen et al. 2013; Nielsen et al. 2008). Verhuizen levert stress op, maakt het moeilijk contacten aan te gaan en mee te doen met activiteiten. Dit kan voor statushouders belemmerend werken voor de integratie in de Nederlandse samenleving (Weeda et al. 2018). Kortom, omdat asielprocedures en doorstroom naar

gemeenten zijn vertraagd door de coronamaatregelen, neemt de druk op asielzoekerscentra toe. De langere verblijfsduur en het mogelijk toenemende aantal verhuizingen tussen opvanglocaties, kunnen zorgen voor (meer) psychische problemen bij asielzoekers en hun toekomstperspectief en (her)integratie negatief beïnvloeden.

### **Onzekerheid rondom gezinsherenigingsprocessen stopt de integratie**

Het opschorten van overdrachten van asielzoekers binnen de EU en de belemmeringen bij gezinsherenigingsprocedures verstoren het hervestigingsproces. Met name voor niet-begeleide minderjarigen en gezinsherenigers in het buitenland zorgt dat voor stress en onzekerheid. De onduidelijkheid voor de statushouder die een familielid naar Nederland wil laten komen, kost veel tijd en energie, levert spanning op en belemmert het dagelijkse leven en participatie in de Nederlandse samenleving. Onderzoek naar Eritrese statushouders toont dat onduidelijkheid over of en wanneer partner of kinderen mogen overkomen mensen zodanig in beslag neemt, dat andere activiteiten, zoals inburgering en leren van de taal, op de achtergrond raken (Sterckx en Fessehazion 2018). In tijden van een pandemie, zeker als familieleden achtergebleven zijn in gebieden waar de maatregelen niet toereikend zijn, kan deze onzekerheid nog groter worden.

### **Stilleggen activiteiten en vermijden contacten in azcs vergroten de afstand tot de samenleving**

Om 'verloren tijd' zoveel mogelijk te beperken zijn er in het Nederlandse opvangbeleid de laatste jaren veranderingen doorgevoerd (Engbersen et al. 2015; SER 2016).

De mogelijkheden om activiteiten te ondernemen (vrijwilligerswerk, leren van de Nederlandse taal) zijn uitgebreid en kunnen de passiviteit die bewoners van de opvang overvalt ondervangen. Het meedoen aan deze activiteiten kan de veronderstelde negatieve effecten van een lang verblijf in een azc voor statushouders dus verminderen omdat er contacten en hulpbronnen mee vergaard kunnen worden om het leven in de nieuwe samenleving mee op te bouwen (Weeda et al. 2019; Damen en Huijnk 2019, Miltenburg en Dagevos 2019). Maar deze activiteiten liggen door de coronacrisis stil. Geen vrijwilligerswerk, geen sport en muziekles, geen klassikale taallessen (alleen nog online) (COA 2020a). Statushouders missen daarmee de handvatten om de participatie in Nederland verder vorm te geven.

Hoe actiever de tijd in opvang wordt ingevuld, hoe kleiner de afstand tot de Nederlandse samenleving is, bijvoorbeeld als het gaat om contacten (Weeda et al. 2019, Damen en Huijnk 2019). Alles in de bestrijding van het coronavirus is erop gericht om het aantal contactmomenten zo laag mogelijk te houden. Dat heeft gevolgen voor de groep statushouders die deze sociale contacten juist hard nodig

heeft om succesvol stappen te kunnen gaan zetten in de Nederlandse samenleving.

Kortom, niet alleen de duur van het verblijf, maar ook hoe actief het verblijf in asielzoekerscentra kan worden ingevuld heeft gevolgen voor het welbevinden en de participatie van asielzoekers. Zoals ook uit de notitie over verpleeghuisbewoners blijkt (zie Verpleeghuizen in dit beleidssignaleмент), kunnen de opgelegde inperkingen, het doorbreken van routines en verlies van sociale contacten gevolgen hebben voor het welbevinden van bewoners van asielzoekerscentra. Daarnaast kunnen asielzoekers ook ontplooiing en genoegdoening ervaren van activiteiten in de opvang (zie Vrije tijd elders in dit beleidssignaleмент). Het wegvallen van een zinvolle dagbesteding kan ervoor zorgen dat asielzoekers na een lang verblijf in de opvang, steeds meer de regie over hun eigen leven verliezen, wat bij vergunningverlening hun verdere participatie in de Nederlandse samenleving belemmert.

## Literatuur

- ACVZ (2013). *Verloren tijd: advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Broekers-Knol, A. (2020a). *Kamerbrief van 20 maart over uitwerking van de maatregelen in de asielketen met betrekking tot het coronavirus* [Kamerbrief] Geraadpleegd 23 april 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/tk-uitwerking-van-de-maatregelen-in-de-asielketen-met-betrekking-tot-het-coronavirus>.
- Broekers-Knol, A. (2020b). *Kamerbrief van 3 maart over doorlooptijden en dwangsommen*. [Kamerbrief] Geraadpleegd 23 april 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/17/tk-schriftelijk-overleg-uitwerking-van-de-maatregelen-in-de-asielketen-met-betrekking-tot-het-coronavirus>.
- Broekers-Knol, A. (2020c). *Kamerbrief van 17 april met reactie op schriftelijk overleg over maatregelen asielketen coronavirus*. [Kamerbrief] Geraadpleegd 23 april 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/17/tk-schriftelijk-overleg-uitwerking-van-de-maatregelen-in-de-asielketen-met-betrekking-tot-het-coronavirus>.
- CBS (2020). *Asielverzoeken en nareizigers*. Geraadpleegd 22 april 2020 via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83102NED/table?dl=37AA6>.
- COA (2020a). *Coronamaatregelen van het COA*. Geraadpleegd 23 april 2020 via <https://www.coa.nl/nl/coronamaatregelen-van-het-coa>.
- COA (2020b). *Vragen en antwoorden 'Coronavirus en huisvesting statushouders'* (versie 2 april 2020). Geraadpleegd 22 april 2020 via [https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/vragen\\_en\\_antwoorden\\_corona\\_en\\_huisvesting\\_statushouders.pdf](https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/vragen_en_antwoorden_corona_en_huisvesting_statushouders.pdf).
- COA (2020c) *Bezetting*. Geraadpleegd 20 april 2020 via <https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting>.
- Damen, R., en W. Huijnk (2019). *Een sociaal-culturele typologie van Syrische statushouders*. In E. Miltenburg, J. Dagevos, en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (pp. 154-164). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes m.m.v. J. Klaver en A. Odé (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR-Policy Brief 4. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Ghorashi, H. (2005). *Agents of change or passive victims: The impact of welfare states (the case of the Netherlands) on refugees*. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 18, nr. 2, p. 181-198.
- Goosen, S., Stronks, K., en A. Kunst (2013). *Frequent relocations between asylum-seeker centres are associated with mental distress in asylum-seeking children: a longitudinal medical record study*. In: *International Journal of Epidemiology*, 43(1), 94-104.
- Grapperhaus, F. Dekker, S. en A. Broekers-Knol (2020a) *Kamerbrief van 23 april over stand van zaken coronamaatregelen in de justitie-, veiligheids- en migratieketen* [Kamerbrief] Geraadpleegd 23 april 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/23/tk-stand-van-zaken-coronamaatregelen-in-de-justitie-veiligheids-en-migratieketen>.
- Grapperhaus, F. Dekker, S. en A. Broekers-Knol (2020b). *Kamerbrief van 9 april over stand van zaken coronamaatregelen in de justitie-, veiligheids- en migratieketen* [Kamerbrief] Geraadpleegd 24 april 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/23/tk-stand-van-zaken-coronamaatregelen-in-de-justitie-veiligheids-en-migratieketen>.
- Hainmueller, J., Hangartner, D., & Lawrence, D. (2016). *When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees*. *Science Advances*, 2(8), 1-7.
- Huittink, B., Alphen, J. van, Khandwalla, T. en F. Pluut (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND*. Den Haag/Utrecht: Ministerie van Justitie en Veiligheid/Significant Public.
- IND (2020). *Coronavirus (COVID-19): gevolgen voor aanvraag of verblijf*. Geraadpleegd 22 april 2020 via <https://ind.nl/Paginas/Coronavirus.aspx>.
- Miltenburg, E., en J. Dagevos (2019). *Variatie in participatie*. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (pp. 119-144). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nielsen, S., Norredam, M., Christiansen, K., Obel, C., Hilden, J., en A. Krasnik (2008). *Mental health among children seeking asylum in Denmark—the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study*. In: *BMC Public Health*, 8(1), 293.
- Phillimore, J. (2011). *Refugees, acculturation strategies, stress and integration*. In: *Journal of Social Policy*, jg. 40, nr. 3, p. 575-593.
- Rijksoverheid (2020a). *De asielinstroom per week, 2020* [Nieuwsbericht]. Geraadpleegd 28 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/01/06/de-asielinstroom-per-week-2020>.
- Rijksoverheid (2020b). *Komend halfjaar woningen nodig voor 6.500 statushouders* [Nieuwsbericht]. Geraadpleegd 25 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/16/komend-half-jaar-woningen-nodig-voor-6.500-statushouders>.
- SER (2016). *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sterckx, L. en M. Fessehazion (2018). *Eritrese statushouders in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tubergen, F. van (2010). *Determinants of second language proficiency among refugees in the Netherlands*. In: *Social Forces*, 89(2), 515-534.
- VWN (2020). *Huisvesting statushouders in gemeentes uitgesteld*. Geraadpleegd 25 april 2020 via <https://www.vluchtelingenwerk.nl/oostnederland/huisvesting-statushouders-gemeentes-uitgesteld>.
- Weeda, L., M. van der Linden en J. Dagevos (2018). *Breekt de zon door in het azc? De rol van de azc-periode voor de mentale gezondheid en sociale integratie van statushouders in Rotterdam*. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 93, nr. 4, p. 313-342.
- Wijga, A., Maliepaard, M., Huijnk, W. en E. Uiters (2019). *Inzicht in psychische ongezondheid*. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (pp. 70-100). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zwaan, I. de (2020, 16 april). *Nederland zit op slot voor asielzoekers, maar aan de poorten rammelt het*. *Volkskrant*. Geraadpleegd 23 april 2020 van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederland-zit-op-slot-voor-asielzoekers-maar-aan-de-poorten-rammelt-het-b9478b3a/>.

Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## 10 Specifieke maatregelen m.b.t. de GGZ



### » De maatregelen

Er zijn geen specifieke maatregelen voor de GGZ maar de algemene maatregelen treffen ook cliënten van de GGZ, zowel mensen die zijn opgenomen in een kliniek als mensen die ambulante worden behandeld.

Voor de cliënten die in een instelling of beschermd wonen verblijven geldt dat de instellingen gesloten zijn (cliënten moeten binnen blijven), en er een bezoekersregeling van toepassing is die is gebaseerd op het uitgangspunt: 'Nee, tenzij...'. Cliënten mogen (als dat van essentieel belang is voor de cliënt) maximaal 1 bezoeker maximaal 1 uur per dag ontvangen waarbij de 1,5 meterregel wordt nageleefd.

Werknemers in de zorg zijn aangemerkt als cruciale beroepsgroep. Voor cliënten die zelfstandig wonen betekent dit dat als er voor het contact met cliënten een individuele medische indicatie bestaat, de zorg niet op afstand kan worden gegeven of kan worden uitgesteld én de beoefenaar alle gezondheidsadviezen kan naleven dat het contact met hulpverleners in principe door kan gaan.

Op basis van de maatregelen en de richtlijnen van het RIVM heeft de sector een eigen richtlijn opgesteld. In het algemeen geldt dat de zorg zoveel mogelijk moet doorgaan mits dit op veilige en verantwoorde wijze kan. De richtlijnen voor de GGZ is een 'levend document' en wordt geregeld bijgesteld. Zo is in de versie van 24 april 2020 opgenomen dat groepsbehandeling voor kwetsbare groepen weer kunnen worden opgestart als de 1,5 meterafstand tussen cliënten onderling en behandelaars kan worden gewaarborgd.

(Rijksoverheid 2020, GGZ-standaarden 2020)

## Hoeveel mensen met GGZ-behandeling of verblijf zijn er?

De maatregelen in verband met de coronacrisis treffen ook mensen die gebruik maken van geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Ruim 1,1 miljoen Nederlanders van 18 jaar en ouder maken per jaar gebruik van een behandeling in de GGZ (Vektis 2019). Veruit het grootste deel krijgt dat in de vorm van een ambulante zorg, bijvoorbeeld van een praktijkondersteuner in de huisartsenpraktijk (POH-GGZ), de generalistische basiszorg of specialistische zorg van een GGZ-instelling. Daarnaast kunnen zij ondersteuning thuis krijgen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

Een veel kleiner deel van de mensen met psychische gezondheidsproblemen verblijft in een GGZ-instelling, dat kan variëren van enkele dagen tot langdurig verblijf van maanden of jaren. In 2017 verbleven zo'n 52.000 mensen in verband met een behandeling in een GGZ-instelling van wie bijna 9.000 langer dan een jaar. De totale opnamecapaciteit van de GGZ is zo'n 15.000 bedden.

## Gevolgen van de coronacrisis voor de psychische gezondheid

Naast de stress die het verontrustende nieuws over de gevolgen van de ziekte zelf veroorzaakt, hebben ook de maatregelen om de verspreiding van de ziekte tegen te gaan effect op de psychische gezondheid van mensen. De maatregel om sociale afstand tot elkaar te houden kan leiden tot stress, angst, boosheid en frustratie en verveling, zeker als de periode langer (dan tien dagen) duurt (Brooks et al. 2020). Er zijn ook aanwijzingen voor psychische gevolgen op de langere termijn, na de periode van quarantaine (ibid). Klachten kunnen, bijvoorbeeld, variëren van posttraumatische stress, smetvrees, angst voor en vermijden van drukke plaatsen, alcoholmisbruik en depressie. Zorgen om financiële gevolgen van de sociale isolatie en baanverlies spelen daarbij waarschijnlijk ook een rol. Waarschijnlijk zijn psychische gevolgen sterker bij mensen die daar gevoelig voor zijn (Fiorillo en Gorwood 2020). Er zijn ook signalen dat een deel van de mensen met psychische klachten vooralsnog goed met de crisis lijkt om te kunnen gaan en bijvoorbeeld baat hebben bij de rust in de openbare ruimte (Van Hoorn 2020; De Rek 2020). Niet bekend is hoe groot deze groepen zijn.

## Gevolgen van de maatregelen voor de ambulante behandeling

In de meeste gevallen wordt volgens de richtlijnen de ambulante behandeling die eerder face to face plaatsvond, nu vaak voortgezet in de vorm van contact via telefoon of internet (videobellen, chat, e-mail). Ook de begeleiding aan huis vindt plaats in vormen 'op afstand', wat wil zeggen dat de begeleider niet bij de persoon in huis komt als dat niet nodig is, maar belt of via internet contact

heeft. De beperkingen in het contact in de ambulante zorg lijkt enerzijds een positieve uitwerking te hebben omdat de gebruiksmogelijkheden van e-health in snel tempo worden ontdekt. Anderzijds is er een groep die hierdoor niet goed in beeld komt. Als er toch persoonlijk contact nodig is, biedt men dit ook wel in de vorm van een gesprek tijdens een wandeling. Begeleiding in huis is in principe – net als bij wijkverpleging – mogelijk, maar er zijn signalen dat hulpverleners hun cliënten liever op afstand houden uit veiligheid (Zorg en Welzijn 2020). Dat de begeleiders over het algemeen, zeker in het begin van de crisis, niet beschikken over beschermingsmiddelen speelt hierbij een rol.

In een enquête onder het GGZ-panel van belangenorganisatie MIND voor mensen met psychische klachten, gaf een aanzienlijk deel van de cliënten aan dat hun behandeling geheel of gedeeltelijk is weggevallen.<sup>1</sup> Van hen kreeg een deel alternatieve hulp en zorg aangeboden en een deel organiseerde dat zelf door bijvoorbeeld tijdelijk bij familie in te trekken, of zelfhulpboeken te gebruiken. Er is ook een groep die geen alternatief kreeg of een aanbod kreeg dat zij niet passend vond (MIND 2020). Omdat de enquête is gehouden onder mensen die zichzelf hebben aangemeld voor dit panel, geeft dit waarschijnlijk geen goed zicht op de ervaringen van mensen met psychische beperkingen die geen toegang hebben tot internet, waaronder wellicht meer kwetsbare en geïsoleerde mensen. Kortom, hoewel veel ambulante begeleiding nu via telefoon of internet plaatsvindt, is dat niet voor iedereen een optie. Onduidelijk is hoeveel mensen nu geen (geschikte) hulp krijgen.

## Bezoekersregeling

Mensen met psychische beperkingen hebben vaak een klein sociaal netwerk (Den Draak et al. 2016; Van der Post et al. 2020). Omdat het voor mensen met psychische beperkingen erg belangrijk is om contact met hun dierbaren te houden, is voor mensen die in een psychiatrische instelling of beschermde woonvorm verblijven bezoek onder voorwaarden mogelijk (zie kader). Zorgaanbieders hebben de mogelijkheid om zelf aan de hand van de richtlijn te bepalen of bezoekers de locatie binnen mogen of niet. Als er in een instelling corona is geconstateerd, geldt een volledig bezoekverbod. Doordat mensen in de intramurale GGZ nu de deur niet uitkunnen om bijvoorbeeld naar de dagbesteding te gaan is dat contact met 'die ene mantelzorger' cruciaal, maar in fysieke vorm onmogelijk als de instelling besluit dat één op één bezoeken niet verantwoord zijn.

<sup>1</sup> Werving van respondenten voor het panel is deels via zelfaanmelding waardoor het niet duidelijk is hoe representatief dit panel is en we geen betrouwbare informatie hebben over het aandeel cliënten met bepaalde ervaringen.

De bezoekersregeling heeft ook tot gevolg dat cliënten niet naar buiten mogen, en geen activiteiten buiten de kliniek kunnen ondernemen, waaronder het bezoek aan het eigen huis (als dat er is), of activiteiten als (vrijwilligers) werk, een boodschap doen. Het contact met de wereld buiten de kliniek is voor mensen in de GGZ een belangrijk onderdeel van hun behandeling. Gebrek daaraan werkt hospitalisatie in de hand, en zou tot langere verblijfsduur in een kliniek kunnen leiden (Den Draak et al. 2016).

### **Gevolgen van sluiten dagbestedingslocaties**

Een deel van de mensen in de GGZ maakt gebruik van dagbesteding, met name mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen.<sup>2</sup> Veel dagbestedingslocaties zijn gesloten en op de locaties die fysiek wel open zijn komen weinig bezoekers, omdat de fysiek kwetsbare en oudere mensen niet meer komen, en omdat (groeps)vervoer niet meer rijdt.<sup>3</sup> In een aantal gevallen worden activiteiten verplaatst van een dagbestedingslocatie naar binnen de muren van de instelling waardoor bezoekers van buitenaf (die zelfstandig of op een andere woonlocatie wonen) daarvan geen gebruik meer kunnen maken. Voor hen worden alternatieven bedacht, bijvoorbeeld dagelijkse online contactmomenten om te helpen een structuur aan de dag te geven. Dat levert voor de activiteitenbegeleiders veel werkdruk op en het is de vraag of deze net zoveel structuur bieden. Een zorg is ook dat dit alleen kan bij cliënten die structureel gebruik maken van een dagactiviteit. Cliënten met GGZ-problematiek maken vaak gebruik van inloopactiviteiten (Kromhout et al. 2018). Omdat dit een algemene voorziening is waar geen Wmo-indicatie voor nodig is, zijn er geen gegevens van de bezoekers bekend en kunnen medewerkers van de inloop hen vaak niet persoonlijk benaderen voor alternatieve activiteiten. Bovendien ontbreekt bij een deel de digitale vaardigheden en/of de middelen om dit te doen, of lukt het niet om op deze manier met iemand te communiceren.

In het bijzonder voor mensen met ernstige psychische problemen is het hebben van dagstructuur essentieel en zijn bezigheden of afspraken soms de enige reden om uit bed te komen en zichzelf te verzorgen (Movisie 2020). In de eerder genoemde enquête van MIND geeft een groot deel van de respondenten aan dat zij geen gebruik meer kunnen maken van hun dagactiviteiten. Daaruit komen ook signalen dat angst, depressiviteit of terugval in verslavingsgedrag het gevolg zijn van te weinig dagactiviteiten en begeleiding (MIND 2020). De aanbieders van dagbesteding vragen zich af waarom hun aanbod niet als

essentiële zorg wordt aangemerkt, waardoor zij open kunnen zijn (Movisie 2020). Familieleden en naasten maken zich met name ook zorgen over degenen die zorg mijden en activering nodig hebben (MIND 2020). Kortom, de sterk verminderde opening van de dagbesteding zal leiden tot minder dagstructuur, zeker bij mensen die nu niet bereikt worden, wat weer kan leiden tot verergering van de problematiek.

### **Zorgen over de belasting van mantelzorgers en naasten**

Uit onderzoek onder mantelzorgers komen degenen die iemand met psychische of psychosociale problemen naar voren als een groep die relatief zwaar belast is en er relatief vaak alleen voor staat (De Boer et al. 2019). Zij hebben minder vaak dan mantelzorgers van mensen met andere beperkingen de mogelijkheid om de zorg met iemand anders te delen en er zijn ook aanwijzingen dat zij (door privacy) minder vaak de mogelijkheid hebben hun zorgen met iemand anders te bespreken (De Klerk et al. 2017). Doordat een groter deel van de zorg voor GGZ-cliënten nu op de schouders van naasten terecht is gekomen, worden zij extra belast. Er zijn dan ook zorgen over de druk op naasten die extra zorg op zich genomen hebben, of die zelf hun familielid of vriend in huis genomen hebben. Het is de vraag in hoeverre zij in deze tijd een beroep kunnen doen op, of gebruik kunnen maken van mantelzorgondersteuning. Met een langere duur van de maatregelen nemen de zorgen sterk toe.

### **Kortom**

De huidige cliënten van de GGZ kunnen heel verschillend reageren op de crisis en de genomen maatregelen. Bij een deel zal de crisis klachten verergeren, zeker naarmate de maatregelen langer duren. Samen met het deels wegvallen van het face-to-facecontact met behandelaars en begeleiders voor mensen in de thuissituatie en de beperkte bezoekmogelijkheden van mensen die in klinieken verblijven, is te verwachten dat een deel van hen achteruit gaat en straks wellicht extra intensieve of langerdurende zorg nodig heeft om weer op peil te komen. Hoe langer de maatregelen gaan duren, hoe zwaarder ook de mantelzorgers van mensen met psychische problemen zullen worden belast – een groep die het ook in normale omstandigheden al zwaar heeft.

<sup>2</sup> Er zijn 220.000 mensen een ernstige psychiatrische aandoening (EPA).

<sup>3</sup> Dit blijkt uit een inventarisatie van ervaringen en knelpunten bij dagbesteding door de coronacrisis van Movisie (2020).

## Literatuur

---

- Boer, Alice de, Inger Plaisier en Mirjam de Klerk (2019). *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Draak, Maaike den, Anna Maria Marangos, Inger Plaisier en Mirjam de Klerk (2016). *Wel thuis? Literatuurstudie naar factoren die zelfstandig wonen van mensen met beperkingen beïnvloeden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fiorillo, A, en P. Gorwood (2020). The consequences of the COVID-19 pandemic on mental health and implications for clinical practice. In: *European Psychiatry*, jg. 63, nr 1, e32, p. 1–2 <https://doi.org/10.1192/j.eurpsy.2020.35>
- GGZ-standaarden (2020). *GGZ en corona-richtlijn*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.ggzstandaarden.nl/richtlijnen/ggz-en-corona-richtlijn/inleiding>.
- Hoorn, Ed van (2020). *GGZ-cliënten lijken wel te varen bij coronacrisis*. In: *Sociale Vraagstukken*, 16 april 2020. Geraadpleegd 24 april 2020 via: <https://www.socialevraagstukken.nl/GGZ-clienten-lijken-wel-te-varen-bij-coronacrisis/>.
- Klerk, Mirjam de, Alice de Boer, Inger Plaisier en Peggy Schyns (2017). *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, Mariska, Nora Kornalijnslijper en Mirjam de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kroon, Hans, Harry Michon, Aafje Knispel, Nicole van Erp, Lex Hulsbosch, Aniek de Lange en Jenny Boumans (2019). *Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ 2019*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- MIND (2020). *GGZ-panel bevestigd over gevolgen corona*. Amersfoort: MIND. Geraadpleegd op 23 april via: <https://mindplatform.nl/nieuws/onderzoek-GGZ-panel-naar-gevolgen-corona>.
- Movisie (2020b). *Dagbesteding op afstand: nieuwe vormen en grote zorgen tijdens coronacrisis*. Utrecht: Movisie. Geraadpleegd op 23 april 2020 via: <https://www.movisie.nl/artikel/dagbesteding-afstand-nieuwe-vormen-grote-zorgen-tijdens-coronacrisis>.
- Post, L.F.M. van der, L.F. Koenders, J.J.M. Dekker en A.T.F. Beekman (2019). Sociaal isolement en GGZ-gebruik bij patiënten met een ernstige psychische aandoening. In: *Tijdschrift voor psychiatrie*, jg. 61, nr. 7, p. 445-454.
- Rek, Wilma de (2020, 20 maart). Psychiater Witte Hoogendijk: 'Misschien zeggen we straks wel tegen elkaar: ik ga even in de coronastand' (Interview). *De Volkskrant*.
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.
- Vektis (2019). *Factsheet ambulantisering in de GGZ*. Zeist: Vektis. Geraadpleegd 23 april 2020 via: <https://www.vektis.nl/actueel/factsheet-ambulantisering-in-de-ggz>.
- Zorg en Welzijn (2020). *Corona: het RIVM zegt niet dat je niet naar cliënten toe mag*. In: *Zorg en Welzijn*, 31 maart 2020. Geraadpleegd 24 april 2020 via: <https://www.zorgwelzijn.nl/corona-het-rivm-zegt-niet-dat-je-niet-naar-clienten-toe-mag/>.

# 11 Maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen

## Specifieke maatregel m.b.t. verpleeghuizen



### » De maatregel

Verpleeghuizen zijn gesloten voor bezoek (Rijksoverheid 2020). Binnen de sector zijn later afspraken gemaakt om onder strenge regels wel bezoek aan stervenden toe te staan voor maximaal 1-2 vaste personen, zodat zij afscheid kunnen nemen. Het advies is het bezoek van naasten in deze fase toe te staan (Verenso 2020). Het kabinet is voornemens om een aantal kleinschalige pilots uit te voeren waar een verantwoorde versoepeling van de bezoeksregeling plaatsvindt (TK 2019/2020).

### Veel hoogbejaarden wonen in een verpleeghuis

Er wonen ongeveer 115.000 mensen in een verpleeghuis (CBS 2020).<sup>1</sup> Van alle 80-plussers in Nederland woont een op de tien in een verpleeghuis. Onder-90 plussers is dat ongeveer een derde, onder 90-plussers bijna vier op de tien (Verbeek-Oudijk en Van Campen 2017). Verpleeghuizen worden bevolkt door overwegend alleenstaande 80-plussers: circa driekwart is 80-plusser; bijna een op de drie is 90-plusser. De meeste bewoners

hebben (zeer) ernstige gezondheidsbeperkingen. Ongeveer vier op de tien bewoners heeft dementie (Verbeek-Oudijk en Van Campen 2017).

### Vrijwel geen bezoek meer

Sinds 20 maart 2020 waren verpleeghuizen alle bezoek om te proberen de kans op besmetting zo klein mogelijk te maken. Dit betekent voor een groot deel van de bewoners die voorheen (veel) bezoek kregen dat ze bijvoorbeeld hun partner of kinderen vrijwel niet meer kunnen zien (al zijn er creatieve oplossingen zoals zwaaien voor het raam, bezoek over de heg en speciale bezoekerscontainers met een glazen scheidingswand). Dit raakt een groot deel van de verpleeghuisbewoners: In 2015 kreeg ongeveer twee derde van de oudere verpleeghuisbewoners minstens eenmaal per week bezoek en ongeveer een op de tien dagelijks. Bijna een op de vijf bewoners heeft een partner, die zij vaak dagelijks zien. Bijna acht op de tien heeft kinderen en kleinkinderen, die meestal iedere week op visite komen. Overige familieleden, vrienden en goede kennissen komen minder vaak op bezoek (Verbeek-Oudijk en Van Campen 2017).

Verpleeghuisbewoners hebben weinig telefonisch contact (Verbeek-Oudijk en Van Campen 2017). Zo heeft (in 2015) ruim de helft van de bewoners met kinderen zelden of nooit telefonisch contact met hen. Zorgpersoneel probeert wel contacten te onderhouden via bijvoorbeeld beeldbellen,

<sup>1</sup> De maatregel is ook van kracht voor verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg, maar hier spreken we steeds over verpleeghuizen. In veel van de hier aangehaalde bronnen werd gesproken over verzorgings- en verpleeghuizen.



maar voor veel bewoners is bellen lastig. Denk aan ouderen met dementie, slechthorendheid of als men kampt met de gevolgen van een beroerte.

Kortom, de maatregel raakt de meerderheid van de bewoners direct, zij kregen voorheen geregeld bezoek en telefonisch contact is lang niet altijd een alternatief.

## Meer eenzaamheid

Eenzaamheid kent twee dimensies: emotionele en sociale eenzaamheid. Emotionele eenzaamheid is de afwezigheid van een intieme relatie of vertrouwenspersoon (een partner, goede vriend of vriendin). Sociale eenzaamheid is de afwezigheid van een bredere kring van contacten of een sociaal netwerk (familie, vrienden, collega's, mensen in de buurt (De Jong Gierveld en Van Tilburg 2008)). Uit eerder onderzoek onder verpleeghuisbewoners blijkt dat van de bevroegde ouderen die dagelijks bezoek ontvangen, minder dan de helft zich matig of sterk eenzaam voelt en van degenen die zelden of nooit contact hebben ongeveer twee derde (Van Campen et al. 2018).<sup>2</sup> Geen bezoek leidt ertoe dat de eenzaamheid onder de bewoners toeneemt. Dit geldt zowel voor emotionele eenzaamheid, omdat het contact met intimi nu alleen via (beeld)bellen kan, maar ook voor sociale eenzaamheid, omdat bijvoorbeeld ook de contacten binnen de instelling veel minder zijn. De gevolgen zullen het grootst zijn voor bewoners die niet kunnen bellen (of dat niet begrijpen), zoals bij mensen met dementie. Met andere woorden: te verwachten is dat de eenzaamheid toeneemt als gevolg van de maatregel dat de verpleeghuizen gesloten zijn voor bezoek.

## Minder hulp uit het netwerk en van vrijwilligers

Het wegvallen van dit bezoek betekent ook dat er minder informele hulp door mantelzorgers wordt gegeven. Normaal gesproken ontvangt driekwart van de verpleeghuisbewoners naast de zorgverlening van het personeel ook hulp van familieleden, meestal een van de kinderen. Familieleden helpen vaak met de administratie, het vervoer en het doen van boodschappen en de was, maar mantelzorgers houden de bewoners ook vaak gezelschap en bieden emotionele steun. Vier op de tien bewoners ontvangen hulp van vrijwilligers. Deze helpen vaak bij activiteiten binnenshuis, tijdens de uitstapjes en tijdens de eetmomenten.

Ook voor vrijwilligers gelden beperkingen, al kunnen zorginstellingen ervoor kiezen sommige vrijwilligers toe te laten, wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan.<sup>3</sup>

Geen vrijwilligers betekent bijvoorbeeld dat er minder activiteiten kunnen worden georganiseerd. Deze activiteiten zullen bovendien nu vaak individueel plaatsvinden, om de kans op besmetting van medebewoners te verkleinen.<sup>4</sup>

## Dagelijkse routines veranderen

De maatregel om geen bezoek toe te laten heeft allerlei gevolgen voor hun dagelijks leven. Naast minder bezoek en minder activiteiten betekent dit dat men soms moet verhuizen naar een andere kamer of afdeling vanwege coronagevallen. Om besmettingen binnenshuis te voorkomen krijgen bewoners ook inperkingen opgelegd en mogen zij niet naar buiten (behalve in de tuin van het huis). Soms mogen zij hun afdeling of hun kamer niet uit (dit zal per instelling verschillen, afhankelijk van besmettingen in huis), waardoor zij ook minder onderling contact hebben. Daarnaast draagt personeel vaak beschermende middelen zoals een mondkapje, veiligheidsbril en een schort, wat het contact ook in de weg kan staan en bij ouderen angstgevoelens op kan roepen. Dit verlies van dagelijkse routines en sociale contacten kan leiden tot verveling, frustraties en gevoelens van isolatie (Brooks et al. 2020). Het verlies van levensgeluk heeft aantoonbaar negatieve gevolgen voor de gezondheid en levensverwachting in de algemene bevolking (Veenhoven 2006). Vooral mensen die met niet-aangeboren hersenletsel en psychogeriatrische problemen kampen kunnen de veranderingen moeilijk begrijpen en kunnen sneller gedesoriënteerd raken (Dröes et al. 2017). Kortom, de impact van corona grijpt in op het dagelijks leven en kan grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van leven.

## Kwaliteit van leven en kwaliteit van zorg

Als het gaat om de kwaliteit van leven van verpleeghuisbewoners dan zien we (in onderzoek vóór de coronacrisis) dat zij best tevreden zijn met hun leven en hun sociale activiteiten. Op het meer persoonlijke, intieme vlak voelen ze zich echter vaak niet gelukkig, eenzaam en hebben ze weinig doelen om voor te leven. Op de vraag wat zij missen in het verpleeghuis noemen zij vooral zingeving en persoonlijk contact. Het gaat dan bijvoorbeeld om een goed gesprek en geven zij aan dat het personeel hier lang niet altijd tijd voor heeft is (Van Campen en Verbeek-Oudijk 2017).

Uit datzelfde onderzoek blijkt dat de ondervraagde bewoners over het algemeen positief oordelen over de kwaliteit van de verzorging, maar dat de verzorging vaak te gehaast gebeurt en er (daardoor) weinig tijd voor levensvragen is (Van Campen en Verbeek-Oudijk 2017). In deze tijd met veel onzekerheid is persoonsgerichte zorg

<sup>2</sup> Het gaat hier alleen om de respondenten die zelf antwoord konden geven op de vragen. Dat is ongeveer 60% van de verpleeghuispopulatie.

<sup>3</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/zorg/verpleegtehuizen>

<sup>4</sup> Overigens zijn er tal van creatieve activiteiten door zorg-, welzijns- en kunstprofessionals om geïsoleerde kwetsbare mensen betrokken te houden bij de samenleving.

met aandacht voor de individuele vragen van bewoners belangrijker dan ooit, maar moeilijk te realiseren gezien de grote werkdruk van het personeel.

### Maatregel heeft ook gevolgen voor bijvoorbeeld familie en personeel

Minder contacten leiden vermoedelijk tot meer eenzaamheid bij de bewoners, maar heeft ook gevolgen voor de familie, die zich grote zorgen maakt over hun naaste en, met name bij dementie, bang is dat ze niet meer herkend zal worden als ze te lang geen deel uitmaakt van dagelijkse routine.

Voor het personeel betekent (de dreiging van) corona, de onrust van bewoners en het feit dat er geen informele hulp is, meer werkdruk en meer onzekerheid over hun eigen gezondheid. Ook hun sociale contacten tijdens het werk met bewoners zijn veranderd en de belangrijke contacten met de familie zijn minimaal nu. Dit kan gevolgen hebben voor de arbeidssatisfactie en het welbevinden van zorgpersoneel.

Kortom, het verbod op het brengen van een bezoek aan bewoners van verpleeghuizen heeft waarschijnlijk (grote) negatieve gevolgen voor hun kwaliteit van leven: het contact met anderen – dat voorheen frequent was en lastig telefonisch te leggen is – neemt af, de eenzaamheid zal toenemen, er ontstaat mogelijk een onvervulde zorgbehoefte omdat de ondersteuning door het netwerk en van vrijwilligers deels wegvalt en de dagelijkse routine wordt doorbroken (wat voor deze groep negatieve gevolgen voor het welzijn kan hebben).

### Literatuur

---

- Brooks, Samantha K, Rebecca K Webster, Louise E Smith, Lisa Woodland, Simon Wessely, Neil Greenberg, Gideon James Rubin (2020). *The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence*. In: Lancet, jg. 395, p. 912–20 ([https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30460-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30460-8)).
- Campen, Cretien van en Debbie Verbeek-Oudijk (2017). *Gelukkig in een verpleeghuis? Ervaren kwaliteit van leven en zorg van ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, Cretien van, Frieke Vonk en Theo van Tilburg (2018). *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2020). *115 duizend mensen in verzorgings- of verpleeghuis*. Geraadpleegd op 24 april 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2020/13/115-duizend-mensen-in-verzorgings-of-verpleeghuis>.
- Dröes, Rose-Marie, Philip Scheltens, Jos Schols (red. 2017). *Meer kwaliteit van leven - Integratieve, persoonsgerichte dementiezorg*. Springer.
- Rijksoverheid (2020). *Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus*. Geraadpleegd 24 april 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.
- Tweede Kamer (2019/2020). *Kamerbrief 'COVID-19'. Update stand van zaken*. Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 22 april 2020.
- Veenhoven, R. (2006). *Gezond geluk: effecten van geluk op gezondheid en wat dat kan betekenen voor de preventieve gezondheidszorg*. Den Haag: ZonMw.
- Verbeek-Oudijk, Debbie en Cretien van Campen (2017). *Ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Landelijk overzicht van hun leefsituatie in 2015/'16*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verenso (2020). *Afscheid in de stervensfase en na overlijden*. Geraadpleegd op 24 april 2020 via <https://www.verenso.nl/nieuws/afschied-in-de-stervensfase-en-na-overlijden-1%20>.

## Colofon

**Sociaal en Cultureel Planbureau**

### **Contactpersoon**

Lisette Kuiper  
T +31 6 11 03 52 35  
l.kuiper@scp.nl

Bezuidenhoutseweg 30 | Den Haag  
Postbus 16164 | 2500 BD Den Haag

### **Aan deze publicatie schreven mee:**

Andries van den Broek, Freek Bucx, Lex Herweijer,  
Mirjam de Klerk, Mariska Kromhout,  
Lisette Kuiper, Ralf Maslowski, Emily Miltenburg,  
Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Simone de Roos,  
Monique Turkenburg en Ria Vogels.

Den Haag, 7 mei 2020



**Maatschappelijke  
Effecten Corona**