



# Kwesties voor het kiezen 2021

Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken  
voor de komende kabinetsperiode

# Kwesties voor het kiezen 2021

Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode

Redactie:

Lonneke van Noije

Debbie Verbeek-Oudijk

Jos de Haan

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, maart 2021

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

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

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2021

SCP-publicatie 2021-6

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Staet van Creatie, Tilburg

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: Maters en Hermsen / Illustratie Annemarie Gorissen

ISBN 978 90 377 0971 1

NUR 740

### **Copyright**

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

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

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

### **Data**

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS [www.dans.knaw.nl](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

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

# Inhoud

Voorwoord	6
1 Inleiding <i>Lonneke van Noije, Jos de Haan en Debbie Verbeek-Oudijk</i>	8
1.1 Doel en achtergrond van deze publicatie	8
1.2 Vijf maatschappelijke kwesties	10
1.3 Onzekerheid als gemene deler	12
1.4 Onderzoeksvragen en aanpak	15
Noten	17
Literatuur	17
2 Ongelijke kansen in het onderwijs <i>Lex Herweijer, Ralf Maslowski en Jesper Rözer</i>	20
2.1 Opnieuw aandacht voor een oude kwestie	20
2.2 Ongelijke onderwijsloopbanen	22
2.3 Hoe kijken burgers naar de kwestie van ongelijke kansen in het onderwijs?	32
2.4 Beleid voor gelijke kansen in het onderwijs	35
2.5 Oorzaken van ongelijke kansen en interventies	39
2.6 Ongelijke kansen in de verkiezingsprogramma's van 2021	58
2.7 Conclusie en slotbeschouwing	68
Noten	71
Literatuur	74
3 Arm en onzeker <i>Bart van Hulst en Michiel Ras</i>	82
3.1 Inleiding	82
3.2 Armoede onder de potentiële beroepsbevolking	83
3.3 Hoe kijken burgers naar de kwestie 'armoede'?	90
3.4 Armoedebeleid	92
3.5 Minder arm, minder onzeker	99
3.6 Armoedebestrijding in de verkiezingsprogramma's van 2021	120
3.7 Conclusie en beschouwing	127
Noten	131
Literatuur	136
4 De arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond <i>Maja Djundeva, Willem Huijnk, Lex Thijssen en Emily Miltenburg</i>	143
4.1 Integratie door betaald werk	143

4.2	Hoe kijken burgers naar deze kwestie?	149
4.3	Een schets van het huidige beleid	152
4.4	Wetenschappelijke inzichten en handelingsperspectieven	157
4.5	De arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond in de verkiezingsprogramma's van 2021	172
4.6	Conclusie en beschouwing	183
	Noten	187
	Literatuur	189
5	Langer thuis wonen van ouderen met een zorgbehoefte <i>Maaïke den Draak, Sjoerd Kooiker en Ian Koper</i>	199
5.1	Inleiding tot de kwestie	199
5.2	Zorg en ondersteuning van kwetsbare, thuiswonende ouderen	200
5.3	Hoe kijken burgers naar deze kwestie?	203
5.4	Huidig beleid voor wonen en zorg voor ouderen	206
5.5	Handelingsperspectieven	208
5.6	Thuiswonen van zorgbehoevende ouderen in de verkiezingsprogramma's van 2021	228
5.7	Conclusie en beschouwing	238
	Noten	242
	Literatuur	244
6	Meedoen aan woningverduurzaming <i>Anja Steenbekkers, Rick Fransman en Wouter Mensink</i>	253
6.1	Inleiding	253
6.2	De kwestie: de verduurzaming van woningen verloopt te traag	255
6.3	Kritische vragen en zorgen bij burgers	258
6.4	Actueel en voorgenomen beleid rond woningverduurzaming	265
6.5	Versnellen van de woningverduurzaming door eigenaren	270
6.6	Woningverduurzaming in de verkiezingsprogramma's van 2021	302
6.7	Conclusie en beschouwing	310
	Noten	314
	Literatuur	317
7	Slotbeschouwing: kansen voor het nieuwe kabinet <i>Lonneke van Noije, Jos de Haan en Debbie Verbeek-Oudijk</i>	333
7.1	Van handelingsperspectieven naar de onderhandelingstafel	333
7.2	Onzekerheid en de vijf kwesties	334
7.3	De dubbele rol van beleid	336
7.4	Zelfredzaamheid en onzekerheid	339
7.5	Beleid en zelfredzaamheid	341
7.6	Beleid tegen ongelijke behandeling	348

7.7	Beleid tegen koudwatervrees	351
7.8	Keuzes voor de nieuwe coalitie	353
	Noten	359
	Literatuur	359

## Voorwoord

Nederlanders behoren tot de gelukkigste mensen van de wereld. Uit onze periodieke publicatie *De sociale staat van Nederland* blijkt dat zij hun tevredenheid met het leven de afgelopen tien jaar gemiddeld steeds net iets onder een acht gaven. Ook naar meer objectieve maatstaven zijn de leefomstandigheden van Nederlanders relatief goed vergeleken met andere landen. Zo ook het vertrouwen in de Nederlandse overheid, die met voorzieningen en regelgeving de randvoorwaarden schept waarbinnen mensen hun leven leiden. Maar dit zijn gemiddelde scores voor Nederland als geheel. Onderzoek, ook dat van ons, laat steeds weer zien dat er grote verschillen zijn in de kwaliteit van leven tussen groepen mensen. Ook weten we dat het beleid dat we voor onze collectieve welvaart en welzijn hebben bedacht, niet of niet meer voor iedereen even goed werkt.

Bekende knelpunten op vijf maatschappelijke terreinen vormden het uitgangspunt van deze studie. Ze zijn herhaaldelijk door onderzoek, van onszelf en van anderen, naar voren gekomen en door burgers als problemen of prioriteiten benoemd. De vraag die in deze publicatie centraal staat is wat politieke partijen eraan kunnen en willen doen. De coronacrisis heeft de gesignaleerde achterstanden en kwetsbaarheden op deze terreinen onder een vergrootglas gelegd en versterkt, waardoor de oplossingen urgenter zijn geworden en deze vraag des te relevanter.

De kwaliteit van leven heeft niet alleen individuele gevolgen, maar werkt ook door in de kwaliteit van de samenleving. Maatschappelijke opgaven vragen soms een collectieve inspanning, maar niet iedereen kan die leveren. Beleid dat wel van die individuele bijdrage uitgaat, pakt soms minder effectief uit dan beoogd, waarmee doelen buiten bereik blijven. Daarnaast kunnen verschillen in de kwaliteit van leven tussen burgers tot percepties van onrecht en spanningen leiden. Zij kunnen de verantwoordelijkheid voor teleurstellende effectiviteit en percepties van onrecht bij een falende overheid leggen, wat gaandeweg afbreuk doet aan vertrouwen en naleving van wet- en regelgeving. Het welzijn van Nederlanders is zo ook bepalend voor het welzijn van Nederland. Zeker tijdens verkiezingen wordt de toekomst van Nederland bepaald door de Nederlanders. Persoonlijke ervaringen en wensen tellen bij de stembus op tot een meer of minder gedeelde visie voor de komende jaren.

Als Sociaal en Cultureel Planbureau hebben wij de taak om bij te dragen aan goed geïnformeerd overheidsbeleid en een betere samenleving met wetenschappelijke kennis over het leven van burgers in Nederland. De formatie van een nieuw kabinet met een nieuw regeerakkoord en beleid voor de komende vier jaar, is een uitgelezen moment om dergelijke inzichten aan te reiken. Met deze publicatie willen we daaraan een bijdrage leveren door enkele urgente maatschappelijke vraagstukken te signaleren en daarvoor kansrijke beleidsalternatieven aan te dragen volgens de laatste stand van de sociale wetenschappen. Daar-

bij kijken we hoe politieke partijen zich in hun verkiezingsprogramma's tot deze vraagstukken en oplossingsrichtingen verhouden. Dit geeft de denkrichtingen en bandbreedte van mogelijkheden voor de komende jaren weer, en belicht eventuele nog onbenutte alternatieven voor beleid.

Met deze blik op het objectieve en subjectieve welzijn van Nederlanders komen we tegemoet aan de toenemende vraag om ook vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief naar verkiezingsprogramma's te kijken. We kozen een beschouwende aanpak om de diversiteit en breedte van de thematiek en de gevolgen voor het welzijn goed in beeld te brengen. Deze beschouwing is dan ook niet vergelijkbaar met de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's van onze collega's van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Met het welzijn van burgers als aanvulling op hun welvaart en de kwaliteit van hun leefomgeving brengen de planbureaus, elk vanuit de eigen expertise, de *brede welvaart* van de Nederlandse samenleving in beeld. Om de brede welvaart van Nederland ook tijdens de coronacrisis weer duidelijker tot doel van beleid te maken, hebben de planbureaus onlangs gezamenlijk en in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu een briefadvies voor samenhangend herstelbeleid uitgebracht. Dit herstelbeleid is mede ingegeven door inzichten uit *Kwesties voor het kiezen 2021*.

Wij zijn een speciaal woord van dank verschuldigd aan Sosha van Rijnberk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), die als rijkstraineë tijdelijk aan het SCP verbonden was en intensief betrokken was bij de inhoudelijke totstandkoming van het projectvoorstel dat aan de basis van deze publicatie ligt. Ook Albert Jan Kruijer (Instituut voor Publieke Waarden) danken wij voor de buitengewoon opmerkelijke, soms verrassende en altijd constructieve commentaren die hij als lid van de leescommissie op tussenversies van deze publicatie gaf. Ten slotte danken wij de fractievoorzitters in de Tweede kamer en hun naaste collega's die ons hartelijk hebben ontvangen en hun reflecties met ons hebben gedeeld.

Prof. dr. Kim Putters

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau



# 1 Inleiding

Lonneke van Noije, Jos de Haan en Debbie Verbeek-Oudijk

## 1.1 Doel en achtergrond van deze publicatie

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 analyseert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in deze publicatie vijf maatschappelijke vraagstukken. We verwachten dat deze kwesties in de komende kabinetsperiode grote invloed zullen hebben op het leven van burgers. Daarom verdienen ze een rol in de aankomende kabinetsformatie. Onze collega's van het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rekenen de verkiezingsprogramma's door op hun impact op de overheidsfinanciën, de koopkracht, het klimaat en de leefomgeving. Daar leggen wij een beschouwende analyse naast op basis van de actuele stand van de sociale wetenschappen. We kiezen voor een beschouwende aanpak, omdat wij de sociaal-culturele gevolgen van beleid voor de kwaliteit van leven en de kwaliteit van de samenleving in Nederland centraal stellen. Er is geen model voorhanden voor het doorrekenen van juist deze gevolgen in al hun diversiteit. Naast objectieve voorwaarden, zoals inkomen, gezondheid en veiligheid, hangt de kwaliteit van leven en van de samenleving immers voor een groot deel af van hoe mensen deze ervaren. Het effect van beoogd beleid op het dagelijks leven van burgers hangt af van veel onzekere factoren, zoals de subjectieve beleving en het gedrag van burgers in hun interactie met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheidsorganisaties. Wel kunnen we op basis van empirisch onderzoek kansen en risico's van verschillende beleidsopties inventariseren. Door de gevolgen van beleid voor welvaart en leefomgeving aan te vullen met sociaal-culturele gevolgen, ontstaat een evenwichtiger beeld van de kwaliteit van leven en de kwaliteit van de samenleving in Nederland. We kijken op die manier naar *brede welvaart* (CPB, SCP en PBL 2019; SCP, PBL en CPB 2020).

Dit is niet de eerste keer dat het SCP een publicatie voor de verkiezingen en de kabinetsformatie uitbrengt, maar wel de eerste keer in deze vorm. Tussen 1986 en 2010 publiceerden we het *Memorandum Quartaire sector*, waarin we aandacht besteedden aan ontwikkelingen in de publieke dienstverlening. De Memoranda werden na de verkiezingen aangeboden aan de informateur en openbaar gemaakt na de samenstelling van een nieuw kabinet. In 2012 voerden we in de publicatie *Startklaar voor vier jaar* (SCP 2012) voor het eerst op een aantal beleidsterreinen verdiepende analyses uit. De eerste *Kwesties voor het kiezen* (SCP 2017) verscheen kort voor de verkiezingen van 2017. Hierin identificeerden we voor enkele maatschappelijke kwesties knelpunten voor burgers, analyseerden we handelingsperspectieven voor beleid, en zetten die op hoofdlijnen af tegen beleidsvoorstellen uit de verkiezingsprogramma's. *Kwesties voor het kiezen 2021* bouwt voort op dit stramien. Deze editie verschilt wel van die uit 2017 in de systematiek waarmee we relevante kwesties hebben geselecteerd, en in de systematiek van de literatuurstudie die aan onze handelings-

perspectieven ten grondslag ligt. We hebben nu ook uitgebreider aandacht besteed aan de partijprogramma's in relatie tot deze handelingsperspectieven.

*Kwesties voor het kiezen 2021* heeft tot doel te signaleren en te informeren in de fasen voor en na de verkiezingen. Signaleren doen we door vijf kwesties (zie § 1.2) te selecteren en te wijzen op de *onzekerheid* die ze gemeen hebben. De kwesties hebben we gekozen, omdat we vinden dat ze een rol zouden moeten spelen in de komende kabinetsperiode. De reden daarvoor ligt in de ontwikkelingen op deze terreinen, zoals die blijken uit ons eigen onderzoek en die we doorkrijgen van onze contacten in de samenleving. De door ons ingeschatte urgentie en onze eventuele blinde vlekken hebben we gelegd naast de visie van burgers zoals die blijkt uit onderzoek naar de publieke opinie (bv. Dekker et al. 2020) en het debat in de media. We hebben ze ook getoetst in gesprekken met politieke partijen.<sup>1</sup> Informeren doen we door beleidsopties vanuit empirisch wetenschappelijk onderzoek te onderbouwen. Dit laat partijen zien waar aanknopingspunten liggen voor kansrijke samenwerking en het ondersteunt beleidsmakers in de beleidsuitwerking.

Na de uitbraak van het COVID-19-virus hebben we ons bezonnen op de actualiteit van de keuzes die we voor bepaalde kwesties hebben gemaakt en op onze aanpak. Een crisis als deze brengt met zich mee dat bepaalde aspecten van onze samenleving onder een vergrootglas komen te liggen. Het afgelopen jaar waren dat de besmettingsgraad, de ic-capaciteit, sterftecijfers, gesloten scholen en gesloten bedrijven en de discipline van burgers om anderhalve meter afstand te bewaren en mondkapjes te dragen. Deze verschoven focus kan ertoe leiden dat de druk even van de ketel gaat bij andere maatschappelijke kwesties. Althans, in het publieke debat, want de andere vraagstukken verdwijnen niet (zie ook Den Ridder et al. 2020). Sterker, corona trekt als een schok door het systeem en legt de vinger op de zere plek binnen verschillende beleidsdomeinen. Sluimerende onzekerheden zijn versneld aan de oppervlakte gekomen. Soms direct, zoals op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en in de ouderenzorg. Soms indirect doordat overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld de energietransitie mogelijk op een lager pitje komen te staan, terwijl klimaatverandering daar niet op wacht. Daarmee houdt de coronacrisis de samenleving een spiegel voor, maar ontstaat er ook een helderder diagnose van de pijnpunten, die kan worden aangegrepen om de samenleving rechtvaardiger, duurzamer en welvarender in te richten. De verkiezingen staan gepland ongeveer een jaar nadat het COVID-19-virus zich in Nederland verspreidde, waarna er beleid voor vier jaar gemaakt moet worden. Het virus zal in maart 2021 nog niet onder controle zijn, hoewel het einde van de crisis met een groeiend aantal gevaccineerde mensen in zicht komt. Doordat financiële buffers zijn geslonken, zal de crisis naar verwachting nog lange tijd gevolgen hebben op verschillende maatschappelijke terreinen. In deze publicatie proberen we daarom voorbij de coronacrisis de belangrijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode in het vizier te houden, zoals politieke partijen dat ook in hun verkiezingsprogramma's hebben gedaan. Vanwege deze focus op de middellange termijn is de bestrijding van de COVID-19-pandemie zelf geen object van studie in deze publicatie. Ten eerste omdat hier vooral kortetermijnbeleid in de vorm van crisismaatregelen gevraagd wordt, die na de verkiezingen hopelijk niet lang meer nodig

zijn. Ten tweede omdat het scp in dezelfde periode een studie uitbrengt die helemaal gaat over de maatschappelijke gevolgen van de coronacrisis (De Klerk et al. 2021). Sommige vraagstukken zijn daarentegen wel urgenter geworden door de pandemie; daaraan hebben we onze selectie van kwesties dan ook aangepast. Ook binnen de kwesties houden we rekening met de mogelijke gevolgen van de coronacrisis en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat.

## 1.2 Vijf maatschappelijke kwesties

We richten ons in deze publicatie op vijf kwesties: kansenongelijkheid in het onderwijs (hoofdstuk 2), armoede en onzeker werk (hoofdstuk 3), de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond (hoofdstuk 4), langer thuis wonen van ouderen met een zwaardere zorgbehoefte (hoofdstuk 5) en meedoen aan woningverduurzaming als bijdrage aan de energietransitie (hoofdstuk 6). Deze vijf kwesties gaan over belangrijke maatschappelijke problemen voor zowel burgers als beleidsmakers, die een groot stempel drukken op het maatschappelijke en politieke debat en waarvoor goede beleidskeuzes de komende jaren nodig zijn.

Deze selectie van vijf kwesties betekent dat we andere belangrijke thema's niet in deze publicatie opnemen. Ten eerste is onze keuze gebaseerd op de verwachting dat beleid verschil zal kunnen maken om de problematiek op te lossen. Sociaaleconomische ontwikkelingen liggen meer binnen de directe invloedssfeer van de nationale overheid (zoals armoede in Nederland) dan culturele of psychosociale ontwikkelingen (zoals toenemende eenzaamheidsproblematiek). De tweede overweging was de toegenomen urgentie door de coronacrisis. Op de derde plaats hebben we bekeken op welke thema's onze deskundigheid de duidelijkste meerwaarde heeft vergeleken met die van andere kennisinstellingen. Ten slotte hebben we meegewogen of de thema's al worden behandeld in een van onze andere publicaties die we in deze periode uitbrengen. Denk bijvoorbeeld aan de eerdergenoemde studie naar de verwachte maatschappelijke gevolgen van de covid-19-pandemie (De Klerk et al. 2021). Daarnaast analyseren we in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2021* hoe sociale scheidslijnen tussen bevolkingsgroepen zich op de langere termijn ontwikkelen, net als het maatschappelijk onbehagen dat daardoor kan ontstaan (scp 2021, nog te verschijnen). Zo kunnen we *Kwesties voor het kiezen 2021* reserveren voor vraagstukken die nog niet elders zijn besproken en waarvoor we handelingsperspectieven kunnen bieden voor de komende kabinetsperiode.

Welke urgente beleidsthema's maken geen deel uit van deze publicatie? We noemen er hier een paar. De toenemende personeelstekorten in de publieke sector hebben we niet opgenomen, ook omdat andere kennisinstellingen al relatief duidelijke handelingsperspectieven naar voren hebben gebracht om de kwaliteit van werk te verbeteren (Cörvers en Goedhart 2020; SER 2006, 2020). De drie decentralisaties in het sociaal domein zijn in verschillende rapporten uitvoerig geëvalueerd (Kromhout et al. 2020; Pommer en Boelhouwer 2016; Van Echtelt et al. 2019; Van der Ham et al. 2018). Onze meerwaarde zou hier beperkt zijn. Institutioneel racisme is in 2020 als thema aangezwengeld door de Black

Lives Matter-beweging, na meerdere gevallen van politiegeweld tegen zwarte burgers in de vs. Het thema nemen we hier niet afzonderlijk op, omdat de analyses voor deze studie al waren gestart toen het in de media actueel werd; wel geven we deze problematiek aandacht in het hoofdstuk over de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond. Een laatste dringende maatschappelijke kwestie die we hier noemen, is huisvesting: beschikbaarheid, (financiële) toegankelijkheid en kwaliteit. De beschikbaarheid van woningen heeft voor een belangrijk deel te maken met ruimtelijke ordening en daar buigen onze collega's van het Planbureau voor de Leefomgeving zich over. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft het thema wonen dit jaar toegevoegd aan zijn analyse van partijprogramma's. De (financiële) toegankelijkheid van woningen hangt samen met de inkomenspositie van burgers. Daarvoor zoeken we in hoofdstuk 3, dat gaat over armoede, naar handelingsperspectieven. De kwaliteit van wonen komt aan bod in de context van het langer thuis wonen van zorgbehoevende ouderen, wat de doorstroom op de woningmarkt beperkt (hoofdstuk 5), en in de context van woningverduurzaming (hoofdstuk 6). Deze drie aspecten hangen samen met de krapte op de woningmarkt, die de kwaliteit van leven op veel verschillende domeinen raakt, van uitgestelde gezinsvorming tot een concentratie van sociale (overlast)problematiek in buurten. Dat betekent ook dat we oplossingsrichtingen op vele beleidsterreinen moeten zoeken en niet alleen bij huisvestingsbeleid. Hoewel wij enkele oplossingsrichtingen aanstippen, past een integrale analyse van de huisvestingsproblematiek niet binnen de opzet van deze studie.

### Tot zover wat we niet doen; wat doen we wel?

In deze publicatie is kansenongelijkheid in het onderwijs het eerste urgente maatschappelijke vraagstuk dat we analyseren (zie hoofdstuk 2). Gelijke talenten bieden niet altijd gelijke zekerheid op opleiding. Kinderen van hoger opgeleide ouders maken meer kans op een hogere opleiding, los van hun eigen talenten. Kinderen uit lagere sociale milieus staan op achterstand; voor deze kinderen is het onzekerder of het onderwijssysteem hen in staat stelt hun talenten optimaal te benutten. Het tijdelijk sluiten van de scholen vanwege COVID-19, waardoor thuisonderwijs gegeven en gevolgd moet worden, zet sommige van deze kinderen extra op achterstand.

Daarnaast blijkt armoede een hardnekkig probleem in Nederland, vooral onder de beroepsbevolking (zie hoofdstuk 3). Betaald werk blijkt nog niet voor iedereen de route uit de armoede of kan dusdanig onzeker zijn, dat het risico op armoede op de loer ligt. Zo heeft de coronacrisis als eerste het tijdelijke en zelfstandige werk op de tocht gezet. De gevolgen van armoede raken ook de kinderen in arme gezinnen. Kinderen die in armoede leven, hebben niet dezelfde toegang tot spullen en voorzieningen en niet dezelfde kansen als hun leeftijdgenoten.

Onzekerheid op de arbeidsmarkt raakt ook de maatschappelijke participatie van mensen met een migratieachtergrond (zie hoofdstuk 4). Bezorgdheid over immigratie en integratie domineren al geruime tijd het nationale probleembesef, net als de moeizame positie van groepen nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Vooral statushouders ontvangen relatief vaak een bijstandsuitkering en kennen een onzeker bestaan. Ook andere groepen Nederlandse

burgers met een migratieachtergrond ervaren drempels voor duurzame arbeidsparticipatie, waardoor de economische klappen van de coronacrisis relatief vaak bij hen terecht zullen komen. De kansengelijkheid op de arbeidsmarkt kan naast inkomens- en bestaansonzekerheid ook bijdragen aan een gevoel er niet bij te horen.

Ook de toekomstbestendigheid van de zorg voor ouderen staat al enige jaren stevast hoog in het nationaal probleembesef (zie hoofdstuk 5). Ouderen ervaren dat er te weinig geschikte woningen voor hen zijn. Een deel van de ouderen woont in een woning of woonomgeving die ongeschikt is voor iemand met een lichamelijke beperking of met ernstige geheugenproblemen. Zorgprofessionals, ouderen en hun naasten zijn bezorgd of deze groep ouderen wel de zorg en ondersteuning (kunnen) ontvangen die ze nodig hebben. In de coronacrisis namen deze zorgen toe, doordat (mantel)zorgverleners niet altijd thuis konden langskomen. Tegelijkertijd werden de deuren van verpleeghuizen gesloten. Er is nog te weinig bekend over welke oplossingsrichting het meest geschikt is om deze groep een verantwoorde leefsituatie te garanderen.

Klimaatverandering is een relatief nieuw, maar groeiend punt van zorg onder de Nederlandse bevolking. Ons land heeft grote ambities om zijn  $\text{CO}_2$ -uitstoot terug te dringen. Dat blijkt onder andere uit diverse beleidsplannen voor woningverduurzaming (zie hoofdstuk 6). Toch lukt het nog onvoldoende om huishoudens te laten meedoen en is er onvoldoende zicht op de drempels, onduidelijkheden en onzekerheden die huishoudens ervaren, waardoor zij hun eigen woning niet verduurzamen. Nu mensen door de coronacrisis meer aan huis gebonden zijn, kan het zijn dat zij hun woning wel gaan aanpassen. Tegelijkertijd is onzekerder geworden hoeveel ruimte de overheid heeft om hun initiatieven te ondersteunen.

### 1.3 Onzekerheid als gemene deler

Op de vijf gekozen kwesties signaleren we onzekerheden voor individuele burgers en voor de samenleving als geheel, onzekerheden waarop de overheid invloed heeft. Het begrip 'onzekerheid' werd al voor de coronacrisis door de media, politiek en wetenschap gebruikt om de tijdgeest te schetsen.<sup>2</sup> Tijdens de coronacrisis is de term doorgedrongen tot bijna elke huiskamer.<sup>3</sup> Wat vanzelfsprekend leek, is niet meer vanzelfsprekend. Dat is voor ons aanleiding om ook in deze publicatie aandacht te besteden aan onzekerheden bij de vijf gekozen kwesties.

Onzekerheid is van alle tijden. Vroeger in de strijd om te overleven, om weerstand te bieden aan vijanden, honger, ziektes en natuurgeweld. De afgelopen decennia leefden we (in Europa) in vrede, werd voedselschaarste een zeldzaamheid, heeft medische zorg de levensverwachting opgerekt en is natuurgeweld ingedamd en verzekerd. Toch zijn mensen ook in deze welvarende tijden bang voor nieuwe risico's (Beck 1992) en hebben ze het gevoel meer met onzekerheden te worden geconfronteerd dan vroeger (Bauman 2000; Geldhof 2008; Giddens 2013).<sup>4</sup> Door de coronacrisis weten we dat deze vrees terecht is. Groeiende welvaart voedt de angst voor verlies ervan. Technologische innovatie, klimaatverandering, immigratie en culturele diversiteit kunnen angsten aanwakkeren om veilig-

heid en vertrouwde levensstijlen te verliezen. Sociologen zoals Zyman Bauman, Ulrich Beck en Anthony Giddens stellen dat processen zoals mondialisering, informatisering en individualisering hebben geleid tot een flexibele, maar daardoor ook diffuse en minder voor-spelbare samenleving, waarin traditionele autoriteiten minder sturing en bescherming bieden. Hoewel de nieuwe risico's niet altijd te beteugelen zijn met de wet- en regelgeving die voor oude risico's in het leven zijn geroepen, vragen burgers van de overheid om de verworvenheden te beschermen (Geldhof 2008; Schinkel 2011).

Mensen hebben meer keuzemogelijkheden bij bijvoorbeeld opleiding, werk, relaties, leefstijl en consumptie dan vroeger, maar dat heeft ook het karakter van de individuele (on)zekerheden veranderd. Doordat er meer nadruk ligt op eigen keuzes van mensen, zijn een duidelijke identiteit, een gouden bruiloft, een vaste baan of een beroep voor het leven minder vanzelfsprekend geworden. En met die grotere keuzevrijheid nam ook de verantwoordelijkheid toe om iets van het eigen leven te maken. Hoewel niet is gezegd dat traditionele sociale structuren geheel zullen verdwijnen (Atkinson 2008; Rattansi 2014, 2017) en er in de huidige (digitale) tijd ook nieuwe gemeenschappen, identiteiten en scheidslijnen zijn waaraan mensen zich kunnen vasthouden (Lee 2011), zijn sociale structuren wel minder sturend geworden. Het individu bepaalt zelf door wie of wat hij zich wel of niet laat sturen. En omdat mensen het meer dan voorheen 'zelf in de hand' hebben, geldt nu voor ieders leven een imperatief van maakbaarheid.

Dit kan mensen onzeker maken. Verkeerde keuzes kunnen immers tot ongewenste uitkomsten leiden. Meer onzekerheid is dus een schaduwkant van de vrijere, welvarender en complexere samenleving (Geldhof 2008). De maakbaarheidsgedachte kan niet alleen de materiële bestaanszekerheid aantasten, maar ook immateriële zekerheden, zoals leefstijlen, tradities en benodigde vaardigheden. De onzekerheden waarmee mensen in verschillende domeinen van hun leven geconfronteerd kunnen worden, zijn dan ook divers: onzekerheid over de vraag of je je rekeningen aan het einde van de maand kunt betalen, of je kinderen veilig over straat kunnen, of je je leven kunt blijven leiden zoals je dat gewend bent en wilt, hoe anderen je beoordelen en welke gevolgen dat heeft, enzovoort. Gezien deze diversiteit is het niet vreemd dat de literatuur geen eenduidige definitie van onzekerheid biedt (zie ook Anderson et al. 2019; Knight 1921; Kremer 2017). Wij kijken in *Kwesties voor het kiezen 2021* vanuit het perspectief van de burger naar onzekerheid en gaan daarbij uit van de grootste gemene deler: de (ervaren) onvoorspelbaarheid van de toekomstige leefsituatie voor burgers. Een (ervaren) gebrek aan invloed hierop kan een negatief effect hebben op het welzijn en welbevinden.

Onzekerheid wordt beïnvloed door wat we structurele condities, institutionele condities en menselijke interacties noemen. *Structurele condities* gaan over demografische, economische, technologische, sociaal-culturele en klimatologische ontwikkelingen die risico's en kansen met zich meebrengen. Door demografische ontwikkelingen zoals de vergrijzing, migratie en een toename van alleenstaanden staat de verzorgingsstaat onder druk en daarmee de kwaliteit van verschillende voorzieningen, zoals de zorg, pensioenen en de woningbouw. Datzelfde geldt voor technologische en economische ontwikkelingen, zoals automatisering

en de flexibilisering van arbeid. In Nederland vormen secularisering en islamisering enkele van de sociaal-culturele ontwikkelingen die het levensperspectief van groepen veranderen met gevolgen voor levensstijl, opleiding en sociale samenhang. Klimaatverandering ten slotte roept de vraag op welke meer of minder gewenste technologieën zullen worden toegepast, en in wiens ‘achtertuin’ dat gaat gebeuren, en ook hoe mensen hun gedrag moeten veranderen voor een duurzamere levensstijl.

*Institutionele condities* gaan over de wetten, regels en voorzieningen die de overheid in het leven heeft geroepen. Met een terugtrekkende overheid wordt in de Nederlandse beleidsvorming steeds vaker een beroep op burgers gedaan om hun eigen vangnet te organiseren. Deze oproep tot zelfredzaamheid (bv. Bovens et al. 2017; Vrooman 2016) vraagt van burgers dat zij zelf hun weg in het leven uitstippelen en uitzoeken, en daar waar nodig hun gedrag aanpassen aan veranderde omstandigheden (bv. Veldheer et al. 2012). Burgers worden zo afhankelijker van hun eigen persoonlijkheid, hulpbronnen en initiatieven om risico's te calculeren en onzekerheden het hoofd te bieden (Beck 2009). Toch betekent een terugtrekkende overheid nog geen afwezige overheid. Er is nog steeds een overheid die bijdraagt aan het hanteren van risico's met collectieve plannen. De kwaliteit hiervan tekent de veerkracht van de samenleving. Een veerkrachtige samenleving heeft buffers om met abrupte en ontwrichtende onzekerheden om te gaan (SCP 2020).

*Menselijke interacties* gaan over processen van in- en uitsluiting waarbij dat wat burgers doen van invloed is op de beleving, de beslissingen en de kansen van anderen. Als iemands lot afhangt van het subjectieve oordeel of het gedrag van anderen, is dat een bron van onzekerheid. Voorbeelden van negatieve sociale interactie zijn slachtofferschap van criminaliteit en discriminatie. Positieve sociale interactie kan daarentegen ook bescherming tegen onzekerheid bieden, bijvoorbeeld bij mantelzorg.

We maken verschil tussen onzekerheden waarmee mensen feitelijk worden geconfronteerd, bijvoorbeeld door klimaatverandering of de flexibilisering van de arbeidsmarkt, en de individuele beleving van onzekerheid: het bewustzijn ervan (bv. Kahneman en Tversky 1979) en de emotionele reactie erop (Anderson et al. 2019; Jackson 2006; Västfjäll en Slovic 2013). Een toename van feitelijke onzekerheden raakt niet iedereen in gelijke mate: hoog water raakt mensen die in een polder wonen meer dan degenen met een huis op een heuvel. Maar ook bij vergelijkbare onzekerheden hoeven mensen dat niet op dezelfde manier te beleven. Dat hangt onder meer af van hoe waarschijnlijk en ernstig ze het risico inschatten (bv. Kahneman en Tversky 1979) en in welke mate ze denken het risico te kunnen beïnvloeden. Sommige mensen kunnen onzekerheid daardoor ook als een kans ervaren, om hun positie te verbeteren, iets nieuws te ontwikkelen, een sprong in het diepe te wagen (Dekker 2017; Kremer 2017). Er is dan weliswaar onzekerheid, maar mensen voelen zich daar dan niet onzeker over.

Als onzekerheid door mensen beperkt te beïnvloeden is, kan dat leiden tot een gevoel van machteloosheid en een negatieve waardering van de situatie. Met een goede fysieke gezondheid en psychische veerkracht, met steile individuele leercurves en veel sociaal, cultureel en economisch kapitaal zijn mensen weerbaarder (Van den Broek et al. 2016). Een

gevoel van zelfredzaamheid is dan ook van grote invloed op het gevoel van onzekerheid (Jackson 2006; Västfjäll en Slovic 2013). Van het gevoel van onzekerheid verwachten we de grootste impact op de ervaren kwaliteit van leven (zie ook Den Ridder et al. 2020).

In deze publicatie richten we de aandacht op vijf urgente maatschappelijke kwesties die uiteenlopende beleidsterreinen bestrijken. Ze hebben gemeenschappelijk dat we toenemende of aanhoudende onzekerheid signaleren in het leven van burgers en dat de coronacrisis hier een extra duit in het zakje heeft gedaan. Deze onzekerheden kunnen heel verschillende gedaanten aannemen: materieel, immaterieel, feitelijk en/of gevoeld. Bij elk van de kwesties beschrijven we hoe onzekerheid een rol speelt (zie de hoofdstukken 2 t/m 6). Door specifiek oog te hebben voor onzekerheden binnen de kwesties, krijgen we de problematiek in beeld van zowel mensen die al in een ongunstige positie zitten, als mensen met wie het objectief gezien best goed kan gaan, maar voor wie moeilijkheden *dreigen*. We kijken naar structurele condities die de voorspelbaarheid van de leefsituatie vergroten of soms juist verkleinen. We betrekken daarbij ook de institutionele condities die de overheid in het leven heeft geroepen als collectief vangnet voor die risico's. Welke mogelijkheden en hulpbronnen hebben burgers om met risico's om te gaan en wat zijn daarvan de gevolgen voor hun kwaliteit van leven? En welk beleid kan hen hierin ondersteunen? We gaan er daarbij van uit dat handelingsperspectieven die een maatschappelijke kwestie verbeteren ook de bijbehorende onzekerheden verminderen. In hoofdstuk 7 ten slotte kijken we uitvoerig vanuit het perspectief van onzekerheid terug op de kwesties, om te zien of er knelpunten zijn die op meerdere terreinen spelen en welke oplossingsrichtingen daarop effect kunnen hebben.

#### 1.4 Onderzoeksvragen en aanpak

Elk van de kwesties die we hiervoor beschreven, werken we uit in een hoofdstuk. Dat doen we aan de hand van de volgende vaste set onderzoeksvragen:

- 1 Wat is het maatschappelijke vraagstuk? Welke onzekerheden spelen er? Uit welke maatschappelijke ontwikkelingen komt het voort en wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van leven en de samenleving? Welke groepen in de bevolking hebben er in het bijzonder mee te maken?
- 2 Hoe kijken de burgers tegen de maatschappelijke kwestie aan? Wat is voor hen urgent?
- 3 Hoe gaat het recente beleid met de kwestie om? Waar zitten knelpunten?
- 4 Wat weten we op basis van de wetenschappelijke literatuur over de oorzaken en aanpak van de maatschappelijke kwestie?
- 5 Hoe verhouden politieke verkiezingsprogramma's zich tot de handelingsperspectieven?

De problematiek binnen een kwestie (vraag 1) en het recente beleid (vraag 3) schetsen we aan de hand van onderzoeksliteratuur en beleidsdocumenten. Voor de beschrijving van de visie van de burger (vraag 2) maken we gebruik van beschikbaar enquêtemateriaal, soms



aangevuld met kwalitatieve gegevens van focusgroepen, interviews en dergelijke uit secundaire bronnen.

Vraag 4 is erop gericht om voor elke maatschappelijke kwestie veelbelovende handelingsperspectieven uit de wetenschappelijke literatuur af te leiden. Voor vraag 5 vergelijken we deze handelingsperspectieven met veronderstellingen in de partijprogramma's. De literatuurstudie maakt in eerste instantie gebruik van zo actueel mogelijke systematische literatuurreviews en ander toonaangevend empirisch onderzoek op het betreffende terrein. Deze inzichten hebben we vervolgens aangevuld met en gevalideerd door een brede systematische zoekopdracht in verschillende wetenschappelijke databases.<sup>5</sup> Deze werkwijze vergroot de kans aanzienlijk dat we in de literatuur aanwijzingen vinden voor veelbelovende interventies en verklarende mechanismen. Zo voorkomen we blinde vlekken en kunnen we uitspraken over handelingsperspectieven herleidbaar onderbouwen. Vervolgens schakelen we over van wat de wetenschap over de kwesties te vertellen heeft, naar wat politieke partijen erover te zeggen hebben. Verkiezingsprogramma's bevatten vaak uitspraken over problemen, soms over de veronderstelde oorzaken van die problemen en meestal over geschikte oplossingen voor die problemen. Partijvoorstellen die raken aan de vijf kwesties en de veronderstellingen daarachter leggen we naast de handelingsperspectieven. Zo kunnen we aangeven in welke mate er een wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor voorgestelde oplossingsrichtingen en/of veronderstelde oorzaken. Ook als er onvoldoende wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is voor dergelijke uitspraken, zullen we dit opmerken. Het identificeren van beleidsveronderstellingen, zoals idealen, doelen, middelen en verklarende mechanismen, is gebaseerd op wat bekend staat als het reconstrueren van de beleidstheorie (zie ook Leeuw 1989; Hoogerwerf en Herweijer 2003; Scholtens 1994; Van Noije en Wittebrood 2008), maar we gebruiken hier niet de gangbare reconstructieschema's voor de presentatie van de dertien partijprogramma's over de vijf kwesties met subkwesties (zie bijlage A voor een beschrijving van de aanpak). We houden steeds de geschreven tekst in de individuele verkiezingsprogramma's aan. Dit resulteert in een reflectie op oplossingsrichtingen die in partijprogramma's zijn voorgesteld, niet in een reflectie op individuele partijprogramma's. Partijen worden vervolgens zo veel mogelijk geclusterd om overeenkomsten en verschillen inzichtelijk te maken in de doelen die ze nastreven en de middelen die ze daarvoor inzetten.

Over de analyse is niet met de partijen gecorrespondeerd, om elk verkiezingsprogramma onafhankelijk, gelijk en transparant te behandelen. In deze publicatie zijn de programma's betrokken van partijen die in 2017 in de Tweede Kamer gekozen zijn én zich hebben aangemeld voor de verkiezingen van 2021. Dat betekent dat we de programma's van de volgende partijen hebben meegenomen (in alfabetische volgorde):

- 1 50PLUS
- 2 Christen-Democratisch Appèl (CDA)
- 3 ChristenUnie (CU)
- 4 Democraten 66 (D66)
- 5 DENK

- 6 Forum voor Democratie (FvD)
- 7 GroenLinks (GL)
- 8 Partij van de Arbeid (PvdA)
- 9 Partij voor de Dieren (PvdD)
- 10 Partij voor de Vrijheid (pvv)
- 11 Socialistische Partij (SP)
- 12 Staatskundig-Gereformeerde Partij (SGP)
- 13 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (vvd)

Voor onze analyse hebben we gekeken naar de verkiezingsprogramma's zoals die uiterlijk op 11 februari 2021 beschikbaar waren op de websites van de politieke partijen. De precieze uitspraken waarop we ons baseren, zijn te vinden in bijlage C.

## Noten

- 1 Bij de start van dit project heeft het scp alle fractievoorzitters in de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over het doel van *Kwesties voor het kiezen*. De brief was ook een uitnodiging voor een gesprek over de actuele maatschappelijke vraagstukken die volgens de partijen rond de verkiezingen om wetenschappelijke inzichten vragen. De opzet en het proces van deze publicatie zijn in deze gesprekken nader toegelicht. Partijen waarmee nog niet gesproken was, zijn later nogmaals benaderd. Er is gesproken met de fracties voor het CDA, CU, D66, DENK, GL, PvdA, SGP, SP en vvd. De afspraken met 50PLUS, FvD, PvdD en pvv moesten een of enkele malen worden uitgesteld, waardoor deze niet voor publicatie konden plaatsvinden.
- 2 Zie bijvoorbeeld alle bijdragen aan het dossier 'De Nieuwe onzekerheid' op de sociaalwetenschappelijke website Sociale Vraagstukken: [www.socialevraagstukken.nl/dossiers/de-nieuwe-onzekerheid](http://www.socialevraagstukken.nl/dossiers/de-nieuwe-onzekerheid).
- 3 Zie bijvoorbeeld de kersttoespraak 2020 van koning Willem-Alexander.
- 4 Risico's zijn dreigingen waarvan de kans en mogelijke uitkomsten kenbaar zijn. Onzekerheden kenmerken zich door een gebrek aan voorspelbaarheid (bv. Van Asselt 2007). Voor mensen leiden risico's al snel tot onzekerheid, omdat de precieze kans of impact hun niet bekend is.
- 5 De systematische zoekopdracht is uitgevoerd door informatiespecialisten van bureau VDDenk.

## Literatuur

- Anderson, E.C., N.R. Carleton, M. Diefenbach en P.K.J. Han (2019). The relationship between uncertainty and affect. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 10. Geraadpleegd 15 januari 2021 via [pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31781003](http://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31781003).
- Asselt, M. van (2007). Onzekere risico's. In: *The New Scientist*. Geraadpleegd 25 januari 2021 via [www.newscientist.nl/nieuws/onzekere-risicos](http://www.newscientist.nl/nieuws/onzekere-risicos).
- Atkinson, W. (2008). Not All That Was Solid Has Melted into Air (or Liquid): A Critique of Bauman on Individualization and Class in Liquid Modernity. In: *The Sociological Review*, jg. 56, nr. 1, p. 1-17.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publishing Ltd.
- Beck, U. (2009). Critical Theory of World Risk Society: A Cosmopolitan View. In: *Constellations*, jg. 16, nr. 1, p. 3-22.
- Bovens, M., A.G. Keizer en W. Tiemeijer (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Broek, A. van den, C. van Campen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg en L. Vermeij (2016). *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later. Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cörvers, F. en R.E. Goedhart (2020). *Uitstroom van personeel uit de publieke sector: Baanmobiliteit met verlies aan kwaliteit?* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Maastricht University School of Business and Economics.
- CPB, SCP en PBL (2019). *Brief Planbureaus inzake Brede welvaart aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, dd. 15 mei 2019*. Den Haag: Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dekker, F. (2017). Flexibilisering in Nederland. Trends, kansen en risico's. In: M. Kremer, R. Went en A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De Toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid* (p. 69-88). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dekker, P., J. den Ridder, P. van Houwelingen en E. Miltenburg (2020). *Burgerperspectieven 2020|2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das en M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geldhof, D. (2008). Cultuur van angst of leren leven met onzekerheid? In: *Oikos*, jg. 44, nr. 1, p. 40-49.
- Giddens, A. (2013). *The consequences of modernity*. New York: John Wiley & Sons.
- Ham, L. van der, M. den Draak, W. Mensink, P. Schyns en E. van den Berg (2018). *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jackson, J. (2006). Introducing fear of crime to risk research. In: *Risk Analysis*, jg. 26, nr. 1, p. 253-264.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. In: *Econometrica*, jg. 47, nr. 2, p. 263-291.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (red.) (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Knight, R. (1921). *The Economic Theory of Uncertainty in Business Enterprise, and its Connection to Profit and Prosperity in Society* (proefschrift). Champaign, IL: University of Illinois.
- Kremer, M. (2017). De verschillende gezichten van onzekerheid. Flexibel werkenden over werk, familie en onzekerheid. In: M. Kremer, R. Went en A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De Toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid* (p. 97-122). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lee, R.L.M. (2011). Modernity, Solidity and Agency: Liquidity Reconsidered. In: *Sociology*, jg. 45, nr. 4, p. 650-664.
- Leeuw, F.L. (1989). Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 91-107). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). *Sociale Veiligheid Ontleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (2016). *Overall rapportage sociaal domein. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rattansi, A. (2014). Zygmunt Bauman: An Adorno for 'Liquid Modern' Times? In: *The Sociological Review*, jg. 62, nr. 4, p. 908-917.
- Rattansi, A. (2017). *Bauman and Contemporary Sociology: A Critical Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

- Ridder, J. den, C. van Campen, E. Josten en J. Boelhouwer (red.) (2020). *De sociale staat van Nederland 2020 op hoofdlijnen. Kwaliteit van leven in onzekere tijden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schinkel, W. (2011). Diagnose: vloeibaar modern. Zygmunt Baumans schets van het heden. In: Z. Bauman (red.), *Vloeibare tijden. Leven in een eeuw van onzekerheid* (vert.). Zoetermeer: Klement.
- Scholtens, H.N. (1994). *Studiekeuze van meisjes als beleidsprobleem. Een vergelijking van het Nederlandse en het Noorse beleid om meisjes te stimuleren techniek te kiezen* (proefschrift). Enschede: Universiteit Twente.
- SCP (1986). *Memorandum quartaire sector 1986-1990*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1989). *Memorandum quartaire sector 1989-1993*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1994). *Memorandum quartaire sector 1994-1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1998). *Memorandum quartaire sector 1998-2002*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Memorandum quartaire sector 2002-2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2006). *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2012). *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2017). *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2020). *Onzekerheid* (interne notitie, versie 5 juni 2020). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2021, nog te verschijnen). *Sociaal en Cultureel Rapport 2021*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP, PBL en CPB (2020). *Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau.
- SER (2006). *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector* (Advies 06/04). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2020). *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg* (Verkenning 20/02). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Västfjäll, D. en P. Slovic (2013). Cognition and emotion in judgment and decision making. In: M.D. Robinson, E. Watkins en E. Harmon-Jones (red.), *Handbook of cognition and emotion* (p. 252-271). New York: The Guilford Press.
- Veldheer, V., J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C. (2016). *Meedoen in onzekerheid; verwachtingen over participatie en protectie* (oratie). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## 2 Ongelijke kansen in het onderwijs

Lex Herweijer, Ralf Maslowski en Jesper Rözer

### 2.1 Opnieuw aandacht voor een oude kwestie

Ongelijke kansen in het onderwijs zijn een oud probleem. Volgens het gelijke-kansenideaal moeten het talent en de inzet van kinderen bepalend zijn voor hun succes in het onderwijs in plaats van de omstandigheden waaronder zij opgroeien. In de praktijk is dit ideaal nog verre van gerealiseerd. In de loop van de vorige eeuw raakten onderwijskansen weliswaar langzamerhand gelijkverdeelde (Buis 2010; Breen et al. 2009), maar nog steeds zijn er aanzienlijke verschillen in behaald opleidingsniveau tussen jongeren uit verschillende milieus (Herweijer en Josten 2014). Met de komst van niet-westerse migranten vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw dienden zich bovendien nieuwe achterstandsgroepen aan. Ook hun achterstand verminderde (Herweijer et al. 2016; Inspectie van het Onderwijs 2020a), maar bij sommige niet-westerse groepen is de achterstand nog altijd aanzienlijk.

De vraag is ook of de langetermijntrend naar meer gelijke kansen verder doorzet. In 2016 wees de Inspectie van het Onderwijs op een toename van de kansenongelijkheid in het onderwijs. Ongelijke advisering bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs, minder uitstel van selectie in het voortgezet onderwijs en de groei van het schaduwonderwijs (betaalde bijlessen) pakken nadelig uit voor de gelijkheid van kansen (Inspectie van het Onderwijs 2016). Prestatiemetingen laten zien dat de achterstand van leerlingen met laag opgeleide ouders ten opzichte van die met middelbaar en hoog opgeleide ouders sinds 2006 is toegenomen (Gubbels et al. 2019).<sup>1</sup> Dat is een trend die ook in veel andere landen al langer zichtbaar is (Chmielewska 2019). In het voortgezet onderwijs zijn er aanzienlijke verschillen in deelname aan havo en vwo tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders, en dat verschil lijkt de afgelopen decennia weinig te zijn veranderd (Borghans et al. 2018). In het hoger onderwijs roepen de veranderingen in de studiefinanciering en het selecteren van studenten aan de poort vragen op over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Door de coronacrisis nemen de verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen uit meer en minder kansrijke milieus mogelijk verder toe (Olsthoorn et al. 2020).

Beleid om de ongelijkheid in onderwijskansen te verminderen betekent niet dat de uitkomsten van schoolloopbanen voor alle jongeren gelijk zullen zijn of dat uiteindelijk alle jongeren hoger onderwijs zouden moeten afronden. Voor mbo'ers is de overstap naar de arbeidsmarkt een reële optie en de opleidingen in het mbo voorzien in een belangrijke behoefte op de arbeidsmarkt. Om te kunnen spreken van gelijke kansen zouden het verloop van schoolloopbanen en de verschillen in behaald opleidingsniveau echter niet moeten worden bepaald door de omstandigheden waaronder kinderen en jongeren opgroeien.

Ook als de omstandigheden waaronder kinderen en jongeren opgroeien geen invloed meer zouden hebben, zullen schoolloopbanen ongelijk verlopen omdat mensen verschillen in aanleg. Er zullen dus ook verschillen zijn in het opleidingsniveau dat zij bereiken. In de praktijk spelen zowel aanleg als omgevingsfactoren een rol bij het ontstaan van verschillen in opleidingsniveau (Branigan et al. 2013). Het bereikte niveau van leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders, maar met een vergelijkbare intelligentie, kan daardoor aanzienlijk verschillen (Inspectie van het Onderwijs 2016). Een onderzoek in Duitsland naar behaald opleidingsniveau laat zien dat de invloed van aanleg overheerst voor jongeren die opgroeien in het hoger opgeleide milieu, en dat omgevingsfactoren het behaalde opleidingsniveau beïnvloeden van vooral jongeren die opgroeien in het lager opgeleide milieu (Baier en Lang 2019). Dit suggereert dat de omgeving in het lager opgeleide milieu beperkend werkt en dat jongeren van hoog opgeleide ouders vaker terechtkomen op een niveau dat overeenkomt met hun aanleg.

Gelijke kansen zijn geen remedie tegen ongelijkheid in de samenleving. Opleidingen worden ongelijk gewaardeerd op de arbeidsmarkt en dat zal waarschijnlijk niet veranderen als opleidingskansen meer in overeenstemming zijn met aanleg en niet negatief worden beïnvloed door ongunstige omstandigheden. Sandel (2020) stelt dat de nadruk op verdienste ertoe leidt dat hoogopgeleiden hun succes vooral toeschrijven aan hun eigen inzet, met als keerzijde dat laagopgeleiden het gevoel krijgen te hebben gefaald en dat ze er maatschappelijk minder toe doen. Statusverschillen zouden daardoor toenemen en de solidariteit tussen mensen met een lager en hoger opleidingsniveau en de gemeenschapszin zouden verminderen. Er lijkt consensus te bestaan over de wenselijkheid van gelijke kansen in het onderwijs, maar er kan verschil van mening bestaan over de vraag hoe om te gaan met ongelijke maatschappelijke posities die samenhangen met onderwijssucces. Je kunt die ongelijkheid zien als een gegeven dat nu eenmaal volgt uit de verhouding tussen vraag en aanbod op de markt. Een andere manier om met die maatschappelijke ongelijkheid om te gaan is het verschil in waardering van ongelijke opleidingskwalificaties te verkleinen en ieders waarde te erkennen. Sandel (2020) pleit daarom voor een herwaardering van arbeid, waarbij de bijdrage van werk aan de publieke zaak wordt meegewogen.

In paragraaf 2.2 gaan we in op de betekenis van ongelijke kansen in het onderwijs voor de levenskansen van burgers en geven we aan dat ongelijke onderwijskansen het resultaat zijn van een cumulatief proces dat begint op jonge leeftijd, nog voor de start van het basis-onderwijs, en dat doorloopt tot in het hoger onderwijs. Daarbij bespreken we drie fasen in dit cumulatieve proces.

Omdat er al op vroege leeftijd verschillen in ontwikkeling zijn tussen kinderen, die doorwerken in hun verdere onderwijsloopbaan, beginnen we met de voor- en voerschoolse fase. Daarna kijken we naar de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de selectie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Jongeren worden hier over verschillende onderwijsniveaus verdeeld en die verdeling heeft veel invloed op het verdere verloop van hun schoolloopbaan en het niveau dat zij uiteindelijk bereiken. Ten slotte kij-

ken we naar de overgang van het voortgezet onderwijs en het mbo naar het hoger onderwijs. Doordat jongeren van verschillende opleidingsniveaus op andere gronden beslissen of ze wel of niet zullen doorleren, kunnen de verschillen die in de eerdere schoolloopbaan zijn ontstaan verder toenemen. Dat we ons richten op deze drie schakels betekent dat we geen volledig overzicht geven van de schoolloopbaan, de ongelijkheden die zich daar voordoen en de mogelijke handelingsperspectieven om die ongelijkheid te verminderen. Factoren die een rol spelen in de loop van het basis- en voortgezet onderwijs blijven buiten beschouwing.

In paragraaf 2.3 bekijken hoe de burger (on)gelijkheid van kansen in het onderwijs beleeft. Paragraaf 2.4 geeft vervolgens een overzicht van het overheidsbeleid voor de drie genoemde fasen. In paragraaf 2.5 gaan we in op verklaringen voor ongelijkheden die in deze fasen optreden en beoordelen we handelingsperspectieven om die te verminderen. Daarna kijken we in paragraaf 2.6 naar de partijprogramma's op dit terrein en in paragraaf 2.7 volgen de conclusie en slotbeschouwing.

## 2.2 Ongelijke onderwijsloopbanen

### 2.2.1 Ongelijke kansen, kwaliteit van leven en onzekerheid

De behaalde opleiding is een belangrijke hulpbron voor burgers en is medebepalend voor hun levenskansen en levensuitkomsten (Vrooman et al. 2014). Vooral jongeren die er niet in zijn geslaagd een startkwalificatie te behalen hebben een ongunstige positie op de arbeidsmarkt. Maar ook boven dat niveau geldt: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe gunstiger de arbeidsmarktpositie (CPB 2018). Ook breder gezien verschilt de kwaliteit van leven van burgers naargelang het opleidingsniveau. De objectieve component van kwaliteit van leven (zoals samengevat in de zogenoemde leefsituatie-index<sup>2</sup>) is bij laagopgeleiden geringer dan bij middelbaar en hoogopgeleiden. Ook de subjectieve component (de tevredenheid met het leven) neemt toe als het opleidingsniveau stijgt (Boelhouwer en Vonk 2020). Onderwijs dat jongeren niet de kansen biedt die passen bij hun aanleg en kwaliteiten kan dus in verschillende opzichten nadelig zijn voor hun toekomst.

Ook op maatschappelijk niveau zijn er gevolgen van ongelijke kansen. Vanuit het oogpunt van collectieve welvaart is het onwenselijk dat er talent in de samenleving onbenut blijft door de ongunstige omstandigheden waaronder een deel van de jeugd opgroeit. Als die omstandigheden ertoe leiden dat jongeren voortijdig de school verlaten, dreigen er maatschappelijke kosten door een groter beroep op uitkeringen en een hoger risico van criminaliteit (Van der Steeg en Webbink 2006). Kansengelijkheid heeft ook gevolgen voor de openheid van de samenleving. Onderwijs kan jongeren uit de minder bevoorrechte milieus de mogelijkheid bieden te klimmen op de maatschappelijke ladder, maar als onderwijskansen ongelijk zijn verdeeld dreigen ongelijke maatschappelijke posities van generatie op generatie te worden doorgegeven. Maatschappelijke scheidslijnen tussen laag- en hoogopgeleiden dreigen daardoor te verharderen (Bovens et al. 2014).

Onderwijs dat geen gelijke kansen biedt, kan jongeren in ongunstige omstandigheden – en hun ouders – een gevoel van onzekerheid geven over het kunnen ontplooien van hun talenten. En omdat een opleiding een belangrijke hulpbron is bij maatschappelijke kansen, kan ook het toekomstperspectief van die jongeren onzekerder worden. De coronacrisis kan de gevoelens van onzekerheid hierover nog verder versterken. De arbeidsmarktvooruitzichten voor schoolverlaters zullen waarschijnlijk verslechteren, waarbij afgaande op eerdere crises, schoolverlaters met een lagere opleiding harder zullen worden geraakt dan die met een hogere opleiding (Belfi et al. 2018). Ongunstige omstandigheden bij de start op de arbeidsmarkt kunnen nog een aantal jaren negatief doorwerken op de kansen op een baan en de hoogte van de beloning (Adema et al. 2020).

Tijdens de onderwijsloopbaan kunnen onzekerheden zich op verschillende momenten manifesteren. Op basisscholen kan een personeelstekort de kwaliteit van het onderwijs onder druk zetten en zo leiden tot onzekerheid over de ontwikkeling van kinderen. De oplossingen waarvoor scholen soms noodgedwongen kiezen, hebben mogelijk negatieve gevolgen voor de prestaties van leerlingen. De personeelstekorten zijn het grootst in de Randstad en daarbinnen de grote steden. Daarbij lijkt het tekort nog weer extra te worden gevoeld op scholen met veel leerlingen uit minder bevoorrechte milieus, omdat leraren de voorkeur lijken te geven aan scholen met minder achterstandsleerlingen (Inspectie van het Onderwijs 2020a). Mogelijk versterkt dit verder de ongelijkheid tussen leerlingen met een kansarme en kansrijke achtergrond, en wordt de onzekerheid door personeelstekort vooral gevoeld op scholen met veel achterstandsleerlingen.

Bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs kan er onzekerheid bij de ouder en het kind ontstaan over de doorstroom naar een passend niveau van voortgezet onderwijs, als de advisering en selectie geen recht doen aan de capaciteiten van het kind. Dit kan ook tot gevolg hebben dat ouders en kinderen erg gaan twijfelen naar welk niveau en welke school het kind wil en kan. De advies- en aanmeldprocedure voor het voortgezet onderwijs zoals die sinds 2015 is georganiseerd, kan daar een aanvullende bron van onzekerheid zijn. Het schooladvies kan naar aanleiding van de uitslag van de eindtoets opwaarts worden bijgesteld, maar omdat de eindtoets laat in het schooljaar wordt afgenomen – nadat leerlingen zich in de regel al hebben aangemeld voor het voortgezet onderwijs – is het niet altijd zeker dat er nog plek is op een school die het uiteindelijk geadviseerde niveau aanbiedt.

Bij de overgang naar het hoger onderwijs kan de wijze waarop de financiële ondersteuning van studenten is georganiseerd gevoelens van onzekerheid oproepen. De steun vanuit de overheid bestaat uit een leenfaciliteit, een aanvullende beurs voor studenten met ouders met een laag inkomen en een studenten-ov-kaart. Het vooruitzicht geld te moeten lenen en een schuld op te bouwen kan twijfel oproepen over de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Maar ook kunnen mensen zich afvragen wat de gevolgen zijn van een studielening voor de levensfase na de studie. Ook onder het vroegere regime van studiefinanciering (met de basisbeurs; een schenking bij voldoende studieresultaat) sloten studenten aanvullend op de basisbeurs leningen af, maar door het vervallen van de basisbeurs zullen studenten meestal meer moeten lenen dan vroeger.



Er is discussie over de gevolgen van lenen en schulden voor de financiële toekomst en het welbevinden van studenten. Volgens de peiling van Van den Broek et al. (2020) maakt een grote groep studenten (meer dan de helft) zich veel zorgen over hun huidige en toekomstige financiële situatie en hun arbeidsloopbaan. Studenten uit gezinnen met een laag inkomen maken zich meer zorgen dan studenten uit gezinnen met een hoog inkomen. Ook de mate waarin studenten stress ervaren, hangt samen met de hoogte van het ouderlijk inkomen: hoe lager het inkomen, hoe meer stress. Studenten die zich veel zorgen maken om de toekomst ervaren een hoger stressniveau. Ook is er een samenhang tussen het hebben van een studielening en de ervaren stress, maar het zich zorgen maken om de toekomst lijkt wezenlijker te zijn voor de ervaren stress dan een lening als zodanig (Van den Broek et al. 2020).<sup>3</sup> Een hoog ouderlijk inkomen en een aanvullende beurs gaan gepaard met minder stress. In een andere peiling leggen studenten zelf een relatie tussen lenen voor de studie en stress en financiële zorgen voor later, bijvoorbeeld vanwege de negatieve gevolgen van een studieschuld voor het kunnen krijgen van een hypotheek (Van Vreden en Thijssen 2019). Nieuw onderzoek naar de mentale gezondheid van studenten kan mogelijk scherper inzicht geven in het effect van hun financiële situatie en andere factoren op de door studenten ervaren stress (Trimbos Instituut et al. 2020). Bij ongunstiger arbeidsmarktvooruitzichten door de coronacrisis zullen de gevoelens van onzekerheid over de financiële toekomst en de loopbaan vermoedelijk verder toenemen. Als studenten door de crisis minder mogelijkheden hebben geld te verdienen en dat opvangen door meer te lenen, zal dat de zorgen over hun financiële toekomst waarschijnlijk vergroten.

Toegangsbeperkingen bij opleidingen in het hoger onderwijs, zoals door een numerus fixus, kunnen ook gevoelens van onzekerheid oproepen; kan de aspirant-student de gewenste opleiding volgen? In 2018/19 kende 16% van de bacheloropleidingen in het hoger onderwijs een vorm van selectie (Inspectie van het Onderwijs 2020b). De selectie voor opleidingen met een numerus fixus verloopt sinds enkele jaren volledig decentraal, dat wil zeggen dat opleidingen zelf selecteren op basis van eigen criteria. Dat kan aspirant-studenten het gevoel geven grip te hebben op de kans op toelating, omdat zij hun geschiktheid kunnen laten zien tijdens de selectieprocedure. Tegelijkertijd blijken studenten met bepaalde achtergronden een geringere kans op selectiesucces te hebben en lijkt selectie sommige groepen studenten af te schrikken (zie § 2.2.3). Selectie op basis van (gewogen) loting, zoals vroeger gebruikelijk was, zal ook onzekerheid geven over de toelatingkans van aspirant-studenten zonder hoge cijfers.

### 2.2.2 Invloed maatschappelijke ontwikkelingen

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op het ongelijke-kansen-vraagstuk. Een van die ontwikkelingen is de algehele stijging van onderwijsdeelname, die gepaard gaat met een competitie om toegang tot de hogere onderwijsniveaus. Niet alle ouders weten hun kinderen daarbij evenveel hulp en ondersteuning te geven: hoog opgeleide ouders zijn daar in het algemeen beter voor toegerust dan laag opgeleide ouders. Hoog opgeleide en rijkere ouders lijken vaker zelf betaald schaduwonderwijs (bijles) voor

hun kinderen in te zetten om hun kansen op toegang tot het gewenste onderwijstraject te vergroten (Inspectie van het Onderwijs 2016; Elffers en Jansen 2019).

Migratiestromen hebben impact hebben op de verdeling van onderwijskansen. Migranten verschillen naar hun land van herkomst en/of migratiemotief, en dat werkt door in de schoolloopbanen van hun kinderen. Tegenover een kansrijke groep hoog opgeleide arbeidsmigranten uit westerse landen staat bijvoorbeeld de groep vluchtelingen uit Somalië. Veel ouders in die groep hebben weinig onderwijs gevolgd en beheersen de Nederlandse taal niet goed (Andriessen et al. 2017), met waarschijnlijk nadelige gevolgen voor de onderwijskansen van hun kinderen. Een door migratie toenemende variatie in achtergronden en hulpbronnen kan gepaard gaan met meer verschillen in onderwijskansen.

Ook de coronacrisis lijkt gevolgen te hebben voor gelijke kansen. Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zijn in het voorjaar van 2020 enige tijd gesloten geweest, waarbij het onderwijs zo veel mogelijk op afstand werd voortgezet. De omstandigheden thuis, zoals de materiële faciliteiten (een computer met internetverbinding, een ruimte om te werken) en de hulp die ouders weten te geven, zullen invloed hebben gehad op de effectiviteit van dit onderwijs. De meeste leerlingen hadden voorzieningen om thuis schoolwerk te doen, maar als de voorzieningen ontbraken, was dat vaker bij leerlingen in arme gezinnen. Laag opgeleide ouders voelden zich ook minder in staat om hun kind te ondersteunen bij het thuisonderwijs en gaven ook minder begeleiding dan hoog opgeleide ouders (Bol 2020). Het risico is daardoor dat de verschillen in leervorderingen tussen leerlingen uit meer en minder kansrijke gezinnen groter zijn geworden.

De periode van schoolsluiting in het voorjaar van 2020 is in het basis- en voortgezet onderwijs relatief beperkt gebleven, maar volgens een onderzoek naar het basisonderwijs waren er toch negatieve gevolgen voor de leervorderingen, waarbij die gevolgen sterker waren voor kinderen met laag opgeleide ouders (Engzell et al. 2020). Ook is er door de schoolsluiting vorig jaar in het basisonderwijs geen eindtoets afgenomen. Dat blijkt gepaard te zijn gegaan met een daling van het niveau van de schooladviezen voor het voortgezet onderwijs in vergelijking met eerdere jaren. Reden daarvan is dat er geen mogelijkheid was het voorlopige advies bij te stellen naar aanleiding van een hoge score op de eindtoets. De altijd al grote verschillen in advies naar sociaaleconomische status<sup>4</sup> namen nog iets verder toe, omdat het advies van leerlingen met de grootste kans op achterstand iets sterker afnam dan dat van andere leerlingen. Ook was de daling bij meisjes wat groter dan bij jongens. Bij de plaatsing in het voortgezet onderwijs is de daling van de adviezen deels gecompenseerd, maar dat was juist wat vaker het geval bij leerlingen uit gezinnen met een hogere sociaaleconomische status (Van Eck en Meesters 2020). Inmiddels (januari 2021) zijn de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs opnieuw voor een periode gesloten, met vermoedelijk opnieuw nadelige effecten. Wel hebben de scholen nu wat meer ervaring met het aanbieden van onderwijs op afstand.

De coronacrisis kan ook indirect effect hebben op verschillen in onderwijskansen. Een verslechtering van de leefsituatie in gezinnen door de crisis (inkomensverlies, werkloosheid,

armoede; Olsthoorn et al. 2020) kan negatief uitwerken op onderwijskansen van kinderen in die gezinnen. Het thuisonderwijs heeft daarnaast beperkingen als het gaat om de socialiserende functie van het onderwijs. Zonder ontmoeting tussen leerlingen zijn er weinig mogelijkheden om te leren omgaan met en zich te verhouden tot andere leerlingen (Onderwijsraad 2020). Het is de vraag of alles in het onderwijs op termijn weer zal terugkeren naar de verhoudingen van voor de coronacrisis. Mogelijk leiden de ervaringen met onderwijs op afstand in sommige sectoren tot een meer hybride aanpak, waarbij onderwijs op locatie wordt aangevuld met onderwijs op afstand (Turner 2020).

### 2.2.3 Ongelijkheid als uitkomst van een cumulatief proces

Het behaalde opleidingsniveau is belangrijk voor de maatschappelijke kansen, maar hangt ook af van het milieu waarin jongeren zijn opgegroeid. Jongeren met hoog opgeleide ouders halen in meerderheid uiteindelijk ook zelf een hoger onderwijsdiploma, bij jongeren met laag opgeleide ouders is dat maar een minderheid. Ruim zes op de tien jongvolwassenen (25-34 jaar) met hoog opgeleide ouders hebben zelf ook dat niveau. Bij de groep met laag opgeleide ouders zijn dat er nog geen drie op de tien, zij hebben het meest een opleiding op middelbaar niveau afgerond (OECD 2014: 94-97). Het opleidingsniveau van een deel van de traditionele niet-westerse herkomstgroepen blijft nog aanzienlijk achter bij dat van autochtone Nederlanders (CBS Statline 2021), ook al lopen zij hun achterstand wel geleidelijk in (Herweijer et al. 2016). Deze ongelijke uitkomsten zijn te beschouwen als een optelling van de verschillen die zich voordoen in de opeenvolgende fasen van de schoolloopbaan (Buis 2010).

### Ongelijkheid in de voor- en vroegschoolse fase

Kinderen verschillen op jonge leeftijd in hun ontwikkeling (Veen en Leseman 2015; Leseman en Veen 2016; Zumbuehl en Dillingh 2020). Deze verschillen hangen voor een deel samen met het gezin waarin kinderen opgroeien. Kinderen uit gezinnen met laag opgeleide ouders hebben op tweejarige leeftijd een veel beperktere woordenschat dan kinderen van ouders met een hogere opleiding (Paas 2015; Verhagen et al. 2016). De achterstand in taalontwikkeling is nog groter voor kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond, en in het bijzonder voor kinderen van laag opgeleide ouders die thuis niet of slechts gedeeltelijk Nederlands spreken.

Jonge kinderen met een achterblijvende taalontwikkeling hebben ook op andere gebieden een grotere kans op achterstand. Fettelaar et al. (2016a) laten zien dat peuters van laag opgeleide ouders een minder goed getalbegrip hebben, minder goed de lengte, omtrek of inhoud van iets kunnen aangeven, en een minder goed begrip hebben van meetkundige principes dan leeftijdgenoten van middelbaar en hoog opgeleide ouders. Daarnaast verschillen jonge kinderen in vaardigheden om doelgericht te kunnen werken (Mulder et al. 2016). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het vermogen om informatie korte tijd in het geheugen vast te houden en deze te bewerken en om het vermogen om een automatische reactie te onderdrukken wanneer de situatie daarom vraagt (inhibitie). Inhibitie is onder meer van belang wanneer een kind in de klas zit en moet letten op wat de leraar zegt in

plaats van te reageren op allerlei andere prikkels uit de omgeving (Mulder et al. 2015). Jonge kinderen met een migratieachtergrond blijven hierin achter bij autochtone kinderen van hoog opgeleide ouders. Dat geldt in nog sterkere mate voor kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status (Paas 2015; Mulder et al. 2016). Deze kinderen hebben bovendien een minder goede werkhouding dan kinderen uit gezinnen met een hogere sociaaleconomische status (Van der Veen en Veen 2016).

### Achterstanden worden tussen 2 en 6 jaar maar zeer gedeeltelijk ingelopen

Gedurende de voorschool en het begin van de basisschool lopen kinderen met leerachterstanden deze weliswaar iets in, maar er blijven verschillen in onderwijsprestaties bestaan (Kloprogge en De Wit 2015). Bovendien wordt de achterstand alleen op sommige terreinen verkleind. Verbetering is vooral te zien in de taalontwikkeling van peuters en kleuters met een niet-westerse migratieachtergrond en van peuters die thuis niet of slechts gedeeltelijk Nederlands spreken (Fettelaar et al. 2016b; Verhagen et al. 2016). Waar kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond hun taalachterstand aan het begin van het basisonderwijs gedeeltelijk inlopen, geldt dit niet voor hun rekenvaardigheid (Fettelaar et al. 2016a). Kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status weten de achterstand in taal- en rekenvaardigheid gedurende de kleuterperiode evenmin te verkleinen (Fettelaar et al. 2016a, 2016b; Verhagen et al. 2016).

### Ongelijkheid in het basisonderwijs

In het verdere verloop van het basisonderwijs blijken deze verschillen tussen leerlingen met uiteenlopende achtergronden niet te verdwijnen (Kloprogge en De Wit 2015). Het prestatieverschil tussen leerlingen uit huishoudens met een laag en met een hoog inkomen, en tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders wordt niet geringer in de loop van het basisonderwijs (Zumbuehl en Dillingh 2020). Autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders lopen hun achterstand helemaal niet in (Roeleveld et al. 2011). Prestatieverschillen naar opleidingsmilieu aan het eind van het basisonderwijs zijn daardoor voor een groot deel gelijk aan de verschillen die er al bij aanvang tussen kinderen waren. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond maken in de loop van het basisonderwijs wel een inhaalslag. Op het gebied van taalvaardigheid wordt de achterstand op leerlingen zonder migratieachtergrond kleiner, bij rekenen is er aan het eind van het basisonderwijs geen verschil meer met leerlingen zonder migratieachtergrond en een vergelijkbare sociaaleconomische status. Meisjes behouden in de loop van het basisonderwijs bij taalvaardigheid een voorsprong op jongens, jongens nemen een voorsprong in rekenvaardigheid (Zumbuehl en Dillingh 2020).

### Ongelijkheid bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs

Bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs worden leerlingen verdeeld over onderwijsniveaus. Uitgangspunt daarvoor is het prestatieniveau waarop leerlingen het basisonderwijs afsluiten. Dat niveau vertaalt de basisschool naar een advies voor het meest geschikte niveau van voortgezet onderwijs. Er gaan de laatste decennia

steeds meer kinderen naar de hoogste niveaus: bijna de helft van de leerlingen gaat nu naar de havo of het vwo (Inspectie van het Onderwijs 2020c). Er zijn hierbij wel flinke verschillen tussen groepen. Deze worden al zichtbaar in de adviezen die leerlingen van de school krijgen. Sinds 2015 krijgen leerlingen eerst een schooladvies van de leerkracht dat vervolgens naar boven kan worden bijgesteld als er beter is gescoord op de eindtoets. Leerlingen met laag opgeleide ouders en een niet-westerse migratieachtergrond krijgen lagere schooladviezen van de leerkracht dan leerlingen met hoog opgeleide ouders en zonder migratieachtergrond. Leerlingen met laag opgeleide ouders komen vaker in aanmerking voor heroverweging van het voorlopige advies; vooral deze leerlingen krijgen een schooladvies onder hun niveau.<sup>5</sup> Als een leerling in aanmerking komt voor heroverweging, is de kans op bijstelling echter wat groter voor leerlingen met hoog opgeleide ouders. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben een grotere kans op bijstelling van hun advies dan leerlingen zonder migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs 2018a).

Bij het definitieve advies (dus na de eventuele bijstelling van het voorlopige advies) zijn de verschillen tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders groot. In 2017/'18 kregen leerlingen van ouders met ten minste een hbo-diploma een schooladvies dat gemiddeld bijna een niveau hoger was dan leerlingen met laag opgeleide ouders (Oomens et al. 2019: 34). Dit is bijvoorbeeld het verschil tussen een advies voor vmbo gl/tl en havo.<sup>6</sup> Tussen 2010/'11 en 2017/'18 nam het adviesverschil tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders licht toe. De verschillen zijn het sterkst als het aankomt op het vwo-advies (Inspectie van het Onderwijs 2018a). In 2016/'17 kreeg ruim 45% van de leerlingen met ouders met een universitaire opleiding een vwo-advies, tegenover ongeveer 7% van de leerlingen met ouders die maximaal een mbo-opleiding niveau 2 hadden afgerond.<sup>7</sup> De verschillen naar migratieachtergrond zijn in verhouding hiermee klein. Iets meer dan 20% van de leerlingen zonder migratieachtergrond kreeg een vwo-advies, tegenover iets meer dan 10% van de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. De tweede generatie kreeg wel iets vaker een vwo-advies (ongeveer 12%) dan de eerste generatie (10%). Het verschil in advies tussen jongens en meisjes is gering (Inspectie van het Onderwijs 2018a: 12).

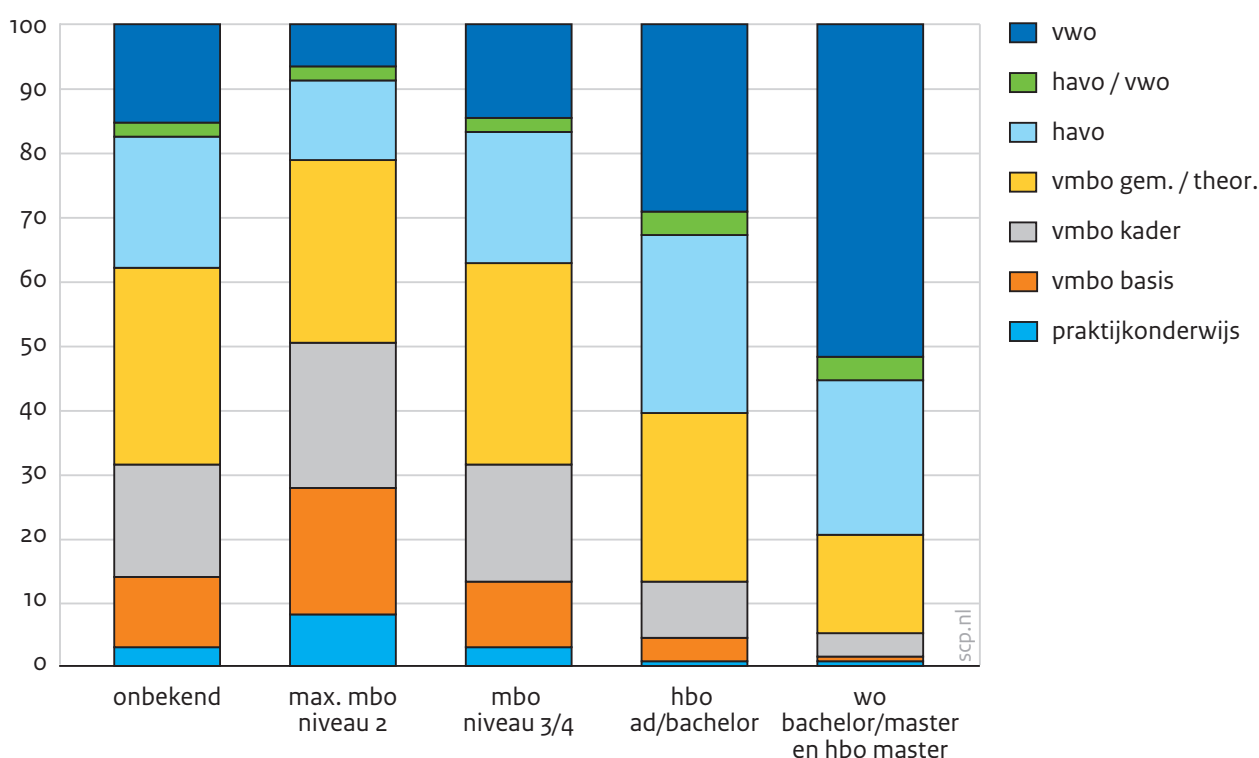
Het advies bepaalt het niveau waarop een leerling het voortgezet onderwijs instroomt. Leerlingen van laag opgeleide ouders en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond starten op een lager niveau dan leerlingen van hoog opgeleide ouders en leerlingen zonder migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs 2018a, 2019a, 2020a). Daarna worden de verschillen in de eerste twee jaar van het voortgezet onderwijs groter. Leerlingen van laag opgeleide ouders stromen vaker af naar een lager niveau en minder snel op naar een hoger niveau, en hetzelfde geldt voor jongens ten opzichte van meisjes (Inspectie van het Onderwijs 2020c). Daardoor zitten aan het einde van leerjaar 3 kinderen van hoog opgeleide ouders vaker op een niveau dat gelijk is aan of hoger is dan hun voorlopige schooladvies, leerlingen met laag opgeleide ouders komen daarentegen vaker

terecht op een niveau onder hun voorlopige schooladvies. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond stromen daarentegen vaker op ten opzichte van dat advies dan leerlingen zonder migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs 2019a).<sup>8</sup> De selectie in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs, als leerlingen deels nog in brugklassen met niveaus bij elkaar zitten, lijkt dus een zelfstandig effect te hebben, bovenop de verschillen bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. Ook heeft het opleidingsniveau van de ouders effect. We zien dat leerlingen met hoog opgeleide ouders op alle niveaus vaker opstromen (Inspectie van het Onderwijs 2020c). Dit is een indicatie dat zij (of hun ouders) koste wat kost willen voorkomen op een niveau terecht te komen dat in hun ogen te laag is. Dat kan bijvoorbeeld door meer ondersteuning te vragen, harder te werken en eerder in te gaan op de mogelijkheid om op te stromen.

Wat de reden ook is, in leerjaar 3 zijn er flinke verschillen naar onderwijsniveau tussen leerlingen met verschillende achtergronden. Van de leerlingen met wetenschappelijk opgeleide ouders volgt ruim de helft vwo en bijna 30% havo of havo/vwo. Met het afnemen van het ouderlijk opleidingsniveau lopen deze percentages sterk terug (figuur 2.1).

Figuur 2.1

Leerlingen leerjaar 3 naar onderwijsniveau en opleidingsniveau ouders (x-as), 2018/'19 (in procenten)<sup>a</sup>



a Per kolom is de verdeling over niveaus van voortgezet onderwijs weergegeven van leerlingen met ouders die zijn opgeleid op het niveau dat onder de kolom staat vermeld.

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020c

Ook zijn er flinke verschillen tussen leerlingen zonder en met een migratieachtergrond: van de leerlingen zonder migratieachtergrond volgt bijna de helft havo of vwo, van de leer-

lingen met een niet-westerse migratieachtergrond die hier zijn geboren (tweede generatie) is dat 37%. De achterstand van jongens op meisjes is in vergelijking hiermee gering. Kortom, er zijn betrekkelijk grote verschillen naar opleidingsniveau van de ouders, iets kleinere naar migratieachtergrond, en in vergelijking daarmee betrekkelijk geringe verschillen tussen jongens en meisjes. De verschillen naar opleidingsniveau van ouders en tussen jongens en meisjes nemen toe bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs, die naar migratieachtergrond worden wat geringer, maar blijven aanzienlijk.

### Ongelijkheid bij de instroom in het hoger onderwijs

Als laatste kijken we naar de overstap naar het hoger onderwijs. De groep jongvolwassenen die deelneemt aan het hoger onderwijs is selectief. Er zijn in het hoger onderwijs relatief meer jongeren met hoog opgeleide ouders en relatief minder jongeren met laag opgeleide ouders afgezet tegen hun aandelen in de totale jeugdige bevolking. De kans dat een jongvolwassene met hoog opgeleide ouders hoger onderwijs volgt, is bijna drie keer zo groot als de kans van een jongvolwassene met laag opgeleide ouders (OECD 2014: 93). Daarnaast blijft de instroom in het hoger onderwijs van jongvolwassenen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond duidelijk achter bij die van jongvolwassenen zonder migratieachtergrond, ook al volgt hun instroom wel een stijgende lijn (CBS 2016).

In het voortraject van het hoger onderwijs zien we flinke verschillen tussen jongeren met uiteenlopende achtergronden. Verschillen in keuzegedrag kunnen de ongelijke hogeronderwijsdeelname verder vergroten. Daarbij gaat het niet alleen om het al dan niet overstappen naar het hoger onderwijs, maar ook om de keuzes die jongeren hebben binnen het hoger onderwijs. Havisten en jongeren met mbo-diploma niveau 4 kunnen binnen het hoger onderwijs alleen doorstromen naar een hbo-opleiding, terwijl vwo'ers kunnen kiezen tussen een hbo- en universitaire opleiding.

#### – Havisten en vwo'ers

As we kijken naar de doorstroom van havisten en vwo'ers naar het hoger onderwijs uit verschillende opleidingsmilieus en uit meer of minder draagkrachtige gezinnen (Van den Broek et al. 2020; Inspectie van het Onderwijs 2018b), blijkt daar bijna geen verschil meer tussen te bestaan. De verschillen werden al kleiner in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw (Kloosterman 2010; De Jong et al. 1998), en zijn nu gering of nagenoeg afwezig. Er is wel nog steeds een verschil in keuze van vwo-gediplomeerden voor hbo of het wetenschappelijk onderwijs. De groep met hoog opgeleide ouders en ouders met hoge inkomens kiest wat vaker voor het wetenschappelijk onderwijs (en niet het hbo), terwijl vwo'ers met middelbaar en laag opgeleide ouders en uit de middeninkomens wat vaker kiezen voor het hbo (Inspectie van het Onderwijs 2018b; Van den Broek et al. 2020).<sup>9</sup> Bolhaar et al. (2020) vonden gerekend vanaf leerjaar 3 van de havo en leerjaar 4 van het vwo wat grotere verschillen in totale doorstroom naar het hoger onderwijs tussen lage en hoge inkomens.<sup>10</sup> Dat betekent waarschijnlijk dat die verschillen voor een deel ontstaan

tussen leerjaar 3 en het halen van een diploma havo of vwo; gerekend vanaf het diploma zijn de verschillen in doorstroom beperkter.

Ook de totale doorstroom van havisten en vwo'ers met een niet-westerse migratieachtergrond verschilt vrijwel niet van die van autochtoon Nederlandse gediplomeerden, maar er is wel een verschil in keuze bij de vwo'ers. De niet-westerse vwo'ers kiezen minder voor het hbo en bijna altijd voor een universitaire vervolgopleiding (Inspectie van het Onderwijs 2018b). Waar een lagere sociaaleconomische status samengaat met een wat hogere kans op *undermatch* (het doorstromen naar een opleiding van lager niveau dan mogelijk is op basis van de verworven kwalificaties; Belasco en Trivette 2015), is de kans daarop bij gediplomeerden met een niet-westerse migratieachtergrond juist geringer.<sup>11</sup> Dit verschil tussen jongeren met ouders met een lagere sociaaleconomisch status enerzijds en jongeren met een migratieachtergrond anderzijds is ook elders gevonden (Belasco en Trivette 2015; Eller en DiPrete 2018). Verschillen in totale doorstroom naar het hoger onderwijs tussen jongens en meisjes zijn er vrijwel niet bij havo- en vwo-gediplomeerden, wel kiezen meisjes na het vwo wat vaker voor het hbo en niet het wo (Inspectie van het onderwijs 2018b).

#### – Mbo'ers

De doorstroom vanuit mbo niveau 4 beroepsopleidende leerweg naar het hbo is veel geringer dan vanuit havo en vwo (iets minder dan 50% van de mbo niveau 4-gediplomeerden in de beroepsopleidende leerweg maakt direct of na een tussenjaar de overstap naar het hbo; Van den Broek et al. 2019). Anders dan havo en vwo zijn de mbo niveau 4-opleidingen (mede) gericht op het voorbereiden op functies op de arbeidsmarkt, zodat doorstroom naar het hoger onderwijs minder vanzelfspreekt. De mate waarin mbo'ers doorstromen naar het hbo hangt dan ook samen met hun arbeidsmarktkansen (Belfi et al. 2018). De doorstroom naar het hbo verschilt echter naargelang de achtergrond van gediplomeerden, en die verschillen zijn groter dan bij havo- en vwo-leerlingen. Mbo niveau 4-gediplomeerden met hoog opgeleide ouders maken vaker de overstap naar het hbo dan andere gediplomeerden (Inspectie van het Onderwijs 2018b; Van den Broek et al. 2020), een verschil dat bovendien de afgelopen jaren enigszins is toegenomen (Van den Broek et al. 2019).<sup>12</sup> De doorstroom van gediplomeerden uit de middeninkomens blijft wat achter bij die van de hogere inkomens.<sup>13</sup> Mbo 4-gediplomeerden met een niet-westerse migratieachtergrond stromen vaker door naar het hbo dan die met een autochtoon Nederlandse achtergrond, ook al neemt dat verschil geleidelijk aan wel wat af (Van den Broek et al. 2020). Mannen maken vanuit mbo niveau 4 wat vaker de overstap naar het hbo dan vrouwen (Van den Broek et al. 2019).

#### Ongelijkheid binnen het hbo en het wetenschappelijk onderwijs: opleidingen met selectie

Binnen het hbo en het wetenschappelijk onderwijs zelf is er differentiatie tussen opleidingen die toegankelijk zijn voor alle studenten die voldoen aan de diploma-eisen, en opleidingen die aanvullend daarop hun studenten om uiteenlopende redenen selecteren.<sup>14</sup>



Zo'n 16% van alle bacheloropleidingen in het hoger onderwijs kende in 2018/'19 een vorm van selectie (Inspectie van het Onderwijs 2020b). Het selecteren van studenten vanwege een numerus fixus lijkt gevolgen te hebben voor de instroom van minder kansrijke groepen. In zowel het hbo als het wetenschappelijk onderwijs vermindert in de bacheloropleidingen na instelling van een numerus fixus de instroom van studenten met middelbaar en laag opgeleide ouders ('eerstegeneratiestudenten'), van studenten uit gezinnen met lagere inkomens, van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en, alleen in het wetenschappelijk onderwijs, van mannen.<sup>15</sup> De verschillen zijn niet altijd heel groot, maar wijzen wel op minder instroom van minder bevoorrechte groepen. Daarnaast neemt de instroom van studenten met lagere eindexamencijfers af ten opzichte van die van studenten met hogere cijfers (Inspectie van het Onderwijs 2020b). De eveneens selecterende University colleges in het wetenschappelijk onderwijs trekken in vergelijking met andere bacheloropleidingen veel studenten uit de hoogste inkomens en een gering aantal eerstegeneratiestudenten (Inspectie van het Onderwijs 2018b).<sup>16</sup>

Als het aandeel internationale studenten in opleidingen groeit, lijkt dat in het algemeen weinig of geen gevolgen te hebben voor de samenstelling van de instroom van Nederlandse studenten. Bij opleidingen met een numerus fixus lijkt dat echter wel het geval: naarmate numerus fixus-opleidingen meer internationale studenten trekken, vermindert het aandeel Nederlandse studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, uit de laagste inkomens, en vrouwen (Inspectie van het Onderwijs 2019b). Of het overstappen op het Engels als onderwijstaal op zich invloed heeft op de samenstelling van de instroom van Nederlandse studenten is onduidelijk.

### 2.3 Hoe kijken burgers naar de kwestie van ongelijke kansen in het onderwijs?

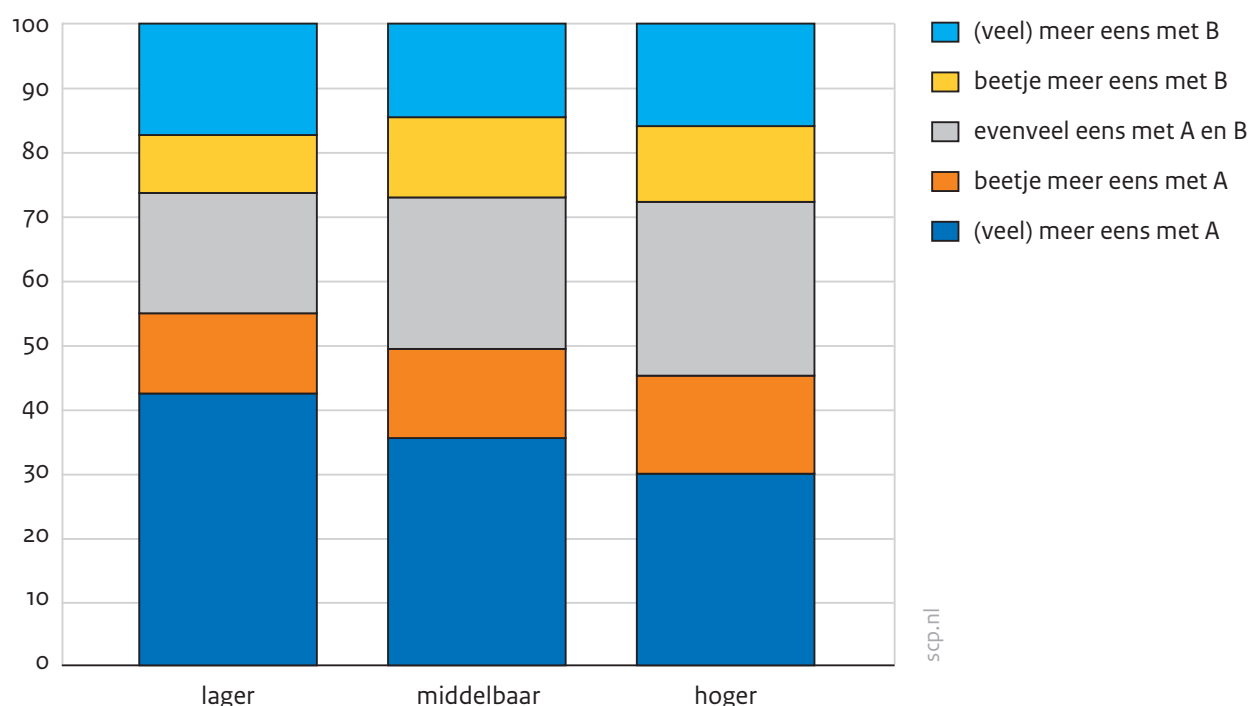
Hoe kijken burgers naar de kwestie van (on)gelijke kansen in het onderwijs? Burgers hechten veel belang aan onderwijs. Als hun wordt gevraagd aan welke doelen de landelijke politiek meer geld zou moeten uitgeven, is verbeteren van het onderwijs, samen met het verbeteren van de zorg en het bestrijden van armoede, een topprioriteit (Den Ridder et al. 2019: 14). Het komt ook naar voren als een van de thema's waar burgers zich zorgen over maken, hoewel het wat lager staat op de 'nationale lijst van problemen' dan thema's als samenleven, milieu en klimaat, immigratie en integratie, zorg, en inkomen en economie (ibid.: 18). Burgers die vinden dat het de verkeerde kant opgaat met Nederland wijzen ook op het verval van collectieve voorzieningen zoals de zorg en het onderwijs (ibid.: 27). Ongelijke kansen in het onderwijs komen in hetzelfde onderzoek, het Continu Onderzoek Burgerperspectieven, niet expliciet naar voren als punt van zorg,<sup>17</sup> maar mensen wijzen bij het onderwijs wel op de toegenomen studiekosten en schulden door 'het leenstelsel'. Dit punt raakt aan de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor jongeren uit minder draagkrachtige gezinnen.

In een peiling waarin expliciet is gevraagd naar de mening over gelijke onderwijskansen kwam naar voren dat laagopgeleiden hier een wat minder positief beeld van hebben dan middelbaar en hoogopgeleiden (Herweijer en Josten 2014). Op een schaal van 1 (helemaal mee oneens) tot 10 (helemaal mee eens) scoren laag opgeleide volwassenen een 6,6 bij de stelling dat iedereen 'die aanleg heeft en zich inzet ver kan komen in het onderwijs, ongeacht of iemand arm of rijk is'. Middelbaar en hoog opgeleide volwassenen scoren een 7,3. Over het specifieke punt van de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor lage inkomens was men destijds (2014) over de hele linie minder optimistisch, waarbij de twijfels daarover bij laag- en middelbaar opgeleiden groter waren dan bij hoogopgeleiden. Volwassenen scoorden op dezelfde schaal van 1 tot 10 gemiddeld een 7,4 voor de stelling dat 'de kosten van een studie aan een universiteit of hogeschool een belemmering zijn om te gaan studeren voor jongeren uit gezinnen met weinig inkomen', laag opgeleide volwassenen hadden een score van 7,9, middelbaar opgeleiden een 7,7 en hoogopgeleiden een 6,9. Ook verwachtten veel burgers destijds dat de kansen van jongeren uit de lagere sociaaleconomische milieus om een opleiding in het hoger onderwijs af te ronden de komende periode zouden verslechteren, laagopgeleiden verwachtten dat nog meer dan middelbaar en hoogopgeleiden. Mogelijk hadden de toen aangekondigde veranderingen in de studiefinanciering een negatieve invloed.

Een andere peiling bekijkt gelijke kansen in relatie tot verschillen in maatschappelijke positie.<sup>18</sup> Gevraagd werd wat men belangrijker vindt voor het ontstaan van maatschappelijke verschillen: ongelijke kansen om zich te ontwikkelen of aangeboren verschillen in bekwaamheid. De groep die denkt dat ongelijke kansen een belangrijker rol spelen, is groter dan de groep die meent dat het vooral om aangeboren verschillen gaat. Ook hier zien we verschillen naar opleidingsniveau: laagopgeleiden zien vaker een rol voor ongelijke kansen dan hoogopgeleiden, hoewel ook een flink deel van de hoogopgeleiden de betekenis van ongelijke kansen onderkent (figuur 2.2). Volgens deze peiling zien burgers ongelijke maatschappelijke posities dus niet als voornamelijk de uitkomst van eigen verdiensten. Hun opvattingen lijken daarmee niet overeen te komen met het beeld dat Sandel (2020) schetst.

Figuur 2.2

Mening over de rol van ongelijke kansen om zich te ontwikkelen versus aangeboren verschillen in bekwaamheid bij het ontstaan van maatschappelijke verschillen tussen mensen, bevolking van 16+, 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>



- a De bestaande maatschappelijke verschillen tussen mensen zijn voornamelijk het gevolg van A: de ongelijke kansen die mensen krijgen om zich te ontwikkelen, B: verschillen in aangeboren bekwaamheid.
- b Gewogen uitkomsten. Per kolom is af te lezen hoe mensen met het onder de kolom vermelde opleidingsniveau denken over de voorgelegde stellingen. Zo is van de laag opgeleiden 42% het (veel) meer eens met stelling A, en 17% (veel) meer met stelling B.

Bron: SCP/CBS (CV'16/'17)

Ook als het gaat over de opleidingskansen die mensen zelf tot dusverre hebben ervaren, zijn er verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden. Gemiddeld genomen waardeerden volwassenen de opleidingskansen die ze hebben gehad met een 7,7 op een schaal van 1 tot 10 (CBS Statline 2020).<sup>19</sup> Door de jaren heen (2013-2019) neemt de tevredenheid enigszins toe. De waardering van de zelf genoten opleidingskansen hangt sterk samen met het bereikte opleidingsniveau. Volwassenen met alleen basisonderwijs waardeerden hun opleidingskansen met gemiddeld 6,1, middelbaar opgeleiden met gemiddeld 7,6 en wetenschappelijk opgeleiden met gemiddeld 8,8. Deze verschillen zijn door de jaren heen (2013-2019) min of meer constant (CBS Statline 2020). De lage waardering van hun opleidingskansen lijken een indicatie dat laagopgeleiden – en in mindere mate middelbaar opgeleiden – het opleidingsniveau dat ze hebben bereikt mede in verband brengen met de kansen die ze (niet) hebben gehad, en dus niet zien als uitsluitend het gevolg van minder aanleg of inzet, of als het gevolg van een vrijwillige keuze. Behalve naar opleidingsniveau zijn er ook verschillen tussen volwassenen met een niet-westerse migratieachtergrond en

autochtoon Nederlandse volwassenen, maar dat verschil is minder groot (7,0 versus 7,7; bij de eerstegeneratiemigranten van niet-westerse afkomst zal het ook kunnen gaan om de opleidingskansen in het land van herkomst).

## 2.4 Beleid voor gelijke kansen in het onderwijs

De overheid voert al lange tijd beleid om ongelijke kansen in het onderwijs als gevolg van sociale, culturele of economische omstandigheden tegen te gaan. Naast het beleid onder de noemer van het onderwijsachterstandenbeleid, is er ook beleid dat niet onder die noemer wordt gevoerd maar dat wel van belang is voor gelijke kansen.

### 2.4.1 Beleid voor de voor- en vroegschoolse fase

Om achterstanden bij jonge kinderen tegen te gaan is een systeem van voor- en vroegschoolse educatie (vve) opgezet. Sinds 2006 maakt de voor- en vroegschoolse educatie onderdeel uit van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Om de achterstanden bij zogeheten doelgroepkinderen tegen te gaan ontvangen gemeenten middelen van het Rijk. Zij zijn beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor het vve-beleid in de voor- schoolse periode. Ze vervullen ook een regiefunctie bij het onderwijsachterstandenbeleid, waaronder de afstemming met schoolbesturen over een doorgaande lijn voor de voor- en vroegschoolse educatie. Om achterstanden in de vroegschoolse periode, voor kinderen tussen 4 en 6 jaar, te bestrijden ontvangen schoolbesturen als onderdeel van de lumpsum<sup>20</sup> middelen van het Rijk. Schoolbesturen en gemeenten kunnen voor een groot deel zelf bepalen hoe zij de voor- en vroegschoolse educatie vormgeven.

### Meer en betere voor- en vroegschoolse educatie

Op 1 augustus 2010 werd de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet oke) van kracht. Die verplicht gemeenten een goed voorschools aanbod te doen aan alle jonge kinderen met een risico op een (taal)achterstand. Door harmonisatie van de regelgeving voor voorschoolse voorzieningen heeft de Wet oke een aantal verbeteringen aangebracht in het stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (Sardes 2015). Deze zijn in 2018 verder op één lijn gebracht, waardoor er geen onderscheid meer is tussen het kinderdagverblijf en de peuterspeelzaal.<sup>21</sup> Alle voorzieningen moeten nu voldoen aan de eisen die gesteld worden aan kinderdagverblijven.

Met ingang van 1 augustus 2020 is het uren aanbod dat gemeenten aan voorschoolse educatie moeten aanbieden aan doelgroepeuters uitgebreid van minimaal 10 naar gemiddeld 16 uur per week (Ketelaar et al. 2019). Daardoor kunnen peuters in een periode van anderhalf jaar, namelijk van 2,5 tot 4 jaar, 960 uur in plaats van 600 uur naar een voorschoolse voorziening. Voor deze uitbreiding heeft het Rijk structureel 170 miljoen euro extra per jaar uitgetrokken.<sup>22</sup> In totaal besteedt het kabinet 492 miljoen euro per jaar aan het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Met ingang van 1 januari 2022 moeten gemeenten daarnaast per doelgroepkind minimaal 10 uur per jaar aan hbo-opgeleide

pedagogisch medewerkers inzetten. Deze laatste maatregel heeft als doel om naast de kwantiteit van het aanbod ook de kwaliteit van de voorschoolse educatie te verhogen.

### Bekostigingssystematiek op basis van risico-indicatoren

Sinds 1 augustus 2019 worden de middelen voor onderwijsachterstanden op een andere manier verdeeld en uitgekeerd aan gemeenten en schoolbesturen.<sup>23</sup> Voorheen vond toewijzing van middelen plaats aan de hand van de zogenoemde gewichtenregeling, die uitging van het opleidingsniveau van ouders. Deze regeling is vervangen door een berekening van de verwachte achterstanden op basis van niet alleen het opleidingsniveau van beide ouders, maar ook het herkomstland van de moeder, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op de school en of de ouders in de schuldsanering zitten (Posthumus et al. 2016). Schoolbesturen krijgen nu ongeveer 260 miljoen euro per jaar als onderdeel van de lumpsum om onderwijsachterstanden weg te werken.<sup>24</sup>

### 2.4.2 Beleid rondom de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs

#### Beleid rondom advisering en toelating/plaatsing

De praktijk tot 2015 was dat de toelating/plaatsing in het voortgezet onderwijs werd gebaseerd op twee gegevens: het advies en de score op een eindtoets. Daarbij konden scholen hun voorlopige advies bijstellen naar aanleiding van de score op de eindtoets, maar het advies en de score op de toets speelden beide een rol bij de toelating op een school voor voortgezet onderwijs. Scholen voor voortgezet onderwijs konden bovendien eisen stellen aan advies én eindscore.

Vanaf 2014/15 is een eindtoets verplicht. De eindtoets komt na het advies van de leerkracht wiens advies achteraf opwaarts kan worden bijgesteld als de score op de eindtoets hoger uitvalt dan het advies. Het definitieve schooladvies (inclusief eventuele bijstelling) is leidend bij de aanmelding/plaatsing in het voortgezet onderwijs. De eindtoets wordt relatief laat in het schooljaar afgenomen om zo de beschikbare onderwijstijd maximaal te benutten, zo recent mogelijke gegevens te gebruiken en om het advies van de leerkracht centraal te stellen bij de toelating tot het voortgezet onderwijs. De docent zou namelijk het beste zicht hebben op de leerprestaties van het kind gedurende de gehele schoolloopbaan, terwijl de toets vooral een momentopname zou zijn. De rol van de toets is vooral die van een check om te voorkomen dat leerlingen te laag worden ingeschaald. Hiermee wordt de doorstroom naar het middelbaar onderwijs minder afhankelijk van toeval en is er meer zekerheid dat leerlingen terechtkomen op het niveau dat bij hen past.

Recent heeft de minister van ocv wijzigingen voorgesteld (TK 2020/2021a) na een evaluatie van de eindtoets door Oberon en Universiteit Twente (Oomens et al. 2019). De eindtoets moet 'doorstroomtoets' gaan heten en vroeger in het schooljaar worden afgenomen, korter op het moment waarop het eerste, voorlopige advies wordt gegeven. Alle leerlingen hebben dan een definitief advies voordat ze zich aanmelden bij een school. Bovendien zou er een landelijk aanmeldmoment moeten komen, zodat leerlingen met een bijgesteld

advies een even grote kans hebben om terecht te kunnen op de school van hun voorkeur. De volgorde van eerst een voorlopig advies en dan de eindtoets, met daarna eventueel een bijstelling van het advies, verandert niet. Het advies van de leerkracht blijft ook leidend.

### Beleid voor het moment van selectie

Vergeleken met het buitenland wordt in Nederland op relatief jonge leeftijd geselecteerd op niveau. Rond leeftijd van 12 jaar maken leerlingen de overstap van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Op sommige scholen zijn er brede brugklassen en op veel scholen zijn meer niveaus vertegenwoordigd, waardoor de definitieve selectie kan worden uitgesteld. Het groeperen van leerlingen in brugklassen is vooral een keuze van scholen. Het kabinet roept scholen wel op ervoor te zorgen dat overal in het land die brugklassen beschikbaar zijn waar behoefte aan is, dus zowel met één als met meer niveaus in een klas. Het ministerie geeft informatie aan de scholen over de lokale aanwezigheid van brede brugklassen (TK 2018/2019a).

Verder is er een pilot '10-14 onderwijs' ('tienerscholen') waarin scholen (en het ministerie) ervaring opdoen met een geleidelijkere overgang van basis- naar voortgezet onderwijs, waaronder mogelijk uitstel van selectie. Naast het optimaliseren van de schoolloopbaan worden er onderwijskundige vernieuwingen nagestreefd (vakoverstijgend en thematisch werken, gepersonaliseerd leren, persoonlijke ontwikkeling en begeleiding door leraren-coaches: Bekkers et al. 2019).

Er is tot op heden geen expliciet beleid om breed samengestelde vestigingen te bevorderen. Wel bevoordeelt de huidige bekostiging breed samengestelde scholen, maar dat is geen garantie voor breed samengestelde vestigingen.<sup>25</sup> Als onderdeel van de geplande vereenvoudiging van de bekostiging voortgezet onderwijs is echter een toeslag voorzien voor breed samengestelde vestigingen (TK 2020/2021b), vanwege de rol die deze kunnen spelen bij het terugdringen van ongelijke kansen en segregatie.

### 2.4.3 Beleid voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs

#### Studiefinanciering

Om het hoger onderwijs financieel toegankelijk te maken is er studiefinanciering. Tot 2015 bestond deze uit de basisbeurs (een bedrag dat afhing van de vraag of de student uit- of thuiswonend was), een aanvullende beurs voor studenten met ouders met lage inkomens, een leenfaciliteit (lening en collegegeldkrediet) en een reisvoorziening (ov-kaart). In 2015 werd de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs vervangen door een lening (het studievoorschot), waarbij de aanvullende beurs voor studenten met ouders met lage inkomens werd verhoogd. Voor thuiswonende studenten met ouders met lage inkomens compenseerde dit het verlies van de basisbeurs (het totale beursbedrag nam enigszins toe ten opzichte van de oude situatie), maar voor uitwonende studenten met ouders met lage inkomens verminderde het totale beursbedrag (Van den Berg 2020).<sup>26</sup> Voor studenten die niet aan aanmerking komen voor een aanvullende beurs is er sindsdien uitsluitend een leenfaciliteit (en zoals voorheen de reisvoorziening). Om de aflossingslast van de oplo-

pende studieschulden te verminderen is de aflossingsperiode voor het studievoorschot verruimd van 15 naar 35 jaar, waarbij er bij het vaststellen van het maandelijks af te lossen bedrag rekening wordt gehouden met de draagkracht van de voormalige student.

### Halvering collegegeld

Om financiële drempels verder te verminderen is het collegegeld voor nieuwe studenten in hun eerste jaar gehalveerd met ingang van 2018/'19. Bij de keuze voor een lerarenopleiding is er een halvering voor de eerste twee studiejaar, bedoeld om de instroom in deze opleidingen te stimuleren.

### Beleid voor instellen numerus fixus en Engelstalige opleidingen

Selectie van studenten voor numerus fixus-opleidingen verliep in het verleden via een systeem van centrale (gewogen) loting. Vanaf 2000 werd daarnaast decentrale selectie mogelijk door de opleidingen zelf op basis van eigen criteria. Aanvankelijk kon dit voor maximaal 50% van de beschikbare plaatsen, vanaf 2011 mogen de opleidingen volledig decentraal selecteren. Sinds het studiejaar 2017/'18 is er geen centrale loting meer en verloopt de selectie van studenten voor opleidingen met een numerus fixus volledig decentraal. Daarbij moeten opleidingen twee soorten kwalitatieve criteria hanteren (bv. een cognitief en een niet-cognitief criterium, zoals motivatie: Van den Broek et al. 2017). Volgens het Wetsvoorstel taal en toegankelijkheid (TK 2018/2019b) moet de minister voortaan toestemming geven voor het instellen van een numerus fixus, waarbij het uitgangspunt is dat de hogescholen en universiteiten zich terughoudend moeten opstellen.<sup>27</sup> Het kabinet heeft het voornemen om loting weer mogelijk te maken als onderdeel van decentrale selectie, in aanvulling op kwalitatieve criteria (Rijksoverheid 2020).

Voor de onderwijstaal is de wettelijke grondregel dat opleidingen in het Nederlands worden aangeboden, tenzij het noodzakelijk is om daarvan af te wijken vanwege de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten. In de praktijk is het aantal Engelstalige opleidingen flink toegenomen en in discussies wordt wel gesteld dat instellingen te snel en onvoldoende beargumenteerd kiezen voor onderwijs in het Engels (KNAW 2017: 23). Met het eerdergenoemde wetsvoorstel (TK 2018/2019b) wil het kabinet waarborgen dat het hanteren van Engels als onderwijstaal grondig wordt afgewogen: de overstap op een andere taal dan het Nederlands is alleen mogelijk als dat een bewuste en weloverwogen stap is met meerwaarde voor de student. Als een opleiding in zowel het Nederlands als het Engels wordt aangeboden, wordt het mogelijk een numerus fixus in te stellen voor uitsluitend het Engelstalige traject; het Nederlandstalige traject van de opleiding blijft dan zonder beperking toegankelijk, zodat Nederlandstalige studenten niet worden verdrongen door internationale studenten.

### Beleid voor doorstroom mbo-hbo

De mbo-route naar het hoger onderwijs is verhoudingsgewijs belangrijk voor jongeren uit de minder bevoorrechte milieus (Herweijer en Turkenburg 2016). Beleid om de aansluiting van het mbo op het hbo te verbeteren is vooral ook van belang voor de hogeronderwijs-

deelname van deze groep. De aansluiting van het mbo op het hbo is een punt van zorg: een aanzienlijk deel van de in het hbo gestarte mbo'ers valt uit na het eerste jaar of wisselt van studie, wat vaak een minder gunstig verloop van het vervolg van de studie voorspelt (Herweijer en Turkenburg 2016). Mbo'ers uit de lagere sociaaleconomische milieus lopen een nog weer hoger risico op uitval (Cuppen en Mulder 2018). Studenten van mbo niveau 4 kunnen zich met de zogenoemde keuzedelen in het onderwijsprogramma voorbereiden op doorstroom naar het hbo. Verder proberen mbo- en hbo-instellingen op regionaal niveau samen te werken om de aansluiting van het mbo op het hbo te verbeteren en de kans op succes voor studenten te vergroten.

## 2.5 Oorzaken van ongelijke kansen en interventies

Inzicht in oorzaken van ongelijke kansen kan een startpunt zijn voor interventies om kansenongelijkheid te verminderen. De verklaringen voor ongelijkheid bij de drie schakels uit de schoolloopbaan die we hier behandelen, zijn verschillend van aard. In de voor-schoolse fase gaat het om de invloed van omstandigheden in het thuismilieu op de ontwikkeling van jonge kinderen (§ 2.5.1). Bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de selectie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs kijken we naar de invloed van de wijze waarop deze zijn ingericht (§ 2.5.2). Bij de doorstroom naar het hoger onderwijs gaat het om mogelijke verschillen in keuzes tussen jongeren uit verschillende milieus en de factoren die daarop van invloed zijn (§ 2.5.3). In de laatste subparagraaf (§ 2.5.4) geven we een samenvatting van de mogelijke interventies en zetten we die in een tabel (tabel 2.1).

### 2.5.1 Ongelijke ontwikkeling bij jonge kinderen: oorzaken en interventies

De ontwikkelingsachterstand bij jonge kinderen heeft verschillende oorzaken. Naast individuele factoren zoals de intelligentie, is met name het gezin van invloed op de ontwikkeling van jonge kinderen (Mulder et al. 2014). In gezinnen waarin de ouders, en met name de moeder, een relatief lager opleidingsniveau hebben, wordt de taalontwikkeling van peuters minder gestimuleerd. De woordenschat van laag opgeleide ouders is geringer, de interactie tussen ouder en kind wordt gekenmerkt door minder variatie in zinsconstructies, en er wordt meer in korte zinnen met het kind gesproken. Daarnaast wordt de taligheid van kinderen van hoog opgeleide ouders meer gestimuleerd doordat ouders vaker voorlezen. Daarnaast spelen andere factoren een rol die voor een deel afhankelijk zijn van de achtergrond van het kind. Bij autochtone kinderen uit sociaaleconomisch zwakkere gezinnen spelen bijvoorbeeld andere omstandigheden een rol dan bij kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond. Mulder et al. (2014) geven aan dat vooral het cognitieve gezinsklimaat volgens betrokkenen in het onderwijs van invloed is op achterstanden bij autochtone kinderen met laag opgeleide ouders. Naast een gebrek aan taalvaardigheden gaat het daarbij om een geringere betrokkenheid en lagere ambities van ouders. Daarnaast leiden problemen in het gezin ertoe dat kinderen op school minder goed functioneren (Posthumus et al. 2016). Werkloosheid, armoede en schulden kunnen leiden tot stressvolle



gezinssituaties waarin weinig ruimte is voor een sensitieve opvoeding en adequate cognitieve ondersteuning van kinderen (Mesman 2011). In de omgeving waarin de kinderen opgroeien, ontbreekt vaak een stimulans om hun talenten te ontplooiën. Kinderen met ontwikkelingsachterstanden wonen vaker in een wijk met veel laagopgeleiden, werkloosheid, taalarmoede, en een belemmerende dorps- of straatcultuur (Posthumus et al. 2016; Ministerie van Financiën 2017). Hun ouders en andere volwassenen om hen heen werken in beroepen die niet om een hogere opleiding vragen. Buurten en wijken waarin sprake is van een hoge werkloosheid kunnen nadelig zijn voor de instelling, het werkethos of de opvattingen over de samenleving die kinderen ontwikkelen (Posthumus et al. 2016). Leerkrachten en schoolleiders ervaren dat dit vooral problematisch is voor de ontwikkeling van kinderen wanneer er sprake is van een stapeling van factoren (Mulder et al. 2014; Jepma 2017).

### Verschillen in kenmerken voor autochtone kinderen naar regio en urbanisatiegraad

In de grote steden zijn andere factoren van invloed op de ontwikkelingsachterstand van autochtone kinderen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus dan op het platteland (Mulder et al. 2014). Achterstanden van 'plattelandsleerlingen' blijken er onder meer mee samen te hangen dat hun ouders gemiddeld lagere ambities en verwachtingen hebben voor hun kinderen (Kloprogge en De Wit 2015). Daarnaast speelt een rol dat in gezinnen met laag opgeleide ouders vaker dialect wordt gesproken<sup>28</sup> (Driessen 2006; Mulder et al. 2014). In de grote steden hangt de achterstand van autochtone kinderen, naast een geringere ouderbetrokkenheid, samen met een grotere concentratie van achterstandskinderen, een geringere beschikbaarheid van culturele hulpbronnen (bijvoorbeeld boeken) en een slechter werkgedrag van deze kinderen (Mulder et al. 2014).

### Achterstanden bij kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond

Bij kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond speelt de taalontwikkeling een belangrijke rol. Waar in gezinnen met laag opgeleide ouders de kwantiteit en kwaliteit van de interactie tussen ouder en kind beperkt is, wordt de taalontwikkeling van kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond vaak (extra) bemoeilijkt doordat er thuis geen of slechts gedeeltelijk Nederlands wordt gesproken. Daarnaast spelen culturele factoren een rol, waardoor de achterstanden van kinderen met verschillende niet-westerse achtergronden soms uiteenlopen. Wolf et al. (2020) geven bijvoorbeeld aan dat ouders met een Turkse migratieachtergrond minder geneigd zijn hun kinderen naar voorschoolse voorzieningen te sturen, naarmate zij zelf lager opgeleid zijn en meer belang hechten aan behoud van de Turkse taal en cultuur in de thuissituatie.

### Voor- en vroegschoolse educatie als mogelijkheid om achterstanden tegen te gaan

Hoewel internationaal onderzoek herhaaldelijk positieve resultaten heeft laten zien van voor- en vroegschoolse programma's, blijken effecten van vve-programma's in ons land vaak klein of zijn deze afwezig. In onderzoek dat kort na de inwerkingtreding van het vve-beleid is gedaan, werden meestal geen en soms zwakke tot middelsterke positieve effecten gevonden op de taalontwikkeling en cognitieve ontwikkeling van kinderen (De Goede en

Reezigt 2001; Driessen en Doesburgh 2003; Nap-Kolthoff et al. 2008). Fukkink en Oostdam (2015) en Fukkink et al. (2016) komen in een review van onderzoeken naar voor- en vroegschoolse educatie tot de conclusie dat de effecten ervan verwaarloosbaar zijn. Melhuish et al. (2015) komen in een internationale overzichtsstudie daarentegen tot de slotsom dat voor- en vroegschoolse educatie wel effect sorteren, als er sprake is van een voldoende aanbod en het aanbod kwalitatief goed is. De tegenvallende resultaten van Nederlandse vve-programma's zijn volgens het CPB (2016) mogelijk voor een deel toe te schrijven aan verschillen tussen Nederland en andere landen en vooral de Verenigde Staten als het gaat om de uitvoering van programma's. Die verschillen zitten zowel in de kwaliteit van de programma's en het feit dat leidsters in andere landen vaak hoog opgeleid zijn, als in het feit dat in de Verenigde Staten een groter aantal uren aan voorschoolse educatie wordt aangeboden dan in ons land.

Interventies om de effectiviteit van de voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren kunnen zich in het verlengde hiervan richten op: (i) het vergroten van de intensiteit van de voorschoolse educatie die kinderen volgen, (ii) het verbeteren van de kwaliteit van de voorschoolse educatie, en (iii) het verbeteren van de toegankelijkheid van de voorschoolse programma's.

### Vergroten van de intensiteit

#### – Meer uren voorschoolse educatie

Gemeenten moeten met ingang van augustus 2020 het aantal uren aan voorschoolse educatie voor kinderen met een risico op ontwikkelingsachterstanden verhogen van ten minste 10 naar 16 uur per week. Het is nog te vroeg om na te gaan in hoeverre deze uitbreiding daadwerkelijk leidt tot leerwinst voor kinderen met onderwijsachterstanden.<sup>29</sup> Het CPB (2016) heeft eerder op basis van onderzoek naar specifieke programma's voor jonge kinderen in de Verenigde Staten berekend dat de uitbreiding van 10 naar 16 uur naar verwachting leidt tot een leerwinst voor doelgroepkinderen. Een uitbreiding naar 24 uur zou volgens het CPB tot een nog grotere leerwinst leiden.

#### – Vervroegen instapleeftijd naar 2 jaar

Een tweede mogelijkheid om de intensiteit van het programma te verhogen is om op jongere leeftijd met een voorschools programma te starten. In de literatuur wordt vaak gesproken over instroom in de voorschool als peuters 2 jaar worden. Verscheidene onderzoeken geven aan dat vooral voor de taalontwikkeling de leeftijd tussen 2 en 2,5 jaar van groot belang is, en dat een start op 2-jarige leeftijd een betrekkelijk grote leerwinst kan opleveren (Melhuish et al. 2015).

#### – Kinderopvang tussen 0-2 jaar

Daarnaast is er de mogelijkheid om kinderen in de eerste levensjaren op te vangen. Uit het overzicht dat Melhuish et al. (2015) schetsen van studies op dit terrein komt naar voren dat het vooral kinderen uit niet-achterstandsmilieus zijn die hier zowel cognitief als sociaal-

emotioneel baat bij hebben. Deze positieve effecten doen zich echter alleen voor wanneer er sprake is van kwalitatief goede opvang. Bij kinderopvang van een gebrekkig niveau doen deze voordelen zich niet voor en lijken kinderen uit achterstandsmilieus zelfs negatieve effecten hiervan te ondervinden zowel in hun taal- als in hun cognitieve ontwikkeling. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat kwalitatief ondermaatse kinderopvang bij deze kinderen leidt tot de ontwikkeling van antisociaal gedrag.

## Verbeteren van de kwaliteit

### – Verbeteren kwalificatie voorschoolse medewerkers

Een eerste mogelijkheid om de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren is het verhogen van het kwalificatieniveau van personeel dat in de sector werkzaam is. Met het oog hierop moeten gemeenten met ingang van 2022 per doelgroepkind minimaal 10 uur per jaar aan hbo-opgeleide pedagogisch medewerkers inzetten. In hoeverre dit de ongelijkheid tussen achterstandskinderen en niet-achterstandskinderen verkleint, zal in de jaren na invoering geëvalueerd worden. Naast de eis om ook hbo-opgeleide medewerkers in te zetten kan gedacht worden aan nascholing van het huidige personeel en een groter aandeel personeel dat specifiek opgeleid is om leerprocessen bij jonge kinderen te stimuleren. Het taalniveau van de huidige pedagogisch medewerkers is soms nog te laag en vooral educatieve competenties ontbreken nog bij een groot deel van de pedagogisch medewerkers. Van Huizen en Plantenga (2018) geven aan dat vooral achterstandskinderen baat hebben bij universele voor- en vroegschoolse voorzieningen, waarbij de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen van groot belang is.

### – Beter toezicht op de educatieve kwaliteit van voorschoolse voorzieningen

Een tweede mogelijkheid om de kwaliteit te verbeteren is om niet alleen de GGD toezicht te laten houden op de voorschool, maar ook de Inspectie van het Onderwijs regulier toezicht te laten houden op de educatieve kwaliteit. De Inspectie van het Onderwijs (2020d) heeft recent geconcludeerd dat de kwaliteit van zowel voorschoolse als vroegschoolse educatie gemiddeld op orde is. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat er wel variatie in kwaliteit is, zowel tussen kinderopvanginstellingen als tussen scholen. Vooral de educatieve kwaliteit blijft achter, terwijl die kwaliteit juist belangrijk is voor de ontwikkeling van doelgroeppeuters. Om de educatieve kwaliteit te verbeteren, beveelt de inspectie structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie aan en versterking van het toezicht op de vroegschoolse educatie.

## Verbeteren van de toegankelijkheid

### – Voldoende voorschoolse kindplaatsen in alle gemeenten

Het aantal kindplaatsen voor voorschoolse educatie is de laatste jaren uitgebreid. Momenteel zijn er landelijk meer kindplaatsen dan geïndiceerde kinderen voor deelname aan de voorschool. Daarbij gaat het echter om het landelijke beeld. Waar een deel van de gemeen-

ten meer voorschoolse kindplaatsen heeft, zijn er tegelijkertijd enkele kleine gemeenten waar het aantal kindplaatsen lager ligt dan de behoefte die eraan bestaat (Inspectie van het Onderwijs 2019c). Dat betekent dat in deze gemeenten niet alle kinderen voor wie voorschoolse educatie wenselijk is ook daadwerkelijk geplaatst kunnen worden. Een hoger aantal voorschoolse kindplaatsen is bovendien wenselijk, omdat daarmee ook niet-geïndiceerde kinderen geplaatst kunnen worden en op die wijze stigmatisering of segregatie beter kan worden voorkomen.

#### – Verlagen kosten voor voorschoolse voorzieningen of gratis toegang tot kinderopvang

De toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen wordt daarnaast mede bepaald door de kosten voor ouders. Gemeenten verschillen in de regelingen waarvan ouders gebruik kunnen maken. Jepma (2018) spreekt in dat verband over '355 mini-peuterstelsels in Nederland', waarbij de toegankelijkheid per gemeente verschilt. Waar ouders van doelgroeppeuters in sommige steden bijvoorbeeld een inkomensafhankelijke ouderbijdrage moeten betalen voor alle 16 uur voorschoolse educatie, is deze bijdrage elders beduidend geringer. Mogelijkheden om (het merendeel van) de kosten van de gemeente terug te krijgen, naast de mogelijkheid van de kinderopvangtoeslag, verschillen ook per gemeente. Daarnaast moeten ouders altijd een deel van de bijdrage voldoen, wat vooral voor ouders zonder baan of met een laagbetaalde baan een drempel vormt. In de monitor naar de uitbreiding van de voorschoolse educatie van 10 naar 16 uur kwam naar voren dat zowel gemeenten als aanbieders van voorschoolse educatie zorgen hebben over de toegankelijkheid van de vve (Jepma et al. 2020). De uitbreiding van het aantal uren betekent immers ook hogere kosten voor ouders.

Tegelijkertijd ligt de deelname aan voor- en vroegschoolse voorzieningen al een geruim aantal jaren hoog, rond de 80%. De deelnamecijfers zijn beduidend hoger dan in enkele van de ons omringende landen (Wolf et al. 2020). Met financiële tegemoetkoming aan ouders kan waarschijnlijk een deel van de kinderen bereikt worden die nu nog niet deelnemen aan voorschoolse voorzieningen.

Datzelfde geldt voor de kinderopvang. Van Huizen en Plantenga (2018) laten zien dat universele kinderopvang in het bijzonder voor kinderen in achterstandssituaties van belang is, voor zover het daarbij gaat om kwalitatief goede opvang. Door goede kinderopvang gratis te maken voor ouders kunnen de financiële drempels voor ouders van achterstandsgezinnen weggenomen worden.

Anderzijds is de verwachting dat niet alle peuters bereikt zullen worden. Uit onderzoek komt naar voren dat een deel van de ouders namelijk om principiële redenen geen gebruikmaakt van de voorschoolse voorzieningen (Buitenhek 2019). Deze laatste groep zal waarschijnlijk moeilijk te bewegen zijn gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen of de kinderopvang.

## 2.5.2 Ongelijkheid bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs: oorzaken en interventies

### Gevolgen van de eindtoets en het advies van leerkrachten

De centrale eindtoets wordt vaak beschouwd als de ‘objectieve’ tegenhanger van de ‘subjectieve’ beoordeling door de leerkracht. In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak beargumenteerd dat leerkrachten bevooroordeeld zijn bij de beoordeling van bepaalde groepen leerlingen. Leerkrachten zouden bij de beoordeling van leerlingen de gemiddelde prestatie van de groep waartoe deze leerlingen behoren laten meewegen (zogenoemde statistische discriminatie). Leerkrachten kunnen bijvoorbeeld hogere verwachtingen hebben van leerlingen met ouders met een universitaire opleiding, omdat deze leerlingen in het algemeen ook beter presteren. Daarnaast kunnen leerkrachten bij de beoordeling van leerlingen allerlei vooroordelen laten meewegen en/of een voorkeur hebben voor bepaalde typen leerling (zogenoemde ‘taste-based’ discriminatie). Vrouwelijke docenten kunnen bijvoorbeeld allerlei typisch feminien gedrag prettiger vinden in de les en daardoor hogere verwachtingen van meisjes hebben.

Diverse recente literatuurstudies bevestigen dat leerkrachten de prestaties en kansen van leerlingen anders inschatten – rekening houdend met de uitslagen op allerlei toetsen (Geven et al. 2018; Wang et al. 2018; Johnston et al. 2019). Uit al deze literatuurstudies blijkt unaniem dat leerkrachten gemiddeld genomen hogere verwachtingen hebben van leerlingen met hoog opgeleide ouders dan van leerlingen met laag opgeleide ouders. Ook zijn er verschillen waarneembaar tussen jongens en meisjes, hoewel deze effecten minder sterk zijn. Leerkrachten hebben in de regel hogere verwachtingen van meisjes dan van jongens. Leerkrachten hebben, in lijn met stereotyperingen, met name hogere verwachtingen van meisjes bij leesvaardigheden, terwijl uit sommige onderzoeken blijkt dat leerkrachten hogere verwachtingen hebben van de wiskundevaardigheden van jongens. De effecten voor migratieachtergrond zijn niet eenduidig. Volgens Geven et al. (2018) zijn er geen duidelijke verschillen, terwijl Johnston et al. (2019) aangeven dat de meeste studies uitwijzen dat leerkrachten minder hoge verwachtingen hebben van leerlingen met een migratieachtergrond. De literatuurstudie van Wang et al. (2018) neemt wat dit betreft een middenpositie in. Wel geven alle drie de studies aan dat er veel meer variatie is binnen de groep leerlingen met een migratieachtergrond: in vergelijking tot leerlingen zonder migratieachtergrond is er bij deze groep zowel sprake van lagere als hogere verwachtingen. Dit kan verklaren waarom de gemiddelde effecten klein zijn.

Deze verschillende verwachtingen van leerkrachten vertalen zich naar verschillende schooladviezen. Hierbij kunnen ouders druk op de leerkracht uitoefenen om hun kind hoger geplaatst te krijgen. Vooral hoog opgeleide ouders zouden dit doen (Lek 2020).

Tegenover de beoordeling van de leerkracht wordt vaak de eindtoets geplaatst, maar ook de eindtoets is geen perfecte voorspeller van de latere ontwikkelingen van leerlingen en bepaalde typen leerlingen kunnen, in verhouding tot wat ze kunnen, de test relatief goed maken. Vooral leerlingen met hoog opgeleide en rijke ouders zouden de eindtoets relatief

goed maken. Dit kan komen doordat de toets beter aansluit op de belevingswereld van deze leerlingen en doordat deze leerlingen thuis beter worden ondersteund in de voorbereiding op de toets. Deze leerlingen volgen ook vaker privétrainingen die hen voorbereiden op de toets, zeker naarmate de toets als belangrijker wordt ervaren (Swart et al. 2019). Bovendien is de toetsscore de uitkomst van twaalf jaar aan opvoeding en opleiding, waarbij kinderen van hoog opgeleide ouders in het voordeel zijn. Het kan dan eerder de sociale afkomst weerspiegelen dan het daadwerkelijke talent (Borghans et al. 2018). Daarnaast kan de centrale eindtoets aanzienlijke druk leggen op de schouders van de nog steeds zeer jonge leerlingen en doet deze tot bepaalde hoogte ook afbreuk aan de autonomie van de leerkracht (Lek 2020). Kortom, zowel aan de eindtoets als aan het oordeel van de leerkracht zitten voor- en nadelen.

De vraag is nu hoe zwaar het oordeel van de leerkracht en hoe zwaar het resultaat van de eindtoets moeten wegen bij het schooladvies. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat verschillen tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders groter is in situaties waarin het oordeel van de leerkracht een grotere rol speelt (Luyten en Bosker 2004; Inspectie van het Onderwijs 2018a). In verhouding zijn er maar kleine verschillen als we kijken naar geslacht en migratieachtergrond (Driessen et al. 2008; Inspectie van het Onderwijs 2018a). Verschillend onderzoek toont aan dat kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond in het verleden een hoger advies kregen (Lek 2020). Dit effect lijkt inmiddels te zijn afgezwakt (Timmermans et al. 2018).

Dit wil echter nog niet zeggen dat een eerder toetsingsmoment, waardoor de toets zwaarder meeweegt in het schooladvies, een positief effect zou hebben. Hierbij is het relevant om de wetswijziging van 2015 te evalueren, omdat toen het toetsmoment is verschoven naar verder in het schooljaar. Uit onderzoek van Oomens et al. (2019) blijkt dat de verschuiving van het toetsmoment gepaard is gegaan met een lichte verbetering van de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de doorstroom in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs.<sup>30</sup> Wel constateren zij dat verschillen in advies tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders door de tijd heen iets groter zijn geworden, overigens zonder dat het verschil in kans op onder advisering tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders toenam.

Nader onderzoek door Van Leest et al. (2020) laat zien dat zowel voor als na de wetswijziging leerlingen met hoog opgeleide ouders worden bevoordeeld. De mate waarin ze worden bevoordeeld, verschilt echter nauwelijks van de situatie waarin de toets voor of na het advies van de leerkracht komt. Een verklaring kan zijn dat Nederlandse leerkrachten, ook zonder dat leerlingen de eindtoets al hebben gemaakt, zich kunnen beroepen op het leerling- en onderwijsvolgsysteem (LVS). Het advies van de leerkrachten is daardoor altijd mede gebaseerd op toetsing (de eindtoets of de LVS), waardoor die daarmee altijd grotendeels in overeenstemming is, ongeacht het moment van toetsing. Het lijkt er dus vooral om te gaan dat leerkrachten zich ook op 'objectieve' informatie kunnen beroepen. De verplaatsing van de toets heeft, aldus deze studie, de ongelijkheden dus niet vergroot.

Onderzoek uit 2019 kijkt vooral hoe de toetsing naast het inzicht van de leerkracht kan worden gebruikt. Het CPB (Swart et al. 2019) constateert dat kinderen van ouders met lagere inkomens vaker een lager schooladvies dan het toetsadvies krijgen en dat hun schooladvies minder vaak wordt bijgesteld. Dit terwijl leerlingen die recht hebben op een heroverweging, maar van wie het schooladvies niet wordt bijgesteld, vaker van niveau wisselen op het voortgezet onderwijs. Het CPB pleit er dan ook voor om de informatie van de eindtoets beter te gebruiken, waarbij de toets helpt om eventuele vooroordelen van de leerkracht bij te stellen en de leerkracht een bredere blik inbrengt. Alleen informatie van de eindtoets (of LVS) ter beschikking hebben is, aldus het CPB, niet genoeg; de informatie moet ook worden gebruikt, ook voor leerlingen met laag opgeleide ouders. De gelijkheid zal hierdoor volgens het CPB kunnen toenemen, hoewel het door ouders inhuren van particuliere toetstraining daar weer afbreuk aan kan doen. Aanvullend hierop constateert Lek (2020: 222) dat leraren beter kunnen inschatten welke leerlingen uiteindelijk op het vmbo terechtkomen en in mindere mate op de havo, terwijl de eindtoets beter kan voorspellen wie op het vwo terechtkomt en opstroomt binnen het voortgezet onderwijs.<sup>31</sup> Ze stelt voor om de eindtoets, het advies van de leerkracht en eventuele eerdere toetsen te combineren door een weging, waarbij de leerkracht invloed kan hebben op de weging. Het is dan wel nodig om de eindtoets voor het schooladvies te houden.

### Interventies: een grotere rol voor toetsing en professionalisering van leraren

Alles overwegend kunnen we stellen dat de schooladviezen minder afhankelijk zijn van de sociaaleconomische status van het gezin als de eindtoets een grotere rol speelt bij het vaststellen van het advies (bv. Timmermans et al. 2018; Inspectie van het Onderwijs 2018a; Swart et al. 2019; Lek 2020). Het moment van de toetsing lijkt niet veel uit te maken. Evaluaties van de verschuiving van de eindtoets laten zien dat de verschillen tussen leerlingen met laag en hoog opgeleide ouders weliswaar iets toenamen (Oomens et al. 2019), maar dat het effect van dat opleidingsniveau op het definitieve schooladvies niet significant toenam als rekening wordt gehouden met de verschillen in vaardigheid tussen leerlingen (Van Leest et al. 2020: 15). Het moment van toetsing lijkt dus betrekkelijk weinig uit te maken. Het gaat er vooral om dat extra objectieve informatie aanwezig is en dat het oordeel van de leerkracht nog kan worden bijgesteld (Van Leest et al. 2020: 15-16). Het lijkt dan ook verstandig om het moment van formele toetsing te gebruiken in combinatie met het advies van de leerkracht. In dit opzicht pleit Lek ervoor om de eindtoets en het oordeel van de leerkracht te combineren, waarbij het gewicht dat beide krijgen gericht is op een optimaal resultaat, bijvoorbeeld in termen van de voorspellende waarde voor het voortgezet onderwijs. Met trainingen kan geprobeerd worden het advies van de docenten meer te laten aansluiten bij de prestaties van leerlingen. Er zijn echter nog maar betrekkelijk weinig studies uitgevoerd naar de effecten van dergelijke trainingen (Geven et al. 2020). Krolak-Schwerdt et al. (2018) laten zien dat trainingen de bevoordeling door leerkrachten kunnen verminderen. Baadte (2020) constateert echter dat een Duitse training die stereotypingen van docenten moest verminderen maar weinig effect had. Alleen de beoor-

deling van jongens en meisjes aan de hand van stereotypingen nam iets af. Al met al lijken trainingen een effect te kunnen hebben, maar mogelijk is dat effect slechts gering.

### Gevolgen van de vroege selectie in het onderwijs

Wanneer leerlingen rond de leeftijd van 12 jaar de overgang maken van het basis- naar het voortgezet onderwijs, gaan ze naar verschillende niveaus. Nederland is vergeleken met andere landen vroeg met deze selectie. Theoretisch is het voordeel van deze selectie dat leerlingen terechtkomen op een niveau dat aansluit op hun behoeften en vaardigheden. De lagere niveaus combineren hierbij in de regel lagere (toets)eisen met meer beroepsgericht onderwijs, terwijl de hogere niveaus hogere eisen combineren met meer theoretisch gericht onderwijs. Het gevaar van een vroege selectie is dat leerlingen op de verkeerde niveaus terechtkomen, omdat ze minder lang de tijd hebben gehad om zich te ontwikkelen (Rözer en Van de Werfhorst 2019). Daardoor zouden leerlingen die op een ander niveau terechtkomen dan waar ze 'behoren' zich minder goed kunnen ontwikkelen, vooral op het moment dat ze onder hun niveau terechtkomen. Dit kan hen demotiveren, terwijl het onderwijs minder goed op hun behoeften aansluit. Landenvergelijkend en longitudinaal onderzoek suggereert dan ook dat een vroege selectie een negatief (of ten minste geen positief effect) heeft op de gemiddelde prestaties van leerlingen (bv. Hanushek en Wößmann 2006; Meghir en Palme 2005; Huang 2009; Horn 2009; Pekkarinen et al. 2009; Heisig en Solga 2015; Lavrijsen en Nicaise 2016; Borghans et al. 2020). Deze lage gemiddelden zijn vooral te wijten aan slechtere resultaten voor de slechtst presterende leerlingen. Onduidelijk is of de best presterende leerlingen er bij een vroege selectie op vooruitgaan, bijvoorbeeld doordat zij meer worden uitgedaagd. Sommige studies suggereren van wel (bv. Huang 2009; Meghir en Palme 2005; Lange en Von Werder 2017), terwijl andere suggereren dat er geen positieve (bv. Pekkarinen et al. 2009; Heisig en Solga 2015; Lavrijsen en Nicaise 2016) of zelfs negatieve effecten zijn (bv. Hanushek en Wößmann 2006; Borghans et al. 2020).<sup>32</sup> Wel zien we dat klassen met één onderwijsniveau, die ontstaan na selectie, gunstig uitpakken voor leerlingen die moeite hebben om een bepaald niveau af te ronden. Zij stromen vervolgens minder snel af (Kuyper en Van der Werf 2012; Van der Steeg 2011).

Een vroege selectie kan in theorie ook verschillend uitpakken naargelang de afkomst van ouders. Omdat de invloed van ouders op de schoolprestaties van leerlingen afneemt naarmate zij ouder worden, is de invloed van de ouders groter naarmate de selectie op jongere leeftijd plaatsvindt (Dustmann 2004; Horn 2009). Aangezien hoog opgeleide ouders een positiever effect hebben op de schoolprestaties van hun kinderen dan laag opgeleide ouders, zou een vroege selectie daarom vooral hun kinderen bevoordelen. Ook is een vroege selectie vanwege deze reden nadelig voor kinderen met een migratieachtergrond, omdat hun ouders vaak het Nederlandse schoolsysteem minder goed kennen en daarom hun kinderen minder goed kunnen ondersteunen. Een bijkomende reden waarom een vroege selectie kinderen van hoog opgeleide ouders kan bevoordelen, is dat deze ouders vaker naar de langetermijneffecten van de schoolkeuze kijken, waardoor ze er al op jongere



leeftijd meer aan doen om hun kinderen op een hoog niveau geplaatst te krijgen (Lucas 2001; Van de Werfhorst 2018).

Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van een vroege selectie voor verschillende sociale groepen. Literatuurstudies laten zien dat, op een enkele uitzondering na, de verschillen tussen leerlingen met hoog en laag opgeleide ouders groter zijn naarmate de selectie eerder plaatsvindt (Van de Werfhorst en Mijs 2010; Rözer en Van de Werfhorst 2017, 2019; Ozer en Perc 2020). De effecten zijn echter mogelijk kleiner in landen waar het onderwijs meer is gestandaardiseerd, bijvoorbeeld door een eindtoets en LVS, zoals in Nederland (Ayalon en Gamoran 2000; Bol en Van de Werfhorst 2013). Door deze standaardisatie kunnen scholen namelijk verantwoordelijk worden gehouden als ze leerlingen van hoog opgeleide ouders bevoordelen, waardoor ze dit minder snel zouden doen. Waar kinderen van hoog opgeleide ouders in het voordeel zijn bij vroege selectie, verkleint standaardisatie de verschillen dus juist weer. De verschillen naar wel of geen migratieachtergrond zijn in vergelijking met de verschillen naar opleidingsniveau van de ouders relatief klein.

### Interventies: een later selectiemoment en meer flexibiliteit in schoolroutes

Alles overwegend kunnen we stellen dat het effect van de achtergrond van kinderen op hun eindniveau in het onderwijs kleiner wordt naarmate selectie later plaatsvindt (bv. Van de Werfhorst en Mijs 2010; Rözer en Van de Werfhorst 2019; Brunello en Checchi 2007). Een vergaande optie om latere selectie te bewerkstelligen is een stelselwijziging, waarbij de verdeling van leerlingen over verschillende niveaus wordt uitgesteld tot op latere leeftijd. Dit kan echter wel erg drastisch zijn en vraagt bovendien veel van het aanpassingsvermogen van leerkrachten, die in het verleden al veel te maken hebben gehad met opgelegde wijzigingen. Een andere optie is om het selectiemoment op indirecte manieren uit te stellen. Dat kan onder andere door de invoering van een brede brugklas, waarin bijvoorbeeld minimaal twee jaar gezamenlijk onderwijs wordt gegeven aan vmbo-, havo- en vwo-leerlingen. Nog een andere mogelijkheid is het '10-14 onderwijs', waar nu mee wordt geëxperimenteerd. Hierbij begeleidt een team van docenten uit het basis- en voortgezet onderwijs leerlingen van 10 tot 14 jaar bij de overstap naar het voortgezet onderwijs (Exalto et al. 2018). Net als bij een stelselwijziging en de brede brugklas is er dan een minder harde overgang naar het voortgezet onderwijs en ook dit zal dus mogelijk de onderwijsongelijkheid verkleinen. De evaluatie is nog niet beschikbaar.

Er is nog een mogelijkheid om de ongelijkheid door vroege selectie te beperken, namelijk door schoolroutes flexibeler te maken. Leerlingen kunnen dan makkelijker doorstromen, wat de ongelijkheid door schooladvies en inschrijving gedeeltelijk teniet kan doen. Een concreet voorbeeld van een maatregel hiervoor is dat leerlingen vakken kunnen volgen op verschillende onderwijsniveaus en zo een maatwerkdiploma kunnen behalen. In feite wordt het definitieve moment van selectie dan uitgesteld. Van belang is wel dat het maatwerkdiploma voor de leerling toegevoegde waarde heeft bij de toegang tot vervolgopleidingen. Ook kan het helpen dat verschillende niveaus binnen eenzelfde school vertegenwoordigd zijn en op dezelfde locatie les krijgen (Onderwijsraad 2019). Zo wordt de

drempel om over te stappen vermoedelijk kleiner. De Onderwijsraad (2019) laat echter op basis van cijfers van het CBS en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zien dat deze mogelijkheden voor mobiliteit juist afnemen. Tussen 2007 en 2017 nam het aantal brede of dakpanbrugklassen af van 70% naar 55%. Bovendien worden de verschillende schoolsoorten steeds vaker aangeboden op gescheiden locaties. In 2017 was weliswaar 71% van alle scholen een brede scholengemeenschap (met vmbo, havo en vwo), maar slechts 18% van hen bood ook daadwerkelijk alle niveaus aan op één locatie.

### 2.5.3 Ongelijkheid bij de overgang naar het hoger onderwijs: oorzaken en interventies

#### Oorzaken van ongelijke doorstroom

Verschillen in deelname aan het hoger onderwijs tussen jongeren met uiteenlopende achtergronden worden in de literatuur in verband gebracht met verschillen in prestatieniveau en vaardigheden, en met verschillen in keuzes als gevolg van ambities en afwegingen van kosten en opbrengsten van deelname (Skopek et al. 2017; Herbaut en Geven 2020).<sup>33</sup> De gediplomeerden van mbo niveau 4, havo en vwo hebben zich gekwalificeerd voor het hoger onderwijs: in hun geval gaat de aandacht vooral uit naar verschillen in keuze, en minder naar verschillen in prestatieniveau. In de benadering van Breen en Goldthorpe (1997) zijn verschillen in doorstroomkeuze het resultaat van een ongelijke afweging van (de inschatting van) de kosten, de kans op succes en de opbrengsten van een vervolgopleiding. Bij kosten en opbrengsten gaat het niet alleen om financiële factoren, maar ook om het tegengaan van statusdaling ten opzichte van het ouderlijk milieu. Jongeren uit de hogere sociaaleconomische milieus zullen daardoor vaker kiezen voor een vervolgopleiding dan die uit de lagere milieus, en ook vaker kiezen voor het hoogste of meest selectieve niveau. In het Nederlandse hoger onderwijs zijn er overigens in het hbo opleidingen die specifieke eisen stellen aan de vaardigheden van aspirant-studenten (bv. kunstopleidingen), hoewel het hbo voor een vwo'er niet het hoogste niveau van vervolgonderwijs is.

#### Financiële factoren

In overzichtsstudies van internationaal onderzoek komen financiële factoren naar voren als een belangrijke barrière voor deelname aan het hoger onderwijs voor jongeren uit de minder bevoorrechte milieus. Het gaat dan om de kosten van het hoger onderwijs, een laag inkomen en/of een gebrek aan financiële ondersteuning (Herbaut en Geven 2020; Mocca et al. 2019). Niet alleen de feitelijke kosten, maar ook onzekerheid over of een overschatting van de kosten blijken een negatieve invloed te kunnen hebben op de hogeronderwijsdeelname van jongeren uit minder bevoorrechte milieus. Ook een gebrek aan inzicht in de mogelijkheden van financiële ondersteuning kan de doorstroom van deze groep naar hoger onderwijs remmen (Herbaut en Geven 2020).

In het Nederlandse hoger onderwijs lijkt het samenspel van financiële factoren (de kosten van het onderwijs, het inkomen van de ouders, de financiële ondersteuning vanuit de over-

heid) nauwelijks verschillend uit te pakken voor de doorstroom van havo- en vwo-gediplomeerden met verschillende achtergronden (opleiding ouders, inkomen, migratie-achtergrond). De invoering van het studievoorschot – voor veel studenten een verhoging van de kosten – heeft hier nauwelijks invloed op gehad. De totale doorstroom van havisten naar het hbo verminderde licht na de invoering van het studievoorschot, tegelijkertijd nam de doorstroom van havisten naar het vwo enigszins toe (deze leerlingen zullen daarna alsnog naar het hoger onderwijs overstappen). De totale doorstroom van vwo'ers naar het hoger onderwijs bleef stabiel, waarbij de geleidelijke verschuiving daarbinnen van hbo naar wetenschappelijk onderwijs verder doorzette (Inspectie van het Onderwijs 2018b; Van den Broek et al. 2020; Inspectie van het Onderwijs 2020b). In de doorstroom van havisten en vwo'ers uit verschillende inkomensgroepen, zonder en met een migratieachtergrond, of uit verschillende opleidingsmilieus zijn weinig of geen veranderingen zichtbaar na invoering van het studievoorschot (Bolhaar et al. 2020; Van den Broek et al. 2020). Daarbij zal een rol hebben gespeeld dat de aanvullende beurs voor lage inkomens is verhoogd gelijktijdig met de afschaffing van de basisbeurs, waardoor de achteruitgang voor de lage inkomens werd gecompenseerd (voor uitwonende studenten weliswaar slechts ten dele).

Het 'sociaal leenstelsel' blijkt dus geen extra barrière te hebben opgeworpen voor havisten en vwo'ers, maar mogelijk wel voor mbo'ers. Bij hen zijn er duidelijker verschillen in de doorstroom tussen groepen met verschillende achtergronden en daarbij kunnen financiële factoren mede een rol spelen. Zo geven mbo'ers met ouders met een lager inkomen vaker aan te willen afzien van verder studeren om financiële redenen, waaronder het risico de (aanvullende) beurs en de ov-kaart te moeten terugbetalen als ze een vervolgstudie niet weten af te ronden. Ook is de 'leenaversie' onder mbo'ers met middelbaar of laag opgeleide ouders groter dan onder mbo'ers met hoog opgeleide ouders (Van den Broek et al. 2020). De invoering van het studievoorschot is gepaard gegaan met een vermindering van de doorstroom van mbo'ers naar het hbo. De doorstroom naar het hbo van deze groep daalde al langere tijd (Herweijer en Turkenburg 2016), maar op de invoering van het studievoorschot volgde een extra afname (Van den Broek et al. 2020). Dat lijkt te wijzen op een negatieve invloed van het studievoorschot, ook al is het lastig om een een-op-eenrelatie te leggen tussen de afname van de doorstroom naar het hbo en de invoering van het studievoorschot. Veranderingen in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor gediplomeerde mbo'ers – betere baankansen – kunnen ook een rol hebben gespeeld. Door de jaren heen was de daling van de doorstroom wat sterker bij de groep mbo'ers die geen hoog opgeleide ouders hebben, en degenen met ouders met een lager inkomen (Van den Broek et al. 2020). Of deze groepen ook duidelijker dan voorheen financiële bezwaren ervaren, is onduidelijk.<sup>34</sup> De beschikbare gegevens lijken in ieder geval te wijzen op een kwetsbare positie van deze groepen mbo'ers als het gaat om de doorstroom naar het hbo. De halvering van het collegegeld in het eerste studiejaar vanaf 2018/'19 lijkt hierop geen invloed te hebben gehad (Van den Broek et al. 2019).

De relatief hoge doorstroom naar het hbo van mbo-gediplomeerden met een niet-westerse achtergrond lijkt niet goed te verklaren uit deze financiële factoren; in buitenlands onderzoek wordt als verklaring hiervoor gewezen op de wens om vooruit te komen

en die wens leeft relatief sterk onder deze groep (Salikutluk 2016). Onduidelijk is of ook minder gunstige (ervaren) kansen op de arbeidsmarkt voor deze groep van invloed is, waardoor ze eerder geneigd zouden kunnen zijn om verder te studeren.

Naast mogelijke effecten op een deel van de doorstroom naar het hoger onderwijs – die van mbo'ers – kunnen er neveneffecten zijn van het studievoorschot. Zo blijven studenten in het hbo en wetenschappelijk onderwijs langer bij hun ouders wonen, waarbij deze reactie sterker is onder studenten met ouders met lage dan met middeninkomens (Van den Berg 2020). De precieze omvang van dit effect lijkt onzeker (Kuijpers et al. 2020).<sup>35</sup> De afstand tot de gekozen opleiding is echter niet gewijzigd, wat niet wijst op vaker kiezen voor een opleiding dicht bij huis. Er zijn daarnaast geen indicaties dat studenten door het studievoorschot meer zijn gaan werken om in hun inkomen te voorzien (Kuijpers et al. 2020; Van den Broek et al. 2020). Opvallend is dat studenten onder het studievoorschot een groter bedrag extra zijn gaan lenen dan het beursbedrag dat is komen te vervallen ('overcompensatie') en dat geldt des te meer voor studenten met ouders met een lager inkomen. Door de verhoging van de aanvullende beurs is het inkomensverlies door het vervallen van de basisbeurs voor studenten met ouders met een lager inkomen geringer dan voor andere studenten. Toch lenen zij een min of meer vergelijkbaar bedrag als studenten zonder aanvullende beurs. Tegelijkertijd zijn er indicaties van niet-gebruik van de aanvullende beurs (Bolhaar et al. 2020). In een klein deel van de gevallen lijkt dat ingegeven door de angst de beurs te moeten terugbetalen als de opleiding niet wordt afgerond (Van den Broek et al. 2020).

Studieschulden die zijn aangegaan onder het regime van het studievoorschot zullen hoger zijn dan die onder het regime van de basisbeurs. Precieze gegevens hierover ontbreken nog, maar volgens een schatting zal de gemiddelde studieschuld van studenten die hebben geleend ruim 24.000 euro bedragen, een toename van 9000 euro ten opzichte van de gemiddelde schuld onder het oude stelsel. Daarbij zijn er grote verschillen tussen studenten: een deel studeert naar verwachting af zonder schuld (28% in zowel hbo als wetenschappelijk onderwijs), maar er zullen er ook zijn met een studieschuld van 40.000 euro of meer (14% hbo, 24% wetenschappelijk onderwijs; Van den Broek et al. 2020). De verschillen in uiteindelijke studieschuld tussen studenten uit armere en rijkere gezinnen zijn niet bekend. Bij het gebruik van de lening zien we dat het percentage dat leent het geringst is onder studenten met ouders met een hoger inkomen, maar binnen de groep die leent, nemen zij wel het hoogste leenbedrag op. Voor alle studenten samen (met en zonder lening) is er daarom op een bepaald moment niet veel verschil in leenbedrag tussen studenten uit gezinnen met lage en hoge inkomens (Van den Broek et al. 2020). Eerder (§ 2.2) hebben we gesignaleerd dat het moeten lenen voor de studie en het opbouwen van een studieschuld vaak in verband wordt gebracht met onzekere toekomstperspectieven en stress.

Het kiezen voor een vervolgopleiding van een lager niveau dan mogelijk is (*undermatching*) wordt in Amerikaans onderzoek in verband gebracht met het belang dat scholieren hechten aan een betaalbare vervolgopleiding en aan een opleiding dicht bij huis (Roksa en Deutschlander 2018; Belasco en Trivette 2015). Mogelijk spelen deze factoren ook een rol in het Nederlandse hoger onderwijs bij de keuze voor hbo in plaats van wetenschappelijk onderwijs vanuit het vwo. Onderzoek in het Nederlandse hoger onderwijs biedt geen nadere aanknopingspunten voor de verklaring van de *undermatch* van vwo'ers met middelbaar of laag opgeleide ouders (een keuze voor hbo in plaats van wetenschappelijk onderwijs). De invoering van het studievoorschot lijkt geen invloed te hebben gehad op de afweziging van vwo'ers tussen hbo en wetenschappelijk onderwijs (Bolhaar et al. 2020).

### Interventies in de vorm van financiële ondersteuning

De meta-analyse van Herbaut en Geven (2020) inventariseert in hoeverre interventies voor het bevorderen van de deelname van jongeren uit kansarmere milieus aan het hoger onderwijs effect hebben.<sup>36</sup> Verschillende vormen van financiële ondersteuning van studenten zijn in de meta-analyse meegenomen: universele beurzen (gelijk voor alle studenten), beurzen die rekening houden met de financiële draagkracht, beurzen die uitgaan het prestatieniveau van de aspirant-student, beurzen die uitgaan van de studieresultaten in het hoger onderwijs, leningen en belastingvoordelen. Een aantal van deze varianten is terug te vinden in het Nederlandse stelsel van studiefinanciering en in de voorloper van het huidige stelsel: leningen, beurzen die rekening houden met financiële draagkracht (de aanvullende beurs) en voorheen de basisbeurs.

De effecten van de verschillende vormen van steun op de deelname van kansarme jongeren lopen uiteen volgens de meta-analyse. Het effect van beurzen die rekening houden met de draagkracht hangt af van de omvang van het toegekende bedrag; bij kleinere bedragen is het effect beperkt en onzeker, bij wat meer substantiële bedragen worden grotere effecten gevonden op de deelname van jongeren uit kansarme groepen. De meta-studie van Sneyers en De Witte (2018) ziet ook positieve effecten op de deelname van deze vorm van ondersteuning, maar specificeert dat niet naar achtergrond van de student.<sup>37</sup> Ook de timing van deze vorm van steun kan van belang zijn: beurzen die vooruitlopend op de instroom in het hoger onderwijs worden verstrekt in de vorm van een tegoed dat kan worden opgenomen bij daadwerkelijke instroom lijken relatief veel effect te hebben op de instroom van studenten uit minder bevoorrechte milieus. Het onderzoek naar de invloed van universele beurzen dat in de meta-analyse is meegenomen, lijkt te beperkt om conclusies te kunnen trekken.<sup>38</sup> Voor leningen zijn er aanwijzingen dat ze een positief effect hebben op de instroom van jongeren uit minder bevoorrechte milieus, maar het aantal studies waarin dit is onderzocht, is beperkt. Daarbij is het niet duidelijk hoe dit effect zich verhoudt tot het effect van beurzen: is het effect van leningen geringer dan dat van beurzen?

Voor het Nederlandse hoger onderwijs zijn verschillende aanpassingen van financiële ondersteuning van studenten in het hoger onderwijs denkbaar: herinvoering van een universele beurs voor alle studenten en/of bijstelling van de aanvullende beurs. Vanuit het

oogpunt van gelijke kansen is het mogelijke effect op de doorstroom naar het hoger onderwijs belangrijk. Daarbij zijn er onder het huidige stelsel voor havisten en vwo'ers vanuit het oogpunt van gelijke doorstroom geen opvallende knelpunten, maar dat is minder zeker voor de doorstroom van mbo'ers naar het hbo. In het politieke en maatschappelijke debat zullen ook andere overwegingen dan gelijke doorstroom een rol spelen, vooral studieschulden als een (ervaren) last en bron van onzekerheid voor de toekomst.

#### – Herinvoering van een basisbeurs

Het effect van herinvoering van een basisbeurs op gelijke doorstroom zal afhangen van de vooropleiding. Voor havisten en vwo'ers zijn de huidige verschillen in doorstroom naar het hoger onderwijs beperkt en heeft het vervangen van de basisbeurs door een lening ook niet geleid tot meer verschil in doorstroom tussen gediplomeerden met verschillende achtergronden. Herinvoering van een basisbeurs zal bij deze groepen gediplomeerden waarschijnlijk weinig of geen invloed hebben op gelijke kansen in doorstroom.

Voor mbo'ers is het waarschijnlijker dat herinvoering van een basisbeurs effect heeft op de doorstroom naar het hbo, waarbij de verschillen in doorstroom mogelijk ook kleiner zullen worden, hoewel er ook onder het regime van de basisbeurs verschillen in doorstroom waren tussen mbo'ers met hoog opgeleide en middelbaar of laag opgeleide ouders.

Vanuit het oogpunt van gelijke kansen op doorstroom is de betekenis van herinvoering van de basisbeurs over de volle breedte van het hoger onderwijs dus beperkt.

Nadelen van de herinvoering van de basisbeurs zijn de hoge kosten en het vanuit het perspectief van gelijke kansen ongerichte karakter van de maatregel. Herinvoering van de basisbeurs voor alle studenten vergroot ook het ongelijke 'profijt van de overheid' op het gebied van het hoger onderwijs tussen de lagere en hogere inkomens, gezien de grotere deelname aan hoger onderwijs in de hogere inkomensgroepen (Olsthoorn et al. 2017). In Van de Broek et al. (2020) is een optie opgenomen waarbij herinvoering van de basisbeurs beperkt blijft tot studenten die vanuit het mbo doorstromen naar het hbo. Die inperking sluit beter aan bij het geconstateerde knelpunt (de doorstroom van mbo'ers), maar de ongelijke behandeling van studenten uit gezinnen met identieke financiële omstandigheden lijkt een nadeel. Andere overwegingen dan toegankelijkheid / gelijke doorstroomkansen kunnen reden zijn om herinvoering van de basisbeurs te bepleiten: het willen terugdringen van de druk die studenten ervaren en het verminderen van het gevoel van onzekerheid over hun financiële toekomst.

#### – Aanpassing van de aanvullende beurs

De aanvullende beurs is meer dan de basisbeurs toegesneden op het toegankelijk maken van het hoger onderwijs voor studenten uit de minder draagkrachtige groepen en daarmee op het bevorderen van gelijke kansen op doorstroom naar het hoger onderwijs. Bij aanpassingen kan het gaan om de omvang van de groep die in aanmerking komt voor een aanvullende beurs en om de hoogte van het bedrag. Het patroon van doorstroming van havisten en vwo'ers uit gezinnen met lage en hoge inkomens naar het hoger onderwijs biedt geen duidelijk aanknopingspunt voor aanpassing van de aanvullende beurs, maar voor de gerin-

gere en meer ongelijke doorstroom van mbo'ers naar het hbo kan een verruiming wel van belang zijn. Gezien hun achtergrond – minder vaak afkomstig uit gezinnen met hogere inkomens – zullen zij vermoedelijk meer dan havisten en vwo'ers profijt hebben van een ruimere aanvullende beurs (een hoger bedrag, een hogere inkomensgrens). Een bijkomende overweging zijn de aanwijzingen dat de aanvullende beurs tekort lijkt te schieten voor studenten uit de midden- en lagere inkomens, in de zin dat de beurs niet volledig de geringere bijdrage die deze studenten van hun ouders krijgen compenseert (Van den Broek et al. 2020). Een verbreding van de groep die in aanmerking komt voor de aanvullende beurs en een verhoging van het bedrag kunnen daar verandering in brengen.

### Oorzaken van ongelijke doorstroom: selectie

De ongelijke toegang tot selecterende opleidingen kan te maken hebben met zelfselectie, in de zin dat een deel van de potentiële deelnemers terugschrikt voor het selectieproces op zich. Daarnaast kan de kans om door de selectie te komen ongelijk zijn voor jongeren met verschillende achtergronden. Een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat zowel zelfselectie als ongelijk selectiesucces een rol speelt bij de ongelijke toegang van jongeren uit de lagere sociale klassen of met een migratieachtergrond tot de meest prestigieuze universiteiten (Boliver 2013).<sup>39</sup> Volgens een onderzoek in Denemarken werkt selectie van studenten door instellingen op basis van kwalitatieve *assessments* in het voordeel van aspirant-studenten met hoog opgeleide ouders, waarschijnlijk omdat ze van huis uit beter weten in te spelen op de eisen die daar worden gesteld (Thomsen 2018). In een Amerikaans onderzoek bleken de achtergronden van de functionarissen belast met de selectie mede van invloed op de selectiebeslissingen die zij nemen over aanmelders met uiteenlopende achtergronden (Bowman en Bastedo 2018).<sup>40</sup>

De selectie voor numerus fixus-opleidingen in het hbo en wetenschappelijk onderwijs verloopt sinds een aantal jaren volledig decentraal, waarbij de instellingen niet uitsluitend cognitieve maatstaven mogen hanteren. De validiteit en betrouwbaarheid van niet-cognitieve maatstaven als voorspeller van studiegeschiktheid staan niet vast (Van den Broek et al. 2018a). Betrokkenen in de opleidingen zijn bezorgd dat de diversiteit van de instroom in termen van migratieachtergrond en sociale klasse vermindert door decentrale selectie. Een onderzoek naar selectiesucces bij numerus fixus-opleidingen in het hbo en het wetenschappelijk onderwijs laat zien dat de kans op selectiesucces niet alleen afhangt van de vooropleiding en het prestatieniveau, maar ook samenhangt met de achtergrond van de kandidaten (migratieachtergrond, opleidingsniveau van de ouders), deels in samenwerking met de gehanteerde criteria (Van den Broek et al. 2018b).<sup>41</sup> Daarnaast kan er sprake zijn van negatieve zelfselectie: eerstegeneratiestudenten, mannen en mbo'ers overwegen minder vaak een numerus fixus-opleiding (Van den Broek et al. 2017).

### – Interventies rondom selectie

De meest directe ingreep om het effect van selectie op ongelijke instroomkansen te verminderen is het terugdringen van het aantal opleidingen met een numerus fixus. Het hui-

dige kabinet zet daarop in, maar dit zal niet bij alle opleidingen mogelijk zijn. In die gevallen waar een numerus fixus en selectie onvermijdelijk zijn, zou men weer kunnen overgaan op selectie door (gewogen) loting. Het mogelijk afschrikkende effect van decentrale selectie en de invloed van kwalitatieve criteria – anders dan de prestaties in de vooropleiding – zouden daarmee kunnen worden uitgewist. Een recent beleidsvoorstel wil instellingen de ruimte geven om decentrale selectie (mede) te baseren op loting (Rijksoverheid 2020). Als de achtergrond van aspirant-studenten invloed heeft op de studieresultaten in de vooropleiding, zal er bij gewogen loting alsnog ongelijkheid in instroomkansen kunnen ontstaan, zij het wel op basis van vaardigheid zoals die tot uitdrukking komt in de studieresultaten in de vooropleiding (Van den Broek et al. 2018a). Voor zover decentrale selectie op basis van kwalitatieve criteria leidt tot een beter bij de opleiding passende instroom en meer studietoetsen, zou herinvoering van (gewogen) loting in dat opzicht een negatieve ontwikkeling betekenen. Of decentrale selectie daadwerkelijk leidt tot een beter presterende studentenpopulatie dan gewogen loting is echter lastig te zeggen (CPB 2020).

#### – Interventies in de vorm van begeleiding

Herbaut en Geven (2020) onderzochten naast het effect van financiële interventies ook de invloed van *outreach*-activiteiten (begeleiding, ondersteuning en/of voorbereiding van leerlingen in het voortgezet onderwijs) op de overgang naar het hoger onderwijs. Het uitsluitend aanbieden van algemene, niet op de persoon toegesneden informatie over kosten, financiële steun en opbrengsten van een opleiding blijkt geen effect te hebben op de deelname van jongeren uit minder bevoorrechte milieus (Herbaut en Geven 2020). Als het verstrekken van dit soort informatie wordt aangevuld met persoonlijke hulp en begeleiding bij de aanmelding voor een opleiding en de aanvraag van financiële steun, is er wel een positief effect op de deelname. Ook interventies die *outreach* en financiële ondersteuning combineren laten overwegend positieve effecten zien op de doorstroom van jongeren uit minder bevoorrechte milieus naar het hoger onderwijs. Onzeker is echter in hoeverre de barrières die dit type interventie probeert te overwinnen een rol van betekenis spelen bij de doorstroom naar het Nederlandse hoger onderwijs. Het de weg niet kunnen vinden naar een opleiding en het niet bekend zijn met studiefinanciering lijkt geen groot obstakel in het Nederlandse onderwijs, ook al kiezen jongeren lang niet altijd een passende opleiding gezien de uitval en switch na het eerste studiejaar. Mbo'ers die eventueel willen verder studeren in het hbo zijn al bekend met het bestaan van studiefinanciering, omdat ze daar in het mbo recht op hebben. Wel laat de bekendheid met de aflossingslast van een studieschuld te wensen over; deze wordt vaak te hoog ingeschat (Van den Broek et al. 2020). Voorlichting kan mogelijk bijdragen aan een juist beeld van de financiële gevolgen van een studielening, waardoor deze wellicht minder afschrikwekkend worden.

#### 2.5.4 Samenvatting interventies

In de verschillende fasen van de onderwijsloopbaan die we hier hebben behandeld zijn verschillende interventies mogelijk om te zorgen voor meer kansengelijkheid. Tabel 2.1 geeft



een samenvatting van deze interventies met daarbij de inschatting van het effect op ongelijkheid.

Bij jonge kinderen gaat het vooral om ingrepen om de effecten van voor- en vroegschoolse programma's te vergroten, door het verhogen van de intensiteit, de kwaliteit en het bereik van de programma's. Het uiteindelijke doel is dat de verschillen in ontwikkeling bij aanvang van het basisonderwijs kleiner worden.

Interventies bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs gaan over de eindtoets en het advies, en het moment van selectie. Voor beide onderdelen zijn interventies mogelijk die kunnen bijdragen aan het verminderen van ongelijkheid.

Bij de derde schakel in de loopbaan die we hebben behandeld – de overstap naar het hoger onderwijs – zijn interventies mogelijk voor de financiële ondersteuning van studenten, en voor de selectie. Voor havo- en vwo-gediplomeerden verwachten we geen opvallende effecten van de besproken financiële ingrepen op hun doorstroom naar het hoger onderwijs, maar zoals aangegeven zijn er redenen om dat wel te verwachten voor de doorstroom van mbo naar hbo. Maatregelen om de selectie bij instroom in het hoger onderwijs terug te dringen, kunnen bijdragen aan de toegankelijkheid van opleidingen die nu selecteren aan de poort.

Tabel 2.1

Overzicht handelingsperspectieven en het effect hiervan op vermindering van kansenongelijkheid

Fase	Middel	Handelingsperspectief	Effect op vermindering kansenongelijkheid en mogelijke neveneffecten
<b>Het jonge kind (voor- en vroeg-schoolse fase)</b>	Verhogen intensiteit	Verdere verhoging aantal uren voorschoolse periode Vervroegen instapleeftijd voorschool naar 2 jaar Kinderopvang kinderen 0-2 jaar	Effect op vermindering leerachterstanden bij verhoging naar 24 uur per week. Groot aantal dagdelen voor peuters. Hoge kosten. Effect op de taalontwikkeling van doelgroepeuters. Effecten op andere vaardigheden onduidelijk voor doelgroepeuters. Voor andere peuters geen effecten op ontwikkeling. Geen duidelijk effect op verkleining leerachterstanden.
	Verbeteren van kwaliteit	Kwalificatie personeel vergroten Inspectietoezicht op educatieve kwaliteit	Relatief grote effecten op vermindering leerachterstanden bij doelgroepeuters. Verbetering van de voorschoolse educatie op instellingen die achterblijven in educatieve kwaliteit. Positieve effecten op doelgroepeuters op deze instellingen.
	Vergroten deelname	Zorgen voor voldoende	Vergroting toegankelijkheid voor doelgroepeuters in 'onderbezette' gemeenten. Geringere kans op segregatie.

Tabel 2.1  
(Vervolg)

Fase	Middel	Handelings- perspectief	Effect op vermindering kansenongelijkheid en mogelijke neveneffecten
		voorschoolse kindplaatsen Gratis toegang tot kinderdag- verblijven	Vergroting toegankelijkheid voorschool voor doelgroepeuters, maar onduidelijk is hoe groot toename zal zijn. Eenvoudiger, gelijk systeem voor alle ouders. Relatief hoge kosten.
<b>Het school- kind en de jongere (eind basis- onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs)</b>	Toetsing	Afschaffen of beperken van de betekenis van de eindtoets	Invloed van het opleidingsniveau van ouders en migratieachtergrond op geadviseerde onderwijsniveau wordt groter.
		De eindtoets naar voren halen (vóór het advies van de leerkracht)	Geen duidelijk effect (als een effect, dan eerder positief dan negatief).
		Professionalisering van docenten m.b.t. het geven van een schooladvies	Geen duidelijk effect (als een effect, dan eerder positief dan negatief).
	Uitstel selectie	Een stelselwijziging waarbij de basisschool wordt verlengd 10-14 onderwijs	Invloed van het opleidingsniveau van de ouders en migratieachtergrond op behaald onderwijsniveau wordt kleiner.
		Uitstel van het definitieve schooladvies tot na het 2 <sup>e</sup> jaar van het voortgezet onderwijs	Invloed van het opleidingsniveau van de ouders en migratieachtergrond op behaald onderwijsniveau wordt mogelijk kleiner. Officiële evaluatie volgt nog. Invloed van het opleidingsniveau van de ouders en migratieachtergrond op behaald onderwijsniveau wordt kleiner.
	Beperken effect vroege selectie	Brede brugklassen	Invloed van het opleidingsniveau van de ouders en migratieachtergrond op behaald onderwijsniveau kan afnemen. Maar effect vermoedelijk kleiner dan van uitstel van selectie.
Bredere scholen voor voortgezet onderwijs (waar		Invloed van het opleidingsniveau van de ouders en migratieachtergrond op behaald onderwijsniveau kan kleiner worden, voor zover brede scholen overstap naar een ander niveau vergemakkelijken.	

Tabel 2.1  
(Vervolg)

Fase	Middel	Handelings- perspectief	Effect op vermindering kansenongelijkheid en mogelijke neveneffecten
		meerdere niveaus zijn vertegen- woordigd)	Maar effect vermoedelijk kleiner dan van uitstel van selectie.
		Een maatwerk- diploma	Invloed van het opleidingsniveau van de ouders en migratieachtergrond op behaald onderwijsniveau kan kleiner worden. Maar effect vermoedelijk kleiner dan van uitstel van selectie.
<b>De jong- volwassene (start hoger onderwijs)</b>	Financiële steun	Herinvoering basisbeurs	Beperkt effect op ongelijke doorstroom: waarschijnlijk weinig of niet voor havisten en vwo'ers. Mogelijk wel voor doorstroom van mbo naar hbo. Draagt bij aan geringere omvang studieschulden. Mogelijk vermindering van ervaren druk op studenten en van financiële onzekerheid.
		Aanpassing aanvullende beurs (verhoging en/of verbreding groep die in aanmerking komt)	Beperkt effect op ongelijke doorstroom: waarschijnlijk weinig voor havisten en vwo'ers. Mogelijk wel voor de doorstroom van mbo naar hbo en ongelijkheid daarin. Draagt bij aan een geringere omvang van studieschulden, maar minder breed dan een basisbeurs. Mogelijk vermindering van ervaren druk op studenten en van financiële onzekerheid. Verbreding komt studenten uit middeninkomens tegenmoet.
	Selectie	Terugdringing aantal selecterende opleidingen Herinvoering (gewogen) loting	Vermindert risico van ongelijke toegang tot de desbetreffende opleidingen.  Elimineert mogelijke afschrikking door decentrale selectie en effect kwalitatieve criteria op ongelijk selectiesucces.

## 2.6 Ongelijke kansen in de verkiezingsprogramma's van 2021

Het bevorderen van meer gelijke kansen in het onderwijs is een aandachtspunt in de verkiezingsprogramma's van verschillende partijen, maar de aandacht die het krijgt loopt uiteen. De partijen die traditioneel tot de linkerzijde van het politieke spectrum worden gerekend – DENK, GroenLinks (GL), Partij van de Arbeid (PvdA) en Socialistische Partij (SP), maar daarnaast ook CDA en ChristenUnie (CU) en D66 – benoemen in hun partijprogramma de (toenemende) kansenongelijkheid onder kinderen en jongeren. Zij gaan er daarbij van

uit dat de omgeving waarin kinderen opgroeien (inkomen, opleiding van de ouders, migratieachtergrond, woonwijk) niet bepalend mag zijn voor succes in het onderwijs, maar dat dit gebaseerd moet zijn op talent en inzet. In het verlengde daarvan stellen zij maatregelen voor om gelijke kansen te bevorderen. Bij andere partijen wordt alleen in algemene termen gesproken over toegankelijkheid (50PLUS, vvd), ook met het oog op het verkleinen van de ongelijkheid (Partij voor de Dieren (PvdD)), over het bieden van eerlijke kansen (SGP), of over onderwijs dat dankzij de algemene aanpak of kwaliteit bijdraagt aan verheffing en emancipatie (PVV), of aan de mogelijkheden van kinderen uit kansarme milieus (Forum voor Democratie (FvD)). Als partijen het thema van bevorderen van gelijke kansen niet expliciet benoemen, kunnen zij wel maatregelen voorstellen die eraan raken.

### 2.6.1 Aandacht voor kansenongelijkheid op jonge leeftijd

Een aantal verkiezingsprogramma's van politieke partijen gaat expliciet in op ongelijke kansen bij jonge kinderen en op maatregelen om ongelijkheid in de kinderopvang en de eerste groepen van de basisschool tegen te gaan. Kansengelijkheid speelt, zo geven verschillende partijen aan, binnen elk van de onderwijssectoren een rol, maar begint al bij het jonge kind en de voorschoolse fase, vanuit de overtuiging dat een achterstand op jonge leeftijd voor velen bepalend is voor hun verdere schoolloopbaan. De PvdA verwoordt dit als volgt:

*Voordat kinderen naar de basisschool gaan zetten zij al hele belangrijke stappen in hun ontwikkeling. De start op school is voor een groot deel afhankelijk van de wijze waarop kinderen zich tot hun vierde levensjaar hebben ontwikkeld. Een achterstand op jonge leeftijd wordt vaak een heel leven niet meer ingehaald. (PvdA, p. 35)*

Net als D66, CDA, CU, GL en PvdA, geven SP en DENK aan dat ongelijkheid een belangrijke drijfveer is voor de agenda die zij voor het onderwijs formuleren, maar waar de eerstgenoemde partijen het verminderen van kansenongelijkheid expliciet koppelen aan maatregelen die al op vroege leeftijd genomen moeten worden, richten DENK en SP zich meer op de fase van het basisonderwijs en latere fasen in de onderwijsloopbaan van kinderen. Zowel DENK als SP spreekt zich weliswaar uit over het (deels) gratis maken van kinderopvang, maar plaatsen dit in het kader van de arbeidsparticipatie van ouders, net als 50PLUS, en verbinden het niet aan het voorkomen of verminderen van ongelijke kansen op vroege leeftijd. vvd pleit ook voor het goedkoper maken van kinderopvang, maar wil dit mede met het oog op een betere start voor alle kinderen en niet zozeer om ontwikkelingsachterstanden bij specifieke groepen kinderen te bestrijden. FvD en PVV spreken in hun agenda voor het onderwijs alleen in algemene bewoordingen over gelijke kansen en beide partijen presenteren geen maatregelen voor de voor- en voerschoolse educatie.

### Verhogen van de intensiteit van voor- en voerschoolse educatie

CDA en vvd spreken zich in hun partijprogramma's expliciet uit voor het vervroegen van de leeftijd waarop kinderen met leren beginnen. vvd pleit er in dit kader voor dat alle kinderen op 2-jarige leeftijd beginnen met voerschoolse educatie:

*De opvang van jonge kinderen kan tegelijkertijd een meer educatief karakter krijgen, waarbij kinderen vanaf het tweede levensjaar voorzichtig beginnen met leren. Dit helpt kinderen om een goede start te maken, waardoor basisscholen meer tijd hebben om bijvoorbeeld het taal- en rekenniveau van kinderen te verhogen. Om in de toekomst de knapste koppen van de wereld af te leveren, moeten we al vroeg beginnen. (vvd, p. 32)*

Hoewel de vvd een vervroeging van een educatief aanbod voor alle peuters voorstelt en niet specifiek voor peuters met ontwikkelingsachterstanden, zal het voornemen naar verwachting wel de ongelijke start van met name peuters met een niet-westerse migratieachtergrond verminderen (zie § 2.5.1). D66 en PvdA pleiten weliswaar ook voor een brede toegankelijkheid van de kinderopvang voor kinderen tussen 0 en 4 jaar, maar onduidelijk blijft in hoeverre beide partijen ook educatieve activiteiten voor kinderen jonger dan 2,5 jaar bepleiten. Wel spreekt D66 zich in algemene zin uit voor het aanbieden van een educatief programma in de kinderopvang. Op basis van het onderzoek hiernaar is ook hier de verwachting dat met name kinderen met ontwikkelingsachterstanden hiervan het meeste profijt hebben en dat het daarmee bijdraagt aan de kansengelijkheid.

Naast D66 pleiten ook GL, PvdA en PvdD voor een sterkere verbinding tussen de kinderopvang en het basisonderwijs. Hierbij is onduidelijk in hoeverre de partijen daarmee ook een meer 'educatief' aanbod in de jaren voorafgaand aan groep 1 voorstaan dan nu het geval is en of zij voorstander zijn van het starten met een dergelijk aanbod op jongere leeftijd. In hoeverre dit effect heeft op vermindering van de kansengelijkheid op jonge leeftijd is afhankelijk van de uitwerking die hieraan gegeven wordt. Daarnaast stelt vvd voor de leerplicht te vervroegen van 5 naar 4 jaar. CDA zet in op het vervroegen van de leeftijd dat kinderen in het onderwijs instromen, door basisscholen de mogelijkheid te bieden kinderen al vanaf de leeftijd van 3 jaar naar school te laten gaan:

*De nieuwe regeling voor de kinderopvang biedt nieuwe mogelijkheden om achterstanden in taal en ontwikkeling terug te dringen voordat de kinderen naar de basisschool gaan. Wij bieden basisscholen de ruimte voor een 'groep nul', waarbij kinderen vanaf hun derde jaar al een paar dagen per week naar school gaan. (CDA, p. 31)*

CDA werkt de voorgestelde maatregel niet verder uit in zijn programma. Door het creëren van de mogelijkheid voor scholen om een 'groep nul' in te stellen, lijkt het of schoolbesturen hier al dan niet voor kunnen kiezen. Onduidelijk is hoe groep nul zich verhoudt tot de voorschool en in hoeverre 'een paar dagen' al dan niet een (verdere) intensivering inhoudt ten opzichte van de 16 uur die gemeenten nu aan peuters met een indicatie aanbieden. Het lijkt erop dat de intensivering door het creëren van een groep nul beperkt en mogelijk zelfs geheel afwezig zal zijn. Als gevolg daarvan is geen of hoogstens een gering effect van de voorgestelde maatregel te verwachten. Datzelfde geldt voor het vervroegen van de leerplicht naar 4 jaar. Aangezien al bijna alle kleuters groep 1 bezoeken, is het te verwachten effect hiervan miniem.

SGP spreekt zich, als enige partij, juist expliciet uit tegen een intensivering van het educatieve programma voor jonge kinderen. SGP is tegen het vervroegen van de leeftijd om kinderen naar school te laten gaan en tegen de verschooling van het aanbod aan peuters en kleuters. Kinderen moeten zich in hun eerste levensjaren bij voorkeur zo veel mogelijk in de geborgenheid van het gezin kunnen ontwikkelen. Wanneer dit betekent dat kinderen met ontwikkelingsachterstanden minder de voorschoolse opvang bezoeken en de onderbouw van het basisonderwijs een minder 'schoolse benadering' gaat hanteren, dan zal de kansongelijkheid daardoor waarschijnlijk alleen maar verder toenemen.

### Verbetering kwaliteit van de voorschoolse programma's

D66, GL, PvdA en PvdD pleiten voor een koppeling van de kinderopvang aan de basisschool. PvdD lijkt daarin het meest vergaand, waar zij voorstelt de kinderopvang van 0 tot 4 jaar onderdeel van het basisonderwijs te maken. Onduidelijk is echter in hoeverre PvdD daarbij alleen een organisatorische inbedding van de kinderopvang voorstaat, waarbij de kinderopvang onder de directe verantwoordelijkheid van de schoolbesturen komt te vallen, of dat het ook gevolgen heeft voor de opzet en de kwaliteit van de educatieve functie van de kinderopvang.

D66 pleit voor het samenvoegen van de huidige opvang, voorschoolse educatie en peuterspeelzaal tot één kinderopvang van hoge kwaliteit. Andere partijen gaan niet specifiek in op het verhogen van de kwaliteit van de opvang of op mogelijkheden tot verdere professionalisering van het personeel in de kinderopvang. PvdA spreekt in haar verkiezingsprogramma wel over goed opgeleide pedagogisch medewerkers, maar daarbij blijft onduidelijk of dat volgens PvdA een 'upgrade' van de huidige opleiding betekent. Hoewel verdere kwaliteitsverbetering van de kinderopvang een veelbelovende aanpak lijkt om onderwijsachterstanden bij jonge kinderen tegen te gaan (zie § 2.5.1), valt dit buiten het blikveld van de meeste partijprogramma's.

### Toegankelijkheid van de voorschoolse educatie

Hoewel partijen de voorgestelde maatregelen niet expliciet koppelen aan het tegengaan van ongelijke kansen voor kinderen, gaan alle partijen in op de toegankelijkheid van de kinderopvang. Een groot aantal partijen, te weten 50PLUS, D66, GL, PvdA, PvdD en SP, stelt voor om kinderopvang gratis te maken voor alle ouders. DENK wil kinderopvang gratis maken voor ouders met lagere en middeninkomens. Het merendeel van de partijen die voorstander zijn van gratis kinderopvang stellen dit voor met de restrictie dat dit beperkt zou moeten worden tot vier dagen per week. CU spreekt zich specifiek uit over de deelname aan vve-programma's en stelt dat de deelname van de doelgroep nog kan worden verbeterd.

Het gratis aanbieden van kinderopvang vergroot de toegankelijkheid van de kinderopvang – en de educatieve programma's – voor ouders die op dit moment om financiële redenen hiervan geen gebruikmaken, waaronder voor een deel ouders van doelgroepkinderen. Deze kinderen zijn het meest gebaat bij deelname aan voorschoolse voorzieningen, zodat voor deze groep achterstanden waarschijnlijk verkleind worden (zie § 2.5.1). Veel doel-

groepkinderen worden al bereikt met vve-programma's, maar nog niet alle ouders van deze kinderen weten de weg hiernaar te vinden.

CDA, CU en VVD zijn weliswaar ook voor vereenvoudiging van de bekostiging van de kinderopvang, maar hanteren een (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage voor ouders die hun kinderen naar de opvang sturen. De partijen gaan echter niet nader in op de vraag in hoeverre voor ouders van kinderen met een indicatie voor de voorschool ook een eigen bijdrage vereist is. Als een eigen bijdrage gevraagd blijft worden, kan dit de bestaande drempels voor deelname aan de voorschool in stand houden.

## 2.6.2 Gelijke kansen bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs

### Voorstellen voor de eindtoets

Enkele politieke partijen stellen voor om de rol van de eindtoets bij de overgang naar het voortgezet onderwijs te beperken (D66, PvdD). D66 stelt hierover dat 'toetsen in groep 8 alleen mag als "thermometer". Het is geen leidraad tot een schooladvies' (D66, p. 17). Dit standpunt hangt samen met het pleidooi van D66 voor uitstel van selectie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs. PvdD stelt voor dat 'basisscholen de mogelijkheid krijgen af te zien van de eindtoets als zij op een andere manier kunnen aantonen aan de eisen te voldoen' (PvdD, p. 82). Dat lijkt ook te betekenen dat voor PvdD de eindtoets geen rol hoeft te spelen bij de advisering voor het voortgezet onderwijs. SGP laat zich in relativerende bewoordingen uit over de eindtoets, maar ziet nog wel steeds een functie voor de toets bij de overgang naar het voortgezet onderwijs, waar ze stelt dat 'de eindtoets vooral nuttig is voor het bepalen van een goede plek in het voortgezet onderwijs, meer gewicht dient deze niet te krijgen' (SGP, p. 20). Voor CU behoudt de eindtoets een doorstroomfunctie, maar de partij wil dat de toetsscore vertaald wordt naar meervoudige schooladviezen (een advies dat meer dan één niveau aangeeft): leerlingen worden dan minder vastgepind op hun toetsscore.

Voor DENK blijft de eindtoets belangrijk, waarbij het streven is dat er één eindtoets komt voor alle leerlingen (scholen kunnen nu kiezen uit verschillende eindtoetsen). Verder wil DENK onder advisering van leerlingen met een migratieachtergrond tegengaan. Andere partijen spreken zich niet expliciet uit over de eindtoets.

De literatuur onderkent de zorgen die achter de voorstellen voor relativering van de eindtoets schuilgaan. Leerkrachten kunnen het niveau van de leerlingen meestal correct inschatten; hun advies is vaak in lijn met de score op de eindtoets en met het niveau van de leerling in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs (zie § 2.5.2). Daarnaast refereren partijen aan de druk die de toets met zich meebrengt: 'Kinderen worden op steeds jongere leeftijd naar bijles en toetstraining gestuurd uit angst dat het schooladvies te laag uitpakt' (PvdA, p. 37). Ook hier wordt op gewezen in de literatuur, maar tegelijkertijd laat de literatuur ook consequent zien dat verschillen tussen leerlingen naar afkomst van hun ouders kleiner zijn, naarmate de eindtoets een grotere rol speelt (§ 2.5.2). Hoewel niet altijd exact duidelijk is hoe politieke partijen aan de plannen invulling willen geven, is er volgens de literatuur dus

een reëel risico dat door hun voorstellen de verschillen in adviezen tussen leerlingen met verschillende achtergronden toenemen. Mogelijk vanwege deze spagaat (er valt wel wat voor de voorstellen te zeggen, maar er is een reëel risico dat ze de ongelijkheden vergroten), nemen andere politieke partijen geen stelling in deze kwestie. Daarnaast zal de eindtoets in combinatie met het door verschillende partijen bepleite uitstel van selectie in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs minder belangrijk worden; afhankelijk van de uitwerking hoeft er dan in het basisonderwijs nog geen advies te worden gegeven over het passende niveau van voortgezet onderwijs.

### Voorstellen voor het moment van selectie

Een groot aantal politieke partijen stelt voor om het moment van selectie uit te stellen of de hindernissen die door de vroege selectie in Nederland ontstaan weg te nemen, bijvoorbeeld door het schooladvies naar de brugperiode te verplaatsen, door brede brugklassen, door onderwijs aan 10-14-jarigen of door maatwerkdiploma's (CDA, CU, D66, DENK, GL, PvdA en VVD). Dit beperkt zich niet tot de partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum, maar die partijen kiezen wel voor een verdergaande uitwerking dan de partijen in het midden of aan de rechterzijde.

Zowel D66 als PvdA is erg uitgesproken over de nadelen van vroege selectie: 'Al op 11-jarige leeftijd kom je in een hokje terecht waar ze niet makkelijk meer uitkomen' (PvdA, p. 37). En D66 stelt: 'Leerlingen krijgen nu na groep 8 een stempel opgedrukt. Ze worden in één van de acht schoolniveaus ingedeeld. Terwijl jongeren op dit moment vaak nog volop in ontwikkeling zijn' (D66, p. 17). Ook GL pleit voor 'meer tijd en ruimte om zich te ontwikkelen' voor pubers (GL, p. 41). GL en PvdA stellen daarom voor het moment van selectie over de hele linie met twee jaar uit te stellen. D66 wil ook afstappen 'van het selectiemoment op 12 jaar' (D66, p. 17) en wil brede, meerjarige brugklassen en 10-14-onderwijs stimuleren, maar lijkt een zeker voorbehoud te maken doordat ze vindt dat categorale scholen ook in een behoefte voorzien. Wel moeten deze scholen altijd samenwerken met brede scholen om 'maatwerk mogelijk te maken'. Ook DENK pleit voor uitstel door 'iedere leerling een brede brugklas [te] bieden waardoor het selectiemoment wordt uitgesteld' en 'na de onderbouw opnieuw objectief toetsen om te zien of de leerling op het goede niveau zit' (DENK, p. 34).

De voorstellen van CDA en CU lijken minder vergaand. Deze partijen willen wel een accentverschuiving naar brede brugklassen, maar opteren niet voor uitstel van selectie over de hele linie: CU pleit voor de beschikbaarheid van brede brugklassen, maar laat de keuze voor het type brugklas aan de school, CDA pleit voor 'meer ruimte' voor verlengde brugklassen en voor gecombineerde (twee niveaus omvattende) adviezen (CDA, p. 31-32).

VVD spreekt zich niet uit over (meer of minder) uitstel van selectie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, FvD lijkt zich ertegen te verzetten met de doelstelling 'Behoud van differentiatie op niveau. Geen socialistische middenschoolexperimenten. Bescherming



categorale gymnasia' (FvD, p. 90). vvd omarmt wel – net als D66, DENK, GL en PvdA – het idee van maatwerkdiploma's, waarmee leerlingen examenvakken op verschillend niveau kunnen afleggen, zodat de schotten tussen niveaus worden verkleind. Daarbij zou het volgens vvd ook mogelijk moeten zijn om alvast vakken in het hoger onderwijs te volgen.

Voorstellen voor uitstel van selectie sluiten aan op de bevindingen in de onderzoeksliteratuur dat vroege selectie ongelijkheden in het onderwijs kan vergroten (zie § 2.5.2). Een kanttekening is dat we de officiële evaluatie van de pilot 10-14-onderwijs nog moeten afwachten om te zien of de invulling die dit onderwijs nu krijgt, bijdraagt aan uitstel van selectie. Voorstellen voor gecombineerde schooladviezen en maatwerkdiploma's richten zich op het verzachten van de gevolgen van de selectie, doordat deze minder rigoureuus wordt.

### 2.6.3 Aandacht voor gelijke kansen in doorstroom naar het hoger onderwijs

#### Financiële ondersteuning

Veel partijen hebben plannen voor aanpassing van de financiële ondersteuning van studenten. Elementen daarbij zijn het al dan niet herinvoeren van een basisbeurs en aanpassing van de aanvullende (inkomensafhankelijke) beurs, zodat een grotere groep ervoor in aanmerking komt. In samenhang met herinvoering van de basisbeurs wordt in een aantal gevallen ook gepleit voor een compensatieregeling voor studenten die onder het regime van het studievoorschot studeerden of nog studeren.

De verdeling van standpunten van partijen volgt maar ten dele het links-rechts schema dat zich aftekende bij het uitstel van selectie in het voortgezet onderwijs. Partijen die pleiten voor herinvoering van een algemene of basisbeurs zijn te vinden in verschillende delen van het politieke spectrum (50PLUS, CDA, CU, DENK, FvD, PvdA, PvdD, PVV en SP). Aan de rechterzijde van het politieke spectrum houdt vvd als enige partij expliciet vast aan het huidige sociaal leenstelsel (studievoorschot met de aanvullende beurs voor lage inkomens), maar ook SGP, in het midden D66 en aan de linkerkzijde GL willen niet volledig terug naar de basisbeurs.

CDA wil bij de opnieuw in te voeren basisbeurs een onderscheid tussen thuis- en uitwonende studenten. CU spreekt van een basisbeurs van 550 euro per maand voor uitwonende studenten en lijkt daarmee ook onderscheid te willen maken tussen thuis- en uitwonende studenten. Andere partijen die de basisbeurs willen herinvoeren, spreken zich op dit punt niet uit.

PvdA wil herinvoering van de basisbeurs in combinatie met een verbreding van de aanvullende beurs (een grotere groep komt in aanmerking). SP pleit ook voor een aanvullende beurs naast een basisbeurs, maar onduidelijk is hoe deze zich verhoudt tot de huidige aan-

vullende beurs. 50PLUS, CDA, CU, DENK, FvD, PvdD en PVV spreken zich niet uit over de aanvullende beurs, naast de basisbeurs die zij willen herinvoeren.

D66, GL en SGP willen geen herinvoering van de basisbeurs, maar wel een verbreding van de inkomensafhankelijke beurs. De verbreding gaat bij GL het verst: voor studenten uit gezinnen met een inkomen tot 100.000 euro per jaar wil de partij een beurs van maximaal 400 euro per maand (daarnaast zouden studenten volgens GL net als andere jongeren op hun 18<sup>e</sup> jaar een startkapitaal van 10.000 euro moeten krijgen). D66 wil eveneens een beurs van maximaal 400 euro per maand, maar trekt een grens bij studenten van wie de ouders tot 70.000 euro per jaar verdienen. SGP noemt geen bedragen, maar stelt wel: 'Ook voor middeninkomens moet er door royale uitbreiding van de aanvullende beurs weer een basisbeurs als gift komen' (SGP, p. 23).

D66 wil de inkomensafhankelijke beurs op de wat langere termijn vervangen door een verzilverbare heffingskorting van 300 euro voor de meeste studenten in plaats van de beurs en andere toeslagen (D66, p. 25).

Verschillende partijen (DENK, FvD, PvdA, PvdD en SP) willen bij herinvoering van de basisbeurs ook een compensatieregeling voor de studenten die onder het studievoorschot hebben gestudeerd. Ook GL wil bij invoering van de verbrede inkomensafhankelijke beurs die zij voorstaat compensatie voor deze studenten.

Herinvoering van de basisbeurs wordt door verschillende partijen gemotiveerd door de onwenselijkheid van een hoge studieschuld aan het begin van de loopbaan (CDA, CU, PvdD, PVV en SP), in combinatie met de onzekere vooruitzichten na de studie (PvdA). Het bevorderen van de toegankelijkheid en gelijke kansen is slechts voor een enkele partij een argument voor herinvoering van de basisbeurs (50PLUS en DENK).

Ook partijen die niet pleiten voor herinvoering van de basisbeurs, maar voor een breder bereik van de inkomensafhankelijke, aanvullende beurs, willen daarmee de financiële onzekerheid en financiële stress bij studenten verminderen (GL en SGP). Een ander argument voor verbreding van de aanvullende beurs dat verschillende partijen hanteren, is dat het huidige stelsel studenten en ouders uit de middeninkomens te weinig ondersteunt (D66, SGP) en dat het wenselijk is dat ook studenten uit de middeninkomens de aanvullende beurs kunnen gebruiken (PvdA).

VVD onderbouwt het vasthouden aan het sociaal leenstelsel met een beroep op het investeringsmotief: 'Het uitgangspunt is dat als een opleiding tot een hoger inkomen leidt, je een eerlijk aandeel van de kosten terugbetaalt.' De aanvullende beurs die beschikbaar blijft voor lage inkomens zorgt ervoor dat het hoger onderwijs toegankelijk blijft, 'zodat iedereen kan studeren' (VVD, p. 30). Enkele partijen spreken zich daarnaast uit over verruiming van de studenten-ov-kaart: het toestaan van gebruik zowel door de week als in het weekend (FvD en GL), een langere periode (FvD en PvdD) of het omzetten van de kaart in een onvoorwaardelijke gift (GL en PvdD).<sup>42</sup>

De bijdrage van de herinvoering van de basisbeurs aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en het verminderen van verschillen in de doorstroom naar het hoger onderwijs zal vermoedelijk over de volle breedte gezien beperkt zijn. Het eerder besproken onderzoek (§ 2.5.3) laat zien dat vervanging van de basisbeurs door een lening in samenhang met een verhoging van de aanvullende beurs, weinig of geen invloed heeft gehad op de doorstroom van havisten en vwo'ers, en op verschillen daarin tussen de lagere en hogere inkomens, en ook niet tussen studenten met laag en hoog opgeleide ouders.

Voor de doorstroom van mbo'ers naar het hbo heeft herinvoering van de basisbeurs mogelijk wel invloed. Zoals hiervoor aangegeven, lijkt de afschaffing van de basisbeurs een negatieve invloed te hebben gehad op de doorstroom van mbo naar hbo, ook al is de precieze invloed lastig te duiden en is niet erg duidelijk of en in welke mate de verschillen in doorstroom tussen mbo'ers uit meer en minder bevoorrechte milieus toenamen na afschaffing van de basisbeurs. Herinvoering van de basisbeurs zou dat mogelijk negatieve effect weer teniet kunnen doen.

Ook aanpassing van de aanvullende beurs zal voor de doorstroom van havisten en vwo'ers waarschijnlijk geen grote effecten hebben, gezien de al genoemde beperkte verschillen in doorstroom bij deze groepen. De doorstroom van mbo naar hbo kan mogelijk wel verbeteren door ook studenten uit middeninkomen-gezinnen in aanmerking te laten komen voor een aanvullende beurs. Een groter deel van de mbo'ers zal dan in aanmerking komen voor een aanvullende beurs, waardoor deze groep minder financiële belemmeringen kan ervaren. Van belang lijkt ook de nadere invulling; in hoeverre wordt de groep die in aanmerking komt verbreed en hoe hoog zijn de bedragen?

Voor verschillende partijen spelen nadrukkelijk andere overwegingen een rol bij de gewenste aanpassingen: verminderen van schulden, financiële onzekerheid en druk op studenten. Als meer studenten een deel van hun studiefinanciering als (voorwaardelijke) gift ontvangen, zullen zij minder schuld hoeven op te bouwen. Belangrijk daarbij is dat studenten helder inzicht hebben in de verhouding tussen de verschillende vormen van studiefinanciering en dat zij het bedrag dat zij lenen daadwerkelijk aanpassen als het bedrag dat zij als beurs krijgen stijgt. Bij de invoering van het studievoorschot bleek dat studenten meer zijn gaan lenen dan het beursbedrag dat zij niet meer als beurs kregen; beurs en lening werkten niet als communicerende vaten.

Voor zover het opbouwen van een studieschuld een bron is van financiële onzekerheid en stress, kan herinvoering van de basisbeurs en/of verbreding van de groep die voor een aanvullende beurs in aanmerking komt, bijdragen aan vermindering van die onzekerheid en stress. Zoals eerder gemeld, maakt een aanzienlijk deel van de studenten zich zorgen over hun huidige en toekomstige financiële situatie, en geven studenten aan dat ze lenen en schulden zien als een bron van stress en financiële onzekerheid voor later.

### Selectie bij instroom

Een aantal partijen aan de linkerkzijde en in het midden van het politieke spectrum spreekt zich uit voor het terugdringen van selectie bij de toegang tot opleidingen in het hbo en

wetenschappelijk onderwijs (D66, DENK en GL). GL wil selectie terugdringen en alleen nog toestaan bij uitzonderlijke studies ‘zoals het conservatorium’ (GL, p. 43). D66 wil paal en perk stellen aan ‘de wildgroei aan toelatingscriteria en selectieprocedures’ (D66, p. 24) en wil opleidingen alleen nog laten selecteren als er te veel aanmeldingen zijn voor een opleiding met een beperkte capaciteit. Daarbij moeten de selectiemethoden wetenschappelijk onderbouwd zijn. DENK wil decentrale selectie voor studies met een numerus fixus vervangen door toelating op basis van een loting, zodat ‘er een eerlijke afspiegeling komt van de toegelaten studenten’ (DENK, p. 34).

De partijen die zich uitspreken voor behoud van of meer mogelijkheden voor selectie bevinden zich meer aan de rechterzijde van het politieke spectrum (FvD, SGP en VVD). VVD wil de instellingen de ruimte laten om studenten te selecteren aan de poort, als zij dat nodig vinden voor ‘een goede match tussen student en opleiding’ (VVD, p. 30) en SGP wil instellingen zelf laten bepalen of een numerus fixus nodig is om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen garanderen. FvD wil dat universiteiten door toelatingseisen een einde maken ‘aan de massaliteit doordat alleen écht gemotiveerde studenten een plek krijgen’ (FvD, p. 91).

Verschillende partijen spreken zich uit over de instroom van internationale studenten en het aanbieden van opleidingen in het Engels. De teneur daarbij is meer terughoudendheid bij het aanbieden van opleidingen in het Engels en bij het aantrekken van internationale studenten. FvD is uitgesproken en spreekt van ‘extreme internationalisering’ ten koste van het niveau van het onderwijs en de Nederlandse cultuur en wil meer inzetten op Nederlands onderwijs en terughoudendheid bij het werven van internationale studenten. 50PLUS wil dat onderwijs wordt aangeboden in de Nederlandse taal, CDA wil dat bacheloropleidingen in beginsel in het Nederlands worden gegeven, met ruimte voor anderstalige opleidingen ‘waar dat logisch is’, maar dat mag niet betekenen dat specifiek Nederlandse vraagstukken niet meer aan de orde komen (CDA, p. 34). Ook D66 en SGP stellen dat Engels alleen de voertaal van een opleiding mag zijn als dat meerwaarde heeft, SGP stelt aanvullend dat de Nederlandse taalvaardigheid er niet onder mag lijden. D66 wil prikkels om op Engelstalig onderwijs over te stappen zo veel mogelijk uit de bekostiging halen en stelt dat er afspraken moeten komen over een maximumaantal internationale studenten, gebaseerd op de capaciteit van huisvesting en voorzieningen. CU wil voor universiteiten voldoende ruimte en passende instrumenten om te kunnen sturen ‘op het aantal (internationale) studenten’ (CU, p. 70), SGP wil de instroom van studenten van buiten de EU beperken. Ook PvdA stelt dat er financiële prikkels zijn om zo veel mogelijk op Engelstalig onderwijs over te stappen, wat ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs, maar werkt dit niet verder uit in voorstellen.

VVD benadrukt dat internationale afgestudeerden een bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving en wil dat een strategie wordt vastgesteld om kansrijke internationalisering te bevorderen en uitwassen tegen te gaan, bijvoorbeeld door het aantal internationale stu-

denten per opleiding te maximeren. Ook CDA wil buitenlandse studenten na hun studie behouden voor Nederland.

Voorstellen om het aantal opleidingen met selectie terug te dringen, kunnen een bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van de opleidingen. Uit onderzoek dat is besproken in paragraaf 2.5.3 komt naar voren dat er indicaties zijn dat decentrale selectie ongunstig kan uitpakken voor groepen uit minder bevoorrechte milieus. Het voorstel om weer over te gaan op selectie door loting zou ook kunnen bijdragen aan minder verschil in toegang tot de desbetreffende opleidingen. Als het gaat om een gewogen loting waarbij de kans op inloten afhangt van prestaties in het voorafgaande onderwijs, is er wel een kans op ongelijke instroom als de prestaties samenhangen met de achtergrond van studenten.

Afgaande op de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (§ 2.2.3) lijkt het afremmen van de internationale instroom alleen bij te dragen aan de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten als ermee wordt voorkomen dat opleidingen een numerus fixus moeten instellen. Of terugdringen van het Engels als onderwijstaal als zodanig bijdraagt aan de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten uit minder bevoorrechte milieus is onduidelijk. Verschillende partijen beroepen zich op andersoortige overwegingen om terughoudend te zijn met Engelstalige opleidingen en internationale studenten, zoals de kwaliteit van het onderwijs, de capaciteit van de voorzieningen of het behoud van het Nederlands of de Nederlandse cultuur.

## 2.7 Conclusie en slotbeschouwing

Ongelijke onderwijskansen zijn hier benaderd als het resultaat van een cumulatief proces dat begint op jonge leeftijd en dat doorloopt tot in het hoger onderwijs, en dat leidt tot aanzienlijke verschillen in uitkomsten tussen leerlingen uit meer en minder kansrijke milieus. We hebben ons gericht op drie schakels in dit proces: de ontwikkeling van jonge kinderen in de voor- en voorschoolse fase, de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de selectie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, en de overgang naar het hoger onderwijs. Voor elk van deze schakels is in kaart gebracht welke verschillen er zijn in ontwikkeling, prestaties en keuzen tussen kinderen en jongeren met uiteenlopende achtergronden en welke factoren daarbij een rol spelen; met welke interventies de ongelijke kansen bij deze drie schakels volgens de onderzoeksliteratuur kunnen worden verminderd; en hoe de voorstellen van politieke partijen voor deze drie schakels zich hier toe verhouden.

Nog voor kinderen naar de basisschool gaan, zijn er grote verschillen in ontwikkeling tussen kinderen met verschillende achtergronden. Uit de literatuur komt naar voren dat factoren en omstandigheden binnen gezinnen, zoals de taalvaardigheid van ouders, de mate waarin de (taal)ontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd, verschillen in ambities en stressvolle omstandigheden, hierbij een rol spelen. Omdat het zo lastig blijkt om deze

vroege verschillen weg te werken in de verdere schoolloopbaan, wordt geprobeerd met daarvoor ontwikkelde programma's de ontwikkeling van de kinderen te stimuleren. Veel onderzoek in Nederland laat geringe of geen effecten zien van deze programma's, maar buitenlands onderzoek geeft aanwijzingen dat de intensiteit (het aantal uren) en de kwaliteit van de programma's van belang kunnen zijn voor het realiseren van effecten. Daarnaast is het belangrijk dat programma's toegankelijk zijn en dat de doelgroep wordt bereikt.

Verschillende partijen onderkennen het belang van stimuleren van de ontwikkeling van kinderen in de leeftijdsfase voor de basisschool. Een aantal partijen aan de linkerkant en in het midden van het politieke spectrum legt daarbij expliciet een relatie met het bestrijden van ongelijke kansen (CDA, CU, D66, GL en PvdA), vvd richt zich meer in het algemeen op het bevorderen van de ontwikkeling van jonge kinderen door vroeger te beginnen met educatieve activiteiten. Hoewel dat niet specifiek wordt gemotiveerd vanuit gelijke kansen, kan het er wel aan bijdragen. Verschillende partijen die zich expliciet willen richten op het bestrijden van ongelijke kansen bij jonge kinderen, pleiten voor een brede benadering, waarbij kinderopvang van 0 tot 4 jaar gratis toegankelijk wordt voor alle kinderen en wordt gekoppeld aan het basisonderwijs. Niet altijd duidelijk is of dat ook betekent dat de opvang een meer educatieve invulling krijgt. Volgens onderzoek kan ook een brede, algemene gerichte opvang een positief effect hebben op met name de ontwikkeling van kinderen uit kansarme milieus. Belangrijk is dan wel dat de opvang van hoge kwaliteit is. De partijen werken het versterken van de educatieve kwaliteit van de opvang door verdere professionalisering van het personeel veelal niet uit, hoewel dat een veelbelovende aanpak lijkt om ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen te verminderen.

Bij de tweede schakel – de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs – komt uitstel van selectie uit onderzoek naar voren als een manier om de gelijkheid van kansen te bevorderen. Verschillende partijen aan de linkerkant en in het midden van het politieke spectrum sluiten hierop aan door te pleiten voor een vorm van uitstel van selectie, hetzij door het moment van selectie over de hele linie uit te stellen (D66, DENK, GL en PvdA), hetzij in minder vergaande vorm door meer ruimte te bieden voor brugklassen die verschillende niveaus combineren (CDA en CU). Ook het maatwerkdiploma waar verschillende partijen voor pleiten, is een vorm van uitstel van selectie, omdat het een flexibeler omgang met indeling naar niveaus mogelijk maakt. Voor een partij als vvd is dit laatste de enige vorm van uitstel die wordt bepleit; uitstel van selectie is vooral een voorkeur van partijen aan de linkerkant en in het midden van het politieke spectrum.

Op het punt van het schooladvies laat onderzoek zien dat de achtergrond van leerlingen daarbij meespeelt, zodat leerlingen met laag opgeleide ouders bij eenzelfde vaardigheidsscore een gemiddeld lager advies krijgen dan leerlingen met hoog opgeleide ouders. Gebruik van de informatie uit de eindtoets kan bijdragen aan het terugdringen van vertekening van adviezen. Verschillende partijen die de nadruk leggen op bevorderen van gelijke

kansen, spreken zich evenwel niet uit voor een zwaardere rol voor de eindtoets bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs, waarschijnlijk mede omdat zij pleiten voor uitstel van het selectiemoment met twee jaar. Als dat over de hele linie wordt doorgevoerd, krijgt de vaststelling van het passende niveau van vervolgonderwijs aan het einde van het basisonderwijs veel minder gewicht en daarmee wordt ook de vraag of scores op een eindtoets moeten meewegen minder belangrijk.

Naarmate het uitstel van selectie minder ver wordt doorgevoerd en er een scheiding naar niveaus plaatsvindt bij de overgang naar het voortgezet onderwijs, kan een eindtoets echter een rol vervullen bij het terugdringen van vooroordelen in het schooladvies. Het lijkt dus van belang om de kwesties van de rol van de eindtoets bij de advisering en het uitstel van selectie in samenhang te bezien.

Bij de derde schakel – de doorstroom naar het hoger onderwijs – zijn er op de havo en het vwo slechts beperkte verschillen in totale doorstroom naar het hoger onderwijs tussen gediplomeerden met verschillende achtergronden. De doorstroom ligt over de hele linie op een hoog niveau. Wel zijn er verschillen in bestemming, waarbij gediplomeerden met laag opgeleide ouders vanuit het vwo iets vaker kiezen voor het hbo dan voor de universiteit. Daarnaast is er bij jongeren uit minder bevoorrechte milieus een geringere kans op doorstroom naar opleidingen die selecteren bij de instroom. De doorstroom vanuit het mbo naar het hoger onderwijs ligt op een lager niveau en laat grotere verschillen zien tussen gediplomeerden met verschillende achtergronden.

Volgens onderzoek kunnen financiële factoren een rol spelen bij ongelijke doorstroom naar het hoger onderwijs en is financiële ondersteuning van studenten uit minder draagkrachtige milieus daarom belangrijk. Voor de gediplomeerden van de havo en het vwo leidt het samenspel van financiële factoren (inkomen, kosten, de nu geboden ondersteuning) momenteel niet tot verschillen in doorstroom van betekenis tussen jongeren uit meer en minder draagkrachtige milieus. Het afschaffen van de basisbeurs en invoeren van het studievoorschot heeft daarin geen verandering gebracht; de verschillen bleven gering. Invoering van het studievoorschot lijkt wel negatieve gevolgen te hebben gehad voor de doorstroom van mbo'ers naar het hbo, ook al is het lastig de precieze invloed vast te stellen, omdat ook andere factoren meegespeeld kunnen hebben.

Veel partijen pleiten voor een herinvoering van de basisbeurs en/of een verbreding van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs: alleen vvd houdt vast aan het huidige studievoorschot. Vanuit het oogpunt van gelijke doorstroom lijkt de betekenis van herinvoering van de basisbeurs beperkt; voor de havisten en vwo'ers heeft het waarschijnlijk nauwelijks invloed, maar wellicht wel voor mbo'ers. Aanpassing van de aanvullende beurs lijkt voor deze groep een meer gerichte strategie. Een belangrijke kanttekening is dat de argumenten van partijen voor herinvoering van de basisbeurs in de regel niet gaan over het bevorderen van gelijke kansen, maar over de onwenselijkheid van het opbouwen van schulden en over het verminderen van de (te) hoge druk op studenten. In die zin is er sprake van een verandering van perspectief; waar bij de invoering van het studievoorschot het handhaven

van de toegankelijkheid een belangrijke overweging en randvoorwaarde was, staan nu andersoortige overwegingen centraal.

Op het punt van selectie bij instroom in het hoger onderwijs pleiten enkele partijen voor het terugdringen daarvan, maar er zijn ook enkele partijen die de mogelijkheden willen behouden of verruimen. Voor zover partijen zich uitspreken over selectie, staan enkele partijen links en in het midden (D66, DENK en GL) tegenover partijen die meer op rechterzijde van het politieke spectrum zijn te plaatsen (FvD, SGP en VVD). Terugdringen van selectie kan waarschijnlijk bijdragen aan de gelijke toegang tot de desbetreffende opleidingen.

Het geheel van de programma's overziend valt op dat verminderen van de kansenongelijkheid meer nadruk heeft bij de partijen links en in het midden van het politieke spectrum dan aan de rechterzijde. De voorstellen die worden gedaan voor de drie schakels in de schoolloopbaan die we hier hebben onderscheiden, sluiten voor een deel aan op de onderzoeksliteratuur. Waar dat niet het geval is, zijn er soms andere overwegingen dan gelijke kansen om te pleiten voor een maatregel. Naast de drie door ons onderscheiden schakels doet een aantal partijen andere voorstellen om kansenongelijkheid in het onderwijs te bestrijden. Deze voorstellen moeten vooral het lerarentekort voor scholen met veel achterstandsleerlingen verminderen en de kwaliteit van het onderwijs daar bevorderen. Deze specifieke voorstellen zijn in onze beschouwing echter niet verder meegenomen. Daarnaast blijkt dat de door partijen voorgestelde maatregelen in veel gevallen slechts globaal worden aangeduid, waardoor het soms lastig is in te schatten in hoeverre de voorstellen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het bevorderen van gelijke kansen. De effectiviteit zal mede afhangen van de gekozen uitwerking.

## Noten

- 1 Dit geldt voor prestaties van 15-jarigen op het gebied van lezen en wiskunde.
- 2 De leefsituatie-index is een maat die samenvat hoe het een burger gaat op het gebied van gezondheid, vrijwilligerswerk, sport, eenzaamheid, woonsituatie, levensstandaard, mobiliteit, cultuurparticipatie en vakantie.
- 3 Het verband tussen het hebben van een lening en het ervaren van stress is er niet meer als ook rekening wordt gehouden met het hebben van zorgen over de (financiële) toekomst.
- 4 Hier geoperationaliseerd als de onderwijsachterstandsscore die wordt berekend voor de toekenning van achterstandsmiddelen aan scholen.
- 5 Mogelijk onderschat ook de toets het talent van leerlingen. De score op de toets is immers de uitkomst van twaalf jaar opgroeien in een bepaald sociaal milieu (Borghans et al. 2018).
- 6 Het vmbo kent vier leerwegen: de basis beroepsgerichte, de kader beroepsgerichte, de gemengde en de theoretische leerweg. 'Vmbo gl/tl' staat voor het advies gemengde of theoretische leerweg.
- 7 Er zijn in het mbo opleidingen op vier niveaus. Niveau 2 komt overeen met een startkwalificatie, het minimale niveau dat leerlingen zouden moeten afronden voor zij het onderwijs verlaten. Vanuit niveau 4, het hoogste niveau, is doorstroom naar het hbo mogelijk.
- 8 Hierbij moet worden aangetekend dat in 2020 leerlingen met hoog en laag opgeleide ouders met hetzelfde schooladvies zijn vergeleken. In 2019 is alleen gekeken of leerlingen zonder en met migratieachtergrond eerder op- of afstromen, ongeacht de hoogte van het advies van de leerkracht. Door de



verschillende verdeling over adviesniveaus van beide groepen kunnen zich bodem- en plafondeffecten voordoen, die de vergelijking kunnen vertekenen.

- 9 Vwo'ers uit gezinnen met de laagste inkomens kiezen wat meer dan die uit gezinnen met middeninkomens voor het wetenschappelijk onderwijs, maar iets minder dan de hoogste inkomens. Mogelijk hangt dit samen met een relatief hoog aandeel gediplomeerden met een niet-westerse achtergrond bij de laagste inkomens; gediplomeerden met een niet-westerse achtergrond kiezen heel weinig voor het hbo.
- 10 Bij havo-leerlingen een verschil van 10 procentpunten tussen het laagste en hoogste inkomenskwartiel, bij de vwo-leerlingen een verschil van 5 procentpunten.
- 11 Sommige opleidingen in het hbo kennen geen 'tegenhanger' in het wetenschappelijk onderwijs (bv. kunstopleidingen): dat kan een reden zijn om voor het hbo te kiezen. In dat geval is het geen *undermatch*.
- 12 Van mbo'ers met hoog opgeleide ouders stroomt 58% door naar het hbo, van de overige mbo'ers 49%.
- 13 De doorstroom van mbo'ers uit gezinnen met de laagste inkomens is wat hoger dan die uit gezinnen met middeninkomens. Mogelijk speelt een hoger aandeel gediplomeerden met een niet-westerse achtergrond in de lagere inkomens hierbij een rol.
- 14 Het kan gaan om opleidingen met een numerus fixus vanwege een beperkte capaciteit, er zijn opleidingen die aanvullende eisen stellen aan de vaardigheden van studenten en er zijn opleidingen met het predikaat 'kleinschalig en intensief' die studenten selecteren.
- 15 Deze groepen zullen deels overlappen.
- 16 University colleges zijn kleinschalige selecterende bacheloropleidingen met een internationale oriëntatie en Engels als onderwijstaal. De studenten volgen een breed programma ('liberal arts and sciences') en wonen en studeren in de regel op een campus. Het collegegeld is hoger dan het reguliere wettelijke collegegeld.
- 17 Het betrof een open vraag, waarbij het aan de respondenten is om een kwestie aan te kaarten.
- 18 Het onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland, editie 2016/2017.
- 19 Dit is een van de indicatoren uit de *Monitor Brede Welvaart* en *sustainable development goals* (CBS 2019). De monitor rapporteert het percentage tevreden of zeer tevreden (geoperationaliseerd als een score 7 of hoger) bij de bevolking van 18 jaar en ouder en vertoont een vergelijkbaar verloop als de gemiddelde score: van 51% (zeer) tevreden bij alleen basisonderwijs, naar 87% voor middelbaar opgeleiden tot 97% voor universitair geschoolden.
- 20 De lumpsum is de financiële bijdrage die het ministerie van ocv aan de Nederlandse scholen geeft. Deze bijdrage is niet geoormerkt voor specifieke uitgaven, zodat schoolbesturen zelf kunnen bepalen hoe ze deze middelen gebruiken.
- 21 Met de inwerkingtreding van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterpeelzaalwerk per 1 januari 2018 zijn alle peuterspeelzalen formeel omgevormd naar kinderdagverblijf. Het ging in 2017 om nog 407 instellingen met in totaal 1644 locaties voor peuterspeelzaalwerk. Deze werden in 2017 bezocht door ongeveer 55.000 peuters (NJI 2020).
- 22 Hiervan is 150 miljoen euro bedoeld voor urenuitbreiding en 20 miljoen euro voor kwaliteitsverhoging door inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie volgens de urennorm. Zie TK 2017/2018, 27020, nr. 78.
- 23 Zie TK 2017/2018, 27020, nr. 78.
- 24 Zie TK 2017/2018, 27020, nr. 78.
- 25 Veel scholen bestaan uit meerdere vestigingen.
- 26 De maximale aanvullende beurs voor thuiswonende studenten was in 2015 39 euro hoger dan het totaal van basis- en aanvullende beurs in 2014. Voor uitwonende studenten was de maximale aanvullende beurs in 2015 161 euro lager dan het totaal van basis- en aanvullende beurs (Van den Berg 2020).

- 27 Instellingen moeten eerst alle andere mogelijkheden onderzoeken om capaciteitsproblemen op te lossen.
- 28 Mulder et al. (2014) geven aan dat het gebruik van dialect thuis niet in alle gevallen negatief is en zelfs positief kan werken (afhankelijk van het dialect in kwestie) op de taalprestaties van leerlingen (zie ook Van der Slik et al. 2000; Driessen et al. 2002; Driessen 2006).
- 29 Momenteel loopt een quasi-experimenteel onderzoek waarin de effecten van de urenitbreiding op de ontwikkeling van leerlingen in kaart wordt gebracht, maar de resultaten hiervan komen pas over een paar jaar beschikbaar. Wel is door Sardes en Oberon in het najaar van 2019 onderzoek gedaan naar de invoering van de urenitbreiding (Jepma et al. 2020). Daaruit blijkt dat gemeenten de urenitbreiding voortvarend aanpakken, maar dat ten tijde van het onderzoek nog niet alle gemeenten het al gerealiseerd hadden. Op grond van het onderzoek kan al wel geconcludeerd worden dat de urenitbreiding geen tot weinig invoeringsbelemmeringen kent.
- 30 Het niveau waarop leerlingen worden geplaatst in leerjaar 1 was wat vaker in overeenstemming met het advies, en wat minder leerlingen werden in leerjaar 1 beneden het niveau van hun eindtoetscore geplaatst. De positie in leerjaar 3 was wat vaker in overeenstemming met de eindtoetscore, maar evenveel als voorheen met het advies.
- 31 Een inhoudelijke verklaring wordt hiervoor niet gegeven.
- 32 In een aantal studies is hierbij niet alleen naar schoolprestaties gekeken, maar (ook) naar arbeidsmarkt-uitkomsten, zoals latere verdiensten (Meghir en Palme 2005; Borghans et al. 2020). Het effect van de best presterende leerlingen is afgeleid van het effect voor leerlingen met hoog opgeleide ouders (Meghir en Palme 2005; Lange en Von Werder 2017).
- 33 Boudon (1974) maakt een onderscheid tussen het zogenoemde primaire en secundaire effect van het milieu van herkomst; de invloed van het thuismilieu op de ontwikkeling en het prestatieniveau is het primaire effect, een verschil in afwegingen en keuzes bij overgangen in de school- en studieloopbanen is het secundaire effect. In de praktijk is het onderscheid tussen deze twee effecten niet altijd scherp: vanwege een hoog ambitieniveau kunnen jongeren uit de hogere milieus zich extra inspannen om zich in het voorafgaande onderwijs te kwalificeren voor het hoger onderwijs. Het verschil in diplomabezit is dan deels een secundair effect, want het is mede een gevolg van een verschil in keuzes en ambities.
- 34 In een ouder onderzoek wezen mbo'ers met middelbaar of laag opgeleide ouders ook vaker dan mbo'ers met hoog opgeleide ouders op financiële redenen om af te zien van een vervolgstudie (Herweijer en Turkenburg 2016).
- 35 Na invoering van het studievoorschot heeft uitwonend of thuiswonend zijn geen gevolgen voor de studiefinanciering, waardoor een deel van de studenten die uitwonend zijn dat niet laten registreren. Daarnaast is denkbaar dat sommige studenten in het verleden onterecht als zelfstandig wonend stonden geregistreerd om de hogere uitwonende beurs te krijgen.
- 36 Alleen studies met een experimenteel of quasi-experimenteel design werden geselecteerd. Studies die zich richten op alle jongeren, zonder onderscheid naar achtergrond, bleven buiten beschouwing. Van de in totaal 71 geselecteerde studies heeft de overgrote meerderheid betrekking op Noord-Amerika, bijna altijd de vs. De institutionele variatie is dus beperkt.
- 37 Sneyers en De Witte (2018) maken geen onderscheid tussen deelname van jongeren uit meer en minder draagkrachtige milieus, maar het ligt in de rede dat het effect is toe te schrijven aan de groep die voor de steun in aanmerking komt: jongeren uit de minder draagkrachtige milieus.
- 38 Een studie in de vs onderzocht het effect van een sterke prijsdaling – gelijk te stellen aan een vorm van universele financiële steun – op de deelname aan *Community colleges* (hoger onderwijs van een lager niveau met een tweejarige cursusduur) en vond een positief effect op de deelname van jongeren uit minder bevoorrechte milieus.

- 39 Zelfselectie doet zich in deze analyse voor bij lagere sociale klassen, geringer selectiesucces bij de etnische minderheden. In beide gevallen is al rekening gehouden met verschillen in prestatieniveau tussen groepen.
- 40 Functionarissen uit traditioneel ondervertegenwoordigde groepen oordeelden positiever over aanmelders uit lagere sociaaleconomische milieus.
- 41 Kandidaten met een niet-westerse achtergrond hebben een geringe kans op succes in het hbo en bij de studie medicijnen, en in de overige opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs als er wordt getoetst op cognitief-analytische vaardigheden. Kandidaten zonder hoog opgeleide ouders hebben een kleinere kans op selectiesucces als wordt getoetst op basis- en vakkennis (hbo) of motivatie (wetenschappelijk onderwijs).
- 42 Het recht op de ov-kaart is nu beperkt tot de nominale studieduur plus één jaar. Ook is de kaart een lening die moet worden terugbetaald als de student niet binnen tien jaar een diploma haalt.

## Literatuur

- Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt* (CPB coronapublicatie). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Andriessen, A., M. Gijsberts, W. Huijnk en H. Nicolaas (2017). *Gevlucht met weinig bagage*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ayalon, H. en A. Gamoran (2000). Stratification in academic secondary programs and educational inequality in Israel and the United States. In: *Comparative and International Education Society*, jg. 44, nr. 1, p. 54-80.
- Baadte, C. (2020). Effects of counterstereotypic training on preservice teachers' assessment of students' academic performance. In: *Social Psychology of Education*, jg. 23, nr. 4, p. 1003-1022.
- Baier, T. en V. Lang (2019). The social stratification environmental and genetic influences on education: new evidence using a register-based twin sample. In: *Sociological Science*, jg. 6, nr. februari, p. 143-171 ([dx.doi.org/10.15195/v6.a6](https://doi.org/10.15195/v6.a6)).
- Bekkers, H., R. Exalto en A.L. van der Vegt (2019). *Monitor 10-14 onderwijs. Tweede tussenrapportage*. Utrecht: Oberon.
- Belasco, A.S. en M.J. Trivette (2015). Aiming low: estimating the scope and predictors of postsecondary undermatch. In: *The Journal of Higher Education*, jg. 86, nr. 2, p. 233-262 ([dx.doi.org/10.1353/jhe.2015.0008](https://doi.org/10.1353/jhe.2015.0008)).
- Belfi, B., J. Allen, P. van Elder, A. de Grip, A. Künn, T. Peeters en D. Poulissen (2018). *Schoolverlaters in crisistijd: gevolgen voor leren en de vroege loopbaan* (ROA Reports, nr. 007). Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.
- Berg, L. van den (2020). The impact of student financial aid reforms on leaving home: Evidence from the Netherlands. In: *Population Space and Place*, jg. 26, nr. 2 ([dx.doi.org/10.1002/psp.2281](https://doi.org/10.1002/psp.2281)).
- Boelhouwer, J. en F. Vonk (2020). Kwaliteit van leven. In: *De sociale staat van Nederland 2020*. Geraadpleegd 25 november 2020 via <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/kwaliteit-van-leven>.
- Bol, T. (2020). *Inequality in homeschooling during the Corona crisis in the Netherlands. First results from the LISS Panel*. Geraadpleegd 16 november 2020 via <https://osf.io/preprints/socarxiv/hf32q>.
- Bol, T. en H.G. van de Werfhorst (2013). Educational systems and the trade-off between Labor market allocation and equality of educational opportunity. In: *Comparative Education Review*, jg. 57, nr. 2, p. 285-308.
- Bolhaar, J., S. Kuijpers en M. Zumbuehl (2020). *Effect wet studievoorschot op toegankelijkheid en leengedrag* (CPB Policy Brief). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Boliver, V. (2013). How fair is access to more prestigious UK universities? In: *The British Journal of Sociology*, jg. 64, nr. 3, p. 344-364.
- Borghans, L., R. Diris en T. Schils (2018). Sociale ongelijkheid in het onderwijs is hardnekkig. In: *ESB*, jg. 103, nr. 4768, p. 540-543.

- Borghans, L., R. Diris, W. Smits en J. de Vries (2020). Should we sort it out later? The effect of tracking age on long-run outcomes. In: *Economics of Education Review* (dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2020.101973).
- Boudon, R. (1974). *Education, Opportunity, and Social Inequality. Changing Prospects in Western Society*. New York: Wiley.
- Bovens, Mark, Paul Dekker en Will Tiemeijer (2014). Sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland: de stand van zaken. In: Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (p. 9-30). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bowman, Nicholas A. en Michael N. Bastedo (2018). What Role May Admissions Office Diversity and Practices Play in Equitable Decisions? In: *Research in Higher Education*, jg. 59, nr. 4, p. 430-447.
- Branigan, A.R., K.J. McCallum en J. Freese (2013). Variation in the heritability of educational attainment: an international meta-analysis. In: *Social Forces*, jg. 92, nr. 1, p. 109-140 (dx.doi.org/10.1093/sf/soto76).
- Breen, R. en J.H. Goldthorpe (1997). Explaining educational differentials: towards a formal rational action theory. In: *Rationality and Society*, jg. 9, nr. 3, p. 275-305.
- Breen, R., R. Luijkx, W. Müller en R. Pollak (2009). Nonpersistent inequality in educational attainment: evidence from eight European countries. In: *American Journal of Sociology*, jg. 114, nr. 5, p. 1475-1521.
- Broek, A. van den, J. Nooij, M. van Essen en S. Duysak (2017). *Selectie & plaatsing bij numerusfixusopleidingen. De intentie tot deelname, de deelname aan de selectie en de uitslag in relatie tot achtergrondkenmerken*. Nijmegen: ResearchNed.
- Broek, A. van den, K. de Korte, J. Mulder en J. Bendig-Jacobs (2018a). *Numerus fixus, selectie en kansgelijkheid in het wetenschappelijk onderwijs. Een overzichtsstudie naar doelen, criteria, instrumenten en effecten van selectie*. Nijmegen: ResearchNed.
- Broek, A. van den, J. Mulder, K. de Korte, J. Bendig-Jacobs en M. van Essen (2018b). *Selectie bij opleidingen met een numerus fixus & de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- 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. Studenten in het hoger onderwijs: stand van zaken studiejaar 2018-2019: doorstroom, instroom, studiekeuze, studievoortgang, studieuitval en studiefinanciering*. Nijmegen: ResearchNed.
- Broek, A. van den, J. Cuppen, K. de Korte en J. Warps (2020). *Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering*. Nijmegen: ResearchNed.
- Brunello, G. en D. Checchi (2007). Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence. In: *Economic Policy*, jg. 22, nr. 52, p. 781-861.
- Buis, M.L. (2010). *Inequality of Educational Outcome and Inequality of Educational Opportunity in the Netherlands during the 20<sup>th</sup> Century* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Buitenhek (2019). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2019: Onderzoek naar effecten bestuurlijke afspraken Aanbod voor alle peuters szw en vng*. Utrecht: Buitenhek Management & Consult.
- CBS (2016). *Jaarrapport integratie 2016*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2019). *Monitor brede welvaart & sustainable development goals 2019*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS Statline (2020). *Welzijn; kerncijfers, persoonskenmerken*. Geraadpleegd 17 november 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82634NED/table?ts=1612180459925>.
- CBS Statline (2021). *Bevolking; onderwijsniveau; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond*. Geraadpleegd 20 januari 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82275NED/table?ts=1611139963867>.
- Chmielewska, A.K. (2019). The Global Increase in the Socioeconomic Achievement Gap, 1964 to 2015. In: *American Sociological Review*, jg. 84, nr. 3, p. 517-544.
- CPB (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2018). *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020). *Kansrijk onderwijsbeleid. Update*. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Cuppen, J. en J. Mulder (2018). *Uitval en switch in het hbo. De invloed van sociaaleconomische kenmerken op uitval en switch in het eerste jaar*. Nijmegen: ResearchNed.
- Driessen, G. (2006). Ontwikkelingen in het gebruik van streektalen en dialecten in de periode 1995-2003. In: *Toegepaste Taalwetenschap in Artikelen*, jg. 2006, nr. 1, p. 103-113.
- Driessen, Geert en Jan Doesborgh (2003). *Voor- en Vroegschoolse Educatie en cognitieve en niet-cognitieve competenties van jonge kinderen*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G., F. van der Slik en K. de Bot (2002). Home Language and Language Proficiency: A Large-scale Longitudinal Study in Dutch Primary Schools. In: *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, jg. 23, nr. 3, p. 175-194.
- Driessen, G., P. Slegers en F. Smit (2008). The transition from primary to secondary education: Meritocracy and ethnicity. In: *European Sociological Review*, jg. 24, nr. 4, p. 527-542.
- Dustmann, C. (2004). Parental background, secondary school track choice, and wages. In: *Oxford Economic Papers*, jg. 56, nr. 2, p. 209-230.
- Eck, D. van en I. Meesters (2020). *Rapport wegvallen eindtoets. Onderzoek naar de effecten van het wegvallen van de eindtoets in het basisonderwijs*. Geraadpleegd 8 januari 2021 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/10/bijlage-1-rapport-wegvallen-eindtoets](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/10/bijlage-1-rapport-wegvallen-eindtoets).
- Elffers, L. en D. Jansen (2019). *De opkomst van schaduwonderwijs in Nederland: wat weten we en welke vragen liggen nog open?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Eller, C.C. en T.A. DiPrete (2018). The Paradox of Persistence: Explaining the Black-White Gap in Bachelor's Degree Completion. In: *American Sociological Review*, jg. 83, nr. 6, p. 1171-1214 (dx.doi.org/10.1177/0003122418808005).
- Engzell, P., A. Frey en M. Verhagen (2020). *Learning inequality during the COVID-19 pandemic*. Geraadpleegd 27 november 2020 via <https://osf.io/preprints/socarxiv/ve4z7>.
- Exalto, R., G. Damstra, T. Klein, A.L. van der Vegt en S. Weijers (2018). *Monitor 10-14 onderwijs. Eerste tussenrapportage*. Utrecht: Oberon.
- Fettelaar, Daan, Ineke van der Veen en Annemiek Veen (2016a). Ontluikende rekenvaardigheid. In: Paul Leseman en Annemiek Veen (red.), *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen: Resultaten uit het pre-cool cohortonderzoek* (p. 83-92). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Fettelaar, Daan, Ineke van der Veen en Annemiek Veen (2016b). Taalvaardigheid. In: Paul Leseman en Annemiek Veen (red.), *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen: Resultaten uit het pre-cool cohortonderzoek* (p. 93-103). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Fukkink, R., L. Jilink en R. Oostdam (2015). *Met een blik op de toekomst. Een meta-analyse van vve op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*. Amsterdam: Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding/Hogeschool van Amsterdam.
- Fukkink, Ruben, Lianne Jilink en Ron Oostdam (2016). Hoe verder met de voor- en vroegschoolse educatie? Uitkomsten van een meta-analyse naar effecten op de ontwikkeling van kinderen. In: *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, jg. 55, nr. 5, p. 203-210.
- Goede, D. de en G.J. Reezigt (2001). *Implementatie en effecten van de Voorschool in Amsterdam*. Groningen: GION.
- Gubbels, J., A. van Langen, N. Maassen en M. Meelissen (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente (dx.doi.org/10.3990/1.9789036549226).
- Geven, S., A. Batruch en H. van de Werfhorst (2018). *Inequality in Teacher Judgements, Expectations and Track Recommendations: A Review Study*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Geven, Sara, Øyvind Nicolay Wiborg, Rachel Elizabeth Fish en Herman G. van de Werfhorst (2020). *How teachers form educational expectations for students: a comparative factorial survey experiment in three institutional contexts* (dx.doi.org/10.31219/osf.io/gkm5w).
- Hanushek, E.A. en L. Wößmann (2006). Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. In: *The Economic Journal*, jg. 116, nr. 510, p. C63-76.

- Heisig, J.P. en H. Solga (2015). Secondary education systems and the general skills of less and intermediate-educated adults: A comparison of 18 Countries. In: *Sociology of Education*, jg. 88, nr. 3, p. 202-225.
- Herbaut, E. en K. Geven (2020). What works to reduce inequalities in higher education? A systematic review of the (quasi-)experimental literature on outreach and financial aid. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, jg. 65 (dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2019.100442).
- Herweijer, Lex en Edith Josten (2014). Een ideaal met een keerzijde. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (p. 67-101). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, Lex en Monique Turkenburg (2016). *Wikken en wegen in het hoger onderwijs. Over studieloopbanen en instellingsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, L., J. Iedema en I. Andriessen (2016). Prestaties en loopbanen in het onderwijs. In: W. Huijnk en I. Andriessen (red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (p. 35-60). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Horn, D. (2009). Age of selection counts: a cross-country analysis of educational institutions. In: *Education Research Evaluation*, jg. 15, nr. 4, p. 343-66.
- Huang, M.H. (2009). Classroom homogeneity and the distribution of student math performance: a country-level fixed-effects analysis. In: *Social Science Research*, jg. 38, nr. 4, p. 781-791.
- Huizen, Thomas van en Janneke Plantenga (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. In: *Economics of Education Review*, jg. 66, p. 206-222 (dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001).
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/15*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Selectie: meer dan cijfers alleen. Decentrale selectie bij bachelor- en masteropleidingen in het bekostigd hoger onderwijs. Monitor selectie en toegankelijkheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Onderwijskansen en segregatie. De Staat van het Onderwijs 2016/2017* (technisch rapport). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *In- een doorstroommonitor 2008-2017. Toegang van studenten in het hoger onderwijs: wie wel en wie niet?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het Onderwijs 2019* (technisch rapport). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Internationalisering en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen: Onderzoeksresultaten en aanbevelingen voor het verbeteren van het (gemeentelijk) toezicht op voor- en vroegschoolse educatie en toezicht en handhaving kinderopvang op basis van een pilot in zestien gemeenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *In- en doorstroommonitor hoger onderwijs 2009-2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c). *De Staat van het voortgezet onderwijs 2018-2019* (technisch rapport). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland* (rapport meting vve 2019). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jepma, IJsbrand (2017). *De waarde van het onderwijskansenbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Jepma, IJsbrand (2018). *380 mini-peuterstelsels in Nederland: (on)gunstig voor doelgroeppeuters?* Utrecht: Sardes.
- Jepma, IJ., E. Donkers, W. de Geus en K. van den Langenberg, m.m.v. A. Suijkerbuijk (2020). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 1: voortgang, vormgeving en effecten van de invoering van 960 uur voorschoolse educatie*. Utrecht: Sardes/Oberon.

- Johnston O., H. Wild en J. Shand (2019). A decade of teacher expectations research 2008-2018: Historical foundations, new developments, and future pathways. In: *Australian Journal of Education*, jg. 63, nr. 1, p. 44-73.
- Jong, U. de, M. van Leeuwen, J. Roeleveld en D. Webbink (1998). *Deelname aan hoger onderwijs. Studiekeuze, studiedeelname en sociaal milieu*. Amsterdam: Sco-Kohnstamm Instituut/seo.
- Ketelaar, A., K. Wilsing, A. Hoogenboom en I. Jepma (2019). *Van 10 naar 16 uur voorschoolse educatie. Een handreiking* (Project GOAB-Traject). Utrecht: Oberon & Sardes.
- Kloosterman, J.G. (2010). *Social background and children's educational careers. The primary and secondary effects of social background over transitions and over time in the Netherlands* (proefschrift). Nijmegen: ICS dissertation series.
- Kloprogge, Jo en Walter de Wit (m.m.v. Michael Buynsters en Pieter Appelhof) (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015: Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015*. Den Haag: NRO.
- KNAW (2017). *Nederlands en/of Engels, Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen.
- Krolak-Schwerdt, S., I.M. Pit-ten Cate en T. Hörstermann (2018). Teachers' Judgments and Decision-Making: Studies Concerning the Transition from Primary to Secondary Education and Their Implications for Teacher Education. In: O. Zlatkin-Troitschanskaia, M. Toepper, H. Pant, C. Lautenbach en C. Kuhn (red.), *Assessment of Learning Outcomes in Higher Education. Methodology of Educational Measurement and Assessment* (p. 73-101). Cham: Springer.
- Kuijpers, S., M. Zumbuehl, S. Leijen en T. Nielen (2020). *Eerste effecten invoering Wet studievoorschot* (CPB achtergronddocument). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kuyper, H. en M.P.C. van der Werf (2012). *Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs. Schoolloopbanen, risicofactoren en keuzen*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van onderwijs.
- Lange, Simon en Marten von Werder (2017). Tracking and the intergenerational transmission of education: Evidence from a natural experiment. In: *Economics of Education Review*, jg. 61, p. 59-78.
- Lavrijsen, Jeroen en Ides Nicaise (2016). Educational tracking, inequality and performance: New evidence from a differences-in-differences technique. In: *Research in Comparative & International Education*, jg. 11, nr. 3, p. 334-349.
- Leest A. van, L. Hornstra, J. van Tartwijk en J. van de Pol (2020). Test- or judgement-based school track recommendations: Equal opportunities for students with different socio-economic backgrounds? In: *British Journal of Educational Psychology* (dx.doi.org/10.1111/bjep.12356).
- Lek, K. (2020). *Teacher knows best? On the (dis)advantages of teacher judgements and test results, and how to optimally combine them* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Leseman, P. en A. Veen (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het Pre-Cool cohortonderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Lucas, S.R. (2001). Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects. In: *American Journal of Sociology*, jg. 106, nr. 6, p. 1642-1690.
- Luyten, H. en R.J. Bosker (2004). Hoe meritocratisch zijn schooladviezen? In: *Pedagogische Studiën*, jg. 81, nr. 2, p. 89-103.
- Meghir, C. en M. Palme (2005). Educational reform, ability, and family background. In: *American Economic Review*, jg. 95, p. 414-424.
- Melhuish, E., K. Ereky-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, E. Penderi, K. Rentzou, A. Tawel, M. Broekhuizen, P. Slot en P. Leseman (2015). *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development*. Oxford/Utrecht: Project CARE. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.researchgate.net/publication/291970194\\_A\\_review\\_of\\_research\\_on\\_the\\_eff%20ects\\_of\\_early\\_childhood\\_Education\\_and\\_Care\\_ECEC\\_upon\\_child\\_development\\_CARE\\_project](http://www.researchgate.net/publication/291970194_A_review_of_research_on_the_eff%20ects_of_early_childhood_Education_and_Care_ECEC_upon_child_development_CARE_project).
- Mesman, J. (2011). Oud geleerd, jong gedaan. In: *Het Jonge Kind*, jg. 38, nr. 6, p. 9-12.

- Ministerie van Financiën (2017). *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug? Interdepartementaal beleids-onderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mocca, E., C. Rojon en J. Hernandez (2019). Great Expectations? A Systematic Review of the Relationship Between the School-to-Higher Education Transition and Social Mobility. In: *Sociological Spectrum*, jg. 39, nr. 4, p. 264-280 (dx.doi.org/10.1080/02732173.2019.1669235).
- Mulder, Lia, Daan Fettelaar, Ilona Schouwenaars, Guuske Ledoux, Liselotte Dikkers en Els Kuiper (2014). *De achterstand van autochtone doelgroepoerlingen: oorzaken en aanpak*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Mulder, Hanna, Josje Verhagen en Paul Leseman (2015). Metingen van executieve functies en taal in de voorschoolse periode. In: Annemiek Veen en Paul Leseman (red.), *Pre-cool cohortonderzoek: Resultaten over de voorschoolse periode* (p. 31-46). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Mulder, Hanna, Jan Boom, Pauline Slot, Josje Verhagen en Paul Leseman (2016). Selectieve aandacht. In: Paul Leseman en Annemiek Veen (red.), *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen: Resultaten uit het pre-cool cohortonderzoek* (p. 33-54). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Nap-Kolhoff, E., T. van Schilt-Mol, M. Simons, L. Sontag, R. Steensel en T. Vallen (2008). *VVE onder de loep. Een studie naar de uitvoering en effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatieve programma's*. Tilburg: IVA. Geraadpleegd 9 oktober 2020 via [www.nro.nl/wp-content/uploads/2014/11/VVE-onder-de-loep.pdf](http://www.nro.nl/wp-content/uploads/2014/11/VVE-onder-de-loep.pdf).
- NJi (2020). *Cijfers over Jeugd en Opvoeding: Peuterspeelzaal*. Geraadpleegd 14 oktober 2020 via [www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-voorziening/Peuterspeelzaal-\(PSZ\)](http://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-voorziening/Peuterspeelzaal-(PSZ)).
- OECD (2014). *Education at a glance 2014: OECD Indicators*. Geraadpleegd 14 december 2020 (doi.org/10.1787/9789264267510-9-en).
- OECD (2016). Selecting and Grouping Students. In: *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. Paris: OECD publishing. Geraadpleegd 19 november 2020 (doi.org/10.1787/9789264267510-9-en).
- Olsthoorn, M., E. Pommer, M. Ras, A. van der Torre en J.M. Wildeboer Schut (2017). *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olsthoorn, M., L. Herweijer, A. Merens, S. Muns en L. Putman (2020). *Maatschappelijke gevolgen van corona. Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*. Geraadpleegd 18 september 2020 via [www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/publicaties/2020/07/09/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-scholing-werk-en-armoede](http://www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/publicaties/2020/07/09/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-scholing-werk-en-armoede).
- Onderwijsraad (2019). *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2020). *Vooruitzien voor jonge generaties. Tweede advies over de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M., F. Scholten en H. Luyten (2019). *Evaluatie wet eindtoetsing po*. Utrecht: Oberon.
- Ozer, M. en M. Perc (2020). Dreams and realities of school tracking and vocational education. In: *Palgrave Communications*, jg. 6, nr. 1, p. 1-7.
- Paas, Tineke (2015). Algemene inleiding. In: Annemiek Veen en Paul Leseman (red.), *Pre-cool cohortonderzoek: Resultaten over de voorschoolse periode* (p. 13-29). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo en S. Kerr (2009). *School tracking and development of cognitive skills* (IZA Discuss. Pap. 4058). Bonn: Inst. Study Labor.
- Posthumus, Hanneke, Bart Bakker, Jan van der Laan, Martine de Mooij, Sander Scholtus, Mersiha Tepic, Jeroen van den Tillaart en Nander de Vette (2016). *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs-Fase I*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, W. Huijnk en S. van Rijnberk (2019). *Burgerperspectieven 2019 | 4. Kwartaalbericht Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2020). *Loten voor studie weer mogelijk. Nieuwsbericht 11-12-2020*. Geraadpleegd 20 december 2020 via [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/11/loten-voor-studie-weer-mogelijk](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/11/loten-voor-studie-weer-mogelijk).



- Roeleveld, J., G. Driessen, G. Ledoux, J. Cuppen en J. Meijer (2011). *Doelgroepleerlingen in het basisonderwijs: Historische ontwikkeling en actuele situatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Roksa, J. en D. Deutschlander (2018). Applying to college: The role of family resources in academic undermatch. In: *Teachers College Record*, jg. 120, nr. 6.
- Rözer, Jesper J. en Herman G. van de Werfhorst (2017). *Inequalities in educational opportunities by socioeconomic and migration background: A comparative assessment across European societies (ISOTIS report D1.2)*. Amsterdam: ISOTIS.
- Rözer, Jesper J. en Herman G. van de Werfhorst (2019). *Achievement inequalities and the impact of educational institutions*. Amsterdam: ISOTIS.
- Salikutluk, Z. (2016). Why Do Immigrant Students Aim High? Explaining the Aspiration-Achievement Paradox of Immigrants in Germany. In: *European Sociological Review*, jg. 32, nr. 5, p. 581-592 (dx.doi.org/10.1093/esr/jcw004).
- Sandel, M.J. (2020). *The tyranny of merit. What's become of the common good?* New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Sardes (2015). *Jonge kinderen zijn de toekomst: Startdocument 'Het jonge kind / voor- en vroegschoolse educatie'*. Utrecht: Sardes.
- Scheeren, L., H. van de Werfhorst en T. Bol. (2018). The gender revolution in context – How later tracking in education benefits girls. In: *Social Forces*, jg. 97, nr. 1, p. 193-220.
- Skopek, J., H. van de Werfhorst, J. Rözer, H.D. Zachrisson en Th. van Huizen (2017). *Inequality in Various Stages of the Educational Career: Patterns and Mechanisms – Literature Review*. Geraadpleegd 22 oktober 2020 via [http://archive.isotis.org/wp-content/uploads/2017/04/ISOTIS\\_D1.1-Inequality-in-Various-Stages-of-the-Educational-Career-Patterns-and-Mechanisms\\_Literature-Review.pdf](http://archive.isotis.org/wp-content/uploads/2017/04/ISOTIS_D1.1-Inequality-in-Various-Stages-of-the-Educational-Career-Patterns-and-Mechanisms_Literature-Review.pdf).
- Slik, F. van der, G. Driessen en K. de Bot (2000). Thuistaal en taalvaardigheid in het basisonderwijs: een longitudinaal onderzoek. In: *Gramma/ΠΠ*, tijdschrift voor taalwetenschap, jg. 8, nr. 2, p. 119-144.
- Sneyers, E. en K. de Witte (2018). Interventions in higher education and their effect on student success: a meta-analysis. In: *Educational Review*, jg. 70, nr. 2, p. 208-228 (dx.doi.org/10.1080/00131911.2017.1300874).
- Steeg, M. van der (2011). *Invloed vroege selectie op bovenkant vaardigheidsverdeling* (achtergronddocument bij CPB Policy brief 05. Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Steeg, M. van der en D. Webbink (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten* (CPB-document nr. 107). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Swart, L., W. van den Berge en D. Visser (2019). *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs* (CPB policy brief). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Thomsen, J.P. (2018). Test-Based Admission to Selective Universities: A Lever for First-Generation Students or a Safety Net for the Professional Classes? In: *Sociology – the Journal of the British Sociological Association*, jg. 52, nr. 2, p. 333-350 (dx.doi.org/10.1177/0038038516653097).
- Timmermans, A.C., H. de Boer, H.T.A. Amsing en M.P.C. van der Werf (2018). Track recommendation bias: Gender, migration background and ses bias over a 20 year period in the Dutch context. In: *British Educational Research Journal*, jg. 44, nr. 5, p. 847-874.
- Trimbos Instituut, RIVM, GGD GHOR en Oberon (2020). *Monitor Mentale Gezondheid en Middelengebruik Studenten in het hoger onderwijs. Plan van Aanpak van de eerste meting*. Geraadpleegd 23 februari 2021 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/05/monitor-mentale-gezondheid-en-middelengebruik-studenten-in-het-hoger-onderwijs-plan-van-aanpak-van-de-eerste-meting>.
- Turner (2020). *Wat leert het mbo van de coronaperiode? Duurzaam doorontwikkelen op basis van gezamenlijke ervaringen en lessen van zestien onderwijsinstellingen en 5.000 studenten, docenten en medewerkers*. Geraadpleegd 11 januari 2021 via [www.turner.nl/onderwijs/wat-leert-het-mbo-van-de-coronaperiode](http://www.turner.nl/onderwijs/wat-leert-het-mbo-van-de-coronaperiode).
- TK (2018/2019a). *Initiatiefnota van het lid Van den Hul over Gelijke Kansen, een leven lang*. Brief van de ministers van onderwijs, cultuur en wetenschap en voor basis- en voortgezet onderwijs en media. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35162, nr. 3.

- TK (2018/2019b). *Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taal in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (Wet taal en toegankelijkheid)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35282, nr. 3.
- TK (2020/2021a). *Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met aanpassingen op het gebied van de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en wijziging van de stelselinrichting van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan leerling- en onderwijsvolgsystemen in het basisonderwijs*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35671, nr. 3.
- TK (2020/2021b). *Voortgezet onderwijs*. Brief van de minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media van 7 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 31289, nr. 435.
- Veen, A. en P. Leseman (2015). *Pre-cool cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Veen, Ineke van der en Annemiek Veen (2016). *Speelwerkhouding*. In: Paul Leseman en Annemiek Veen (red.), *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen: Resultaten uit het pre-cool cohortonderzoek* (p. 67-81). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Verhagen, Josje, Hanna Mulder, Jan Boom, Huub Hoofs, Pauline Slot en Paul Leseman (2016). *Woordenschat*. In: Paul Leseman en Annemiek Veen (red.), *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen: Resultaten uit het pre-cool cohortonderzoek* (p. 55-66). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Vreden, W. van en R. Thijssen (2019). *Impact van leenstelsel op welbevinden studenten*. Geraadpleegd 11 december 2020 via [www.iso.nl/wp-content/uploads/2019/01/Onderzoek-Impact-leenstelsel-op-welbevinden-studenten-Motivaction-definitief.pdf](http://www.iso.nl/wp-content/uploads/2019/01/Onderzoek-Impact-leenstelsel-op-welbevinden-studenten-Motivaction-definitief.pdf).
- Vrooman, Cok, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wang, S., C.M. Rubie-Davies en K. Meissel (2018): A systematic review of the teacher expectation literature over the past 30 years. In: *Educational Research and Evaluation* (dx.doi.org/10.1080/13803611.2018.1548798).
- Werfhorst, H.G. van de (2018). Early Tracking and Socioeconomic Inequality in Academic Achievement: Studying Reforms in Nine Countries. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, jg. 58, p. 22-32.
- Werfhorst, H.G. van de en J.J.B. Mijs (2010). Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 36, nr. 1, p. 407-428.
- Wolf, Katrin M., Martine L. Broekhuizen, Thomas Moser, Katharina Ereky-Stevens en Yvonne Anders (2020). Determinants of early attendance of ECEC for families with a Turkish migration background in four European countries. In: *European Early Childhood Education Research Journal*, jg. 28, nr. 1, p. 77-89 (dx.doi.org/10.1080/1350293X.2020.1707364).
- Zumbuehl, M. en R. Dillingh (2020). *Ongelijkheid van het jonge kind* (CPB Notitie). Den Haag: Centraal Planbureau.

## 3 Arm en onzeker

Bart van Hulst en Michiel Ras

### 3.1 Inleiding

Armoede in Nederland is een hardnekkig probleem. Afhankelijk van de conjunctuur leeft ongeveer één miljoen mensen onder de armoedegrens. Zelfs tijdens de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren telde de Nederlandse bevolking nog steeds meer dan 930.000 armen. En ondertussen is wel duidelijk dat door de coronacrisis de economie in een recessie belandt en het aantal armen naar alle waarschijnlijkheid fors en snel zal toenemen. Zo piekte de armoede tijdens de laatste periode van laagconjunctuur in 2013 tot ruim 1,2 miljoen armen. En mogelijk komt de aanstaande recessie harder aan. Niet alleen omdat de recessie mogelijk dieper is en langer duurt, maar ook vanwege het toegenomen aantal mensen met een flexibel contract en zzp'ers met weinig bescherming en nauwelijks reserves.<sup>1</sup> Maar niet alleen armoede is een probleem, aanverwant aan de armoede is de problematische schuldsituatie waar veel mensen in zitten. Deze kan zijn veroorzaakt door armoede, maar ook veroorzaker van armoede zijn. Ook hier zal de coronacrisis impact hebben als door het verlies van inkomsten het lastig blijkt om schulden af te lossen.

Armoede manifesteert zich in ongelijke mate gedurende de levensloop. Zo leven vooral jonge kinderen bovengemiddeld vaak in armoede (Hoff en Van Hulst 2019). Onder de potentiële beroepsbevolking is de kans op armoede, het armoederisico, afhankelijk van de leeftijd. Vanaf het achttiende jaar is het armoederisico bovengemiddeld en pas rond het veertigste levensjaar daalt het risico. Het armoederisico piekt nog een klein beetje vlak voor de pensioengerechtigde leeftijd. Na pensionering is het armoederisico laag, vooral dankzij de AOW, die bij volledige uitkering voldoende is om niet in armoede te leven. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de mogelijkheden om de armoede onder de potentiële beroepsbevolking, en daarmee indirect ook de armoede onder kinderen, terug te dringen. Het zijn immers niet zozeer kinderen die arm zijn, maar hun ouders (Vrooman 2019). De enige groep die we expliciet buiten beschouwing laten, zijn arme ouderen. Zoals gezegd, komt bij deze groep armoede relatief minder vaak voor en zijn de handelingsperspectieven beperkt (zie Olsthoorn et al. 2020a).

We nemen in deze kwestie objectieve inkomensarmoede als uitgangspunt. Volgens de SCP-definitie zijn personen arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in de samenleving als minimaal noodzakelijk gelden (zie Goderis et al. 2018). We hanteren als armoedegrens het 'niet veel maar toereikend'-criterium (nvmt-criterium). Deze grens gaat uit van de minimale middelen van levensonderhoud (basisuitgaven wonen, voedsel, kleding, energie, enz.) plus minimale kosten voor ontspanning en sociale participatie. De armoedegrens wordt mede bepaald door de omvang van het huishouden; een groter huishouden heeft immers meer middelen nodig voor levensonderhoud. Personen die deel uitmaken van een huishouden met een

besteedbaar inkomen lager dan de armoedegrens voor het betreffende huishouden zijn arm.

Armoede en (inkomens)onzekerheid staan de afgelopen decennia regelmatig op de politieke agenda. Ook de grote groep flexibele arbeidskrachten met hun kwetsbaarheden heeft al langer de politieke aandacht. De coronacrisis legt de onderliggende zwaktes op de arbeidsmarkt pijnlijk bloot. De huidige crisis zal waarschijnlijk hard toeslaan bij de 'flexibele schil' op de arbeidsmarkt, met de dreiging van een kortere of langere periode van een leven in armoede. In tijden van economische crisis dringt zich nog sterker de vraag op wat de effecten van beleid zijn. We beschrijven in paragraaf 3.2 eerst de armoedeproblematiek onder de potentiële beroepsbevolking: wat zijn de gevolgen van armoede voor personen, welke bevolkingsgroepen hebben er vooral mee te maken, wat zijn de gevolgen voor de maatschappij als geheel en welke verantwoordelijkheid heeft de overheid? Vervolgens gaan we in paragraaf 3.3 in op hoe burgers tegen armoede aankijken: hoe belangrijk vinden zij armoedebestrijding en in hoeverre vinden zij armoedebestrijding een overheidstaak? In paragraaf 3.4 beschrijven we het voor deze kwestie relevante overheidsbeleid. Daarbij komen de sociale zekerheid, fiscaal beleid en arbeidsmarktbeleid aan bod. Daarna bespreken we in paragraaf 3.5 de verschillende handelingsperspectieven voor de overheid en hun effecten. In de paragrafen 3.6 en 3.7 komen respectievelijk de partijprogramma's en de conclusie aan bod.

## 3.2 Armoede onder de potentiële beroepsbevolking

### 3.2.1 Gevolgen van leven in armoede

In de huidige welvaartsstaat wordt armoede over het algemeen als problematisch ervaren (Ravallion 2015). Armen hebben immers niet de middelen voor de aanschaf van goederen en voorzieningen die in de samenleving als minimaal noodzakelijk gelden (Townsend 1979). Een leven in armoede heeft ook tal van negatieve welzijnseffecten, zeker als deze situatie lang duurt. Tot deze negatieve welzijnseffecten behoort in de eerste plaats een grotere kans op een sociaal isolement. Een te krap budget biedt immers minder mogelijkheden om deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten of het onderhouden van sociale contacten. Daarnaast zijn armoede en een minder goede gezondheid verweven met elkaar. Armoede kan negatieve effecten op de gezondheid hebben, dit komt onder andere tot uitdrukking in een lagere levensverwachting voor mensen met lage inkomens (zie bv. Chetty et al. 2016; Muns et al. 2018). Omgekeerd kunnen gezondheidsproblemen ook de oorzaak zijn van armoede als iemand door gezondheidsproblemen onvoldoende inkomen kan verdienen. Ook heeft armoede een negatief effect op mentale vermogens. Armoede belemmert de cognitieve functies (Mani et al. 2013), veroorzaakt stress en heeft een negatief effect op de gemoedstoestand (Haushofer en Fehr 2014). Ook hier spelen effecten 'beide kanten op': verminderd cognitief functioneren kan op zijn beurt de armoede weer bestendigen.<sup>2</sup> En in het bijzonder is het wrang als kinderen, die geen invloed hebben op de situatie, opgroeien in armoede. Kinderen in armoede voelen zich ongelukkig, hebben zorgen over de thuissituatie en doen minder mee aan sociale activiteiten (Hoff 2017). En op de

lange termijn kan er een intergenerationele overdracht van armoede optreden als door de armoede kinderen op een lager onderwijsniveau blijven steken.

Plantinga et al. (2018) gaan dieper in op de psychologische kant van armoede. Zij hebben daarbij aandacht voor: mentaal welzijn en emoties (voelen), mentaal functioneren (denken) en het maken van beslissingen (doen). Zo vinden zij dat mensen in armoede minder gelukkig zijn, vaker geestelijke gezondheidsproblemen hebben en meer stress ervaren. Ook hebben mensen in armoede te maken met schaamte en stigmatisering, en vertrouwen ze andere mensen minder snel. Plantinga et al. (2018) vinden ook dat het handelen van de armen door de armoede vooral gericht is op de korte termijn, waarbij het lastig is wilskracht op te brengen en het handelen eerder risicomijdend is dan optimaal. Door het snelle 'bij-de-dag' handelen wordt de toekomst onzekerder. Armoede vergroot hiermee ook de kans op het maken van (problematische) schulden. Bij overlevingsschulden, dat zijn schulden<sup>3</sup> die mensen maken omdat ze moeten rondkomen van een te laag inkomen, is het verband tussen armoede en schulden duidelijk (Olsthoorn et al. 2020a).<sup>4</sup> Armoede en schulden kunnen ook elk apart (en eventueel tegelijk) worden veroorzaakt door suboptimaal gedrag, bijvoorbeeld door verminderd cognitief functioneren door een licht verstandelijke beperking of een verslaving. Plantinga et al. (2018) vinden de gevolgen van armoede ook terug in een subjectieve beleving van onzekerheid. Als gevolg van armoede ervaren mensen vaak minder controle over hun leven, vooral op het financiële vlak.

Onzekerheid over het inkomen maakt ook dat mensen niet weten of het toekomstige inkomen toereikend is voor het levensonderhoud en of er daardoor andere problemen bij zullen komen. Het inkomen kan onzeker zijn als iemand werkloos is, de werkuren in loondienst onzeker zijn, vooral bij flexibel werk of omdat iemand zzp'er is. De aard van deze onzekerheid verschilt per situatie. Voor bijvoorbeeld een werkloos iemand is het inkomen redelijk voorspelbaar en zit de onzekerheid in het vinden van een baan met meer inkomen. Voor flexwerkers en zzp'ers zit de onzekerheid in een fluctuerend en niet altijd even goed te voorspellen inkomen.

Boelhouwer et al. (2014) laten zien dat 14% van de volwassen Nederlanders onzekerheid op de arbeidsmarkt (veelal werkzoekend of met tijdelijk werk) combineren met vrij lage scores op hulpbronnen (opleiding, gezondheid, netwerk en cultureel kapitaal), de zogeheten 'onzekere werkenden'. Onzekerheid over het inkomen leidt er ook toe dat mensen een eventuele kinderwens uitstellen, moeilijker een huis kunnen vinden of een minder goede gezondheid hebben (zie bv. Kalleberg en Vallas 2018), en er vindt minder scholing plaats: werkgevers investeren minder in mensen met flexibele banen.

### 3.2.2 Verschillen tussen bevolkingsgroepen

Volgens Hoff en Van Hulst (2019) is in 2017 onder de potentiële beroepsbevolking (18- tot 65-jarigen) het aandeel armen vanaf het veertigste levensjaar wat lager dan bij jongere volwassenen. Hier speelt waarschijnlijk mee dat er vanaf deze leeftijd minder of geen kinderen in het huishouden zijn. Alleenstaande ouders en alleenstaanden hebben een fors hogere kans op armoede. Ook werkenden uit eenoudergezinnen hebben een verhoogd

risico op armoede en financiële stress; deze gezinnen zijn dus op meer vlakken kwetsbaar (Vrooman et al. 2018; CBS 2019b).

Onder werknemers bedraagt de armoede in 2017 2%, tegenover bijna 8% onder zelfstandigen. Doordat er veel meer werknemers dan zelfstandigen zijn, vormen werknemers toch het grootste deel van de werkende armen. Van de werkende armen heeft in 2014 15% een voltijd- en 50% een deeltijd baan (Vrooman et al. 2018). Bij werknemers is vaak het lage aantal uren de bron van armoede, bij zelfstandigen is dit eerder het lage uurtarief. Bij uitkeringsontvangers zijn met name bijstandsonvangers vaak arm (35% in 2014). Uitkeringsontvangers hebben meer kans op armoede, maar hebben, afgezien van bezuinigingsbeleid, minder inkomensonzekerheid dan werkenden.

Bij het beschrijven van de arbeidsmarkt in onder meer Nederland wordt wel een globaal onderscheid gemaakt tussen een kern van vaste contracten met vaste lonen en een schil van flexibele werknemers (periferie). Het idee is dat de mensen in de vaste kern hun banen kunnen behouden doordat schommelingen in de bedrijfsresultaten worden opgevangen via meer/minder werk door oproepkrachten, zzp'ers, uitzendkrachten, enzovoort (Barbieri 2009). Deze verdeling is uiteraard niet perfect, ook in de vaste kern moet bijvoorbeeld wel eens worden 'gesneden'. Door deze opdeling speelt een aantal kenmerken van mensen een dubbelrol. Ze beïnvloeden zowel de kans op armoede als de kans op flexibel werk, en het werken in de flexibele schil geeft ook een verhoogde kans op armoede.

In 2014 was de armoede 12,6% voor zzp'ers en 10,2% voor oproepkrachten, tegenover 4,6% voor alle werkenden (Vrooman et al. 2018).<sup>5</sup> De arbeidsmarkt is de afgelopen twintig jaar enorm geflexibiliseerd. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2017) is Nederland op het gebied van flexibilisering koploper in Europa. Sinds 2003 is het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie en zzp'ers met 75% toegenomen. In 2019 gaat het om respectievelijk 1,9 en 1,1 miljoen personen (CBS 2020a).

Het behaalde opleidingsniveau speelt uiteraard een rol bij het inkomen en daarmee ook bij armoede. De armoede onder laagopgeleiden ligt boven het landelijk gemiddelde (zie bv. CBS 2019b; Wildeboer Schut en Ras 2020). Herkomst hangt sterk samen met armoede. Van alle arme volwassenen in 2017 heeft ongeveer de helft een migratieachtergrond (Van Hulst et al. 2019). Onder de potentiële beroepsbevolking ligt dit aandeel nog iets hoger. Voor niet-westerse migranten uit vluchtelingenlanden ligt het armoederisico ver boven het gemiddelde.<sup>6</sup> Ook westerse migranten hebben hogere armoederisico's, maar in mindere mate.<sup>7</sup> De factoren achter de verschillen zijn divers (zie ook hoofdstuk 4). Ook gegeven de inkomensbron hebben migranten een hoger armoederisico.<sup>8</sup> De hogere armoederisico's van migranten hangen deels samen met minder hulpbronnen en soms de omvang van het huishouden, een lagere leeftijd of lagere arbeidsdeelname van niet-westerse vrouwen (Portegijs en Van den Brakel 2018), maar ook met discriminatie op de arbeidsmarkt (Jongen et al. 2019). Degenen met een niet-westerse achtergrond hebben ook vaker flexwerk, mede doordat zij gemiddeld relatief jong zijn (CBS 2018).

Armoede is dus ongelijk verdeeld over de potentiële beroepsbevolking. Degenen met de meeste hulpbronnen hebben meer kans op werk, een vast contract en meer werkuren

(Vrooman et al. 2018) en langs die weg een grotere kans op zekerheid en een kleinere kans op armoede.

### 3.2.3 Maatschappelijke gevolgen van armoede

Armoede en onzekerheid over het inkomensniveau tasten uiteraard de welvaart en het welbevinden aan van de armen zelf, maar ze hebben ook gevolgen voor de welvaart en het welbevinden van anderen. Beleid om armoede te verminderen wordt immers gefinancierd door het heffen van belastingen en premies bij huishoudens met hogere inkomens. En het gaat dus niet alleen om een te laag inkomen, ook de onzekerheid of er werk en dus inkomen zal zijn, verlaagt iemands welbevinden (Kalleberg en Vallas 2018).<sup>9</sup>

Armoede heeft ook invloed op de maatschappelijke samenhang. Hier lijken twee zaken door elkaar heen te spelen. Als iemand niet kan meekomen in de maatschappij door een te laag inkomen, leidt dat tot minder deelname aan de samenleving en misschien zelfs schaamte (uitsluiting) en minder vertrouwen in andere mensen. Dat kan leiden tot minder samenhang in de maatschappij. Daar staat tegenover dat mensen het soms moeilijk kunnen verdragen als anderen zonder te werken (of andere tegenprestatie) uit armoede blijven dankzij sociale zekerheid (de mate waarin een groep kan rekenen op solidariteitsgevoelens van anderen wordt in de sociale wetenschap omschreven met *deservingness*). Dan leidt armoedebestrijding juist tot minder samenhang. Al met al is de invloed van armoede op de welvaart en het welbevinden negatief: armoede en onzekerheid over het inkomen zijn ongunstig voor welvaart en welbevinden.

### 3.2.4 Armoedebestrijding een taak voor de overheid

Marx et al. (2015) vatten de hiervoor beschreven gevolgen van armoede in rijke landen samen als een sociale zorg, in termen van levenskwaliteit van de armen, maar ook in termen van verspilling van potentieel en risico's voor het sociale weefsel en de sociale cohesie in het algemeen. Ravallion (2015) stelt dat in de tweede helft van de twintigste eeuw armoede steeds meer gezien ging worden als een beperkende factor, vooral op het gebied van vrijheid en zelfontplooiing. Uit die gedachte werd armoede als moreel verwerpelijk gezien en werd de bestrijding van armoede gezien als een legitiem publiek doel, waarvoor overheden verantwoordelijkheid moeten nemen. De gevoelde noodzaak om armoede te bestrijden heeft geleid tot internationale verdragen met expliciete doelen hiervoor (bv. Lissabonstrategie, Europa 2020-strategie en de *Sustainable Development Goals* van de VN). Dichter bij huis heeft de Nederlandse overheid zichzelf als grondwettelijke taak gesteld zorg te dragen voor 'het bieden van bestaanszekerheid aan de bevolking en het spreiden van de welvaart' (*Staatsblad* 2002). En recent heeft het kabinet, in navolging van de *Sustainable Development Goals*, de ambitie geformuleerd om de armoede onder kinderen met de helft te reduceren in 2030 (EK 2019/2020).

Ondanks dat armoedebestrijding wordt gezien als taak van de overheid, kunnen de ideeën over de aard en optimale aanpak van armoede uiteenlopen. Zo kunnen mensen van mening verschillen over wat armoede is. De een spreekt van armoede, terwijl de ander het heeft over het financieel moeilijk hebben. Ook over wat minimaal noodzakelijk is, kunnen

de meningen verschillen. Het instrumentarium dat het best ingezet kan worden tegen armoede, is onderwerp van een voortdurend debat. Wel is er een trend waarbij het overheidsbeleid werk als middel tegen armoede steeds meer is gaan omarmen. Sinds de jaren negentig is de aanvankelijk passieve bescherming geleidelijk aan ingeruild voor een activerende benadering. Daarbij worden mensen gestimuleerd om zelf initiatieven te ontplooiën om uit de armoede te komen. Daarbij is de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid komen te liggen; de taak van de overheid is het creëren van omstandigheden die mensen stimuleren op eigen kracht of met gerichte ondersteuning (meer) arbeidsinkomen te verwerven. Waar dat niet op eigen kracht lukt, helpt de overheid met beleid gericht op activering, participatie en bevordering van zelfredzaamheid. In het huidige beleid is werk nog steeds leidend. Zo kent de Participatiewet een breed scala aan instrumenten om arbeidsparticipatie te bevorderen, bij voorkeur in een reguliere baan. Ook bij de ambities om kinderarmoede terug te dringen wordt volop ingezet op werk:

*Het kabinet zet daarom primair in op het bevorderen van werk en op meer uren werk voor de ouder(s) met een inkomen uit werk (loondienst of als zelfstandige). Werk is immers de beste en meest duurzame manier om uit de armoede te komen en levert een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de streefwaarde. (EK 2019/2020)*

Het effect van werk als middel tegen armoede moeten we wel wat nuanceren. De standaardgedachte is dat mensen die werk vinden ook direct uit de armoede geraken. Maar werk biedt geen garantie tegen armoede. Hoewel de kans op armoede onder werkenden lager is dan onder niet-werkenden in de potentiële beroepsbevolking, heeft toch nog een substantieel deel van de armen, twee op de vijf, werk als belangrijkste persoonlijke inkomensbron (Vrooman et al. 2018). De kwaliteit<sup>10</sup> van het werk dat deze werkende armen doen, is niet altijd even goed en het kan gaan om een baan met weinig inkomens- en werkzekerheid.<sup>11</sup> Een tweede punt van aandacht is dat voor sommige groepen de arbeidsmarkt geen reële uitweg uit de armoede biedt. Binnen de potentiële beroepsbevolking gaat het dan om personen voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is. In 2019 heeft de eindexamen van de Participatiewet (Echtelt et al. 2019) laten zien dat de aanname dat personen die onder de Participatiewet vallen in staat zijn om te werken volgens veel betrokkenen niet op hen van toepassing is. Ruim 60% van de klassieke bijstandsgerechtigden, meer dan 50% van de jonggehandicapten en 75% van de mensen die op de wachtlijst staan voor de sociale werkvoorziening, vinden zichzelf op het moment van het onderzoek niet in staat om op korte termijn te gaan werken.

Ook met inkomensoverdrachten kan armoede worden bestreden. Te denken valt aan uitkeringen, inkomensaanvullingen of het tegenwoordig veel genoemde basisinkomen. Als de bescherming maar genereus genoeg is en bovendien toegankelijk, dat wil zeggen er zijn geen problemen met niet-gebruik, dan kan in theorie de armoede uitgebannen worden. Om het effect van de sociale zekerheid op armoede zichtbaar te maken, moeten we eerst naar de (fictieve) situatie zonder sociale zekerheid kijken. Caminada et al. (2019) gaan na wat het effect van de sociale zekerheid is op armoede door een fictieve situatie zonder sociale zekerheid te vergelijken met de werkelijke situatie met sociale zekerheid.<sup>12</sup> Zij bere-



kenen dat in Nederland 9% van de potentiële beroepsbevolking uit de armoede wordt gehouden door de sociale zekerheid. Van de potentiële beroepsbevolking bestaat de groep die ondanks de sociale zekerheid arm is deels uit mensen die met werk te weinig inkomen verdienen en deels uit mensen met een uitkering.

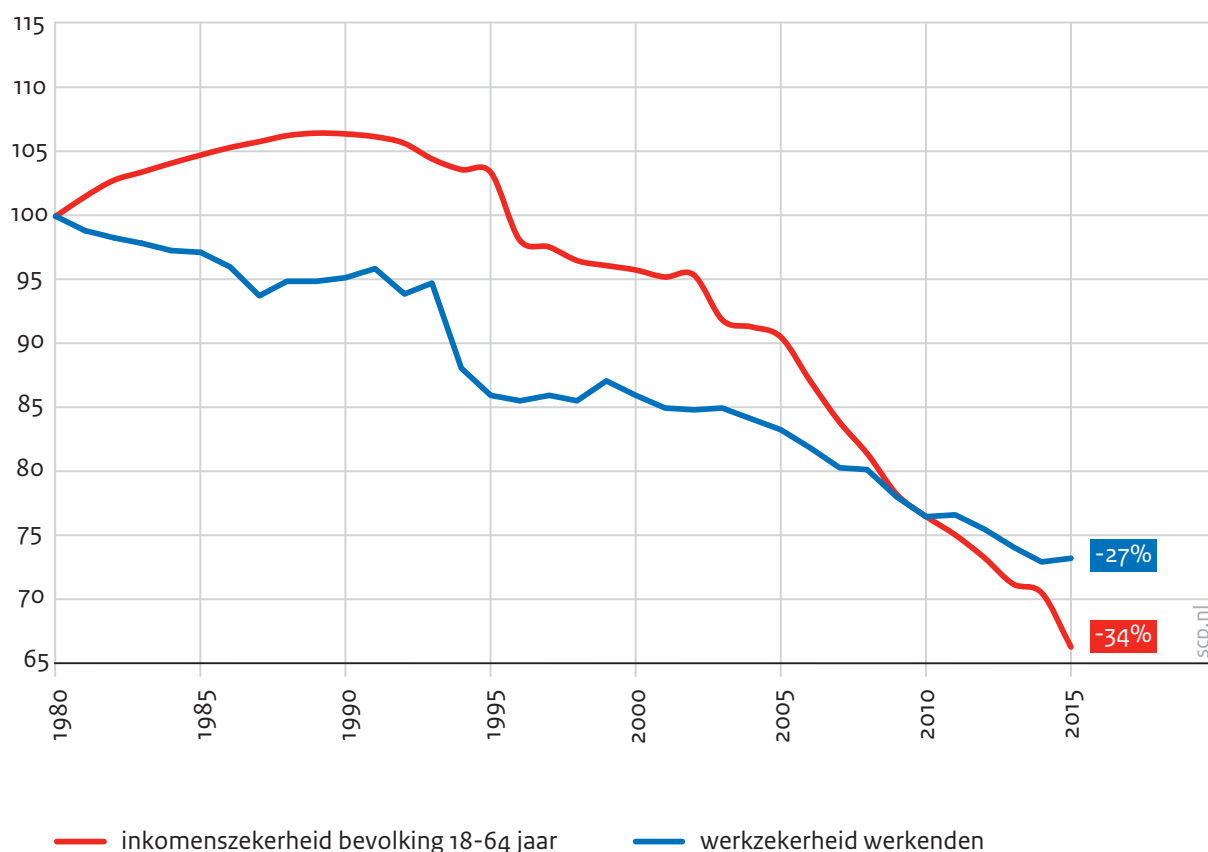
### 3.2.5 Armoede en onzekerheid

Bij werkende armen is het geringe inkomen vaak niet de enige zorg. Een laag maar vast inkomen kan nog enige zekerheid bieden, maar in het geval van bijvoorbeeld een flexcontract of tijdelijk werk kan er bovendien baan- of inkomensonzekerheid bestaan (precaire arbeid). Precaire arbeid betreft volgens Olsthoorn (2015): een laag loon, weinig inkomens- en baan zekerheid en in het algemeen arbeid van lage kwaliteit.<sup>13</sup> De meerderheid van de werkende armen, 58% in 2012, heeft naast de armoede te maken met preciaire arbeid (De Graaf-Zijl et al. 2015). Zij zijn niet alleen arm, maar hebben ook te kampen met een hoge inkomensonzekerheid. Precair werk komt veel vaker voor dan werkend arm zijn, dus niet iedereen met precair werk is arm. Maar zoals gezegd is precair werk onzeker, waardoor bij een tegenslag het toch al beperkte inkomen mogelijk ontoereikend is om uit de armoede te blijven. Dit geldt in het bijzonder als iemand een inkomen heeft dat net boven de armoedegrens ligt. Zo legt Vrooman (2010) een relatie tussen 'pendelarmoede' en instabiele arbeidsrelaties.

Werk blijkt dus zeker geen panacee tegen armoede. En ondanks al het beleid en beleidswijzigingen gericht op activering, is er geen structurele afname van de armoede zichtbaar. Wel is de onzekerheid toegenomen. Vrooman (2016c) construeerde aan de hand van allerlei indicatoren 'rapportcijfers' voor de inkomenszekerheid en de werkzekerheid. Figuur 3.1 toont met indexcijfers de ontwikkeling van deze rapportcijfers over de periode 1980-2015. Uit de figuur blijkt dat voor de beroepsbevolking de inkomenszekerheid vanaf een piek rond 1990 langzaam begint af te nemen en dat zich een versnelling inzet vanaf 1996. De werkzekerheid van werkenden neemt direct al af vanaf 1980. De afname van de werkzekerheid wordt veroorzaakt door afnemende werkzekerheid per contractvorm, maar vooral door een toenemend aandeel tijdelijke contracten.<sup>14</sup> Zie paragraaf 3.4 voor een beschrijving van de beleidswijzigingen die mede ten grondslag liggen aan deze ontwikkelingen.

Figuur 3.1

Ontwikkeling inkomenszekerheid en werkzekerheid, 1980-2015 (index, 1980 = 100)



Bron: Vrooman 2016c

Ook is de samenstelling van de groep armen gewijzigd en is het aandeel van de werkende armen toegenomen (Wildeboer Schut en Hoff 2016). Vrooman et al. (2018) constateren dat het armoedepercentage onder werkenden in 2013 is gestegen naar het hoogste niveau sinds 25 jaar. Maar zij tekenen daarbij wel aan dat 2013 het dieptepunt van een recessie was en dat er vanaf 2014 verbetering zichtbaar is in de armoedecijfers, ook onder werkende armen.<sup>15</sup> Daarentegen wordt er ook gesignaleerd dat een terugkeer naar niveaus van voor de crisis van 2007/2008 onwaarschijnlijk is. De recessie was wellicht de initiële oorzaak van de toegenomen armoede, maar de groei van flexibele dienstverbanden, inclusief zzp'ers, duidt op een meer structurele oorzaak van armoede onder werkenden. Daarbij valt op dat in absolute aantallen vooral de groep oproep-/invalkrachten en zzp'ers is toegenomen (CBS 2020b).<sup>16</sup> Dit zijn juist groepen waarvoor het aantal te werken uren sterk variabel is, waardoor een (tijdelijke) periode met inkomensterugval een voortdurend risico is. Daarnaast hebben flexibele werknemers, met name uitzend- en oproepkrachten, vaak minder toegang tot scholing (Commissie Regulering van Werk 2020). Werkgevers zijn minder snel geneigd om bij een tijdelijke aanstelling te investeren in scholing van een werknemer (Künn et al. 2018). Minder investeringen in menselijk kapitaal dus, waarmee de loopbaan-kansen verhoogd zouden kunnen worden.

Samengevat zien we een hardnekkig armoedeprobleem in Nederland. Vanuit het beleid zien we een sterke focus op arbeid als middel tegen armoede, ook bij het terugdringen van kinderarmoede. Een middel dat vruchten afwerpt, maar in de afgelopen decennia geen panacee is gebleken en bovendien in geval van preciaire arbeid de vervelende bijwerking van onzekerheid heeft. Enerzijds zijn er groepen waarvoor arbeid (nog) niet de route uit de armoede is, anderzijds zijn er groepen die in armoede leven ondanks het hebben van betaald werk of die een dusdanig onzekere baan hebben, dat het risico op armoede voortdurend op de loer ligt.

### 3.3 Hoe kijken burgers naar de kwestie ‘armoede’?

In de huidige verzorgingsstaat wordt armoede op zich als een belangrijk sociaal probleem ervaren (zie bv. Marx et al. 2015; Ravallion 2015). Toch is het niet zo dat iedereen in armoede op evenveel draagvlak voor ondersteuning kan rekenen. De mate van draagvlak hangt af van de doelgroep (Van Oorschot en Roosma 2016).<sup>17</sup> Kinderarmoede kan bijvoorbeeld eerder op steun rekenen dan armoede bij een jonge werkzoekende. Dat maakt het voor deze kwestie wat ingewikkeld als het gaat om meningen van burgers. Vaak is er alleen informatie te vinden over opvattingen over armoede in het algemeen en niet specifiek over armoede onder de potentiële beroepsbevolking.<sup>18</sup> We zullen het hierna dan ook vooral hebben over armoede in brede zin.

Van Oorschot en Roosma (2015) noemen drie theoretische verklaringen voor verschillen in draagvlak voor inkomensregelingen. Allereerst is er het institutioneel perspectief. Daarbij gaat het om de in- en uitsluitingscriteria van inkomensregelingen. De volgende drie factoren spelen daarbij een rol: persoonlijk belang (hoe groot is de kans dat gebruik wordt gemaakt van de regeling), identificatie met de doelgroep (is het probleem dat de regeling oplost vanuit de eigen situatie of de eigen groep herkenbaar) en is de regeling fraudebestendig (geen oneigenlijk gebruik).<sup>19</sup> Van Oorschot en Roosma (2015) noemen ook nog de kenmerken van de verzorgingsstaat als verklaring, waarbij een universeel systeem (en wellicht ook een verzekeringgeoriënteerd systeem) vaak meer draagvlak heeft voor sociale regelingen dan een selectief systeem.<sup>20</sup> Bij een selectief systeem draagt het onderscheid tussen wie wel en wie niet een regeling kan gebruiken bij aan een scheidslijn. De tweede en derde verklaringstypen richten zich op het beeld dat mensen hebben van de doelgroep. De tweede verklaring is het algehele imago van de doelgroep. Vooroordelen over en negatieve stereotypering van gebruikers van sociale voorzieningen kunnen het draagvlak ondermijnen. De derde verklaring die genoemd wordt is *deservingness*. Hierbij spelen naast het algehele imago factoren als verantwoordelijk gedrag, houding, wederkerigheid en noodzaak een rol (zie bv. Oorschot 2000).<sup>21</sup>

Een voorbeeld van *deservingness* is te vinden in de studie van Reeskens en Van der Meer (2019). Zij hebben met een grootschalige Nederlandse studie de *deservingness* van werkloosheidsuitkeringen onderzocht. De studie vindt dat passief re-integratiegedrag (niet zoeken naar een baan) en verwijtbare werkloosheid belangrijke redenen zijn voor een verminderde solidariteit.<sup>22</sup> Ook een buitenlandse afkomst, waar de studie zich primair op

richt, blijkt aanleiding voor minder solidariteit. Ook al gaat het hier om de werkloosheidsuitkering en niet om armoede, het is niet onwaarschijnlijk dat solidariteit met armen vergelijkbare mechanismen kent, zeker als het gaat om armoede onder de potentiële beroepsbevolking. Iets verder terug in de tijd vindt Oorschot (2000) vergelijkbare resultaten. Nederlanders geven bij *deservingness* het meeste gewicht aan verantwoordelijkheid, wederkerigheid en identiteit.

De *European Values Study* (EVS) vraagt respondenten wat volgens hen de oorzaak is waarom er Nederlanders zijn die in armoede leven (EVS 2010).<sup>23</sup> De antwoordcategorieën in het EVS volgen de lijnen van:

- een individualistische verklaring, waarbij de oorzaak van de armoede te wijten is aan de arme zelf, bijvoorbeeld luiheid of gebrek aan wilskracht;
- een sociologisch structuralistische verklaring, waarbij onrecht in de samenleving de oorzaak van armoede is, bijvoorbeeld discriminatie, lage lonen of het overheidsbeleid in algemene zin;
- fatalisme, waarbij de armoede het gevolg is van pech of niet-beïnvloedbare omstandigheden;
- moderne vooruitgang, waarvan armoede een onlosmakelijk onderdeel is.

In de studie van 2010 (peiljaar 2008) zijn volgens Nederlanders ‘onrecht in de samenleving’ (31%) en ‘pech’ (30%) de belangrijkste oorzaken van armoede. ‘Luiheid en gebrek aan wilskracht’ wordt door 21% als oorzaak genoemd en 19% vond dat armoede nu eenmaal hoorde bij ‘de vooruitgang’. De verschillen in mening hangen samen met de ideeën over wie verantwoordelijk is: het individu of de overheid.<sup>24</sup> Respondenten met de mening ‘luiheid en gebrek aan wilskracht’ neigen sterk naar de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Bij de andere categorieën is die neiging aanzienlijk minder, waarbij de mening ‘onrecht in de maatschappij’ het meest neigt naar een verantwoordelijkheid voor de overheid.

Op basis van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB; Dekker et al. 2020) kan geconcludeerd worden dat er behoorlijk wat steun is voor armoedebestrijding onder de Nederlandse bevolking.<sup>25</sup> Eind 2019 was 73% van de Nederlanders voorstander van meer overheidsgeld voor armoedebestrijding. Gedurende de eerste helft van 2020 is de steun voor armoedebestrijding iets afgekald naar 65%, maar blijft, na onderwijs en zorg, in de top drie van politieke doelen staan. In de vier jaar voor 2019 was de steun voor armoedebestrijding van vergelijkbaar niveau. Tussen 2008 en 2015 was de steun iets minder, maar nog steeds aanzienlijk. Toen vonden mensen het vergroten van de werkgelegenheid erg belangrijk. Het COB laat ook voor geslacht, leeftijd en opleidingsniveau de verschillen in steun zien. Bij mensen ouder dan 50 jaar is de steun 74%, tegenover 52% bij jongere mensen. Naar opleidingsniveau is het verschil kleiner: 75% bij laagopgeleiden aflopend tot 62% bij hoogopgeleiden. Breder bekeken dan armoede is van de respondenten 60% het eens met de stelling dat de inkomensverschillen in Nederland te groot zijn (14% is het oneens).<sup>26</sup> Meer armoedebestrijding mag weliswaar op brede steun rekenen, maar een behoorlijk deel van de Nederlandse bevolking is het eens met de stelling dat ‘mensen meer

zelf verantwoordelijk zijn en minder moeten rekenen op overheidsvoorzieningen' (45% eens en 23% oneens).

We kunnen concluderen dat er brede steun is voor armoedebestrijding. Wel hangt deze steun af van de leeftijd en het opleidingsniveau en speelt ook een rol aan wie en in welke vorm de steun wordt gegeven. De gedachte dat armen het aan zichzelf te wijten hebben, is niet dominant onder burgers. Onrecht in de samenleving en pech zijn volgens burgers veel vaker de oorzaak van armoede. Dit verklaart mogelijk ook de grote steun voor armoedebestrijding.

### 3.4 Armoedebeloid

De overheid kan armoede met veel uiteenlopende beleidsmaatregelen bestrijden. Het voert te ver om hier alle aspecten in detail te bespreken, we beperken ons tot een aantal relevante beleidsterreinen die het sterkst en meest direct met armoede onder de potentiële beroepsbevolking te maken hebben. Allereerst kijken we naar directe inkomensondersteuning en gaan we in op de sociale zekerheid en fiscale inkomensondersteuning. Vervolgens kijken we naar werk als route uit de armoede. In dat kader zijn de regels die gelden op de arbeidsmarkt relevant. En tot slot is er kort aandacht voor gemeentelijke armoedebestrijding.

We beseffen dat met de inperking tot die beleidsterreinen een aantal beleidselementen die wel degelijk invloed kunnen hebben op de armoede niet worden aangesneden. Zo hebben we hier bijvoorbeeld geen aandacht voor investeringen in individuele hulpbronnen (deze komen wel terug bij de handelingsperspectieven in § 3.5). Beleid voor hulpbronnen zou onder meer een beschrijving van het onderwijsbeleid betekenen, maar ook het zorgstelsel (door de invloed van gezondheid) en het woonbeleid en veiligheidsbeleid kunnen van invloed zijn op toekomstige armoede. Ook die zijn immers van belang voor het welbevinden van kinderen (Vrooman 2016b). Een beschrijving van die beleidsterreinen voert te ver voor dit hoofdstuk. Ook prijsbeleid laten we buiten beschouwing. Dergelijk beleid heeft wel invloed op armoede, maar is daar vaak niet voor bedoeld en vaak maken maatregelen onderdeel uit van een pakket.<sup>27</sup> Creëren of in stand houden van banen, via bijvoorbeeld publieke werken of hulp aan noodlijdende bedrijven of sectoren, komt ook niet aan bod. En tot slot laten we beleid dat onbedoeld armoede in de hand kan werken buiten beschouwing, bijvoorbeeld de overheid in de rol van schuldeiser.

#### 3.4.1 Sociale zekerheid

##### Van Bijstandswet naar Participatiewet

Lange tijd heeft de Nederlandse overheid de armoedebestrijding overgelaten aan particuliere instanties. Ook na invoering van de Armenwet in 1912 bood de overheid slechts hulp in het uiterste geval van nood. Pas na de Tweede Wereldoorlog nam de Nederlandse overheid het voortouw bij de armoedebestrijding en werd met een aantal socialezekerheids-wetten een uitgebreide verzorgingsstaat tot stand gebracht. Met in 1965 als voorlopig

kroonstuk de Algemene bijstandswet (ABW), bedoeld om financiële bijstand te verlenen als de middelen ontoereikend zijn om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien (Echtelt et al. 2019). De gedachte was dat daarmee armoede voorgoed was uitgebannen. De economische crisis van begin jaren tachtig maakte daar echter een einde aan. Door de oplopende werkloosheid kwamen de overheidsuitgaven onder druk te staan, wat vervolgens aanleiding was om onder andere op de sociale zekerheid te bezuinigen. Hierdoor nam de armoede weer toe. Pas later, in de jaren negentig, onderkende ook de politiek armoede als maatschappelijk probleem en kwamen armoede en sociale uitsluiting op de beleidsagenda (Engbersen 2000). Wel werd er met de nota *De andere kant van Nederland* (TK 1995/1996) een andere richting ingeslagen. Een transitie van passieve bescherming naar activering werd in gang gezet. Het nieuwe uitgangspunt werd de eigen verantwoordelijkheid van mensen, met de overheid in een faciliterende rol. Voor wie niet op eigen kracht de eigen verantwoordelijkheid kon waarmaken, was het beleid gericht op activering, participatie en bevordering van zelfredzaamheid. Dit vereiste ook wettelijke aanpassingen: in 1996 werd de ABW vervangen door de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw). In 2004 werd een nieuwe impuls gegeven aan het activeringsbeleid en werd de nAbw vervangen door de Wet Werk en bijstand (wwb).<sup>28</sup> Met de wwb kregen gemeenten een grotere rol, met meer verantwoordelijkheden en vrijheden. Zo werden zij verantwoordelijk voor het eigen bijstandsbudget en kregen daarmee een prikkel het aantal bijstandsuitkeringen zo laag mogelijk te houden. Dit deden gemeenten dan ook. Enerzijds met activeringsbeleid, door in te zetten op re-integratieprojecten en een Work First-aanpak. Anderzijds door cliënten door te verwijzen naar rijksregelingen. Zo laten Van Vuuren et al. (2011) zien dat een substantieel deel van de afname in de bijstand na invoering van de wwb gepaard is gegaan met een explosieve groei van de Wajong, een regeling voor personen die op jonge leeftijd een ziekte of handicap kregen en daardoor moeite hebben met deelname aan het arbeidsproces. Om dit type doorverwijzingen te verminderen is in 2015 de wwb samen met de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong vervangen door de huidige Participatiewet.<sup>29</sup> Het motto van de Participatiewet is werk boven uitkering, met een eigen verantwoordelijkheid om werk te vinden en te behouden (TK 2011/2012). Uitgangspunten van de wet zijn dat mensen worden beoordeeld op hun mogelijkheden en niet op hun beperkingen, alleen ondersteuning voor wie het nodig heeft en een transparant en activerend stelsel dat mensen uit een uitkering houdt (TK 2011/2012). Voor degenen die het niet zelfstandig redden op de arbeidsmarkt is er ondersteuning, gericht op het verhogen van de kans op arbeidsdeelname. Van iemand met weinig arbeidsvermogen wordt verwacht deel te nemen naar vermogen. Voor personen die voorheen bijstand zouden ontvangen, betekende de Participatiewet een aanscherping van de voorwaarden, een ontwikkeling die overigens al was ingezet met de wwb (Echtelt et al. 2019). Te denken valt aan de kostendelersnorm, verlaging van de uitkering voor alleenstaande ouders (deels gecompenseerd via het kindgebonden budget), uniformering van door gemeenten opgelegde verplichtingen en zwaardere sancties op het niet-nakomen van verplichtingen (Echtelt et al. 2019).<sup>30, 31</sup>

De bijstandsnorm voor alleenstaanden, paren en alleenstaande ouders ligt onder de armoedegrens van het SCP (nvmt-criterium). Daardoor hebben mensen in de bijstand een hoog risico op armoede, in 2018 is dat risico 35% voor volwassenen en 53% voor kinderen (Hoff et al. 2019a). Dat niet alle bijstandsontvangers arm zijn, komt doordat er nog aanvullende inkomensondersteuning is in de vorm van zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag, kinderbijslag, kindgebonden budget en de algemene heffingskorting. Overigens laten Olsthoorn et al. (2020a) zien dat de voorgenomen verlaging van de bijstand door afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon het armoederisico voor bijstandsgerechtigden fors vergroot.

### Inkomensbescherming voor werkenden

De Participatiewet biedt inkomensbescherming als er geen recent arbeidsverleden is. Is er wel een arbeidsverleden, dan kan de betreffende persoon een beroep doen op de Werkloosheidswet (ww) uit 1949. Ook deze wet onderging door de tijd heen drastische wijzigingen. Recente aanpassingen dateren van medio 2015 met de Wet werk en zekerheid (Wwz). Voor werknemers die geheel of gedeeltelijk werkloos worden, is er een ww-uitkering van drie maanden of langer.<sup>32</sup> Sinds 2016 is de maximale duur van de ww-uitkering geleidelijk afgebouwd van maximaal 38 maanden naar 24 maanden in 2019.<sup>33</sup> Ook is de periode waarin alleen naar passende arbeid gezocht hoefde te worden verkort van een jaar naar zes maanden, waarna alle arbeid in principe passend is. De hoogte van de ww-uitkering bedraagt de eerste twee maanden 75% van het dagloon en in de daaropvolgende maanden 70%.<sup>34</sup> Het is mogelijk om naast de ww-uitkering te werken. Het inkomen dat daarmee wordt verdiend, wordt dan deels verrekend met de uitkering. Extra verdienen kan overigens wel, maar alleen tot een bepaald niveau van de ww-uitkering. Als iemand meer dan 85% van het ww-inkomen verdient, heeft diegene geen recht meer op de uitkering. Verder is nog relevant om op te merken dat sinds 2006, met de startersregelingen, werklozen gestimuleerd worden als zelfstandige aan de slag te gaan. Ook hier zien we dat de focus ligt op het stimuleren en activeren van mensen. Of een ww-uitkering voldoende bescherming biedt tegen armoede hangt mede af van het inkomen voorafgaand aan de uitkering en of er naast de uitkering gewerkt wordt. Het armoederisico bij een ww-uitkering is weliswaar bovengemiddeld, maar ligt met 10% en 32% voor respectievelijk volwassenen en kinderen duidelijk lager dan het armoederisico van bijstandsgerechtigden (Hoff et al. 2019a).

Voor werknemers die langdurig ziek of gehandicapt zijn en niet meer (volledig) in hun eigen onderhoud konden voorzien, was er de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) uit 1966. Vanaf begin jaren negentig, in hetzelfde tijdvak dat de regels voor de bijstand begonnen te veranderen, werd de WAO, ingegeven door bezuinigingen, veelvuldig aangepast. Concreet betekende dit dat de WAO-uitkering werd verlaagd en verkort, mensen sneller een (andere) baan moesten accepteren en dat de keuring steeds strenger werd. In 2004 werd de gehele populatie arbeidsongeschikten eenmalig herkeurd met strenge keuringregels en een focus op arbeidsgeschiktheid. Uiteindelijk werd de WAO eind 2005 vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Eén van de verschil-

len is dat gedeeltelijk werkenden hun uitkering krijgen op basis van de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA).<sup>35</sup> De regeling is zo opgezet, dat (meer) werken loont. Daar waar de WAO gericht was op inkomensondersteuning, is het uitgangspunt van de WIA werkherhvatting en aanvullend daarop inkomensondersteuning. Ook hier zien we dat de focus ligt op activering.

Voor arbeidsongeschikten die geen aanspraak konden maken op de WAO was er een volksverzekering: de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) uit 1976. In 1998 gingen de arbeidsongeschiktheidsregelingen op de schop en werd de AAW afgeschaft.<sup>36</sup> Hiervoor in de plaats kwamen de al eerdergenoemde Wajong voor jonggehandicapten en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) voor zelfstandigen. De WAZ is, mede door de hoge premies en een groeiende overtuiging dat verzekeringsplicht niet past bij het ondernemerschap, in 2004 afgeschaft (Commissie Regulering van Werk 2020). Sindsdien kunnen zelfstandigen ervoor kiezen een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten bij particuliere verzekeraars, zich aan te sluiten bij een broodfonds of onverzekerd te zijn. De Wajong is, na in 2009 nog aangepast te zijn tot de Wet werk en arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, in 2015 gedeeltelijk opgegaan in de Participatiewet. De armoederisico's voor arbeidsongeschikten liggen net iets lager dan die van personen met een ww-uitkering en zijn 7% voor volwassenen en 28% voor kinderen.

### 3.4.2 Fiscaal beleid

Naast de sociale zekerheid als primaire bron van inkomensbescherming, zijn er tal van fiscale regelingen, zoals toeslagen, heffingskortingen en aftrekposten die inkomensondersteuning bieden. Deze regelingen hebben een dempend effect op armoede, ze kunnen het inkomen van bijstandsgerechtigden net boven de armoedegrens tillen.

#### Toeslagen

De huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag zijn toeslagen die in specifieke situaties een aanvulling geven op het inkomen. Zo is de huurtoeslag uitsluitend voor huurders van een zelfstandige woonruimte met een huurniveau binnen zekere marges. De kinderopvangtoeslag is gekoppeld aan het gebruik van kinderopvang en de ouders van de kinderen moeten aantonen niet zelf voor hun kind te kunnen zorgen vanwege arbeid, studie of een traject om aan werk te komen. De kinderopvangtoeslag stamt uit 2004 en wijkt af van de andere toeslagen, omdat het primaire doel van de toeslag niet inkomensondersteuning is, maar bevordering van de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen. De huurtoeslag en zorgtoeslag komen beide uit 2006. De huurtoeslag verving de huursubsidie en de zorgtoeslag is onderdeel van de in 2006 ingevoerde Zorgverzekeringswet. Het kindgebonden budget is in 2009 geïntroduceerd.<sup>37</sup> De omvang van het kindgebonden budget hangt mede af van het aantal en de leeftijd van de kinderen. Vanaf het derde kind is het per kind te ontvangen bedrag een stuk lager dan voor de eerste twee kinderen. Zo berekenen Olsthoorn et al. (2020a) dat bij drie of meer kinderen het armoederisico 10 procentpunt (tweeoudergezinnen) tot 30 procentpunt (eenoudergezinnen) hoger is dan bij gezinnen met één kind. De toeslagen bouwen af naarmate het



inkomen stijgt.<sup>38, 39</sup> Deze afbouw kan een hoge marginale druk betekenen, wat kan leiden tot een armoedeval (zie ook later).<sup>40</sup>

Met jaarlijks ruim zes miljoen huishoudens die één of meer toeslagen ontvangen, zijn toeslagen niet uitsluitend voorbehouden aan armen. Ook in juridische zin worden toeslagen niet gezien als waarborg voor een bestaansminimum.<sup>41</sup> Tegelijkertijd kunnen toeslagen wel een belangrijke inkomensbron voor armen zijn. Bij een huishoudinkomen lager dan het wettelijk minimumloon is het aandeel van de toeslagen gemiddeld 13% van het netto-inkomen (Algemene Rekenkamer 2019).

Het huidige toeslagenstelsel kent twee belangrijke problemen: het veelvuldige niet-gebruik en een omvangrijk aantal terugvorderingen (IBO 2019). De terugvorderingen ontstaan doordat een toeslag wordt uitgekeerd als voorschot op basis van een inschatting. Een te hoog uitgekeerd voorschot moet worden terugbetaald. Daardoor dragen de toeslagen bij aan de financiële onzekerheid van vooral huishoudens met wisselende inkomens en soms leiden ze tot problematische schulden.

### Heffingskortingen en aftrekposten

Heffingskortingen zijn kortingen op de te betalen inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen.<sup>42</sup> Het inkomen dat overblijft na belasting wordt hiermee hoger, wat de kans op armoede verlaagt. Er gelden voorwaarden voor de verschillende kortingen. Zo is bijvoorbeeld de arbeidskorting er alleen voor werkenden. De omvang van de heffingskorting hangt af van het inkomen. Zo loopt de arbeidskorting in eerste instantie langzaam op met toenemende arbeidsinkomsten, vervolgens versnelt de opbouw, is daarna constant en bouwt dan af naar nul euro. Soms kunnen mensen met een laag inkomen hun korting niet volledig benutten: de korting waar ze recht op hebben, is dan hoger dan de belasting die ze moeten betalen. De belasting wordt dan nul, maar het restant van de korting blijft ongebruikt. Een deel van het ongebruikte deel kan onder voorwaarden verzilverd worden.<sup>43</sup>

En tot slot zijn er nog tal van aftrekposten. Een aftrekpost verlaagt de grondslag waarover belasting betaald moet worden, waardoor het inkomen dat overblijft na belasting hoger kan uitpakken. Van de verschillende aftrekposten noemen we hier alleen de zelfstandigenaftrek, vanwege de hoge kans op armoede onder zelfstandigen en in het bijzonder zzp'ers. De zelfstandigenaftrek bedraagt 7030 euro in 2020 voor zelfstandigen en wordt verrekend tegen het premie- en belastingtarief.<sup>44</sup> De zelfstandigenaftrek is in Nederland groot in vergelijking met vergelijkbare aftrekposten in andere landen. Hiervan gaat een drukkend effect op de armoede uit, omdat na belasting meer inkomen overblijft, hoewel de huidige aftrek voor lage inkomens een beperkt effect heeft (Olsthoorn et al. 2020a). De keerzijde van de ruimhartige zelfstandigenaftrek is dat het zzp-schap, voor met name lage inkomens, aantrekkelijk is, met mogelijk een opwaarts effect op de armoede. Dat is vooral aan de orde bij schijnzelfstandigheid, een constructie waarbij de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk kenmerken heeft van een werkgever-werknemerrelatie.

### 3.4.3 Arbeidsmarktbeleid

Naast inkomensondersteuning heeft ook arbeidsmarktbeleid invloed op de omvang van de armoede. Vrooman et al. (2018) analyseren een aantal formele instituties die mogelijk van invloed zijn op armoede onder werkenden. Het gaat daarbij om formele regels voor de arbeidsmarktpositie en de sociale bescherming van werkenden. We stippen de verschillende instituties kort aan zonder al te uitgebreid op het gevoerde beleid in te gaan.

Allereerst is er het minimumloon, ingevoerd in november 1968, met de bedoeling de werknemers van een minimuminkomen te voorzien. Vanaf 21 jaar hebben alle werknemers recht op het wettelijk minimumloon. In 2020 is bij een voltijdsaanstelling het minimumloon 1680 euro bruto per maand. Voor jongere werknemers is er het minimumjeugdloon, dat lager ligt en afhankelijk is van de leeftijd.

Ten tweede zijn er de arbeidsrelaties die afwijken van het standaarddienstverband.<sup>45</sup> Eerder is al opgemerkt dat Nederland qua flexibele dienstverbanden internationaal vooroploopt. Euwals et al. (2016) constateren dat de Nederlandse wet- en regelgeving prikkels bevat waardoor werkgevers voor flexibele arbeidsrelaties kiezen. Maar ook de concurrentie in een geglobaliseerde wereld speelt een rol. Hoewel een flexibele arbeidsmarkt voordelen heeft voor werkgevers en werknemers, komen de nadelen van de flexibele arbeidsmarkt voor een groot deel terecht bij de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. Er bestaat een spanning tussen bescherming van werknemers en de kosten en risico's voor werkgevers. Het vaste contract biedt de werknemer bescherming en heeft kosten en risico's voor werkgevers, terwijl het flexibele contract de werknemer weinig bescherming en meer onzekerheid biedt, maar ook de kosten en risico's voor werkgevers juist aanzienlijk vermindert. Met wet- en regelgeving wordt sinds een aantal jaren geprobeerd het verschil tussen vast en flexibel kleiner te maken. In 2015 werd met de Wet werk en zekerheid (Wwz) onder andere de ketenbepaling<sup>46</sup> bij tijdelijke arbeid verkort, het ontslagrecht gestroomlijnd, de transitievergoeding ingevoerd en de Werkloosheidswet versoepeld (Van Hulst et al. 2017). En om de arbeidsrelatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers (zzp'ers) te verhelderen<sup>47</sup> werd de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) vervangen door de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA).<sup>48</sup> Een van de meest recente aanpassingen is de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) van begin 2020, die de kloof tussen vaste en flexibele contracten kleiner moet maken, onder andere door meer zekerheid te bieden aan oproepkrachten en payrollwerknemers.<sup>49</sup> De Commissie Regulering van Werk (2020) concludeert echter dat met de WAB de verschillen tussen vast en flexibel wel worden verkleind, maar dat er nog steeds grote verschillen in kosten en beschermingsniveau bestaan tussen werknemers en zelfstandigen en tussen de verschillende categorieën werknemers onderling. Een derde institutie die Vrooman et al. (2018) noemen, zijn de impliciete marginale tarieven<sup>50</sup> bij werkenden en niet-werkenden. Dergelijke tarieven kunnen leiden tot een armoedeval.<sup>51, 52</sup> Gaan werken of meer gaan werken loont dan niet of nauwelijks of betekent zelfs een afname van het netto-inkomen, omdat door het extra bruto-inkomen uit werk inkomensondersteuning geheel of gedeeltelijk wegvalt (zie bv. de eerdere bespreking van de toeslagen). Het is overigens de vraag in hoeverre een armoedeval mensen er daadwerkelijk van weerhoudt om (meer) te gaan werken. Bosch et al. (2019) vinden geen signifi-

cante effecten voor de toeslagen in Nederland. Zij dragen daarvoor verschillende verklaringen aan en denken vooral dat de ondoorzichtigheid van het toeslagensysteem en onbekendheid met de nettogevolgen van (meer) werken ervoor zorgen dat er geen massale gedragsreacties zijn. Doordat de regelgeving steeds wijzigt, verandert ook de situatie en de mate waarin sprake is van een armoedeval voortdurend. Nuyten (2019) heeft onderzoek gedaan naar de armoedeval, waarbij hij ook gemeentelijke regelingen heeft bekeken. Zijn onderzoek concludeert dat de kans op een armoedeval het hoogst is bij kostwinners met schoolgaande kinderen en maximale benutting van beschikbare regelingen. De kans is ook groot bij alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen. De armoedeval wordt bij hen vooral veroorzaakt door gemeentelijke vergoedingen voor schoolgaande kinderen die vanaf een bepaald inkomen wegvallen, bij kostwinners ook nog eens in combinatie met de afbouw van landelijke toeslagen. Het onderzoek signaleert ook complexiteit van de regelgeving en een grote afhankelijkheid van allerlei regelingen. Deze combinatie maakt dat mensen niet weten wat (meer) gaan werken zal betekenen voor hun inkomen. Tegelijkertijd kennen regelingen die zwakke groepen (bv. met schoolgaande kinderen) beschermen bijna automatisch een hoog marginaal tarief, dat is de keerzijde van de medaille van bescherming.

Andere instituties die Vrooman et al. (2018) noemen, zijn inkomensbescherming bij kortdurende werkloosheid en inkomensbescherming van werkenden bij ziekte. Deze instituties zijn al aan de orde gekomen bij de beschrijving van de sociale zekerheid (§ 3.4.1). Als laatste kijken Vrooman et al. (2018) nog naar de kosten van kinderen, de organisatiegraad van werknemers en werkgevers en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Op deze drie laatste onderwerpen zullen we hier niet ingaan.

#### 3.4.4 Gemeentelijke voorzieningen

Met de decentralisaties van de afgelopen jaren zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor een groter deel van de armoedebestrijding. Vanuit landelijk perspectief bezien gaat het bij gemeentelijke armoedebestrijding om de mate van beleidsvrijheid die lokale overheden hebben en de al dan niet geormerkte financiële middelen die gemeenten beschikbaar gesteld krijgen. Deels voeren gemeenten centrale regelingen uit, waarbij er niet of nauwelijks beleidsvrijheid is. Vrooman et al. (2018) noemen in dat kader: het Besluit bijstandverlening zelfstandigen en de Participatiewet (inclusief de bijzondere bijstand, de individuele inkomenstoelage en de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering). Voor een ander deel gaat het gemeentelijke armoedebeleid om decentrale regelingen, waar gemeenten wel beleidsvrijheid hebben. Maar ook daarvoor bestaan landelijke richtlijnen, die de beleidsvrijheid van gemeenten enigszins beperken, en de praktijk leert dat gemeenten voor gelijksoortige maatregelen kiezen (Vrooman et al. 2018). De variatie zit dan in de doelgroepen waarvoor de gemeenten kiezen en de wijze waarop ze beleid uitvoeren. De decentrale regelingen zijn over het algemeen gericht op het toegankelijk maken van (extra) voorzieningen of fungeren als lastenverlichting voor de lage inkomens in de vorm van bijvoorbeeld (gedeeltelijke) kwijtschelding van lokale heffingen (Vrooman et al. 2018). Bij de toegankelijkheid tot voorzieningen kan gedacht worden aan sociale en culturele activitei-

ten, voor sport, korting bij winkels, schoolkosten van kinderen en soms ook een vergoeding voor een laptop voor kinderen op een middelbare school.

### 3.5 Minder arm, minder onzeker

#### 3.5.1 Verklaringen voor armoede

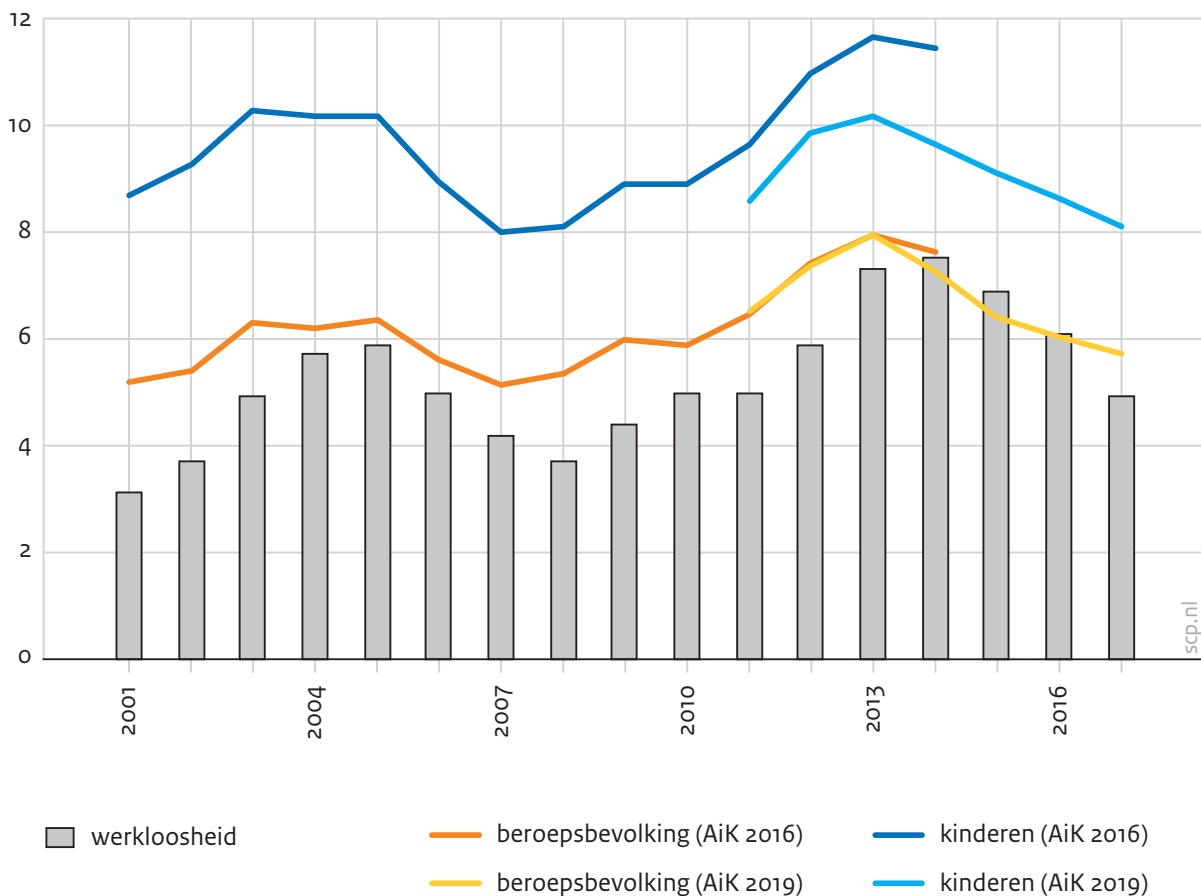
Er zijn vele verschillende theorieën over de oorzaken van armoede (zie voor een overzicht bv. Brady 2019). Vrooman (2016a) destilleert uit de verschillende theorieën zeven visies op armoede: conjunctureel, structuralistisch, demografisch, cultureel, machtsverschillen, institutioneel en individualistisch. Deze zeven zienswijzen hebben we als leidraad genomen in het onderstaande overzicht van verklaringen voor armoede.

##### Conjunctureel

Allereerst is er de conjunctuur (kortetermijnschommelingen van de economische groei) als verklaring voor armoede. De armoede beweegt anticyclisch ten opzichte van de conjunctuur (zie figuur 3.2).<sup>53</sup> Tijdens laagconjunctuur is er veel armoede, tijdens hoogconjunctuur is er weinig armoede. Er zijn verschillende mechanismen waardoor tijdens de laagconjunctuur armoede toeneemt. In de eerste plaats is er een toename van de werkloosheid, waardoor de uitkeringsafhankelijkheid – met een groter armoederisico – toeneemt. Daarbij kan het gaan om baanverlies, maar ook wordt het lastiger om via de arbeidsmarkt uit de armoede te komen. Daarnaast kan het bij flexibele arbeid gaan om minder uren werk en voor zzp'ers om minder, en minder goed betaalde, opdrachten. Bovendien kan koopkrachtverlies optreden als door loonmatiging en bezuinigingen op de uitkeringslasten het inkomen de inflatie niet meer kan bijbenen. De conjuncturele ontwikkeling geeft vooral een verklaring voor fluctuaties van de armoede door de tijd heen. Voor het gemiddelde niveau van armoede zijn andere verklaringen nodig. Voor het beleid is de conjunctuur van belang, omdat er elementen in het beleid zijn (bv. de hoogte van werkloosheidsuitkeringen) die de gevoeligheid van de armoede voor conjunctuurschommelingen versterken of juist dempen.

Figuur 3.2

Ontwikkeling armoede kinderen en potentiële beroepsbevolking en werkloosheidspercentage, 2001-2017 (in procenten)



Bron: Armoede in Kaart (AiK), Hoff et al. (2016, 2019b); werkloosheidspercentages komen uit CBS 2020b<sup>54</sup>

### Structuralistisch

Een tweede verklaring wordt gevonden in structuralistische visies; het betreft dan de invloed van maatschappelijke veranderingen op de lange termijn. Hier vallen vele verklaringen onder. In eerste instantie valt hierbij te denken aan technologische ontwikkelingen en globalisering. Ontwikkelingen waarbij de vraag naar (vooral) laaggeschoolde arbeid wegvalt door automatisering of verdwijnt naar het buitenland, omdat daar dat type arbeid simpelweg goedkoper is (Graaf-Zijl et al. 2015). Dit kan leiden tot meer werkloosheid en, afhankelijk van uitkeringen, toeslagen en prijsontwikkelingen, mogelijk tot armoede. Maar globalisering brengt ook economische groei en maakt een aantal producten goedkoper. En technologische ontwikkelingen kunnen ook ingezet worden om de afstand tot de arbeidsmarkt voor bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten te verkleinen. Een meer recente ontwikkeling is de opkomst van de platformeconomie, met zowel kansen als bedreigingen voor de armoede.<sup>55</sup> Andere maatschappelijke ontwikkelingen die in structuralistische visies terugkomen, zijn sociale ongelijkheid, het langlopende proces van modernisering, veranderende risico's, de individualisering en de polarisatie op de arbeidsmarkt (Vrooman 2016a). Onmiskenbaar hebben de verschillende processen de afgelopen decennia een rol gespeeld, maar

de vraag hoe groot de effecten op de armoede in Nederland zijn geweest, lijkt niet te beantwoorden. Ook de al eerdergenoemde flexibilisering van de arbeidsmarkt valt onder de structuralistische verklaringen van armoede. Flexibilisering geeft een impuls aan de werkgelegenheid en dempt daarmee gedeeltelijk de armoede. Maar flexibele arbeid is voor grote groepen werknemers geen duurzame oplossing, doordat het gepaard gaat met onzekerheid over werk en inkomen en deze werknemers een zwakkere positie hebben tegenover de werkgever.

### Demografisch

Demografische verklaringen kijken naar samenstellingseffecten van de bevolking. Als het bevolkingsaandeel van groepen met een hoog of laag armoederisico verandert, heeft dit effect op de totale armoede in de bevolking. Bekende voorbeelden van groeiende groepen met een hoog armoederisico zijn eenoudergezinnen en migranten. Voorbeelden van groeiende groepen met juist een laag risico zijn hoogopgeleiden en ouderen. De demografische ontwikkeling is vaak een indirecte ‘verklaring’: bij eenoudergezinnen kan bijvoorbeeld het gebrek aan inkomenspooling met een partner en het grotere aantal ‘monden om te voeden’ de achterliggende verklaring zijn, en bij migranten een lager opleidingsniveau, lagere leeftijd (tweede generatie), lage arbeidsparticipatie, een lager uurloon en discriminatie (zie hoofdstuk 4, maar bv. ook Huijnk 2016; Jongen et al. 2019).

### Cultureel

Culturele verklaringen gaan ervan uit dat er manieren van leven bestaan die armoede genereren of bestendigen. Bekend is de *culture of poverty*-visie die stelt dat armoede kan blijven bestaan als gezinsorganisatie, geslachtsrollen en werkattitudes van generatie op generatie worden overgedragen (Lewis 1966). Op zoek naar de oorzaak daarvan werd later gewezen op isolement en de sociale desorganisatie van de stedelijke onderklasse (waarbij sociale achterstand zich concentreert in een buurt of wijk),<sup>56</sup> die op hun beurt weer zouden zijn veroorzaakt door het structureel verdwijnen van industriële werkgelegenheid (Engbersen et al. 2006; Vrooman 2016a). Maar ook zonder deze achterliggende processen zijn er aanwijzingen dat armoede van generatie op generatie wordt overgedragen. Wie als kind in achterstand opgroeit, heeft meer kans op een lager opleidingsniveau en op armoede in het latere leven (zie bv. Beckmann 2017; Kalthoff 2018). Het effect lijkt in Nederland bescheiden te zijn: in 2011 namen Guiaux et al. (2011) de mensen onder de loep die in 1985 als kind in een arm gezin woonden. 25 jaar later bleek 93% van hen boven de armoedegrens te leven. Daarmee was 7% dus als volwassene arm en dat is bijna tweemaal zo vaak als bij andere volwassenen (4%). Het effect is echter groter voor kinderen die in langdurige armoede leven of op jongere leeftijd in armoede opgroeien.

### Machtsverschillen

Machtsverschillen worden ook als verklaring voor armoede gezien. Dit kan een rol spelen als degenen die de productiemiddelen bezitten en daar de controle over hebben, die macht in hun eigen voordeel gebruiken. Het kan ook gaan om het monopoliseren van beroeps-

kennis (zie bv. Wright 2005). Maar ook de krachtsverhoudingen tussen politieke partijen vallen onder deze noemer (bv. Brady 2019).

Bij de verklaring van armoede speelt de machtsverhouding tussen werkgever en werknemer uiteraard een rol. Voor de werknemer is een minimuminkomensniveau onmisbaar; voor de werkgever spelen flexibiliteit, omzet en winst een grote rol en zijn werknemers in een aantal gevallen inwisselbare productiefactoren. Vakbonden kunnen hier een tegenwicht bieden, bijvoorbeeld bij het beperken van loonongelijkheid (zie Addison 2020). De machtsverschillen kunnen met beleid worden verminderd (minimumloon, ontslagbescherming, doorbetaling bij ziekte, enz.).

### Institutioneel

Een volgend type verklaringen zoekt het in instituties. Volgens deze institutionele visie is de ontwikkeling van de armoede te verklaren uit de wetten en regels van de overheid. Uiteraard kunnen instituties armoede verminderen (bv. via uitkeringen), maar ze kunnen ook ontoereikend zijn om armoede voldoende terug te dringen. Instituties kunnen de armoede ook (onbedoeld) vergroten, bijvoorbeeld als ze via de prikkelwerking van belastingen, premies en uitkeringen de marktwerking verstoren (Banerjee en Duflo 2019) of te laat reageren op veranderingen.<sup>57</sup>

De relatie met armoede is duidelijk: wetten en regels hebben via sociaal, fiscaal en contractbeleid invloed op de inkomenshoogte van huishoudens en de (on)zekerheid daarvan (zie ook § 3.4).

### Individualistisch

Tot slot richten individualistische verklaringen zich op persoonlijke hulpbronnen en de rol van gedrag in relatie tot armoede. Bij problemen als gevolg van, of samenhangend met, hulpbronnen moet worden gedacht aan cognitieve beperkingen, een slechte gezondheid, weinig zelfvertrouwen of een gering sociaal of cultureel kapitaal (kleine netwerken, maatschappelijke codes niet kennen).<sup>58</sup> Ook een gering esthetisch kapitaal, de mate waarin iemand op grond van uiterlijke kenmerken aantrekkelijk wordt gevonden, speelt mee (Boelhouwer et al. 2014). Rond armoede spelen de hulpbronnen een rol bij het bereiken of behouden van werk. Op individueel niveau is opleiding daarbij een belangrijke hulpbron. Op macroniveau zien we de behaalde opleidingsniveaus al jaren stijgen, waarvan een dempend effect op de armoede verwacht mag worden. Tegelijkertijd is het de vraag in hoeverre, als het gaat om armoede, iedereen hiervan kan profiteren en of er niet een groep achterblijvers is waarvoor een hoger opleidingsniveau niet is weggelegd. Dat kan zijn doordat zij daar niet toe in staat zijn (*cannots*), maar ook doordat zij de mogelijkheden niet krijgen, bijvoorbeeld als ze door tijdelijke contracten niet toekomen aan relevante opleidingen rond het werk, of aan het leren door werkervaring (ook doordat de werkgever dit niet ondersteunt). Op die manier blijven hun hulpbronnen mogelijk ontoereikend.

Bij gedrag kan het erom gaan dat iemand zich te weinig inspant voor sollicitaties of werk, of leningen aangaat die moeilijk kunnen worden terugbetaald. Het is niet altijd gemakkelijk dit te onderscheiden van cultuur als verklaring (Bell et al. 2015). Verder kan het aspect 'ver-

lies van cognitief functioneren' meespelen als gevolg van precair werk of door de armoede zelf (zie ook § 3.2.1). Overigens kan armoede als gevolg van gedrag ook voortkomen uit een bewuste afweging, bijvoorbeeld als iemand leven in armoede verkiest boven het aanvaarden van (meer) werk.

### Meerdere verklaringen voor armoede

De verschillende verklaringen drukken elk op eigen wijze een stempel op de omvang en de samenstelling van de armoede. Aan de oppervlakte kan het lijken dat er weinig verandert aan de armoedecijfers, maar er kunnen wel degelijk verschuivingen zijn, waarbij voor de ene groep het armoederisico toeneemt, terwijl dat voor een andere groep juist daalt. Niet alle hiervoor genoemde verklaringen hebben op voorhand aangrijpingspunten voor beleid. Schommelingen in de economie (conjuncturele visie) zijn moeilijk te voorkomen.<sup>59</sup> Dat maakt conjunctuur niet minder belangrijk voor het beleid, de ene interventie zal gevoeliger zijn voor de conjunctuur dan de andere. Bovendien kan beleid stabilisatoren inbouwen om de effecten van laagconjunctuur te dempen. Daarentegen kunnen bezuinigingen die na een crisis meestal volgen armoedereductie tegenwerken. Wereldwijd optredende processen als globalisering en platformisering (structuralistische visie) zijn ook nauwelijks te beïnvloeden en hebben bovendien vaak geen eenduidig effect op armoede. Tegelijkertijd kan de overheid wel proberen om de gevolgen daarvan met regulering in goede banen te leiden. Armoede-interventies die zijn gebaseerd op demografische verklaringen zijn tot nu toe niet gebruikelijk in het beleid. Hier zou gedacht kunnen worden aan interventies gericht op huishoudvorming, met name paarvorming (vanwege het gunstige effect van inkomenspooling op het inkomen) en geboortebeperving (omdat meer monden in het huishouden tot armoede kunnen leiden).

#### 3.5.2 Armoedebestrijding: een kwestie van kiezen

Hoewel een aantal verklaringen dus niet direct een aangrijpingspunt voor beleid heeft, blijven er voldoende verklaringen over die wel aangrijpingspunten hebben. Wie dieper gaat graven in de verklaringen voor armoede stuit vaak op meerdere mogelijke oorzaken van armoede. Zelfs bij één enkel arm huishouden kan een mix van 'oorzaken' spelen. Marchal et al. (2018) geven een voorbeeld van een arm huishouden: een paar van wie één van de partners werkt, met kinderen. Hun armoede kan komen doordat één partner niet werkt, door een te laag uurloon of te weinig werkuren, of door onvoldoende kinderbijslag. Tegelijkertijd betekenen kleine aanpassingen in het voorbeeld dat hele andere oorzaken van armoede aangewezen kunnen worden. Kortom, armoede onder de potentiële beroepsbevolking is een heterogeen probleem. Daardoor zijn er meerdere aangrijpingspunten om armoede te bestrijden. Maar het betekent ook dat er geen ultiem wondermiddel bestaat tegen armoede. Iedere interventie heeft zijn eigen voordelen, maar ook een budgettair beslag en neveneffecten. Vaak kent een interventie bovendien nog een aantal parameters, waarmee de effecten en neveneffecten van de interventie een gewenste richting opgestuurd kunnen worden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de specifieke hoogte van een uitkering, toegangscriteria, de grenswaarde van een inkomenstoets, de keuze tussen het



huishouden of de persoon als entiteit, enzovoort (zie bv. Vandelannoote en Verbist 2020). Al deze keuzes hebben invloed op het effect op de armoede, maar ook op de neveneffecten. Bij het vergelijken van interventies zal voor een compleet beeld dus naar meerdere parameters en uitkomstcriteria moeten worden gekeken. Welke interventie vervolgens de voorkeur verdient, is uiteindelijk een politieke afweging.

Bij de beoordeling van interventies ter bestrijding van armoede is het eerste criterium uiteraard hoe goed de interventie de armoede terugdringt en in welke mate onzekerheid wordt weggenomen. Vervolgens is het budgettair beslag van de interventie van belang. Daarbij gaat het eigenlijk om de efficiëntie: welke interventie levert, gegeven een bepaald budget, de meeste armoedereductie op? Daarnaast kennen interventies bedoeld en onbedoeld vaak prikkels, in veel gevallen ook voor niet-armen. Zo kan inkomensondersteuning, afhankelijk van de vorm, de potentiële ontvanger een prikkel geven om minder te werken, bijvoorbeeld als daardoor (extra uren) werken weinig extra oplevert. En ook de niet-arme werkende kan door dergelijke prikkels zijn of haar arbeidsintensiteit aanpassen. Armoedebestrijding kan op die manier een negatieve prikkel opleveren op het arbeidsaanbod. Dit heeft vooral effect bij tweeverdieners (Jongen et al. 2015; Boone et al. 2018). Uiteraard kan ook het omgekeerde gelden en de interventie zo zijn ingericht dat er prikkels zijn om juist (meer) te gaan werken. Deze potentiële marktverstoringen door interventies hebben een grote rol bij het vormgeven van inkomensondersteuning (zie bv. Banerjee en Duflo 2019). Maar niet alleen prikkels aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt spelen een rol, ook prikkels aan de vraagzijde (werkgevers) hebben invloed. Werkgevers zullen geneigd zijn werknemers alleen aan te nemen als de baten hiervan opwegen tegen de kosten. Daardoor zijn aanpassingen in het arbeidsmarktbeleid vaak een zoektocht naar een balans tussen bescherming en werkgelegenheid.

Verder is het ook de vraag in hoeverre de interventie bestand is tegen conjunctuurschommelingen en of de interventie past bij de stand van de conjunctuur. Ook draagvlak is een criterium, waarbij de vraag speelt wie verantwoordelijk wordt gehouden voor de armoedesituatie. Wie meent dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inkomen, zal liefst de mensen en de markt hun werk laten doen en hooguit regelingen willen steunen die de activiteit van mensen op de arbeidsmarkt beogen te vergroten. Wie vooral krachten buiten de invloed van het individu als oorzaken van armoede ziet, zal meer voelen voor inkomensondersteuning, ook als iemand helemaal niet werkt. Voor een heterogeen probleem als armoede kunnen beide perspectieven naast elkaar bestaan.

Verder is de mate van (on)zekerheid over beleidseffecten van belang. Bij graduele beleidsaanpassingen bestaat er een redelijke mate van zekerheid over de effecten. Innovatieve beleidsopties of stelselwijzigingen, zoals het basisinkomen, hebben vaak grotere onzekerheden ten aanzien van de verschillende effecten. Ook zal de doorvoering van een graduele beleidsaanpassing veel minder voeten in de aarde hebben dan een stelselwijziging. Daar staat tegenover dat een graduele aanpassing vaak, maar niet altijd, ook een klein effect zal hebben, terwijl een radicale aanpassing in potentie veel effect kan hebben.

Vaak worden interventies, vooral inkomensondersteuning, gericht op een bepaalde doelgroep (vaak lage inkomens). Deze gerichtheid heeft als doel de maatregel betaalbaar te

houden, maar kan de volgende neveneffecten hebben: extra uitvoeringskosten, meer risico's op niet-gebruik en oneigenlijk gebruik, en meer complexiteit. De toeslagenproblematiek bij de Belastingdienst maakt duidelijk dat een systeem dat op papier werkt in de praktijk toch nadelen heeft in verband met het (tijdig) richten van de ondersteuning op specifieke groepen. En tot slot speelt ook de termijn, kort of lang, waarnaar gekeken wordt een rol. Zo kan intensieve begeleiding naar voldoende inkomen op de arbeidsmarkt meer kosten dan een uitkering op jaarbasis. Daar staat tegenover dat de intensieve begeleiding, mits succesvol, over een langere periode baten genereert. Ook kunnen effecten op de lange termijn anders zijn dan op de korte termijn.

Hierna kijken we naar verschillende terreinen waar interventies kunnen plaatsvinden. Net als in paragraaf 3.4 komen de volgende aspecten aan bod: regelgeving op de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en fiscale inkomensondersteuning. We breiden dit uit met aandacht voor beleid op het gebied van werkgelegenheid en hulpbronnen, deels via zaken als onderwijs en gezondheidszorg. Prijsbeleid laten we buiten beschouwing, omdat het instrument slecht richt (zie ook § 3.4).<sup>60</sup> Ten slotte richten we ons op landelijk beleid en niet op gemeentelijk beleid.<sup>61</sup> Bij de bespreking van de interventies proberen we steeds zo goed als mogelijk de uitruil zichtbaar te maken. Dit betreft de voor- en nadelen van elke interventie: de effecten op de armoede zelf, maar ook de gevolgen voor onder meer kosten, werkgelegenheid en complexiteit.

### 3.5.3 Handelingsperspectieven

#### Arbeidsmarktbeleid: verbeteren van de kwaliteit van werk

##### Verhoging van het wettelijk minimumloon

Voor werknemers bestaat er het wettelijk minimumloon (WML). Verhoging van het WML zou in sommige situaties bescherming tegen armoede kunnen bieden. Vrooman et al. (2018: 29) laten echter zien dat bij een voltijdsaanstelling een minimumloon vaak al voldoende is voor een inkomen boven de armoedegrens.<sup>62</sup> Voor bijvoorbeeld een alleenstaande, een alleenstaande met twee kinderen onder de 12 jaar en een paar ligt een voltijds minimumloon boven de armoedegrens. Voor een paar met twee kinderen onder de 12 jaar is één voltijds minimumloon onvoldoende. Een verhoging van het minimumloon zal alleen effect hebben voor huishoudens die te weinig werken in verhouding tot het aantal mensen waaruit hun huishouden bestaat en voor grote huishoudens (drie of meer kinderen). Het valt daarom te betwijfelen of verhoging van het minimumloon veel effect zal hebben op de armoede.<sup>63</sup> Een interventie om ervoor te zorgen dat mensen meer uren gaan werken, lijkt beter aan te sluiten bij de oorzaak van de armoede. Een belangrijk neveneffect van verhoging van het WML kan liggen in vraaguitval, als werkgevers minder personeel aannemen of aanhouden door de hogere arbeidskosten (zie bv. Linneker en Wills 2016). Het CPB (2020c) constateerde recent dat voor Nederland een verhoging van het minimumloon een kleiner negatief effect op de werkgelegenheid<sup>64</sup> heeft dan aanvankelijk werd gedacht.<sup>65</sup> De omvang van het effect is overigens een schatting omgeven met enige onzekerheid.<sup>66</sup> Een

ander effect van een hoger minimumloon kan zijn dat de werkdruk wordt opgevoerd om de hogere arbeidskosten terug te verdienen (Linneker en Wills 2016). Daarentegen is het ook mogelijk dat er prikkels voor werkgevers en werknemers ontstaan om te investeren in menselijk kapitaal (Agell en Lommerud 1997). McLaughlin (2009) onderschrijft dit laatste maar deels en benadrukt dat een ondersteunend institutioneel kader, zoals gecoördineerde scholing van personeel (waarbij werkgevers, overheid, scholen en bv. het uww samenwerken) belangrijker is voor investeringen in menselijk kapitaal. Al met al zal verhoging van het wml de inkomens aan de onderkant wel verhogen. Tegelijkertijd is het wml een ongericht instrument als het om armoede gaat, waardoor een verhoging van het wml, in de huidige situatie, weinig soelaas biedt als het om armoede gaat.

Een ander aandachtspunt is de koppeling van uitkeringen aan het minimumloon. Uitkeringen zijn in beginsel gekoppeld aan het wml. Een verhoging van het wml betekent daardoor dat bijvoorbeeld ook de bijstandsuitkeringen worden verhoogd. Het effect hiervan op armoede bespreken we hier in verband met de directe relatie met het wml en inkomensbescherming.<sup>67</sup> Een verhoging van uitkeringen heeft een gunstig effect op de armoede, bijstandsontvangers zijn bijvoorbeeld vaak arm (35%). Een (automatische) verhoging zou mensen net uit de armoede kunnen tillen. Een neveneffect is wel dat de prikkel om te gaan werken afneemt.

### Invoeren minimumtarief voor zzp'ers

Bij zzp'ers kan de betaling per uur een belangrijke oorzaak van armoede zijn. Er is geen wettelijke bodem voor hun uurtarief. Een minimumtarief zou armoede kunnen bestrijden, maar het is in de praktijk heel lastig te handhaven (zie ook Vrooman et al. 2018) en er is onzekerheid over gedragsreacties. In het slechtste geval nemen de gedragsreacties een puur administratieve vorm aan: door het aantal gewerkte uren te herschrijven, zou men formeel op of boven het minimumuurtarief kunnen uitkomen, zonder dat er in werkelijkheid iets aan de betaling verandert. Een wetsvoorstel dat voor zzp'ers een minimumtarief van 16 euro per uur vanaf 2021 moest garanderen, is teruggetrokken. Er was vooral weerstand tegen de administratieve lasten van een minimumtarief, maar er waren ook bedenkingen bij de effectiviteit en de handhaafbaarheid (szw 2020).

### Baan- en werkzekerheid

Zoals al eerder aangegeven, telt Nederland relatief veel arme zelfstandigen en ook onder flexibele werknemers komt veel armoede voor. Voor zelfstandigen betogen Danson et al. (2020) dat in het Verenigd Koninkrijk het stimuleren van zzp-schap als het gaat om zwakkere groepen contraproductief is. Het werkt armoede juist in de hand, ook omdat het beleid dat het zzp-schap moet ondersteunen, onvoldoende en ontoereikend is voor de doelgroep. Liotti en Canale (2020) constateren op basis van een landenvergelijking dat een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt samengaat met meer armoede onder werkenden.<sup>68</sup> Meer zekerheid op de arbeidsmarkt kan misschien aanknopingspunten bieden voor minder armoede. Zo stellen Vrooman et al. (2018) dat het beperken van de omvang van de groep (relatief kwetsbare) zelfstandigen inderdaad zou kunnen helpen om armoede onder

werkenden tegen te gaan. Het gaat dan met name om laagbetaalde zelfstandigen die, als ze in loondienst treden, meer minimuminkomensbescherming genieten.

Voor vaste versus niet-vaste werknemers vinden zij het minder eenvoudig om een interventie te geven die de armoede vermindert. Weliswaar zijn werknemers met een vast contract minder vaak arm, waardoor overheidsmaatregelen die leiden tot meer vaste contracten mogelijk een vermindering van de armoede geven, maar de armoederisico's zelf liggen niet vast. Afdwongen veranderingen in aantallen vaste contracten of arbeidsvoorwaarden kunnen daarom leiden tot oplopende armoederisico's bij de onderscheiden groepen, waardoor het nettoresultaat voor de totale armoede onzeker is. De Commissie Regulering van Werk (2020) stelt bijvoorbeeld voor om wettelijke verplichtingen van werkgevers voor vaste werknemers (bv. loondoorbetaling bij ziekte en ontslag) te verminderen (en de doorbetaling vanuit de overheid te financieren), zodat het aantrekkelijker wordt mensen in vaste dienst te nemen. De baan- en werkzekerheid voor werknemers met een vaste baan nemen dan toe. Voor tijdelijke werknemers zouden de kosten voor werkgevers juist moeten toenemen (verdergaand dan de Wet arbeidsmarkt in balans, die in 2020 inging), zodat werknemers in dit segment juist minder aantrekkelijk worden.

De commissie stelt verder voor om contractvormen alleen nog toe te staan als ze inhoudelijk passen bij het werk. In het bijzonder moet schijnzelfstandigheid worden voorkomen door bij zelfstandigen geen gezagsrelatie met de opdrachtgever toe te staan (zie ook § 3.4.3). Verder kunnen de financiële prikkels voor werkgevers worden verlegd van schijnzelfstandigen naar tijdelijke werknemers en van tijdelijke naar vaste werknemers. Ook op die manier kunnen armoede en onzekerheid over het inkomen afnemen. Het voordeel hiervan is dat het risico van de tijdelijkheid van werk niet meer geheel bij de werknemer ligt en dat de werkgever alleen bij echt tijdelijke werkzaamheden naar flexibele arbeidskrachten uitwijkt. De commissie benadrukt wel dat er wetenschappelijk bewijs moet zijn dat maatregelen effect hebben; elke te nemen stap moet daarop dus worden getoetst. Mogelijke nadelen zijn dat werkgevers werkpieken wellicht vaker door hun vaste personeel laten opvangen (werkdruk) en een aantal mensen niet meer aan de slag komt en mogelijk niet-werkend arm wordt. En in meer algemene zin benoemen Eichhorst et al. (2019) de spanning tussen een bloeiende concurrerende economie gebouwd op flexibiliteit en een sociale agenda gebaseerd op bescherming en investeren in vaardigheden van werknemers. Het vinden van de juiste balans is geen eenvoudige opgave.

Het verbeteren van werkzekerheid ten koste van baanzekerheid is een geheel andere route om de armoede onder werkenden te beperken. In dat kader wordt het Deense model (*flexicurity*) genoemd (zie bv. Bekker en Mailand 2019). Kenmerken van een dergelijk model zijn flexibele contracten, een leven lang leren, actief arbeidsmarktbeleid en een royaal maar kortdurend vangnet dat zorgt voor voldoende inkomensondersteuning tijdens overgangen naar werk. Het idee is dat de economie zich goed ontwikkelt als werkgevers flexibeler met personeel kunnen omgaan, en dat werknemers toch zekerheid kunnen hebben dankzij veel scholing en goede (maar tijdelijke) werkloosheidsuitkeringen. Een vergelijking van vijf landen (Vrooman et al. 2018) laat zien dat Denemarken daarnaast ook een hoge kwaliteit van bestuur en een groot aandeel vakbondsleden heeft. Vrooman et al. (2018) laten bovendien

zien dat het percentage werkende armen in Denemarken inderdaad lager ligt dan in Nederland, mede door een kleiner aandeel zzp'ers en bij de werknemers een kleiner aandeel werknemers met een lagere arbeidsintensiteit. Het is altijd lastig om resultaten in één land causaal te verbinden aan de opzet van het stelsel in het betreffende land, de hele context speelt een rol. De route van flexicurity wijkt duidelijk af van de ideeën van de Commissie Regulering van Werk, waarin onder andere het minder inhuren van flexwerkers en zzp'ers (afremmen externe flexibiliteit) als bouwsteen wordt genoemd.

## Sociale zekerheid

### Hogere inkomensoverdrachten

Mensen met een uitkering of andere overdracht (bv. kindgebonden budget of toeslag) zijn relatief vaak arm, en dit geldt nog sterker voor specifieke deelgroepen. Een aanpassing (in het algemeen een uitbreiding) van de sociale zekerheid zou daarom ook kunnen helpen om armoede te bestrijden.<sup>69</sup>

Van een aantal graduele aanpassingen in de sociale zekerheid zijn de effecten op de armoede bekend uit Olsthoorn et al. (2020a). Ze zijn in wisselende mate effectief tegen armoede. De doorgerekende varianten betreffen vaak verhogingen van de bijstand (enkele honderden euro's per maand), in uiteenlopende omvang en vormgeving. Deze blijken vaak vrij effectief te zijn. Heel in het algemeen levert een sterkere verhoging van overdrachten ook een sterkere armoedereductie op, maar tegelijk kost dat de overheid ook meer. Het grote effect van de bijstandsaanpassingen komt doordat het bijstandsniveau redelijk dicht bij de armoedegrens ligt. Het verhogen van de bijstandsuitkeringen kan daardoor vrij snel grotere groepen uit de armoede helpen. Een relatief kleine verhoging kan ook al effect hebben. Toch zijn er uitruilen te benoemen bij deze maatregelen. Ondanks de goede resultaten gaat een verhoging van de bijstandsuitkeringen de overheid behoorlijk wat kosten (zie Olsthoorn et al. 2020a). Ook is de verwachting dat de werkgelegenheid (het daadwerkelijke aantal gewerkte arbeidsjaren) wat zal teruglopen, doordat de financiële prikkel om vanuit de bijstand te gaan werken kleiner wordt. Dit heeft een onbekend dempend effect op de armoedereductie en de overheidsfinanciën. Naast bijstandsverhogingen zijn ook andere maatregelen denkbaar, zoals het verhogen van de algemene heffingskorting<sup>70</sup> of van toeslagen (zie § 3.5), of het minder snel korten van een bijstandsuitkering voor mensen die met werk een laag inkomen verdienen. Hiermee worden net iets andere mensen bereikt. Een hogere algemene heffingskorting of toeslag heeft als voordeel dat het geen onderscheid maakt tussen inkomen uit werk of uit uitkering. De financiële prikkel om vanuit een uitkering te gaan werken blijft dus even groot. Toeslagen hebben wel weer een eigen problematiek en zijn soms gebonden aan huur of kinderopvang.

Bij enkele specifieke interventies zijn er net wat andere neveneffecten. Om intergenerationale overdracht van armoede te voorkomen, kan extra worden gelet op het inkomen van (eenouder)gezinnen met kinderen. Uit Olsthoorn et al. (2020a) blijkt dat de hier relevante Wet op het kindgebonden budget vooral bij eenoudergezinnen en gezinnen met drie of meer kinderen niet gelijk oploopt met de kosten van kinderen. Een interventie die voor

deze groep de uitkering verhoogt, heeft dus effect op de huidige armoede, maar indirect mogelijk ook op de toekomstige armoede als de kinderen volwassen zijn.

Daarnaast is er de groep mensen zonder arbeidspotentieel. Een verhoging van hun uitkering heeft geen negatieve neveneffecten op hun arbeidsmarktgedrag, zij kunnen immers niet werken. Hierbij kunnen we de kanttekening maken dat het bepalen van het arbeidspotentieel een gevoelige zaak is, bijvoorbeeld bij de grote groep mensen in de bijstand die zelf menen (en gemeenten bevestigen dit op hoofdlijnen) geen arbeidspotentieel te hebben (zie § 3.2.4), maar formeel wel arbeidsgeschikt zijn (Van Echtelt et al. 2019).

### Verzekering voor zelfstandigen

Zelfstandigen zijn uitgesloten van werknemersverzekeringen en zijn zelf verantwoordelijk voor het afdekken van risico's (zie ook § 3.5). Vier op de tien zzp'ers hadden in 2019 geen enkele voorziening getroffen tegen arbeidsongeschiktheid (CBS 2019a). Voor zover ze een particuliere verzekering hebben overwogen, geldt dat zelfstandigen met een hoger risico ook een hogere premie moeten betalen, wat de verzekering minder aantrekkelijk maakt.<sup>71</sup> Als zij besluiten geen verzekering af te sluiten, vallen ze bij arbeidsongeschiktheid terug op de bijstand en dat kan in een aantal gevallen een inkomen onder de armoedegrens betekenen.<sup>72</sup> Recente adviezen (WRR 2020; Commissie Regulering van Werk 2020) stellen voor dat zelfstandigen verplicht worden zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Dit geeft meer inkomenszekerheid als het mis zou gaan, maar verlaagt wel het huidige inkomen van zelfstandigen doordat zij de verzekeringspremies moeten betalen. Ook dat leidt mogelijk tot meer armoede. Verder wordt een verplichte verzekering niet geassocieerd met de vrijheid van het ondernemerschap (zie verder ook de ervaringen met de WAZ, § 3.4.1).

## Fiscaal beleid

### Fiscale regelingen voor werkenden

De combinatie van sociale zekerheid en inkomstenbelasting kan ertoe leiden dat (meer) werken uiteindelijk minder loont (zie ook Werkgelegenheid: het aanbod van arbeid, later in deze paragraaf). Om de sociale zekerheid, maar ook andere voorzieningen, te financieren lijkt het onontkoombaar dat de uitkering lager wordt en de belasting hoger, zodra men op eigen kracht inkomen verdient. Maar via fijnmazige regelingen in de fiscaliteit zijn er mogelijkheden om het besteedbaar inkomen bij mensen met een laag arbeidsinkomen te verhogen of om meer werken sterker te stimuleren. In het beleid bestaan al dergelijke regelingen (zie § 3.4.2: heffingskortingen en aftrekposten). Meer van zulke regelingen (of uitbreiding van de huidige regelingen) kunnen helpen tegen armoede. Olsthoorn et al. (2020a) geven aan dat vooral het aanpassen en verzilverbaar maken van de arbeidskorting de armoede kan verminderen. Hierbij wordt de arbeidskorting verzilverbaar gemaakt voor mensen die weinig belasting betalen, zodat zij er toch van kunnen profiteren. De (qua opzet vergelijkbare) *Earned Income Tax Credit* (EITC) in de Verenigde Staten is een stuk uitgebreider, vooral voor mensen met kinderen. Hoe succesvol de regeling in Europese landen zou kunnen zijn, is wel de vraag, omdat de huishoudtypen en lonen in Europa anders ver-

deeld zijn (Marx et al. 2015). Uiteraard legt het vergroten van belastingfaciliteiten een beslag op het overheidsbudget, maar er zijn nog meer neveneffecten. Om de totale belastingopbrengst op peil te houden moet bij een wat hoger inkomen het voordeel weer afnemen en verdwijnen. Concreet houdt dit in dat wie meer gaat verdienen ‘uit de EITC’ loopt en daarmee het belastingvoordeel kwijtraakt met iedere extra euro die hij of zij verdient. In dat overgangsgebied loont extra werken dan juist minder. Verder geeft onder meer de Commissie Regulering van Werk (2020) aan dat de belastingaftrek voor zelfstandigen het ondernemerschap aantrekkelijker maakt dan vanuit economische of welvaartsmotieven kan worden verdedigd. De zelfstandigenaftrek heeft een dubbele werking voor armoede: wie al zelfstandige is, heeft er voordeel van, maar wie vanwege deze aftrek zelfstandige wordt, kan een groter risico op armoede lopen, want ondernemerschap kent meer schommelingen in inkomen.

### Vereenvoudiging toeslagen

Het systeem van toeslagen is complex en ligt al een tijd onder vuur door problemen als gevolg van voorschotten, die soms om uiteenlopende redenen te hoog worden ingeschat en dan moeilijk kunnen worden terugbetaald. Daarnaast zijn er mensen die er geen gebruik van maken, terwijl ze er wel recht op hebben (ongeveer 10% in 2018). Zeker met flexibel werk is het bijna onmogelijk steeds de juiste voorschotten aan te vragen. Dat levert dan soms problematische schulden op. Hoewel bedoeld om lage inkomens te ondersteunen, slagen de toeslagen daar dus niet altijd goed in. Samenvoegen van de huidige toeslagen tot een nieuwe basisbehoeftentoeslag (Koot en Gielen 2019) is een poging om het systeem te vereenvoudigen, al blijft het voorschotsysteem dan wel bestaan en zal een eenvoudiger toeslag minder goed aansluiten bij de financiële behoeften van mensen. Dit laatste blijkt uit de doorrekening in Olsthoorn et al. (2020a): de armoede stijgt juist bij deze wijziging (bij een gelijkblijvend macrobudget). Wel neemt de werkgelegenheid toe, want door de vereenvoudiging neemt de prikkel tot werken toe (het inkomensverschil tussen werken en niet-werken wordt groter). Voordeel van vereenvoudiging is naar verwachting ook dat het niet-gebruik zal afnemen en dat er minder problematische schulden zullen zijn, doordat huishoudens in plaats van drie toeslagen nog maar één toeslag hoeven aan te vragen of te wijzigen.

### Stelselwijzigingen: sociaal en fiscaal beleid

Naast graduele aanpassingen van het huidige systeem worden met enige regelmaat ook complete stelselwijzigingen geopperd om armoede grootschaliger aan te pakken. Hierbij worden sociale zekerheid en fiscaal beleid vaak tegelijk aangepast. Dit geldt voor bijvoorbeeld het basisinkomen, dat een complete reorganisatie van de sociale zekerheid en een verhoging van de belastingtarieven inhoudt. Grote stelselwijzigingen zijn (wereldwijd) zelden geprobeerd en hebben nooit lang stand gehouden, maar dit betekent uiteraard niet dat ze op voorhand kansloos zouden zijn. In Olsthoorn et al. (2020a) zijn enkele stelselwijzigingen doorgerekend op effecten, voor zover de modellen dit toelaten.<sup>73</sup> We bespreken hier conform Olsthoorn et al. (2020a) een variant van het basisinkomen en een variant

met negatieve inkomstenbelasting. We benadrukken dat er vele varianten mogelijk zijn en dat binnen de varianten verschillende parameters van invloed zijn. Iedere variant kent sterke en zwakke punten. De precieze vormgeving is een kwestie van voorkeur. Verder merken we op dat stelselwijzigingen vaak niet uitsluitend worden ingegeven door de wens om armoede te bestrijden. Ook bijvoorbeeld gedachten van vrijheid en zekerheid liggen eraan ten grondslag.

### Basisinkomen

Een basisinkomen houdt in dat iedereen, dus ook werkenden, onvoorwaardelijk en automatisch een bedrag per maand ontvangt. Afhankelijk van de gekozen vormgeving verdwijnen dan sommige of alle huidige uitkeringen, toeslagen en belastingkortingen. Grote voordelen zijn de forse vermindering van de armoede, meer inkomenszekerheid (ook voor flexibele werknemers) en de eenvoud van het systeem. Ook nemen de allergrootste 'plaatselijke' hobbels in het huidige systeem af: er wordt niet meer gekort op een bijstandsuitkering bij inkomen uit werk (want mensen ontvangen een gegarandeerd basisinkomen) en de huidige soms heel hoge marginale tarieven door samenloop van belastingen en afnemende toeslagen komen ook niet meer voor. Nadelen zijn allereerst de negatieve arbeidsmarktprikkels: de belastingtarieven moeten omhoog voor de financiering en voor flink wat mensen maakt zo'n stelsel het aantrekkelijk om minder te gaan werken (waarvoor de tarieven nog verder omhoog moeten). Het basisinkomen komt verder per definitie ook terecht bij mensen met hoge inkomens, waarmee het een ongericht instrument is en wellicht ook minder draagvlak zal kennen. De doorrekeningen van de varianten in Olsthoorn et al. (2020a) laten zien dat de armoede fors afneemt, maar ook dat de kosten en de effecten op de werkgelegenheid groot zijn. De werkgelegenheid zou afhankelijk van de vormgeving tussen 6,5% en 8,5% dalen. Dit roept de vraag op of een dergelijk stelsel houdbaar is en dus ook in hoeverre je hiermee op termijn zekerheid biedt aan mensen die arm zijn of een onzeker inkomen hebben. Het betreft bovendien globale inschattingen van effecten, omdat het gaat om een geheel nieuwe situatie die ver af ligt van de huidige.<sup>74</sup>

### Negatieve inkomstenbelasting

Een minder ingrijpende stelselwijziging is de zogeheten negatieve inkomstenbelasting. Hierbij worden belastingkortingen verzilverbaar gemaakt voor mensen die weinig belasting betalen, zodat zij er toch volledig van kunnen profiteren (zie ook § 3.4.2). Deze stelselwijziging is veel meer gericht op de lagere inkomens, maar nog steeds onvoorwaardelijk en dus onafhankelijk van bijvoorbeeld huur of gebruik van kinderopvang. De omvang van de wijziging is beperkter, de armoedereductie is een stuk lager (maar nog steeds vrij fors) en de effecten op de werkgelegenheid zijn ook veel kleiner dan bij het basisinkomen. En aan de andere kant worden lage inkomens beter bereikt dan met een uitbreiding van een bestaande regeling. Tegenover deze voordelen staat het nadeel dat bij een sterk wisselend maandinkomen, niet ongebruikelijk voor flexwerkers en zzp'ers, de toekenning niet vanzelf foutloos verloopt (zie bv. IBO 2020: 37). Het is een stelselwijziging die het midden houdt



tussen ‘gradueel’ en echt ‘innovatief’, en is daarmee interessant voor wie een grotere wijziging wenst zonder al te grote risico’s aan te gaan.

## Werkgelegenheid: de vraag naar arbeid

### Verlagen van werkgeverslasten

Door meer werkgelegenheid te creëren, kunnen mensen met een uitkering aan een baan worden geholpen of kunnen mensen die al werken meer uren gaan werken. In beide gevallen neemt de kans dat mensen uit armoede geraken via de arbeidsmarkt toe. Mensen kunnen arm zijn doordat ze geen of te weinig werkuren kunnen maken. Vrooman et al. (2018) rapporteren dat 31% van de werkende armen meer uren zou willen werken. Het uitbreiden van de werkgelegenheid (de vraag naar arbeid) biedt mensen dan de kans (meer) te gaan werken en daardoor hun inkomen te verbeteren. Daarbij is de vraag hoe en door wie de werkgelegenheid zou moeten worden uitgebreid: de markt of de overheid door het creëren van publieke banen of het subsidiëren van arbeid?

Het verlagen van werkgeverslasten is een manier om de prikkels voor werkgevers te veranderen.<sup>75</sup> Dit valt te zien als ruimte geven aan de markt: werkgeverslasten worden in de arbeidsmarkteconomie gezien als hindernis voor vrijemarktwerving (al zullen anderen het meer zien als een eerlijke risicodeling rond bv. ziekte, arbeidsongeschiktheid of tijdelijke werkloosheid). De gedachte is dat men sneller een extra werknemer zal aannemen (of een werknemer voor meer uren inhuren) als de kosten lager zijn. Dergelijke maatregelen kunnen inderdaad als effect hebben dat er banen en/of uren bij komen, maar de effectiviteit en efficiëntie zijn wel vaak onzeker (Olsthoorn et al. 2020a). Als ze generiek worden toegepast, zijn ze duur voor de overheid, vooral doordat ze ook aan niet-armen ten goede komen. Daarom kijken we hier naar de uitbreidingsmogelijkheden van twee bestaande gerichte regelingen. Er is een regeling Loonkostenvoordelen (LKV) gericht op mensen met een beperking en oudere werknemers. Olsthoorn et al. (2020a) geven aan dat zo’n regeling effectief lijkt, vooral in combinatie met andere maatregelen, en daarmee dus ook armoede kan voorkomen. Maar zij noemen ook dat verdringing mogelijk is, als werkgevers hierdoor minder mensen uit andere groepen aannemen. Een tweede bestaande regeling, het Lage Inkomens Voordeel (LIV), biedt werkgevers een tegemoetkoming als zij werknemers met een laag loon in dienst hebben, om zo de uitstroom uit uitkeringssituaties te bevorderen. Van der Werff et al. (2019) zien aanwijzingen voor een effect, maar het is niet volledig bewezen. Daarnaast kan het werkgevers ook ontmoedigen om deze werknemers te laten doorstromen naar een positie met een hoger loon, omdat de subsidie dan wegvalt. Al met al is het armoede-effect van verlaging van de werkgeverslasten hiermee niet erg duidelijk (zie ook Van Echtelt et al. 2019).

### Werkverschaffing

Een andere manier om extra mensen met een uitkering en weinig perspectief op ‘gewoon’ werk een baan aan te bieden is werkverschaffing door de overheid. Het effect op armoede zal uiteraard afhangen van de beloning voor het werk en de kans op doorstroming naar

een 'gewone' baan. De kans op doorstroom naar 'gewoon' werk lijkt echter niet groot (CPB 2016a). De ervaring met dergelijke banen in Nederland en in andere landen leert ook dat deze banen er soms zelfs toe leiden dat (reguliere) werkgevers sollicitanten uit die hoek liever niet aannemen. Werkgevers hebben dan het idee dat deze mensen juist minder geschikt zouden zijn (Card en Krueger 1993). De kosten voor de overheid liggen in het meerdere van het loon boven het uitkeringsniveau en in de organisatie van deze werkgelegenheid (de inhoud van het werk, de locatie, de begeleiding, enz.). Baten voor de nieuwe werknemers zijn dat het psychologisch en sociaal beter is dan langdurig afhankelijk zijn van een uitkering (WRR 2020). Het is hierbij wel de vraag of de gesubsidieerde werknemer het werk daadwerkelijk als zinvoller ziet dan het leven van een uitkering. Bij velen is dit wel zo, maar soms werkt het middel averechts en gaan mensen het 'werk' zelfs mijden (WRR 2020). Paul et al. (2018) geven aan dat er zinvolle banen zijn te bedenken in de publieke sector (tegengaan werkdruk) en zijn optimistisch over diverse besparingen, bijvoorbeeld door verbeterde gezondheid, besparingen op sociale zekerheid en een toename van belastingopbrengsten.<sup>76</sup> Een uitgewerkte vorm van gesubsidieerd werk, maar dan zonder doorstroming als expliciet doel, zijn basisbanen (WRR 2020). Het CPB (2020b) schaaft de basisbaan onder beschut werk en raamt de kosten voor beschut werk op 8000 euro extra per baan bovenop de uitkering. Maar er zijn ook indirecte baten, bijvoorbeeld minder zorgkosten, lagere uitvoeringskosten en de gecreëerde waarde door de verrichte arbeid. Op dit moment lopen er experimenten met basisbanen in verschillende gemeenten om meer zicht te krijgen op de effecten.<sup>77</sup>

## Werkgelegenheid: het aanbod van arbeid

### Actief arbeidsmarktbeleid, sancties, tijdelijke subsidies, persoonlijke begeleiding

Actief arbeidsmarktbeleid kan ook mensen aan een baan helpen en zo de werkgelegenheid vergroten. Dan gaat het om ondersteuning bij het zoeken van werk, tot zeer intensieve vormen aan toe. De meest intensieve manieren (bv. intensief contact met gespecialiseerde klantmanagers), sancties en tijdelijke subsidies (beide afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt) werken het best, maar hebben toch vaak slechts bescheiden effecten (CPB 2016a; Van Echtelt et al. 2019; WRR 2020). Een meer individuele op de persoon gerichte aanpak heeft de meeste kans van slagen (Van Echtelt et al. 2019). Voor mensen met een ernstige mentale stoornis lijkt een aanpak via training *on the job*, tweeënhalf jaar later gemeten, wel verschil te maken (Michon et al. 2014). Ook een lagere werklast voor hulpverleners zou verschil kunnen maken (Hainmueller et al. 2016). In hoeverre werk vervolgen tot uitstroom uit armoede leidt, is echter onbekend (Marx et al. 2015). De overheid streeft de laatste jaren naar het beïnvloeden van de opvattingen en het gedrag van armen (los van financiële prikkels), bijvoorbeeld via het concept van de zelfredzame burger en dat van de participatiemaatschappij. Werklozen en bijstandontvangers lijken over het algemeen al wel op arbeid georiënteerd (Van Echtelt 2010; Stam 2015). Vrooman et al. (2018) wijzen er wel op dat nieuw beleid tegen armoede onder werkenden rekening moet houden met opvattingen over bijvoorbeeld arbeid en geslachtsrollen. Zo is deeltijd-

werk in de loop der tijd steeds gebruikelijker geworden en werken mannen gemiddeld genomen nog steeds meer uren per week dan vrouwen (Van Thor et al. 2018). Dat het arbeidsmarktbeleid tegenwoordig anders wordt ingevuld, is te zien aan het toenemende aantal verplichtingen en sancties in de sociale zekerheid. Over de effecten daarvan op de uitstroom uit de uitkering is geen duidelijkheid. Sommige onderzoeken laten geen resultaat zien (Van Echtelt et al. 2019). Andere laten wel meer uitstroom uit de bijstand zien, maar ook een behoorlijk grote kans op precair werk en dus op armoede (CPB 2016a).

### Verminderen marginale druk

Zowel voor werkzoekende armen als voor werkende armen geldt dat (meer uren) gaan werken hen uit armoede zou kunnen helpen. Dit zal vooral relevant kunnen zijn voor gezinnen met kinderen of met weinig werkuren. Er zijn echter situaties waarin de marginale druk (hoeveel minder men netto overhoudt van één euro extra aan bruto-inkomen) zo hoog is, dat extra werken bijna niet loont. Wie vanuit de bijstand gaat werken, moet al snel (een deel van) de uitkering inleveren. En wie zonder uitkering werkt (werkende arme), kan te maken krijgen met het afnemen van fiscale voordelen naarmate het bruto-inkomen toeneemt. Een interventie zou dan ook kunnen zijn om extra werken meer te stimuleren of minder af te remmen in het systeem van sociale zekerheid en belastingen, door de ‘hobbel’ in de gewenste netto inkomensgroei te verleggen of uit te smeren. Ook fiscaal beleid kan tot gevolg hebben dat mensen meer gaan werken. Dat kwam eerder aan de orde onder het kopje Fiscaal beleid.

### Toegankelijkheid kinderopvang

Verhoging van de kinderopvangtoeslag voor lage inkomens kan het inkomen direct verhogen of indirect doordat iemand meer kan gaan werken door gebruik te maken van de kinderopvang, wat leidt tot een hoger inkomen (De Boer en Peich 2019). Kinderopvang maakt werken voor ouders immers beter mogelijk. Bij lagere inkomens kan de kinderopvangtoeslag oplopen tot 96% van het maximaal te vergoeden uurtarief, en gemeenten vergoeden soms ook een deel. Toch kan een verhoging van de toeslag nog een effect hebben, want ook de laatste 4% kosten en het deel van de kosten dat boven de maximumvergoeding uitkomt, kunnen nog een rem vormen om (meer) te gaan werken. De effecten op arbeidsdeelname (Akgündüz en Plantenga 2015; CPB 2015) en armoede (Olsthoorn et al. 2020a; Goderis et al. 2018) zijn waarschijnlijk wel beperkt. Toeslagen kennen bovendien problemen met voorschotten en terugbetalingen, die soms tot problematische schulden leiden. Een variant zou daarom gratis kinderopvang kunnen zijn, om het stelsel eenvoudiger te maken en de nadelen van toeslagen te vermijden. Ook gratis kinderopvang kent overigens weer eigen nadelen: in gerichte vorm blijft er een inkomenstoets en in ongerichte vorm legt het een groot beslag op de overheidsfinanciën.

### Ondersteuning van zwakke groepen op de arbeidsmarkt

Mensen met een beperking, niet-westerse migranten (zie ook hoofdstuk 4) en oudere werklozen komen minder makkelijk aan een baan en ook minder vaak aan een goed betaalde vaste baan (Huijnk et al. 2014; Van Echtelt et al. 2016; Versantvoort en Van Echtelt 2016; Vrooman 2016b). Werkgevers zijn vooral minder bereid om mensen met een verstandelijke of psychische beperking aan te nemen (Schenderling et al. 2019).<sup>78</sup> Daarom ligt hier de suggestie voor de hand (bv. Olsthoorn et al. 2020a) om de arbeidsbescherming uit te breiden voor werkende armen, door regulering en het tegengaan van discriminatie. Er is echter geen empirisch bewijs voor het effect van maatregelen. Anoniem solliciteren kan bijvoorbeeld helpen, maar werkt vaak slechts voor het eerste gedeelte van het sollicitatieproces (Rinne 2018, zie ook hoofdstuk 4).

### Investeren in kapitaal (hulpbronnen)

#### Hulpbronnen huidige volwassenen

Het verbeteren van hulpbronnen is een aansprekend middel tegen armoede: als mensen in staat zijn hun potentieel (beter) te verwezenlijken en voldoende inkomen op de markt te verdienen om uit armoede te blijven, zijn het individu, de economische ontwikkeling en de overheidsfinanciën alle beter af. Bovendien vermindert het de administratieve complexiteit rond toeslagen en uitkeringen. Investeren in hulpbronnen is op de wat langere termijn een kansrijk perspectief. In zijn algemeenheid komt hulpbronnenbeleid aan de gehele bevolking ten goede en kan het ook externe effecten hebben. Een gezondere bevolking kent bijvoorbeeld minder zorgkosten en een hoger gemiddeld opleidingsniveau kan het gemiddelde inkomen verhogen, zodat voorzieningen beter te bekostigen zijn.<sup>79</sup> Hiermee is het echter ook erg ongericht. Het bewijs voor de effecten van hulpbronnenbeleid op armoede is niet eenduidig. Kennis en vaardigheden versterken de positie op arbeidsmarkt en verkleinen op die manier de kans op armoede (Sabates 2008; Machin 2009; White 2013). Juist laagopgeleiden, zelfstandigen en werknemers in een onzekere arbeidspositie volgen het minst onderwijs (bv. Josten et al. 2019), wat hun armoedekansen vergroot. In onderzoek (bv. Blonk et al. 2015) zijn de effecten van scholing echter (ook op termijn) vrij gering, omdat het vaak te generiek wordt ingezet zonder te kijken naar de individuele omstandigheden (Olsthoorn et al. 2020a). Het CPB (2016b) ziet dat het financieel ondersteunen van onderwijs wel tot meer gebruik leidt (al heeft een fors deel de prikkel niet nodig), maar slechts heel beperkt tot een hoger inkomen een jaar later. Een studie onder laag opgeleide werknemers in Duitsland laat wel een inkomensstijging zien door onderwijs, dat nog wel efficiënter zou moeten worden ingezet (Dauth 2019). Voorts lijkt inhoudelijk informeren over soorten en kwaliteit van onderwijs geen effect op scholingsdeelname te hebben en is het onbekend of reguleren (onderwijsdeelname of een verlofregeling daarvoor verplicht stellen) effect heeft.

De Commissie Regulering van Werk (2020) adviseert het stimuleren van opleidingen specifiek voor tijdelijke werknemers, omdat zij in de huidige situatie juist minder opleidingen kunnen volgen: werkgevers zien vaak minder het nut in van investeren in tijdelijke werk-

nemers (zie ook: Kalleberg en Vallas 2018). Kennisveroudering kan worden tegengegaan door iedereen bijvoorbeeld bij geboorte een vast ontwikkelbudget mee te geven. Dit kan dan ook bij het werk of juist voor omscholing worden gebruikt.

Marx et al. (2015) wijzen erop dat opleidingsniveau op de arbeidsmarkt deels ook als sorteermecanisme dient. Een verhoging van iemands opleidingsniveau kan die ene persoon dus wel betere kansen bieden, maar deze gaan mogelijk ten koste van de kansen van iemand anders. Dit kan het nut voor armoedebestrijding relativeren, los van het nut van relevante scholing voor werknemer en werkgever in de uitvoering van het werk.

### Hulpbronnen van toekomstige volwassenen

Het is al eerder vermeld dat kinderarmoede de kans op armoede in het latere volwassen leven vergroot. Hiermee is het verminderen van kinderarmoede dus indirect een investering in menselijk kapitaal (hulpbronnen, bv. cognitief functioneren) op de langere termijn. Maatregelen die specifiek bedoeld zijn om kinderarmoede in gezinnen tegen te gaan hebben dus, los van de algemene wens om de huidige armoede in de potentiële beroepsbevolking te verminderen, ook een effect op toekomstige hulpbronnen in de bevolking. Ook breder investeren in het menselijk kapitaal (hulpbronnen) van kinderen (bv. via onderwijs) is een kansrijke route om de armoede onder toekomstige volwassenen te verminderen (zie Olsthoorn et al. 2020a). Voorschoolse educatie kent in het buitenland goede resultaten (zie ook hoofdstuk 2), bijvoorbeeld een 13% hoger inkomen op latere leeftijd (Heckman 2020). In hoeverre deze resultaten ook in Nederland gelden, valt nog wel te bezien. Achterstanden in taal-, lees- en rekenvaardigheid laten, in het buitenland, een verhoogde kans op armoede zien (Munn en Reason 2007). Voor interventies die de lichamelijke en geestelijke gezondheid bevorderen bestaan diverse aanwijzingen dat ze gunstige effecten hebben, maar ook hier komen de aanwijzingen weer uit het buitenland, zonder directe link met armoede op de langere termijn.

### Hulpbronnen van mensen met minder arbeidspotentieel

In de subparagraaf Werkgelegenheid: het aanbod van arbeid (zie hiervoor) noemden we al dat mensen met lichamelijke of mentale problemen minder snel betaald werk vinden. Daardoor zijn ze vaker arm en blijven ze dat vaak ook. Van de bijstandsgerechtigden denkt ongeveer een derde nooit meer te kunnen werken (Inspectie szw 2019); gemeenten hebben een vergelijkbaar oordeel (Cuelenaere et al. 2019). Bevorderen van de gezondheid van mensen heeft mogelijk meerdere baten, maar het blijkt ingewikkeld om aan te tonen dat daardoor armoede vermindert. Het is verder mogelijk dat achterstanden uit de jeugd op latere leeftijd doorwerken (Pfortner en Schmidt-Catran 2017), wat eerder pleit voor het bestrijden van kinderarmoede. Gezondheidsbevordering is hiermee geen aangetoond werkzaam instrument tegen armoede.

### Populatie

De kans op armoede verschilt per bevolkingsgroep en blijkt veel voor te komen onder niet-westerse migranten. Armoedebeleid rond paar- of gezinsvorming is in Nederland niet

gebruikelijk. Over migratiebeleid is wel debat. Bij internationale migratiestromen zou kunnen worden gedacht aan minder of selectieve immigratie (meer gericht op de bestaande vraag naar arbeid en op mensen met veel hulpbronnen, bv. hoogopgeleiden). Dit type interventie leidt wel tot bredere afwegingen dan bij de meeste andere genoemde interventies, bijvoorbeeld in welke mate we vluchtelingen uit onveilige landen opvang willen bieden; wat zijn de gevolgen voor de woningmarkt; is er een belang vanuit vergrijzing en toekomstige vraag naar arbeid; moet opvang van immigranten uit onveilige gebieden worden bezien in het grotere geheel van de relatie met het buitenland en bijvoorbeeld ontwikkelingshulp? Een ander soort interventie betreft het investeren in hulpbronnen van migranten (zie hoofdstuk 4). Daarbij valt te overwegen gericht te werken voor verschillende doelgroepen. Kaida (2013) laat zien dat in Canada taalonderwijs in het algemeen helpt bij het voorkomen van armoede, maar dat vervolgonderwijs vooral effect heeft bij nieuwkomers die al een bepaald opleidingsniveau hebben.

### Samenvattend overzicht

In deze paragraaf is een grote diversiteit aan handelingsperspectieven beschreven, die uiteenlopende effecten hebben op armoede, de kosten voor de overheid en de werkgelegenheid. Tabel 3.1 zet deze handelingsperspectieven op een rij en geeft een beknopt overzicht van de te verwachten effecten en neveneffecten. Een groot deel van de maatregelen komt in de kern neer op de aloude principes van het passief beschermen of activeren. Vaak gaat het daarbij om kleine veranderingen, waarbij het huidige stelsel van uitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid ongemoeid wordt gelaten. Maar er zijn ook maatregelen zoals het basisinkomen en een negatieve inkomstenbelasting, die aanzienlijke aanpassingen van het stelsel betekenen. Mogelijk leidt invoering hiervan tot fors verlies van werkgelegenheid, maar binnen die stelsels is de keuzevrijheid wel groter. Men raakt door (meer) werken de uitkering immers niet of slechts geleidelijk kwijt. En tot slot zijn er maatregelen die qua karakter niet goed te scharen zijn onder passief beschermen of activeren: het verbeteren van baan- of werkzekerheid (onzeker werk beperken, of laten bestaan en de kans op een volgende baan vergroten), werkverschaffing (accepteren dat sommige mensen het op de arbeidsmarkt niet redden en hun een beter alternatief bieden dan een uitkering), het vereenvoudigen van toeslagen (afschaffen van een ingewikkeld systeem, met mogelijk meer armoede maar ook meer werkgelegenheid) en het beperken van migratie (armoede bestrijden door minder arme mensen in Nederland toe te laten). De verschillende handelingsperspectieven sluiten elkaar overigens niet uit en kunnen elkaar in een aantal gevallen juist versterken. Activeringsbeleid kan bijvoorbeeld beter renderen als dit gecombineerd wordt met meer zekerheid op de arbeidsmarkt. Daarentegen zijn er ook combinaties denkbaar die tegen elkaar inwerken, bijvoorbeeld als tegen-gestelde prikkels worden gegeven. Ook gaat het bij de keuze tussen handelingsperspectieven vaak om een uitruil. Zo geven veel handelingsperspectieven waarbij het draait om inkomensondersteuning een goed uitzicht op minder armoede, maar hebben ze als keerzijde hoge kosten en negatieve werkgelegenheidseffecten. Het blijft daardoor altijd zaak om de verschillende handelingsperspectieven te blijven wegen op meerdere aspecten.

Tabel 3.1

## Overzicht handelingsperspectieven armoedebestrijding beroepsbevolking

Middel	Handelingsperspectief	Effect op armoede
<b>Beschermen</b>		
Inkomens- bescherming	Verhoging minimumloon (zonder koppeling) Koppeling uitkeringen aan verhoogd minimumloon*	Weinig effect op armoede, waarschijnlijk beperkte negatieve werkgelegenheidseffecten. Verhoging uitkeringen vermindert de armoede, maar heeft hoge kosten en een negatief effect op de werkgelegenheid.
	Invoering minimumtarief zzp'ers	Waarschijnlijk beperkt effect. Lastig te handhaven. Mogelijk weinig draagvlak.
	Arbeidsongeschiktheids- verzekering voor zelfstandigen	Kan beschermen tegen inkomensterugval. Premies kunnen armoede verhogen. Draagvlak onder zzp'ers mogelijk gering.
Verbeteren baan- en werkzekerheid	Beperken kwetsbare zzp'ers Verbeteren positie niet-vaste werknemers	Moeilijk te zeggen, onderzoek is nodig. Er zullen minder laagbetaalde zelfstandigen en flexibele werknemers zijn, maar de economische groei wordt mogelijk geremd.
	Flexicurity	Er is een aanwijzing voor een effect, maar geen sluitend bewijs. Mogelijk is er meer economische groei en meer werkgelegenheid.
Inkomens- ondersteuning	Hogere inkomensoverdrachten	Een sterkere verhoging van overdrachten geeft hoge armoedereductie, maar kost meer. Van belang is om goed te richten. Negatief effect op de werkgelegenheid.
	Fiscale regelingen voor werkenden	Verzilverbaar maken van de arbeidskorting kan armoede onder werkenden verminderen. Staan wel kosten tegenover. Mogelijk gaan werkende armen meer werken, maar er komt een grensgebied in de inkomensverdeling waar werken minder aantrekkelijk wordt.
	Vereenvoudigen toeslagen (samenvoegen) Basisinkomen	Bij een gelijkblijvend macrobudget stijgt de armoede. Wel meer werkgelegenheid. Effecten afhankelijk van vormgeving. Forse vermindering van armoede mogelijk en meer inkomenszekerheid. Vermindering complexiteit. Is wel erg kostbaar en kan groot effect hebben op werkgelegenheid (via aanbod van arbeid). Veel onzekerheid over precieze effecten en houdbaarheid.
	Negatieve inkomstenbelasting	Armoedereductie is minder dan bij basisinkomen, maar ook neveneffecten en onzekerheden zijn minder; voorschotten nodig, minder kostbaar, minder werkgelegenheidsverlies.

Tabel 3.1

(Vervolg)

Middel	Handelingsperspectief	Effect op armoede
<b>Activeren</b>		
Vraaggericht	Verlagen van werkgeverslasten	Kan effect hebben, maar effectiviteit en efficiëntie zijn onzeker. Instrument moet gericht worden op de lage inkomens om beter te werken.
	Werkverschaffing	Effect hangt mede af van financiële compensatie. Beoogde doorstroom valt tegen. Kosten zullen hoger liggen dan een uitkering. Wel baten voor gebruikers.
Aanbodgericht	Actief arbeidsmarktbeleid, sancties, tijdelijke subsidies, persoonlijke begeleiding Marginale druk verminderen	Bescheiden effecten. Succes hangt mede af van de vorm. Voor sommige vormen is het effect op armoede niet bekend. Kan extra werkgelegenheid opleveren (meer aanbod van arbeid), maar kan afhankelijk van vormgeving de werkgelegenheid onder hogere inkomens doen afnemen.
	Toegankelijker kinderopvang	Kinderopvangtoeslag: mogelijk klein effect. Huidige regeling dekt al 96% van de kosten voor lage inkomens. Gratis kinderopvang: groter effect, minder complex, maar keuze noodzakelijk om dit wel of niet te richten.
	Ondersteuning van zwakke groepen op de arbeidsmarkt	Effecten bij het solliciteren, maar geen empirisch bewezen effecten op het vinden van werk.
<b>Investeren in kapitaal</b>	Hulpbronnen huidige volwassenen	Bewijs voor de effecten van hulpbronnenbeleid op armoede is niet eenduidig. Effecten spelen op de lange termijn. Mogelijk wel positieve externe effecten.
	Hulpbronnen toekomstige volwassenen	Bewijs voor de effecten van hulpbronnenbeleid op armoede is niet eenduidig (buitenlands onderzoek). Effecten spelen op de lange termijn.
	Hulpbronnen mensen met minder arbeidspotentieel	Moeilijk om causaliteit aan te tonen. Effecten spelen op de lange termijn.
<b>Populatie</b>	Migratie beperken of selectiever maken	Op korte termijn minder armoede. Lange termijn minder zeker. Uitrust met andere doelstellingen en internationale overwegingen.

\* De koppeling van de uitkeringen aan het minimumloon betreft feitelijk inkomensondersteuning. In de praktijk is het, bij een (voorgestelde) verhoging van het minimumloon, altijd de vraag wat er met de koppeling gebeurt. Daarom zijn 'verhoging van het minimumloon' en 'koppeling' opgenomen bij hetzelfde 'middel'.



### 3.6 Armoedebestrijding in de verkiezingsprogramma's van 2021

De voorgaande paragraaf laat zien dat er bij de bestrijding van armoede volop keus aan handelingsperspectieven is. In deze paragraaf gaan we na wat de verschillende politieke partijen voorstellen om armoede onder de beroepsbevolking te bestrijden. Het blijkt dat veel partijen ruwweg dezelfde kant op willen. Enerzijds in reactie op de volgens politieke partijen doorgesloten marktwerking. Als tegenkracht wordt gedacht aan een hoger minimumloon, een beter onderscheid in werkvormen en verbetering van de voorwaarden voor die werkvormen. Een aantal partijen denkt ook aan het verhogen van uitkeringen of het introduceren van een verzilverbare heffingskorting. Anderzijds zijn de meeste partijen ook van mening dat de overheid inkomensondersteuning erg complex heeft gemaakt, namelijk met de uitbouw en uitvoering van het toeslagenstelsel. De meeste partijen willen de toeslagen vereenvoudigen of zelfs geheel vervangen door andere oplossingen.

Van de voorgestelde programmapunten gaan we na wat bekend is over het effect op armoede, inclusief eventuele neveneffecten. Daarbij hebben we ook vaak programmapunten opgenomen die door de partijen niet expliciet aan armoedebestrijding zijn gelinkt. We bekijken de voorgestelde maatregelen puntsgewijs en kijken welke partijen vergelijkbare standpunten hebben.

#### Hoger minimumloon, bescherming van zzp'ers

Bijna alle partijen willen het minimumloon verhogen. GroenLinks (GL), Partij van de Arbeid (PvdA), Partij voor de Dieren (PvdD) en Socialistische Partij (SP) stellen de meest vergaande maatregel voor met een forse verhoging naar 14 euro per uur.<sup>80</sup> D66 neemt een middenpositie in en wil afhankelijk van werkgelegenheidseffecten een verhoging van ten minste 10% en maximaal 20%. 50PLUS, DENK, PVV en VVD noemen wel een verhoging, maar noemen geen bedragen of percentages. CDA signaleert dat mensen die werken voor een minimumloon vaak niet kunnen rondkomen en stelt daarom een niet nader gespecificeerde verhoging van het minimumloon of een gerichte lastenverlichting dan wel een combinatie van beide ingrepen voor. SGP stelt niet een verhoging voor, maar de invoering van een *minimumuurloon*.<sup>81</sup> ChristenUnie (CU) stelt voor het minimumloon te laten gelden voor een 36-urige werkweek en combineert dit met een verhoging van 10%, zodat het minimumloon – afhankelijk van het aantal uren in de feitelijk gehanteerde voltijdsweek – met 10% tot 21% stijgt. Forum voor Democratie (FvD) heeft geen standpunt over het minimumloon in het verkiezingsprogramma opgenomen. Vanuit de literatuur lijkt verhogen van het minimumloon slechts een beperkt effect te hebben op armoede. Van de werkenden worden niet heel veel mensen uit armoede getild door een verhoging van het minimumloon. Zoals eerder geconstateerd, volstaat het huidige minimumloon bij een voltijdsbaan in de meeste gevallen al om uit de armoede te blijven. De groep huishoudens die met het minimumloon toch arm is en dus geholpen zou zijn met een loonsverhoging hebben meestal een te lage arbeidsintensiteit (te weinig uren) in relatie tot de huishoudomvang. Mogelijk heeft een forse verhoging, zoals GL, PvdA, PvdD en SP voorstellen, wel meer effect, want dan kan ook bij een lage arbeidsintensiteit een minimumloon voldoende

zijn om uit de armoede te blijven.<sup>82</sup> Door een verhoging van het minimumloon daalt naar verwachting de werkgelegenheid.<sup>83</sup> Deze daling is sterker bij de voorgestelde forse verhogingen van het minimumloon (voor een overzicht van effecten op de werkgelegenheid van een specifieke verhoging zie: CPB 2020c).

Een aantal uitkeringen (zoals de bijstand) is in beginsel aan het minimumloon gekoppeld. Door deze koppeling reduceert een verhoging van het minimumloon de armoede indirect. Partijen hebben echter verschillende standpunten over de koppeling. 50PLUS, cu, PvdA, PvdD en SP hanteren een volledige koppeling als uitgangspunt, zodat minimumloon en minimumuitkeringen even snel stijgen. DENK en GL noemen ‘verhogen’ van de uitkeringen, D66 wil een gedeeltelijke koppeling en het CDA wil periodiek kijken of het minimum toereikend is. vvd lijkt met ‘niet automatisch koppelen’ van bijstandsuitkeringen het minst bereid tot koppeling. SGP stelt voor dat de bijstand de ontwikkeling van de inflatie volgt en ten hoogste de contractloonstijging bedraagt. FvD en Pvd laten zich niet expliciet uit over de koppeling. Uiteraard reduceert een hogere minimumuitkering op zichzelf de armoede, zeker als het een forse verhoging betreft, maar de verwachting is wel dat de werkgelegenheid daalt, doordat de prikkel om vanuit een uitkering werk te zoeken zwakker wordt. Bovendien neemt het budgettaire beslag toe, zeker als het gaat om een forse verhoging (voor een overzicht van het budgettaire effect zie: CPB 2020c).

Veel partijen stellen een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zzp'ers (of zelfstandigen in het algemeen) voor, behalve 50PLUS (noemt het niet), FvD (is expliciet tegen een verplichte verzekering) en Pvd (stelt een betaalbare vrijwillige verzekering voor arbeidsongeschiktheid voor).<sup>84</sup> Van de partijen die voor een verplichte verzekering zijn, verschilt de vormgeving per partij. Op hoofdlijnen kennen de verschillende partijprogramma's twee varianten: een voorziening voor zzp'ers (DENK, PvdD, SP en vvd) en een voorziening voor alle werkenden, dus zowel zzp'ers als werknemers (CDA, cu, D66, GL en PvdA). SGP noemt beide varianten. Naast het wel of niet maken van onderscheid tussen zzp'ers en andere werkenden, spelen ook de premie en de hoogte van de eventuele uitkering een rol. De partijprogramma's laten zich daar in algemene termen, zoals een ‘basisvoorziening’, over uit. Het is niet ondenkbaar dat partijen van mening verschillen over wat het basisniveau is. In zijn algemeenheid zullen verzekeringen in geval van arbeidsongeschiktheid, mede afhankelijk van het basisniveau, de kans op armoede verkleinen. Wel kan de verplichte premiebetaling ertoe leiden dat sommige (huidige) zzp'ers onder de armoedegrens zakken.<sup>85</sup>

Ook inkomensbescherming voor zzp'ers door regulering van tarieven, komt in een aantal partijprogramma's aan bod. Een minimumtarief voor zzp'ers wordt voorgestaan door GL en PvdA. De cu wil het mogelijk maken dat in de cao's afspraken worden gemaakt over minimumtarieven. D66 wil zzp'ers meer mogelijkheden geven tot collectieve onderhandelingen, om zo meer tegenwicht aan opdrachtgevers te bieden. vvd benadrukt dat zzp'ers hun eigen tarief moeten kunnen bepalen. De effectiviteit van het afspreken van tarieven lijkt beperkt, omdat de handhaving lastig is. Door minder uren te ‘schrijven’ dan er daadwerkelijk wordt gewerkt kan men eenvoudig een afgesproken tarief omzeilen.

## Verbeteren baan- en werkzekerheid

Bij het verbeteren van de baan- en werkzekerheid klinken de bevindingen van de commissie-Borstlap door. De teneur bij meerdere partijen is dat de flexibilisering is doorgeschoten. Deze partijen vinden dat er op de arbeidsmarkt aanpassingen nodig zijn om werkenden meer zekerheden te bieden. Op hoofdlijnen wordt gedacht aan ofwel meer baan zekerheid door regulering, ofwel meer werk- en inkomenszekerheid door het onderscheid tussen vast en flexibel te verkleinen in combinatie met een goed tijdelijk vangnet. Daarbij is er ook nog variatie in de voorgestelde uitvoering. CU, DENK, GL, PvdA, PvdD en SP zien regulering als belangrijk middel om onzekere werkvormen tegen te gaan. Het gaat vooral om regulering ter vermijding van schijnzelfstandigheid (zzp'ers die in de praktijk in een werkgever-werknemerrelatie werken), het verbieden van moderne contractvormen zoals nulurencontracten en payrolling, en (DENK) het versterken van de ontslagbescherming. CDA, SGP en VVD zijn ook voor regulering rond schijnzelfstandigheid, maar willen de moderne contractvormen niet verbieden en het ondernemerschap niet te veel ontmoedigen. PVV wil de doorgeschoten flexibilisering op de arbeidsmarkt tegengaan en is voor het in stand houden van de ww en de ontslagvergoeding en -bescherming, maar werkt dit niet verder uit.

Naast een keuze over regulering, bestaan er bij CDA, CU, D66, DENK, GL, PvdA, SGP en VVD ideeën over prikkels. Er wordt gedacht aan prikkels die werkgevers (meer) verleiden tot het aanbieden van vaste contracten en die het inhuren van zzp'ers op louter fiscale gronden minder aantrekkelijk maken. FvD vindt dat er minder regulering moet zijn en ziet daarin een kans voor meer werkgelegenheid.

CDA, D66, FvD, SGP en VVD streven daarnaast naar een flexibel systeem dat mensen na ontslag een hoge kans biedt op het vinden van een andere baan. Scholing en begeleiding (CDA, D66, SGP en VVD) moeten werknemers van de ene naar de andere baan helpen, naast een ww-uitkering die aanvankelijk hoog is maar ook prikkelt om snel ander werk te zoeken (D66, SGP en VVD). De gedachte hierbij is dat er een korte transitieperiode ontstaat met niet al te veel inkomensterugval. Doordat de uitkering na een tijdje lager wordt, is er een prikkel om snel weer een nieuwe baan te zoeken. CDA, CU, FvD, SGP en VVD willen het ontslagrecht vereenvoudigen of versoepelen. Dit is meestal gericht op kleine bedrijven of het mkb, zodat juist die werkgevers makkelijker mensen kunnen aannemen. De verschillende maatregelen passen bij flexicurity, een combinatie van scholing, soepel ontslagrecht en een kortdurende ruimhartige werkloosheidsuitkering. Hoewel meerdere partijen in deze richting denken, zijn het alleen SGP en VVD die de drie elementen van flexicurity combineren.<sup>86</sup> Over de effecten van deze typen maatregelen is niet veel zekerheid, zeker niet als het om armoede gaat. Het eerste effect van regulering zal zijn dat de baan zekerheid van mensen inderdaad toeneemt. Maar ook neveneffecten zijn denkbaar, bijvoorbeeld doordat een minder flexibele arbeidsmarkt, naast een verbetering van de zekerheid voor individuele werkenden, minder aantrekkelijk kan zijn voor werkgevers en de drempel verhoogt om een baan aan te bieden. Dan kan extra regulering ongunstig zijn voor de werkgelegenheid en juist tot meer armoede onder de beroepsbevolking leiden. En het stimuleren van 'vaste' banen (bv. via premieverlaging voor werkgevers) kan betekenen dat conjunctuurgevoelige sectoren meer voor 'vast' gaan, maar dat daar dan bij tegenvallers ook meer ontslagen val-

len. Bij het verkleinen van de verschillen tussen ‘vast’ en ‘flexibel’ zal dat waarschijnlijk van twee kanten moeten komen. Vast wordt dan minder vast en flex minder flex. Onderzoek naar mogelijke effecten van maatregelen richting meer baan- of werkzekerheid kan, zoals de commissie-Borstlap bepleit, hierbij helpen.

### Meer inkomensondersteuning

Inkomensondersteuning is een belangrijk instrument bij de bestrijding van armoede. De door sommige partijen voorgestelde verhoging van uitkeringen, soms indirect door de koppeling met het minimumloon, is al eerder besproken. Daarnaast stellen partijen verschillende aanpassingen voor, zoals hogere inkomensoverdrachten, minder belasting voor werkenden, aanpassingen van toeslagen en twee nieuwe maatregelen. Het geheel of gedeeltelijk afschaffen van de kostendelersnorm in de bijstand wordt door 50PLUS, cu, D66, DENK, GL, PvdA, PvdD en SP genoemd; CDA wil rond deze regeling meer maatwerk. GL, PvdD en SP willen de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verhogen, PvdA wil arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor meer mensen toegankelijk maken. cu, GL, PvdA, PvdD en SP<sup>87</sup> willen verlaging van de inkomstenbelasting voor werkenden met lage en middeninkomens. FvD vindt een aantal uitkeringen juist te royaal, wil dat (meer) werk altijd loont en stelt een hogere belastingvrije voet voor (20.000 euro) in combinatie met een lage vlaktaks. De meeste partijen (behalve 50PLUS, FvD en VVD, die in algemene zin een drastische vereenvoudiging van belastingen nastreven, en PVV die over toeslagen alleen meldt dat de zorgtoeslag behouden moet blijven voor lagere inkomens) willen ingrijpen in de toeslagen, via minder toeslagen in combinatie met lagere lasten of toekenning achteraf (met een regeling voor mensen met een scherpe inkomensdaling). cu, D66, PvdA, PvdD en SP willen alle toeslagen opheffen; CDA, DENK, GL en VVD streven naar vereenvoudiging, hoewel de wijze waarop zij zich deze vereenvoudiging voorstellen behoorlijk uiteenloopt. SGP wil de toeslagen vooral gezinsvriendelijker maken. Een aantal partijen wil de kindregelingen naast de kinderopvangtoeslag vereenvoudigen en verruimen (CDA, GL en SGP). FvD wil de kinderbijslag vervangen door een kindgebonden aftrekpost, die pas boven de belastingvrije voet kan worden toegepast. Hier zullen de lagere inkomens waarschijnlijk niet van profiteren. PvdD wil de kinderbijslag afhankelijk maken van het inkomen van de ouders, zolang er nog geen alternatief is voor de toeslagen.

In zijn algemeenheid zullen hogere overdrachten de armoede onder ontvangers verminderen, met als uitruil hogere uitgaven voor de overheid en een negatief effect op de werkgelegenheid (CPB 2021). Fiscale voorzieningen voor werkenden kunnen de armoede verminderen. In tegenstelling tot hogere overdrachten stimuleren ze de werkgelegenheid, maar ook deze maatregelen kosten geld. Bovendien moet de regeling bij een hoger inkomen weer worden afgebouwd, waardoor de prikkel om meer te werken in dat inkomensgebied weer minder wordt. Bij het vereenvoudigen of opheffen van toeslagen hangt het effect op armoede af van wat hiervoor in de plaats komt, dat geldt ook voor een eventuele prikkel om meer te werken. Verder zal de uitruil tussen tijdig ondersteunen van huishoudens, precisie van de inkomensmeting en gerichtheid van ondersteuning niet eenvou-

dig zijn. Verruiming van gerichte kindregelingen biedt voor huishoudens met meerdere kinderen mogelijk soelaas.

### Basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting

Een directe invoering van het veel in de media opgedoken basisinkomen wordt door geen van de partijen voorgesteld. Wel is er een aantal partijen dat het idee noemt of ideeën heeft om op termijn een basisinkomen in te voeren. GL wil binnen acht jaar stapsgewijs een basisinkomen invoeren. Daarbij geeft deze partij geen bijzonderheden over het niveau. Daarnaast wil de partij alle jongeren vanaf 18 jaar een startkapitaal van 10.000 euro geven. PvdA en PvdD willen onderzoeken of en in welke vorm een basisinkomen mogelijk is. Ook zijn er partijen (cu, D66) die een verzilverbare heffingskorting voorstellen, een belastingfaciliteit die zonder nadere voorwaarden voordeel biedt voor de laagste inkomens. D66 noemt een korting van 300 euro per maand met de mogelijkheid tot verhoging in de toekomst.<sup>88</sup> De cu wil een basiskorting van 300 euro in combinatie met een inkomensafhankelijke korting van 250 euro, die afbouwt vanaf een jaarinkomen van 20.000 euro. Ook zijn de kortingen voor meerpersoonshuishoudens bij de cu hoger. De verzilverbare heffingskorting is bij de bestrijding van armoede een instrument dat armoede minder reduceert dan een basisinkomen, maar ook veel minder last heeft van ongunstige neveneffecten: minder kostbaar en minder werkgelegenheidsafname.

### Stimuleren van de werkgelegenheid

Stimulering van de werkgelegenheid komt in verschillende standpunten van de partijprogramma's terug. Daarbij kan het gaan om maatregelen die in algemene zin de economie stimuleren, werkverschaffing en het stimuleren van de vraag en/of het aanbod van arbeid. Ook meer flexibilisering wordt als middel genoemd (FvD). De verschillende maatregelen sluiten elkaar niet uit en zijn vaak complementair aan elkaar. Het voert te ver om alle afzonderlijke maatregelen te bespreken; bovendien zijn de maatregelen niet altijd even concreet geformuleerd.

Een terugkerend punt in veel verkiezingsprogramma's is de basisbaan en het sociaal ontwikkelbedrijf (CDA, cu, D66, GL, PvdA en SP; PvdD geen basisbaan, alleen sociale werkvoorziening; PVV geen basisbaan, alleen sociaal en beschut werk voor mensen met een arbeidsbeperking; VVD hulp, zoals beschut werk en leerwerkplekken, beter beschikbaar). Zowel basisbaan als sociaal ontwikkelbedrijf (soms nog beschutte werkplek genoemd) moet een soort recht op werk garanderen. Daarbij is de basisbaan bedoeld voor mensen die moeilijk aan regulier werk komen en het sociaal ontwikkelbedrijf voor mensen met een arbeidsbeperking. Hoewel de basisbaan primair bedoeld is om mensen mee te laten doen in de maatschappij, zijn er ook partijen die benadrukken dat de basisbaan een (volwaardige) baan moet zijn, met fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en dito beloning (GL en PvdA). Het effect van de basisbaan op armoede hangt mede af van de uitvoering. Een basisbaan tegen een (mogelijk verhoogd) minimumloon kan helpen tegen armoede. Wel moet bedacht worden dat het middel als doorstroominstrument naar regulier werk minder effectief is

gebleken. Ook kunnen, naast het loon van de basisbaan, de kosten van begeleiding oplopen.

Op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid hebben de verschillende partijen tal van ideeën. Hoewel de ideeën in algemene zin soms in dezelfde richting gaan, laten ze over de uitvoering van concrete onderwerpen veelal een schakering van varianten zien. We beperken ons hier tot de hoofdlijn. In de eerste plaats zetten veel partijen in op begeleiding naar werk en (om)scholing in het algemeen (50PLUS, CDA, CU, D66, DENK, GL, PvdA, SGP, SP en VVD).<sup>89</sup> De gedachte is hier om mensen op deze manier makkelijker aan het werk te krijgen, of zelfs preventief werkloosheid tegen te gaan met scholing voor werkenden, zodat de stap van werk naar werk eenvoudiger wordt. Ook het oprekken van de mogelijkheden tot bijverdiene in de bijstand wordt genoemd, vrijwel steeds expliciet als opstapje naar een reguliere baan (CU, D66, DENK, GL, PvdA en VVD). Uitspraken over de effecten van deze voorstellen op armoede zijn lastig te doen, omdat die vaak onbekend zijn en medeafhankelijk zijn van de precieze uitvoering. Eerder hebben we voor dit type maatregel bescheiden effecten geconstateerd, waarbij een meer individuele, op de persoon gerichte aanpak in het verleden de meeste potentie bleek te hebben.

Opvallend aan de verschillende partijprogramma's is dat het mkb in meerdere partijprogramma's expliciete aandacht krijgt als banenkampioen van Nederland. Een aantal partijen richt zich bij het stimuleren van de werkgelegenheid dan ook op het mkb. De gedachte is dat door de risico's voor kleine en middelgrote ondernemers te verkleinen, de barrière om personeel aan te nemen verlaagd wordt. Het uitvallen van één enkele werknemer is voor een klein bedrijf veel lastiger op te vangen dan voor een groot bedrijf. Daarom worden aanpassingen voorgesteld in de loondoorbetaling in het tweede jaar bij ziekte (alleen kleine bedrijven GL, VVD; mkb CDA, CU, D66, DENK, PvdA, SP; alle bedrijven FvD, SGP).<sup>90</sup> Naast het verkleinen van risico's stellen alle partijen, behalve 50PLUS, beleid voor om het mkb te steunen (los van de coronasteunmaatregelen). Dit gaat om zaken als (relatieve) verlaging van lasten, meer inkopen door overheden bij het mkb, soepeler kredietverstrekking en een stimuleringsregeling voor bijvoorbeeld innovatie.

Eerder hebben we vastgesteld dat een verlaging van werkgeverslasten een klein en onzeker effect op armoede heeft. Daarbij kwamen op doelgroepen gerichte regelingen aan bod. De hier door politieke partijen voorgestelde regelingen richten zich op werkgelegenheid in algemene zin en niet specifiek op armoedebestrijding. Een mogelijk effect op armoede lijkt daarom op voorhand niet te verwachten.

Het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt wordt door veel partijen omarmd (CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD, SGP, SP en VVD) en staat centraal bij DENK in relatie tot de welvaartsverdeling. Overigens is het tegengaan van discriminatie domeinoverstijgend en niet uitsluitend voorbehouden aan de arbeidsmarkt, maar ook aan andere terreinen, zoals de woningmarkt. 50PLUS heeft uitsluitend een standpunt over leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt en wil dit tegengaan. FvD en Pvd vinden juist dat het huidige beleid autochtone Nederlanders achterstelt (bv. via positieve discriminatie op de arbeidsmarkt en bij het toewijzen van sociale huurwoningen aan statushouders); zij willen dat daar een eind aan komt. Ook zijn er bij vrijwel alle partijen ideeën om de arbeidsmarkt inclusiever te maken,

met ook wat extra arbeidsmarktbeleid voor mensen met een beperking. Het ondersteunen van zwakkere groepen op de arbeidsmarkt zal betekenen dat voor deze groepen, die vaak oververtegenwoordigd zijn in de armoedecijfers, het speelveld gelijk(er) wordt gemaakt (zie ook hoofdstuk 4, voor mensen met een migratieachtergrond). In dat licht is een verandering in de samenstelling van de armoedepopulatie het primaire effect, een afname van armoede in algemene zin is moeilijk in te schatten.

Een groot aantal partijen is voor een toegankelijker kinderopvang, behalve FvD en de Pvd die hierover geen standpunt hebben. Toegankelijke kinderopvang zorgt ervoor dat de combinatie van arbeid en zorg voor kinderen gemakkelijker en goedkoper wordt. De verschillen tussen partijen zitten vooral in de mate waarin de toegankelijkheid wordt opgerekt. Aan de ene kant is er een blok dat gratis kinderopvang als uitgangspunt heeft (50PLUS, D66, DENK, GL, PvdA, PvdD en SP). Wel is er bij deze partijen wat variatie in het aantal dagen gratis opvang, de beschikbaarheid voor hogere inkomens en de leeftijd van de kinderen waar dit voor geldt. Ook bestaan er tussen de partijen verschillen in motivering en wordt de relatie met verbeterde mogelijkheden tot werk niet altijd als argument gebruikt.<sup>91</sup> Aan de andere kant is er een blok dat de toegankelijkheid wel wil verhogen door een hogere overheidsbijdrage, maar ook vasthoudt aan een inkomensafhankelijke ouderbijdrage (CDA, CU en VVD). Bij deze partijen is het faciliteren van werkende ouders expliciet het uitgangspunt. SGP heeft een afwijkend standpunt: het budget voor kinderopvangtoeslag moet aan alle gezinnen ten goede komen. De regeling moet daarom worden afgeschaft en het vrijgekomen geld moet naar verhoging van kinderbijslag en kindgebonden budget. Eerder constateerden we dat effecten van toegankelijker kinderopvang op arbeidsdeelname en armoede waarschijnlijk gering zijn. De meeste partijen willen de verbeterde toegankelijkheid vormgeven met aanbod vanuit de overheid. Daarmee komt de kinderopvangtoeslag te vervallen en worden problemen met niet-gebruik en het terugbetalen van te veel ontvangen toeslag ondervangen.

### Andere programmapunten

Opvallend aan de verschillende partijprogramma's is dat ze vrijwel allemaal aandacht hebben voor schulden, waarbij armoede en schulden vaak in een adem worden genoemd. Daarbij is de uitwerking van de aanpak van schuldenproblematiek vaak concreter dan de armoedebestrijding. De schuldenproblematiek lijkt ook beter afgebakend met een aantal duidelijke knelpunten die de partijen willen verhelpen. We noemen hier een aantal voorstellen die in meerdere verkiezingsprogramma's op enige wijze terugkomen. Meerdere partijen doen voorstellen voor preventie van problematische schulden, deels met nieuwe voorstellen en deels met voorstellen die de huidige brede schuldenaanpak moeten verbeteren.<sup>92</sup> Ook zijn er partijen die de wettelijk toegestane rente willen verlagen, om zo te voorkomen dat door rentes schulden uit de hand lopen.<sup>93</sup> Naast preventie zijn er ook voorstellen om het schuldhulpverleningstraject te verbeteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het wettelijk vastleggen van een adempauze, een kortere doorlooptijd van het schuldhulptraject en een fonds dat schulden opkoopt. Daarnaast zijn er voorstellen gericht op het voorkomen van misstanden in de dagelijkse praktijk van schulden. Hierbij kan gedacht

worden aan een verbod op de doorverkoop van schulden, sociale incassobureaus en certificering van bewindvoerders. Als laatste noemen we hier voorstellen die de gevolgen van een problematische schuldsituatie aanpakken, zoals het beperken van gedwongen huisuitzettingen en een beslagvrije voet die bestaanszekerheid biedt.

Naast maatregelen rond werk of inkomensondersteuning is ook het prijsniveau van belang. De grootste kostenposten van huishoudens zijn vaak de woonlasten en voor huishoudens in armoede geldt dat nog sterker. Een groot aantal politieke partijen gaat dan ook uitgebreid in op de woningmarkt.<sup>94</sup> In de eerste plaats stellen de meeste partijen een beperking van de huurstijging van sociale huurwoningen voor of zelfs een huurverlaging. Dit kan de lasten van de lagere-inkomensgroepen verlichten en op die manier armoede tegengaan. De wijze waarop verschilt wel sterk per partij en wordt vaak in samenhang met een aanpassing van de huurtoeslag vormgegeven. In de tweede plaats willen alle partijen de druk op de woningmarkt verlichten, vooral door nieuwe woningen te bouwen. Enkele partijen willen vooral meer sociale woningbouw. Andere willen de vraag naar sociale huurwoningen verminderen via soepeler doorstroming van huishoudens met een gestegen inkomen naar het middensegment op de huurmarkt.

Bij de overige lasten van huishoudens wil niemand expliciet bezuinigen of lasten verzwaren. Vrijwel alle partijen willen dat het eigen risico in de zorg verkleint of verdwijnt. Verder willen FvD en Pvd vooral breed de lasten verlichten via de btw en de inkomstenbelasting. CDA en VVD willen dat meer werken loont, maar houden de andere wijzigingen relatief bescheiden. Vooral CU en SGP (maar ook CDA) richten zich op gezinsvriendelijke belastingen. De andere partijen (behalve 50PLUS) willen vooral progressievere belastingheffing, een lagere zorgpremie en sturing op gewenst gedrag, zoals het variabel maken van autokosten (hogere benzineaccijns en lagere motorrijtuigenbelasting). Het effect op armoede is het saldo van plussen en minnen waarin ook aanpassingen in de sociale zekerheid en fiscaliteit een rol spelen. Dat saldo wordt het best in beeld gebracht met de koopkrachtontwikkeling. Effecten van de verkiezingsprogramma's op de koopkrachtontwikkeling per inkomensgroep zijn te vinden in *Keuzes in Kaart* (CPB 2021).

Ook de populatie en in het bijzonder migratie, een onderwerp dat door de samenhang met armoede relevant is, komt in alle partijprogramma's terug. Het gaat daarbij om een breed palet aan maatregelen, waarvan de effecten buiten de reikwijdte van dit hoofdstuk vallen. Een analyse van de standpunten over migratie in de partijprogramma's komt aan de orde in hoofdstuk 4.

### 3.7 Conclusie en beschouwing

Ondanks dat armoede sinds de jaren negentig op de politieke agenda staat, kent Nederland nog steeds armoede. Vanuit het beleid heeft er gedurende een aantal decennia een verschuiving plaatsgevonden van passief beschermen naar activeren. De focus is komen te liggen op arbeid als middel tegen armoede. Een middel dat zeker kan werken, maar voornog niet alle armoede heeft weten uit te bannen. Voor sommige mensen is arbeid (nog) niet de route uit armoede. En voor sommige anderen bleek arbeid als middel tegen



armoede in de huidige constellatie op de arbeidsmarkt grote onzekerheid met zich mee te brengen. Mensen hebben dan wel betaald werk, maar leven toch in armoede of hebben een dusdanig onzekere baan, dat het risico op armoede voortdurend aanwezig is.

In algemene zin benoemen politieke partijen het leed dat de huidige coronacrisis heeft veroorzaakt. In meerdere verkiezingsprogramma's wordt daarnaast ook geconstateerd dat de gevolgen van de coronacrisis op de arbeidsmarkt vooral te wijten zijn aan de hiervoor genoemde tekortkomingen, die al langer bekend waren en door de coronacrisis nog eens pijnlijk duidelijk zijn geworden. Op de korte termijn zijn de economische ontwikkelingen uiteraard vooral omgeven met zeer grote onzekerheden. Voor een inschatting van de gevolgen voor armoede is dit niet anders vanwege de samenhang tussen conjunctuur en armoede. De vraag is hoe hard de klap van de coronacrisis precies is geweest en hoe snel deze klap verwerkt kan worden. Het is wel zeker dat de armoede als gevolg van de crisis zal toenemen, al is de mate waarin niet duidelijk (zie ook Olsthoorn et al. 2020b). In de komende jaren zullen we nog te maken hebben met de naweeën van deze crisis. En hoewel de verwachting is dat er op middellange termijn herstel zal zijn (CPB 2020a), is het vooral van belang hoelang een leven in armoede op individueel niveau duurt. Naarmate een leven in armoede langer duurt, nemen de kansen af om uit de armoede te komen en kan de situatie verder verslechteren als problematisch schulden ontstaan (Olsthoorn et al. 2020a). Vanuit de literatuur zijn verscheidene handelingsperspectieven te destilleren om armoede tegen te gaan. In de kern zijn de verschillende handelingsperspectieven vaak terug te voeren tot passief beschermen of activeren. Dit zijn echter niet de enige onderscheidende kenmerken: vaak gaat het om een uitruil tussen meerdere aspecten waaronder het budgettaire beslag op de overheid en de werkgelegenheid.

Uit de verkiezingsprogramma's van 2021 blijkt dat armoede nog steeds op de politieke agenda staat. De kwestie Armoede wordt in veel partijprogramma's expliciet benoemd. Maar nog prominenter is de aandacht voor de (bij)werkingen van het medicijn van de laatste decennia. We hebben het dan over de gevolgen van de flexibilisering op de arbeidsmarkt. Als probleem wordt vrij breed aangemerkt dat de marktwerking te ver is doorgeschoten, dat veel werkers met flexibel werk bescherming ontberen en dat werken in een aantal situaties te weinig loont. Over een aantal punten bestaat er dan ook brede consensus en hebben vrijwel alle partijen op hoofdlijnen ideeën in dezelfde richting. Veel partijen willen een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor (een deel van de) zzp'ers, extra inzet op het tegengaan van discriminatie (behalve Pvd en FvD), investeringen in het onderwijs en een verbetering van de schuldhulpverlening.

Ondanks de redelijke eensgezindheid over een aantal problemen is er variatie in de ideeën en de instrumenten die politieke partijen willen inzetten bij de aanpak van de gesignaleerde problemen. Het gaat dan vooral om de gewenste omvang van de sociale zekerheid, om bevordering van de werkgelegenheid en om het verhogen van de baan- of werkzekerheid. Globaal kunnen we hierbij drie clusters ontwaren. Hierbij moet wel bedacht worden, dat het om hoofdlijnen gaat: niet alle punten zijn een-op-een terug te vinden in de partijprogramma's. Ook is een aantal partijen niet goed in te delen.

Aan de ene kant van het spectrum hebben we een blok met CU, GL, PvdA, PvdD en SP dat expliciet aandacht heeft voor armoede en een aantal vergaande standpunten heeft. Mensen hoeven volgens deze partijen niet extra te worden geprikkeld om (meer) te gaan werken, maar de gedachte is wel om werk, in elk geval voor lage inkomens, meer te laten lonen, en mensen zonder werk ruimhartiger te beschermen. Hiertoe behoort de forse verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Een maatregel in deze vorm, dus met koppeling, zal zeker effect hebben op het terugdringen van armoede. Maar de maatregel vergt ook enorme overheidsuitgaven. Daarnaast krijgen werkgevers te maken met hogere loonkosten. Werk wordt door deze partijen gezien als een recht. Werkverschaffing, al dan niet als basisbaan, past daarbij. De ‘doorgeschoten’ flexibilisering op de arbeidsmarkt willen deze partijen vooral via regulering aanpakken. Wellicht heeft dat ook een effect op de armoede en zal het de onzekerheid van werkenden verminderen.

Aan de andere kant van het spectrum vinden we een blok met CDA, SGP en VVD dat niet altijd even expliciet aandacht heeft voor armoede onder de beroepsbevolking. In beginsel moet iedereen via werk het inkomen op peil weten te brengen, en zijn uitkeringen vooral als tijdelijk vangnet bedoeld, behalve bij echte arbeidsongeschiktheid. Dit blok is behoorlijk heterogeen: voor de VVD is niet armoede maar zijn eerder de middengroepen punt van aandacht en voor de SGP staat het gezin voorop met maatregelen die gericht zijn op de eenverdiener en kinderrijke gezinnen. CDA heeft oog voor de lage inkomens, maar richt zich ook nadrukkelijk op de middeninkomens en gezinnen. Toch zijn in dit blok ook standpunten te vinden die misschien andere doelen dienen, maar ook armoede tegengaan. Van CDA en VVD mag het minimumloon omhoog, maar een verhoging van de bijstandsuitkeringen is niet vanzelfsprekend. Zonder koppeling heeft de verhoging van het minimumloon, zeker als deze gematigd is, waarschijnlijk weinig effect op de armoede. CDA, SGP en VVD zien de ongewenste gevolgen van flexibilisering, maar zijn geen voorstanders van regulering. In plaats daarvan is hun uitgangspunt het verleggen van prikkels voor werkgevers. Voor SGP en VVD is daarnaast een ruimhartig, selectief en vooral tijdelijk vangnet een uitgangspunt. Een dergelijk vangnet is een kenmerk van flexicurity. Andere kenmerken zijn een soepel ontslagrecht, een leven lang leren en een actief arbeidsmarktbeleid is, waarover de partijen ook ideeën hebben. Zo zien we de partijen in dit blok richting flexicurity bewegen. Bij deze drie partijen is de gedachte dat mensen via werk – dat hier niet als recht maar als plicht (en dus als deels normatieve veronderstelling) wordt gezien – uit armoede kunnen komen of blijven, maar dit geldt – afhankelijk van de arbeidsmarkt en van de mogelijkheden die mensen hebben – niet voor iedereen. Voor wie aantoonbaar niet kan werken, worden arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voorzien.<sup>95</sup> Voor anderen is er een bewust bescheiden gehouden sociale zekerheid. De problematiek rond werkloosheid komt dan vooral bij gemeenten terecht, die de Participatiewet uitvoeren.

Tussen beide zijden van het spectrum zit D66, dat wel aandacht heeft voor armoede, maar minder vergaande standpunten inneemt dan de hiervoor genoemde partijen en in wisselende mate ideeën uit beide blokken omarmt. Werken moet meer gaan lonen en uitkeringen worden in bescheiden mate verhoogd. Het minimumloon wordt wel verhoogd, maar minder fors en bovendien stijgen de uitkeringen niet evenredig mee. Dit laatste is, naast de

afweging van het kostenaspect, vooral ook om werken (meer) te laten lonen. Het effect op de armoede zal wellicht kleiner zijn door de geringere stijging van het minimumloon en de uitkeringen. Maar er is wel een effect mogelijk via de aandacht voor het lonend laten zijn van werk. Ook zal een gematigde toename van de uitkering een kleiner beslag leggen op de overheidsfinanciën. D66 is voorstander van de basisbaan. Maar ook het verleggen van prikkels, weliswaar meestal minder vergaand, komt bij D66 aan bod. Ook bij D66 komen verschillende elementen van flexicurity terug in het partijprogramma, hoewel een versoepeling van het ontslagrecht niet aan bod komt.

En tot slot is er een aantal partijen dat, om verschillende redenen, niet goed is in te passen in de bovenstaande driedeling. Daarbij gaat het om 50PLUS, DENK, FvD en PVV. Deze partijen hebben soms programmapunten die heel algemeen geformuleerd zijn of hebben over bepaalde onderwerpen geen programmapunten. En soms zijn zij de enige met specifieke programmapunten, die vooral een bepaalde doelgroep zullen aanspreken.

Wat de precieze gevolgen zijn van de partijprogramma's voor armoede is lastig vast te stellen. Hier hebben we vooral gekeken naar de kansrijkheid van individuele maatregelen. Toch is het voor degene die dat wil ook wel mogelijk om een meer kwantitatief inzicht te krijgen in de effecten van de voorgestelde maatregelen, vooral van maatregelen om de sociale zekerheid en fiscaliteit aan te passen. Een integraal beeld, waarbij het gaat om het gezamenlijk effect van alle programmapunten uit een verkiezingsprogramma, blijkt uit *Keuzes in Kaart* (CPB 2021). Die studie geeft weliswaar geen inzicht in de precieze effecten op armoede, maar geeft wel een overzicht van de koopkrachtontwikkeling van de lagere-inkomensgroepen en voor bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden. Het effect op armoede van individuele maatregelen is, voor zover mogelijk, wel doorgerekend door Olsthoorn et al. (2020a). Deze studie laat voor een groot aantal individuele maatregelen het effect zien op armoede en werkgelegenheid en het daarmee gepaard gaande budgettair beslag. Die maatregelen sluiten echter niet altijd helemaal aan bij de programmapunten uit de verkiezingsprogramma's. Bovendien opperen de partijen ook maatregelen waarvan de effecten niet goed te kwantificeren zijn of waarvan op zijn minst de effecten op armoede nog onvoldoende duidelijk zijn. Daarnaast zijn de standpunten in partijprogramma's redelijk abstract en zijn ze vaak generiek. Een ander punt van aandacht is reeds voorgenomen beleid. Zo is sinds begin 2021 het kindgebonden budget verhoogd en wordt al een aantal jaren het bijstandsniveau in stapjes verlaagd, wat doorgaat tot en met 2035. Partijen noemen deze maatregelen niet expliciet en passen ze ook niet aan, maar ze zijn wel van invloed op de ontwikkeling van de armoede.

Naast een effect op armoede hebben de voorgestelde maatregelen in de regel ook neven-effecten. Meestal gaat het om een uitruil tussen verschillende effecten. Zo brengen Olsthoorn et al. (2020a) en het CPB (2021) ook effecten op de werkgelegenheid en het budgettair beslag in beeld. Daarbij is het budgettair beslag in een verkiezingsprogramma vaak al gecompenseerd met maatregelen die geld opleveren, zodat er dekking is voor de verschillende voorstellen. Juist de uitruil met neveneffecten maakt dat er geen ultiem wondermiddel tegen armoede is aan te wijzen. Daardoor is het niet goed mogelijk om 'gemiste kansen' aan te wijzen, want dat vereist een weging van effecten die juist door de politieke

partijen gemaakt moet worden. De meeste in de literatuur genoemde handelingsperspectieven komen wel in de verschillende partijprogramma's terug. Alleen directe invoering van het basisinkomen wordt nergens concreet voorgesteld, maar dat is gezien de onzekerheden over de effecten niet verrassend. Er zijn overigens wel drie partijen die voorstellen om het gefaseerd in te voeren of om er onderzoek naar te doen. De gerichte pendant, de verzilverbare heffingskorting, kent twee expliciete voorstanders.

De meeste partijen willen een aanpassing van het toeslagensysteem. Het huidige systeem is in theorie heel geschikt en tijdig om armoede te voorkomen, maar heeft een groot probleem met foutieve voorschotten en een hoog niet-gebruik. De schade door foutieve voorschotten kan worden verminderd als er minder geld in de toeslagen omgaat (omvang) en minder parameters de hoogte van de toeslag bepalen (complexiteit, bv. gebruik van kinderopvang en hoogte van huur). Ook de omzetting naar een negatieve inkomstenbelasting of een basisinkomen kan helpen dergelijke problemen te verminderen. Wel staat of valt het systeem ook dan nog met de uitvoering. Een onvoorwaardelijke regeling is eenvoudig, maar ongericht en zal mogelijk met hogere belastingtarieven moeten worden gefinancierd. Een voorwaardelijke regeling is gericht, maar zal weer met voorschotten moeten werken, waarbij de uit te keren bedragen mogelijk pas ruim na afloop van het kalenderjaar definitief worden vastgesteld (zie ook Olsthoorn et al. 2020a).

Opvallend is tot slot dat bijna alle partijen vinden dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt te ver is doorgeschoten. Ze stellen dan ook een correctie voor, maar de mate en de richting waarin variëren wel sterk. Daarnaast is opvallend dat een groot aantal partijen met een, soms forse, verhoging van het minimumloon iets wil doen aan de in hun ogen achterblijvende loonontwikkeling van de laagste lonen. Er valt dus op het terrein van armoede en onzekerheid wel degelijk te kiezen. De klassieke contrasten treden hierbij aan het licht: sociale zekerheid uitbreiden, inzetten op werk, of een belastingfaciliteit introduceren die zowel werkenden als niet-werkenden ondersteunt. De varianten die armoede het sterkst bestrijden, zijn meestal ook de duurste en tasten ook vaak de werkgelegenheid aan. De partijen stellen hier oplossingen voor, waarvan in de praktijk zal moeten blijken in hoeverre ze de armoedeproblematiek ook daadwerkelijk verder kunnen terugdringen en tegen welke kosten. Armoedebestrijding is daardoor een kwestie van kiezen: naast de armoede zelf gaat het om een uitruil tussen kosten, tijdigheid, precisie en uitvoerbaarheid.

## Noten

- 1 In 2019 had 22% van de werkenden een flexibele arbeidsrelatie en 12% van de werkenden was zzp'er (CBS 2020b).
- 2 Zoals Mullainathan en Shafir (2013) stellen: langdurige schaarste ontnemt mensen het vermogen om hun situatie te verbeteren. Het capaciteitsbeslag van overleven laat geen ruimte om de lange termijn te overzien.
- 3 Schulden zijn nader te duiden met de typologie van De Greef (1992), in de uitbreiding door Jungmann en Madern (2017).
- 4 Ook bij armoede en schulden is een wisselwerking aanwezig: schulden moeten worden afgelost, naast rentebetalingen die aanzienlijk kunnen zijn en incassokosten die kunnen optreden bij te late terugbeta-

ling. Een schuld aangaan vergroot tijdelijk de consumptiemogelijkheden, maar beperkt daarmee de latere consumptiemogelijkheden alleen maar meer.

- 5 Recentere cijfers laten een daling van het armoederisico zien. Zo is in 2017 het armoederisico voor werknemers 2% en voor zzp'ers 7,8% (Hoff et al. 2019a). Een verdere uitsplitsing van de cijfers van 2017 naar oproepkrachten is er niet.
- 6 In 2017: Syrië (54%), Eritrea (33%), Somalië (34%), Irak (26%) en Afghanistan (21%) (Van Hulst et al. 2019).
- 7 West-Europa, Noord-Amerika, Japan en Australië rond de 7% en 9%. Midden- en Oost-Europese migranten 10% à 11% oplopend tot bijna 30% onder de migranten uit Bulgarije (Van Hulst et al. 2019).
- 8 Het gaat hier om de persoonlijke inkomensbron van volwassenen.
- 9 Maar een aantal werkers hecht aan de vrijheid van bijvoorbeeld het zzp-schap en neemt de inkomensonzekerheid voor lief.
- 10 Kwaliteit van arbeid kent veel verschillende aspecten, die samengevat kunnen worden met de containerbegrippen: arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. Voor een overzicht van ontwikkelingen van de kwaliteit van arbeid voor verschillende contractvormen in Nederland zie Kraan en Verbiest (2019).
- 11 Onder werkzekerheid wordt verstaan de zekerheid om aan het werk te blijven, maar niet noodzakelijkerwijs bij dezelfde werkgever. Dit in tegenstelling tot baanzekerheid, waarbij iemand voor dezelfde werkgever blijft werken.
- 12 De studie van Caminada et al. (2019) hanteert 60% van het mediane inkomen van de inkomensverdeling als armoedegrens.
- 13 De kwaliteit van het werk speelt in dit onderzoek geen rol bij de definitie van werkende armen.
- 14 De werkzekerheid verschilt voor vast, tijdelijk en zelfstandig. Het samenstellingseffect houdt rekening met wijzigingen in de aandelen vast, tijdelijk en zelfstandig.
- 15 Uit Hoff et al. (2019b) blijkt inderdaad dat het armoedepercentage onder werkenden sinds 2013 is afgenomen.
- 16 Vanaf 2015 is er verbetering zichtbaar, het tijdelijk contract met uitzicht op een vast dienstverband neemt dan weer toe.
- 17 Van Oorschot en Roosma (2016) gebruiken de termen 'behoeftigen' en gaan in op het gebruik van sociale regelingen. Hoewel armoede hiermee vaak samenvalt, gaat het niet om synoniemen.
- 18 Het is de vraag welk beeld burgers bij armoede hebben. Malul (2019) laat een behoorlijke discrepantie zien tussen perceptie van burgers over armoede en de werkelijkheid. Zo werd het vóórkomen van armoede vaak (fors) te hoog ingeschat.
- 19 Maar er zijn ook andere factoren denkbaar: zo draagt Rothstein (1998) de perceptie van een rechtvaardige verdeling van de lasten aan als verklaring voor draagvlak voor herverdeling.
- 20 Dit kan ook komen doordat een systeem een afspiegeling is van de voorkeuren die leven onder de bevolking.
- 21 Deze vijf dimensies zijn ook wel bekend onder het acroniem CARIN: *Control, Attitude, Reciprocity, Identity, Need*.
- 22 De studie onderscheidt de volgende criteria: controle (motivatie voor migratie en reden van werkloosheid), houding (re-integratiegedrag), wederkerigheid (arbeidsmarktverleden en re-integratiegedrag), identiteit (herkomstland en duur van verblijf) en behoefte (laatstverdiende salaris en huishoud-omvang).
- 23 De vraagstelling betrof: 'Waarom zijn er in Nederland mensen die het minder goed hebben?'
- 24 Uitgevraagd op een tienpuntsschaal van: 'Mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen om voor zichzelf te zorgen' tot 'De overheid moet meer verantwoordelijkheid nemen om ervoor te zorgen dat ieder krijgt wat hij nodig heeft'.

- 25 Er is in het COB geen aparte categorie armoede bij het nationaal probleembesef, de steun voor armoedebestrijding is hier daarom als indicator gebruikt.
- 26 Het COB stelt willekeurig de vraag naar inkomensverschillen in het algemeen en de vraag naar het verschil tussen arm en rijk, en constateert dat er weinig verschil is tussen de antwoorden op beide vragen.
- 27 In dat kader zijn koopkrachteffecten voor de minima als gevolg van beleid relevanter dan prijsbeleid. Zo betekende de btw-verhoging in 2019 een prijsverhoging, maar daar stond een verlaging van de inkomstenbelasting tegenover.
- 28 De WvB betreft de integratie van de Algemene bijstandswet, de Wet financiering Abw, loaw en loaz (Wfa), de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het Besluit in- en doorstroombanen.
- 29 De Wsw voorziet erin dat arbeidsgehandicapten (lichamelijk, verstandelijk of psychisch) kunnen werken in de sociale werkvoorziening.
- 30 Bij de kostendelersnorm neemt de uitkering per volwassene af, naarmate meer volwassenen deel uitmaken van het huishouden.
- 31 Doordat de Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten, kunnen verplichtingen per gemeente variëren.
- 32 ww-uitkering: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-een-ww-uitkering](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-een-ww-uitkering).
- 33 Na deze periode kan er nog een private aanvulling ww-uitkering zijn, waarover afspraken worden gemaakt in de cao.
- 34 Het dagloon wordt gebaseerd op het socialeverzekeringsloon dat in een periode van twaalf maanden voorafgaand aan werkloosheid werd verdiend.
- 35 Voor volledig arbeidsongeschikten is er de regeling Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA).
- 36 In 1998 trad de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) in werking. Deze wet wijzigde de uitvoering van de publieke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.
- 37 Het kindgebonden budget kende met de kindertoeslag uit 2008 nog een voorloper, die maar één jaar heeft bestaan.
- 38 De toeslagen zijn een niet-stijgende functie van het inkomen. Het kan gaan om een gebroken lineaire functie, een kwadratische functie, of om toeslagen op basis van inkomensklassen.
- 39 De huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget kennen ook nog een vermogenstoets.
- 40 De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen.
- 41 Zie [www.raadvanstate.nl/uitspraken/@92740/201303118-1-a2](http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@92740/201303118-1-a2).
- 42 In 2020 zijn er de volgende heffingskortingen: algemene heffingskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting, ouderenkorting, alleenstaande ouderenkorting, jonggehandicaptenkorting, levensloopkorting, korting groene beleggingen.
- 43 Bij de algemene heffingskorting, arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting kan (in 2020) 20% van het restant worden verzilverd als er een fiscale partner is met voldoende inkomen.
- 44 Hiernaast bestaat ook de startersaftrek, die maximaal drie keer gebruikt mag worden in de eerste vijf jaar van de startende onderneming.
- 45 Een standaarddienstverband heeft drie kenmerken: het is voor onbepaalde tijd, het is voltijds en er is sprake van een bilaterale en ondergeschikte arbeidsrelatie. Als aan een van de drie criteria niet is voldaan, dan is er sprake van een niet-standaarddienstverband.
- 46 Ketenbepaling: regels voor opeenvolgende tijdelijke contracten. Onder de Wwz mocht een werkgever maximaal drie aansluitende contracten aanbieden over een periode van maximaal twee jaar. In de WAB is dat verruimd naar drie aansluitende contracten in drie jaar.

- 47 Het is niet altijd duidelijk of het gaat om de relatie opdrachtgever-werknemer of opdrachtgever-opdrachtnemer. Met de VAR werd dat getoetst op basis van een vragenformulier van de Belastingdienst. Bij de DBA ging het om een modelovereenkomst die opdrachtgever en opdrachtnemer afsloten.
- 48 De wet blijkt niet te voldoen en wordt vervangen.
- 49 Voor oproepkrachten is een minimale oproeptermijn en een verplicht aanbod voor vaste uren na twaalf maanden oproepwerk wettelijk vastgelegd. Payrollwerknemers krijgen dezelfde rechtspositie en arbeidsvoorwaarden als reguliere medewerkers van het bedrijf waar ze werkzaam voor zijn. Ook het aanbieden van een vast contract wordt aantrekkelijker gemaakt voor werkgevers, door onder andere de ww-premie te differentiëren naar contractvorm, waarbij een flexibel contract gepaard gaat met een hogere premie.
- 50 Het marginale tarief is het belastingpercentage van een extra verdiende euro. Dit hangt af van de belastingsschijf waarin men valt. Maar meer verdienen kan ook betekenen dat het recht op toeslagen vervalt of minder wordt. Bij impliciete marginale tarieven zijn deze effecten ook meegerekend.
- 51 In meer algemene zin, als naar de gehele inkomensverdeling wordt gekeken, gaat het om marginale druk.
- 52 De armoedeval is een onderwerp dat nationaal en internationaal veelvuldig onderzocht wordt (zie voor nationaal onderzoek bv. Allers en Den Heeten 2000; Bosch et al. 2019; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën 2019).
- 53 Er zijn meerdere indicatoren waarmee de conjunctuur in beeld gebracht kan worden. Veelgebruikt is de groei van het BVP. Hier gebruiken we het werkloosheidspercentage. De cyclus van de werkloosheid is gespiegeld, dat wil zeggen hoge werkloosheid betekent een lage conjunctuur.
- 54 In 2018 heeft het SCP het meten van armoede herijkt en gereviseerd en ook heeft het CBS het inkomensbegrip herzien. Daardoor zijn er verschillen tussen de cijfers van AIK 2016 en AIK 2019.
- 55 Sinds ruwweg de eeuwwisseling is een veelgebruikte toepassing van de platformeconomie de arbeidsmarkt waarbij vraag en aanbod via een digitaal platform bij elkaar worden gebracht. Overigens speelt het platformwerk nog een bescheiden rol in de Nederlandse economie: de schattingen voor het aandeel Nederlanders in de beroepsbevolking met platformwerk als hoofdkomen lopen uiteen van 0,4% tot 2,8% (Rözer et al. 2021).
- 56 Vrooman (2016a) stelt dat de armoedeconcentraties in Nederland minder gepaard lijken te gaan met isolement en sociale desorganisatie dan bij de Amerikaanse stedelijke onderklasse.
- 57 Traagheid is een bekend verschijnsel bij instituties; er is een grote padafhankelijkheid (North 1990; Hall en Soskice 2001). Ook kan het beleid (mede) het resultaat zijn van machtsverschillen binnen een samenleving (Korpi 1983; Esping-Andersen 1990; Brady 2019).
- 58 Zoals al opgemerkt, kan bij sommige hulpbronnen de causaliteit ook omgekeerd zijn (zie § 3.2.1). Een slechte gezondheid bijvoorbeeld kan zowel oorzaak als gevolg van armoede zijn.
- 59 De armoedegevolgen worden door de sociale zekerheid wel 'automatisch' verzacht. Het stimuleren van economische groei kan de armoede verminderen, maar hiervoor is geen eenduidig bewijs (zie bv. Cantillon 2011) en het is een weinig gerichte maatregel. Zolang de inkomensverdeling er niet door verandert, is het effect op armoede ook beperkt als men kiest voor een armoedegrens die (deels) meebeweegt met het algemene welvaartspeil.
- 60 Het maakt geen onderscheid tussen armen en niet-armen, en binnen de groep armen zijn er ook consumptieverschillen.
- 61 Landelijk beleid kan uiteraard wel van invloed zijn op gemeentelijke armoedebestrijding.
- 62 Een alternatief kan nog zijn om het WML alleen te verhogen voor banen met weinig werkuren (uiteraard op zo'n manier dat een extra uur werken wel steeds loont). Naast de al genoemde bezwaren is dit ook uitvoeringstechnisch ingewikkeld.
- 63 Het minimumloon richt slecht, omdat het richt op het uurloon en niet op het gehele huishoudinkomen (Quinn en Cahill 2017).

- 64 'Werkgelegenheid' is het resultaat van vraag naar en aanbod van arbeid, dus het daadwerkelijke aantal gewerkte arbeidsjaren (conform definities CPB en CBS).
- 65 Het werkgelegenheidsverlies neemt meer dan proportioneel toe bij grotere verhogingen van het WML (CPB 2020b). Ook de koppeling met uitkeringen speelt een rol. Als de uitkering gekoppeld blijft aan het WML, is er ook nog een (negatief) effect op het aanbod, waardoor de werkgelegenheid meer daalt in vergelijking tot een variant zonder koppeling.
- 66 Het CPB gebruikt het mediane effect van acht buitenlandse studies (Duitsland, Hongarije en zes keer de vs), waarbij overigens ook vier studies zitten die positieve werkgelegenheidseffecten vinden.
- 67 Een verhoging van de bijstand had in beginsel ook onderdeel kunnen zijn van de subparagraaf over sociale zekerheid (zie hierna).
- 68 Merk op dat het hier om een deelpopulatie gaat. Het effect op niet-werkenden en op het aandeel niet-werkenden laten de auteurs buiten beschouwing.
- 69 Het effect van hogere minimumuitkeringen door koppeling aan het WML is eerder besproken.
- 70 De algemene heffingskorting is een korting op de inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen waar in beginsel iedereen recht op heeft.
- 71 Ook hun lage inkomen kan een rem vormen, naast angst voor 'de kleine lettertjes' (WRR 2017).
- 72 Terugvallen op eigen vermogen of inkomen van een partner kan soms ook als 'vangnet' fungeren.
- 73 Eventuele positieve effecten op bijvoorbeeld gezondheid en zelfontplooiing vallen buiten de reikwijdte van dit rapport.
- 74 Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of en hoe de huurniveaus in gespannen delen van de woningmarkt zullen reageren op de verandering in koopkracht.
- 75 Op een goed functionerende arbeidsmarkt maakt het in theorie voor de werkgelegenheid niet uit of de werkgeverslasten of de werknemerslasten worden verlaagd (De Beer en Conen 2018).
- 76 Mocht het werk maatschappelijk even zinvol zijn als een 'gewone baan', dan rijst wel weer de vraag of de gesubsidieerde banen geen 'gewone' banen vervangen (zie ook Olsthoorn et al. 2020a).
- 77 Zie bijvoorbeeld <https://gemeente.groningen.nl/actueel/nieuws/gemeente-groningen-gestart-met-experiment-basisbaan>.
- 78 Thijssen et al. (2019) geven aan dat, bij gelijk profiel, mensen met een niet-westerse of westerse migratieachtergrond respectievelijk 30% en 20% minder reacties op hun sollicitatiebrief krijgen dan autochtone Nederlanders. Ook ligt, bij gelijk opleidingsniveau, het uurloon lager (Jongen et al. 2019). Deels komt dit door discriminatie (Bertrand en Duflo 2017; Jongen et al. 2019).
- 79 Cyrek (2019) claimt op basis van een internationale eerste verkenning zelfs dat uitgaven aan zorg en onderwijs efficiënter zijn dan sociale zekerheid in het bestrijden van armoede. Dit geldt mogelijk wel gemiddeld, maar niet aan de marge (in het bijzonder geldt het mogelijk niet voor rijke westerse landen).
- 80 Grosso modo een verhoging van 30% à 44%, afhankelijk van het gehanteerde aantal werkuren in een voltijdswEEK.
- 81 Het minimumloon geldt voor een volledige werkweek. De duur van een werkweek kan per sector variëren, waardoor per sector het minimumloon kan verschillen. Afhankelijk van de werkweek die wordt gekozen kan het SGP-voorstel een verhoging of verlaging van het minimumloon betekenen voor sommige sectoren.
- 82 Bovendien profiteren bij een forsere verhoging ook meer mensen van het verhoogde minimumloon. Een voorbeeld: wie 20% boven het 'oude' minimumloon verdient, krijgt bij een verhoging met 40% ook een hoger inkomen.
- 83 'Werkgelegenheid' is het resultaat van vraag naar en aanbod van arbeid, dus het daadwerkelijk aantal gewerkte arbeidsjaren (conform definities CPB en CBS).
- 84 Een vrijwillige verzekering kent in het algemeen het nadeel van *adverse selection*: vooral de mensen met een hoger risico verzekeren zich dan.



- 85 Er zijn ook verschillen in de reikwijdte van de verplichting (uitzonderingen).
- 86 FvD noemt flexicurity impliciet door naar de situatie in Denemarken te verwijzen, maar noemt alleen een versoepeling van het ontslagrecht en laat zich niet uit over scholing en de duur en hoogte van de werkloosheidsuitkering.
- 87 SP noemt niet letterlijk de inkomstenbelasting, maar wil de lasten op arbeid voor iedereen tot en met een modaal inkomen verlagen.
- 88 De 300 euro wordt alleen genoemd bij de plannen met de studiefinanciering.
- 89 Partijen die begeleiding en omscholing tot specifieke sectoren beperken, zijn hier buiten beschouwing gelaten.
- 90 FvD noemt de maatregel in een hoofdstuk over het mkb, maar de formulering van de maatregel is niet beperkt tot het mkb.
- 91 Kinderopvang kan ook (primair) worden ingezet als instrument om achterstanden in de ontwikkeling van jonge kinderen te verminderen (zie hoofdstuk 2).
- 92 Het 'Actieplan brede schuldenaanpak' telt 49 maatregelen, die zijn ondergebracht bij drie actielijnen. Met dit plan bestrijdt het huidige kabinet schulden.
- 93 Een lagere rente kan het wel aantrekkelijker maken om nieuwe leningen aan te gaan.
- 94 In de verschillende programma's zijn meer dan dertig verschillende maatregelen te vinden. We beperken ons hier vooral tot de huursector.
- 95 Mogelijk zal in deze aanpak de keuring rond arbeidsgeschiktheid wel een punt van aandacht zijn.

## Literatuur

- Addison, John T. (2020). *The consequences of trade union power erosion*. Bonn: IZA World of Labor. Geraadpleegd 22 september 2020 via <https://wol.iza.org/articles/consequences-of-trade-union-power-erosion/long>.
- Agell, Jonas en Kjell Erik Lommerud (1997). Minimum wages and the incentives for skill formation. In: *Journal of Public Economics*, jg. 64, nr. 1, p. 25-40.
- Akgündüz, Y.E. en Janneke Plantenga (2015). Childcare prices and maternal employment: A meta-analysis. In: *Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute*, jg. 15, nr. 14.
- Algemene Rekenkamer (2019). *Toeslagen terugbetalen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Allers, Maarten Adriaan en J. den Heeten (2000). *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?* Groningen: COELO, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Banerjee, Abhijit V. en Esther Duflo (2019). *Good Economics for Hard Times: Better Answers to Our Biggest Problems*. London: Penguin UK.
- Barbieri, P. (2009). Flexible employment and inequality in Europe. In: *European Sociological Review*, jg. 25, nr. 6, p. 621-628.
- Beckmann, Katherine A. (2017). Mitigating adverse childhood experiences through investments in early childhood programs. In: *Academic Pediatrics*, jg. 17, nr. 7, p. S28-S29.
- Beer, P. de en W. Conen (2018). *Een halve eeuw arbeidsmarkt* (Working Paper). Amsterdam: AIAS-HSI.
- Bekker, Sonja en Mikkil Mailand (2019). The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the Great Recession? In: *Social Policy & Administration*, jg. 53, nr. 1, p. 142-155.
- Bell, Monica, Nathan Fosse, Michèle Lamont en Eva Rosen (2015). Beyond the Culture of Poverty: Meaning-making among Low-Income Populations around Family, Neighborhood, and Work. In: *Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity and Nationalism*, jg. 10, nr. 09 ([dx.doi.org/10.1002/9781118663202.wberen108](https://doi.org/10.1002/9781118663202.wberen108)).
- Bertrand, Marianne en Esther Duflo (2017). Field experiments on discrimination. In: Bertrand, Marianne en Esther Duflo (red.), *Handbook of economic field experiments* (vol. 1, p. 309-393). Amsterdam: Elsevier.

- Blonk, R.W.B., M.W. van Twuijver, H.A. van de Ven en A.M. Hazelzet (2015). *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. Leiden: TNO.
- Boelhouwer, Jeroen, Mérove Gijsberts en Cok Vrooman (2014). Nederland in meervoud. In: Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer (red.), *Verskil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, Henk-Wim de en Andreas Peich (2019). Belasting en deeltijdwerk. In: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Boone, Jonas, Ive Marx, Sarah Marchal, Wim Van Lancker, Lien Van Cant en Gerlinde Verbist (2018). *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland: een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door Instituut Gak*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Bosch, Nicole, Egbert Jongen, Wouter Leenders en Jan Möhlmann (2019). *Non-Bunching at Kinks and Notches in Cash Transfers*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Brady, David (2019). Theories of the Causes of Poverty. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 45, p. 155-175.
- Caminada, Koen, Jinxian Wang, Kees Goudswaard en Chen Wang (2019). *Relative Income Poverty Rates and Poverty Alleviation via Tax/benefit Systems in 49 LIS-Countries, 1967-2016*. Luxemburg: LIS Cross-National Data Center in Luxembourg.
- Cantillon, Bea (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 21, nr. 5, p. 432-449.
- Card, David en Alan B. Krueger (1993). *Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- CBS (2018). *Jaarrapport Integratie 2018*. Geraadpleegd 14 augustus 2020 via <https://longreads.cbs.nl/integratie-2018>.
- CBS (2019a). *4 op 10 zzp'ers geen voorziening arbeidsongeschiktheid*. Geraadpleegd 22 september 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/27/4-op-10-zzp-ers-geen-voorziening-arbeidsongeschiktheid>.
- CBS (2019b). *Armoede en Sociale Uitsluiting 2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020a). *Hoeveel flexwerkers zijn er?* Geraadpleegd 22 september 2020 via [www.cbs.nl/nl-nl/faq/flexwerk/hoeveel-flexwerkers-zijn-er](http://www.cbs.nl/nl-nl/faq/flexwerk/hoeveel-flexwerkers-zijn-er).
- CBS (2020b). *Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring*. Geraadpleegd 22 september 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?dl=28DF8>.
- Chetty, Raj, Michael Stepner, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Nicholas Turner, Augustin Bergeron en David Cutler (2016). The association between income and life expectancy in the United States, 2001-2014. In: *Jama*, jg. 315, nr. 16, p. 1750-1766.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk.
- CPB (2015). *Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2016a). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2016b). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020a). *Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020b). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020c). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2021). *Keuzes in Kaart 2022-2025*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet: rapportage derde meting*. Tilburg: CentERdata.
- Cyrek, Magdalena (2019). Government social spending in the EU countries: efficiency in poverty and income inequality reduction. In: *Equilibrium*, jg. 14, nr. 3, p. 405-424 (dx.doi.org/10.24136/eq.2019.019).
- Danson, M., L. Galloway en M. Sherif (2020). From unemployment to self-employment: Can enterprise policy intensify the risks of poverty? In: *Critical Perspectives on Accounting* (dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102164).

- Dauth, Christine (2019). Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. In: *ILR Review*, jg. 73, nr. 5, p. 1147-1184 (dx.doi.org/10.1177/0019793919885109).
- Dekker, Paul, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen en Emily Miltenburg (2020). *Burgerperspectieven 2020 | 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van (2010). *Een baanloos bestaan; de betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, S. Croezen, J.D. Vlasblom, M. de Voogd-Hamelink en L. Mattijssen (2016). *Aanbod van arbeid 2016. Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, L. Putman, D. Das en M. Versantvoort (2019). *Eind-evaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eichhorst, Werner, Arne L. Kalleberg, André Souza en Jelle Visser (2019). *Designing good labour market institutions: How to reconcile flexibility, productivity and security?* (No. 12482). IZA Discussion Papers.
- EK (2019/2020). *Brief aan de Eerste Kamer: Nadere uitwerking ambities kindarmoede*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 2020Z06478.
- Engbersen, Godfried (2000). *Balans van het armoedebeleid: vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, Godfried, Kees Schuyt, Jaap Timmer en Frans van Waarden (2006). *Cultures of unemployment: A comparative look at long-term unemployment and urban poverty*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- EVs (2010). *European Values Study 2008: Netherlands (EVs 2008) (ZA4758 Data file Version 1.1.0)* Cologne: GESIS Data Archive (dx.doi.org/10.4232/1.10155).
- Goderis, Benedikt, Bart van Hulst, Jean Marie Wildeboer Schut en Michiel Ras (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters, E. Eggink, J. Bolhaar, I. Ooms, A. den Ouden en I. Woittiez (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Greef de, Mathieu Hendricus Gerardus de (1992). *Het oplossen van problematische schuldsituaties. Een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisatorische samenwerking en huishoudenkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen*. Groningen: Universiteit Groningen.
- Guiaux, Maurice, Annette Roest en Jurjen Iedema (2011). *Voorbestemd tot achterstand?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hainmueller, Jens, Barbara Hofmann, Gerhard Krug en Katja Wolf (2016). Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from German employment offices. In: *The Scandinavian Journal of Economics*, jg. 118, nr. 4, p. 941-974.
- Hall, P. en D. Soskice (red.) (2001). *Varieties of capitalism; The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Haushofer, Johannes en Ernst Fehr (2014). On the psychology of poverty. In: *Science*, jg. 344, nr. 6186, p. 862-867.
- Heckman, J. (2020). *Research Summary: The Lifecycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*. Geraadpleegd 22 september 2020 via <https://heckmanequation.org/resource/research-summary-lifecycle-benefits-influential-early-childhood-program>.
- Hoff, S. (2017). *Armoede onder kinderen – Een probleemschets*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S. en B.L. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: *Armoede in kaart: 2019*. Geraadpleegd 5 maart 2020 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/armoede-bij-kinderen-en-volwassenen>.

- Hoff, S., J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.) (2016). *Armoede in Kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 5 februari 2021 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016>.
- Hoff, S., B.L. van Hulst en J.M. Wildeboer Schut (2019a). Werkende en niet-werkende armen. In: *Armoede in kaart: 2019*. Geraadpleegd op 5 maart 2020 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/werkende-en-niet-werkende-armen>.
- Hoff, S., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis (2019b). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 5 februari 2021 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019>.
- Huijnk, Willem (2016). Arbeidsmarktpositie en inkomen. In: Willem Huijnk en Iris Andriessen (red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (p. 77-114). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos (2014). *Jaarrapport integratie 2013: participatie van migranten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hulst, B. van, M. Olsthoorn en A. Roeters (2017). Betaald werk en zorgtaken. In: R. Bijl, J. Boelhouwer en A. Wennekers (red.), *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hulst, B.L. van, S. Hoff en J.M. Wildeboer Schut (2019). Armen met en zonder migratieachtergrond. In: *Armoede in kaart: 2019*. Geraadpleegd 5 maart 2020 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/werkende-en-niet-werkende-armen>.
- IBO (2019). *IBO toeslagen deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën.
- IBO (2020). *IBO toeslagen deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën.
- Inspectie szw (2019). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*. Den Haag: inspectie szw.
- Jongen, E.L.W., H.W. de Boer en P. Dekker (2015). *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid* (CPB Policy Brief). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jongen, E.L.W., J. Bolhaar, R. van Elk, P. Koot en D. van Vuuren (2019). *Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Josten, Edith, Wil Portegijs, Ans Merens en Marian de Voogd-Hamelink (2019). *Arbeidsmarkt in kaart: wel-en niet-werkenden – editie 1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jungmann, Nadja en Tamara Madern (2017). *Basisboek aanpak schulden*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Kaida, L. (2013). Do host country education and language training help recent immigrants exit poverty? In: *Social Science Research*, jg. 42, nr. 3, p. 726-741 ([dx.doi.org/10.1016/j.ssresearch.2013.01.004](https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2013.01.004)).
- Kalleberg, Arne L. en Steven P. Vallas (2018). Probing precarious work: Theory, research, and politics. In: *Research in the Sociology of Work*, jg. 31, nr. 1, p. 1-30.
- Kalthoff, H. (2018). *Opgroeien en opvoeden in armoede*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Koot, P. en M. Gielen (2019). Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Den Haag: ESB.
- Korpi, Walter (1983). *The democratic class struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kraan, K.O. en S. Verbiest (2019). *Trends in kwaliteit van arbeid van flexibele en vaste werknemers en multi-jobbers: De ontwikkelingen in het afgelopen decennium*. Delft: TNO.
- Künn, Annemarie, Davey Poulissen, Peter van Eldert, Didier Fouarge en Andries de Grip (2018). *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*. Maastricht: Maastricht University, Research Centre for Education and the Labour Market (ROA).
- Lewis, Oscar (1966). *La vida; a Puerto Rican family in the culture of poverty*. San Juan and New York: Random House.
- Linneker, B. en J. Wills (2016). The London living wage and in-work poverty reduction: Impacts on employers and workers. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, jg. 34, nr. 5, p. 759-776 ([dx.doi.org/10.1177/0263774X15614677](https://doi.org/10.1177/0263774X15614677)).

- Liotti, G. en R.R. Canale (2020). Poverty and labour market institutions in Europe. In: *Panoeconomicus*, jg. 67, nr. 3 (Special Issue), p. 277-290 (dx.doi.org/10.2298/PAN2003277L).
- Machin, Stephen (2009). Education and inequality. In: W. Salverda, T.M. Smeeding en B. Nolan (red.), *The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Malul, M. (2019). Poverty and Social Policy: Perceptions Versus Reality. In: *Poverty and Public Policy*, jg. 11, nr. 4, p. 291-301 (dx.doi.org/10.1002/pop4.261).
- Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir en Jiaying Zhao (2013). Poverty impedes cognitive function. In: *Science*, jg. 341, nr. 6149, p. 976-980.
- Marchal, Sarah, Ive Marx en Gerlinde Verbist (2018). Income support policies for the working poor. In: Henning Lohmann and Ive Marx (red.), *Handbook on In-Work Poverty* (p. 213-227). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Marx, Ive, Brian Nolan en Javier Olivera (2015). The welfare state and antipoverty policy in rich countries. In: A. Atkinson en F. Bourguignon (red.), *Handbook of income distribution* (vol. 2, p. 2063-2139). Amsterdam: Elsevier.
- McLaughlin, Colm (2009). The productivity-enhancing impacts of the minimum wage: Lessons from Denmark and New Zealand. In: *British Journal of Industrial Relations*, jg. 47, nr. 2, p. 327-348.
- Michon, Harry, Jooske T. van Busschbach, A. Dennis Stant, Maaïke D. van Vugt, Jaap van Weeghel en Hans Kroon (2014). Effectiveness of individual placement and support for people with severe mental illness in the Netherlands: A 30-month randomized controlled trial. In: *Psychiatric rehabilitation journal*, jg. 37, nr. 2, p. 129.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën (2019). *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Financiën.
- Mullainathan, Sendhil en Eldar Shafir (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Macmillan Publishers.
- Munn, Penelope en Rea Reason (2007). Arithmetical Difficulties: Developmental and Instructional Perspectives. In: *Educational and child psychology*, jg. 24, nr. 2, p. 5-14.
- Muns, Sander, Marike Knoef en Arthur van Soest (2018). Verschil in levensverwachting tussen lage en hoge inkomens is verder gestegen. In: *Me Judice*. Geraadpleegd 2 februari 2021 via [www.mejudice.nl/artikelen/detail/Verschil-in-levensverwachting-tussen-lage-en-hoge-inkomens-is-verder-gestegen?](http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/Verschil-in-levensverwachting-tussen-lage-en-hoge-inkomens-is-verder-gestegen?).
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuyten, J. (2019). *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval*. Utrecht: Stimulanz.
- Olsthoorn, M. (2015). *Flexible employment, precarious employees? Job-, employer- and institutional explanations for numerical flexibility, and its relation to precarious employment*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Olsthoorn, M., P. Koot, S. Hoff, M. Ras, B.L. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut, J. Arts, B. Goderis, L. Thijssen, M. de Haard, M. Vlekke en E. Verkade (2020a). *Kansrijk armoedebelid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olsthoorn M., L. Herweijer, A. Merens, S. Muns en L. Putman (2020b). *Maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oorschot, Wim van (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In: *Policy & Politics*, jg. 28, nr. 1, p. 33-48.
- Oorschot, Wim van en Femke Roosma (2015). *The social legitimacy of differently targeted benefits* (ImPROvE Working Paper nr. 15/11). Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – Universiteit Antwerpen.
- Oorschot, Wim van en Femke Roosma (2016). Het maatschappelijk draagvlak van sociale voorzieningen. In: *Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 4, p. 5-10.

- Paul, M., W. Darity, D. Hamilton en K. Zaw (2018). A path to ending poverty by way of ending unemployment: A federal job guarantee. In: *RSF*, jg. 4, nr. 3, p. 44-63 (dx.doi.org/10.7758/rsf.2018.4.3.03).
- Pförtner, Timo-Kolja en Alexander W. Schmidt-Catran (2017). In-Work Poverty and Self-Rated Health in a Cohort of Working Germans: A Hybrid Approach for Decomposing Within-Person and Between-Persons Estimates of In-Work Poverty Status. In: *American journal of epidemiology*, jg. 185, nr. 4, p. 274-282.
- Plantinga, Arnoud, Marcel Zeelenberg en Seger M. Breugelmans (2018). *De effecten van armoede op voelen, denken en doen*. Geraadpleegd 2 februari 2021 via <https://www.arnoudplantinga.nl/publication/effecten-van-armoede/>.
- Portegijs, Wil en Marion van den Brakel (2018). *Emancipatiemonitor 2018*. Geraadpleegd 13 augustus 2020 via <https://digitaal.scp.nl/emancipatiemonitor2018/steeds-minder-verschil-tussen-vrouwen-van-nederlandse-en-niet-westerse-herkomst>.
- Quinn, J.F. en K.E. Cahill (2017). The relative effectiveness of the minimum wage and the earned income tax credit as anti-poverty tools. In: *Religions*, jg. 8, nr. 4 (dx.doi.org/10.3390/rel8040069).
- Ravallion, Martin (2015). The idea of antipoverty policy. In: A.B. Atkinson en F. Bourguignon (red.), *Handbook of income distribution* (vol. 2, p. 1967-2061). Amsterdam: Elsevier.
- Reeskens, Tim en Tom van der Meer (2019). The inevitable deservingness gap: A study into the insurmountable immigrant penalty in perceived welfare deservingness. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 29, nr. 2, p. 166-181.
- Rinne, Ulf (2018). Anonymous job applications and hiring discrimination. In: *IZA World of Labor* (dx.doi.org/10.15185/izawol.48.v2).
- Rothstein, Bo (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rözer, Jesper, Ab van der Torre en Anne Roeters (2021). *Platformisering en de kwaliteit van werk. Een kennissynthese*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sabates, Ricardo (2008). *The impact of lifelong learning on poverty reduction* (IFLL Public Value Paper 1). Leicester: National Institute of Adult and Continuing Education (NIACE).
- Schenderling, P., A. van Rossum, M. Adelman en I. van Eldik (2019). *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*. Utrecht: Berenschot.
- Staatsblad (2002). Grondwet, herziening 2002. In: *Staatsblad 200*, 2 mei 2002.
- Stam, Kirsten (2015). *The moral duty to work: A cross-national and longitudinal study of the causes and consequences of work ethic values in contemporary society*. Ridderkerk: Ridderprint.
- szw (2020). *Voortgangsbrief 'werken als zelfstandige'*. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst aan de Tweede Kamer, 15 juni 2020. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Thijssen, Lex, Marcel Coenders en Bram Lancee (2019). Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. In: *Mens en maatschappij*, jg. 94, nr. 2, p. 141-176.
- Thor, Jesper van, Wil Portegijs en Brigitte Hermans (2018). Gaan vrouwen steeds meer werken? In: *Emancipatiemonitor 2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (1995/1996). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting; Nota 'De andere kant van Nederland'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24515, nr. 2.
- TK (2011/2012). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33161, nr. 3.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.

- Vandelannoote, D. en G. Verbist (2020). The impact of in-work benefits on work incentives and poverty in four European countries. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 30, nr. 2, p. 144-157 (dx.doi.org/10.1177/0958928719891314).
- Versantvoort, Maroesjka en Patricia van Echtelt (2016). *Beperkt in functie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C. (2010). *Over werk en armoede* (notitie t.b.v. Raad voor Werk en Inkomen).
- Vrooman, C. (2019). 25 jaar armoedebeleid, povere resultaten. In: *Sociologie Magazine*, jg. 27, nr. 4, p. 6.
- Vrooman, J.C. (2016a). Verklaringen voor armoede. In: S. Hoff, J. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in Kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C. (2016b). Wat kan het beleid aan armoede doen? In: S. Hoff, J. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in Kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C. (2016c). *Taking Part in Uncertainty: The Significance of Labour Market and Income Protection Reforms for Social Segmentation and Citizens' Discontent*. 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.
- Vuuren, D. van, F. van Es en G. Roelofs (2011). *Van bijstand naar Wajong*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Werff, Siemen van der, Tobias Vervliet en Bas ter Weel (2019). *Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie*. Amsterdam: SEO.
- White, Margaret (2013). *Adult Education: An Essential Element in a Poverty Reduction Plan to Improve Economic Opportunities for Low-Income Individuals and Families* (BCTF Research Report, RR2013-02). Vancouver: British Columbia Teachers' Federation.
- Wildeboer Schut, J.M. en M. Ras (2020). Inkomen. In: *De sociale staat van Nederland 2020*. Geraadpleegd 26 oktober 2020 via <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/inkomen>.
- Wildeboer Schut, Jean Marie en Stella Hoff (2016). *Een lang tekort*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wright, Erik Olin (2005). *Approaches to class analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WRR (2017). *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

## 4 De arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond

Maja Djundeva, Willem Huijnk, Lex Thijssen en Emily Miltenburg

### 4.1 Integratie door betaald werk

De Nederlandse bevolking wordt etnisch diverser (CBS 2016; Engbersen et al. 2018). Steeds meer migranten vestigen zich – tijdelijk of voor onbepaalde tijd – in Nederland voor studie, werk, gezinshereniging of asiel. In 2019 nam de Nederlandse bevolking door migratie met 114.000 mensen toe (CBS 2020a, 2020b). Deze toename kwam voor een groot deel doordat mensen hier asiel aanvroegen, vooral mensen uit Syrië en in mindere mate uit Eritrea. Sinds 2014 komen er meer vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Afrika naar Nederland dan in de tien jaar daarvoor. Niet alleen het aantal mensen dat hier asiel aanvraagt stijgt, ook het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Zij vestigen zich vooral in het zuiden en westen van Nederland en werken dan vooral in de land- en tuinbouw, logistiek, groothandel en voedingsindustrie (CBS 2018a, 2020b). Het publieke debat over nieuwkomers, en dan vooral over vluchtelingen en Oost-Europese arbeidsmigranten, gaat vaak over de grote instroom, huisvesting en/of hun grote uitkeringsafhankelijkheid. Mensen zijn bezorgd over de moeizame startpositie op de arbeidsmarkt van deze nieuwkomers en hun (on)vermogen om de weg te vinden in de Nederlandse samenleving, zoals op de woningmarkt, in het onderwijs of in het sociale verkeer. Ze zijn ook bezorgd dat deze mensen een groot beroep doen op de sociale voorzieningen, over hoe overheidsgeld wordt verdeeld over beleidsterreinen en over de toekomst van de verzorgingsstaat. Dit alles leidt tot maatschappelijke onzekerheid (Dekker et al. 2019; Wennekers et al. 2019) en druk op het maatschappelijk draagvlak onder Nederlandse burgers voor nieuwkomers, andere culturen en andere religies. Immigratie geeft aanleiding tot zorg over culturele verschillen die onoverbrugbaar lijken (Creighton et al. 2019; Lucassen en Lucassen 2018).

Integratie en migratie staan al jarenlang hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Sommige Nederlanders ervaren een verhoogde druk op sociale voorzieningen (zoals huisvesting, uitkeringen) en zien vooral andere groepen profiteren, zoals immigranten (Den Ridder et al. 2019). Tijdens de vluchtelingencrisis in 2016 uitte zich dat bij sommigen in een sterk wij-zij-denken (Den Ridder et al. 2016). De arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond is dan ook van grote invloed op het draagvlak voor immigratie, naast culturele en religieuze factoren (Bansak et al. 2016). Een langdurige afstand tot de arbeidsmarkt kan de sociaal-culturele integratie van nieuwkomers aanzienlijk belemmeren. De gevolgen daarvan zijn te merken aan zowel de maatschappelijke samenhang tussen bevolkingsgroepen, als het draagvlak dat er is voor vluchtelingen en arbeidsmigranten. Er is ook grote onzekerheid voor mensen met een migratieachtergrond; zij hebben te maken



met uitsluiting en worden niet als individu beschouwd, maar als leden van een etnische of religieuze groep (Den Ridder et al. 2019). Ongelijke kansen en discriminatie leiden tot spanningen en ongenoegen bij mensen met een migratieachtergrond. Dit raakt aan brede maatschappelijke kwesties over de nationale identiteit en cultuur, de rechtvaardigheid van de Nederlandse instituties en aan de mate waarin mensen worden geacht te voldoen aan Nederlandse normen, waarden en gebruiken om te worden beschouwd als een volwaardige burger.

Naast een bredere maatschappelijke participatie, blijft betaald werk de belangrijkste route naar zelfredzaamheid. Daar wringt het dat migranten zich vaak in een ongunstige positie bevinden. De technologisering van werk versterkt verder de verschuiving van middelbaar naar hooggeschoold werk (CBS 2019; SCP 2016; TNO 2019a). Dit betekent dat er steeds minder banen zijn met een gemiddeld loon en veel flexcontracten bevatten slechte arbeidsvoorwaarden als het gaat om bescherming en baanzekerheid (TNO 2016, 2019a). Een groot deel van de mensen met een migratieachtergrond heeft een flexibele aanstelling. Bovendien zijn deze mensen vaak werkzaam in sectoren die extra zwaar te lijden hebben van de economische krimp door de coronacrisis, waardoor ze onevenredig hard worden getroffen (Muns et al. 2020; Olsthoorn et al. 2020; Van den Berge et al. 2020). Maar zelfs in tijden van hoogconjunctuur blijft de positie van mensen met een migratieachtergrond achter bij die van mensen zonder migratieachtergrond. Toegang tot de arbeidsmarkt verkrijgen en behouden zijn voor hen niet vanzelfsprekend, wat een negatieve invloed heeft op hun inkomenszekerheid (zie ook hoofdstuk 3).

Hoe kunnen nieuwkomers worden geholpen bij het vinden van werk, zodat zij economisch zelfstandiger worden en minder afhankelijk zijn van een uitkering? Vooral voor statushouders<sup>1</sup> staat de bredere maatschappelijke participatie hoog op de beleidsagenda. Dan gaat het dus niet alleen om het hebben van betaald werk, maar ook om actief meedoen aan de samenleving door bijvoorbeeld het verrichten van vrijwilligerswerk. Hoe zorgen we ervoor dat de slechte woonomstandigheden van arbeidsmigranten worden verbeterd, zodat hun kwaliteit van leven toeneemt? Slechte woon- en werkomstandigheden hebben ook hun weerslag op het leven van de Nederlandse bevolking; in sommige gemeenten komen relatief vaak incidenten van overlast voor in de openbare ruimte (Rooms 2020; Van Gestel et al. 2013).

In deze paragraaf bekijken we verschillende aspecten van de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond. We richten ons hoofdzakelijk op de arbeidsparticipatie en de kenmerken voor duurzame toetreding tot de arbeidsmarkt van nieuwkomers (migranten die zich blijvend willen vestigen in Nederland, zoals statushouders), arbeidsmigranten en gevestigden (mensen met een migratieachtergrond die in Nederland zijn geboren en getogen) (WRR 2020). Eerst komt de arbeidsmarktparticipatie van nieuwkomers aan bod (§ 4.1.1). Daarbij bespreken we de arbeidsmarktontwikkelingen en omstandigheden van groepen met een relatief hoge instroom in bijstands- en ww-uitkeringen. Door ongunstige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, een grotere instroom in de sociale zekerheid en een lagere arbeidsparticipatie hebben deze groepen een grotere kans

op armoede (zie hoofdstuk 3). Ten tweede bekijken we de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (§ 4.1.2). Zij hebben naast ongunstige arbeidsvoorwaarden en slechte woonomstandigheden, ook inkomens- en verblijfsonzekerheid. Tot slot kaarten we de drempels voor duurzame arbeidsparticipatie van de kinderen van migranten aan (§ 4.1.3). Het gaat hier om de kinderen van migranten uit de grote gevestigde groepen, want een groeiend aantal Nederlanders van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst is actief op de arbeidsmarkt.

Vervolgens gaan we in op de burgerperspectieven van de kwestie (§ 4.2). Hoe belangrijk vinden burgers de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond (§ 4.2.1), wie maakt zich zorgen over discriminatie (§ 4.2.2) en in hoeverre vinden zij het verbeteren de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond een overheidstaak (§ 4.2.3 en § 4.2.4)? In paragraaf 4.3 beschrijven we het voor deze kwestie relevante overheidsbeleid. Daarbij komen het specifieke arbeidsmarktbeleid gericht op statushouders (§ 4.3.1), het beleid voor arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van migranten uit Midden- en Oost-Europa (§ 4.3.2), het arbeidsmarktbeleid gericht op mensen met een niet-westerse achtergrond (§ 4.3.3) en het antidiscriminatiebeleid (§ 4.3.4) aan bod. Daarna bespreken we de verschillende handelingsperspectieven voor de overheid en hun merites (§ 4.4). Tot slot bekijken we wat de diverse verkiezingsprogramma's over de kwestie zeggen en hoe zij zich verhouden tot de handelingsperspectieven (§ 4.5), en sluiten we af met een beschouwing (§ 4.6).

#### 4.1.1 Positieverwerving van statushouders op de Nederlandse arbeidsmarkt

De jaarlijkse instroom van asielzoekers neemt sinds 2014 toe. Na de piek van 2015 arriveren gemiddeld 30.000 asielzoekers per jaar in Nederland. Degenen die asiel krijgen, ontvangen een tijdelijke verblijfsvergunning (CBS 2020a, 2020c). Steeds meer recente statushouders zijn sinds 2015 aan het werk (CBS 2020c), maar over het geheel genomen werken er niet veel statushouders. Dat er een toename te zien was tussen 2015 en 2020 ligt ook aan de hoogconjunctuur van voor de coronacrisis. Als asielzoekers in Nederland aankomen, zijn zij de eerste tijd relatief vaak afhankelijk van een bijstandsuitkering (Huijnk 2018). Van de Syriërs die in 2014 naar Nederland kwamen, had in 2019 ruim twee vijfde betaald werk. Van hun landgenoten die in 2016 aankwamen, had in 2019 een vijfde een betaalde baan (Dagevos en Miltenburg 2020). Van statushouders die betaald werk verrichtten, hebben de meesten een kwetsbare positie: driekwart van hen werkt in deeltijd en bijna 90% heeft een tijdelijk of flexibel contract. Deze groep werkende statushouders ontvangt vaak ook nog een bijstandsuitkering om rond te kunnen komen (CBS 2020c).

Alhoewel de arbeidsmarktpositie van de recente statushouders is verbeterd, is hun arbeidsmarktpositie en die van lang gevestigde statushouders niet gunstig (Bakker 2016; Bakker et al. 2017). Syrische statushouders, maar ook statushouders uit andere landen, zijn in hoge mate afhankelijk van een bijstandsuitkering om in hun levensonderhoud te voorzien (CBS 2020c, 2020d). Tegelijkertijd hebben asielmigranten die zich eind jaren negentig in Nederland vestigden nog steeds een grotere kans om hun baan te verliezen dan (vergelijkbare) arbeidsmigranten en autochtone Nederlanders (Maliëpaard et al. 2017). Het aantal

statushouders dat afhankelijk is van de bijstand is in het afgelopen decennium weer toegenomen. Dit draagt bij aan de aanzienlijke toename van het aandeel bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond (CBS 2018b).<sup>2</sup> In lijn met de algemene flexibilisering van de arbeidsmarkt is het aandeel statushouders met een voltijdsbaan of een vast contract klein (Hoff et al. 2019).

Zonder betaald werk lopen statushouders een groot risico op armoede (CBS 2018b, 2020d). Hoe kan ervoor worden gezorgd dat statushouders verder vooruitgang boeken op de arbeidsmarkt en doorgaan op de weg naar zelfredzaamheid? Het is niet duidelijk hoe migratiestromen zich in de toekomst zullen ontwikkelen. We kijken in dit hoofdstuk daarom niet naar migratiebeleid, maar wel naar de arbeidsmarktpositie van asielmigranten die de afgelopen jaren een status hebben gekregen in Nederland. Die positie kan vermoedelijk verbeteren door verdere maatschappelijke integratie. Daarvoor geven we in dit hoofdstuk verschillende oplossingsrichtingen. Het draagvlak voor vluchtelingen in de Nederlandse samenleving hangt onder andere af van hoeveel zij (financieel) bijdragen in de vorm van belastingen en premies. Hiertegenover staat het beroep op uitkeringen door statushouders. Deze balans kan positief uitpakken bij een hoge arbeidsmarktdeelname van statushouders. Voor toekomstige nieuwkomers kan worden gekeken naar het toelatingsbeleid. De mate waarin dat beleid restrictiever of soepeler wordt, is een politieke afweging die de naleving van internationale vluchtelingenverdragen raakt.

#### 4.1.2 Arbeidsmarktomstandigheden van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen

De toetreding van Oost-Europese landen tot de Europese Unie heeft ertoe geleid dat steeds meer Midden- en Oost-Europeanen voor werk naar Nederland komen. Vooral arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije kwamen naar Nederland na de opheffing van de arbeidsbeperkingen voor werknemers uit Roemenië en Bulgarije (Hitzert en Van Wijk 2019). Arbeidsmigranten zijn, in tegenstelling tot andere migrantengroepen, bijna allemaal vlak na aankomst al aan het werk (CBS 2020d; Gijsberts et al. 2018). Ook de hoogconjunctuur van vóór de coronacrisis heeft daaraan bijgedragen. Een derde van deze arbeidsmigranten verblijft na vijf jaar nog steeds in Nederland. Deze mensen zijn steeds vaker ook daadwerkelijk aan het werk in Nederland (CBS 2020d), maar ze raken hun banen ook vier keer vaker kwijt dan Nederlandse werknemers (Strockmeijer et al. 2019). Daardoor stromen Oost-Europese arbeidsmigranten vaker de ww in dan Nederlandse werknemers (Strockmeijer 2019). Hun onzekere positie op de Nederlandse arbeidsmarkt gaat gepaard met een beroep op de Nederlandse sociale voorzieningen. 10% van de Poolse migranten had in 2018 een ww-uitkering als voornaamste inkomensbron.<sup>3</sup> Ongeveer 5% van de personen met een Bulgaarse en Roemeense migratieachtergrond ontving in 2018 een uitkering (CBS 2020d).

De arbeidsmarktpositie van migranten uit Midden- en Oost-Europa wordt niet automatisch beter naarmate deze mensen langer hebben gewerkt (Strockmeijer 2019). Ze maken lange werkweken, doen vaak uitzendwerk en hun lonen stijgen nauwelijks (Strockmeijer

et al. 2017). Ze hebben meestal een onzeker (tijdelijk) contract en verdienen een relatief laag loon (Rijksoverheid 2020a). Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zijn meestal afhankelijk van uitzendbureaus voor werk (Inspectie szw 2019; Rijksoverheid 2020a) in kwetsbare en conjunctuurgevoelige sectoren, zoals de landbouw, de industrie en de bouw. Het aanbod en de concurrentie van nieuwe werknemers, door tussenkomst van uitzendbureaus, belemmert een structurele positieve ontwikkeling (Inspectie szw 2019).

Ook tijdens de coronacrisis werken veel arbeidsmigranten in Nederland (CBS 2020b). Meerdere bedrijfstakken (bv. de tuinbouw, transport en horeca) blijken afhankelijk te zijn van deze arbeidsmigranten (Rijksoverheid 2020a). Voornamelijk de tijdelijke seizoenswerkers spreken de Nederlandse taal niet, kennen de Nederlandse regelgeving niet en hebben (nog) geen sociaal netwerk waarop ze kunnen terugvallen. Het leven van arbeidsmigranten wordt gekenmerkt door onzekerheid (ze weten niet hoelang zij in Nederland verblijven) en hun algemene kwaliteit van leven is door de coronacrisis verder achteruitgegaan (Rijksoverheid 2020b). De economische lasten van de coronacrisis en de keerzijden van de flexibilisering stapelen zich voorlopig op bij deze arbeidsmigranten. Nieuwe risico's van ontslag, besmetting en reisbeperkingen hangen samen met de risico's van arbeidsuitbuiting (Rijksoverheid 2020b).

Hier ligt een belangrijke opgave voor de overheid om te bepalen in welke mate arbeidsmigranten structureel ingezet worden voor (flex)werk in Nederland. Arbeidsmigranten bieden tegenwoordig niet alleen een oplossing voor 'piek en ziek'-momenten, zij verrichten ook relatief vaak structureel werk, maar op een tijdelijke basis. Voor toekomstige arbeidsmigranten kan daarnaast gekeken worden naar het Europese migratiebeleid. Net als bij asielmigratie richten we ons in dit hoofdstuk op de werk- en woonomstandigheden van bestaande arbeidsmigranten en bieden we hier enkele oplossingsrichtingen aan. De arbeidsmarktpositie van deze groep arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen kan vermoedelijk verbeterd worden door hun werk- en woonomstandigheden te verbeteren. Hierbij geldt overigens wel dat er keuzes moeten worden gemaakt over hoe de samenleving arbeidsmigranten duurzaam kan opvangen.

De mogelijkheden om nationale keuzes te maken voor sociaal beleid voor EU-onderdanen zijn door EU-regelgeving ingeperkt. De Nederlandse overheid kan daarom ten eerste praktische keuzes maken over de toegang van EU-onderdanen tot Nederlandse voorzieningen. Ook staat de overheid voor keuzes die het bestuurlijke handelingsvermogen van gedecentraliseerde overheden raken. Deze afwegingen in het centrale beleid zullen rekening moeten houden met de mogelijke invloed van centrale beleidsmaatregelen op gemeentebeleid (waar arbeidsmigranten zich vestigen). Hoe kan centraal beleid bijvoorbeeld gunstige woon- en werkomstandigheden (bv. keurmerken voor uitzendbureaus en huisvesting) stimuleren en negatieve effecten (met handhaving arbowetgeving en andere wetgeving over werkomstandigheden) beperken?

### 4.1.3 Arbeidsmarktpositie van kinderen van migranten

Vanaf het midden van de jaren zestig vestigden zich in Nederland grote groepen migranten uit voornamelijk toenmalig Nederlands-Indië, Marokko, Turkije, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen. De afgelopen jaren groeide het aantal mensen met Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst door de geboorte van de tweede generatie (CBS 2016).<sup>4</sup> Binnen deze groepen heeft de tweede generatie meestal een gunstiger positie dan de eerste generatie (CBS 2020d). De taalbeheersing en het gemiddelde opleidingsniveau van de (klein)kinderen van migranten (de tweede en derde generatie) uit deze groepen zijn aanzienlijk hoger dan die van de eerste generatie (Dagevos en Huijnk 2016). Ze hebben vaker betaald werk, een hoger inkomen en zijn minder uitkeringsafhankelijk (CBS 2020d). Voor een deel van hen liggen de taalbeheersing en schoolprestaties niet ver achter op de prestaties van jongeren zonder migratieachtergrond, maar voor anderen zijn er grotere achterstanden. Deze achterstanden zijn vooral te zien in onderwijsloopbanen (Herweijer et al. 2016) en op de arbeidsmarkt (Huijnk 2016).

De werkloosheid onder Nederlandse burgers met een niet-westerse migratieachtergrond daalde tijdens de periode van hoogconjunctuur voor de coronatijd en ook hun positie op de arbeidsmarkt verbeterde aanzienlijk (Huijnk 2016, 2020). Deze verbeteringen blijken echter zeer conjunctuurgevoelig te zijn (Muns et al. 2020; Olsthoorn et al. 2020; Van den Berge et al. 2020). Bijna de helft van de nakomelingen van migranten uit de vier gevestigde niet-westerse groepen heeft flexwerk (CBS 2018b). Mensen met flexcontracten<sup>5</sup> raken vaker werkloos (CBS 2019). De toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt ertoe dat vooral jongeren met een niet-westerse achtergrond baan- en inkomensonzekerheid ervaren (Inspectie szw 2019). Net als tijdens de economische crisis van 2008 (Allen en Belfi 2020; Huijnk 2016; Witteveen en Alba 2018) dreigt het verschil tussen jongeren zonder en met migratieachtergrond weer toe te nemen. Mede daardoor ervaren de kinderen van migranten een spanning tussen enerzijds het gevoel dat zij buitengesloten worden en minder kansen krijgen en anderzijds de wens om zich professioneel te ontplooiën en deel te nemen aan de maatschappij (Den Ridder et al. 2019).

Er is steeds meer maatschappelijke en politieke discussie over de verschillende vormen en oorzaken van kansenongelijkheid. Hierbij speelt arbeidsmarktdiscriminatie voor mensen met een migratieachtergrond ook een rol (Andriessen et al. 2015; Andriessen et al. 2020; Westerbaan et al. 2019; Thijssen et al. 2019a). De ongelijke behandeling die sommige groepen door arbeidsmarktdiscriminatie ervaren en ondergaan, hangt vaak samen met andere vormen van uitsluiting op grond van huidskleur, godsdienst of levensovertuiging. Om de kwaliteit van de samenleving te borgen, zouden personen met een migratieachtergrond gelijke kansen op de arbeidsmarkt moeten krijgen.

De vraag of het hier gaat om een individuele of collectieve verantwoordelijkheid is een politieke, die raakt aan ideologische visies. Dit geldt voor de arbeidsmarktpositie van alle groepen met een migratieachtergrond: statushouders, arbeidsmigrant en nakomelingen van migranten. Visies die de ongunstige arbeidsmarktpositie (voornamelijk de lage arbeidsmarktparticipatie) vooral als een individuele verantwoordelijkheid beschouwen, focussen vaak op investeren in arbeidsmarktkwalificaties door betrokkenen zelf. Daar-

entegen kan de verantwoordelijkheid voor het investeren in persoonlijke hulpbronnen van mensen met een migratieachtergrond ook bij de gemeenschap worden gelegd. In een laatste visie is hun ongunstige arbeidsmarktpositie ook een collectieve, maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar richt men zich op het voorkomen dat mensen met een migratieachtergrond worden uitgesloten, onder andere door de kanselijkheid te bevorderen. In dit hoofdstuk kijken we naar kansrijke beleidsopties binnen elk van die oplossingsrichtingen, los van de ideologisch gedreven voorkeuren.

## 4.2 Hoe kijken burgers naar deze kwestie?

### 4.2.1 Immigratie en integratie

Hoe denken burgers in Nederland over de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond? Leeft het thema onder de bevolking en hoe wordt erover gesproken? Meer kennis over de opvattingen van de Nederlandse bevolking is belangrijk voor het te verwachten draagvlak voor beleidsvoorstellen: hoe belangrijk vinden burgers deze kwestie en zijn er verschillen tussen groepen in de samenleving?

Het thema ‘immigratie en integratie’ wordt steevast genoemd als we mensen vragen wat zij de belangrijkste maatschappelijke problemen in Nederland vinden.<sup>6</sup> Het gaat hier om een probleemsignalering, niet over een inhoudelijk oordeel over immigratie en integratie: zo worden bijvoorbeeld zorgen over arbeidsmarktdiscriminatie genoemd, maar evengoed zorgen over het toelatingsbeleid voor asielzoekers. Deze zorgen zijn dominant in de Nederlands publieke opinie, maar hoe hoog ze scoren in de ranglijst van het nationaal probleembesef schommelt wel door de tijd. In het begin van coronacrisis (april 2020) werden de immigratie- en integratiezorgen overschaduwed door de aandacht voor corona.<sup>7</sup> Kenmerkend voor zowel het politieke als maatschappelijke debat is dat het integratievraagstuk steeds meer als een sociaal-cultureel in plaats van sociaaleconomisch vraagstuk wordt gezien (Duyvendak en Scholten 2013). Uit Eurobarometer-onderzoek van eind 2017 over belangrijke factoren voor integratie van mensen met een migratieachtergrond blijkt dat Nederlanders het vooral belangrijk vinden dat deze mensen Nederlands spreken en bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel door belasting te betalen. Ook vinden ze het zeer belangrijk dat mensen met een migratieachtergrond de Nederlandse manier van leven accepteren (normen en waarden); Nederlanders vinden dat belangrijker dan inwoners van andere EU-lidstaten.<sup>8</sup>

Dat de meeste Nederlanders, met of zonder migratieachtergrond, aangeven dat integratie betekent ‘meedoen in de samenleving’ (voornamelijk taal, scholing en werk), kwam ook duidelijk naar voren in *Burgerperspectieven 2019|4* (Den Ridder et al. 2019). Maar ook hier werd duidelijk dat ‘meedoen’ voor veel Nederlanders zonder migratieachtergrond meer is dan alleen een positie verwerven op de arbeidsmarkt: vier op de vijf Nederlanders zonder migratieachtergrond geeft aan dat mensen met een migratieachtergrond de Nederlandse normen en waarden moeten overnemen en ruim de helft vindt dat zij mee moeten doen aan de Nederlandse culturele tradities (Den Ridder et al. 2019: 56).

De ontwikkeling dat de focus in het integratiedebat steeds meer wordt gelegd op de sociaal-culturele kanten van integratie betekent overigens niet dat Nederlanders negatiever zijn gaan denken over mensen met een migratieachtergrond of over de steeds diverser wordende samenleving. Het percentage van de bevolking dat vindt dat er te veel mensen van een andere nationaliteit in Nederland wonen, is de laatste jaren bijvoorbeeld gedaald. Andere opvattingen over immigratie en de multiculturele samenleving zijn redelijk stabiel (Wennekers et al. 2019; Den Ridder en Dekker 2019). Zo vindt meer dan de helft van de Nederlanders de afgelopen tien jaar dat mensen met een migratieachtergrond hun cultuur en gewoonten moeten loslaten. Een derde vindt dat de meeste mensen hun best doen om te integreren in Nederland, maar ook een derde deelt deze mening niet. Hier zijn wel verschillen binnen de Nederlandse bevolking: hoogopgeleiden en jongeren vinden minder vaak dat mensen met een migratieachtergrond hun cultuur moeten loslaten en zijn vaker van mening dat mensen met een migratieachtergrond hun best doen om te integreren dan laagopgeleiden en ouderen (Den Ridder et al. 2019).

Mensen met een migratieachtergrond staan overwegend anders in het integratiedebat. In groepsgesprekken met mensen met een migratieachtergrond komen zaken als meedoen, taal, scholing en werk ook naar voren, maar gaat het ook over het belang van respect voor elkaar en begrip voor elkaars cultuur en tradities. Ook komen zorgen over ongelijkheid, uitsluiting en discriminatie in deze groepsgesprekken relatief vaak aan de orde (Den Ridder et al. 2019).

Kortom, integratie gaat om meer dan de individuele arbeidsmarktpositie en is een kwestie geworden die de hele samenleving raakt. In de rest van deze paragraaf zullen we onder andere ingaan op ervaringen met en opvattingen over discriminatie en discussies over de druk op sociale voorzieningen door migratie.

#### 4.2.2 Zorgen over discriminatie

Onder personen met een migratieachtergrond leven zorgen over discriminatie op de arbeidsmarkt en andere vormen van discriminatie. Belangrijk in de context van het publieke debat is de integratieparadox: jongeren met een tweede generatie migratieachtergrond en hoogopgeleiden met een migratieachtergrond, die meer in aanraking komen met de politieke en maatschappelijke discussies, zijn veel minder te spreken over de gelijke kansen en openheid in de Nederlandse samenleving: ze ervaren meer onbehagen over het maatschappelijk klimaat en maken zich meer zorgen (Andriessen 2016).

Van sommige herkomstgroepen bestaan in de samenleving positievere beelden dan van andere groepen en dat geldt ook voor hun houding. Dat wordt 'etnische hiërarchie' genoemd; Marokkaanse Nederlanders nemen een lage plek in deze rangorde in. Marokkaanse Nederlanders ervaren dan ook meer negatieve bejegening en ongelijke behandeling. Hetzelfde geldt voor Turkse Nederlanders en moslims (Andriessen 2016; Andriessen et al. 2020). De ervaren discriminatie onder mensen met een migratieachtergrond, met name onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders, is tussen 2013 en 2018 wel iets afgenomen, maar in 2018 heeft de helft van de Marokkaanse Nederlanders één of meer keren dis-

criminatie ervaren (Andriessen et al. 2020). Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en mensen uit Midden- en Oost-Europese landen ervaren minder discriminatie. Het discriminatiebewustzijn is in Nederland in vergelijking met andere Europese landen relatief hoog: ruim de helft van alle Nederlanders denkt dat er (veel) meer discriminatie is in Nederland dan twintig jaar geleden. Bijna twee op de drie respondenten vindt dat discriminatie verwerpelijk is, drie op de tien Nederlanders is neutraal of weet het niet (Den Ridder et al. 2017). Tegelijkertijd gaf in 2017 72% van de Nederlanders aan dat er te snel geroepen wordt dat iets discriminatie is.

In *Burgerperspectieven 2019*<sup>4</sup> werd in groeps gesprekken met mensen van de tweede generatie met een Surinaamse/Antilliaanse achtergrond en een Turkse/Marokkaanse achtergrond het onderwerp (arbeidsmarkt)discriminatie regelmatig genoemd als iets waar ze zelf mee te maken hebben.<sup>9</sup> In de gesprekken leek het erop dat autochtone Nederlanders de discriminatoire ervaringen van mensen met een migratieachtergrond veel minder zien en horen: net als in 2017 werd hier gezegd dat de ‘discriminatiekaart’ soms te snel getrokken wordt (Den Ridder et al. 2019).

#### 4.2.3 Ervaren druk op sociale voorzieningen en wie verdient overheidssteun?

Naast het nationale probleembesef over immigratie en integratie, verschillende posities in het integratiedebat en zorgen over discriminatie, raakt de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond ook aan maatschappelijke kwesties als solidariteit en rechtvaardigheid. Zo uiten mensen in de *Burgerperspectieven*-enquête hun zorgen over een rechtvaardige verdeling: sommige mensen voelen zich in de steek gelaten en uit toelichtingen op antwoorden blijkt dat Nederlanders ervaren dat zij niet krijgen wat hun aan voorzieningen is beloofd. Daarbij verwijzen ze soms expliciet naar migrantengroepen: ze ervaren dat immigranten meer hulp ontvangen (Den Ridder et al. 2019).

Hoewel Nederlanders over het algemeen vinden dat degenen die hun best doen om te werken, inclusief mensen met een tweede generatie migratieachtergrond, recht op een uitkering hebben, lijkt er een dubbele standaard te zijn: minderheden die minder ‘verdienend’ gedrag vertonen (minder jaren gewerkt hebben en niet naar werk hebben gezocht), zouden hiervoor moeten worden gestraft. Mensen vinden dat degenen die minder ‘verdienend’ gedrag vertonen, ook minder recht hebben op inkomensondersteuning dan de meerderheidsgroep met hetzelfde gedrag (Kootstra 2016).<sup>10</sup> Men noemt dit ook wel ‘welvaartschauvinisme’: er is steun voor een sterke verzorgingsstaat voor ‘ons’ (de meerderheidsgroep), maar minder steun voor ‘hen’ (mensen met een migratieachtergrond). Hier speelt het identiteitscriterium een rol: mensen vinden vaker dat anderen een uitkering of sociale voorziening meer ‘verdienen’ als ze zich makkelijker met die groep kunnen identificeren (Kootstra 2016; Reeskens en Van der Meer 2019; Roosma 2019).

#### 4.2.4 Opvattingen over migratie en gebruik voorzieningen bepaalde groepen

Er is ook specifiek naar de opvattingen over migratie en voorzieningengebruik van bepaalde migrantengroepen gevraagd. In het najaar van 2013 bijvoorbeeld, omdat Bulgaren en Roemenen per 2014 vrije toegang kregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt; voor



Polen was dat al sinds 2007 het geval. De helft van de bevolking was toentertijd van mening dat migranten uit Oost-Europa in Nederland mogen werken net als inwoners van andere EU-landen (zoals het EU-principe van vrije verkeer ook voorschrijft). De helft noemt migranten uit Oost-Europa harde werkers, de ruime meerderheid is van mening dat deze groep wordt uitgebuit. Bijna de helft gaf eind 2013 aan dat migranten uit Oost-Europa banen kunnen afpakken van autochtone Nederlanders; ongeveer één op de vijf Nederlanders is het daar niet mee eens. Een ruime meerderheid (bijna 80%) vond dat Oost-Europese arbeidsmigranten als ze werkloos worden terug moeten naar hun herkomstland (Dekker et al. 2013). Al met al vond twee derde van de Nederlandse bevolking in 2013 de komst van migranten uit Oost-Europa vooral nadelig. Een ruime meerderheid is van mening dat migranten uit Oost-Europa misbruik maken van uitkeringen (toentertijd was er veel berichtgeving over de toeslagenfraude door Bulgaren).

Ook ten tijde van de komst van veel vluchtelingen in 2015 en 2016 kwam naar voren dat sommigen het onterecht vinden dat er veel voorzieningen zijn voor vluchtelingen (en uiten zorgen over de druk op de woningmarkt, zorg en andere voorzieningen). Twee op de vijf Nederlanders dacht in 2016 dat op zijn minst de helft van alle vluchtelingen misbruik maakt van uitkeringen. Meer dan de helft vond medio 2016 dat er te veel vluchtelingen komen en dat Nederland niet meer vluchtelingen zou moeten opnemen dan het op dat moment deed. Een kwart wilde dat de grenzen zouden worden gesloten en een ruime meerderheid vond toentertijd dat Nederland wel een morele plicht heeft om mensen toe te laten die vluchten voor oorlog en vervolging (Den Ridder et al. 2016).

Het onderzoek in 2016 ten tijde van de vluchtelingencrisis liet ook zien dat er een grote middengroep is die worstelde met de grote instroom en de opvang, die gevoelens van onbehagen en dreiging had, maar ook vond dat vluchtelingen geholpen moesten worden (Mensink en Miltenburg 2018). Uit een experiment met criteria waaraan vluchtelingen zouden moeten voldoen voordat Europese burgers bereid waren ze op te nemen, blijkt onder andere dat mensen vinden dat vluchtelingen die meer kunnen bijdragen aan de nationale economie (doordat ze gaan werken) meer recht hebben om tot een land te worden toegelaten (Bansak et al. 2016).

### 4.3 Een schets van het huidige beleid

Dit beleidsoverzicht richt zich op arbeidsmarktbeleid. Het is vooral de Participatiewet die het landelijk wettelijk kader vormt voor algemeen arbeidsmarktbeleid. Het generieke arbeidsmarktbeleid is al grotendeels toegelicht in hoofdstuk 3. Specifiek arbeidsmarktbeleid omvat maatregelen die de arbeidsmarktkansen van mensen met een migratieachtergrond proberen te vergroten. Het arbeidsmarktbeleid is sinds begin deze eeuw en vooral vanaf 2010 in Nederland steeds meer generiek en minder specifiek geworden. Er wordt geen (specifiek) onderscheid meer gemaakt naar migratieachtergrond en het doelgroepenbeleid is grotendeels afgeschaft. Toch is het via maatwerkopties nog steeds mogelijk om bij de uitvoering rekening te houden met de specifieke uitdagingen van verschillende groepen. De laatste jaren is daarbij weer wat meer aandacht voor de positie van

personen met een migratieachtergrond (szw 2018). We lichten hier toe hoe beleid uitpakt voor statushouders, arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen en Nederlandse burgers met een migratieachtergrond.

Voor statushouders is er nog wel specifiek beleid, namelijk het inburgeringsbeleid. We lichten de achtergronden van het inburgeringsbeleid, dat gericht is op de algemene maatschappelijke integratie van statushouders, toe (§ 4.3.1). Daarnaast richten we ons op specifiek beleid voor de arbeidsmarktomstandigheden van vooral EU-migranten (§ 4.3.2). Hierbij is de context van een europeaniserende arbeidsmarkt van belang. We sluiten af met een overzicht van specifiek arbeidsmarktbeleid dat is gericht op mensen met een niet-westerse achtergrond, waaronder antidiscriminatiebeleid op de arbeidsmarkt (§ 4.3.3 en 4.3.4).

#### 4.3.1 Specifiek arbeidsmarktbeleid gericht op statushouders

Niet iedereen mag in Nederland werken, er staan bijvoorbeeld restricties voor asielzoekers in de Wet arbeid vreemdelingen (wav). Met toestemming van het uuv mogen zij na zes maanden verblijf in Nederland tot 24 weken<sup>11</sup> per jaar werken en werkzaamheden verrichten in het asielzoekerscentrum (azc). Met het inkomen van betaald werk zijn asielzoekers verplicht om bij te dragen aan hun opvangkosten. Het arbeidsmarktintegratiebeleid voor asielzoekers focust voornamelijk op onbetaald vrijwilligerswerk (De Lange 2019). Om vrijwilligerswerk te verrichten, hebben asielzoekers een vrijwilligersverklaring van het uuv nodig.

Voor degenen die een asielvergunning van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) krijgen en daardoor statushouders worden, gelden dezelfde rechten en plichten als voor Nederlanders. Statushouders vallen ook onder de Participatiewet, waardoor zij recht op bijstand hebben (szw 2018).

Statushouders hebben een plicht om binnen drie jaar te slagen voor het inburgeringsexamen. In tegenstelling tot de gedecentraliseerde uitvoering van de Participatiewet wordt het inburgeringstraject centraal uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (duo). De Wet inburgering 2013 verplicht statushouders om de Nederlandse taal te beheersen en kennis te maken met de Nederlandse maatschappij. Daarnaast is een eis in het inburgeringstraject van statushouders dat zij over werkzoekvaardigheden beschikken. Het participatiebeleid om statushouders naar de arbeidsmarkt toe te leiden, richt zich vaak op een 'work first'-benadering (De Lange et al. 2020). 'Work first' is gericht op het aanmoedigen van statushouders om zo snel mogelijk een betaalde baan te verkrijgen.

Sinds de aanpassing van de Wet inburgering in 2017 ondersteunen gemeenten statushouders om zo snel mogelijk zelfstandig en volwaardig mee te draaien in de samenleving (vng 2016). Gemeenten passen hiervoor algemene beleidsinstrumenten toe, zoals het verlenen van toegang tot een bijstandsuitkering. Daarnaast voeren gemeenten hierop aanvullend (specifiek) beleid (Razenberg et al. 2017; Van Breugel 2020), zoals het inzetten van statushouders-klantmanagers en loonkostensubsidies (De Ruig et al. 2019; Oostveen et al. 2019). Deze benadering biedt soms te weinig kansen voor hoog opgeleide en ondernemende vluchtelingen om op niveau betaald werk te verrichten (De Lange et al. 2020). Statushouders met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt krijgen soms minder inten-

sieve begeleiding naar werk vergeleken met kansrijke statushouders (De Gruijter et al. 2020).

In juli 2020 heeft de Tweede Kamer een nieuwe Wet inburgering aangenomen. Hierdoor gaan alle inburgeraars, waaronder statushouders, actiever kennismaken met de lokale arbeidsmarkt. Vanwege de coronacrisis treedt de nieuwe Wet inburgering pas in 2022 in werking. De nieuwe Wet inburgering maakt onderscheid tussen kansrijke statushouders en minder kansrijke statushouders. Voor kansrijke statushouders komen er twee inburgeringstrajecten waar taallessen op hoog niveau worden gecombineerd met onderwijs, stage of een baan (Rijksoverheid 2020c). Voor statushouders met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt worden andere vormen van participatie bevorderd in een derde inburgeringstraject. In de nieuwe Wet inburgering zijn het vooral de gemeenten die maatwerk moeten leveren en de statushouders die bijstand ontvangen moeten ontzorgen (Rijksoverheid 2020c).

#### 4.3.2 Beleid voor arbeidsomstandigheden van migranten uit Midden- en Oost-Europa

Het vrije verkeer van diensten en personen draagt bij aan ongelijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, doordat er een ruim internationaal aanbod is van goedkope arbeid (Inspectie szw 2019). De rijksoverheid voert verschillend beleid tegen ongelijke arbeidsvoorwaarden en ongezonde of onveilige arbeidsomstandigheden. Dat gebeurt met generiek beleid: de Wet minimumloon (wml), de Arbeidstijdenwet (ATW), de Wet allocatie arbeid door intermediairs (Waadi) en de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) (zie hoofdstuk 3). Daarnaast voert het Rijk specifiek beleid dat is gericht op gelijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden voor migranten: Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU). Met de Wet Arbeid Schijnconstructies (Was) en de WagwEU streeft het Rijk naar ketenaansprakelijkheid. De ketenaansprakelijkheid moet voorkomen dat onderaannemers of opdrachtnemers misbruik maken van de uitbesteding van het werk, waardoor ze geen loonheffingen en sociale premies afdragen. Met dit beleid is de ketenaansprakelijkheid uitgebreid naar alle sectoren; werknemers kunnen de eerstvolgende opdrachtgever in de keten, en vervolgens steeds een schakel hoger in de keten, aanspreken (Houwerzijl 2019).<sup>12</sup> Daarmee beoogt het Rijk onderbetaling en schijnconstructies aan te pakken.

Bij enkele groepen arbeidsmigranten, ook die uit Oost-Europa, zijn de risico's op uitbuiting en ernstige benadeling en in mindere mate crimineel werkgeverschap aanzienlijk (TK 2019/2020a; Inspectie szw 2019). Door krapte op de woningmarkt en de manier waarop bemiddelingsbureaus het werk organiseren, zijn veel werkende arbeidsmigranten afhankelijk van het huisvestingsaanbod van de werkgever (Inspectie szw 2019). Hierbij is er sprake van een zeer beperkte keuze- of onderhandelingsruimte en zeer ongunstige woonomstandigheden. De Inspectie szw ziet dat huisvesting een verdienmodel is voor de werkgever en dat werknemers voor hun huisvesting moeten betalen. Vaak gebeurt dat in strijd met de strikte wettelijke voorwaarden voor huisvesting (Inspectie szw 2019).

Sinds 1 januari 2017 gelden de Was-regels – er mag maximaal een kwart van het brutomimumloon wordt ingehouden voor huisvesting en de verhuurder moet een toegelaten

instelling zijn of een gecertificeerde private verhuurder, zoals SNF.<sup>13</sup> Voor de certificering geldt dat inspecteurs geaccrediteerd moeten zijn en er afspraken in de cao moeten staan over de kwalitatieve normen van de huisvesting.

#### 4.3.3 Arbeidsmarktbeleid gericht op mensen met een niet-westerse achtergrond

In 2018 startte het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA). Dit programma beoogt de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse achtergrond te versterken (TK 2017/2018). VIA is opgesteld op basis van wetenschappelijke kennis van effectieve manieren om de arbeidsmarktpositie van migranten met een niet-westerse achtergrond te verbeteren (De Ruig et al. 2019). In een aantal pilots worden vernieuwende aanpakken voor werkgevers, werknemers en jongeren getest. Deze pilotprojecten richt zich op interventies voor diversiteitsbeleid, betere aansluiting tussen vraag en aanbod, begeleiding van uitkering naar werk en het objectiveren van de sollicitatieprocedures.

De culturele diversiteit binnen organisaties kan worden gemeten met de Barometer Culturele Diversiteit (in samenwerking met CBS), waarmee de betrokken organisaties ook zelf inzicht krijgen in hun culturele diversiteit. Dit is één van de opgestelde interventies voor diversiteitsbeleid voor werkorganisaties. Andere pilotprojecten richten effectiviteitsonderzoek op de afstemming van vraag en aanbod. Mensen met een migratieachtergrond hebben namelijk niet alleen een kleinere kans om binnen te komen, maar ook een grotere kans om uit te stromen dan mensen zonder migratieachtergrond. Binnen het programma VIA is daarom de pilot Behoud en Doorstroom opgezet met interventies bij werkgevers, met als doel succesvolle interventies te verkennen om werknemers met een migratieachtergrond in werkorganisaties te behouden (De Ruig et al. 2019).

Het VIA-programma onderzoekt verder de effectiviteit van intensieve begeleiding voor langdurig werkzoekenden in de bijstand door gemeenten en in hoeverre combinaties van leren en werken (duale trajecten) bijdragen aan duurzame arbeidsparticipatie. In samenwerking met het UWV wordt ook onderzoek gedaan naar de oorzaken van de lagere ww-uitstroom van mensen met een niet-westerse achtergrond en naar mogelijkheden om re-integratie vanuit de ww te versterken. Voor jongeren worden onderzoeken opgezet naar de effectiviteit van interventies die verleiden tot een kansrijkere studiekeuze en naar interventies die moeten leiden tot een betere overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt, waarvoor het Nationaal Regieorgaan Onderwijs (NRO) verdiepend onderzoek uitvoert (TK 2017/2018).

#### 4.3.4 Antidiscriminatiebeleid

De Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) definieert directe discriminatie als 'een persoon die op een beschermde grond op andere wijze wordt behandeld dan iemand anders in een vergelijkbare situatie'. Het antidiscriminatiebeleid is gebaseerd op artikel 1 van de Grondwet; de AWGB is het uitgangspunt voor het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft de overheid het Actieplan Arbeidsmarkt (TK 2018/2019a, 2018/2019b) opgesteld om discriminatie op de arbeidsmarkt aan te pak-

ken. Deze aanpak richt zich op discriminatie op allerlei gronden, waaronder herkomst. Het plan rust op drie pijlers: 1) toezicht en handhaving, 2) onderzoek en instrumenten, en 3) kennis en bewustwording. Het effectiviteitsonderzoek binnen het VIA-programma valt binnen het Actieplan Arbeidsmarkt. Specifiek is het VIA-onderzoek naar werving-en-selectieprocedures bedoeld om werkorganisaties te ondersteunen bij het objectiveren van hun sollicitatieprocedures (szw 2020; TK 2019/2020b).

Toezicht op en handhaving van de wet- en regelgeving om arbeidsdiscriminatie te voorkomen, is een randvoorwaarde voor een goed werkende en eerlijke arbeidsmarkt (TK 2018/2019c). Antidiscriminatiebeleid is daarom ook onderdeel van de handhavingketen van de Inspectie szw. Het team arbeidsdiscriminatie van die inspectie houdt toezicht op discriminatie en ongelijke behandeling op de werkvloer. Op grond van de Arbwet moeten werkgevers beleid formuleren om discriminatie bij werving en selectie tegen te gaan. De Inspectie szw is bevoegd om toe te zien op de aanwezigheid van werving-en-selectiebeleid van werkgevers met als doel discriminatie te voorkomen en tegen te gaan. Ook moet de Inspectie szw bewezen discriminatie bestraffen. Het toezicht wordt niet alleen door de Inspectie szw uitgevoerd, maar ook door organisaties zoals de ADV (antidiscriminatievoorzieningen) van het College voor de Rechten van de Mens, waar mensen discriminatie kunnen melden. De meldingsbereidheid is op dit moment laag (Andriessen et al. 2020; Van Bon en Fiere 2020).

De tweede pijler, die van onderzoek en instrumenten, is onder meer gericht op het ontwikkelen van toepasbare instrumenten om (onbewuste) vooroordelen bij werving en selectie tegen te gaan. Daarvoor zijn bedrijven geworven in de VIA-pilot Nudging in Werving en Selectie. In de pilot wordt onderzocht of het herschrijven van vacatureteksten, objectiever selecteren van sollicitatiebrieven en het gestructureerd interviewen van kandidaten de kansengelijkheid van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in het werving-en-selectieproces kan vergroten (szw 2020). Daarnaast wordt in deze pijler gekeken naar de effecten van inclusieve vacatureteksten, anoniem solliciteren, werven en adverteren buiten de eigen kring en naar de invloed van onbewust uitsluitende algoritmen (College voor de Rechten van de Mens 2019; TNO 2019b). Hierbij wordt ook discriminatie inzichtelijk gemaakt door *mystery call*-onderzoek (Westerbaan et al. 2019; TK 2018/2019d).

De derde pijler betreft kennis en bewustwording van discriminatie en uitsluiting op de arbeidsmarkt. Via voorlichtings- en bewustwordingscampagnes en het afsluiten van convenanten met bedrijven en sectoren, zoals de Charter Diversiteit, wordt aan een brede cultuurverandering bijgedragen in de werving en selectie, wat moet leiden tot meer diversiteit op de werkvloer (TK 2018/2019d). De convenanten (voorlopig nog als intentieverklaringen) bevatten afspraken over maatregelen die organisaties (werkgevers, personeelsfunctionarissen, ondernemingsraadsleden) nemen om een actief wervingsbeleid en een inclusieve bedrijfscultuur te verwezenlijken (bv. diversiteitstrainingen). Om de sociale norm duidelijker uit te dragen, worden goede voorbeelden actief gedeeld (*naming and faming*, bv. door de Barometer Culturele Diversiteit).

#### 4.4 Wetenschappelijke inzichten en handelingsperspectieven

In deze paragraaf gaan we in op de oorzaken van de ongunstige arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond. De verklaringen kunnen we onderbrengen in drie overkoepelende thema's (bv. Huddleston et al. 2013: 1). Dat is ten eerste het (integratie)beleid, dat we hiervoor al hebben toegelicht (zie § 4.3.2, 4.3.3 en 4.3.4) en hier verder buiten beschouwing laten. Ten tweede spelen zowel individuele als maatschappelijke factoren een rol bij de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond. Daarom gaan we hier in op oplossingsrichtingen die zich richten op het 'versterken' van individuen en op gedragsverandering binnen de samenleving als geheel. Oplossingsrichtingen die gaan over algemene inkomensondersteuning en het verbeteren van de baan- en werkzekerheid zijn besproken in hoofdstuk 3.

Het 'versterken' van individuen gaat uit van persoonsgerichte strategieën. Dergelijk beleid richt zich op het vergroten van de hulpbronnen van mensen met een migratieachtergrond die hen kunnen helpen bij het vinden van een baan. Daarbij moet worden gedacht aan het vergroten van hun economisch, cultureel, sociaal en persoonlijk kapitaal. Tegelijkertijd zijn er strategieën die zijn gericht op de hele maatschappij, denk aan interventies tegen uitsluiting van mensen en gedragsverandering. Hoewel het politieke debat nogal eens doet voorkomen alsof er moet worden gekozen tussen persoonsgerichte en contextgerichte strategieën, sluiten ze elkaar niet uit. Sterker: ze kunnen elkaar aanvullen. We baseren de oplossingsrichtingen op bestaande verkenningen en maken gebruik van wetenschappelijke literatuur om veronderstellingen te onderbouwen. Los van hun effectiviteit zal de politieke wenselijkheid van de verschillende beleidsopties tussen partijen variëren; dat brengen we in paragraaf 4.5 in kaart.

Voor het bepalen van (succesvolle) handelingsopties is belangrijk om te weten waarom mensen met en zonder migratieachtergrond een andere arbeidsmarktpositie hebben. Verschillen in arbeidsmarktdeelname van leden van migrantengroepen hangen onder andere samen met geslacht en leeftijd. Mannen en jongeren zijn in het algemeen oververtegenwoordigd in de beroepsbevolking en dat geldt ook voor werkende mensen met een migratieachtergrond (Hooftman en Houtman 2017). Deze verschillen bestaan al langere tijd en zijn prominent bij nieuwkomers (Ala-Mantila en Fleischmann 2018; Hitzert en Van Wijk 2019; Huijnk 2018).

In deze paragraaf focussen we op de individuele oorzaken en daarmee op de persoonsgerichte beleidsstrategieën. We gaan eerst in op de positie van statushouders en op beleidsrichtingen voor de arbeidsmarkttoeleiding van deze groep (§ 4.4.1). Aansluitend kijken we naar handelingsperspectieven voor de positie van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, toegespitst op goede werk- en woonomstandigheden (§ 4.4.2). De handelingsperspectieven die we hierbij bespreken, zijn in eerste instantie gericht op het versterken van burgers met een migratieachtergrond, maar ze kunnen ook worden toegepast op nieuwkomers (§ 4.4.3). Tot slot schetsen we in deze paragraaf oplossingsrichtingen voor veranderingen bij werkgevers. Daar gaat het vooral om het tegengaan van discriminatie (§ 4.4.4).

#### 4.4.1 Statushouders

##### Nederlandse taalvaardigheid

Voor statushouders speelt taal een belangrijke rol bij de lage arbeidsmarktkansen (Huijnk et al. 2017). De beheersing van de Nederlandse taal verhoogt de kansen op werk en is een belangrijke voorwaarde om te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Taalvaardigheid vergemakkelijkt contact met andere bevolkingsgroepen en draagt daardoor aanzienlijk bij aan het vormen van relaties die de etnische scheidslijnen overstijgen. Uit beleidsevaluaties blijkt dat het huidige inburgeringstraject zich niet goed verhoudt tot het gemeentelijke beleid dat is gericht op de arbeidsmarkttoeleiding van statushouders. Het gehanteerde taalniveau blijkt te laag te zijn om statushouders goed te kunnen laten instromen in het middelbaar beroepsonderwijs (Blom et al. 2018).

##### Diploma's en gesubsidieerde werkplekken

De behaalde diploma's en arbeidsmarktvaardigheden in het land van herkomst spelen een belangrijke rol bij de achterstandspositie van statushouders. Statushouders hebben vaak weinig voordeel van hun opleiding die ze in hun herkomstland hebben voltooid, ongeacht van het niveau van die opleiding (Confurius et al. 2019). De arbeidsmarkttoetreding van deze mensen hangt sterk af van diploma's ze in Nederland hebben behaald. De waardering van buitenlandse diploma's verloopt in de Nederlandse praktijk soms moeizaam (De Lange et al. 2017; Odé en Dagevos 2017). Een beleid gericht op (her)waardering van diploma's, kwalificaties en vaardigheden van statushouders die ze hebben opgedaan in hun herkomstland kan de weg naar werk vergemakkelijken (De Lange et al. 2017). Maar het blijkt ook belangrijk dat mits deze mensen snel na hun aankomst in Nederland toegang krijgen tot het Nederlandse onderwijs, dit kan bijdragen aan hun arbeidsmarkttoetreding (zie De Lange 2016, 2019; De Lange et al. 2017). Voor statushouders die in aanmerking komen voor hoger onderwijs zijn er trajecten op Nederlandse universiteiten, waarmee ze kunnen instromen bij bachelor- en masteropleidingen (Roselaar en Van Bielder 2019).

Begeleiding (o.a. naar opleiding en betaald werk) door gemeenten en subsidies voor werkgevers kunnen de kans op werk voor statushouders vergroten (De Gruijter et al. 2020; SER 2018). Beleidsevaluaties van Regioplan (Oostveen et al. 2019) en het VIA-programma (De Ruig et al. 2019) wijzen erop dat loonkostensubsidies en het inzetten van statushouders-klantmanagers in gemeenten cruciale voorwaarden zijn om statushouders een kans op werk te bieden. Het beleid is niet in alle gemeenten gelijk. De beschikbare financiële middelen kunnen enorm verschillen tussen gemeenten. Minder geld leidt zo tot minder kans op een opleidings- en leerwerktraject voor statushouders in minder welvarende gemeenten (De Lange et al. 2020; De Gruijter et al. 2020; SER 2018).

Twee mogelijke oplossingsrichtingen zijn dus de onderwijsloopbanen van statushouders herstellen (ofwel het waarderen van eerder behaalde diploma's) en subsidiëren. In de praktijk blijkt het moeilijk (en duur) om diploma's die behaald zijn in door oorlog getroffen gebieden te accrediteren. Het in heel Nederland inzetten van klantenmanagers en loon-

kostensubsidies kosten veel geld. Alle kostenposten bij elkaar zorgen ervoor dat er onder Nederlandse burgers mogelijk weinig draagvlak is voor deze oplossingsrichtingen. Een andere maatregel is statushouders zodanig te spreiden over Nederland, dat ze meer kans hebben om een baan te vinden (Gerritsen et al. 2018). Als zij zich vestigen in gemeenten met financiële middelen voor maatschappelijke begeleiding, dan vergroot dat hun kansen, hoewel ook de plaatselijke bevolking dan moet openstaan voor deze mensen.

### Gezondheidsproblemen als belemmering voor werk

De gezondheidssituatie is een belangrijke factor voor de maatschappelijke integratie van statushouders. Gezondheid blijkt van invloed te zijn op de succesvolle afronding van de inburgeringscursus, het leren van de Nederlandse taal, het vinden van werk én het opbouwen van een sociaal netwerk onder autochtone Nederlanders (Bakker 2016; Bakker et al. 2017). Statushouders komen vaak relatief onvoorbereid naar Nederland en velen van hen kampen met psychische problemen (Wijga et al. 2019). Daarnaast dragen opgebouwde schulden (vaak gemaakt tijdens hun reis naar Nederland) bij aan hun financiële zorgen. Het niet kunnen uitkomen met geld is een risicofactor voor de psychische gezondheid van statushouders (zie Wijga et al. 2019 voor recentelijk geïmmigreerde Syrische statushouders in Nederland). Geringe taalkennis en psychische ongezondheid versterken elkaar en vormen samen een drempel om de arbeidsmarkt te betreden. Een oplossingsrichting is om binnen het algemene zorgbeleid aandacht te besteden specifiek aan de kwetsbare gezondheid van statushouders, net als meer maatregelen om hun psychische en fysieke gezondheid te verbeteren.

### Vrijwilligerswerk als opstap naar of alternatief voor betaald werk

Statushouders die de Nederlandse taal goed beheersen en regelmatig in contact komen met Nederlanders, hebben minder psychische klachten dan degenen die moeite hebben met de taal en weinig contact hebben met Nederlanders. Vrijwilligerswerk biedt statushouders een kans om de Nederlandse taal te leren, ook bij gebrek aan diploma's en arbeidsmarktvaardigheden. In hoeverre de activiteiten die statushouders ondernemen om deel te nemen in het kader van maatschappelijke participatie hen daadwerkelijk een stapje dichterbij werk brengen, is nog niet duidelijk (De Gruijter et al. 2020). Door vrijwilligerswerk kunnen ze werkervaring en nieuwe sociale contacten opdoen. Deze factoren zijn allemaal gunstig voor het verkrijgen van betaald werk, maar anderzijds is er ook sprake van *lock-ineffecten*: de tijd die mensen aan vrijwilligerswerk besteden, gaat ten koste van het zoeken naar betaald werk. Empirisch onderzoek naar het vrijwilligerswerk van vrouwen met een migratieachtergrond in Nederland laat zien dat werkgevers vrijwilligerswerk niet als werkervaring erkennen (Slootjes en Kampen 2017). Toch draagt vrijwilligerswerk aanzienlijk bij aan het zelfvertrouwen van werkloze vrouwen uit de vier gevestigde groepen (De Koning et al. 2018; Slootjes en Kampen 2017). Vrijwilligerswerk kan voornamelijk ook vrouwelijke statushouders uit de privésfeer trekken en laat ze een actieve rol in de gemeenschap spelen. Daardoor veronderstellen we dat vrijwilligerswerk kan bijdragen aan een betere taalbeheersing en een afname van gezondheidsproblemen op lange termijn.



## 4.4.2 Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen

### Nederlandse taalvaardigheid

De beheersing van de Nederlandse taal kan een grote rol spelen bij de ongunstige arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten (Engbersen et al. 2017). Arbeidsmigranten uit EU-landen hebben geen inburgeringsplicht, maar zij moeten wel (sinds 1 januari 2016) aan de Nederlandse taaleis voldoen om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering (De Lange et al. 2019). Geringe kennis van het Nederlands en onbekendheid met de arbeidswetgeving van arbeidsmigranten worden beschouwd als voorspellers voor het werken en wonen in slechte arbeids- en woonomstandigheden (Reeger et al. 2018). De spaarzame studies die zich richten op de ongunstige arbeidsmarktpositie van deze groep migranten laten zien dat de beperkte beheersing van de Nederlandse taal hun kans op werk niet belemmert. Toch blijkt hun geringe taalkennis een barrière te zijn voor sociale en werkcontacten en beperkt het de eventuele doorstroming naar betere of meer duurzame banen (Wolf 2015). Empirisch onderzoek hierover is er niet veel, maar de onderzoeken die er zijn, laten zien dat arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen die vóór het vertrek naar Nederland de Nederlandse taal leren, meer kans hebben om een baan te vinden die bij hun aanvankelijke opleiding en arbeidsverleden past (Lubbers en Gijsberts 2016).

### Kennis van de Nederlandse arbowetgeving

Arbeidsmigranten zijn, in tegenstelling tot andere migrantengroepen, bijna allemaal vlak na aankomst al aan het werk (CBS 2020d; Gijsberts et al. 2018). De behaalde diploma's en arbeidsmarktvaardigheden uit het land van herkomst spelen een belangrijke rol voor hun arbeidsmarktparticipatie, maar zijn minder belangrijk voor hun kansen op doorgroei naar banen met gunstigere arbeidsomstandigheden. Daarom zijn de voorgestelde oplossingsrichtingen voor statushouders minder relevant voor deze groep. Oost-Europese arbeidsmigranten die werken in sectoren als landbouw, industrie en bouw maken vaak gebruik van arbeidsbemiddeling (uitzendbureaus en tussenpersonen) (Inspectie szw 2019). Arbeidsmigranten die kort in Nederland verblijven, zijn ook voor de communicatie over hun werksituatie en huisvesting vaak afhankelijk van uitzendbureaus en tussenpersonen. Poolse arbeidsmigranten zijn meestal redelijk goed geïnformeerd over de arbeidswetgeving, ook omdat zij langer in Nederland verblijven dan andere herkomstgroepen arbeidsmigranten (Renema 2018). Het gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en van Nederlandse wetgeving speelt meer bij arbeidsmigranten die niet zo lang in Nederland verblijven. Deze groep arbeidsmigranten wil graag meer hulp en ondersteuning (Razenberg et al. 2015). Niet duidelijk is of de meertalige informatiepunten die zijn ingericht voldoende bijdragen aan het verbeteren van de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen.

In een lopende onderzoekspilot wordt onderzocht op welke manier arbeidsmigranten het beste kunnen worden voorgelicht over arbeidsvoorwaarden. Hiernaast wordt onderzoek verricht over hoe arbeidsmigranten geïnformeerd kunnen worden over veilig en gezond

werken in de sector waarin zij werkzaam zijn. Ten slotte richt deze pilot zich op hoe arbeidsmigranten ertoe kunnen worden aangezet om ervoor te zorgen dat hun rechten worden nageleefd ([www.lexi.lu/en/home\\_en](http://www.lexi.lu/en/home_en)).

Over wat de positie van arbeidsmigranten nu precies kwetsbaar maakt, daarover bestaan verschillende ideeën en daardoor zijn er ook verschillende oplossingsrichtingen (Rijksoverheid 2020a). Een veronderstelling achter deze oplossingsrichtingen is dat arbeidsmigranten in betere werk- en woonomstandigheden zouden verkeren als zij over voldoende informatie zouden beschikken. Daarvoor kunnen arbeidsmigranten terecht bij de Inspectie szw. Daar kunnen ze vragen stellen en misstanden melden (Wolf 2015). Een mogelijke oplossingsrichting hierbij is om relevante informatie voor arbeidsmigranten gemakkelijk en toegankelijk beschikbaar te maken in hun eigen taal. Andere oplossingsrichtingen focussen op betere beheersing van de uitzendsector en effectief toezicht op werkgevers- en werknemersorganisaties in de uitzendbranche door de Inspectie szw (Rijksoverheid 2020a, 2020b).

#### 4.4.3 Kinderen van migranten uit de gevestigde groepen

##### Opleidingsgraad

De tweede generatie met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst heeft de opleidingsachterstand aanzienlijk ingelopen in de laatste tien jaar (Herweijer et al. 2016). Toch wijkt hun verdeling over de onderwijsniveaus in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs nog altijd aanzienlijk af van die van leerlingen zonder migratieachtergrond (zie ook hoofdstuk 2). Vanwege het verschil in vooropleiding en diplomabezit starten leerlingen met een migratieachtergrond uit de vier gevestigde groepen in het mbo minder vaak op niveau 4. Ze behalen ook minder vaak een mbo-diploma dan leerlingen zonder een dergelijke migratieachtergrond (Herweijer et al. 2016; Baysu et al. 2018). Een overstap van het mbo naar het hbo komt wel vaker voor bij leerlingen uit de vier gevestigde groepen met een niet-westerse migratieachtergrond dan bij gediplomeerden zonder migratieachtergrond (CPB 2018a; Herweijer et al. 2016; zie ook hoofdstuk 2). Kenmerkend voor de jongeren van de tweede en derde generatie uit de gevestigde groepen is dat zij een ‘langere route’ in het onderwijssysteem bewandelen. Ze maken meerdere overstappen naar vervolgopleidingen (het zogenoemde ‘stapelen’; Schnell et al. 2013).

De baankansen met een beroepsbegeleidende leerweg (BBL) niveau 3 of 4 zijn groter dan met een beroepsopleidende leerweg (BOL) (CPB 2018b); toch kiezen jongeren met een migratieachtergrond vaker voor BOL (szw 2018). Informatie over baankansen heeft flinke invloed op studiekeuzes van mbo'ers (Fouarge et al. 2017).<sup>14</sup> Daarom is het nuttig om betrouwbare voorlichting te geven over de arbeidsmarktkansen per studierichting en -niveau en de ouders bij de studiekeuze te betrekken (CPB 2018a; szw 2018). Dat geldt ook voor jongeren met een migratieachtergrond. Hoe effectief dergelijke maatregelen zijn, staat centraal in de pilot Studiekeuze VMBO (VIA-programma, szw). Deze zullen nader zicht geven op effectieve instrumenten voor beïnvloeding studiekeuze en loopbaanoriëntatie (De Ruig et al. 2019). Door de studiekeuze te beïnvloeden kan worden gestimuleerd dat

jongeren met een migratieachtergrond een opleiding kiezen waarmee ze gemakkelijker een baan zullen vinden.

### Matching op de arbeidsmarkt

Gediplomeerde jongeren met een migratieachtergrond uit de vier gevestigde groepen stromen vaker dan vroeger door naar vervolgoopleidingen in het hoger onderwijs. Daarnaast zien we twee uiteenlopende trends bij deze groep. Tegenover het ongunstiger verloop van hun studieloopbanen in hbo-opleidingen (het komt vaker dan voorheen voor dat ze de opleiding niet afronden) staat dat ze het juist beter doen in het wetenschappelijk onderwijs (Herweijer et al. 2016). Het studiesucces in het wetenschappelijk onderwijs na vier jaar is sinds 2002 aanzienlijk toegenomen (Herweijer et al. 2016; CBS 2020d). Toch vinden deze jongvolwassenen vaak geen baan die overeenkomt met hun opleidingsniveau (Falcke et al. 2020; Khoudja 2018). Ze zijn vaker onder- of overgekwalificeerd (*vertical mismatch*) dan afgestudeerden zonder migratieachtergrond. We spreken ook van een slechte match als de kennis en vaardigheden van de jongvolwassene niet goed aansluiten bij de functie (baan) die hij of zij bekleedt (*horizontal mismatch*). Sinds de economische recessie van 2008 en de jaren daarna komt *mismatching* vaker voor bij afgestudeerden uit de vier gevestigde migratiegroepen (Allen en Belfi 2020; Falcke et al. 2020). Een slechte match leidt vaak tot een lager arbeidsinkomen en minder baantevredenheid. In de loop der tijd kan een lage baantevredenheid onder andere de bevorderingskansen negatief beïnvloeden (Somers et al. 2019).

Het afronden van een adequate stage blijkt ook een belangrijke voorspeller van een goede match (Falcke et al. 2020). Uit onderzoek blijkt echter dat leerlingen met een migratieachtergrond veel vaker moeten solliciteren voor ze een stageplek vinden dan leerlingen zonder migratieachtergrond (SBB 2015; Klooster et al. 2016). Voor de leerlingen van de tweede generatie met een niet-westerse migratieachtergrond kunnen we concluderen dat zij met eenzelfde diploma als autochtoon Nederlandse leerlingen toch minder succesvol zijn op de arbeidsmarkt (Huijnk 2016; Khoudja 2018).

In beginsel zijn er dus drie oplossingsrichtingen om ervoor te zorgen dat jongeren met een migratieachtergrond passend werk vinden. In de eerste plaats is het van belang hen te ondersteunen bij het vinden van een stage. Dit betekent onder andere dat de zoektocht naar leerbanen en stageplaatsen moet worden gestroomlijnd, waardoor het proces transparanter wordt en het vertrouwen van studenten in het stageplaatsingsproces toeneemt. Werkplekklere draagt niet automatisch bij aan de loopbaancompetenties van jongeren met een migratieachtergrond, maar het ondersteunen bij en stroomlijnen van het stagezoekproces pakt wel gunstig uit voor jongeren met een migratieachtergrond (Smulders en Groot 2018). De tweede oplossingsrichting richt zich op het versterken van de samenwerking tussen middelbaar en hoger onderwijs. Hier gaat het erom ervoor te zorgen dat voortijdige schoolverlaters gemakkelijker opnieuw aan een opleiding kunnen beginnen (CPB 2018a; SER 2018). En de derde oplossingsrichting kijkt naar de vraagzijde en het op elkaar aansluiten van vraag en aanbod. Hierbij wordt gewerkt aan de werkcompetenties van jongeren met een migratieachtergrond, zodat die aansluiten bij de vraag van werk-

gevers. De resultaten van het effectiviteitsonderzoek van de pilots Behoud en Doorstroom en Uitstroom uit de ww (VIA-programma, szw) worden in 2021 en 2022 verwacht (De Ruig et al. 2019). De eerste inzichten van het VIA-onderzoek naar matching interventies laten zien dat het ontwikkelen van taalvaardigheden en persoonlijke begeleiding positieve effecten kunnen hebben op de arbeidsmarkttoetreding. Ook een inclusieve cultuur op de werkvloer lijkt noodzakelijk voor duurzame arbeidsmarktparticipatie na de matching interventie (De Ruig en Walz 2020).

### Sollicitatievaardigheden en sociale contacten

Mensen met een migratieachtergrond hebben in verschillende mate sociale contacten met autochtone Nederlanders en andere mensen met een migratieachtergrond. Deze sociale netwerken kunnen zorgen voor zowel voor- als nadelen op de arbeidsmarkt. Taalachterstanden en beperkte doorgroeimogelijkheden zijn enkele nadelen van sociale netwerken die geen etnische scheidslijnen overstijgen. Daarnaast is er vermoedelijk minder waardering voor de stage van mensen met een migratieachtergrond als zij die hebben gelopen bij een werkgever van dezelfde herkomstgroep (Klooster et al. 2016). Wat ook een negatieve invloed heeft, zijn de beperktere netwerken bij werkgevers en recruiters. Ze hebben daardoor bijvoorbeeld minder relevante informatie over vacatures, sollicitatieprocedures en arbeidsvoorwaarden (Nijhoff 2014). Het gebrek aan contacten draagt dus bij aan de kansongelijkheid op de arbeidsmarkt.

Binnen een bepaalde etnische gemeenschap zijn de hulpbronnen en de te vergeven banen vaak beperkter dan op de 'reguliere' arbeidsmarkt, waardoor er ook minder mogelijkheden zijn om over te stappen naar een andere baan of promotie te maken (Huijnk et al. 2010). Toch zijn er ook mensen die wel baat hebben bij sterke banden met hun etnische gemeenschap. Voor ondernemers met een migratieachtergrond dragen de netwerken binnen de eigen etnische groep bij aan succesvol internationaal ondernemerschap (Konyali 2017; Vermeulen en Keskiner 2017).<sup>15</sup> Deze netwerken kunnen hen voorzien van informatie, bijvoorbeeld door geschikte kandidaten aan te dragen als ze iemand in dienst willen nemen en door het geven van referenties. Daarnaast beschikken dergelijke netwerken ook over sectorspecifieke hulpbronnen en kennis over de lokale en internationale arbeidsmarkt. De overheid kan sociale contacten maar beperkt beïnvloeden, maar kan wel helpen de sollicitatievaardigheden van jongeren met een migratieachtergrond te verbeteren (bv. schrijven van sollicitatiebrieven en hun presentatie tijdens sollicitatiegesprekken).

### Soft skills en opvattingen over werk en cultuur als bron van verschil

Als we het hebben over arbeidsmarktpositie wordt cultureel kapitaal vaak in verband gebracht met *soft skills*. Dat zijn onder meer persoonlijke eigenschappen, zoals sociale vaardigheden en communicatieve vaardigheden. Het gaat bijvoorbeeld om hoe je je presenteert in een sollicitatiegesprek. Werkgevers in Nederland hechten veel waarde aan assertieve sociale vaardigheden (bv. tonen van wilskracht en een zelfverzekerde houding) (Ballafkih 2017).

Verschillen in de arbeidsmarktpositie tussen personen met en zonder een migratieachtergrond kunnen deels worden verklaard door hun verschillende culturele kenmerken. De culturele praktijken en overtuigingen van migranten die dominant zijn in het herkomstland, verschillen soms aanzienlijk van die in Nederland. Studies laten zien dat bijvoorbeeld statushouders vaak als bescheiden en minder assertief worden gezien dan Nederlandse werknemers (Van Heelsum 2017). Onderzoek toont aan dat een groter aanpassingsvermogen onder vluchtelingen hun kansen op de arbeidsmarkt kan vergroten (Pajic et al. 2018). Werkgevers geven aan dat personen met een niet-westerse achtergrond soms geen promotie of contractverlenging krijgen vanwege een ‘tekort aan openheid, flexibiliteit en assertiviteit’ (Siebers 2017). Hoewel het moeilijk of onmogelijk is om persoonskenmerken te beïnvloeden, kan beleid zich wel richten op het verbeteren van soft skills die aantrekkelijk zijn voor werkgevers, en op het deze werknemers ervan bewust maken dat soft skills een belangrijke rol in het selectieproces spelen. Daarbij kunnen in algemene zin sollicitatietrainingen helpen.

Cultureel kapitaal gaat ook over maatschappelijke opvattingen en normen, zoals de rolverdeling tussen mannen en vrouwen of het belang van betaald werk. Opvattingen over de rolverdeling tussen mannen en vrouwen worden vaak als verklaring gezien voor de achterstand op de arbeidsmarkt van vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond (Gijsberts en Dagevos 2016; Huijnk 2020; Khoudja en Fleischmann 2017). De opvattingen binnen deze groep worden in de loop van de tijd wel progressiever, maar vrouwen blijven sterker gericht op zorgtaken en minder op het verrichten van betaald werk (Koenig et al. 2016; Huijnk 2020).

#### Vermeende culturele afstand als bron voor uitsluiting en ongelijke behandeling

Wat is cultureel kapitaal precies, hoe kun je het meten en hoe is het van invloed op de arbeidsmarktpositie? Daarover bestaan verschillende ideeën en daardoor is er bijvoorbeeld weinig hard bewijs dat mensen met een migratieachtergrond niet de soft skills hebben die Nederlandse werkgevers wensen (Gracia et al. 2016). Het is daarom niet geheel duidelijk of hier daadwerkelijk sprake van is of dat werkgevers op basis van vooroordelen deze conclusies trekken (of een combinatie van beide). Vooroordelen over culturele kenmerken van een bepaalde groep kunnen zorgen voor een slechte(re) arbeidsmarktpositie van individuele leden uit die groep (zie § 4.4.4).

#### 4.4.4 Arbeidsmarktdiscriminatie

Tot nu toe lag de focus sterk op de individuele factoren om etnische ongelijkheden op de arbeidsmarkt te verklaren. Dit is maar één kant van het verhaal. De bredere maatschappelijke context is ook van belang voor de kansen en mogelijkheden die mensen met een migratieachtergrond hebben om mee te komen op de arbeidsmarkt (Van Tubergen et al. 2004; Visser en Felten 2018). Dit geldt bijvoorbeeld voor de economische conjunctuur, maar ook voor de fysieke plek waar mensen wonen of terechtkomen (bv. door spreidingsbeleid). Andere belangrijke factoren zijn het maatschappelijk klimaat en processen van in- en uitsluiting. Anders gezegd, het is niet alleen de vraag of mensen met een migratie-

achtergrond kunnen of willen werken, maar ook of ze voldoende kansen krijgen om te werken. We gaan hier in op de laatste vraag en richten ons specifiek op de rol van arbeidsmarktdiscriminatie.

### Discriminatie op de arbeidsmarkt: ervaringen in de praktijk

Van etnische discriminatie op de arbeidsmarkt is sprake als werkgevers een systematische voorkeur hebben voor werkzoekenden met een autochtoon Nederlandse achtergrond, ondanks gelijke geschiktheid (Bertrand en Duflo 2017). Een substantieel aandeel Nederlanders met een migratieachtergrond geeft aan ervaringen te hebben (gehad) met discriminatie, bijvoorbeeld in het onderwijs, bij het zoeken naar een stage of een baan en op de werkvloer (Andriessen et al. 2020; Van Rooijen en De Winter-Koçak 2018). Ook werkgevers geven aan dat er sprake is van arbeidsmarktdiscriminatie (MERCER 2020; Nievers 2010). Onderzoek waarbij rekening wordt gehouden met belangrijke kenmerken voor arbeidsmarktsucces wijst ook op grote onverklaarbare etnische ongelijkheden, een indicatie voor het bestaan van discriminatie (zie bv. Huijnk 2016; Zwetsloot et al. 2019). Het meest overtuigende bewijs voor etnische discriminatie wordt geleverd door veldexperimenten. In veldexperimenten solliciteren identiek gekwalificeerde fictieve sollicitanten met verschillende etnische achtergronden op echte openstaande vacatures (Quillian en Midtbøen 2021). Uit vrijwel alle veldexperimenten blijkt dat fictieve sollicitanten met een migratieachtergrond minder (positieve) reacties van werkgevers ontvangen dan sollicitanten zonder migratieachtergrond (Andriessen et al. 2015; Thijssen 2020; Thijssen et al. 2019a).<sup>16</sup> Uit een recente studie blijkt bijvoorbeeld dat fictieve sollicitanten met een migratieachtergrond bijna 30% minder reacties ontvangen dan autochtone Nederlandse sollicitanten (Thijssen et al. 2019a). Sommige groepen worden meer getroffen door discriminatie dan andere. Discriminatie treft vooral werkzoekenden met een Latijns-Amerikaanse, Afrikaanse en een Midden-Oosterse afkomst (Thijssen et al. 2019a). Het maakt nauwelijks uit of werkzoekenden in Nederland of in het buitenland zijn geboren (Veit en Thijssen 2019). Er is daarnaast weinig reden om aan te nemen dat etnische discriminatie structureel is afgenomen (Heath en Di Stasio 2019; Quillian et al. 2017; Thijssen et al. 2019a, 2019b). Werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond lijken in Nederland vaker te maken te hebben met arbeidsmarktdiscriminatie dan in andere westerse landen (bv. Duitsland en Spanje) (Di Stasio en Larsen 2020; Thijssen et al. 2019b).

### Achtergronden van arbeidsmarktdiscriminatie: vooroordelen en stereotiepe denkbeelden over mensen met een migratieachtergrond

Bewuste of onbewuste vooroordelen en stereotypen zijn belangrijke oorzaken van discriminatie op de arbeidsmarkt (Blommaert et al. 2012; Rooth 2010). Doordat mensen zich meer verbonden voelen met mensen die sterk op hen zelf lijken, geven zij aan hen de voorkeur (*ingroup*) boven die van andere groepen (*outgroups*). Dergelijke psychologische processen vinden niet in een vacuüm plaats. Zij worden beïnvloed door de omringende sociale context, onder andere door blootstelling (positief en negatief) aan etnische diversiteit,

opvoeding, onderwijs en massamedia (Ramos et al. 2019; Bertrand en Duflo 2017; Pager en Shepherd 2008; Quillian en Midtbøen 2021).

### Gebrek aan informatie bij werkgevers als oorzaak van discriminatie

Naast bestaande vooroordelen en stereotypen liggen ook economisch-rationele motieven en onzekerheid aan de basis van arbeidsmarktdiscriminatie (Arrow 1973; Phelps 1972). Werkgevers hebben meestal te weinig (betrouwbare) informatie en hulpbronnen om de vaardigheden, kennis en motivatie van werkzoekenden goed in te schatten. Daarom proberen ze hun inschattingen te verbeteren door groepsinformatie mee te nemen. Het beeld dat zij hebben van productiviteitsverschillen tussen etnische groepen leidt daardoor tot ongelijke behandeling van werkzoekenden. Werkgevers selecteren dus op basis van groepskenmerken zoals etniciteit, als zij naar hun idee te weinig informatie vinden in een cv en motivatiebrief om de individuele productiviteit van een sollicitant te bepalen. Hoewel zowel economische als niet-economische motieven een rol spelen bij discriminatie op de arbeidsmarkt, blijkt uit recente empirische studies dat het vooral gaat om niet-economische motieven (Koopmans et al. 2019; Lippens et al. 2020; Thijssen et al. 2020).

### Maatregelen gericht op afschrikking en bewustwording

In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende instrumenten voorgesteld om discriminatie op de arbeidsmarkt aan te pakken, maar van veel van die instrumenten is niet (goed) onderzocht wat de effectiviteit ervan is (zie voor een overzicht CPB/SCP 2020). De overheid kan verschillende instrumenten hanteren om discriminatie door werkgevers tegen te gaan, zoals subsidies of voorlichting, maar ook bijvoorbeeld heffingen of een wettelijke inperking van vrijheden (het instellen van een quotum bijvoorbeeld).

### Afschrikking: over pakkansen, straffen en monitoring

Een strategie om discriminatie op de arbeidsmarkt te voorkomen is afschrikking, bijvoorbeeld door het beter mogelijk te maken discriminatie te melden, de monitoring te verbeteren en het overtreden van discriminatiewetgeving strenger te bestraffen. Discriminatie is echter vaak lastig vast te stellen (Veenman 2010); het gebeurt bijvoorbeeld deels onbewust en vaak weten sollicitanten zelf niet eens dat ze ongelijk zijn behandeld. In algemene zin is de pakkans voor overtredingen van discriminatiewetgeving laag (Edelman et al. 2016). Hogere straffen schrikken alleen af wanneer de pakkans hoog genoeg is. Wat kan helpen is de Inspectie szw meer mogelijkheden geven om bijvoorbeeld *mystery guests* of veldexperimenten in te zetten om discriminerende organisaties op te sporen (Verhaeghe 2017). De ruimere monitoring vergroot de door werkgevers ingeschatte pakkans, waardoor zij meer gaan opletten of zij wel of niet discrimineren. Met *mystery guests* – waarbij inspecteurs zich voordoen als werkgevers – kan worden vastgesteld of organisaties ingaan op discriminerende verzoeken (Verhaeghe en Van der Bracht 2017). Kanttekingen bij het gebruik van de *mystery guests* en veldexperimenten zijn de beperkte reikwijdte, juridische bezwaren (vorm van uitlokking) en de hoge uitvoeringskosten (Verhaeghe en Van der Bracht 2017). De effectiviteit van *mystery guests* en / of veldexperi-

menten, oftewel hoeveel neemt discriminatie af door het inzetten *mystery guests* en veld-experimenten, is nauwelijks onderzocht en de resultaten zijn wisselend (Carlsson en Rooth 2009).

### Bewustwording en normstelling

Een tweede strategie om discriminatie op de arbeidsmarkt te verminderen is mensen bewuster te maken van de aard en gevolgen van (allerlei vormen van) discriminatie en actief het gelijkheidsbeginsel uit te dragen. Werkgevers zullen dan hun praktijken aanpassen, waardoor ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt afneemt. Overheden kunnen daarvoor diverse instrumenten inzetten (zie o.a. Felten et al. 2020). Eerder internationaal onderzoek wijst uit dat burgerschapsvorming tot op heden relatief weinig aandacht krijgt in het Nederlandse curriculum (Kranendonk et al. 2019).

Een eerste veelgenoemd instrument om meer bewustwording te creëren is diversiteits-training. Daaronder vallen allerlei cursussen en interventies waarmee geprobeerd wordt om de invloed van vooroordelen en stereotypen tegen te gaan en mensen gewend te laten raken aan multiculturele situaties (Bezrukova et al. 2016). Overheden kunnen dergelijke (specifieke of generieke) trainingen onder de aandacht brengen, subsidiëren en/of verplichten (bv. in het onderwijs of bij aanbestedingen). Uit het wetenschappelijke onderzoek komt echter geen eenduidig bewijs naar voren dat diversiteitstraining effectief is in het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie (Dobbin en Kalev 2018; FitzGerald et al. 2019). Andere instrumenten zijn overheids campagnes die specifiek zijn gericht op werkgevers, op het stimuleren en faciliteren van kennisuitwisseling en de uitwisseling van ervaringen met discriminatie en diversiteit, en op onderwijs. Bij dit laatste valt te denken aan burgerschapsvorming met een nadruk op democratische waarden, zoals het gelijkheidsbeginsel. De effecten hiervan zijn pas op langere termijn zichtbaar. Tot op heden is echter nog onduidelijk of dit soort bewustwordingsinitiatieven discriminatie succesvol kunnen bestrijden. Uit een meta-analyse blijkt dat bij de meer veelbelovende interventies a) mensen herinnerd worden aan het belang van het gelijkheidsbeginsel voor anderen en henzelf; b) ingezet wordt op het verminderen van groepsdenken en/of het creëren van nieuwe gedeelde groepsidentiteiten; en c) met diverse vormen van entertainment (boeken, films/series, muziek) mensen aangezet worden om situaties vanuit een ander gezichtspunt te bekijken (Paluck et al. 2021). Daarnaast is de overheid zelf één van de grootste werkgevers van Nederland. De overheid kan daardoor het goede voorbeeld geven en het voortouw nemen op het gebied van diversiteit en inclusie.

### Beleidsinterventies gericht op het aanpassen van het werving-en-selectietraject

De overheid kan met een breed scala aan instrumenten organisaties bewegen om hun werving-en-selectieprocedures te verbeteren. Veel organisaties hanteren een weinig gestructureerd en geformaliseerd werving-en-selectiebeleid (Rivera 2015; TNO 2019c; Zhang et al. 2018). Het gevaar bestaat dat bewuste of onbewuste vooroordelen daardoor een sterke invloed hebben op werving-en-selectiebeslissingen (Midtbøen 2015). Discriminatie komt minder voor als functie-eisen duidelijk zijn gedefinieerd, cv's en sollicitatiebrie-



ven systematisch en gedepersonaliseerd worden geëvalueerd, sollicitatiegesprekken gedisciplineerd en vastomlijnd worden afgenomen, er meer aandacht is voor competenties in plaats van persoonlijkheid, en de uiteindelijke selectiebeslissingen genomen worden aan de hand van een vooraf vastgesteld protocol (TNO 2019c, 2020; Wolgast et al. 2017). De overheid kan organisaties juridisch verplichten om toe te lichten hoe zij discriminatie in werving en selectie proberen te voorkomen. Ook kan de overheid kiezen om economische (subsidies) of communicatieve instrumenten (informatiecampagnes) in te zetten om organisaties te helpen met het objectiveren en formaliseren van hun procedures. Een technologische ontwikkeling die in dit opzicht op steeds meer belangstelling kan rekenen, zijn algoritmes in werving en selectie. Algoritmes zijn door hun grote informatieverwerkingscapaciteit in staat om sollicitanten objectiever en eerlijker te beoordelen dan mensen. Toch wordt ook regelmatig gewezen op het gevaar dat ook in algoritmes systematische vooringenomenheden verscholen kunnen zitten (Deros en Ryan 2019; Hiemstra en Nevels 2018; Kleinberg et al. 2020). Algoritmes sluiten dus niet uit dat bepaalde groepen werkzoekenden systematisch worden bevoordeeld of benadeeld.

### Anoniem solliciteren

Bij anoniem solliciteren of de-identificatie wordt alle informatie over de identiteit van werkzoekenden weggelaten, zodat werkgevers niet tot nauwelijks meer in staat zijn om te discrimineren op basis van een vermeend groepskenmerk (Blommaert et al. 2012; Krause et al. 2012; Quillian en Midtbøen 2021; Walz en Coenders 2017). Door wetgeving kan de overheid verbieden dat bij sollicitaties persoonsinformatie wordt vermeld of gebruikt. Of anoniem solliciteren echt werkt om discriminatie tegen te gaan, staat nog niet onomstotelijk vast, maar onderzoek laat voorzichtig positieve uitkomsten zien (Krause et al. 2012; Neumark 2018; Walz en Coenders 2017). Bezwaren tegen anoniem solliciteren zijn de inperking van de handelingsvrijheid van personeelsselecteurs en praktische belemmeringen bij het verhullen van persoonskenmerken. Een mogelijk risico is dat discriminatie zich verplaatst van de screeningfase naar latere fasen. Daartegenover staat dat uitgebreide (en gestructureerde) sollicitatiegesprekken mogelijk de invloed van vooroordelen verzachten en de bekendheid met diversiteit vergroten (Krause et al. 2012; TNO 2020). Het anonimiseren van sollicitatiematerialen vereist ook extra tijd, expertise en middelen. Door technologische innovaties lijkt het tegenwoordig echter gemakkelijker te zijn om sollicitatiematerialen te anonimiseren. De overheid zou organisaties die hiermee worstelen bovendien met subsidies of informatievoorziening te hulp kunnen schieten. Kortom, hoewel organisaties de invulling van werving-en-selectieprocedures zelf vormgeven, kan de overheid met bepaalde ingrepen deze procedures mogelijk wel bijsturen en ervoor zorgen dat etnische vooroordelen minder van invloed zijn op sollicitaties.

### Maatregelen gericht op meer diversiteit

Er zijn ook maatregelen (mogelijk) die niet direct discriminatie tegengaan, maar gericht zijn op meer diversiteit en inclusie, waardoor de arbeidsmarktpositie van personen met een

migratieachtergrond verbetert. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met streefcijfers en voorkeursbeleid.

### Voorkeursbeleid

Voorkeursbeleid houdt in dat de economische positie van minderheden in organisaties wordt verbeterd door drempels voor deze groepen weg te nemen en hun extra ondersteuning te verlenen (Heath et al. 2013: 212-213). Amerikaans onderzoek liet zien dat (tijdelijk) voorkeursbeleid samenging met meer diversiteit op de langere termijn (bv. Holzer en Neumark 2000; Kalev et al. 2006; Kurtulus 2012; Miller 2017). Het succes van voorkeursbeleid wordt toegeschreven aan de grotere mate van transparantie, de grotere verantwoordelijkheid en *commitment* die managers voelen om de diversiteit te vergroten en toenemende gewenning aan diversiteit op de werkvloer (Dobbin et al. 2015; Miller 2017). Overheden kunnen daarbij een belangrijke, faciliterende rol spelen, al was in het verleden de Wet Samen (1998-2004), waarbij sprake was van voorkeursbeleid, geen succes in Nederland (Dagevos et al. 2003). Oorzaken hiervoor waren zowel een gebrek aan *commitment* onder werkgevers als gebrekkige handhavingsmiddelen. Om diversiteitsbeleid te maken, is inzicht in de samenstelling van het personeelsbestand noodzakelijk. Dit kan gestimuleerd worden door de overheid en wordt nu ook al in de praktijk gedaan, bijvoorbeeld via de Barometer Culturele Diversiteit.

### Diversiteitsquota

Een ingrijpende overheidsinstrument om de diversiteit van het personeelsbestand te vergroten, is een diversiteitsquotum. Een quotum betreft het vaststellen van een minimum aandeel arbeidsplaatsen voor werknemers van een achtergestelde groep, om een (meer) evenredige afspiegeling te vormen van de populatie in een bepaalde regio of sector met als doel om ongelijkheid die in het verleden is ontstaan recht te trekken (Cadat-Lampe en Felten 2020). Juridisch gezien is een quotum mogelijk zolang personen die niet vallen onder het quotum niet op voorhand worden uitgesloten. Quota lijken een effectief middel om diversiteit te vergroten, maar zijn in Nederland nog nooit op grote schaal getest. Quota vormen een inperking van de vrijheid van werkgevers. De mate waarin ze worden beperkt, hangt af van de hoogte en het verplichtende karakter van het streefcijfer en de ingezette handhavingsmiddelen. Daarnaast zijn er veel praktische aandachtspunten (Cadat-Lampe en Felten 2020). Hoe meet je etniciteit? Op welk niveau (functie, sector, regio) worden de diversiteitsstatistieken gebaseerd? Er zijn tot op heden geen grootschalige evaluaties uitgevoerd naar de effecten van diversiteitsquota.

### Samenvattend overzicht

In deze paragraaf zijn zowel persoonsgerichte als contextgerichte oplossingsrichtingen besproken, gebaseerd op bestaande verkenningen. Deze interventies worden vaak geopperd in de wetenschappelijke literatuur, maar zijn tot nog toe nauwelijks systematisch en op grote schaal onderzocht. Tabel 4.1 biedt een overzicht van handelingsperspectieven die zich richten op zowel het vergroten van de hulpbronnen van mensen met een migratie-

achtergrond als op het tegengaan van uitsluiting van de arbeidsmarkt van mensen met een migratieachtergrond.

Tabel 4.1

Overzicht handelingsperspectieven over positieverwerving op de arbeidsmarkt van mensen met een migratieachtergrond

Doel	Handelingsperspectief	Effect op arbeidsmarktpositie mensen met migratieachtergrond
<b>Vergroten hulpbronnen van statushouders</b>	Vergroting Nederlandse taalvaardigheid	Kan effect hebben op arbeidsmarktkansen en maatschappelijke participatie, het uitgangspunt van de wetswijziging Wet inburgering 2022 is dat het inburgeringsexamen naar taalniveau B1 gaat (in plaats van het huidige A2).
	Herwaarderen van diploma's, kwalificaties en vaardigheden	Betere match vaardigheden en beroepsniveau. Kan effect hebben op de kans op werk. Meer onderzoek is nodig naar de kosteneffectiviteit van dergelijk beleid.
	Actief arbeidsmarktbeleid (gesubsidieerde werkplekken en speciale onderwijstrajecten)	Effect op arbeidsmarktkansen hangt mede af van kenmerken van werkgevers en onderwijsinstellingen. Kosten per persoon kunnen hoger liggen dan die van een bijstandsuitkering.
	Betere toegang tot specifieke gezondheidszorg	Kan effect hebben op arbeidsmarkttoetreding, onderzoek is nodig naar uitvoeringsmogelijkheden en efficiëntie.
	Vrijwilligerswerk stimuleren	Kan opstap zijn naar betaald werk, maar mogelijk ook risico dat mensen hierin blijven hangen.
<b>Vergroten hulpbronnen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen</b>	Vergroting Nederlandse taalvaardigheid	Waarschijnlijk bescheiden effecten voor arbeidsomstandigheden, onderzoek is nodig naar effectiviteit en efficiëntie.
	Effectieve informatievoorziening m.b.t. Nederlandse (arbo)wetgeving	Moelijk te zeggen, waarschijnlijk bescheiden effecten voor arbeidsomstandigheden. Het zal de handelingspositie van arbeidsmigranten niet aanzienlijk beïnvloeden.
<b>Vergroten hulpbronnen van Nederlanders met een migratie-achtergrond</b>	Aanmoedigen (kansrijke) studiekeuzes en loopbaanoriëntatie	Kan effect hebben voor arbeidsmarktkansen, efficiëntie is onzeker. Interventies hoeven niet gericht te worden op mensen met een migratieachtergrond.
	Actief arbeidsmarktbeleid en tweede kans voor voortijdige schoolverlaters	Kan extra werkgelegenheid opleveren. Interventies hoeven niet gericht te worden op mensen met een migratieachtergrond.
	Stagezoekproces stroomlijnen	Kan effect hebben voor arbeidsmarktkansen. Niet duidelijk of effectiviteit groter is als interventies

Tabel 4.1  
(Vervolg)

Doel	Handelingsperspectief	Effect op arbeidsmarktpositie mensen met migratieachtergrond
<b>Opvattingen en gedrag veranderen van werkgevers ten aanzien van mensen met een migratie-achtergrond</b>	Arbeidsmarkt matching van vraag en aanbod	specifiek op mensen met een migratieachtergrond gericht zijn in plaats van op alle leerlingen.
	Reguleren uitzendsector	Ontwikkelen van taalvaardigheden en persoonlijk begeleiding kunnen positief effect hebben op arbeidsmarkttoetreding, maar onderzoek naar matching interventies loopt nog. Voor duurzame arbeidsmarktparticipatie na de matching interventie is een inclusieve cultuur op de werkvloer ook noodzakelijk. Kan beschermen tegen ongunstige arbeidsmarktomstandigheden. Effecten afhankelijk van vormgeving. Draagvlak onder uitzendsector mogelijk gering.
	<i>Afschrikking discriminatie</i> Bereikbaarheid en ondersteuning antidiscriminatie-voorzieningen Verhoging straffen	Biedt ondersteuning aan mensen die discriminatie ervaren, effectiviteit en efficiëntie onbekend.
	Inzetten van <i>mystery guests</i> en praktijktesten (veldexperimenten)	Als gepercipieerde pakkans verhoogd wordt, kan het wel een effect hebben. Waarschijnlijk werkt het tegen discriminatie. Effecten spelen op de lange termijn (zoals aangetoond bij praktijktesten in woningdiscriminatie). Hoge uitvoeringskosten.
	<i>Bewustwording en normstelling</i> Diversiteitstrainingen bij organisaties	Kortetermijneffecten op het verbeteren van het werving-en-selectieproces als diversiteitstrainingen sterk gericht in het algemeen en/of organisatiebreed gehouden worden.
	Algemene bewustwordingscampagnes	Geen empirisch bewijs voor het effect van interventies tegen discriminatie; wel effecten op uitgesproken standpunten.
	<i>Aanpassen van het werving-en-selectietraject</i> Objectivering en standaardisatie selectieprocedures Anoniem solliciteren	Effectief tegen discriminatie bij werving-en-selectieprocedures.

Tabel 4.1  
(Vervolg)

Doel	Handelingsperspectief	Effect op arbeidsmarktpositie mensen met migratieachtergrond
	Voorkeursbeleid	Positieve effecten op diversiteit in werkorganisaties (bewijs gevonden in het buitenland).
	Diversiteitsquotum	Lijkt effectief om diversiteit te vergroten, maar niet in Nederland getest. In praktijk lastig uitvoerbaar.

## 4.5 De arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond in de verkiezingsprogramma's van 2021

### 4.5.1 Statushouders

In de verkiezingsprogramma's staan veel partijen nadrukkelijk stil bij het vergroten van de arbeidsmarktparticipatie van statushouders en de sociaal-culturele kanten van hun integratie in Nederland. Hun standpunten hebben vooral betrekking op de inrichting van het asielstelsel en het inburgeringsbeleid. In de verkiezingsprogramma's wordt het asielstelsel (voornamelijk het toelatingsbeleid bij asielmigratie) namelijk in verband gebracht met de integratie: bepaalde groepen zouden minder succesvol integreren dan anderen. De inrichting van het asielstelsel is een politieke afweging die niet onafhankelijk van internationale vluchtelingenverdragen kan worden gemaakt. De kwestie in dit hoofdstuk beperkt zich tot statushouders die al in Nederland wonen (zie § 4.1.1). De analyse van de partijprogramma's die we hier maken richt zich daarom niet op de mogelijke invloed van het toelatingsbeleid op de positieverwerving van statushouders, maar voornamelijk op de beleidsvoorstellen rondom inburgeringsbeleid die de arbeidsmarktpositie van statushouders kunnen bevorderen.

### Taal en onderwijs

In de verkiezingsprogramma's worden hervormingen van het taal- en onderwijsbeleid noodzakelijk geacht om statushouders een zelfredzaam bestaan te laten opbouwen. Zonder dat ze hierbij specifiek verwijzen naar de arbeidsmarktkansen van statushouders, pleiten veel partijen ervoor dat statushouders zo snel mogelijk taal- en inburgeringsonderwijs kunnen volgen. Een aantal partijen (specifiek ChristenUnie (CU), D66, DENK, GroenLinks (GL), Partij van de Arbeid (PvdA) en Partij voor de Dieren (PvdD)) wil nadrukkelijk dat statushouders al tijdens de opvangperiode in een azc – dus vaak voor het verlenen van status – in aanmerking komen voor taallessen en andere cursussen. Dit voorstel sluit aan bij de aanbevelingen in paragraaf 4.4.1, waar verondersteld is dat vroegtijdig inburgeren van statushouders hun kans op werk vergroot. De boodschap in de verkiezingsprogramma's is vrij eenduidig op dit punt: alle partijen zijn voorstander van tijdig inburgeren. De aangekondigde nieuwe Wet inburgering staat daarom niet tot nauwelijks ter discussie. Hiermee krijgen gemeenten de regie over de uitvoering van de wet, door inburgeraars een inburgeringstraject op maat aan te bieden via een persoonlijk leerplan dat verbonden wordt met

beleidsterreinen binnen het sociaal domein (zoals participatie en werk). De inwerking-treding van de wet is meerdere keren uitgesteld.

Naast aandacht voor taal en onderwijs in Nederland besteden sommige partijen ook aandacht aan in het buitenland gevolgd onderwijs en de daar behaalde diploma's. Voor onderbroken onderwijsloopbanen van statushouders in andere landen doen D66 en GL voorstellen om de erkenning van buitenlandse diploma's te versnellen. PvdA stelt iets vergelijkbaars voor in een generiek beleidsvoorstel, waarmee ook statushouders bediend kunnen worden. Op basis van de beschikbare informatie over de doelmatigheid van erkenning van buitenlandse diploma's van statushouders is het echter niet duidelijk wat de kosteneffectiviteit van deze maatregelen is. De door beide partijen voorgestelde maatregelen sluiten in brede zin aan op de onderzoeksaanbevelingen die zijn gericht op het herstel en het subsidiëren van (onderbroken) onderwijsloopbanen van statushouders, zoals aangekaart in paragraaf 4.4.1.

### Vrijwilligerswerk en werkplekken voor statushouders

Meerdere partijen noemen de noodzaak van vrijwilligerswerk voor de arbeidsmarkt-toetreding van statushouders en van het leren van de Nederlandse taal. cu, D66, GL en PvdA pleiten daarom voor een versoepeling van de maatregelen, zodat statushouders nog voor het verlenen van een verblijfsstatus vrijwilligerswerk kunnen verrichten, terwijl vvd vrijwilligerswerk ziet als mogelijke tegenprestatie voor een bijstandsuitkering.

PvdA noemt het instellen van werkplekken voor inburgeraars waarbij de overheid met medewerking van bedrijven en organisaties een voortrekkersrol vervult. Hoewel de verkiesingsvoorstellen weinig aandacht besteden aan de uitvoering, zijn loonkostensubsidies gericht op werkplekken voor statushouders een kostbaar, maar relatief doelgericht middel om deze mensen aan werk te krijgen (zie § 4.4.1). Andere partijen, zoals cda en cu, komen met voorstellen die zich niet specifiek op statushouders richten, maar afhankelijk van de uitvoeringsinrichting ook statushouders kunnen bedienen om de arbeidsmarkt te betreden. Beide partijen pleiten voor basisbanen en sociale werkplekken waarmee bijstandsgerechtigden kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Gerelateerd aan de voorstellen om inburgering zo vroeg mogelijk te laten beginnen, wil cda een nationale diensttijd oprichten voor Nederlandse jongeren, waarbij nieuwkomers aan een 'maatje' gekoppeld worden om hen kennis te laten maken met de Nederlandse samenleving.

Meerdere partijen schrijven over de uitkeringstoegankelijkheid voor statushouders (Forum voor Democratie (FvD), pvv en vvd). Enkele partijen zoals FvD en pvv willen afzien van de toegang tot uitkeringen voor statushouders. Andere partijen schrijven over de uitkerings-toegankelijkheid voor statushouders dat er wederkerigheid moet zijn; zij beschouwen vrijwilligerswerk als een nuttige maatschappelijke tegenprestatie. vvd wil statushouders vrijwilligerswerk laten verrichten als compensatie voor bijstand (leefgeld voor voedsel en kleding) zonder dat zij in aanmerking komen voor aanvullende toeslagen en wil ook de taaleis in de bijstand verhogen. Hiertegenover pleit cu voor een langere periode van begeleide toegang tot de verzorgingsstaat van twee jaar en net als PvdD wil cu extra aandacht voor de zorgbehoeften van statushouders. GL wil investeren in een cultuursensitieve zorg-

verlening en de toegang tot gespecialiseerde psychische en lichamelijke zorg voor statushouders verbeteren. Vrijwilligerswerk kan bijdragen aan werkervaring, nieuwe sociale contacten en taalverwerving (wat weer gunstig kan zijn voor het verkrijgen van betaald werk). Maar uit onderzoek blijkt dat vrijwilligerswerk ook een nadelige kant heeft: statushouders krijgen niet altijd de mogelijkheid om door te stromen naar betaald werk (lock-ineffect, zie § 4.4.1).

Om de arbeidsmarkttoetreding van statushouders te bevorderen is het volgens verschillende politieke partijen van belang om naar de uitplaatsing van statushouders vanuit asielzoekerscentra naar gemeenten te kijken. D66 en GL willen *matching* van statushouders en gemeenten, zodat zij beter aansluiten op de vraag van de lokale arbeidsmarkt. Daarmee veronderstellen deze partijen dat statushouders duurzaam gehuisvest kunnen worden, omdat ze minder zullen verhuizen. Een doelgericht uitplaatsingsbeleid vanuit het azc naar gemeenten kan inderdaad voordelen hebben voor de baankansen voor statushouders, maar het CPB waarschuwt hierbij ook voor enkele nadelen (zie § 4.4.1): het afbouwen van de evenredige verdeelsleutel kan leiden tot meer segregatie en kan zorgen voor een afname van het draagvlak voor het opnemen van statushouders, want een evenredige verdeling wordt over het algemeen als eerlijker gezien. Burgers uiten ook zorgen over de voorrang die statushouders krijgen bij huurwoningen in gemeenten (zie § 4.2.4).

Andere partijen stellen juist hervormingen van het plaatsingsbeleid voor waarbij het accent meer ligt op een evenredige verdeling van statushouders met het oog op een brede maatschappelijke integratie. Volgens 50PLUS, cu en PvdD kan binnenlandse spreiding het huisvesten makkelijker maken en een evenredige verdeling kan de integratie van deze statushouders bevorderen. vvd wil dat statushouders pas naar een eigen huurwoning kunnen doorstromen nadat zij een opleiding hebben afgerond of zicht hebben op werk. cu stelt ook een landelijke spreiding van statushouders voor en wil het recht op de toewijzing van een woning beperken tot de gemeente waar statushouders al opgevangen zijn, zodat de lokale binding wordt gestimuleerd. FvD is tegen het verdelen van de statushouders over gemeenten. Deze partij wil juist dat statushouders geen voorrang op woningen meer krijgen in de gemeenten waar zij zijn geplaatst.

#### 4.5.2 Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen

De meeste politieke partijen schrijven in hun verkiezingsprogramma's over de ongunstige woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen. Op basis van de partijprogramma's onderscheiden we twee brede oplossingsrichtingen: aanpassing van de Nederlandse wetgeving en huisvestingsbeleid.

##### Nederlandse wetgeving

De verkiezingsvoorstellen over arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen richten zich vooral op de aanpassing van de Nederlandse wetgeving en in veel mindere mate op voorlichtingscampagnes voor de arbeidsmigranten zelf. Een aantal partijen (cu, FvD, GL, PvdA, PvdD, SP en vvd) stelt een gelijke beloning van arbeidsmigranten voor. Als zij hetzelfde werk verrichten als Nederlandse werknemers, moeten zij op basis van de gel-

dende cao een gelijk loon krijgen. GL wil hiermee vooral optreden tegen de uitbuiting van arbeidsmigranten, terwijl FvD de nadruk meer legt op het voorkomen dat ze Nederlandse werknemers verdringen. FvD is tegen 'goedkope arbeid uit het buitenland' (p. 52) en wil dat dezelfde voorwaarden en hetzelfde belastingregime gelden voor al het in Nederland uitgevoerde werk. CDA wil de fiscale prikkels schrappen die het tegenwoordig aantrekkelijker maken om arbeidsmigranten in plaats van Nederlandse werknemers in dienst te nemen. D66 wil ook dat 'uitzendkrachten en arbeidsmigranten zo veel mogelijk onder dezelfde voorwaarden werken als werknemers die in (vaste) dienst zijn' (D66, p. 43). PvdA is een voorstander van een gelijk minimumloon binnen alle EU-lidstaten.

CDA, CU, D66, DENK, GL, PvdA, PvdD, SP en VVD stellen extra handhaving en toezicht voor op de schijnconstructies die uitbuiting van arbeidsmigranten faciliteren, vooral bij werkgevers en uitzendbureaus. CDA, GL en PvdD benoemen de handhaving en het toezicht in het algemeen, CU en PvdA stellen hiervoor concrete maatregelen voor. PvdA wil meer bevoegdheden voor de Inspectie szw, Belastingdienst en de Europese arbeidsinspectie om effectief in te grijpen bij slechte werkomstandigheden. Met hetzelfde doel, maar niet specifiek voor arbeidsmigranten, willen CU en PvdA uitbuiting en slechte werkomstandigheden voorkomen. CU pleit voor een versterking van de samenwerking tussen de Inspectie szw, de Belastingdienst, het UWV en brancheorganisaties. PvdA stelt voor om een Eerlijk Werk Ombudsman op te richten. Om uitbuiting van buitenlandse arbeidskrachten tegen te gaan, wil PvdA het grensoverschrijdend detacheren door buitenlandse uitzendbureaus afschaffen.

CU, D66, DENK en VVD doen ook voorstellen voor de handhaving van veilige werkomstandigheden voor buitenlandse werkers. D66 wil dat de handhaving ook door een initiatief zoals de Europese Arbeidsmarktautoriteit gebeurt. Daarnaast wil D66 met een nieuw Europees initiatief bijdragen aan meer bescherming voor arbeidsmigranten tegen werkloosheid en inkomstenverlies. CU, DENK en VVD richten hun vizier op het handhaven door maatregelen te nemen die gelden voor uitzendbureaus in Nederland. VVD stelt bijvoorbeeld voor uitzendbureaus het kwaliteitscertificaat (zoals het SNA-keurmerk) te ontnemen als zij de Arbowet overtreden. Ten tweede krijgt de Inspectie szw het recht malafide uitzendondernemers te verbieden om een nieuw uitzendbureau op te richten. CU en DENK willen de uitbuiting van arbeidsmigranten door malafide uitzendbureaus een halt toeroepen met een vergunningplicht voor uitzendbureaus. CDA neigt hier ook naar door strengere eisen voor bemiddelaars en uitzendbureaus in te stellen. De door de partijen gemaakte beleidsvoorstellen sluiten aan op de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (§ 4.4.2).

In de verkiezingsprogramma's komen partijen ook met voorstellen voor de toegang van EU-onderdanen tot de Nederlandse verzorgingsstaat. Deze voorstellen sluiten aan op het perspectief van burgers die weliswaar voorstander van een sterke verzorgingsstaat zijn, maar tegelijkertijd dezelfde welvaartsvoorzieningen voor mensen met een migratieachtergrond willen beperken (zie § 4.2.3). Veranderingen in de toegang tot sociale voorzieningen in Nederland kunnen de positie van arbeidsmigranten beïnvloeden. VVD wil een ingroeimodel voor sociale zekerheid binnen de Europese Unie en stelt een versoberde toe-



gang tot ww-uitkeringen in Nederland voor, ook door de vakantieregeling ww aan te passen op basis van opbouw in plaats van per kalenderjaar. SGP pleit voor een neerwaartse fiscale correctie naar het prijspeil in het land van bestemming bij uitkeringen die worden verstrekt aan arbeidsmigranten in andere EU-lidstaten. De door deze partijen voorgestelde maatregelen kunnen voor financiële veranderingen zorgen bij arbeidsmigranten in Nederland, waardoor zij minder te besteden hebben of in noodlijdende omstandigheden kunnen verkeren tijdens hun verblijf in Nederland. Hiertegenover stelt D66 een permanent financieringsstelsel voor sociale zekerheid van de Europese Unie voor (eigen inkomsten voor de EU), zodat het de verantwoordelijkheid van de Europese Unie wordt dat arbeidsmigranten in Nederland in goede arbeidsomstandigheden verkeren.

FvD en Pvd schrijven over arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen in de context van oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt – beide partijen zijn hiertegen. In de partijprogramma's van deze partijen komen de werkomstandigheden van arbeidsmigranten nauwelijks aan bod.

### Huisvestingsbeleid

Mede door de uitbraak van corona is er meer aandacht voor de woonomstandigheden van arbeidsmigranten. Arbeidscontracten van tijdelijke arbeidsmigranten zijn vaak gekoppeld aan woonvoorzieningen, maar een aanzienlijk aantal arbeidsmigranten woont in slechte huisvesting tegen een hoge huur. Huur en zorgkosten worden vaak op het loon ingehouden (zie § 4.1.2). Daarom stellen veel partijen maatregelen voor om de huisvesting van arbeidsmigranten strenger te reguleren (CU, DENK, GL, PvdA, PvdD, SP en VVD). Strenge maatregelen voor uitzendbureaus zouden voor betere woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten zorgen. Een vaak voorkomende maatregel in de verkiezingsprogramma's is om woonvoorzieningen verplicht los te koppelen van werkcontracten, zodat werkgevers niet meer ook als verhuurders handelen. CU, GL, PvdA, PvdD en SP zijn hier voorstander van, terwijl SGP en VVD dit niet noodzakelijk vinden. In plaats daarvan wil VVD de bestaande conventies over de kwaliteit van huisvesting omzetten naar wettelijke eisen. PvdA stelt een verplichte certificering voor huisvesting voor en tijdelijke huurcontracten met een langere opzegperiode voor arbeidsmigranten. CU en DENK pleiten voor een inschrijvingsplicht voor arbeidsmigranten bij de gemeente. PvdD wil dat arbeidsmigranten recht hebben op een privé- (ofwel een eenpersoons) slaapkamer en DENK pleit voor groepswoonlocaties voor seizoenswerkers en toegang tot een daklozenopvang.

De maatregelen die de partijen voorstellen voor de scheiding van werk- en wooncontracten, certificering van de kwaliteit van huisvesting (inclusief slaapplekstandaarden en tijdelijke huurcontracten) sluiten in grote lijnen aan op de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (§ 4.4.2). De door partijen voorgestelde maatregelen zouden de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten op korte termijn kunnen verbeteren. Vanwege uitvoerings- of toezichtkosten van de uitvoerende bestuursorganen en inspectiediensten is te verwachten dat deze maatregelen meer zullen kosten, zowel voor het Rijk en gemeenten, als voor werknemers.

Wie moet verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten? Volgens cu, GL en vvd moeten gemeenten een centralere rol spelen bij de huisvesting van arbeidsmigranten die in deze gemeenten werken. cu en GL willen dat de provincies daar toezicht op houden, terwijl vvd een gericht woonbeleid voorstelt waar de rijksoverheid de gemeenten kan sturen om extra (tijdelijke) woonruimte te realiseren. cu voegt hier landelijke prestatieafspraken met woningcorporaties aan toe. Volgens GL kan de huisvesting van arbeidsmigranten verbeterd worden door samen te werken met belanghebbende organisaties die opkomen voor de rechten van arbeidsmigranten. Ook D66 wil onderdak en scholing van arbeidsmigranten deels door de rijksoverheid laten bekostigen en organiseren. Hiertegenover pleiten cu en vvd voor meer verantwoordelijkheid voor werkgevers en verhuurders voor het taalonderwijs en de huisvesting van arbeidsmigranten. cu wil dat werkgevers (financieel) bijdragen aan taallessen voor arbeidsmigranten. vvd wil de verhuurders verantwoordelijk stellen om overlast door arbeidsmigranten tegen te gaan. Meer toezicht op verhuurders door gemeenten en de Inspectie szw zou zorgen voor een afname van de overlast. De overlast in gemeenten waar arbeidsmigranten vaker gevestigd zijn, kan door de voorgestelde maatregelen afnemen (zie § 4.4.2). Het succes van dergelijke beleidsinterventies is in grote mate afhankelijk van het lokale draagvlak voor huisvesting van arbeidsmigranten.

#### 4.5.3 Kinderen van migranten

In de voorgestelde beleidsvoorstellen om de arbeidsmarktpositie van kinderen van migranten te verbeteren valt op dat sommige partijen meer generieke beleidsmaatregelen opperen (generiek beleid), terwijl andere meer inzetten op maatregelen specifiek gericht op mensen met een migratieachtergrond (specifiek beleid). In deze paragraaf maken we eerst een overzicht van de voorstellen in de verkiezingsprogramma's die zich richten op de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een migratieachtergrond. Beleidsvoorstellen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt voor mensen met een migratieachtergrond worden daarna besproken.

#### Lonen

Beleidsinterventies aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen gunstig uitpakken voor de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond (CPB/SCP 2020). Daarom benoemen we hier de door politieke partijen voorgestelde hervormingen van de wetgeving over lonen. Deze hervormingen richten zich dus niet specifiek op de situatie van mensen met een migratieachtergrond, maar kunnen er toch een positieve invloed op hebben. Een voorstel over aanpassing van het minimumloon verschijnt in de meeste verkiezingsprogramma's. Meer informatie hierover en de concrete verkiezingsvoorstellen over hervormingen van het belastingstelsel zijn vermeld in de kwestie Arm en onzeker (hoofdstuk 3).

#### Flexwerk

Personen die flexibel werk verrichten raken vaker werkloos en bijna de helft van de jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond heeft flexwerk (CBS 2018b, 2019). Gene-

rieke maatregelen kunnen gevolgen hebben voor de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond, voornamelijk voor degenen die vaker van baan wisselen. Voorstellen om de onzekere positie van flexwerkers te verbeteren en contractvormen aan te passen, raken ook de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten. Voor een analyse van de partijprogramma's op deze thema's verwijzen we naar hoofdstuk 3. Terwijl de meeste partijen generieke maatregelen opperen, richt DENK zich meer specifiek op mensen met een migratieachtergrond. DENK wil het verlenen van vaste contracten verder stimuleren voor mensen met een migratieachtergrond via het premiesysteem aan de hand van een financiële prikkel.

### Opleidingsgraad en matching op de arbeidsmarkt

In de verkiezingsprogramma's spitsen partijen zich toe op onderwijsloopbanen van jongeren. Deze verkiezingsvoorstellen gaan niet specifiek over leerlingen met een migratieachtergrond, maar zouden kunnen bijdragen aan de verbetering van de arbeidsmarkt-kansen van jongeren met een migratieachtergrond. De meeste partijen doen generieke beleidsvoorstellen waardoor de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond zou kunnen verbeteren. Een groep voorstellen richt zich op een stelselwijziging waarbij het selectiemoment bij de overstap naar het voortgezet onderwijs wordt uitgesteld, terwijl een andere groep voorstellen focust op brede brugklassen. Hierop aansluitend zijn voorstellen die ouders en aspirant-studenten stimuleren om voor opleidingen te kiezen waar vraag naar is op de arbeidsmarkt. Al deze voorstellen willen het effect van migratieachtergrond op het behaalde schoolniveau verminderen (zie tabel 2.1 in hoofdstuk 2 over ongelijke kansen in het onderwijs). De partijstandpunten zijn terug te vinden in paragraaf 2.6.2 van hoofdstuk 2.

### Arbeidsmarktdiscriminatie

De meeste partijen hechten veel belang aan een gelijke behandeling van burgers en wijzen discriminatie op basis van migratieachtergrond expliciet af.

De meeste politieke partijen pleiten in hun verkiezingsprogramma's voor hogere straffen, ruimere meldingsmogelijkheden en een betere monitoring van discriminatie. Wanneer er naar arbeidsmarktdiscriminatie op basis van migratieachtergrond wordt gekeken in de partijprogramma's, vallen twee brede oplossingsrichtingen op. Eén oplossingsrichting is om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan met generieke beleidsmaatregelen (generiek beleid). Een tweede oplossingsrichting zijn de maatregelen die specifiek gericht zijn op mensen met een migratieachtergrond. In de verkiezingsprogramma's komen proactieve en handhavende beleidsvoorstellen aan bod. Proactieve beleidsvoorstellen zijn erop gericht actie te ondernemen om discriminatie te voorkomen. In beleidsvoorstellen over handhaving gaat het om melden, toezicht en de pakkans vergroten, en straffen. Hierbij zal de overheid pas tot actie overgaan nadat slachtoffers discriminatie hebben gemeld, maar het doel is wel afschrikking.

## Proactieve aanpak discriminatie

### Valt discriminatie af te leren?

In de partijprogramma's wordt onderwijs meestal besproken als een middel om arbeidsmarktdiscriminatie tegen te gaan. Partijen willen meer aandacht voor discriminatie en de omgang met andersdenkenden in de onderwijsprogramma's van scholen (DENK, D66, GL, PvdA, PvdD, SP en VVD). PvdA wil een pedagogische coalitie samen met ouders, scholen en gezagsdragers vormen om kinderen te behoeden voor onverdraagzaam en discriminatoir gedachtegoed. GL wil meer bewustwording over vooroordelen, discriminatie en racisme bij de politieopleidingen, terwijl DENK, PvdD en VVD aandacht willen voor kansengelijkheid, diversiteit en discriminatie in de lerarenopleiding. Meer nadruk op democratische kernwaarden, zoals het gelijkheidsbeginsel, zou mogelijk positieve langetermijneffecten kunnen hebben op de mate van discriminatie (zie § 4.4.4).

### Bewustwording bij werkgevers en institutionele verankering van antidiscriminatiebeleid

In de verkiezingsprogramma's schrijven partijen ook over bewustwording van vooroordelen bij werkgevers en uitzendbureaus. CU, DENK, GL en PvdA zijn voorstanders van trainingen over diversiteit voor alle werknemers in de publieke sector. Daarmee zouden medewerkers eigen vooroordelen kunnen verkennen en zorg dragen voor gelijke behandeling. DENK wil een Educatieve Maatregel Discriminatie gericht tegen racisme. Uit het wetenschappelijke onderzoek komt echter geen eenduidig bewijs naar voren voor de effectiviteit van diversiteitstraining (zie § 4.4.4 over bewustwording en normstelling). Alles overziend is het nog maar de vraag of het stimuleren van diversiteitstrainingen voldoende bijdraagt aan het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie.

Veel partijen doen voorstellen om antidiscriminatiebeleid institutioneel te verankeren om discriminatie op verschillende gronden tegen te gaan. CU en DENK willen een monitor om problemen rondom discriminatie en acceptatie systematisch te monitoren. DENK, D66, GL en PvdD willen een nieuwe, onafhankelijke nationaal coördinator antidiscriminatie om het kabinet, de Tweede Kamer en overheidsorganisaties te adviseren. PvdA wil dat de bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie en racisme voortaan direct onder de verantwoordelijkheid van de premier vallen. Tegelijkertijd wil PvdA dat een staatscommissie institutioneel racisme onderzoek gaat doen naar en advies gaat geven over uitsluitingsmechanismen en institutioneel racisme bij schooladviezen, fraudewetgeving, politie, jeugdzorg en andere instanties.

CDA en PvdD zetten specifiek in op anoniem solliciteren om bewuste en onbewuste discriminatie tegen te gaan in wervingsprocedures en iedereen gelijke kansen te bieden, ongeacht afkomst en achternaam.

### Algoritmes

Enkele partijen doen ook voorstellen voor algoritmes, die bijvoorbeeld in wervingsprocedures gebruikt kunnen worden (specifiek CU, D66, DENK, GL en VVD). DENK stelt het inrichten van een Taskforce Bestrijding Digitale Discriminatie voor en wil met een Wet Bestrijding

Digitale Discriminatie een verbod op discriminerende algoritmes opleggen. GL wil dat algoritmen voor gedragsvoorspelling en besluitvorming getoetst worden op discriminerende vooroordelen, zowel in de private als in de publieke sector. De vvd sluit zich hierbij aan met een plan om een nieuwe toezichthouder aan te stellen voor sectoroverschrijdende transparantie van algoritmen en handhaving in het geval van ongelijke behandeling. Hierbij wil D66 de werking van algoritmes in werving-en-selectieprocessen reguleren en de Autoriteit Persoonsgegevens uitbreiden met een algoritmewaakhond.

Algoritmes brengen zowel risico's als kansen met zich mee. Voor externe partijen (bv. toezichthouders) is het in principe mogelijk om te onderzoeken op basis van welke input algoritmes selecteren en is met simulaties te controleren of algoritmes toch niet op bepaalde gronden discrimineren. Belangrijke vereisten zijn dan wel duidelijke wetgeving en scherp toezicht (zie § 4.4.4). De door de partijen voorgestelde maatregelen zouden organisaties kunnen wijzen op welke input wel of niet gebruikt mag worden door algoritmes. Daarnaast zouden de voorgestelde maatregelen toezichthouders (bv. Inspectie szw of politie) de bevoegdheden, middelen en expertise bieden om algoritmes effectief te controleren.

### Beleidsvoorstellen gericht op meer diversiteit op de werkvloer

In de verkiezingsprogramma's komen beleidsvoorstellen aan bod die (mogelijk) niet direct gericht zijn op het tegengaan van discriminatie, maar op meer diversiteit en inclusie waardoor de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond verbetert. Enkele partijen, specifiek FvD en pvv wijzen voorkeursbeleid en quota in brede zin expliciet af. Andere partijen leggen wel de nadruk op diversiteitsbeleid: bij wetswijzigingen en nieuwe wetten willen cu en GL een verplichte toets op het effect voor de positie van onder andere mensen met een migratieachtergrond. GL wil ook een doorstromingsprogramma voor mensen met een migratieachtergrond in bedrijven en publieke organisaties (bv. de politie). D66, DENK, GL, PvdA en PvdD willen ook dat (semi)publieke instituties (bv. de politie) een goede afspiegeling van de samenleving zijn, waarmee de stand van diversiteit in de (semi)publieke sector transparant is. D66 wil dat de Raad voor de rechtspraak het Charter Diversiteit ondertekent om de Rechtspraak voorop te laten lopen in het bevorderen van diversiteit op de werkvloer.

D66 wil gevarieerd samengestelde sollicitatiecommissies (met mensen van verschillende gender, leeftijd en achtergrond) bij overheden, publieke en semipublieke instellingen. In hun verkiezingsprogramma's schrijven D66 en DENK over concrete diversiteitsquota bij overheden en in het bedrijfsleven. D66 wil diversiteitsquota voor topfuncties, terwijl DENK het invoeren van een 10% diversiteitsquotum bij de overheid en in het bedrijfsleven voorstelt. DENK geeft hier niet aan of er onderscheid gemaakt moet worden naar sector of bedrijfsgrootte en pleit hier ook voor een diversiteitschecklist en een diversiteitshelpdesk bij de overheid om bedrijven te ondersteunen bij het inclusiever maken van hun bedrijfsvoering. Daarnaast wil DENK een minister van Inclusiviteit met een permanente taak om inclusiviteit te bevorderen en een landelijk expertisecentrum diversiteitseconomie. vvd wil wettelijk vastleggen dat bedrijven mensen een eerlijke kans moeten geven bij sollicitaties,

ongeacht hun achtergrond, maar stelt geen concrete maatregelen voor om diversiteit in werkorganisaties te bevorderen.

Op dit moment is er te weinig bekend over de effecten en neveneffecten van quota. Quota lijken een effectief middel om diversiteit te vergroten, maar zijn in Nederland nog nooit op grote schaal getest. Quota vormen een inperking van de vrijheid van werkgevers, al hangt dit ook deels af van de hoogte en het verplichtende karakter van het streefcijfer en de ingezette handhavingsmiddelen. Quota zijn gericht op één specifieke discriminatiegrond en daardoor hebben ze waarschijnlijk minder draagvlak dan meer generieke instrumenten.

## Reactieve aanpak discriminatie

### Meldplicht discriminatie

In enkele verkiezingsprogramma's komt naar voren dat het melden van discriminatie, waaronder arbeidsdiscriminatie, laagdrempeliger moet worden (CDA, DENK, GL, PvdA, PvdD en VVD). VVD wil de aangiftebereidheid vergroten met de bestaande netwerken binnen de politie, terwijl PvdA het nut van aangiftes inzichtelijk wil maken, ook met meer discriminatiemeldpunten in onderwijsinstellingen in het vervolgonderwijs. GL wil een meldcode discriminatie voor ambtenaren en betere toegankelijkheid van de lokale antidiscriminatievoorzieningen. D66 en GL willen daarbij ook een meldplicht voor werkorganisaties die discriminerende verzoeken krijgen. Zowel D66 als GL willen een grotere rol voor het College voor de Rechten van de Mens bij het bestrijden van discriminatie. PvdA stelt voor dat werk- en stagebemiddelaars verplicht melding maken van werk- en stagediscriminatie bij gemeentelijke discriminatievoorzieningen en wil dat gemeenten samen met andere werkgevers lokale convenanten maken om discriminatie uit te bannen. Om stagediscriminatie tegen te gaan, wil GL onderwijsinstellingen stimuleren om stageplekken toe te wijzen in plaats van studenten te laten solliciteren. DENK pleit ook voor een permanente bewustwordingscampagne om op te staan tegen racisme en discriminatie, en om melding en aangifte te bevorderen.

De psychologische en financiële kosten om als gediscrimineerde partij een aanklacht in te dienen tegen een discriminerende organisatie staan op dit moment niet in verhouding tot de mogelijke individuele opbrengsten (zie § 4.4.4). De door deze partijen voorgestelde maatregelen sluiten aan op de onderzoeksaanbevelingen gericht op het verlagen van de drempels voor het melden van discriminatie op de arbeidsmarkt. Dergelijke voorzieningen kunnen slachtoffers bijstaan en ondersteunen na nare aanvaringen met discriminerende werkgevers.

### Toezicht en handhaving (pakkans) discriminatie op de arbeidsmarkt

CU, D66, DENK, GL, PvdA, PvdD en SP willen meer middelen (en capaciteit) voor handhaving van arbeidsmarktdiscriminatie door de politie, het Openbaar Ministerie en de Inspectie SZW. GL voegt hieraan toe dat zij de samenwerking tussen inspectie, Belastingdienst, UWV en Kamer van Koophandel willen bevorderen en samen met D66, DENK en PvdA wil zij hier-

voor gespecialiseerde agenten bij de politie aanstellen. PvdA wil ook laagdrempelige, gespecialiseerde rechtshulp voor slachtoffers van discriminatie.

D66 en DENK willen daarnaast frequent bezoek van *mystery guests* bij discriminerende werkgevers en uitzendbureaus. DENK wil loksollicitaties uitvoeren bij bedrijven, zodat discriminerende werkgevers bestraft kunnen worden en aan (middel)grote bedrijven en organisaties hogere straffen opleggen als zij geen antidiscriminatiebeleid hebben. Met *mystery guests* is duidelijk en gemakkelijk te achterhalen of organisaties bereid zijn de wet te overtreden. In essentie zouden deze voorstellen ook gezien kunnen worden als meer proactieve maatregelen om discriminatie te bestrijden (zie § 4.4.4). Wel moet rekening gehouden worden met enkele juridische bezwaren. Eén daarvan is dat met *mystery guests* eigenlijk alleen een intentie om te discrimineren kan worden vastgesteld en dat ze alleen toepasbaar zijn bij dienstverlenende organisaties. Daardoor vallen veel organisaties buiten het bereik van deze maatregel. Een tweede is dat het indienen van discriminerende verzoeken als een vorm van uitlokking kan worden gezien. Het indienen van een discriminerend verzoek (zoals een loksollicitatie) kan al als een wetsovertreding worden gezien.

### Bestrafing

De (lage) effectiviteit van afschrikkende maatregelen tegen discriminatie lijkt momenteel vooral te worden veroorzaakt door de (lage) pakkans. Van hogere straffen zou daarnaast wel degelijk een afschrikkende werking kunnen uitgaan. Het punt is echter dat dergelijke maatregelen pas effect zullen sorteren wanneer de gepercipieerde pakkans hoog genoeg is. Een verhoging van strafmaten voor werkgevers die de wet overtreden, komt aan bod in de programma's van CDA, CU, D66, DENK, GL en VVD. PvdA pleit voor maatregelen die zijn gericht op het straffen van malafide uitzendbureaus en SP voegt hierbij het vervolgen van bedrijven die stagediscriminatie plegen. D66, GL en VVD willen boetes opleggen aan werkgevers bij wie discriminatie is vastgesteld, en DENK stelt daarnaast een celstraf voor in geval van discriminatie.

Een aantal partijen wil dat het Rijk een voortrekkersrol speelt in het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie. D66, GL, PvdA en SP willen dat bedrijven waar discriminatie is vastgesteld, worden aangepakt. SP wil maatregelen waarmee bedrijven die discrimineren benoemd en veroordeeld kunnen worden. D66, GL, SP en VVD willen werkorganisaties waarbij discriminatie is vastgesteld, ook uitsluiten van overheidsaanbestedingen en subsidies. PvdA stelt voor om geen overheidsopdrachten aan uitzendbureaus te gunnen als zij geen serieus antidiscriminatiebeleid hebben en om bedrijven die discrimineren hun exploitatievergunning te ontnemen. Daarbij steunen deze partijen een beleidsrichting waarbij 'naming en shaming'-maatregelen centraal staan.

CU, DENK, D66, GL en PvdD pleiten voor aanvullende beleidsmaatregelen tegen risicoprofielen op basis van etniciteit en nationaliteit binnen de rijksoverheid. Risicoprofielen is een breed begrip. Hier kan sprake zijn van computeralgoritmes waar de eerste of tweede nationaliteit van mensen één van de opgenomen variabelen in het model is, maar het kan ook over handmatige selectie van mensen met een niet-Nederlandse naam gaan. DENK wil een racismeregister oprichten waarin discriminerende personen worden opgenomen. Een ver-

melding in het register kan het onmogelijk maken dat diegene een baan bij de overheid krijgt. Daarnaast stelt DENK een Wet Omkering Bewijslast Discriminatie voor, waarmee instituties zelf moeten aantonen dat ze niet discrimineren. De verkiezingsvoorstellen van DENK kunnen mogelijk discriminerend gedrag zichtbaarder maken, maar er moet rekening gehouden worden met juridische bezwaren.

#### 4.6 Conclusie en beschouwing

Door de stijging van de asiel- en arbeidsmigratie neemt het aantal mensen met een migratieachtergrond in Nederland toe: de Nederlandse bevolking wordt steeds diverser naar herkomst. In het publieke debat bestaan al een geruime tijd zorgen over de draagkracht van de Nederlandse samenleving om nieuwkomers en arbeidsmigranten te ontvangen (Lucassen et al. 2018; WRR 2020). Bij een deel van de Nederlanders is er onzekerheid door immigratie en toenemende diversiteit. Deze groep vreest dat door culturele verschillen en discussies over tradities, de Nederlandse cultuur en eigenheid onder druk staan. Ook zijn mensen bezorgd over de verhoogde druk op de sociale voorzieningen door migratie, zoals het beroep op schaarse huisvesting en de uitkeringsafhankelijkheid van bepaalde groepen.

Maar naast deze ervaren onzekerheid is er sprake van aantoonbare inkomens- en bestaansonzekerheid voor mensen met een migratieachtergrond. Velen hebben te maken met een (taal)achterstand en kansenongelijkheid op de arbeidsmarkt, terwijl de positieverwerving op de arbeidsmarkt een sleutelrol speelt in deelname aan de Nederlandse samenleving. Voor de groep statushouders, waarvan velen (nog) langs de zijlijn van de arbeidsmarkt staan, wordt gevreesd dat ze zonder betaald werk geen economische zelfstandigheid bereiken en hun integratie stopt. Bij arbeidsmigranten is betaald werk juist de reden van hun komst, maar zijn de preciaire woonvoorzieningen (en de ervaren overlast daardoor in sommige gemeenten), ongelijke arbeidsvoorwaarden en slechte werkomstandigheden een bron van zorg. En bij de groep met een migratieachtergrond die in Nederland is geboren en getogen, zijn er zorgen over de negatieve bejegening in het maatschappelijk debat en de ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt.

Hierna vatten we de beleidsopties samen die voorhanden zijn om de (start)positie van mensen met een migratieachtergrond te verbeteren, gevolgd door de overkoepelende strategieën van partijen op deze thematiek. We sluiten af met enkele kansrijke opties die in de partijprogramma's onbenoemd blijven, handelingsperspectieven die nog nader onderzocht moeten worden en aandachtspunten voor het publieke en politieke debat.

#### Kansrijke beleidsopties voor positieverwerving op de arbeidsmarkt van mensen met een migratieachtergrond

Hoe kunnen statushouders vooruitgang boeken op de arbeidsmarkt en daarmee zelfredzamer worden? De meest kansrijke en directe handelingsperspectieven lijken loonkostensubsidies en persoonlijke begeleiding naar de arbeidsmarkt (zoals via inzet van klantmanagers), al gaat dit wel gepaard met hoge uitvoeringskosten. Ook kansrijk is taal-



onderwijs, omdat taalbeheersing een van de belangrijkste voorwaarden is voor deelname aan het maatschappelijk leven, het kunnen instromen in onderwijs en om op termijn een vaste plaats op de arbeidsmarkt te bemachtigen. Ook het vroegtijdig verlenen van toegang tot het Nederlandse onderwijssysteem kan de arbeidsmarkttoetreding bevorderen. De (her)waardering van buitenlandse diploma's en kwalificaties van statushouders is ook een veelbelovende strategie, al is meer onderzoek nodig naar de kosteneffectiviteit van dergelijk beleid. Het stimuleren van vrijwilligerswerk zou kunnen bijdragen aan betere taalbeheersing en een afname van gezondheidsproblemen op lange termijn, maar het is onduidelijk of dit daadwerkelijk de kans op een baan verhoogt. Oog hebben voor de kwetsbare gezondheid van statushouders (en een behandeling binnen generiek zorgbeleid) kan helpen bij arbeidsmarkttoetreding, maar duidelijk bewijs daarvoor ontbreekt. Deze voorstellen richten zich op de hulpbronnen van statushouders, maar ook via het spreidingsbeleid bij huisvesting kunnen kansen op werk worden beïnvloed, door statushouders te koppelen aan een gemeente die past bij hun arbeidspotentieel of kansen op onderwijsdeelname (en lokale arbeidsmarkt en scholenaanbod). Een voorbehoud hierbij is het lokale draagvlak voor de huisvesting van statushouders; momenteel worden statushouders nog gehuisvest evenredig aan het inwoneraantal van gemeenten.

Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa verrichten vaak werk op een tijdelijke basis in Nederland. Hun positie op de Nederlandse arbeidsmarkt is onzeker en gaat relatief vaak gepaard met een beroep op de Nederlandse sociale voorzieningen. Ook verbetert hun arbeidsmarktpositie slechts weinig met de tijd en zijn er risico's op uitbuiting en ernstige benadeling. Hoewel geringe kennis van de Nederlandse taal en van de arbeidswetgeving voorspellers zijn voor het verkeren in slechte arbeids- en woonomstandigheden, belemmert het niet beheersen van het Nederlands de toegang tot de arbeidsmarkt voor deze groep niet. Kansrijke beleidsinterventies richten zich dus niet zozeer op het verbeteren van individuele hulpbronnen van arbeidsmigranten, maar eerder op structurele aanpassingen in arbeidsvoorwaarden en woonvoorzieningen.

Ook Nederlanders met een migratieachtergrond die in Nederland zijn geboren en getogen, ervaren vaker baan- en inkomensonzekerheid dan mensen zonder migratieachtergrond. Een deel daarvan kan weggenomen worden door de kansen op een baan te vergroten door bijvoorbeeld betere informatievoorziening over de gevolgen van studiekeuze en door loopbaanoriëntatie, hoewel er nog onderzoek loopt naar de effectiviteit van deze instrumenten. Door de samenwerking tussen beroeps- en hoger onderwijs te bevorderen en schoolverlaters een tweede kans te bieden kunnen arbeidsmarktkansen ook vergroot worden, net als door het stroomlijnen van het stageproces. Ook een betere matching van vraag en aanbod, door bij werkgevers (de vraagzijde) de wensen voor competenties na te gaan kan bevorderend zijn, zowel voor de arbeidskansen van mensen met een migratieachtergrond als voor bedrijven.

Het verbeteren van deze hulpbronnen (onderwijsloopbanen, stages en competenties) is maar één kant van het verhaal. De bredere maatschappelijke context is ook bepalend voor de kansen en mogelijkheden van mensen met een migratieachtergrond. Discriminatie op de arbeidsmarkt is al meerdere malen in onderzoek overtuigend aangetoond door veld-

experimenten (Andriessen et al. 2015; Thijssen 2020). Het versterken van individuele hulpbronnen via overheidsinvesteringen kan de arbeidsmarktpositie niet optimaal verbeteren als ongelijke behandeling een feit blijft. Het voorkomen en bestrijden van discriminatie is daarbij doorslaggevend en in het belang van de maatschappij als geheel, omdat bedrijven bij uitsluiting arbeidspotentieel en talent mislopen.

Een van de meest kansrijke beleidsopties hier is allereerst het aanpassen van het werving- en selectietraject. Dat kan effectief zijn tegen discriminatie door standaardisatie van selectieprocedures (objectivering), anoniem solliciteren en de inzet van algoritmes (hoewel ook in het ontwerp van deze algoritmes vooroordelen kunnen voorkomen). Het afschrikken van discriminatie kan ook werken (door een meldpunt, hogere straffen en de inzet van *mystery guests*), maar dat gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten en moet met zorg gemonitord worden. Ook bewustwording en normstelling (diversiteitstrainingen, campagnes) kunnen van invloed zijn, maar daarvan is niet altijd duidelijk op welke termijn effecten zichtbaar worden. Ook kunnen beleidsinterventies gericht op meer diversiteit op de werkvloer de inclusie vergroten, waardoor de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond verbetert.

### Overkoepelende strategieën bij politieke partijen

Kwesties rondom integratie en diversiteit genieten al vele jaren grote maatschappelijke belangstelling. Het is dan ook niet verrassend dat deze thema's in alle verkiezingsprogramma's (uitgebreid) besproken worden. Daarin besteden politieke partijen in verschillende mate aandacht aan de arbeidsmarktparticipatie van statushouders, de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa en duurzame arbeidsparticipatie voor mensen met een migratieachtergrond die in Nederland zijn geboren en getogen. Hierin verschillen partijen voornamelijk in de handelingsopties die zij voorstellen om de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond te verbeteren en wie ze daarvoor verantwoordelijk achten.

Aan de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa besteden partijen de minste aandacht (cu en PvdA uitgezonderd). Evenzeer valt op dat veel partijen het er min of meer over eens zijn dat arbeidsmigratie meer gereguleerd moet worden, dat arbeidsmigranten moeten worden beschermd tegen uitbuiting, dat malafide bedrijven/uitzendbureaus streng moeten worden aangepakt en dat overlast voor omwonenden voorkomen moet worden. Er is enige variatie in de accenten die partijen leggen en de precieze maatregelen die ze voorstellen, maar van grote tegenstellingen lijkt hier geen sprake te zijn.

De positie en situatie van statushouders en kinderen van migranten leiden bij politieke partijen tot verschillende afwegingen en (soms) tegengestelde visies op de oplossingsrichtingen. Aan de ene kant van het politieke spectrum staan FvD en pvv die hulp aan statushouders willen minimaliseren en niet pleiten voor beleid om arbeidsmarktdiscriminatie van mensen met een migratieachtergrond tegen te gaan. Andere partijen onderkennen en hebben oog voor de arbeidsmarktpositie van statushouders en anderen met een migratieachtergrond. Wel verschillen ze van mening over de voorgestelde beleidsoplossingen. Ten

eerste een tweetal partijen dat relatief hoge eisen stelt aan de inburgering en taalvaardigheid, en daarbij vooral inzet op zelfredzaamheid, wederkerigheid en ‘incentivering’ (SGP, VVD). Zij zijn behoudend als het gaat om overheidsuitgaven voor de arbeidsmarktpositie van statushouders en anderen met een migratieachtergrond. Deze partijen wijzen arbeidsmarktdiscriminatie weliswaar duidelijk af, maar de voorgestelde maatregelen zetten vooral in op reactief optreden tegen discriminatie.

Aan de andere kant van het politieke spectrum bevindt zich een blok dat bereid is meer te investeren in beleid om de arbeidsmarktpositie van mensen met diverse migratieachtergronden te verbeteren (D66, DENK, GL, PvdA en PvdD). Kenmerkend zijn grotere investeringen in (en daarmee grotere overheidsuitgaven voor) de opvang van vluchtelingen, het vergroten van de hulpbronnen van mensen met een migratieachtergrond en het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie. Ook taal, inburgering en activering worden (grotendeels) bekostigd door de overheid. Daarnaast wordt bij de bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie niet alleen ingezet op reactieve vormen van antidiscriminatiebeleid (bv. ‘naming & shaming’) maar ook proactieve, zoals de inzet van *mystery guests* of discriminatierechercheurs. Dit blok geeft de overheid een grotere voorbeeldfunctie. Concreet houdt dit bijvoorbeeld in dat zij bewustwordingstrainingen aanbiedt, diversiteitsbeleid invoert en/of investeert om het ambtenarenapparaat een juiste afspiegeling van de (beroeps)bevolking te laten zijn. In veel verkiezingsprogramma’s wordt ook voorgesteld om de bestrijding van discriminatie bij één autoriteit neer te leggen. En ten slotte, ondanks het feit dat extra aandacht in het onderwijs voor burgerschap en democratische kernwaarden zeker niet is voorbehouden aan partijen in dit blok, de verkiezingsprogramma’s van deze partijen besteden duidelijk meer aandacht aan beleidsinitiatieven om de bewustwording van de rol van stereotypen, vooroordelen en het Nederlandse slavernijverleden te vergroten. Al met al worden aanzienlijke investeringen voorgesteld om de bestaande problemen op dit terrein op te lossen.

Daartussen bevinden zich 50PLUS, CDA, CU en SP. Over het algemeen lijkt hun bereidheid groter om hulp te bieden aan de opvang en integratie van vluchtelingen dan die van de partijen in het meer behoudende blok. Deze groep spreekt zich ook duidelijk uit tegen arbeidsmarktdiscriminatie, maar stelt relatief weinig concrete maatregelen voor.

### Blik op de toekomst

Niet alle beleidsopties die uit de literatuur als kansrijk naar voren kwamen, kunnen we terugvinden in de partijprogramma’s. Het is onduidelijk of partijen hier geen heil in zien of dat ze deze handelingsperspectieven (nog) niet op het netvlies hebben, of dat ze mogelijk te gedetailleerd zijn. Een van de meest kansrijke opties voor het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie, is het objectiveren van de selectieprocedure (denk aan het vooraf opstellen van duidelijke criteria en het trainen van mensen in de gespreksvoering en bewustwording van vooroordelen in gesprekken, dus maatregelen die komen bovenop anoniem solliciteren). Ook ontbreken in de programma’s concrete voorstellen voor de begeleiding bij studiekeuze en loopbaanoriëntatie, of voor de sollicitatievaardigheden van jongeren met een migratieachtergrond. Ook ontbreken voorstellen om de aansluiting van

de werkcompetenties van jongeren met een migratieachtergrond op de vraag van werkgevers te verbeteren (matching van vraag en aanbod). Dat lijkt namelijk een kansrijke optie, maar onderzoek naar de effectiviteit ervan loopt nog. En hoewel de voorkeur van alle partijen uitgaat naar een duurzame arbeidsmarktparticipatie van statushouders, wordt een actief arbeidsmarktbeleid bovenop het inburgeringsbeleid door maar weinig partijen duidelijk aangekaart (de effectiviteit hiervan hangt overigens wel af van werkgevers en onderwijsinstellingen). Mogelijk komt dat ook doordat de nieuwe Wet inburgering al is aangenomen. Deze biedt aanknopingspunten om statushouders actiever te laten kennismaken met de lokale arbeidsmarkt. De inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering is meerdere keer uitgesteld; het is dus van belang hier scherp op te blijven.

### Verschillende verwachtingen en verantwoordelijkheden

De vraag die resteert, is wat het beste werkt om de zorgen over en maatschappelijke onzekerheid door immigratie en toenemende diversiteit bij een deel van de Nederlanders weg te nemen: flink investeren in beleid om structurele achterstanden van mensen met een migratieachtergrond weg te werken of juist inzetten op zelfredzaamheid en positieve of negatieve prikkels zonder aanzienlijke extra overheidsinvesteringen? En staan de kosten van de maatregelen wel in verhouding tot de beleidsopbrengsten? Het is lastig hierop te antwoorden, omdat er nog geen systematisch onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van bepaalde beleidsinterventies. Handelingsperspectieven die nog nader verkend moeten worden op hun langetermijneffecten zijn bijvoorbeeld die rondom voorkeursbeleid, zoals diversiteitstrainingen of quota. Ook is meer effectiviteitsonderzoek nodig naar een betere matching tussen werkzoekenden met een migratieachtergrond en werkgevers.

Tot slotte is een aandachtspunt voor het debat bij wie de verantwoordelijkheid ligt en daarmee de sleutel tot het verminderen van de maatschappelijke en inkomens- en bestaansonzekerheid. In het politieke debat leggen partijen in het behoudende blok die verantwoordelijkheid – met uitzondering van arbeidsmigranten – meer bij het individu, terwijl de partijen die meer bereid zijn te investeren in beleid ook meer verantwoordelijkheid leggen bij de overheid en deels ook bij werkgevers. Ook in het maatschappelijke debat verschilt het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid. Waar veel Nederlanders integratie als een soort individuele inspanningsverplichting zien (meedoen, bijdragen, zelfredzaam zijn), zien anderen (en ook vaker mensen met een migratieachtergrond) integratie als samenlevingsvraagstuk: naast het actief meedoen, is volgens hen ook respect hebben voor elkaar en zorgen voor gelijke kansen belangrijk (Den Ridder et al. 2019).

### Noten

- 1 Vluchtelingen die in Nederland asiel aanvragen en na onderzoek van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Nederland mogen blijven, ontvangen een tijdelijke verblijfsvergunning voor een periode van in ieder geval vijf jaar. Zij worden dan statushouders genoemd.
- 2 In 2007 bestond 17% van de bijstandsgroep uit mensen met een niet-westerse achtergrond (exclusief personen van de vier gevestigde groepen met een Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of Antilliaanse afkomst); dit was in 2018 opgelopen tot 28%.

- 3 Arbeidsongeschiktheidsuitkering (AO), werkloosheidsuitkering (ww), bijstandsuitkering (ABW), een overige uitkering (IOAW, IOAZ, Wachtgeld en Ziektewet) zijn meegeteld.
- 4 Deze generatie bestaat uit personen die in Nederland zijn geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. 44% van degenen met een niet-westerse migratieachtergrond is in Nederland geboren en behoort daarmee tot de tweede generatie (CBS 2020d).
- 5 Uitzend, payroll, contracting, oproep- of nulurencontracten worden beschouwd als flexibel werk.
- 6 Om te bepalen wat de belangrijkste onderwerpen in de publieke opinie zijn, wordt in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) sinds 2008 elk kwartaal aan respondenten gevraagd om in hun eigen woorden (maximaal vijf trefwoorden) aan te geven wat zij op dat moment de grootste problemen in Nederland vinden (nationaal probleembesef), wat hoog op de agenda van de regering zou moeten staan (nationale politieke agenda) en wat ze juist goed vinden gaan in Nederland (nationale trots). Deze trefwoorden worden ingedeeld in categorieën die vanwege de vergelijkbaarheid over de jaren heen zo constant mogelijk gehouden zijn.
- 7 Begin 2020 was ‘immigratie en integratie’ nummer twee van de belangrijkste maatschappelijke problemen, na kwesties over samenleven (manier van met elkaar omgaan, normen en waarden) (Dekker en Den Ridder 2020). Ook zien veel Nederlanders de thema’s ‘immigratie en integratie’ als belangrijk voor de nationale politieke agenda (Dekker et al. 2019). Op lokaal niveau kan dat probleembesef van burgers overigens heel anders zijn. Uit het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) komt naar voren dat vraagstukken rond immigratie en integratie beduidend minder blijken te leven binnen gemeenten en niet als specifiek lokaal probleem worden gezien (Van der Waal et al. 2017).
- 8 In onderzoek van de Eurobarometer van eind 2017 is in 28 EU-lidstaten gevraagd welke factoren mensen een belangrijke bijdrage vinden leveren aan de integratie van mensen met een migratieachtergrond in een nationale samenleving. Voor de rapportage over Eurobarometer 469 (2017), zie <https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union>.
- 9 Het grootste aantal meldingen van arbeidsmarktdiscriminatie bij het College voor de Rechten van de Mens en het Meldpunt Internet Discriminatie (MiND) tussen 2015 en 2019 gaan over herkomst en huidskleur (Van Bon en Fiere 2020).
- 10 Deze studie past in de onderzoekstraditie van de *deservingness*-theorie (zie ook Van Oorschot et al. 2017), waarin verschillende criteria gehanteerd worden op basis waarvan groepen solidariteit verdienen. Van groepen waarvan aangenomen wordt dat ze meer jaren hebben gewerkt en zoeken naar een baan vinden mensen dat ze meer solidariteit verdienen, op basis van het principe van verantwoordelijkheid en wederkerigheid.
- 11 Voor bepaalde beroepen, zoals artiest of werk in ondersteuning van artiesten, geldt een regeling van maximaal veertien weken.
- 12 De ketenaansprakelijkheidsregeling maakt elke schakel in de keten aansprakelijk voor alle volgende schakels.
- 13 Organisaties die huisvesting voor arbeidsmigranten niet zelf in beheer hebben, zijn verplicht jaarlijks aan te tonen dat er voor alle arbeidsmigranten huisvesting is gerealiseerd bij SNF-geregistreerde partijen. Het SNF-inhuur-register is door de Stichting Normering Flexwonen (SNF) opgericht (zie [www.normeringflexwonen.nl/de-norm](http://www.normeringflexwonen.nl/de-norm)). De SNF stelt normen op voor de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten (ruimte en privacy, sanitair, hygiëne en veiligheid) en beheert de registers van organisaties die aan de normen van de SNF voldoen.
- 14 Onderzoek uitgevoerd door Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt van Universiteit Maastricht (ROA).
- 15 Sociale contacten met succesvolle mensen uit dezelfde etnische groep kunnen bij voormalige statushouders ook bijdragen aan (zelfstandig) ondernemerschap (Kloosterman et al. 2016).

16 Vergelijkbare resultaten komen naar voren bij studies naar online cv-websites (Blommaert et al. 2014; Panteia 2015, 2019), uitzendbureaus (Westerbaan et al. 2019) en het zoeken naar stageplaatsen (Dolfing en Van Tubergen 2005). De meeste studies richten zich op discriminatie op basis van etniciteit. Er is minder bekend over discriminatie naar huidskleur en godsdienst of levensovertuiging, maar er zijn sterke aanwijzingen dat deze vormen ook in Nederland voorkomen (Di Stasio et al. 2019; Di Stasio en Larsen 2020). Discriminatie op grond van afkomst, godsdienst en/of huidskleur overlappen in de praktijk ook in grote mate (Koopmans et al. 2019; Quillian en Midtbøen 2021).

## Literatuur

- Ala-Mantila, M. en F. Fleischmann (2018). Gender differences in labour market integration trajectories of recently arrived migrants in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 44, nr. 11, p. 1818-1840.
- Allen, J. en B. Belfi (2020). Educational expansion in the Netherlands: better chances for all? In: *Oxford Review of Education*, jg. 46, nr. 1, p. 44-62.
- Andriessen, I. (2016). De multi-etnische samenleving onder druk? In: W. Huijnk en I. Andriessen (red.), *Integratie in zicht?* (p. 259-296). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., B. van der Ent, M. van der Linden en G. Dekker (2015). *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., J.H. Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Arrow, K.J. (1973). The Theory of Discrimination. In: *Discrimination in Labor Markets* (bewerkt door O. Ashenfelter en A. Rees) (p. 3-33). Princeton: Princeton University Press.
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2017). Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 43, nr. 11, p. 1775-1791.
- Ballafkih, A. (2017). *Qualifications, Skills and More! Characteristics Employers Look for When Hiring Newly Graduated Applicants for a Higher Occupational Level* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bansak, K., J. Hainmueller en D. Hangartner (2016). How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers. In: *Science*, jg. 354, nr. 6309, p. 217-222.
- Baysu, G., A. Alanya en H.A.G. de Valk (2018). School trajectories of the second generation of Turkish immigrants in Sweden, Belgium, Netherlands, Austria, and Germany: The role of school systems. In: *International Journal of Comparative Sociology*, jg. 59, nr. 5-6, p. 451-479.
- Berge, W. van den, S. Rabaté en L. Swart (2020). *Coronapublicatie. Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten in de gevarenzone?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bertrand, M. en E. Duflo (2017). Field Experiments on Discrimination. In: A. Banerjee en E. Duflo (red.), *Handbook of Economic Field Experiments* (p. 309-393). Amsterdam: Elsevier B.V.
- Bezrukova, K., C.S. Spell, J.L. Perry en K.A. Jehn (2016). A meta-analytical integration of over 40 years of research on diversity training evaluation. In: *Psychological Bulletin*, jg. 142, nr. 11, p. 1227-1274.
- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas-Vos en W. van Plaggenhoef (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significant.
- Blommaert, L., F. van Tubergen en M. Coenders (2012). Implicit and explicit interethnic attitudes and ethnic discrimination in hiring. In: *Social Science Research*, jg. 41, nr. 1, p. 61-73.
- Bon, S. van en B. Fiere (2020). *Monitor arbeidsdiscriminatie 2015-2019*. Geraadpleegd 26 mei 2020 via <https://discriminatie.nl/files/2020-04/monitor-arbeidsdiscriminatie-2015-2019.pdf>.

- Breugel, I. van (2020). Towards a typology of local migration diversity policies. In: *Comparative Migration Studies*, jg. 8, nr. 1, p. 1-16.
- Cadat-Lampe, M. en H. Felten (2020). *De inzet van quota: zinvol en haalbaar? Tegengaan van achterstand van werknemers met migratieachtergrond*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Carlsson, M. en D.O. Rooth (2009). *The impact of being monitored on discriminatory behavior among employers: evidence from a natural experiment* (IZA Discussion Paper No. 3972). Bonn: The Institute for the Study of Labor.
- CBS (2016). *Bevolking naar migratieachtergrond*. Geraadpleegd 26 mei 2020 via [www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/bevolking-naar-migratieachtergrond](http://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/bevolking-naar-migratieachtergrond).
- CBS (2018a). *De arbeidsmarkt in cijfers, 2018*. Geraadpleegd 26 mei 2020 via [www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/16/de-arbeidsmarkt-in-cijfers-2018](http://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/16/de-arbeidsmarkt-in-cijfers-2018).
- CBS (2018b). *Jaarrapport Integratie 2018*. Geraadpleegd 26 mei 2020 via [www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/47/jaarrapport-integratie-2018](http://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/47/jaarrapport-integratie-2018).
- CBS (2019). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op zekerheid*. Geraadpleegd 6 juni 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/06/dynamiek-op-de-nederlandse-arbeidsmarkt-de-focus-op-zekerheid>.
- CBS (2020a). *Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?* Geraadpleegd 6 juni 2020 via [www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland](http://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland).
- CBS (2020b). *Buitenlandse migratie in juni toegenomen*. Geraadpleegd 25 augustus 2020 via [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/31/buitenlandse-migratie-in-juni-toegenomen](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/31/buitenlandse-migratie-in-juni-toegenomen).
- CBS (2020c). *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders, Asiel en integratie 2020*. Geraadpleegd 26 mei 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/16/asiel-en-integratie-2020-cohortonderzoek-asielzoekers-en-statushouders>.
- CBS (2020d). *Jaarrapport Integratie 2020*. Geraadpleegd 13 november 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/46/jaarrapport-integratie-2020>.
- College voor de Rechten van de Mens (2019). *Onderzoeksrapport Interventies om discriminatie bij de werving en selectie tegen te gaan*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Confurius, D., R. Gowricharn en J. Dagevos (2019). Labour market participation of Sub-Saharan Africans in the Netherlands: the limits of the human capital approach. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 45, nr. 13, p. 2328-2347.
- CPB (2018a). *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2018b). *Kosten en baten van de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo. Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw)*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt. Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarktuitkomsten van personen met een migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Creighton, M.J., P. Schmidt en D. Zavala-Rojas (2019). Race, Wealth and the Masking of Opposition to Immigrants in the Netherlands. In: *International Migration*, jg. 57, nr. 1, p. 245-263.
- Dagevos, J. en W. Huijnk (2016). Ontwikkelingen in integratie; de balans opgemaakt. In: W. Huijnk en I. Andriessen (red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (p. 7-34). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. en E. Miltenburg (2020). Werk en werkloosheid. In: *Syrische statushouders op weg in Nederland: De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Geraadpleegd 2 juli 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/werk-en-werkloosheid>.
- Dagevos, J., M. Gijsberts en C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J. den Ridder en P. van Houwelingen (2013). *Burgerperspectieven 2013*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dekker, P., J. den Ridder en P. van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., Q. Muis, I. Sieben en P. van Houwelingen (2019). *Burgerperspectieven 2019*3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Derous, E. en A.M. Ryan (2019). When your resume is (not) turning you down: Modelling ethnic bias in resume screening. In: *Human Resource Management Journal*, jg. 29, nr. 2, p. 113-30.
- Di Stasio, V. en E.N. Larsen (2020). The Racialized and Gendered Workplace: Applying an Intersectional Lens to a Field Experiment on Hiring Discrimination in Five European Labor Markets. In: *Social Psychology Quarterly* (online first), p. 1-22.
- Di Stasio, V., B. Lancee, S. Veit en R. Yemane (2019). Muslim by Default or Religious Discrimination? Results From a Cross-National Field Experiment on Hiring Discrimination. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Dobbin, F. en A. Kalev (2018). Why Doesn't Diversity Training Work? The Challenge for Industry and Academia. In: *Anthropology Now*, jg. 10, nr. 2, p. 48-55.
- Dobbin, F., D. Schrage en A. Kalev (2015). Rage against the Iron Cage: The Varied Effects of Bureaucratic Personnel Reforms on Diversity. In: *American Sociological Review*, jg. 80, nr. 5, p. 1014-1044.
- Dolfing, M. en F. van Tubergen (2005). Bensaïdi of Veenstra? Een experimenteel onderzoek naar discriminatie van Marokkanen in Nederland. In: *Sociologie*, jg. 1, p. 407-422.
- Duyvendak, J.W. en P. Scholten (2013). *Voorbij het Nederlandse multiculturele integratiemodel?* In: E. de Jong en R. Hoekstra (red.), *Macht en Wetenschap Nijmegen* (p. 113-130). Nijmegen: Valkhof Pers.
- Edelman, L.B., A.C. Smyth en A. Rahim (2016). Legal Discrimination: Empirical Sociolegal and Critical Race Perspectives on Antidiscrimination Law. In: *Annual Review of Law and Social Science*, jg. 12, p. 395-415.
- Engbersen, G., A. Leerkes, P. Scholten en E. Snel (2017). The intra-EU mobility regime: Differentiation, stratification and contradictions. In: *Migration Studies*, jg. 5, nr. 3, p. 337-355.
- Engbersen, G., R. Jennissen en M. Bokhorst (2018). *De Nieuwe Verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Falcke, S., C. Meng en R. Nollen (2020). Educational mismatches for second generation migrants. An analysis of applied science graduates in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Felten, H., I. Taouanza, R. Broekroelofs, A. Vijlbrief en E. Cankor (2020). *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- FitzGerald, C., A. Martin, D. Berner en S. Hurst (2019). Interventions designed to reduce implicit prejudices and implicit stereotypes in real world contexts: a systematic review. In: *BMC psychology*, jg. 7, nr. 1, p. 29.
- Fouarge, D., A. Künn en D. Punt (2017). *De rol van arbeidsmarktinformatie in de opleidingskeuze van mbo'ers* (ROA Reports 009). Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.
- Gerritsen, S., M. Kattenberg en W. Vermeulen (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk* (CPB Policy Brief). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gestel, B. van, E. van Straalen en M. Verhoeven (2013). *Marginaal gehuisveste arbeidsmigranten en overlast*. Geraadpleegd 21 december 2020 via [https://www.researchgate.net/publication/320034739\\_Marginaal\\_gehuisveste\\_arbeidsmigranten\\_en\\_overlast](https://www.researchgate.net/publication/320034739_Marginaal_gehuisveste_arbeidsmigranten_en_overlast).
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (2016). De integratie van vluchtelingengroepen in Nederland. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 101, nr. 4730, p. 216-218.
- Gijsberts, M., I. Andriessen, H. Nicolaas en W. Huijnk (2018). *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 hebben ingeschreven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gracia, P., L. Vázquez-Quesada en H.G. van de Werfhorst (2016). Ethnic penalties? The role of human capital and social origins in labour market outcomes of second-generation Moroccans and Turks in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 42, nr. 1, p. 69-87.



- Gruijter, M. de, I. Razenberg en K. Tinnemans (2020). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019. Succes en stagnatie bij arbeidstoeleiding van statushouders*. Utrecht: Divosa en Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Heath, A.F. en V. Di Stasio (2019). Racial discrimination in Britain, 1969-2017: a meta-analysis of field experiments on racial discrimination in the British labour market. In: *British Journal of Sociology*, jg. 70, nr. 5, p. 1774-1798.
- Heath, A.F., T. Liebig en P. Simon (2013). Discrimination against immigrants – measurement, incidence and policy instruments. In: *International Migration Outlook* (bewerkt door OECD) (p. 191-230). Parijs: OECD Publishing.
- Heelsum, A. van (2017). Aspirations and frustrations: experiences of recent refugees in the Netherlands. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 40, nr. 13, p. 2137-2150.
- Herweijer, L., J. Iedema en I. Andriessen (2016). Prestaties en loopbanen in het onderwijs. In: W. Huijnk en I. Andriessen (red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (p. 35-60). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hiemstra, A. en I. Nevels (2018). Algoritmes leiden niet automatisch tot eerlijkere selectie. In: *Sociale Vraagstukken*, p. 1-4. Geraadpleegd 27 augustus 2019 via [www.socialevraagstukken.nl/algoritmes-leiden-niet-automatisch-tot-eerlijkere-selectie](http://www.socialevraagstukken.nl/algoritmes-leiden-niet-automatisch-tot-eerlijkere-selectie).
- Hitzert, F. en M. van Wijk (2019). *Statistische Trends Arbeidsmigranten in Nederland: nieuwkomers op de voet gevolgd*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Hoff, S., S. Muns en K. Sadiraj (2019). De 'klassieke' bijstandsgerechtigden. In: *Eindevaluatie van de Participatiewet* (p. 153-172). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Holzer, H.J. en D. Neumark (2000). What does affirmative action do? In: *Industrial and Labor Relations Review*, jg. 53, nr. 2, p. 240-271.
- Hooftman, W. en I. Houtman (2017). Arbeidsomstandigheden van werknemers met een migratieachtergrond. In: K. Chkalova, J. van Genabeek, J. Sanders en W. Smits (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt – De focus op ongelijkheid* (p. 217-141). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en тно. Geraadpleegd 2 juli 2020 via [www.monitorarbeid.tno.nl/dynamics/modules/SF1L0100/view.php?fil\\_id=193](http://www.monitorarbeid.tno.nl/dynamics/modules/SF1L0100/view.php?fil_id=193).
- Houwerzijl, M. (2019). *In hoeverre draagt de Wet Arbeid Schijnconstructies bij aan het bestrijden van schijnconstructies op de arbeidsmarkt?* Geraadpleegd 2 juli 2020 via [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D38750&did=2019D38750](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D38750&did=2019D38750).
- Huijnk, W. (2016). Arbeidsmarktpositie en inkomen. In: W. Huijnk en I. Andriessen (red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (p. 77-115). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W. (2018). Werk, bijstand en de ervaren financiële situatie. In: J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (p. 113-129). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W. (2020). *Werk in ontwikkeling? Veranderingen in de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond sinds begin deze eeuw*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos (2010). Toenemende integratie bij de tweede generatie? In: *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Het Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (p. 297-324). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., J. Dagevos en E. Miltenburg (2017). Integration of permit holders: Looking back and moving forward: An overview of research on the integration of permit-holding asylum migrants. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 92, nr. 4, p. 359-394.
- Inspectie szw (2019). *Staat van eerlijk werk 2019 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'*. Den Haag: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Kalev, A., F. Dobbin en E. Kelly (2006). Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies. In: *American Sociological Review*, jg. 71, nr. 4, p. 589-617.
- Khoudja, Y. (2018). Employment and education-occupation mismatches of immigrants and their children in the Netherlands: Comparisons with the native majority group. In: *Social Inclusion*, jg. 6, nr. 3, p. 119-141.
- Khoudja, Y. en F. Fleischmann (2017). Labor force participation of immigrant women in the Netherlands: Do traditional partners hold them back? In: *International Migration Review*, jg. 51, nr. 2, p. 506-541.
- Kleinberg, J., J. Ludwig, S. Mullainathan en C.R. Sunstein (2020). Algorithms as discrimination detectors. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, jg. 117, nr. 48, p. 30096-30100.
- Klooster, E., S. Koçak en M. Day (2016). *Mbo en de stagemarkt: Wat is de rol van discriminatie? Een verkenning onder studenten en onderwijsprofessionals*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Kloosterman, R.C., K. Rusinovic en D. Yeboah (2016). Upper-diverse migrants – similar trajectories? Ghanaian entrepreneurship in the Netherlands seen from a Mixed Embeddedness perspective. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 42, nr. 6, p. 913-932.
- Koenig, M., M. Maliepaard en A. Güveli. (2016). Religion and new Immigrants' Labor Market Entry in Western Europe. *Ethnicities*, jg. 16, nr. 2, p. 213-235.
- Koning, A.D. de, M. Marchesi, A.S. Vollebergh, W.D. Ruijtenberg, S.L. Botton en S. Chakkour (2018). *Reproducing Europe: Migrant families, professionals and the welfare state*. Geraadpleegd 26 mei 2020 via [www.reproducingeurope.nl/publications](http://www.reproducingeurope.nl/publications).
- Konyali, A. (2017). International opportunities on the way up: alternative career paths of descendants of migrants from Turkey in the field of professional business services. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 40, nr. 2, p. 264-282.
- Koopmans, R., S. Veit en R. Yemane (2019). Taste or statistics? A correspondence study of ethnic, racial and religious labour market discrimination in Germany. In: *Ethnic and Racial Studies* jg. 42, nr. 16, p. 233-252.
- Kootstra, A. (2016). Deserving and undeserving welfare claimants in Britain and the Netherlands: Examining the role of ethnicity and migration status using a vignette experiment. In: *European Sociological Review*, jg. 32, nr. 3, p. 325-338.
- Kranendonk, M., L. Mulder, P. Thijs, F. Wanders, G. ten Dam, T. van der Meer en H.G. van de Werfhorst (2019). *Literatuurstudie: De ontwikkeling van democratische kernwaarden*. Amsterdam: ADKS | Universiteit van Amsterdam.
- Krause, A., U. Rinne en K.F. Zimmermann (2012). Anonymous job applications in Europe. In: *IZA Journal of European Labor Studies*, jg. 1, nr. 5, p. 1-20.
- Kurtulus, F.A. (2012). Affirmative Action and the Occupational Advancement of Minorities and Women During 1973-2003. In: *Industrial Relations*, jg. 51, nr. 2, p. 213-246.
- Lange, T. de (2016). De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerden. In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 91, nr. 3, p. 176-182.
- Lange, T. de (2019). Asylum Seekers' Limited Right to Work in the Netherlands. In: C. Rijken en T. de Lange (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (p. 169-188). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lange, T. de, E. Besselsen, S. Rahouti en C. Rijken (2017). *Van azc naar een baan. De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Lange, T. de, L. Berntsen, R. Hanoeman en I. Kalaš (2019). *Wat werkt voor ondernemende migranten? Een studie naar ervaren mechanismen van in- en uitsluiting in recht en praktijk*. Amsterdam: Instituut GAK en Universiteit van Amsterdam.
- Lange, T. de, L. Berntsen, R. Hanoeman en O. Haidar (2020). Highly Skilled Entrepreneurial Refugees: Legal and Practical Barriers and Enablers to Start Up in the Netherlands. In: *International Migration*.
- Lippens, L., S. Baert, A. Ghekiere, P. Verhaeghe en E. Derous (2020). *Is Labour Market Discrimination against Ethnic Minorities Better Explained by Taste or Statistics? A Systematic Review of the Empirical Evidence* (IZA DP nr. 13523). Bonn: IZA Institute of Labor Economics.

- Lubbers, M. en M. Gijsberts (2016). Comparing the labour market position of Poles and Bulgarians before and after migration to the Netherlands. In: *Comparative Migration Studies*, jg. 4, nr. 22, p. 1-18.
- Lucassen, L. en J. Lucassen (2018). *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Lucassen, L., P. Scheffer en E. Hirsch Ballin (2018). *Regie over migratie: Naar een strategische agenda*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Maliepaard, M., B. Witkamp en R. Jennissen (2017). *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Mensink, W. en E. Miltenburg (2018). Eerder ambivalentie dan polarisatie over het vluchtelingenvraagstuk. In: J. Dagevos, A. Odé, P. Beckers en K. de Vries (red.), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- MERCER (2020). *Discriminatie bij werving en selectie – Ervaringen van recruiters*. Amstelveen: Mercer | Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Midtbøen, A.H. (2015). The context of employment discrimination: Interpreting the findings of a field experiment. In: *British Journal of Sociology*, jg. 66, nr. 1, p. 193-214.
- Miller, C. (2017). The persistent effect of temporary affirmative action. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, jg. 9, nr. 3, p. 152-190.
- Muns, S., M. Olsthoorn, L. Kuyper en J.D. Vlasblom (2020). *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Neumark, D. (2018). Experimental Research on Labor Market Discrimination. In: *Journal of Economic Literature*, jg. 56, nr. 3, p. 799-866.
- Nievers, Eline (2010). Personeelselecteurs over niet-westerse migranten en discriminatie op de arbeidsmarkt. In: *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010* (p. 52-85). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nijhoff, K.G. (2014). The next generation: Experiences of higher educated Turkish-Dutch on the Hague labour market. In: *Migration Letters*, jg. 11, nr. 2, p. 206-217.
- Odé, A. en J. Dagevos (2017). Statushouders aan het werk, De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. In: *Mens en maatschappij*, jg. 92, nr. 4, p. 447-468.
- Olsthoorn, M., L. Herweijer, A. Merens, S. Muns en L. Putman (2020). *Maatschappelijke gevolgen van corona. Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oorschot, W. van, F. Roosma, B. Meuleman en T. Reeskens (2017). *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes on welfare deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Oostveen, A., M. Bouterse, M. Gorter en I. Veenboer (2019). *Evaluatie ESF actieve inclusie. Vierde verdiepende onderzoek over 2018*. Amersfoort en Amsterdam: Bureau Bartels en Regioplan.
- Pager, D. en H. Shepherd (2008). The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 34, p. 181-209.
- Pajic, S., M. Ulceluse, G. Kismihók, S.T. Mol en D.N. den Hartog (2018). Antecedents of job search self-efficacy of Syrian refugees in Greece and the Netherlands. In: *Journal of Vocational Behavior*, jg. 105, p. 159-172.
- Paluck, E.L., R. Porat, C. Clark en D.P. Green (2021). Prejudice reduction: Progress and challenges. In: *Annual Review of Psychology*.
- Panteia (2015). *Discriminatie in de wervings- en selectiefase. Resultaten van virtuele praktijktests*. Geraadpleegd 8 maart 2020 via [www.panteia.nl/onderzoeken/discriminatie-in-de-werving-en-selectiefase](http://www.panteia.nl/onderzoeken/discriminatie-in-de-werving-en-selectiefase).
- Panteia (2019). *Herhaling virtuele praktijktests arbeidsmarktdiscriminatie*. Geraadpleegd 8 maart 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/09/herhaling-virtuele-praktijktests-arbeidsmarktdiscriminatie>.
- Phelps, E.S. (1972). The Statistical theory of Racism and Sexism. In: *American Economic Review*, jg. 62, nr. 4, p. 659-661.

- Quillian, L. en A.H. Midtbøen (2021). Comparative Perspectives on Racial Discrimination in Hiring: The Rise of Field Experiments. In: *Annual Review of Sociology* (online first), p. 1-31.
- Quillian, Lincoln, Devah Pager, Ole Hexel en Arnfinn H. Midtbøen (2017). Meta-analysis of field experiments shows no change in racial discrimination in hiring over time. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, jg. 114, nr. 41, p. 10870-10875.
- Ramos, M., L. Thijssen en M. Coenders (2019). Labour market discrimination against Moroccan minorities in the Netherlands and Spain: A cross-national and cross-regional comparison. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Razenberg, I., B. Noordhuizen en M. de Gruijter (2015). *Ervaringen en behoefte aan informatie in Nederland recente EU-migranten uit Midden-, Oost- en Zuid-Europa aan het woord*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I., M. Kahman en M. De Gruijter (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017. Vluchtelingen aan het werk, gemeenten in beweging*. Utrecht: Divosa en Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Reeger, U. (2018). Consequences of Intra-European Movement for CEE Migrants in European Urban Regions. In: P. Scholten en M. van Ostaijen (red.), *Between Mobility and Migration* (p. 45-62). Cham: Springer.
- Reeskens, T. en T. van der Meer (2019). The inevitable deservingness gap: A study into the insurmountable immigrant penalty in perceived welfare deservingness. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 29, nr. 2, p. 166-181.
- Renema, J. (2018). Knowledge about group's welfare access among immigrants in the Netherlands. In: *Immigrants' support for welfare spending: The causes and consequences of welfare usage and welfare knowledgeability* (proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ridder, J. den en P. Dekker. (2019). *Publieke opinie*. In: A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, W. Mensink en P. Dekker (2016). *Burgerperspectieven 2016*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, I. Andriessen en P. Dekker (2017). *Burgerperspectieven 2017*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, W. Huijnk en S. van Rijnberk (2019). *Burgerperspectieven 2019*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2020a). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2020b). *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer*. Geraadpleegd 13 juli 2020 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/11/eerste-aanbevelingen-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/11/eerste-aanbevelingen-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten).
- Rijksoverheid (2020c). *Nieuwe wet inburgering*. Geraadpleegd 2 juli 2020 via [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/02/nieuwe-wet-inburgering-aangenomen](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/02/nieuwe-wet-inburgering-aangenomen).
- Rivera, L.A. (2015). *Pedigree: How Elite Students Get Elite Jobs*. Princeton: Princeton University Press.
- Rooijen, M. van en S. de Winter-Koçak (2018). *Gelijke kansen op gelijke stages*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Rooms, T. (2020). Nieuwe wooncomplexen voor arbeidsmigranten lossen overlast in Boxtelse wijken niet meteen op. In: *Brabants Dagblad*, 11 november 2020.
- Roosma, F. (2019). Wie verdient nog onze solidariteit? Veranderingen in solidariteitsgevoelens met ouderen, zieken en gehandicapten, werklozen en immigranten in de 21ste eeuw. In: *Mens en maatschappij*, jg. 94, nr. 4, p. 483-505.
- Rooth, D.O. (2010). Automatic associations and discrimination in hiring: Real world evidence. In: *Labour Economics*, jg. 17, nr. 3, p. 523-534.

- Roselaar, T. en P. van Bielder (2019). Preparing adolescent refugees for study and work in the Netherlands: Start-up of an academic pre-Bachelor's programme. In: *Language Learning in Higher Education*, jg. 9, nr. 1, p. 139-148.
- Ruig, L. de, A. Witkamp en G. Walz (2019). *Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Ruig, L. de en G. Walz (2020). *Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Tweede rapport: voorlopige lessen over de uitvoering en opbrengsten van het programma*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- SBB (2015). *SBB Barometer Juni 2015*. Zoetermeer: SBB Zoetermeer.
- Schnell, P., E. Keskiner en M. Crul (2013). Success against the Odds: Educational pathways of disadvantaged second-generation Turks in France and the Netherlands. In: *Education Inquiry*, jg. 4, nr. 1, p. 125-147.
- SCP (2016). *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later. Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2018). *Vluchtelingen en Werk. Een nieuwe tussenbalans*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Siebers, H. (2017). What Turns Migrants into Ethnic Minorities at Work? Factors Erecting Ethnic Boundaries among Dutch Police Officers. In: *Sociology*, jg. 51, nr. 3, p. 608-625.
- Slootjes, J. en T. Kampen (2017). 'Is My Volunteer Job Not Real Work?' The Experiences of Migrant Women with Finding Employment Through Volunteer Work. In: *Voluntas*, jg. 28, nr. 5, p. 1900-1921.
- Smulders, H. en A. Groot (2018). *Leerwerktrajecten voor jongeren met een migratie-achtergrond. Een literatuurverkenning naar wat werkt. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum ECBO. Geraadpleegd 26 mei 2020 via <https://ecbo.nl/wp-content/uploads/sites/3/Leerwerktrajecten-voor-jongeren-met-een-migratie-achtergrond-1.pdf>*.
- Somers, M.A., S.J. Cabus, W. Groot en H.M. van den Brink (2019). Horizontal mismatch between employment and field of education: Evidence from a systematic literature review. In: *Journal of Economic Surveys*, jg. 33, nr. 2, p. 567-603.
- Strockmeijer, A. (2019). *uwv Kennisverslag 2019-2. Stromen Oost-Europese arbeidsmigranten vaker de ww in dan Nederlandse werknemers?* Den Haag: Kenniscentrum uwv.
- Strockmeijer, A., P. de Beer en J. Dagevos (2017). Mobiliteit binnen de perken: Zeer geringe positieverbetering van werknemers uit Oost-Europa bij een langer werkverleden. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 33, nr. 4, p. 384-400.
- Strockmeijer, A., P. de Beer en J. Dagevos (2019). Blijven of terugkeren? Wat werkpatronen van Oost-Europese arbeidsmigranten ons kunnen leren over de aard van de hedendaagse migratie. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 93, nr. 1, p. 5-29.
- szw (2018). *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt Een analyse van de wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2020). *Pilot Nudging in Werving en Selectie. Tussenrapportage. Verdere Integratie op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, TNO en Oculius Consultancy.
- Thijssen, L. (2020). *Racial and Ethnic Discrimination in Western Labor Markets. Empirical Evidence from Field Experiments* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Thijssen L., M. Coenders en B. Lancee (2019a). Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Verschillen tussen etnische groepen en de rol van beschikbare informatie over sollicitanten. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 94, nr. 2, p. 141-176.
- Thijssen, L., B. Lancee, S. Veit en R. Yemane (2019b). Discrimination against Turkish Minorities in Germany and the Netherlands: Field experimental evidence on the effect of diagnostic information on labour market outcomes. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

- Thijssen L., M. Coenders en B. Lancee (2020). Is There Evidence for Statistical Discrimination against Ethnic Minorities in Hiring? Evidence from a cross-national field experiment. In: *Social Science Research*, p. 1-40.
- TK (2017/2018). *Arbeidsmarktbeleid*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29544, nr. 821.
- TK (2018/2019a). *Hoofdlijnen Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 29544, nr. 834.
- TK (2018/2019b). *Arbeidsmarktbeleid*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 29544, nr. 849.
- TK (2018/2019c). *Arbeidsmarktbeleid*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 29 544, nr. 846.
- TK (2018/2019d). *Arbeidsmarktbeleid*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 29544, nr. 923.
- TK (2019/2020a). *Arbeidsmigratie en sociale zekerheid*. Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de minister voor Milieu en Wonen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 29861, nr. 48.
- TK (2019/2020b). *Tweede Voortgangsrapportage Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie*. Brief van de staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid over de voortgang van het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021 en Bijlage 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 2020-000090505.
- TNO (2016). *De toekomst van werk: technologische ontwikkeling en het belang van duurzame inzetbaarheid*. Den Haag: TNO.
- TNO (2019a). *Monitor Technologisering en Arbeidsmarkt*. Den Haag: TNO voor Instituut GAK.
- TNO (2019b). *Digitale arbeidsmarktdiscriminatie. Inzicht in de risico's op arbeidsmarktdiscriminatie door de inzet van recruitment technologieën in werving en selectie*. Den Haag: TNO | Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TNO (2019c). *Arbeidsmarktdiscriminatie: Inzicht in de risico's in het recruitmentproces, en hoe je deze risico's verkleint*. Den Haag: TNO | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TNO (2020). *Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie: Interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten*. Den Haag: TNO | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tubergen, F. van, I. Maas en H. Flap (2004). The Economic Incorporation of Immigrants in 18 Western Societies: Origin, Destination, and Community Effects. In: *American Sociological Review*, jg. 69, nr. 5, p. 704-727.
- Veenman, J. (2010). Measuring labor market discrimination: An overview of methods and their characteristics. In: *American Behavioral Scientist*, jg. 53, nr. 12, p. 186-1823.
- Veit, S. en L. Thijssen (2019). Almost identical but still treated differently: hiring discrimination against foreign-born and domestic-born minorities. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Verhaeghe, P. (2017). *Liever Sandra dan Samira? Een boek over praktijktesten, mystery shopping en discriminatie*. Antwerpen: Uitgeverij EPO.
- Verhaeghe, P.P. en K. van der Bracht (2017). Praktijktesten: Van onderzoeksmethode naar beleidsinstrument tegen discriminatie? In: *Sociologos*, jg. 38, nr. 1, p. 182-200.
- Vermeulen, F. en E. Keskiner (2017). Bonding or bridging? Professional network organizations of second-generation Turks in the Netherlands and France. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 40, nr. 2, p. 301-320.
- Visser, A. en H. Felten (2018). *Discriminatie in werving en selectie aanpakken: wat werkt? Zes typen aanpakken onder de loep*. Utrecht: Movisie.
- VNG (2016). *Factsheet Integratie en participatie voor gemeenten*. Geraadpleegd 2 juli 2020 via <https://vng.nl/files/vng/20161213-factsheet-integratie-participatie-gemeenten.pdf>.

- Waal, J. van der, B. Broekema en E. Steenvoorden (2017). Uitdagingen voor bestuur en politiek op gemeentenniveau: het burgerperspectief. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 71, nr. 3, p. 51-66.
- Walz, G. en M. Coenders (2017). Nuancering in de discussie. De vijf misverstanden over anoniem solliciteren. In: *Sociaal Bestek*, jg. 79, nr. 2, p. 56-8.
- Wennekers, A., J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.) (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Westerbaan, Y., R. Bos en W. Kleefstra (2019). *Onderzoeksrapport Inspectie szw – Mysterycalling-onderzoek*. Amsterdam: Store Support | Inspectie szw.
- Wijga, A., M. Maliepaard, W. Huijnk 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* (p. 70-100). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Witteveen, D. en R. Alba (2018). Labour Market Disadvantages of Second-Generation Turks and Moroccans in the Netherlands: Before and during the Great Recession. In: *International Migration*, jg. 56, nr. 2, p. 97-116.
- Wolf, S. (2015). *Poolse arbeidsmigranten in Nederland en hun behoefte aan informatie en hulp*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Wolgast, S., M. Bäckström en F. Björklund (2017). Tools for fairness: Increased structure in the selection process reduces discrimination. In: *PLoS ONE*, jg. 12, nr. 2, p. 1-15.
- WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zhang, D.C., S. Highhouse, M.E. Brooks en Y. Zhang (2018). Communicating the validity of structured job interviews with graphical visual aids. In: *International Journal of Selection and Assessment*, jg. 26, nr. 2-4, p. 93-108.
- Zwetsloot, Jelle, Paul Bisschop en Bas ter Weel (2019). Mbo-afgestudeerden met een migratieachtergrond vinden moeilijker werk. In: *ESB*, jg. 104, nr. 4780, p. 572-575.

## 5 Langer thuis wonen van ouderen met een zorgbehoefte

Maaïke den Draak, Sjoerd Kooiker en Ian Koper

### 5.1 Inleiding tot de kwestie

In Nederland neemt het aantal ouderen toe, net als hun aandeel in de totale bevolking. Ook de gemiddelde levensverwachting neemt toe. Dat steeds meer mensen steeds ouder worden, is uiteraard een groot goed, maar kent ook maatschappelijke uitdagingen. Omdat ouderen over het algemeen een slechtere gezondheid hebben en vaker met beperkingen kampen, betekenen deze ontwikkelingen een toenemend beroep op de zorg. Daardoor stijgen de uitgaven aan de (ouderen)zorg. In 2015 besteedde Nederland 2,6% van het bruto nationaal product aan langdurige zorg en behoorde daarmee tot de top drie in Europa (Spasova et al. 2018). Daarnaast dreigen door de demografische ontwikkelingen de bestaande tekorten aan mantelzorgers, vrijwilligers en professionals in de zorg en het welzijnswerk verder toe te nemen (De Klerk et al. 2019; Kooiker et al. 2019). Het stijgende aantal ouderen, het dalende aantal zorgverleners en de stijgende zorgkosten leiden tot onzekerheid over de toekomstbestendigheid van de ouderenzorg. Een belangrijke vraag waar het komende kabinet voor zal staan, is dan ook wat er nodig is om de ouderenzorg nu en in de toekomst op een voldoende peil te houden, zowel kwantitatief als kwalitatief. Een van de aspecten waar het landelijk beleid al geruime tijd op inzet, is ouderen en andere hulpbehoevenden zo lang mogelijk thuis te laten wonen (Kromhout et al. 2018; vws 2018a). Dit is mede ingegeven door de voorkeur van veel ouderen om zelf regie te willen houden. Het betekent dat ouderen langer zelfstandig wonen met een complexere zorgvraag en dat veel verzorgingshuizen zijn gesloten. Uit onderzoeken blijkt dat de zorg thuis voor veel ouderen goed gaat, maar niet voor iedereen. Door dit beleid en de uitvoering daarvan bestaan er zorgen of thuiswonende ouderen die erg kwetsbaar zijn, dementie hebben en/of ernstige lichamelijke beperkingen wel de zorg en ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben (De Booys et al. 2018; De Groot et al. 2018; Feijten et al. 2017; Francke et al. 2017, 2018; Van Bergen et al. 2016; Van der Ham et al. 2018; Van Klaveren et al. 2017; vws 2020). Het 'gat' tussen thuis en het verpleeghuis is voor deze groep te groot. De ouderen en hun naasten, professionals en deskundigen missen passende woningen en passende zorg (o.a. ActiZ 2020; Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen 2020; Harnas en Schout 2017; Raad van Ouderen 2020a; Von Faber et al. 2018). Wanneer ouderen niet zeker zijn van de juiste zorg en ondersteuning, kan dit negatieve gevolgen hebben voor hun gezondheid en kwaliteit van leven. De kwestie die hier centraal staat is de volgende: *Welke aanpassingen op het gebied van wonen en zorg & ondersteuning bieden de mogelijkheid tot een verantwoorde leefsituatie voor zelfstandig wonende, kwetsbare ouderen met een relatief zware zorgbehoefte?*



In dit hoofdstuk introduceren we dit vraagstuk (§ 5.2), bieden we inzicht in de wensen van ouderen en familieleden voor hun woonzorgsituatie (§ 5.3) en vatten we kort het recente beleid samen (§ 5.4). Daarna bekijken we potentiële oplossingsrichtingen (§ 5.5). De langdurige zorg kent een bestuurlijk circuit van grote omvang, waarin naast de gemeenten en het Rijk ook diverse andere organisaties meedraaien, zoals belangenorganisaties, kennisinstituten en zorgkantoren. Zij signaleren knelpunten en potentiële oplossingen en treden daarover in overleg met het politieke veld. We bespreken een aantal specifieke oplossingen en kijken welke wetenschappelijke inzichten daarover bestaan. Daarbij kijken we ook naar de kennis en ervaringen in de ons omringende landen. Zij kampen veelal met dezelfde of vergelijkbare vraagstukken, zoals vergrijzing, toenemende zorgkosten, een tekort aan zorgpersoneel, langer zelfstandig wonen van ouderen en een tekort aan geschikte woningen voor ouderen (o.a. Atkinson et al. 2014; Spasova et al. 2018). Tot slot bekijken we wat de diverse verkiezingsprogramma's over de kwestie zeggen en hoe zij zich verhouden tot de handelingsperspectieven (§ 5.6). We sluiten af met conclusies en een beschouwing (§ 5.7).

## 5.2 Zorg en ondersteuning van kwetsbare, thuiswonende ouderen

Het landelijk beleid is om zorg en ondersteuning in de eigen omgeving van de oudere te organiseren en ouderen zo lang mogelijk thuis te laten wonen (NZa 2016; vws 2018a). Dit is om het toenemend beroep op de ouderenzorg het hoofd te bieden en tegemoet te komen aan de wensen van ouderen (zie § 5.3) (Kromhout et al. 2018). Tussen 2013 en 2016 werd de afgifte van indicaties voor verblijf in een instelling afgebouwd. Dit betekent dat er ouderen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte zijn die in de oude situatie naar een verzorgingshuis of verpleeghuis zouden zijn verhuisd, maar nu zelfstandig blijven wonen. Zorg en ondersteuning ontvangen zij vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (via de gemeente) en/of vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) (zie § 5.4). Ook een deel van de ouderen die een indicatie hebben voor zorg met verblijf vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) woont zelfstandig. Soms is dat een eigen keuze,<sup>1</sup> soms is dat noodgedwongen, omdat ze nog niet terecht kunnen in een verpleeghuis vanwege wachtlijsten (Daalhuizen et al. 2019a; Nu.nl 2019). Sinds 2015 neemt het aantal mensen dat thuis Wlz-zorg krijgt sterk toe (ActiZ 2020; CBS 2019; NOS Nieuws 2020). In het voorjaar van 2020, tijdens de eerste lockdown in de coronacrisis, stelden bovendien veel ouderen verhuizing naar een verpleeghuis uit en bleven voorlopig thuis wonen (MAX Meldpunt 2020; NZa 2020a). Het is onbekend hoe groot de groep ouderen is die zelfstandig woont, maar in de oude situatie naar een verzorgings- of verpleeghuis zou zijn verhuisd. Wel is informatie bekend over de gezondheid van de zelfstandig wonende ouderen in Nederland. Vooral 75-plussers gebruiken relatief veel zorg (De Klerk et al. 2019). In totaal wonen ruim 1,2 miljoen 75-plussers zelfstandig. Van deze groep kampt circa een op de vijf met ernstige lichamelijke beperkingen en 16% heeft een slechte psychische gezondheid. Ook is 10% van de 75-84-jarigen en 15% van de 85-plussers (zeer) sterk eenzaam. Bovendien wonen naar schatting circa 200.000 mensen met dementie thuis (van wie een deel niet is gediagnosticeerd). De

meesten van hen zullen ouderen zijn (De Klerk et al. 2019). Daarnaast blijkt uit registratiegegevens dat in 2018 bijna 40.000 mensen met een indicatie voor verpleging en verzorging vanuit de Wlz (veelal ouderen) geen gebruikmaakten van zorg in natura met verblijf (SCP-bewerking gegevens CBS Statline 2020).<sup>2</sup> Al met al woont dus een aanzienlijke groep ouderen met een (zware) zorgbehoefte zelfstandig. Deze groep heeft behoefte aan een breed scala aan zorg- en ondersteuningsvoorzieningen op allerlei domeinen.

### 5.2.1 Extra kwetsbaar met de huidige ontwikkelingen

Zelfstandig wonende ouderen met een relatief zware zorgbehoefte zijn kwetsbaar vanwege hun persoonlijke situatie, maar ook tegen de achtergrond van ontwikkelingen in onze samenleving. Deze ontwikkelingen brengen feitelijke onzekerheid met zich mee over de (blijvende) beschikbaarheid van voorzieningen, zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel. Tussen nu en 2030 zal het aantal zelfstandig wonende 75-plussers en ook 85-plussers toenemen en daarmee zal ook het beroep op de zorgsector toenemen (De Klerk et al. 2019). Mantelzorg komt meer onder druk te staan, omdat het aantal potentiële gevers per oudere zal dalen (Kooiker et al. 2019). Tegelijkertijd is er nu al een personeelstekort en een hoge werkdruk in de (ouderen)zorg en worden de wachtlijsten voor de verpleeghuizen langer (De Klerk et al. 2019; Nu.nl 2019). Door de complexere zorgvraag van ouderen die zelfstandig wonen, is er behoefte aan meer mogelijkheden om ouderen specialistische zorg te bieden buiten de muren van een zorginstelling en om flexibel te kunnen insprijgen op acute situaties met bijvoorbeeld het opschalen van de zorg of een tijdelijk verblijf in een instelling. De afgelopen jaren raakten de spoedeisende hulp (SEH)-afdelingen van ziekenhuizen en de kortdurende verblijfsvormen<sup>3</sup> overbelast en stagneerde de doorstroming naar andere vormen van zorg, resulterend in opnamestops (Winkel en Kousemaker 2017; Ubink-Bontekoe en Spierenburg 2018). De beschikbaarheid van adequate zorg voor zelfstandig wonende ouderen is dus onzekerder geworden. Daarnaast zijn er te weinig geschikte woonmogelijkheden voor ouderen in het algemeen (o.a. ActiZ en ANBO 2019; Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen 2020; De Groot 2020). Volgens ActiZ (2020) knelt het tekort aan passende woonvormen vooral als de zorgvraag zwaarder wordt. Partijen zoals zorgaanbieders, woningcorporaties, gemeenten en particuliere ondernemers ontwikkelen nieuwe woonvormen voor ouderen met zorg en diensten, maar de aantallen zijn beperkt en er is nog geen dekkend aanbod. Het bestaande tekort op de woningmarkt raakt dus ook ouderen, waardoor de ouderen die willen verhuizen, dit niet altijd kunnen. Dat heeft als gevolg dat de doorstroming op de woningmarkt stagneert. Een deel van de ouderen woont dan ook in een woning of woonomgeving die niet geschikt is voor mensen op hoge leeftijd en mensen met lichamelijke beperkingen (ActiZ en ANBO 2019; Daalhuizen et al. 2019a).<sup>4</sup> Hun woning heeft bijvoorbeeld één of meer trappen of smalle doorgangen en kan niet worden aangepast voor minder dan 10.000 euro. Of er zijn onvoldoende primaire voorzieningen in de nabijheid, zoals een supermarkt, bushalte, arts of apotheek. De situatie van veel ouderen is kwetsbaarder en onzekerder geworden met de komst van corona en de coronamaatregelen: het dringende advies om face-to-facecontacten te beperken, (tijdelijke) sluiting van lokale voorzieningen

(bv. buurthuizen) en zorg die minder of niet meer wordt geleverd (bv. dagbesteding, begeleiding). Hierdoor kan de gezondheid van ouderen achteruitgaan en ook zullen de gevolgen van een ongeschikte woonsituatie beter voelbaar zijn. Eenzaamheid en overbelasting van mantelzorgers zijn realistische scenario's (De Klerk et al. 2020). Ook ouderen die in instellingen wonen, zijn geraakt door de coronacrisis, maar voor hen is de continuering van de zorg tijdens de crisis minder onzeker.

Wanneer ouderen niet de juiste zorg en ondersteuning krijgen, kunnen de gevolgen voor hun kwaliteit van leven groot zijn. Onderzoek in het buitenland laat een verband zien met slechte huishoudelijke en persoonlijke hygiëne, onvoldoende zelfzorg (voeding, sociale contacten, dagactiviteiten), fouten bij het innemen van medicatie en een toename van gezondheidsproblemen (Allen et al. 2014; Beach et al. 2020; Hass et al. 2017; He et al. 2015; Quail et al. 2011). Door te weinig zorg en ondersteuning of onvoldoende deskundigheid van zorgprofessionals kunnen ouderen onnodig in zwaardere zorgvormen terecht komen, zoals een eerstelijnsverblijf of de SEH van het ziekenhuis. In Nederland belanden jaarlijks duizenden 65-plussers onterecht op de SEH. Van de 800.000 ouderen die jaarlijks de SEH bezoeken, hoort slechts 39% thuis op de SEH omdat zij een medisch probleem hebben waarvoor spoedeisende hulp noodzakelijk is (Winkel en Kousemaker 2017). Bijna een op de vijf heeft een 'welzijnsklacht' die opgevangen zou moeten worden met Wmo-zorg of wijkverpleging. Nog eens een kwart heeft een vraag die voorkomen had kunnen worden door betere monitoring en signalering door bijvoorbeeld de wijkverpleging.

### 5.2.2 Niet voor iedereen gelijk

De hiervoor besproken ontwikkelingen pakken niet voor iedere oudere in Nederland hetzelfde uit, maar zijn afhankelijk van de regio waar de oudere woont, de daar aanwezige voorzieningen en van persoonlijke hulpbronnen en vaardigheden. Wat betreft woon(zorg)vormen wordt vooral een tekort geconstateerd aan betaalbare opties voor mensen met een laag inkomen (De Groot et al. 2019; Van Klaveren et al. 2018a). Aangepaste of zorgwoningen in de sociale sector zijn vaak duurder, waardoor ouderen met een lager inkomen hier vaak niet voor in aanmerking komen, ook niet wanneer zij eigen vermogen hebben (De Klerk et al. 2019). Mensen met een gunstige financiële positie – met name de hoge (midden)inkomensgroepen – kunnen gemakkelijker hun heil in de private sector zoeken (Plaisier en Den Draak 2019) of hun eigen woning verbouwen. Dat biedt hun meer zekerheid, zowel feitelijk als ervaren. Mensen met een laag inkomen hebben in dit geval minder te kiezen en minder regie over hun eigen leven.

Het tekort aan (betaalbare) passende woningen is voelbaar in de sociaaleconomisch zwakke wijken in steden. Hier is de woonomgeving vaak wel geschikt met veel voorzieningen in de nabijheid, maar zijn de woningen relatief vaak ongeschikt en ook niet aan te passen. Vaak wonen ouderen in gestapelde woningen zoals portiekwoningen. Daarentegen wonen in landelijke gebieden relatief veel ouderen in een gelijkvloerse of gelijkvloers te maken woning, maar is de woonomgeving in functionele zin minder geschikt vanwege een grotere afstand tot voorzieningen en een beperkte sociale woonomgeving (Daalhuizen et al. 2019a, 2019b). De krimpgebieden staan voor de grootste uitdagingen, met een groei-

end aandeel 75-plussers en een afname van de potentiële beroepsbevolking en van het aantal mensen dat informele of formele zorg kan verrichten (De Klerk et al. 2019). Hier wordt naast een tekort aan geschikte woonvormen, ook een afname van voorzieningen als winkels en lokale ziekenhuizen gevoeld.

Naast de beschikbaarheid van voorzieningen en financiële middelen zorgen ook andere hulpbronnen voor verschillen tussen ouderen. Zo is uit wetenschappelijk onderzoek bekend dat ouderen met een partner of een vaardige mantelzorger en huiseigenaren langer zelfstandig wonen (Den Draak et al. 2016). Dit kan ertoe leiden dat een oudere met een zwaardere zorgbehoefte langer zelfstandig blijft wonen dan goed voor hem is. Van ouderen met kennis van het zorgstelsel, gezondheidsvaardigheden en digitale vaardigheden kan in principe verwacht worden dat zij beter de weg naar de juiste zorg en ondersteuning weten te vinden dan ouderen die deze vaardigheden niet hebben. Maar in het huidige stelsel vinden ook professionals het soms lastig om de juiste routes naar zorg en ondersteuning te vinden (Kromhout et al. 2018). Daarmee is een eenvoudige toegankelijkheid van zorg en ondersteuning voor iedereen onzeker, hoewel waarschijnlijk niet in gelijke mate.

### 5.3 Hoe kijken burgers naar deze kwestie?

Een veelgehoorde kreet is dat de mate van beschaving valt af te lezen aan de manier waarop een samenleving met haar ouderen en zwakkeren omgaat. Ook politieke partijen doen een dergelijke uitspraak graag (zoals het CDA, p. 24, in hun huidige verkiezingsprogramma). Publieke zorgen over de ouderenzorg zijn dan ook een bron van maatschappelijk onbehagen. Mensen die vinden dat het de verkeerde kant opgaat met Nederland noemen onder meer de (ouderen)zorg (Den Ridder et al. 2017). De gezondheids- en ouderenzorg werd begin 2020, vóór de coronacrisis, door 14% van de Nederlanders (18-plus) hoog op de politieke agenda geplaatst (Dekker en Den Ridder 2020). Nederlanders zien de zorg voor hulpbehoevende ouderen voornamelijk als een taak van de overheid en in mindere mate van de familie. In 2019 vond bijna twee derde het (meer) een taak van de overheid. Senioren (vooral 75-plussers), laagopgeleiden en huishoudens zonder kinderen vinden dit vaker dan respectievelijk jongere mensen, hoogopgeleiden en huishoudens met kinderen. Vijf jaar eerder, in 2014, vond een iets groter aandeel het (meer) een taak van de overheid (70%) (De Boer et al. 2020).

#### 5.3.1 Ouderen wensen zo lang mogelijk thuis te wonen...

De meerderheid van de senioren en ouderen zegt zo lang mogelijk 'thuis' te willen wonen, ook wanneer zij in de toekomst meer zorg nodig hebben (Bams et al. 2014; Doekhie et al. 2014; Leyden Academy en Trendbox 2013). Daarmee ligt het beleid van het kabinet in lijn met wat veel mensen willen. Het is echter een misvatting te denken dat alle ouderen onder alle omstandigheden zelfstandig willen blijven wonen. Veel onderzoek vindt plaats onder senioren of 'toekomstige ouderen' die nog weinig last hebben van gezondheidsbeperkingen. Maar de afweging om op hoge leeftijd of bij beperkingen (zelfstandig) thuis

te blijven wonen, te verhuizen of de huidige woning aan te passen is een langdurig dynamisch en complex proces, dat meestal gepaard gaat met conflicterende gevoelens (Granbom et al. 2014; Löfqvist et al. 2013; Nygren en Iwarsson 2009). Daarbij proberen ouderen hun woonwensen en hun zorgbehoeften zo lang mogelijk als onderdeel van dezelfde vraag te beschouwen, terwijl professionals vaak alleen kijken naar de meest geschikte locatie om de benodigde zorg en ondersteuning te kunnen leveren (Roy et al. 2018).

Onder senioren in Nederland neemt de wil om te verhuizen af met de leeftijd. Minder dan een op de vijf 75-plussers die niet in een seniorenwoning of zorginstelling wonen, zegt ooit nog te willen verhuizen. Ruim 70% wil dat niet, alleen als het niet anders kan (Akkermans et al. 2020). Ook onder senioren die niet zo veel belang hechten aan zelfredzaamheid of die in een huis wonen dat ongeschikt is voor mensen met fysieke beperkingen, wil de meerderheid niet verhuizen (De Groot 2020; Doekhie et al. 2014). Ouderen zijn gehecht aan hun huis en dagelijkse routine en willen de buurt die ze zo goed kennen en waar ze hun sociale contacten hebben niet verlaten. Daarnaast spelen ook praktische en financiële bezwaren een rol (De Groot 2020; De Klerk et al. 2019; Löfqvist et al. 2013).

### 5.3.2 ... maar willen zelf bepalen hoelang

Hoewel de meerderheid van de ouderen graag in de huidige woning wil blijven wonen, zijn zij niet zonder meer positief over het beleid van langer zelfstandig wonen. Seniorenorganisatie KBO-PCOB vroeg de eigen leden naar hun mening over langer thuis wonen. Aan het onderzoek in 2019 deden 1275 senioren mee, van wie de gemiddelde leeftijd 74 jaar was (KBO-PCOB en TeraKnowledge 2019; Van der Meer 2019). Volgens de peiling is een derde van alle respondenten van mening dat het een goed idee is dat senioren langer thuis moeten blijven wonen, maar vindt bijna een kwart het geen goed idee (de rest zit er tussenin). Ongeveer driekwart van de ondervraagde senioren verwacht dat er veel meer ongelukken zullen gebeuren door het langer thuis laten wonen; zij ervaren dus meer risico. Een overgrote meerderheid (95%) van alle respondenten is van mening dat door het versneld sluiten van verzorgingshuizen, de overheid een zeer zware druk legt op de naasten van senioren die moeite hebben om zelfstandig te wonen. Ook onderzoek in de regio Leiden toont dat ouderen kritisch zijn over het gevoerde beleid (Von Faber et al. 2018). Zij ervaren de sluiting van verzorgingshuizen als een inperking van hun keuzevrijheid. Hoelang iemand zelfstandig woont, zou volgens hen door het individu zelf bepaald moeten worden.

### 5.3.3 Behoefte aan zekerheid over zorg en ondersteuning

Om welke redenen verhuisden ouderen voorheen naar een verzorgingshuis? Wat hoopten ze daar te vinden? Verscheidene overwegingen – niet alleen van ouderen zelf maar ook van hun mantelzorgers en de betrokken professionals – spelen een rol bij de keuze voor opname in een zorginstelling (o.a. Brands en Zijderveld 2012; De Klerk 2011; Van Bilsen et al. 2006; Verbeek-Oudijk en Koper 2021; Wijlhuizen et al. 2012). Het kan zijn dat door een acute gebeurtenis zoals een acute ziekte, een ongeval, een val of het overlijden van de partner, meer (professionele) zorg nodig is. Maar ook een geleidelijke verslechtering van de

lichamelijke of mentale gezondheid kan aanleiding zijn om verhuizing naar een verzorgings- of verpleeghuis te overwegen. Een dergelijke geleidelijke achteruitgang kan zorgen voor:

- een toenemende kwetsbaarheid op fysiek en sociaal vlak;
- moeite bij het organiseren en verkrijgen van zorg en ondersteuning thuis;
- ongeschiktheid van de woning;
- (dreigende) overbelasting van de mantelzorger;
- de wens om meer zekerheid te hebben over de beschikbaarheid van zorg;
- ervaren onzekerheid over veiligheid bij de oudere zelf en/of zorgen over de veiligheid van de oudere bij familieleden; en
- gevoelens van eenzaamheid bij de oudere zelf en/of zorgen over vereenzaming van de oudere bij familieleden.

Zorg is niet altijd de belangrijkste reden voor verhuizing naar een verzorgingshuis. Een deel van de ouderen heeft vooral behoefte aan sociale en fysieke veiligheid, gezelligheid en nabijheid van voorzieningen (Olde Bijvank 2016). Nederlands onderzoek laat zien dat voor ouderen met ernstige gezondheidsproblemen, een verhuizing naar een verzorgings- of verpleeghuis samengaat met een lager risico op eenzaamheid (Van Campen et al. 2018).

Op oudere leeftijd worden veel aspecten van het leven die vroeger als vanzelfsprekend konden worden beschouwd, in toenemende mate onzeker en zo worden ze ook ervaren. Zo is onzeker hoe de eigen gezondheid zich in de nabije toekomst gaat ontwikkelen, maar ook de gezondheid van huisgenoten en anderen in de sociale omgeving. Wanneer de gezondheid achteruitgaat, is onzeker hoelang iemand zijn of haar huidige leven kan voortzetten, hoelang diegene in de eigen vertrouwde omgeving kan blijven wonen, in hoeverre het leven blijft zoals die persoon gewend is en hoe het dagelijks leven er in de (nabije) toekomst uit zal komen te zien. Er zijn zorgen over de zorg: krijg ik wel de juiste zorg als ik die nodig heb, wat als mijn mantelzorger het niet meer aan kan, waar kan ik terecht als het thuis niet meer gaat? En ook onzekerheden over wonen: hoelang kan ik hier blijven wonen, is er een huis voor me vrij wanneer ik hier niet kan blijven, kunnen mijn partner en ik bij elkaar blijven wonen, kan ik mijn huisdier meeverhuizen, passen mijn spullen in het andere huis? Van de senioren die meededen aan het onderzoek van KBO-PCOB maakt een kleine groep van 11% zich (zeer) veel zorgen over waar ze later komen te wonen (KBO-PCOB en TeraKnowledge 2019). Zorgen en onzekerheden over het welzijn en de toekomst van de oudere bestaan niet alleen bij de oudere zelf, maar ook bij mantelzorgers en andere naasten. Zij maken zich zorgen of de oudere het thuis nog wel redt, over veiligheid en eenzaamheid van de oudere en waar ze terecht kunnen als de situatie niet meer gaat. Zo maken veel naasten van mensen met dementie zich zorgen over gevaarlijke situaties voor hun familie-lid, zowel binnens- als buitenshuis (Klapwijk 2018; Werkman 2014).

### 5.3.4 Inwonen bij de kinderen en het verzorgingshuis zijn niet aantrekkelijk

Ondanks een behoefte aan zekerheid en veiligheid blijkt uit diverse onderzoeken dat weinig senioren hun woonsituatie daadwerkelijk aanpassen en zich voorbereiden op toekomstige lichamelijke beperkingen (o.a. Lager et al. 2016). Ook niet degenen die op hogere leeftijd (75-plus) vinden dat hun woning niet geschikt is om oud in te worden (Folsche en Beerepoot 2018). Het gevoel van urgentie is vaak onvoldoende aanwezig om de woning aan te gaan passen of te gaan verhuizen. Wanneer (te) veel onzekerheid wordt ervaren, kan dit bovendien verlamrend werken. Het is immers niet duidelijk wat de beste optie is wanneer je niet weet wat je te wachten staat. Daarnaast ervaren ouderen diverse praktische en financiële belemmeringen om de woning aan te passen of te verhuizen (De Klerk et al. 2019).

Bij de (schoon)kinderen gaan inwonen zien de meeste ouderen niet als aantrekkelijke optie. Van de 65- tot 75-jarigen staat 72% hier (heel) negatief tegenover en van de 75-plussers is dat maar liefst 77%. Slechts 5% tot 6% denkt hier (heel) positief over (Akkermans et al. 2020). Over wonen in een verzorgingshuis bij verlies van zelfstandigheid wordt positiever gedacht, maar ook hier lijken ouderen niet in groten getale naar te verlangen. Bijna een kwart van de 65- tot 75-jarigen is hierover (heel) positief en 29% van de 75-plussers. Rond 35% van de ouderen is (heel) negatief (Akkermans et al. 2020).

### 5.3.5 Toename belangstelling ouderenwoning mits privacy en vrijheid

In de afgelopen jaren zijn ouderenhuishoudens iets meer open gaan staan voor de optie van verhuizen. Tussen 2009 en 2015 daalde het aandeel 65-plushuishoudens die beslist niet willen verhuizen en steeg het aandeel van die groep dat eventueel wel wil verhuizen (Gielen et al. 2018). De belangrijkste reden om te willen verhuizen is de gezondheid (Akkermans et al. 2020). Ook de belangstelling voor woonvormen voor ouderen lijkt de afgelopen jaren weer toe te nemen.<sup>5</sup> In 2018 wilde ruim 70% van de verhuisgeneigde 75-plushuishoudens naar een woning voor ouderen verhuizen en ruim de helft van de huishoudens bestaande uit 65-tot 75-jarigen (De Groot 2020).

De toegenomen belangstelling hangt mogelijk samen met een toenemende bekendheid met vernieuwende woonconcepten, zoals zorghofjes en groepswonen, die waarschijnlijk een beter imago hebben. Jongere senioren (50-64 jaar) zijn beter bekend met dergelijke woonvormen dan 75-plussers (Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg 2015; Bureauvrijtig 2015). Een deel van de vernieuwende woonconcepten zijn nieuwe vormen van gezamenlijk wonen waar de bewoners onderling contact hebben en elkaar kunnen ondersteunen. Ouderen zeggen daar belangstelling voor te hebben, mits zij hun vrijheid, zelfstandigheid en privacy in een dergelijke woonvorm kunnen behouden (ANBO 2019; De Groot et al. 2019; Dijkman 2017).

## 5.4 Huidig beleid voor wonen en zorg voor ouderen

In 2015 vond een stelselherziening plaats: de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ). Hiermee werden de maatschappelijke ondersteuning en de langdurige zorg – en dus ook de zorg

voor ouderen – anders georganiseerd. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) werd afgeschaft en deze zorg werd deels ondergebracht in de Wet langdurige zorg (Wlz) en deels bij gemeenten via de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en bij zorgverzekeraars via de Zorgverzekeringswet (Zvw). Met de HLZ streefde het kabinet-Rutte II de volgende doelen na op het niveau van het stelsel: betere kwaliteit van ondersteuning en zorg, grotere onderlinge betrokkenheid in de samenleving (meer voor elkaar zorgen) en financiële houdbaarheid van de langdurige zorg en ondersteuning (Kromhout et al. 2018). De politieke overweging daarbij was,<sup>6</sup> dat mensen zich eerst zo veel mogelijk zelf proberen te redden, met hulp van hun sociale netwerk. Formele ondersteuning komt pas beschikbaar als dat niet (meer) lukt; een meer terughoudende rol voor de overheid dus. De doelen die het kabinet-Rutte II had voor mensen met een behoefte aan zorg of ondersteuning, maken nog altijd deel uit van het beleid. Het gaat bijvoorbeeld om zo lang mogelijk zelfstandig wonen en minder eenzaamheid (Kromhout et al. 2018). Voor veel van deze doelen en uitgangspunten was er al beleid voor de invoering van de HLZ. De afgifte van indicaties voor verblijf in een instelling werd tussen 2013 en 2016 afgebouwd.<sup>7</sup> Een dergelijke indicatie valt tegenwoordig onder de Wlz en wordt alleen nog afgegeven aan mensen met een blijvende behoefte aan permanent toezicht of 24 uurszorg in de nabijheid (De Klerk et al. 2019). Wanneer de oudere zelf in staat is om te alarmeren, wordt ervan uitgegaan dat de oudere een dergelijke behoefte nog niet heeft (Kromhout et al. 2018). Ouderen die geen Wlz-indicatie hebben, en dus niet in een instelling (verpleeghuis) wonen, kunnen verschillende vormen van zorg en ondersteuning ontvangen als zij dit nodig hebben en hiervoor in aanmerking komen. Vanuit de Wmo 2015 kunnen zij in aanmerking komen voor onder meer een rolstoel, vervoersvoorzieningen, woningaanpassingen, hulp bij het huishouden, (individuele) begeleiding, dagbesteding, respijtzorg<sup>8</sup> en een deel van de persoonlijke verzorging (De Klerk et al. 2019). Ook laagdrempelige voorzieningen in de wijk die voor iedereen openstaan, vallen onder de Wmo 2015, zoals een maaltijdvoorziening (tafeltje-dek-je) of bijeenkomsten in een buurthuis. Op basis van de Zvw kunnen mensen gebruikmaken van onder meer verpleging en verzorging (wijkverpleging),<sup>9</sup> medische zorg en geriatrische revalidatiezorg. Er zijn ook ouderen die een indicatie voor Wlz-zorg hebben, maar niet in een instelling (verpleeghuis) wonen. Zij ontvangen de zorg thuis in de vorm van een volledig pakket thuis (VPT), een modulair pakket thuis (MPT), een persoonsgebonden budget (pgb) of een combinatie daarvan (De Klerk et al. 2019). Met het Programma Langer Thuis richt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) zich op de groep ouderen die zelfstandig thuis woont. Het doel van het programma is dat ‘ouderen in hun eigen vertrouwde omgeving zelfstandig oud kunnen worden met een goede kwaliteit van leven’ (vws 2018a: 6). Het programma wil dat bereiken door drie randvoorwaarden die bijdragen aan de kwaliteit van leven te verbeteren: (1) goede ondersteuning en zorg thuis, (2) ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers en (3) een geschikte woonsituatie. Bij elk van de randvoorwaarden hoort een actielijn (vws 2018a). Binnen deze actielijnen zet het ministerie onder meer in op: het versterken van de eigen kracht van ouderen, integrale zorg en ondersteuning in de wijk, inzet van de expertise van de specialist ouderengeneeskunde in de eerste lijn, het stimuleren van



*e-health*toepassingen en het realiseren van vernieuwende woonvormen voor ouderen (vws 2018a, 2018b).

Op het gebied van wonen en zorg lopen landelijk een aantal programma's en activiteiten die zich (mede) richten op ouderen, waaronder de Stimuleringsregeling Wonen en Zorg en de Taskforce Wonen en Zorg.<sup>10</sup> De Stimuleringsregeling Wonen en Zorg helpt initiatiefnemers – burgers of sociaal ondernemers – bij de financiering van vernieuwende woonvormen die wonen, ondersteuning en eventueel zorg combineren. Het gaat bijvoorbeeld om de bouw van een woonhofje, de transformatie van een voormalig verzorgingshuis, of gemeenschappelijk wonen in een appartementencomplex. De woningen kunnen zowel huur- als koopwoningen zijn, of een combinatie hiervan, met minimaal 25% van de wooneenheden onder de huurtoeslaggrens of beneden de grens van de Nationale Hypotheek Garantie.<sup>11</sup> De Taskforce Wonen en Zorg is opgericht om gemeenten, woningcorporaties en zorgorganisaties aan te jagen om lokaal afspraken met elkaar te maken over de opgaven op het gebied van wonen, zorg, welzijn en leefbaarheid (Taskforce Wonen en Zorg 2020a). Bij de nulmeting van de taskforce in mei 2020 beschikte ongeveer de helft van de gemeenten over een analyse van de woonzorgopgaven, maar had slechts een derde een woonzorgvisie voor de komende jaren (Taskforce Wonen en Zorg 2020b).

Op het gebied van technologische toepassingen bestaat sinds maart 2019 de Stimuleringsregeling *E-health* (SET). Deze is bedoeld om meer mensen bestaande toepassingen te laten gebruiken en *e-health*technologieën in te bedden in de werkprocessen en structureel te bekostigen. Aanbieders van zorg of ondersteuning in de thuissituatie die aan de slag willen met een *e-health*toepassing kunnen SET-subsidie aanvragen om projectmanagement, implementatie, de *e-health*toepassing zelf en de opleiding om de toepassing te gebruiken te betalen.<sup>12</sup>

## 5.5 Handelingsperspectieven

### 5.5.1 Potentiële oplossingsrichtingen

Het zou een politieke keuze kunnen zijn om de stelselherziening en beleidswijzigingen die rond 2015 zijn ingezet (deels) weer terug te draaien om het ervaren gat tussen thuis en het verpleeghuis te verkleinen. Denk bijvoorbeeld aan het langer zelfstandig wonen en de extramuralisering van de lichte zorgpakketten. Dat ligt om verschillende redenen niet voor de hand. Het aantal ouderen is inmiddels toegenomen, zij willen graag zelfstandig wonen en zelf de regie behouden, en het 'oude' verzorgingshuis wordt door velen niet aantrekkelijk gevonden. Bovendien zou terugdraaien van de stelselherziening zeer inefficiënt zijn en gevoelens van frustratie in de samenleving met zich meebrengen, zonder dat daarmee alle vraagstukken worden opgelost. Ook een nieuwe (grote) stelselwijziging is op korte termijn niet realistisch. Bovendien zou dat veel tijd, energie en geld kosten, terwijl de bestaande knelpunten nu worden gevoeld door ouderen en hun naasten, en er op de ingeslagen weg nog verbeteringen mogelijk lijken (zie ook Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen 2020). Met in ons achterhoofd het verdwijnen van de verzorgingshuizen, kijken we daarom hier naar concrete oplossingen voor de gestelde kwestie: wat zijn potentiële

oplossingen op het gebied van wonen, zorg en ondersteuning, waardoor kwetsbare ouderen met een relatief zware zorgbehoefte op een verantwoorde wijze zelfstandig kunnen blijven wonen?

Bij het formuleren van potentiële oplossingen in de zorg is vaak een belangrijke rol weggelegd voor het omvangrijke bestuurlijke circuit voor de zorg in het algemeen, maar ook specifiek voor de ouderenzorg. In dit bestuurlijke circuit draaien naast de verschillende overheden (gemeente, provincie en Rijk) ook diverse andere organisaties mee, zoals belangenorganisaties en zorgverzekeraars. De belangenorganisaties hebben zich niet gecommitteerd aan een bepaalde politieke richting, maar nemen het op voor de personen/beroepsgroepen/instellingen die zij vertegenwoordigen en door wie zij betaald worden. Bij hen is veel kennis en deskundigheid in huis, onder meer over knelpunten, regelgeving en mogelijke oplossingen. De belangenorganisaties signaleren de problemen die er spelen, laten daar onderzoek naar doen, stellen mogelijke oplossingen voor en nemen standpunten in, waardoor ook politieke partijen zich laten voeren. Ook overheden financieren onderzoek en adviezen van deskundigen en bevelen oplossingen aan in nota's.

Mogelijke oplossingen moeten de voorwaarden scheppen waaronder ouderen zelfstandig kunnen blijven wonen. In de aanloop naar de eerdere beleidswijzigingen zijn de randvoorwaarden om bepaalde groepen ouderen<sup>13</sup> langer zelfstandig – oftewel extramuraal – te laten wonen onderzocht door Van Vliet et al. (2013) en Van Rossum et al. (2014). Zij spraken met professionals, waaronder wijkverpleegkundigen, casemanagers dementie, indicatiestellers en andere deskundigen. Per doelgroep en per mantelzorgsituatie blijken de randvoorwaarden voor extramuraal wonen uiteen te lopen (Van Rossum et al. 2014). Om in de randvoorwaarden te voorzien, zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar. In tabel 5.1 staan de belangrijkste randvoorwaarden en enkele mogelijke oplossingsrichtingen en oplossingen om daarin extramuraal te voorzien.<sup>14</sup> Vanwege de toenemende diversiteit en mondigheid van ouderen (De Klerk et al. 2019) verschillen in de praktijk de randvoorwaarden per individu, net als de behoeften, voorkeuren en gewenste oplossingen.

Tabel 5.1

Randvoorwaarden aan de omgeving van de oudere en enkele mogelijke oplossingsrichtingen<sup>a</sup>

Een stabiele steunstructuur met toezicht en alarmopvolging <sup>b</sup>	O.a. mantelzorger in nabijheid; een sociale omgeving die is ingelicht en meekijkt; huismeester; geclusterd wonen; woonzorgvorm; inzet van technologie (bv. sensoren); snel kunnen op- en afschalen van zorg; deskundigheid in de eerste lijn
Dagstructuur of dagbesteding	O.a. dagopvang; frequente bezoekmomenten door thuiszorg en mantelzorger; inzet van technologie/ICT
Een veilige woonomgeving	O.a. alarmering; een woning ingericht op veiligheid en valpreventie; technologie (bv. sensoren, GPS); een sociale omgeving die is ingelicht en meekijkt; buurthuismeester

Tabel 5.1  
(Vervolg)

Activiteiten en ontmoeting	O.a. geclusterd wonen; gemeenschappelijke ruimten; dagbesteding; burens die ondersteunen en meegaan naar activiteiten; inzet van technologie/ICT
Een geschikte woning	O.a. woningaanpassingen; gelijkvloerse woning; levensloopbestendige woning; ouderenwoning; technologie/domotica
Een geschikte woonomgeving	O.a. nabijheid van voorzieningen (of mogelijkheid tot vervoer); woonservicegebied; rollatorgeschikte woonomgeving
Ondersteuning en ontlasting van de mantelzorger(s)	O.a. respijtzorg (ook 's nachts en in het weekend); inzet van technologie; snel kunnen op- en afschalen van professionele zorg
Onderlinge afstemming van zorg en ondersteuning	O.a. coördinator die samenhang zorg en ondersteuning bewaakt; netwerk integrale ouderenzorg; integraal zorgmodel (bv. SamenOud; In 1 keer goed); samenwerking tussen zorgaanbieders en welzijnsorganisaties; samenwerking huisartsen en specialisten ouderengeneeskunde; deskundigheid in de eerste lijn

a Gebaseerd op Van Vliet et al. (2013) en Van Rossum et al. (2014).

b Alarmopvolging niet per se door een professional.

Tabel 5.1 biedt veel aanknopingspunten voor passende zorg voor zelfstandig wonende ouderen die al een relatief zware zorgbehoefte hebben. Een geheel andere oplossingsrichting is dat wordt voorkomen dat de (zware) zorgbehoefte zich voordoet (preventie) of dat deze blijft voortbestaan (herstel). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vroegopsporing van kwetsbare ouderen, beweegprogramma's, programma's die een gezonde leefstijl stimuleren, het verbeteren van gezondheidsvaardigheden, activiteiten die het leven zin geven, werkwijzen die uitgaan van wat de oudere nog wel kan, *function focused care*, *reablement*, revalidatiezorg en de mogelijkheid tot kortdurend verblijf (o.a. De Bruin et al. 2016; De Klerk et al. 2019).

Het is niet mogelijk om alle mogelijke oplossingsrichtingen en oplossingen in dit hoofdstuk te bespreken. Hier bekijken we daarom de resultaten van een aantal concrete instrumenten die vaak worden genoemd als potentieel kansrijke oplossingen. De bespreking van de onderzoeksliteratuur is niet uitputtend, maar biedt een representatief beeld van de (on)mogelijkheden van een aantal mogelijke oplossingen.

De eerste oplossingsrichting – woonvormen met zorg en/of ondersteuning (§ 5.5.2) – is volop in ontwikkeling en komt tegemoet aan de randvoorwaarden van een stabiele steunstructuur met toezicht en alarmopvolging, activiteiten en ontmoeting, en een geschikte woonomgeving. De tweede oplossingsrichting – *e-health*technologie (§ 5.5.3) – is ook in ontwikkeling en komt tegemoet aan de randvoorwaarden van een stabiele steunstructuur met toezicht en alarmopvolging, dagstructuur, een veilige woonomgeving, activiteiten en ontmoeting, een geschikte woning en ondersteuning van de mantelzorger, maar kan ook

een bijdrage leveren aan preventie. Het bestaande beleid probeert aan beide oplossingsrichtingen een impuls te geven door een stimuleringsregeling (zie hiervoor § 5.4). De vraag is of deze oplossingen ook geschikt zijn voor ouderen met een relatief zware zorgbehoefte. De derde oplossing die in dit hoofdstuk besproken wordt – *reablement* (§ 5.5.4) – valt onder preventie en herstel. De werkwijze wordt in Scandinavië als een succesverhaal beschouwd. Het Deense en het Zweedse stelsel voor langdurige zorg zijn vergelijkbaar met het Nederlandse stelsel, ook als we kijken naar de achterliggende normen en waarden voor de zorgverlening (Nies et al. 2019: 7). In globale zin scoren de Scandinavische landen heel goed: er is meer vergrijzing dan in Nederland, maar de uitgaven voor de langdurige zorg liggen lager en de bevolking in deze landen is gelukkiger en optimistischer over de toekomst (Nies et al. 2019: 8). Volgens de Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020) verdient de ontwikkeling van een Nederlands *reablement*-programma hoge prioriteit. We bekijken hier welk wetenschappelijk bewijs daarvoor is.

### 5.5.2 Woonvormen met zorg en/of ondersteuning

In de loop der jaren zijn verschillende woon(zorg)concepten bedacht voor ouderen, zowel in Nederland als in andere landen. Deze zijn niet allemaal nieuw, maar krijgen dat stempel vaak wel, omdat ze anders zijn dan de woonzorgvormen die traditioneel veel in Nederland voorkwamen, zoals het verzorgingshuis, het verpleeghuis, de aanleunwoning en de serviceflat. Verschillende auteurs categoriseerden de diverse woon(zorg)vormen voor ouderen en plaatsten hun kenmerken op continuïms (Daalhuizen et al. 2019a; Howe et al. 2013; Sogelée en Brouwer 2003; Van Straaten et al. 2020):

- van individueel wonen tot gemeenschappelijk wonen;
- van zorg nabij tot zorg op afstand;
- van nabuurschap tot professionele zorg; en
- van wonen zonder diensten via wonen met diensten tot wonen met verpleging en verzorging.

De plaatsing van een woon(zorg)concept op een continuüm komt daarbij niet altijd precies overeen met de bestaande uitwerking in de praktijk. Een andere complicatie is dat er veel verschillende termen en aanduidingen zijn voor de bestaande woon(zorg)vormen en dat deze niet eenduidig worden gebruikt, niet tussen landen en niet binnen landen (Atkinson et al. 2014; Howe et al. 2013).

Woon(zorg)vormen tussen thuis en het verpleeghuis die mogelijk interessant zijn voor ouderen met een relatief zware zorgbehoefte, zijn concepten waarbij een vorm van ondersteuning beschikbaar is. Alleen een gelijkvloerse woning, woningaanpassingen of winkels in de omgeving zijn ontoereikend voor deze groep ouderen, want zij hebben behoefte aan een stabiele steunstructuur met toezicht en alarmopvolging (zie tabel 5.1). Gedacht kan worden aan woonvormen met informele hulp of professionele zorg in de nabijheid. In verschillende publicaties worden diverse van dergelijke woon(zorg)concepten genoemd (o.a. Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg 2018; Daalhuizen et al. 2019a; Van Straaten et al. 2020). Deze zijn in te delen naar de aard van de geboden zorg en ondersteuning:

- woonvormen met informele ondersteuning in de nabijheid:
  - vormen met mantelzorg in de nabijheid, bijvoorbeeld mantelzorgwoning, kangoeroewoning;
  - vormen van groepswonen, bijvoorbeeld modern hofje, seniorenwoongroep, intergenerationeel wonen;
- woonvormen met professionele ondersteuning en diensten (geen verpleging of verzorging) in de nabijheid, bijvoorbeeld serviceflat;
- woonvormen met professionele zorg (verpleging of verzorging) in de nabijheid, bijvoorbeeld aanleunwoning, woonzorgcomplex, zorgresidentie/particulier woonzorghuis, zorghofje, woonzorggroep.

In deze paragraaf bespreken we een aantal van deze woon(zorg)vormen om te zien of ze een geschikte oplossing bieden.<sup>15</sup> Het gaat om achtereenvolgens de categorieën ‘groepswonen (*co-housing*)’ en ‘woonvormen met professionele zorg’. Over beide vormen bestaat relatief veel onderzoeksliteratuur, over de eerste uit Nederland en Scandinavië en over de tweede uit het Verenigd Koninkrijk. Ook kunnen beide vormen op veel interesse rekenen, ook van ouderen zelf. Het moderne hofje de Knarrenhof in Zwolle, bijvoorbeeld, heeft een lange wachtlijst (Van den Dool 2019). Woonvormen met mantelzorg in de nabijheid bedienen daarentegen een kleine nichemarkt (Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg 2016).

### Groepswonen (*co-housing*)

Groepswonen (*co-housing*) ontstond als woonvorm in de jaren zeventig van de vorige eeuw in een aantal Noord-Europese landen, waaronder Denemarken en Nederland (Bamford 2005). In de loop der jaren ontstonden initiatieven specifiek voor senioren. Tegenwoordig is er toenemende aandacht voor intergenerationele woonvormen – gemeenschappelijke woonvormen waar meerdere generaties en leeftijden bij elkaar wonen – als een woonoplossing voor senioren en jongeren (Arentshorst et al. 2019; Huijbregts 2016; Labit en Dubost 2016; Swart et al. 2018). Groepswonen bestaat in uiteenlopende varianten en onder verschillende benamingen, zoals ‘gemeenschappelijk wonen’, ‘centraal wonen’ en ‘collectief wonen’ (Dijkman 2017; Felix 2019; Rusinovic et al. 2019a; Sabelfeld 2019). Ze verschillen onder meer in het type gebouw, de groepsgrootte, de homogeniteit binnen de groep (bv. leeftijd, etniciteit) en de intensiteit van gezamenlijke activiteiten (Felix 2019; Rusinovic et al. 2019b). Sommige collectieve woonvormen beschikken over professionele zorg, maar hier bespreken we groepswonen zonder professionele zorg.

Groepswonen wordt gekenmerkt als: *living together on one's own*<sup>16</sup> (Bamford 2005). Bewoners hebben een eigen woning met een eigen keuken en badkamer, maar delen enkele gemeenschappelijke ruimten (bv. een tuin) en ondernemen gezamenlijk activiteiten, bijvoorbeeld wekelijks een gezamenlijke maaltijd (Bamford 2005; Beck 2020; Felix 2019; Rusinovic et al. 2019b). Mensen die in een dergelijke woonvorm leven, hoeven hun eigen woning en privacy dus niet op te geven. Daarmee sluit deze manier van wonen aan bij de behoeften aan vrijheid, privacy en zelfstandigheid van de ouderen van nu (zie § 5.3). Deze

woonvorm wordt dan ook gezien als een manier voor oudere mensen om zelfstandig te blijven met mogelijkheden voor sociale contacten, participatie en burenhulp. Is daar wetenschappelijk bewijs voor? En is de woonvorm ook een (goede) oplossing voor ouderen met een zwaardere zorgbehoefte?

Senioren die groepswonen, hebben vaak voor een dergelijke woonvorm gekozen vanwege de behoefte aan dagelijks menselijk contact en een gevoel van saamhorigheid (Felix 2019; Sandstedt en Westin 2015). Zij voelden zich eenzaam en geïsoleerd in hun vorige woning of vreesden een eenzame oude dag (Jolanki en Vilkkö 2015). Uit onderzoek blijkt dat het groepswonen hun inderdaad wat te bieden heeft: laagdrempelige sociale contacten, gezamenlijke activiteiten, burenhulp, sociale controle en een gevoel van veiligheid. Dat alles in een prettige woning en woonomgeving zonder de privacy te hoeven opgeven (Jolanki en Volkki 2015; Labit 2015; Rusinovic et al. 2019a, 2019b, 2019c). Op deze manier draagt het groepswonen bij aan een hogere tevredenheid en een betere kwaliteit van leven en geeft het betekenis aan het leven. Er zijn echter ook keerzijden. Nadelen van het groepswonen die oudere bewoners ervaren, zijn een beperking van de eigen vrijheid door strenge regels, betutteling, geroddel, conflicten en het ontstaan van subgroepjes (Jansen et al. 2008; Rusinovic et al. 2019a, 2019b, 2019c). Dit kan leiden tot sociale uitsluiting. Ook ervaren sommigen het als een last wanneer andere bewoners vaak een beroep op hen doen. Een woongroep vormt slechts tot op zekere hoogte een vangnet voor de (oudere) bewoners. Dit blijkt uit een recente wetenschappelijke studie in Nederland (Rusinovic et al. 2019a, 2019b, 2019c) en wordt bevestigd door een oudere studie en een studie in Duitsland (Jansen et al. 2008; Sabelfeld 2019). De sociale contacten en activiteiten in een woongroep dragen bij aan het voorkomen van isolement, sociale eenzaamheid en inactiviteit onder senioren. Maar zij bieden geen oplossing voor het gemis van een hechte band met een ander persoon (emotionele eenzaamheid). Ook bieden bewoners elkaar praktische ondersteuning en emotionele steun, maar aan de hulpbereidheid zitten duidelijk grenzen. Het halen van een boodschap, rijden naar het ziekenhuis en omkijken naar de ander worden als vanzelfsprekend voor elkaar gedaan. Maar de hulp is beperkt tot bepaalde activiteiten en er bestaan geen rechten op. Het schoonmaken van het huis en het verlenen van persoonlijke verzorging (bv. douchen) of medische hulp (bv. met medicijngebruik) vallen niet onder die activiteiten. Bewoners beschouwen dergelijke ondersteuning als mantelzorg en willen nadrukkelijk geen mantelzorger zijn. Bovendien is wederkerigheid een belangrijk aspect van de geboden ondersteuning (Jolanki en Volkki 2015) en ouderen die in de war zijn of een slechte gezondheid hebben, vragen verhoudingsgewijs veel aandacht en steun. Bijkomend knelpunt is dat medebewoners in een senioren groep zelf ook ouder en hulpbehoevender worden.

Rusinovic et al. (2019a, 2019c) zien een aantal bedreigingen voor het voortbestaan van groepswonen in Nederland en menen dat de huidige woongroepen niet langer toekomstbestendig zijn. Als gevolg van de Woningwet 2015 zijn de mogelijkheden voor woningcorporaties om een woongroep op te richten en te onderhouden kleiner geworden. Dit komt doordat subsidieregelingen voor initiatieven voor andersoortige woonvormen zijn afgeschaft, woningcorporaties minder ruimte hebben om zich buiten hun kernactiviteiten

te begeven en het aanbod van geschikte kandidaten voor woongroepen kleiner is geworden door het passend toewijzen.<sup>17</sup> Bovendien is het voor woningcorporaties en gemeenten een complicerende factor dat de toewijzing van de woningen door de woongroepen zelf gebeurt. De negatieve kanten van het groepswonen – zoals de onderlinge conflicten – zijn ook van invloed op de welwillendheid van corporaties en gemeenten rondom het opzetten van nieuwe woongroepen (Rusinovic et al. 2019a, 2019c).

Kortom, groepswonen zonder professionele zorg vormt geen oplossing voor zelfstandig wonende ouderen met een zwaardere zorgbehoefte. De sociale en praktische ondersteuning binnen de woongroep kan mantelzorgers (bv. familieleden) enigszins ontlasten, maar biedt geen oplossing voor een langdurige of zware zorgvraag. Mantelzorg en professionele zorg blijven in dat geval noodzakelijk. Het is denkbaar dat groepswonen in een eerdere fase een bijdrage kan leveren aan de preventie van gezondheidsklachten – en daarmee uitstel van de zorgbehoefte – door ouderen (sociaal) actief te houden en zin aan het leven te geven. Om ook aan de langdurige of grotere zorgvraag van ouderen tegemoet te komen, zou bij nieuwe en bestaande vormen van groepswonen meer aandacht moeten komen voor professionele zorgvoorzieningen. Rusinovic et al. (2019a, 2019c) zien hierin een rol weggelegd voor woningcorporaties als partij die problemen signaleert en samenwerkingsovereenkomsten afsluit met partijen in zorg en welzijn. Ook zouden zorgcoöperaties een rol kunnen spelen, met name voor reeds bestaande woongroepen die te maken krijgen met een toenemende zorgvraag van hun bewoners. Een zorgcoöperatie kan collectief zorg inkopen en zorgen dat vraag en aanbod in een buurt beter op elkaar worden afgestemd (Rusinovic et al. 2019a, 2019c).

### Woonvormen met professionele zorg

Wonen met professionele zorg voor ouderen bestaat in diverse vormen. Het verschil met de verpleeghuizen en de verzorgingshuizen van vroeger is een scheiding van wonen en zorg: de oudere heeft een eigen, zelfstandige woonruimte en kan kiezen welke zorg en diensten hij of zij afneemt. Voorbeelden in Nederland van woonvormen met professionele zorg (niet alleen diensten) in de nabijheid zijn: aanleunwoningen, woonzorgcomplexen, zorghofjes, woonzorggroepen en zorgresidenties/particuliere woonzorghuizen (Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg 2018; Plaisier en Den Draak 2019; Van Straaten et al. 2020). Er is ons weinig wetenschappelijk onderzoek bekend naar de effecten van deze woonvormen voor ouderen.<sup>18</sup> Recent vroegen Homan et al. (2019) initiatiefnemers (zorgorganisaties) naar de meerwaarde, succesfactoren en knelpunten van hun woonvoorziening met zorg voor ouderen. Sommige van deze voorzieningen waren in ontwikkeling en nog niet gerealiseerd. De initiatiefnemers noemden als meerwaarden voor de bewoners: meer eigen regie, meer zelfstandigheid, meer verantwoordelijkheid, meer rust, minder eenzaamheid en dus een positieve bijdrage aan de ervaren kwaliteit van leven. Als meerwaarden voor de maatschappij werden genoemd: het voorkomen van duurdere zorg, toename van het aanbod van woonvoorzieningen met zorg voor ouderen en stimulatie van doorstroom op de reguliere woningmarkt. Voor de initiatiefnemers zelf bieden de nieuwe woonzorgvormen ook kansen: een toename van de cliënttevredenheid, een toename van

de medewerkertevredenheid, een nieuw leven voor bestaand vastgoed, verbetering van de financiële huishouding en borging van het voortbestaan van de organisatie. De onderzoekers geven aan dat voor veel van de genoemde aspecten geen (wetenschappelijke) onderzoeken of studies beschikbaar zijn die de meerwaarden onderbouwen. Naast de meerwaarden zien de initiatief nemende zorgorganisaties knelpunten in de wet- en regelgeving,<sup>19</sup> de samenwerking tussen de stakeholders, de financiering van de aspecten, de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel, de doorlooptijd om de voorziening te realiseren en het vinden van een geschikte locatie. Daarnaast werd genoemd dat er een cultuurverandering nodig was bij de organisatie en de medewerkers (Homan et al. 2019).

In het Verenigd Koninkrijk is veel onderzoek gedaan naar *extra-care housing*.<sup>20</sup> *Extra-care housing* is een woonzorgconcept dat ligt tussen wonen met diensten (*sheltered housing*) en intramuraal wonen. Mensen wonen in een zelfstandige woning, maar kunnen persoonlijke verzorging (bv. hulp bij wassen, aankleden, toiletgang), hulp bij het huishouden en hulp met medische zaken (bv. met medicijngebruik) krijgen naar behoefte (Batty et al. 2017; Cameron et al. 2020; Croucher et al. 2006; Independent Age 2020; Tinelli et al. 2019). Op de locatie zijn medewerkers aanwezig en via een alarmsysteem is 24 uur hulp mogelijk. De hoeveelheid en het type geboden zorg kunnen per locatie verschillen. Soms gelden er toegangscriteria voor de minimale zorgbehoefte. Vaak zijn er gemeenschappelijke ruimten en faciliteiten (bv. tuin, maaltijdvoorziening, kapper) en worden sociale activiteiten voor bewoners georganiseerd. *Extra-care housing* wordt in het Verenigd Koninkrijk in verschillende woonvormen geboden, bijvoorbeeld bungalows, flats, een woonzorgcomplex of een seniorendorp. De woningen kunnen huurwoningen, koopwoningen of een mix van beide zijn. De diverse verschillen tussen de bestaande projecten maken het lastig om de resultaten te veralgemeniseren. Toch is een aantal reviews en evaluaties verschenen (Atkinson et al. 2014; Batty et al. 2017; Croucher et al. 2006; Netten et al. 2011; Tinelli et al. 2019). Bewoners waarderen de combinatie van zelfstandigheid en privacy met het gevoel van veiligheid of geruststelling dat zorg en ondersteuning beschikbaar zijn wanneer dit nodig is. Ook is men positief over de mogelijkheden voor sociale activiteiten, de toegang tot voorzieningen, de flexibiliteit van de zorg en ondersteuning, de woning en het uitbesteden van het onderhoud aan de woning (Atkinson et al. 2014; Batty et al. 2017; Croucher et al. 2006; Netten et al. 2011; Tinelli et al. 2019). In een studie rapporteren bewoners een groter gevoel van controle over hun dagelijkse leven en activiteiten dan ouderen die 'thuis' zorg ontvangen (Callaghan en Towers 2014). Daarnaast bestaan aanwijzingen dat *extra-care housing* een positieve invloed heeft op het fysieke functioneren, cognitieve vaardigheden, psychisch en sociaal welzijn en kwaliteit van leven (Atkinson et al. 2014; Bäumker et al. 2010; Netten et al. 2011; Tinelli et al. 2019). Aan de zorgzwaarte en zorgbehoefte die bediend kunnen worden, zitten wel grenzen; *extra-care housing* biedt dan ook geen *home for life* (Atkinson et al. 2014; Croucher et al. 2006). De gedachte weer te moeten verhuizen wanneer de eigen zorgvraag toeneemt, kan leiden tot bezorgdheid en onrust bij de bewoner (Cameron et al. 2020). Ook is voor bewoners niet altijd duidelijk welke zorg en onder-



steuning zij kunnen verwachten en welke diensten bij de prijs inbegrepen zijn. Andere knel- en aandachtspunten die in de literatuur genoemd worden, zijn onder meer: sociale isolatie van de meest kwetsbare bewoners, spanningen tussen bewoners met een verschillende achtergrond, de betaalbaarheid en te veel wisseling van zorgmedewerkers (Atkinson et al. 2014; Batty et al. 2017; Croucher et al. 2006).

In Nederland vond een verkennend onderzoek plaats naar particuliere woonzorghuizen (Plaisier en Den Draak 2019). De onderzoekers constateren een toenemende diversiteit in het aanbod en de bewoners. Nog steeds is het aanbod veelal gericht op ouderen met een ruime financiële armslag,<sup>21</sup> zoals ouderen met een hoog inkomen of een hoog middeninkomen. Maar enkele ondernemers richten zich (ook) op ouderen met een laag inkomen of alleen aow. Daarnaast verschilt de zorgbehoefte van de ouderen, uiteenlopend van (nog) geen zorgbehoefte tot aan een zware zorgvraag in de Wlz. Het onderzoek keek specifiek naar woonzorghuizen waar ook ouderen met een Wlz-indicatie terecht kunnen. De genoten zorg wordt meestal betaald vanuit de publieke middelen, maar de huur, services en genoten diensten (bv. maaltijden) betaalt de oudere of de familie zelf. Bij een deel van de huizen moeten cliënten een minimale zorgbehoefte hebben om toegelaten te worden, wat blijkt uit een Wlz-indicatie. Om op rendabele wijze voldoende 24 uurszorg te kunnen bieden, is namelijk een minimumaantal bewoners met een Wlz-indicatie nodig. De doelgroep waar we hier naar kijken (zie § 5.2) valt daar dus voor een deel buiten. Op locaties waar men ook zonder of met een lichtere zorgbehoefte terecht kan, blijken de meeste bewoners toch een Wlz-indicatie te hebben. Mogelijk vinden mensen met een lichte zorgbehoefte het niet aantrekkelijk om te wonen tussen ouderen met een zware zorgbehoefte. In de particuliere zorgsector zijn daarnaast vaak grenzen aan de maximale zorg die geboden kan worden. Bewoners met een hoge zorgzwaarte, complexe zorgvragen of probleemgedrag worden doorverwezen naar de reguliere verpleeghuizen, wat kan betekenen dat ouderen soms alsnog moeten verhuizen. De studie vond geen aanwijzingen voor verschillen in de kwaliteit van zorg tussen de particuliere en reguliere woonzorgsector, maar keek niet naar eventuele verschillen in welzijn en kwaliteit van leven. Omdat veel particuliere woonzorghuizen kleinschalig zijn,<sup>22</sup> zal het aantal appartementen of studio's telkens slechts beperkt toenemen als een nieuwe locatie opent. In de afgelopen jaren zijn er echter ook een aantal grootschalige locaties bij gekomen, bijvoorbeeld De Leyhoeve in Tilburg (Plaisier en Den Draak 2019).

Kortom, woonvormen met professionele zorg bieden een oplossing voor zelfstandig wonende ouderen met een zwaardere zorgbehoefte. Dergelijke woonvormen komen tegemoet aan de wensen van veel ouderen, door niet alleen eigen regie, zelfstandigheid en privacy te bieden, maar ook geborgenheid, zorg en een sociale omgeving. Ze bieden met de huidige aanpak echter geen snelle of kant-en-klare oplossing, onder meer omdat het lang duurt voor ze gerealiseerd zijn en ze vaak kleinschalig zijn. Daarnaast is het lastig deze woonvormen betaalbaar te houden voor minder vermogende ouderen en vraagt de samenstelling van de bewonersgroep (o.a. qua zorgzwaarte) aandacht. Er ligt daarom een

uitdaging voor de politiek en de overheid om de ontwikkeling van dergelijke woonzorgvormen te versnellen. Het is ook goed zich te realiseren dat deze woonzorgvormen in hun huidige vorm geen vervanging voor het verpleeghuis zijn; bij een zeer zware zorgbehoefte of bij complexe problematiek is intramurale opname vaak alsnog nodig.

### 5.5.3 E-healthtechnologieën

Naast woon(zorg)vormen vormen *e-health*technologieën een mogelijke oplossingsrichting. In de zorg voor zelfstandig wonende ouderen is een steeds belangrijker rol weggelegd voor *e-health*technologie in en rond het huis. Anders dan al breed geaccepteerde en geïmplementeerde offline technologieën in en rond het huis, zoals trapliften en scootmobielen, zijn deze digitale *e-health*technologieën nog niet ingeburgerd. Vanuit het Programma Langer Thuis van het ministerie van vws loopt daarom de Stimuleringsregeling *E-health* Thuis (zie § 5.4). *E-health*technologie in de zorg voor zelfstandig wonende ouderen is grofweg in te delen in twee categorieën met elk twee subcategorieën:

- 1 *Ambient assisted living* (AAL) – sensortechnologie en het *internet-of-things*
  - monitoring AAL-technieken;
  - ondersteunende AAL-technieken;
- 2 Robotica
  - servicerobots die ondersteunen bij zorgtaken of deze overnemen van zorgpersoneel;
  - sociale robots die ouderen gezelschap houden of dagelijkse activiteiten stimuleren.

In deze paragraaf zullen we eerst de mogelijkheden van deze technologieën in het algemeen, en waar mogelijk met een concreet voorbeeld, bespreken. Daarna komen de knelpunten in het gebruik van technologie in de thuissituatie van zelfstandig wonende ouderen aan de orde, gevolgd door een samenvattende conclusie.

#### Mogelijkheden

*Ambient Assisted Living* (AAL) is leven in een technologisch ondersteunde omgeving, zodat ouderen met een toenemende zorgbehoefte langer zelfstandig thuis kunnen wonen. Het *internet-of-things* (IoT) is een belangrijk concept in AAL. Het IoT kan worden gedefinieerd als een netwerk van fysieke objecten met ingebouwde waarneemtechnologie, met interactie met de omgeving en autonome communicatiemogelijkheden (Stavropoulos 2020). Concreete voorbeelden hiervan zijn draagbare apparaten met sensoren, zoals de populaire smartwatches en smartphones die met sensoren allerlei informatie over het lichaam en de gezondheid kunnen meten, bijhouden en doorgeven (Haghi et al. 2017), maar ook thermostaten, tandenborstels en koelkasten die met internet verbonden zijn. In de zorg speelt IoT een rol bij allerlei soorten toepassingen, zoals draagbare apparaten en sensoren, biometrische sensoren, omgevingssensoren, sensoren binnenshuis, Smart Homes, microfoons en robots.

Een van de meest gebruikte toepassingen van AAL is monitoring. De draagbare sensoren, omgevingssensoren en/of bewegingssensoren registreren de dagelijkse activiteit van de zelfstandig wonende oudere. Vaak wordt hierbij ook gebruikgemaakt van een *deep learning* database waarin alle dagelijkse activiteiten van de oudere worden opgeslagen, en waarmee patronen in het dagelijks gedrag en het dagelijks leven kunnen worden berekend. Als er een afwijking is van deze patronen, kunnen naasten en/of zorgverleners automatisch gewaarschuwd worden. Dit kan een oplossing zijn in situaties waarin de zelfstandig wonende oudere de angst heeft alleen te zijn als er iets gebeurt, zoals een val, of als de familie bezorgd is over de zelfstandig wonende oudere, maar niet altijd in de buurt kan of wil zijn, bijvoorbeeld bij vorderende dementie. Ook kunnen draagbare sensoren worden gebruikt voor de continue monitoring van fysiologische data, zoals hartslag, bloeddruk of lichaamstemperatuur van de zelfstandig wonende oudere. Gecombineerd met een automatisch alarmeringssysteem naar zorgverleners of naasten, kan dit de (dagelijkse) controle van de zelfstandig wonende oudere door een zorgverlener ter plaatse vervangen of zelfs voorkomen dat de oudere moet worden opgenomen in een instelling voor deze controle. Een voorbeeld van zo'n systeem is het *smart healthcare monitoring system* (SHMS), een systeem dat automatisch fysiologische data verzamelt om de gezondheid te monitoren en de gebruiker en zorgverleners waarschuwt bij afwijkingen, zodat zij daar direct op kunnen reageren (Al-khafajiy et al. 2019).

Een variant op deze technologie is de draagbare sensortechnologie om zelf (dus niet automatisch) gezondheidscontroles uit te voeren en door te sturen naar een arts en daarmee een polikliniekbezoek te vermijden, wat een uitkomst is voor de zelfstandig wonende oudere met mobiliteitsproblematiek. Een voorbeeld hiervan is het draagbare ECG-apparaat (Bleda et al. 2019), waarmee patiënten zelf hun bloeddruk, hartslag en ECG kunnen meten en deze metingen via een app kunnen versturen naar hun cardioloog.

Robotica kunnen ook een rol spelen in de zorg voor zelfstandig wonende ouderen. Wanneer zelfstandig wonende ouderen niet meer goed uit bed kunnen komen, hulp nodig hebben bij het innemen van hun medicijnen of hulp nodig hebben bij het eten (bv. bij Parkinson), kunnen servicerobots de oudere hierbij ondersteunen en zo een zorgtaak van een zorgprofessional of naaste uit handen nemen of eventuele verhuizing naar een instelling voorkomen. Een voorbeeld hiervan is de automatische medicatiedispenser (Kleiven et al. 2020), die geprogrammeerd kan worden om op de juiste tijden de juiste medicatie aan te bieden aan de gebruiker en foutieve (non-)afname kan signaleren en doorgeven aan naasten of betrokken zorgverleners. Hoewel in de wetenschappelijke literatuur vaak positieve ervaringen met zulke servicerobots worden gerapporteerd, is de toegevoegde waarde van deze robots in de praktijk nog beperkt. Uit een systematische review naar de inzet van servicerobots bij zelfstandig wonende ouderen bleek dat robots vaak een beperkt aantal taken ondersteunden en volgens de onderzoekers zal het nog lang duren voordat robots zorg kunnen dragen voor meerdere activiteiten (Bedaf et al. 2015).

Sociale robots kunnen zelfstandig wonende ouderen ondersteunen bij hun lichamelijke activiteiten en het onderhouden van de sociale contacten. Zo blijven de ouderen actiever

en in betere gezondheid en kan eenzaamheid en sociale isolatie worden tegengegaan. Een voorbeeld van zo'n sociale robot is de PHAROS-robot, een interactief robotsysteem dat gezond gedrag herkent en aanmoedigt. Op basis van de interactie met de gebruiker geeft de PHAROS-robot suggesties voor lichamelijke oefeningen en ondersteuning bij de uitvoering (Costa et al. 2018). Andere voorbeelden van sociale robots zijn de Koceska-robot, die ouderen helpt met de sociale interactie en contact met zorgverleners via beeldbellen (Koceska et al. 2019) en de door de Hogeschool Arnhem en Nijmegen ontwikkelde tinybot Tessa, die mensen met dementie ondersteunt in hun dagelijkse structuur door afspraken, taken of ingesproken berichten op ingestelde tijden te melden.

### Knelpunten

De mogelijkheden voor technologische ondersteuning van zelfstandig wonende ouderen lijken eindeloos. De meeste ouderen staan ook open voor nieuwe technologieën in en rond het huis en hebben een positief beeld van ondersteunende technologie in het algemeen, als deze technologieën hen ondersteunen bij het langer zelfstandig wonen (Gross et al. 2019; Pirhonen et al. 2020; Sánchez et al. 2019). Ook zorgverleners staan open voor goedwerkende ondersteunende technologie in de zorg voor zelfstandig wonende ouderen. Tegelijkertijd zijn er ook veel knelpunten aan te wijzen.

### Privacy

Een belangrijk knelpunt bij het gebruik van technologie in de zorg is de privacy en de bescherming van de persoonlijke en gezondheidsgegevens. Met name bij het gebruik van AAL-, sensor- en IoT-technologie worden allerlei gegevens gegenereerd, opgeslagen en verzonden, waaronder persoonlijke gegevens, gezondheidsgegevens en informatie over de dagelijkse activiteiten en verblijfplaats. Hoewel deze kwesties in de overweging om technologie te gaan gebruiken voor ouderen zelf geen grote rol lijken te spelen (Sanchez et al. 2019), is het waarborgen van de privacy en de bescherming van de eigen gezondheidsgegevens volgens de Raad van Ouderen (2020b) een randvoorwaarde voor het gebruik van technologie in de zorg. Volgens de Raad is de rechtsbescherming voor de ouderen op dit punt momenteel niet goed geregeld.

### Menselijk contact

Het zijn in de eerste plaats mantelzorgers en professionele zorgverleners die zorg geven aan zelfstandig wonende ouderen. *E-health*technologie kan hen ondersteunen in het geven van deze zorg, bijvoorbeeld door regelmatige en automatische registratie van gezondheidsindicatoren als bloeddruk, door activiteitenregistratie met alarmering of door het automatisch aanbieden van medicatie op gezette tijden. Hoewel ondersteunende technologie hen kan helpen bij dagelijkse activiteiten en sociale contacten, leeft onder ouderen de angst dat technologie hen juist verwijderd uit de maatschappij en in een sociaal isolement brengt. Ouderen en zorgverleners zijn het erover eens dat technologie en digitale communicatie menselijk contact niet mogen vervangen en deze alleen kunnen ondersteunen (Saborowski en Kollak 2015; Woll en Tørresen 2020). Hoewel digitale vormen van commu-

nicatie, zoals beeldbellen, voor veel ouderen een waardevol instrument zijn om contact met naasten te onderhouden, moet volgens de Raad van Ouderen (2020b) de waarde van digitale communicatie niet overschat worden: digitale communicatie is geen vervanging van het persoonlijke, directe contact.

### Gebruiksgemak

Angst om nieuwe technologieën verkeerd te gebruiken, niet te begrijpen en zich daardoor juist oud en minder zelfstandig te voelen kan een reden zijn voor ouderen om terughoudend te zijn om technologieën in huis te halen. Bij ouderen die wel technologieën in huis halen die hen ondersteunen bij het dagelijks leven, kunnen problemen bij het gebruik van ondersteunende technologieën ontstaan bij veranderende wensen en behoeften van de gebruiker. De technologie is vaak niet flexibel en kan niet meebewegen met deze veranderingen. Dit kan ertoe leiden dat de technologie niet meer wordt gebruikt en de zelfstandig wonende oudere terug bij af is. Ook bij technische problemen of als de technologie niet aansluit op de verwachtingen van de gebruiker, kan de zelfstandig wonende oudere gefrustreerd raken dat de technologie niet werkt zoals gewenst. De Raad van Ouderen (2020b) zegt hierover in zijn advies dat technologie gebruiksvriendelijk moet zijn, toegesneden op de behoeften van de oudere en dat aanbieders van technologie moeten zorgen voor passende technologische ondersteuning bij het gebruik. Ook zorgverleners voorzien problemen met het gebruik van technologie als die niet of niet goed werkt (Sabrowski en Kollak 2015). De zorgverlener en de zelfstandig wonende oudere zijn in die situatie afhankelijk van een derde partij, die de technologie onderhoudt en repareert en dat is volgens hen onwenselijk. Hoewel zorgverleners openstaan voor goedwerkende, doelmatige technologieën in de zorg, zijn de meeste technologieën volgens hen in de praktijk te duur, moeilijk te hanteren, ingewikkeld om te onderhouden en vraagt het van zowel de zorgprofessional als de zorggebruiker een behoorlijke technologische vaardigheid. Ook wordt veel technologie op een andere manier gebruikt dan de bedoeling is (*off-label*).

### Betaalbaarheid en productie

Een ander knelpunt voor gebruik van *e-health* technologie in de zorg ligt op het terrein van de ontwikkelaars. Er is veel wetenschappelijk onderzoek waarin technologie voor zelfstandig wonende ouderen wordt ontwikkeld, doorgevoerd en geëvalueerd. De nadruk ligt dan voornamelijk op de effectiviteit, de in- en doorvoering, de gebruiksvriendelijkheid, en de mate waarin de technologie wordt geaccepteerd door de gebruiker. Om de technologie vervolgens op grotere schaal te gaan gebruiken en buiten de studiesetting zelfstandig wonende ouderen te kunnen ondersteunen, is grootschaliger productie van de technologie nodig en dit moet wel rendabel zijn voor ontwikkelaars. Hoewel dit aspect in de wetenschappelijke literatuur over technologie in de zorg voor zelfstandig wonende ouderen (tot nu toe) onderbelicht is, laat een artikel van Lanne et al. (2020) al een aantal zorgen van zorgrobotontwikkelaars zien. De zorgcultuur in het algemeen wordt als een barrière gezien: zorgverleners zouden robots als bedreiging voor hun werk kunnen zien. Maar ook het vinden van iemand die wil, kan en/of moet betalen voor de robot is een struikelblok. Daar-

naast denken ontwikkelaars dat de diversiteit van gebruikers de ontwikkeling en productie van zorgrobots op grotere schaal lastig maakt, omdat de robots op de persoonlijke behoeften en wensen van de gebruikers moeten worden afgestemd.

### Onderzoek naar ontwikkeling en implementatie van *e-health*technologie

Er wordt veel onderzoek gedaan naar technologische ondersteuning voor zelfstandig wonende ouderen in de thuiszorg, en voor elk probleem bestaat een (idee voor een) technologische oplossing. Het wetenschappelijk onderzoek naar technologische oplossingen om ouderen langer zelfstandig te kunnen laten wonen focust op ontwerp en ontwikkeling. Doet de technologie wat het moet doen, worden de gestelde doelen behaald? Hierbij is er in zekere mate ook aandacht voor de gebruiksvriendelijkheid van de technologie: kan de gebruiker uit de voeten met de technologie? De technologische oplossingen die worden ontwikkeld en getest, lijken allemaal hun doel te bereiken, althans in de testomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om *internet-of-things*-systemen met val-sensoren, zelflerende activiteitentrackers met automatische alarmering, en robots die het medicijngebruik, lichamelijke oefeningen of de sociale interactie ondersteunen. Wat ontwerp en ontwikkeling betreft: *the sky is the limit*. In de wetenschappelijke literatuur is er in veel mindere mate aandacht voor de wensen en verwachtingen van de gebruiker, het draagvlak om de technologie breed te verspreiden, privacyaspecten van *internet-of-things*-systemen en kosten van aanschaf en onderhoud. Als deze aandacht er al is, worden deze aspecten van ontwikkeling en implementatie alleen aangestipt als mogelijke barrières. Hoe deze aspecten aangepakt zouden moeten worden en welke oplossingen er bestaan voor deze barrières wordt in de artikelen over individuele interventies niet of nauwelijks besproken. Ook de rol van mantelzorgers verdient meer aandacht. Uit een enkel artikel blijkt dat mantelzorgers een belangrijke rol spelen bij de beslissing om ondersteunende technologie te gaan gebruiken en bij veel monitoringtechnologie gaan signalen niet alleen naar zorgverleners, maar ook naar naasten van de zelfstandig wonende oudere. De rol van deze naasten en hun perspectief op het gebruik van ondersteunende technologie in de thuissituatie blijft in de literatuur onderbelicht.

### Conclusies

Het idee dat technologische ondersteuning een oplossing is voor het langer zelfstandig thuis laten wonen van ouderen, is wereldwijd populair. Ouderen staan open voor het gebruik van technologie die past bij hun digitale vaardigheden, zolang het hun autonomie in stand houdt of verbetert. Zorgen over privacy zijn in mindere mate aanwezig. De technologie moet voor hen begrijpelijk, hanteerbaar en betaalbaar zijn, zowel in aanschaf als in onderhoud. Zolang de technologie hen ondersteunt in langer zelfstandig thuis wonen, in het behouden van hun autonomie, in hun gevoel van veiligheid, willen ouderen technologie gebruiken. Updates en veranderende interfaces, die het gebruik of begrip van de technologie bemoeilijken, werken dat tegen. Ook zorgverleners staan open voor goedwerkende technologie, maar ervaren in de praktijk dat technologie vaak niet flexibel

genoeg is om in specifieke situaties doelen te bereiken. Literatuur over het perspectief van zorgprofessionals op technologie in de zorg thuis is echter beperkt.

Bij thuiswonende ouderen met een zware zorgbehoefte kan het gebruik van technologie mogelijk iets van de zorgdruk wegnemen bij zowel mantelzorgers als zorgverleners, bijvoorbeeld door zorgtaken over te nemen of als veiligheidssysteem. Bij ouderen met een lichtere zorgbehoefte kan technologie mogelijk een meer preventieve rol spelen, bijvoorbeeld door risicosignalering in de vorm van monitoring van gezondheidsindicatoren. In beide groepen heeft ondersteunende technologie de grootste kans van slagen als deze volledig is toegespitst op het individu, en zijn of haar wensen, behoeften, omstandigheden en vaardigheden. Vooral bij mensen met een zware zorgbehoefte, bij wie veel verschillende gezondheidsfactoren een rol spelen, zal het gebruik van technologie waarde verliezen als deze niet is afgestemd op de specifieke situatie van het individu. Omdat deze situatie per individu verschilt en voor individuele ouderen in de loop der tijd verandert, is het in de praktijk lastig om werkzame technologie grootschalig, betaalbaar en rendabel te produceren.

Daarnaast zou de nadruk moeten komen te liggen op het waarborgen van de privacy en veiligheid van de gegevens die met ondersteunende technologie in de zorg worden verzameld, op een financieringssysteem, zodat bewezen effectieve *e-health*technologieën daadwerkelijk aangeschaft en toegepast kunnen worden en op het waarborgen van tijdig onderhoud en ondersteuning bij het gebruik van de technologie. Ten slotte moet voldoende zorg en ondersteuning beschikbaar blijven voor de zelfstandig wonende oudere die de technologische ontwikkelingen niet wil of kan volgen.

#### 5.5.4 Reablement

Naast nieuwe woonvormen en technische innovatie voor de ouderenzorg, is er de laatste jaren ook veel aandacht te zien voor een sociale innovatie in de zorg aan thuiswonende ouderen, die bekend is geworden onder de naam *reablement*. Deze innovatie is erop gericht om de zelfstandigheid en onafhankelijkheid (van hulp) van ouderen met beperkingen te bevorderen. Cliënten helpen om voor zichzelf te zorgen in plaats van het huishouden van hen over te nemen (Roosjacks et al. 2019), daar gaat het om. Traditionele thuiszorg vergroot de afhankelijkheid van hulp, waardoor vaardigheden verloren gaan (zie Cochrane et al. 2016). Dus in plaats van het aanbieden van maaltijden via tafeltje-dek-je worden cliënten via *reablement* geholpen om weer zelf een maaltijd klaar te maken. Daarvoor is een multidisciplinair instructieprogramma ontwikkeld van een beperkte duur (6-12 weken) met verschillende onderdelen die allemaal gericht zijn op het weer zelfstandig kunnen functioneren in de eigen omgeving. Aan het begin van het traject kijkt een multidisciplinair team<sup>23</sup> samen met de cliënt naar de doelen die kunnen worden gesteld: wat wil de persoon kunnen doen in het leven en wat moet daarvoor gebeuren, geleerd worden, enzovoort. Het kan gaan om het opnieuw aanleren van vaardigheden van het dagelijks leven, maar ook om het aanleren van de attitude en het zelfvertrouwen om zelfstandig dingen te doen. Het aanbrengen van veranderingen in de directe omgeving van cliënten en het verschaffen van hulpmiddelen kunnen deel uitmaken van het programma.

Mede door ontwikkelingen in Denemarken is deze sociale innovatie naar Nederland gekomen. In Denemarken is de thuiszorg in 2007 volledig gedecentraliseerd naar de gemeenten (Nies et al. 2019). In 2008 werd in de Deense gemeente Fredericia het Zweedse model van *reablement* uitgetoetst en dat leverde verrassende resultaten op. Er werden 27.000 uren minder zorg verleend bij 220 thuiszorgklanten, doordat 103 personen zichzelf volledig konden redden en 68 personen minder zorg nodig hadden.<sup>24</sup> Deze resultaten werden in 2010 op een congres gepresenteerd en 92% van de Deense gemeenten koos ervoor om op dezelfde manier *reablement* in te voeren (presentatie Pia Kjellberg 2018).<sup>25</sup> In 2015 kwam er een wettelijke verplichting voor gemeenten om eerst te onderzoeken of iemand met *reablement* geholpen is, voordat van de reguliere thuiszorg gebruikgemaakt kan worden. Nies et al. (2019) schrijven dat de kosten van de langdurige zorg in Denemarken na 2015 inderdaad gedaald zijn, maar dat niet duidelijk is of dat vooral komt door de invoering van *reablement* of doordat er een andere indicatiestelling is ingevoerd. *Reablement* is ook in Nederland voorgesteld als een oplossing voor de toenemende zorgvraag. De claim is dat het aantal uren thuiszorg drastisch naar beneden kan als zorgbehoevende ouderen een *reablement*-cursus doorlopen hebben.<sup>26</sup> De Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020) doet de aanbeveling aan het ministerie van vws om op korte termijn opdracht te geven aan het met hoge prioriteit uitvoeren en evalueren van een proefimplementatie van *reablement*. Wanneer een pilotprogramma na evaluatie succesvol blijkt te zijn, staat de weg open om regionaal met gemeenten en zorgverzekeraars afspraken te maken over invoering en financiering, aldus de commissie. In Nederland loopt overigens al een door ZonMw gefinancierd onderzoek – een *randomised controlled trial* (RCT) – dat wordt uitgevoerd door Universiteit Maastricht en de Academische werkplaats Zuid. De resultaten worden verwacht in 2021.<sup>27</sup>

### Een interventie tussen enthousiasme en bewijs

Er is veel enthousiasme voor *reablement* bij zowel zorgverleners als beleidsmakers, ook in Nederland. De verankering in de regelgeving en financiering in Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk geven *reablement* een vaste basis in de ouderenzorg in deze landen. De invoering is echter niet gebaseerd op streng wetenschappelijk bewijs van de werkzaamheid, maar op de belofte van minder zorguren voor thuiszorg, kostenbesparing en hogere werktevredenheid onder de zorgverleners (Kjellberg en Ibsen 2010). Tot nu toe is het echter moeilijk gebleken om wetenschappelijk aan te tonen dat *reablement* ook echt werkt voor het bevorderen van onafhankelijkheid. Een review van het Cochrane center uit 2016 kon voor *reablement* als interventie slechts twee onderzoeken van het type RCT vinden die voldeden aan de bestaande onderzoekseisen (Cochrane et al. 2016). De Cochrane-review erkent enerzijds dat er mogelijk een klein positief effect is van *reablement*, maar stelt anderzijds dat de kwaliteit van het bewijs in deze twee studies erg laag is en dat meer onderzoek nodig is. Enkele jaren later verscheen nog een andere publicatie over een RCT van *reablement* (Langeland et al. 2019). Bij de metingen in de interventiegroep en de controle groep was een opvallend patroon zichtbaar. In de eerste tien weken verbeterden de dagelijkse activiteiten en de tevredenheid daarover zeer sterk in de interventiegroep, maar



daarna trad een langzame daling op. Bij de controlegroep verliep de verbetering van de scores veel geleidelijker, maar naderde deze de scores van de interventiegroep gestaag en na twaalf maanden waren er geen significante verschillen meer tussen beide groepen. In een Engels onderzoek is kwalitatief onderzocht hoe de zorgverleners en cliënten de interventie van zes weken beleefden (Beresford et al. 2019). De zorgverleners gaven aan dat ze er heilig van overtuigd zijn dat *reablement* veel zinvoller is dan traditionele thuiszorg, dat het veel beter helpt om weer zelfstandig te worden en dat het dankbaar werk is om daaraan bij te dragen. Ook waren ze ervan overtuigd dat de frequente huisbezoeken er alleen al vanwege het gezelschap aan bijdroegen dat de cliënten weer voller in het leven kwamen te staan, er mentaal op vooruitgingen en vertrouwen kregen om aan de eigen zelfstandigheid te werken. Een bron van zorg en een echte uitdaging bleek evenwel het onbegrip bij vooral de familieleden van de cliënten, die vaak de verwachting hadden dat er gewoon zorg geleverd zou worden. De meerderheid van de geïnterviewde cliënten begreep aan het begin niet wat *reablement* precies was en zagen het als thuiszorg. Uitzondering daarop waren de cliënten die al eerder *reablement* hadden meegemaakt. Weinig cliënten konden zich herinneren dat ze zich doelen hadden gesteld. De meeste geïnterviewden, behalve cliënten met een slechte gezondheid, rapporteerden positieve resultaten voor hun onafhankelijkheid. Ze waren ook vooral blij dat er iemand was die hun situatie begreep en op bezoek kwam.

### Voor wie is *reablement* geschikt?

In Denemarken wordt *reablement* aangeboden aan iedereen die een indicatie voor thuiszorg aanvraagt. De indicatiestelling is een intensief proces en iedereen die van *reablement* zou kunnen profiteren en daarvoor gemotiveerd is, krijgt zo'n traject aangeboden (Nies et al. 2019). Toch heeft niet iedereen evenveel baat bij deze aanpak. Noors onderzoek vindt dat het voor vrouwen beter werkt dan voor mannen, dat 'iets gebroken hebben' betere kansen geeft en een neurologische aandoening (uitzondering beroerte) juist slechtere, en dat motivatie veel uitmaakt. Minder goed werkt *reablement* ook als iemand veel pijn heeft, duizelig, angstig of depressief is. Aan het begin al goed scoren op vaardigheden voor zelfredzaamheid, productiviteit en ontspanning leidt tot hogere scores aan het einde van het traject van tien weken (Tuntland et al. 2017). Een Engelse studie van administratieve data van ruim 8000 *reablement*-episodes (vooral na ziekenhuisopname) liet zien dat de interventie in de zin van 'voor je zelf kunnen zorgen na dertien weken' opvallend slechter werkt bij mensen die aanvankelijk al een hoge zorgbehoefte hebben van dagelijks zestien uur of meer of een zware fysieke beperking. Het werkt ook minder goed bij go-plussers, ouderen met dementie, kwetsbare ouderen, ouderen met een dagelijkse zorgbehoefte van tien uur of meer en verweduwde ouderen (Jacobi et al. 2020). Bij mensen met een lagere sociaal-economische status wonend in achterstandswijken zijn de resultaten duidelijk minder goed dan bij mensen met hogere sociaaleconomische status uit 'gegoede' wijken. Ook in de eerdergenoemde grote Engelse studie blijkt *reablement* tot betere resultaten te leiden bij cliënten die aangeven dat ze 'genoeg geld hebben om van te leven' (Beresford et al. 2019: 48).

### Is *reablement* goedkoper?

Kostenbesparing was een belangrijke drijfveer in Denemarken om het model in te voeren. Wat laten de besproken onderzoeken zien? Bij het eerste RCT-onderzoek uit de Cochrane-review bleek dat de interventiegroep aan het einde per persoon minder dan de helft van de kosten van de controlegroep gemaakt had, wat werd veroorzaakt door minder huisbezoeken (Kjerstad en Tuntland 2016). De gegevens van de tweede RCT-studie uit de Cochrane-review zijn in een simulatiestudie ingevoerd met als resultaat een kans van 95% dat *reablement* goedkoper is dan reguliere thuiszorg. De kosten van eventuele ziekenhuisopnames zijn daarbij ook meegenomen (Bauer et al. 2019).

### Conclusies

In deze bespreking hebben we aan de hand van onderzoek laten zien dat *reablement* veel positieve gevoelens losmaakt en in landen als Denemarken, Noorwegen en Engeland tot het standaardaanbod in de langdurige zorg is gaan behoren. Het is aannemelijk dat *reablement* leidt tot lagere kosten, maar dat weten we niet helemaal zeker. In Denemarken is het aantal ouderen dat thuiszorg ontvangt in de periode 2007-2017 zo sterk gedaald, dat naast de effecten van *reablement*, waarschijnlijk ook een verandering van indicatiestelling een rol speelt (Nies et al. 2019).

Al met al is te verwachten dat *reablement* ook in Nederland een zinvolle innovatie in de langdurige zorg kan zijn, maar dan waarschijnlijk niet voor iedereen met een thuiszorgindicatie. Motivatie zal een belangrijke factor zijn bij de keuze tussen reguliere thuiszorg en *reablement*. Daarnaast zullen de aandoening en beperking, de leeftijd van de betrokkene en misschien ook de sociaaleconomische achtergrond bepalend zijn voor al dan niet succesvolle toepassing van *reablement* in individuele gevallen. Bij succesvolle invoering is te verwachten dat een deel van de mensen met een indicatie voor thuiszorg sneller dan vroeger weer op eigen benen kan staan en voor zichzelf kan zorgen in zijn of haar eigen huis.

### 5.5.5 Samenvattend overzicht

In dit hoofdstuk hebben we een aantal mogelijke oplossingen op het gebied van wonen en zorg besproken die kunnen bijdragen aan een verantwoorde leefsituatie voor kwetsbare, zelfstandig wonende ouderen. Deze oplossingen zijn: groepswonen, wonen met professionele zorg, *e-health*technologie en *reablement*. Tabel 5.2 geeft een beknopt overzicht met daarin de te verwachten voor- en nadelen voor ouderen voor elk van deze oplossingen.

Voor zelfstandig wonende ouderen met een relatief zware zorgbehoefte bieden woonvormen met professionele zorg een mogelijke oplossing. Groepswonen lijkt minder geschikt te zijn, omdat medebewoners, hoewel ze elkaar onderling ondersteunen, doorgaans geen mantelzorger willen of kunnen zijn. De bestaande beschikbaarheid van woonvormen met professionele zorg is echter beperkt en de realisatie van nieuwe initiatieven kent een lange doorlooptijd. Het gebruik van *e-health*technologie door zelfstandig wonende ouderen met een zorgbehoefte moet vooral gezien worden als een aanvullende oplossing. Het kan mogelijk iets van de zorgdruk wegnemen bij mantelzorgers en andere

zorgverleners. Mogelijk kan het ook een preventieve rol spelen in een eerdere fase, wanneer de zorgbehoefte nog minder groot is. *Reablement*, als route naar hernieuwde zelfstandigheid, lijkt vooral geschikt voor ouderen met een lichte zorgbehoefte en zou wellicht een rol in de preventie kunnen spelen, al is nog onduidelijk wat de effectiviteit van deze interventie precies is.

Tabel 5.2

Overzicht besproken handelingsperspectieven

Handelingsperspectief	Voor- en nadelen voor ouderen, ten aanzien van:	
<b>Groepswonen</b>	Sociaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Laagdrempelige sociale contacten, gezamenlijke activiteiten, burenhulp, sociale controle en een gevoel van veiligheid.</li> <li>+ Prettige woning en woonomgeving zonder de privacy te hoeven opgeven.</li> <li>- Lastig geschikte kandidaten te vinden.</li> <li>- Soms ervaren bewoners een beperking van hun eigen vrijheid door strenge regels, betutteling, geroddel, irritaties en conflicten.</li> </ul>
	Eenzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Sociale contacten en activiteiten in een woongroep dragen bij aan het voorkomen van isolement, sociale eenzaamheid en inactiviteit.</li> <li>- Geen oplossing voor het gemis van een hechte band met een ander persoon (emotionele eenzaamheid).</li> </ul>
	Zorgbehoefte	<ul style="list-style-type: none"> <li>+/- Onderlinge zorg van bewoners biedt praktische ondersteuning en emotionele steun met duidelijk grenzen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Wel: een boodschap, rijden naar het ziekenhuis en omkijken naar de ander.</li> <li>Niet: uitgebreide mantelzorg zoals schoonmaken, persoonlijke verzorging van een medebewoner.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Woonvormen met professionele zorg</b>	Sociaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Meer eigen regie, zelfstandigheid, ruimte en privacy dan verpleeghuis.</li> <li>+ Gevoel van veiligheid of geruststelling door beschikbaarheid van zorg.</li> <li>- Weinig bestaand aanbod voor ouderen met een lager inkomen en voor minder vermogende ouderen.</li> </ul>
	Eenzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>+/- Vergelijkbaar met groepswonen.</li> </ul>
	Zorgbehoefte	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Aanbod passend bij de zorgbehoefte van oudere.</li> <li>+ Ontlasting van de mantelzorger.</li> <li>- Grenzen aan de maximale zorg die geboden kan worden, bij toenemende zorgbehoefte kan verhuizing naar verpleeghuis alsnog nodig zijn.</li> </ul>

Tabel 5.2

(Vervolg)

Handelings-  
perspectief

Voor- en nadelen voor ouderen, ten aanzien van:

<b>E-health-technologie (ambient assisted living) en robotica</b>	Menselijk contact	<p>+ Digitale vormen van communicatie, zoals beeldbellen, voor veel ouderen een waardevol instrument om contact met naasten te onderhouden.</p> <p>+ Inzicht in de gezondheid van de oudere, ook voor een gevoel van veiligheid. Zowel voor de zelfstandig wonende oudere zelf als voor de naasten.</p> <p>- Angst onder ouderen dat technologie sociaal isolement in de hand werkt.</p>
	Privacy	<p>- Er worden veel (persoonlijke) gegevens gegenereerd, opgeslagen en verzonden, waaronder gezondheidsgegevens en informatie over de dagelijkse activiteiten en verblijfplaats. Rechtsbescherming nu niet goed geregeld.</p>
	Gebruiksgemak	<p>- Nog veel belemmeringen: Ouderen zijn terughoudend vanwege angst om nieuwe technologieën verkeerd te gebruiken of om die niet te begrijpen en zich daardoor juist oud en minder zelfstandig te voelen.</p> <p>Technologie vaak niet flexibel als voorkeuren en mogelijkheden van ouderen veranderen.</p> <p>Frustratie als technologie niet werkt zoals gewenst.</p>
	Implementatie	<p>- Rendabel maken van grootschalige productie is knelpunt.</p>
<b>Reablement</b>	Levens- tevredenheid	<p>+ Oudere formuleert met de zorgverlener(s) welke doelen hij of zij wil nastreven en hoe dat mogelijk te maken.</p> <p>+ Proces draagt bij aan zelfvertrouwen en gaat daarmee sociaal isolement tegen.</p>
	Zorgbehoefte	<p>+ Minder behoefte aan thuiszorg, oudere leert opnieuw dagelijkse taken op persoonlijk en huishoudelijk vlak uit te voeren, evt. aanpassingen gemaakt met technologie.</p> <p>- Resultaten niet bij alle groepen ouderen even goed. Voor ouderen met een zware zorgbehoefte aan het begin en zware fysieke beperkingen zijn de kansen op zelfstandigheid na afloop laag. Het werkt ook minder goed voor ouderen met dementie of een neurologische aandoening, voor ouderen die depressief of angstig zijn of veel pijn hebben. Ook voor 90-plussers en kwetsbare ouderen zijn de resultaten minder goed. De beste resultaten zijn er voor ouderen die van een breuk moeten herstellen. Motivatie is belangrijk en sociaaleconomische achtergrond ook.</p>

## 5.6 Thuiswonen van zorgbehoevende ouderen in de verkiezingsprogramma's van 2021

### 5.6.1 Aandacht voor de kwestie

In deze paragraaf kijken we hoe de dertien geselecteerde politieke partijen aankijken tegen de hier geschetste kwestie over wonen en zorg voor ouderen met een zorgbehoefte. De partijen willen grote investeringen doen in het wonen en zorgen voor ouderen in het algemeen; het perspectief van bezuinigen wordt door geen enkele partij gepropageerd. Slechts vier partijen (ChristenUnie (cu), D66, Forum voor Democratie (FvD) en SGP) noemen de hier besproken kwestie expliciet in hun verkiezingsprogramma. Het duidelijkst is dat verwoord in het verkiezingsprogramma van FvD (p. 85):

*Terwijl maar liefst 800 verzorgingshuizen hun deuren moesten sluiten, werden ook de eisen voor de verpleeghuizen verhoogd. Hierdoor viel een vrijwel niet te overbruggen gat tussen alleen thuis wonen en opname in een verpleeghuis. De ouderen die in dit gat vallen, krijgen met tal van problemen te maken.*

SGP stelt dat er meer woonvoorzieningen nodig zijn voor ouderen die kwetsbaarder worden maar nog geen verpleeghuiszorg nodig hebben (p. 36). cu wil dat we als samenleving meer ruimte en mogelijkheden bieden aan steeds meer zelfstandig wonende ouderen (p. 43). Daarnaast streven zowel cu (p. 44) als SGP (p. 53) naar een dementievriendelijke samenleving, waarmee ze aandacht vragen voor de groep ouderen die met dementie thuis woont. D66, ten slotte, stelt een zorgvorm (logeerzorg) voor die de partij beschouwt 'als tussenvorm tussen thuis en het verpleeghuis' (p. 155).

Voor alle geselecteerde partijen geldt dat ze in hun beleidsvoorstellen op indirecte wijze ingaan op de leefsituatie van zelfstandig wonende ouderen met een relatief zware zorgbehoefte. Hun plannen omvatten investeringen in het wonen en de zorg voor ouderen, waarvan ook de zelfstandig wonende ouderen met een zorgbehoefte kunnen en zullen profiteren. Het gaat om wonen met en zonder (al dan niet professionele) zorg, verpleeghuiszorg en de organisatie van zorg in de eerste lijn. De grote investeringen die de partijen in het wonen en zorgen voor ouderen willen doen, passen bij de algemene blikrichting die de politieke partijen hebben om uit de economische crisis van dit moment te geraken, namelijk 'investeren'. Het perspectief van 'bezuinigen' wordt door geen enkele politieke partij als wenkend perspectief gepropageerd in de verkiezingsprogramma's voor 2021-2025.

In de volgende subparagrafen komen de eerder besproken potentiële oplossingsrichtingen voor de kwestie aan de orde: woonvormen zonder professionele zorg, woonvormen met professionele zorg, *e-health*technologieën en *reablement*. Tot slot kijken we met een bredere blik naar de plannen in de verkiezingsprogramma's voor professionele zorg en ondersteuning voor thuiswonende ouderen.

## 5.6.2 Woonvormen zonder professionele zorg

### Voor ouderen geschikte woningen

Veel partijen pleiten voor een groter aanbod van woningen die voor ouderen geschikt zijn (50PLUS, CDA, CU, D66, GroenLinks (GL), Partij van de Arbeid (PvdA), Partij voor de Dieren (PvdD), PVV, SGP en VVD). Sommige partijen noemen het bouwen van levensloop- of toekomstbestendige woningen (50PLUS, CU, GL, PvdA, SGP en VVD): woningen waar je als niet-ouder kan starten en ook in latere levensfasen goed kunt blijven wonen. Het gaat om woningen ‘waarin wonen en zorg beter te combineren valt en je met een gerust gevoel ouder kunt worden’ (PvdA, p. 29) of woningen ‘waar het mogelijk is om het behulp van zorg te blijven wonen gedurende het ouder worden’ (VVD, p. 40). Partijen noemen soms expliciet het bouwen van senioren- of ouderenwoningen (D66, GL, PvdD, PVV en VVD) of het bouwen van meer een- en tweepersoonswoningen (D66). Geschiktheidskenmerken als aangepaste woningen (CU en PVV), nultredenwoningen (CU), gelijkvloerse woningen (PvdD) of domoticawoningen (PvdA) worden ook genoemd. Partijen spreken niet alleen over woningen maar ook over een gevarieerd aanbod van woonvormen. Vanuit het perspectief van de in dit hoofdstuk besproken kwestie kunnen we over deze programmapunten een aantal opmerkingen maken.

Het bouwen van aangepaste, levensloopbestendige of nultredenwoningen kan eraan bijdragen dat ouderen met een zorgbehoefte langer in hun woning kunnen blijven wonen. Het is echter geen oplossing voor zelfstandig wonende ouderen met een zwaardere zorgbehoefte. Deze ouderen hebben vooral behoefte aan professionele zorg in de thuissituatie. Met hun pleidooi voor meer woningen die geschikt zijn voor ouderen sluiten de verkiezingsprogramma's aan bij onze bevindingen dat er inderdaad een tekort is aan geschikte woonmogelijkheden voor ouderen. Het is belangrijk om te benadrukken dat dat tekort aan geschikte woningen vooral voelbaar is voor ouderen met een lager inkomen en in de sociaaleconomisch zwakke wijken in de steden. Daarentegen is in landelijke gebieden de woonomgeving minder geschikt vanwege een grotere afstand tot voorzieningen. Over de omgeving van woningen (zonder zorg) voor ouderen spreken de meeste partijen echter niet, met uitzondering van D66 en PvdA. PvdA wil dat woningen voor ouderen en woonzorgcomplexen in ‘een veilige en ouderenvriendelijke woonomgeving’ staan dicht bij basisvoorzieningen (p. 29). Volgens D66 kan ‘een goede woning op de goede plek’ het verschil maken tussen met hulp langer thuis wonen of een opname in het verpleeghuis (p. 167). In het algemeen vindt deze partij dat nieuwe huizen zo veel mogelijk binnen de bebouwde kom gebouwd moeten worden, ook vanwege de aanwezigheid van voorzieningen (p. 54).

Een deel van de politieke partijen heeft ook ideeën over hoe passende woningen voor ouderen op (lokaal) niveau gerealiseerd kunnen worden. Middelen die zij noemen zijn: drang en dwang voor gemeenten, verruiming van financiële middelen, vermindering en flexibilisering van bestaande regels of juist de invoering van meer regels, of de bouwopgave bij het Rijk neerleggen al dan niet met een eigen ministerie of minister. De voorge-

stelde middelen of instrumenten hebben niet altijd specifiek betrekking op woningen voor ouderen, maar kunnen daar wel relevant voor zijn.

cu (p. 43 en p. 98), PvdA (p. 43) en vvd (p. 82) willen lokale afspraken of verplichtingen over het aantal te realiseren ouderenwoningen. Bij 50PLUS worden de gemeenten verplicht om een 'woon leef-visie' op te stellen met daarin een 'visie op de demografische ontwikkelingen voor de komende 20 jaar, samen met concrete bouwplannen voor zowel sociale huur, vrije sector-huur en koop in de diverse segmenten' (p. 10).

De verruiming van financiële middelen is te vinden in het verkiezingsprogramma van cu met het voorstel om een Ouderenbouwfonds in te stellen, waarin 1 miljard euro zou moeten worden gestort om de bouw van een breed scala aan woonvormen voor ouderen aan te zwengelen (p. 43). D66, DENK, GL en vvd kiezen voor een algemeen bouwfonds of het reeds bestaande Volkshuisvestingsfonds. PvdA is minder concreet en wil gemeenten en woningcorporaties 'meer middelen' geven om te bouwen (p. 43).

Het flexibiliseren en verruimen van regels vinden we bij de liberale partijen, PvdA en 50PLUS. Zo wil PvdA dat ouderen en mensen met beperkingen via woningtoewijzing en/of financiële subsidies een 'reële kans krijgen om een passende woning te verkrijgen' (p. 29). Hiervoor zouden gemeenten en woningbouwcorporaties moeten zorgen. D66 stelt voor dat woningcorporaties het voor huurders makkelijker gaan maken om een grote woning te verruilen voor een kleinere. Deze huurders krijgen vervolgens voorrang op woningen, uitzonderingen op de inkomenseis en een financiële tegemoetkoming (p. 57). De partij wil de regelgeving voor koop- en huurwoningen sowieso herzien in het voordeel van huurwoningen en ook het bouwen van betaalbare huurhuizen gemakkelijker maken (p. 55 e.v.). Zowel D66 als vvd pleit voor het wegnemen van barrières bij de inzet van de overwaarde van het huis en pensioenvermogen (D66, p. 168) of het opnemen van vastzittend vermogen via verzilverhypotheken (vvd, p. 83). Bij D66 is dit specifiek bedoeld om levensloopbestendige aanpassingen aan woningen aan te brengen. In de verkiezingsprogramma's van 50PLUS (p. 10) en PvdA (p. 47) gaat het om een versoepeling van de regeling van passend toewijzen van huurwoningen. 50PLUS wil daarnaast ruimte voor woningcorporaties om 'o.a. naast sociale huur ook te gaan bouwen in de lage vrije sector' (p. 10). Omgekeerd wil FvD dat private bouwprojecten niet gedwongen worden om een verplicht percentage sociale woningbouw te realiseren (p. 56).

Extra regels of eisen vinden we bij cu (p. 98) en GL (p. 48), die ervoor pleiten dat alle nieuwbouwwoningen goed toegankelijk en levensloopbestendig worden gebouwd. Om de grote bouwopgave voor ouderen goed te kunnen managen en realiseren pleit pvv voor een aparte minister voor ouderenhuisvesting (p. 16), naast de minister voor wonen en ruimtelijke ordening, om de meer algemene bouwopgave op rijksniveau te managen (p. 29). Veel partijen (50PLUS, cda, cu, D66, DENK, FvD, GL, PvdA, PvdD en sp) pleiten er sowieso voor om de woningbouwopgave neer te leggen bij een (opnieuw) op te richten ministerie waar de volkshuisvesting een belangrijke taak zal worden.<sup>28</sup>

In paragraaf 5.3 bespraken we dat ouderen minder geneigd zijn om te verhuizen dan jongere volwassenen, maar dat ouderen ook tegen praktische en financiële belemmeringen

aanlopen om te verhuizen. Een aantal van de hiervoor besproken instrumenten zullen het voor ouderen makkelijker maken om te verhuizen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de regels voor passend toewijzen (inkomenseisen) of om een financiële tegemoetkoming bij verhuizing. Naast het vergemakkelijken van verhuizen is ook het faciliteren van woningaanpassingen een goede stap. Financiële regelingen, zoals voorgesteld door D66 en vvd, kunnen daar onderdeel van uitmaken. Deels bestaan hier al voorzieningen voor in het huidige beleid, zoals de blijverslening.<sup>29</sup> Ook bestaan er al verzilverhypotheeken, waarbij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) overigens waarschuwt dat er risico's aan dergelijke hypotheeken kunnen zitten.<sup>30</sup>

### Gemeenschappelijke woonvormen

Naast het langer blijven wonen in de eigen woning en het verhuizen naar een (kleinere) aangepaste of nultredenwoning zijn er mogelijkheden om als oudere te kiezen voor meer gemeenschappelijke woonvormen. Meer dan in de hiervoor besproken seniorenwoningen krijgt daar het element van (onderlinge) ondersteuning aandacht. Gemeenschappelijk wonen mag op een warme belangstelling rekenen van de politieke partijen (50PLUS, cda, cu, D66, FvD, GL, PvdA, PvdD, SGP en vvd). In hun verkiezingsprogramma's pleiten de partijen onder andere voor de volgende gemeenschappelijke woonvormen.

*Variaties op het concept van collectief of groepswonen van ouderen, waaronder afzonderlijke woningen aan elkaar geschakeld in de vorm van hofjes (50PLUS, cda, cu, PvdA en vvd)* – Deze gemeenschappelijke woonvormen zorgen voor onderling contact, gezelschap en burenhulp en verminderen het beroep op professionele zorg, zo stelt de cu (p. 43).

*(Meer)generatiewoningen en woningen waar ouderen en jongeren samenwonen (cda, cu, FvD, PvdD, SGP en vvd)* – Het gaat om meer dan samenwonen alleen; onderlinge zorg maakt deel uit van het concept. SGP stelt dat bijvoorbeeld voor met het oog op ouderen die 'kwetsbaarder worden, maar nog geen verpleeghuiszorg nodig hebben' (p. 36). Ook FvD verwacht een gunstig effect op een aantal 'prangende' maatschappelijke problemen: 'pensioenproblematiek, sociale uitsluiting door huidig ouderenbeleid, huisvesting jonge gezinnen, kinderopvang, toename sociale en effectieve veiligheid, daling van zorgkosten' (p. 57).

*Mantelzorgwoningen en kangoeroewoningen (50PLUS, D66, PvdA, SGP en vvd)* – 50PLUS formuleert dit als het gebruik van de eigen woning om (toekomstige) mantelzorgcombinaties mogelijk te maken ('kangoeroewoningen (in één pand twee verschillende woningen), mantelzorgwoningen, aanbouwen [voor] groepswonen al dan niet in familieverband') (p. 10). Andere partijen gebruiken iets andere formuleringen.

Ouderen geven niet graag hun vrijheid, zelfstandigheid en privacy op, zo beschreven we in paragraaf 5.3.5. We zagen ook dat vernieuwende gemeenschappelijke woonconcepten daaraan tegemoetkomen door ouderen hun eigen woning te bieden en de mogelijkheid om privacy, zelfstandigheid en vrijheid te behouden. Meerdere politieke partijen lijken



gemeenschappelijke woonvormen te beschouwen als woonvormen met zorg of als een alternatief dat het beroep op professionele zorg doet verminderen (cu, FvD, PvdD en SGP). Maar in paragraaf 5.5.2 zagen we dat mensen qua zorgverlening van groepswonen niet al te hoge verwachtingen moeten hebben. Voor zelfstandig wonende ouderen met een langdurige of zwaardere zorgbehoefte biedt de sociale en praktische ondersteuning binnen de woongroep meestal geen oplossing. Medebewoners willen of kunnen doorgaans geen mantelzorger zijn. Mantelzorg en professionele zorg blijven dan noodzakelijk. Wel is denkbaar dat in een eerdere fase groepswonen van ouderen zonder grote zorgvraag kan bijdragen aan de preventie van gezondheidsklachten en daarmee aan uitstel van de zorgbehoefte, doordat ouderen (sociaal) actief blijven en een levenszin vinden. Hiervoor is nader wetenschappelijk onderzoek gewenst. Gemeenschappelijke woonvormen waarbij de bewoners verplichtende afspraken maken om voor elkaar te zorgen zullen waarschijnlijk wel meer informele zorg opleveren, maar lang niet iedereen – oud en jong – zal voor een dergelijke woonvorm willen kiezen. Ook met mantelzorgwoningen is de ervaring dat deze een nichemarkt zijn. Hier lijkt slechts een kleine groep ouderen en hun familie belangstelling voor te hebben, al is het goed mogelijk dat de absolute aantallen de komende jaren zullen toenemen.

Uit onderzoek is bekend dat de hier genoemde wooninitiatieven in de praktijk vaak tegen praktische en financiële belemmeringen aanlopen en dat hebben de politieke partijen meegenomen in hun verkiezingsprogramma's. Zij pleiten voor de volgende typen maatregelen: het versoepelen of aanpassen van regels, financiële stimulering en (inspannings)verplichtingen voor overheden.

cu en D66 willen de regels versoepelen, maar werken dit niet concreet uit: 'geen onnodige obstakels opwerpen voor mantelzorgwoningen' (D66, p. 155) en 'belemmeringen voor collectieve woonvormen (...) en gemengd wonen verdwijnen' (cu, p. 43). De plannen van PvdA zijn iets specifiek: de partij wil het eenvoudiger maken om samen mantelzorgwoningen te kopen ook als mensen geen partner van elkaar zijn (p. 43). Ook de vvd wil het makkelijker maken om 'met meerdere generaties op hetzelfde perceel te wonen', bijvoorbeeld in kangoeroewoningen, en wil dat bereiken door 'heldere, landelijke regels' te maken in plaats van 'afwijkende regels per gemeente' (p. 82).

Financiële stimulering komt aan bod in het programma van de PvdD die meergeneratiewoningen fiscaal wil stimuleren (p. 69). 50PLUS, cu, D66, DENK, GL, PvdA, PvdD en SP willen de kostendelersnorm in de bijstand (gedeeltelijk) afschaffen, waardoor het voor mensen die voor elkaar zorgen makkelijker wordt om samen te wonen. CDA pleit voor maatwerk rond de kostendelersnorm (p. 52). SGP wil een uitbreiding van de Stimuleringsregeling Wonen en Zorg (p. 36). Deze regeling verplicht initiatiefnemers die ervan gebruikmaken ertoe om minimaal 25% van de wooneenheden onder de huurtoeslaggrens of beneden de grens van de Nationale Hypotheek Garantie te brengen.

cu is voorstander van een inspanningsverplichting voor gemeenten om gemeenschappelijke woonvormen te realiseren (p. 43). Ook SGP wil dat gemeenten zich inspannen voor meer woonvoorzieningen voor ouderen die kwetsbaar worden, zoals geclusterde en collec-

tieve woonvormen (p. 36), maar ziet daarin ook andere partijen een rol spelen, waaronder de rijksoverheid, woningbouwcorporaties en zorgaanbieders. PvdD wil dat meergeneratiewonen wordt aangemoedigd en dat een substantieel onderdeel van de nieuwbouw daarvoor wordt bestemd (p. 74).

### 5.6.3 Woonvormen met professionele zorg

In de verkiezingsprogramma's spreken veel partijen over vormen van wonen met zorg voor ouderen, maar niet altijd is duidelijk of de partijen dan professionele zorg bedoelen. Soms lijken ze ook te doelen op gezamenlijke woonvormen, wonen met mantelzorg en burenhulp, wat hiervoor al aan de orde is geweest. Toch staan woonvormen met zorg zeker op de agenda voor de komende kabinetsperiode bij veel van de politieke partijen (50PLUS, CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD, SGP, SP en VVD). De partijen schrijven onder meer over: 'een gevarieerd aanbod van nieuwe vormen van wonen en zorg' en verzorgingshuizen nieuwe stijl (CDA, p. 20 en 26), nieuwe woonzorgconcepten om de verpleeghuissector te ontlasten en beter aan te sluiten bij de wensen van ouderen (CU, p. 43), de ontwikkeling van nieuwe en gezamenlijke woonvormen voor ouderen en mensen met beperkingen die zorg nodig hebben (GL, p. 48), kleinschalige beschermde woonvormen voor kwetsbare groepen (PvdA, p. 29) en wonen in een kleinschalig Zorgbuurthuis (SP, p. 13).

In paragraaf 5.5.2 schreven we dat woonvormen met professionele zorg een oplossing kunnen zijn voor zelfstandig wonende ouderen met een zwaardere zorgbehoefte, die dan dus op dat moment niet naar een verpleeghuis hoeven te verhuizen. Dergelijke woonvormen komen tegemoet aan de wensen van veel ouderen door zowel eigen regie, zelfstandigheid en privacy te bieden als geborgenheid, zorg en een sociale omgeving. Het lijkt erop dat de partijen het over deze woonzorgvormen hebben als ze spreken over een gevarieerd aanbod, nieuwe of alternatieve vormen, kleinschalige vormen of beter aansluiten bij de woonwensen van ouderen.

D66 en VVD zien daarnaast mogelijkheden voor het vergroten van de keuzevrijheid voor ouderen:

*Meer keuzevrijheid in de ouderenzorg zodat senioren die bijvoorbeeld gespaard hebben, kunnen kiezen voor een grotere kamer. Zo kunnen verschillende woon(zorg)vormen ontstaan, waardoor senioren langer in hun eigen vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen en mede daardoor partners langer bij elkaar kunnen blijven wonen. (VVD, p. 40)*

*Mensen die niet meer zelfstandig thuis kunnen wonen, hoeven niet altijd naar een verpleeghuis. (...) Samenwerking met woningcorporaties is essentieel om deze keuzevrijheid voor ouderen met een bescheiden inkomen te verzekeren. (D66, p. 167)*

Daarbij geeft D66 aan de financiering van wonen en zorg steeds verder te willen scheiden, zodanig dat iedereen verzekerd blijft van dezelfde kwaliteit van zorg, maar in verschillende woonvormen (D66, p. 168). VVD pleit voor persoonsvolgende bekostiging in de langdurige

zorg, oftewel een eigen zorgbudget waarmee cliënten zelf ‘kiezen van wie ze zorg krijgen, wanneer dat gebeurt en of dit thuis of in een verpleeghuis plaatsvindt’ (p. 40).

CU, DENK, GL, PvdA, PvdD en SGP leggen de nadruk op ruimte voor identiteit en cultuur in de professionele zorg. Zo wil de PvdD zorgcentra die rekening houden met LHBTIQ+ personen<sup>31</sup> en verschillende culturele achtergronden ondersteunen (p. 69). DENK pleit voor cultuursensitieve zorg in ziekenhuizen, eerstelijnspraktijken, verpleeg- en verzorgingshuizen en de thuiszorg, waarbij rekening wordt gehouden met de (migratie)achtergrond van de cliënt (p. 27). SGP pleit voor zorg die aansluit bij de godsdienst en levensbeschouwing van de persoon die zorg nodig heeft (p. 31 en 36).

Bij het enthousiasme voor nieuwe woonzorgvormen is een kanttekening wel op zijn plaats. De woonzorgvormen zijn in hun huidige vorm niet altijd een vervanging van het verpleeghuis: bij een zeer zware zorgbehoefte of bij hoog complexe zorg (bv. in een gesloten setting) is intramurale opname – en dus verhuizing – vaak alsnog nodig.

Aan het pleidooi voor meer woonzorgvormen verbinden meerdere partijen (50PLUS, CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD, SGP en VVD) een inspanningsverplichting. De ene partij verwoordt dit sterker dan de andere partij. Zo schrijft CDA: ‘[...] we [zorgen] voor een gevarieerd aanbod van nieuwe vormen van wonen en zorg’ (p. 26). Terwijl D66 bijvoorbeeld veel stelliger is en vindt dat alle overheden zich maximaal moeten inspannen voor meer woon/zorg-combinaties. Daarbij moeten volgens D66 gemeenten gedwongen worden om ‘regionaal eerlijke afspraken te maken over de verdeling van de bouwopgave van woonzorg-combinaties’ (p. 167). Het eerdergenoemde Ouderenbouwfonds met 1 miljard euro in kas van CU is ook bedoeld om woonzorgprojecten te realiseren. Daarbij kan worden aangetekend dat er in de komende kabinetsperiode ook voortgebouwd kan worden op bestaande initiatieven: de Stimuleringsregeling Wonen en Zorg en de Taskforce Wonen en Zorg (zie § 5.4).

Of nieuwe woonzorginitiatieven met deze inspanningsverplichtingen snel oplossingen kunnen bieden, is echter de vraag. Tot nu toe bleek dat het realiseren ervan een lange doorlooptijd heeft, waarbij veel projecten kleinschalig zijn en dus aan weinig ouderen met een zwaardere zorgvraag onderdak bieden. SGP pleit voor ‘meer ruimte (...) voor meer flexibele bestemmingsplannen om aan de voortdurend wisselende woningbehoefte te voldoen’ (p. 130). Bestemmingsplannen kunnen in de praktijk inderdaad een belemmering vormen bij het ontwikkelen van woonzorginitiatieven, zo blijkt uit onderzoek (De Klerk et al. 2019; Homan et al. 2019; Plaisier en Den Draak 2019).<sup>32</sup> Maar ook andere knelpunten kunnen een rol spelen. Zo is het bijvoorbeeld lastig om deze woonvormen betaalbaar te houden voor minder vermogende ouderen en vraagt de samenstelling van de bewonersgroep (o.a. qua zorgzwaarte) aandacht.

### Verpleeghuisplekken

Bijna alle politieke partijen (met uitzondering van 50PLUS, D66 en DENK) hebben de uitbreiding van het aantal verpleeghuisplekken (of het verdwijnen van wachtlijsten voor verpleeghuizen) in hun verkiezingsprogramma’s staan. Soms verbinden zij daar extra doel-

stellingen aan zoals PvdD doet met de nadruk op kleinschaligheid voor verpleeghuizen (p. 69). Voor D66 heeft vooral de zorg buiten het verpleeghuis de toekomst (p. 168) en 50PLUS meent dat ook zwaardere verpleegzorg aan huis geleverd kan worden, als mantelzorgers maar goed betrokken blijven (p. 9). PvdA streeft ook naar verpleeghuiszorg aan huis (p. 29), maar wil het vangnet van een intramurale plek wel in stand houden (p. 30). D66 wil dat ook en wil een nationaal programma om verouderde verpleeghuizen te moderniseren (p. 168). Bij SP staat het (kleinschalige) Zorgbuurthuis centraal, dat zowel een ondersteunende en inloofunctie heeft als een verpleeghuisfunctie (p. 13).

Op dit moment is het zo dat een deel van de ouderen die thuis wonen met een zwaardere zorgbehoefte een Wlz-indicatie heeft, maar noodgedwongen zelfstandig woont omdat ze vanwege wachtlijsten niet terecht kunnen in een verpleeghuis. Bovendien wordt verwacht dat de vraag naar verpleeghuiszorg in de periode tot 2040 sterk toeneemt (Hinkema et al. 2019; Hinkema et al. 2020). Ook zullen vernieuwende woonzorgvormen niet altijd het verpleeghuis kunnen vervangen; bij een zeer zware zorgbehoefte of bij hoog complexe zorg is intramurale opname vaak alsnog nodig. Op korte termijn is uitbreiding van het aantal verpleeghuisplekken dus zeker gewenst.

Bij de gedachte dat alle verpleeghuiszorg thuis geleverd kan worden, bestaan twijfels. Is het mogelijk dat langere tijd en 24/7 te doen op een enigszins efficiënte en medisch verstandige wijze en in elke woonomgeving? Hoeveel geld is daarmee gemoeid? En wat betekent dit voor het sociale leven van de oudere? In paragraaf 5.3 zagen we dat ouderen zo lang mogelijk thuis willen blijven wonen, maar niet onder alle omstandigheden. Het idee van verpleeghuiszorg aan huis van D66 en PvdA moet waarschijnlijk gezien worden in het licht van het ontstaan van andere woonzorgvormen: verzorgings- en verpleeghuizen van de toekomst waar ouderen bij elkaar wonen en leven, ieder in een eigen woning, appartement of studio, met gezamenlijke ontmoetingsruimtes en activiteiten en waar wonen, zorg en diensten gescheiden zijn. Misschien niet het 'thuis' waar veel mensen in eerste instantie aan denken en waar ze soms (te) sterk aan vasthouden.

#### 5.6.4 E-healthtechnologieën

In verkiezingsprogramma's van met name de liberale (D66 en vvd) en de christelijke partijen (CDA, CU en SGP) en in het verkiezingsprogramma van 50PLUS krijgt technologie een belangrijke rol bij het oplossen van problemen in de zorg en om gewenste doelen te bereiken. De linkse partijen GL, PvdD en SP en de rechtse partijen FvD en PVV geven daar niet op deze manier prioriteit aan in hun programma's. Bij DENK is de aandacht beperkt tot 'in te zetten op innovatie door *e-health* en domotica te stimuleren' (p. 25). Ook PvdA richt zich vooral op 'investeren in technologische ontwikkelingen die ons leven makkelijker en gezonder kunnen maken' en noemt domoticawoningen als voorbeeld (p. 29-30). Als voordelen van de digitalisering en het gebruik van technologie in de zorg noemen partijen de mogelijkheid tot zorg op afstand of meer zorg thuis (50PLUS, CU, D66, SGP en vvd), ondersteuning en deels vervanging van (het schaarse) personeel (50PLUS, CDA, CU, D66, PvdA, SGP en vvd), ontlasting van mantelzorgers (PvdA) en besparing van kosten (CDA, DENK, SGP

en vvd). Niet altijd betrekken de partijen dit expliciet op de ouderenzorg; cda, cu en D66 doen dit wel. cda meent dat in de langdurige zorg innovatie het zware werk voor de verzorgden kan verlichten, 'waardoor er meer tijd en aandacht is voor de ouderen en de uitval van personeel wordt beperkt' (cda, p. 26). Zowel cu als D66 noemt *e-health*technologieën arbeidsbesparend (D66, p. 168 en cu, p. 53).

### Beperkingen aan technologie

Het optimisme over *e-health*technologie voert de boventoon in de programma's en mogelijke knelpunten krijgen veel minder aandacht. Hoewel het begrijpelijk is dat de partijen in de verkiezingsprogramma's niet gedetailleerd ingaan op verschillende technologieën en uitgebreid de voor- en nadelen van *e-health*technologie in de ouderenzorg bespreken, zou het ook goed zijn om knelpunten en beperkingen van *e-health*technologie te noemen en hoe deze moeten worden aangepakt. De knelpunten bij de inzet van technologie die eerder in dit hoofdstuk aan de orde kwamen zijn: gebrek aan privacy, menselijk contact, gebruiksgemak, betaalbaarheid en productiviteit.

Eén van de grote knelpunten bij het gebruik van *e-health*technologie is het waarborgen van de privacy van de gebruiker. In de meeste partijprogramma's wordt in bredere zin wel iets gezegd over privacy en digitalisering in de gezondheidszorg (bv. sgp: 'De overheid faciliteert een goede landelijke voorziening voor het uitwisselen van patiëntgegevens. Patiënten krijgen online toegang tot hun medisch dossier mits de veiligheid en de privacy goed gewaarborgd zijn', p. 31). Een aantal partijen (D66, sgp en vvd) noemt daarnaast privacyoverwegingen in de context van specifieke digitale ontwikkelingen. vvd wil door het aanbieden van gratis draagbare applicaties (zoals smartwatches) zorgverzekeraars van data gaan voorzien, mits de verzekerden toestemming geven voor het gebruik van die data (p. 38). D66 vindt dat patiënten op een veilige manier via apps en digitale consulten, zorg op afstand moeten kunnen krijgen (p. 162) en cu noemt als voorwaarde voor het gebruik van *Artificial Intelligence* in de zorg 'dat de privacy van patiënten wordt geborgd en commercieel gebruik van data wordt uitgesloten' (p. 48). Hoe die privacy geborgd moet worden in het geval van digitale consulten, maar ook wanneer met behulp van een app allerlei data over de gezondheid van een persoon wordt gemeten en opgeslagen, wordt in de programma's niet besproken. Uit de literatuur bleek overigens dat ouderen zelf zich weinig zorgen maakten over hun privacy bij het gebruik van *e-health*technologie.

Uit de literatuur blijkt wel dat ouderen vrezen dat *e-health*technologie het persoonlijke, menselijke contact met zorgverleners kan gaan vervangen. cu, PvdA en sgp hebben hier ook het oog op. PvdA schrijft dat nieuwe technieken geen vervanging zijn voor menselijk contact (p. 30). sgp merkt op dat digitale innovaties veelal op het individu zijn gericht met als risico dat eenzaamheid toeneemt en dat de overheid daarom ook moet blijven investeren in andere oplossingsrichtingen (p. 31). cu is vóór meer zorg op afstand, zolang de aandacht voor het menselijk contact niet op de achtergrond raakt (p. 53).

In hoofdstuk 5.5.3 beschreven we dat het gebruiksgemak van digitale toepassingen in de zorg of de beperkte digitale vaardigheden van gebruikers nogal eens een barrière voor het

gebruik van die technologie kan zijn. Ouderen zijn niet altijd gewend met digitale technologie om te gaan en updates en veranderende interfaces werken verwarrend en ontmoedigend, waardoor zij de aansluiting gemakkelijk kwijtraken. Behalve in de programma's van 50PLUS ('digitaliseringlessen voor niet-digivaardige mensen', p. 12) en D66 ('toegankelijkheid is belangrijk', p. 170), wordt gebruiksvriendelijkheid of het afstemmen van technologie op de individuele digitale vaardigheden (of andersom) niet genoemd in de verkiezingsprogramma's.

Ten slotte is voor sommige partijen de kosten- of arbeidsbesparing een belangrijk argument voor de inzet van *e-health*technologie in de (ouderen)zorg (zie eerder). In de literatuur zijn inderdaad voorbeelden te vinden van technologieën die arbeids- of tijdsbesparend zijn en op die wijze kosten kunnen drukken. Denk aan apps die automatisch bloeddruk of andere indicatoren meten en daarmee controles door een zorgverlener overbodig maken of zorgrobots die zorgtaken van zorgverleners overnemen. Hoewel het onderzoek op dit gebied nog in de kinderschoenen staat, is wel duidelijk dat het voor ontwikkelaars lastig is *e-health*toepassingen grootschalig en rendabel te produceren.

#### 5.6.5 Sociale technologie: *reablement*

*Reablement* is een innovatie die bestaat uit een trainingsprogramma van enkele weken dat erop is gericht om de zelfstandigheid en onafhankelijkheid (van hulp) van ouderen met beperkingen te bevorderen. In Scandinavische landen geldt het programma als succesvol en het wordt ook voor Nederland voorgesteld als mogelijkheid voor ouderen met een zorgbehoefte om weer (meer) zelfstandig te kunnen functioneren. Van de dertien geselecteerde politieke partijen noemen alleen cu en SGP *reablement*. SGP schrijft daarover:

*Er is meer aandacht nodig voor 'reablement'. Dit betekent dat ouderen moeten worden geholpen om hun fysieke, mentale en sociale functionaliteit te hervinden, wat de kwaliteit van leven kan verhogen. (SGP, p. 36)*

cu ziet een meer verplichtende rol voor *reablement* weggelegd:

*Naar Deens voorbeeld wordt een 'reablement'-training ingevoerd bij indicatiestelling van Wmo-hulp. Dat betekent dat eerst wordt gekeken naar wat iemand zelf kan, welke hulp er in zijn netwerk beschikbaar is en wat iemand kan leren om zelfstandig te functioneren, voordat een beroep wordt gedaan op structurele professionele hulp. Dit wordt wettelijk verankerd in de Wmo. (cu, p. 42)*

Ook wanneer andere partijen deze innovatie niet noemen, mag verwacht worden dat de experimenten met *reablement* die op stapel staan doorgang zullen vinden. Dan zal blijken bij welke zorgzwaarte *reablement* de beste resultaten biedt. De verwachting is dat *reablement* vooral bij lichtere beperkingen een zinvol programma is. Daarnaast is de verwachting dat motivatie heel belangrijk is, net als leeftijd en sociaaleconomische achtergrond.

### 5.6.6 Professionele zorg en ondersteuning voor thuiswonende ouderen

Aan het einde van de bespreking van de verkiezingsprogramma's komen we nog eens terug op de situatie van de zelfstandig wonende oudere met een grotere zorgvraag. Zij zullen in de thuissituatie met professionele zorg te maken hebben. In tabel 5.1 gaven we een overzicht van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om op een verantwoorde manier zelfstandig te kunnen blijven wonen met een zorgbehoefte. Elementen om aan die voorwaarden te voldoen zijn zeker te vinden in de verkiezingsprogramma's. Zo wordt dagbesteding genoemd in de programma's van CU, PvdA, PvdD, SGP en SP. Ook voorzieningen voor tijdelijk verblijf (50PLUS, GL en SGP) en respijtzorg (CDA, CU, D66, PvdA, SGP, SP en VVD) worden genoemd. DENK pleit voor betaalde zorg geleverd via familieleden of vrienden en beheerd vanuit de wijkverpleegkundige (p. 26).

Daarnaast richten partijen zich in de verkiezingsprogramma's op twee onderliggende thema's die ondersteunend zijn voor ouderen die vanuit huis zorg nodig hebben. Deze thema's zijn: 'zorg dichtbij aanbieden' en 'regionale afstemming van de zorg'. Bij 'zorg dichtbij' gaat het om eenvoudige zorg zo dicht mogelijk in de buurt (D66) of zorg zo veel mogelijk dicht bij huis (VVD). Meerdere partijen zien een rol voor het regioziekenhuis (CDA, D66, FvD, GL, PvdA, PvdD, PVV, SGP en SP). PvdA pleit voor eerstelijns gezondheidscentra in de wijk (p. 28) en 50PLUS voor tijdelijk verblijf en ziekenhuiszorg in de wijk (p. 9). In het versterken van regionale samenwerking heeft het huidige kabinet al een aantal belangrijke stappen gezet, onder andere via het opstellen van zogenoemde 'regio-beelden' ofwel het inventariseren van het bestaande en toekomstige gewenste zorgaanbod en zorggebruik door zorgactoren in de regio, zoals zorgverzekeraars, ziekenhuizen, huisartsen, ouderen- en thuiszorg, gemeenten, patiënten-vertegenwoordigers (Blokzijl et al. 2020). De verkiezingsprogramma's voor 2021-2025 sluiten daarop aan, in de zin dat ook politieke partijen (50PLUS, CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD, SGP en VVD) pleiten voor regionale organisatie en een op de regio toegesneden zorgaanbod.

## 5.7 Conclusie en beschouwing

De politiek en het beleid in Nederland<sup>33</sup> zijn erop gericht ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Dit is om het toenemende beroep op de (ouderen)zorg het hoofd te bieden, maar ook om tegemoet te komen aan de voorkeur van veel ouderen om zo lang mogelijk thuis te wonen en zelf regie te houden. De ontwikkelingen leiden ertoe dat ouderen met complexe zorgvragen langer zelfstandig wonen, ook als deze ouderen erg kwetsbaar zijn. Voor een deel van deze ouderen worden passende huisvesting en passende zorg gemist. Ouderen in Nederland zijn gesteld op hun vrijheid en privacy, maar hebben tegelijkertijd ook behoefte aan sociale en fysieke veiligheid en zekerheid over de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning. Wanneer ouderen niet zeker zijn van de juiste zorg en ondersteuning, kan dit negatieve gevolgen hebben voor hun gezondheid en kwaliteit van leven. In dit hoofdstuk onderzochten we eerst welke aanpassingen op het gebied van wonen en zorg en ondersteuning de mogelijkheid bieden tot een verantwoorde leefsituatie voor zelf-

standig wonende ouderen met een relatief zware zorgbehoefte. Daarna bekeken we wat de diverse politieke verkiezingsprogramma's over de kwestie zeggen.

### 5.7.1 Enkele oplossingen uit de literatuur nader bekeken

Om ouderen met een (zware) zorgbehoefte op een verantwoorde wijze zelfstandig te laten wonen moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan, zoals een stabiele steunstructuur met toezicht en alarmopvolging, activiteiten en ontmoeting en een veilige, geschikte woning. Daarnaast zouden preventie en herstel kunnen voorkomen dat een zware zorgbehoefte zich voordoet of blijft voortbestaan. We bespraken drie concrete oplossingsrichtingen die zowel in publicaties als in de (beleids)praktijk vaak kansrijk worden genoemd: woonvormen met zorg of ondersteuning, *e-health*technologie en *reablement*.

De besproken woonvormen – groepswonen en woonvormen met professionele zorg – passen in het Programma Langer Thuis van vws. Groepswonen zonder professionele zorg biedt echter geen oplossing voor zelfstandig wonende ouderen met een zwaardere zorgbehoefte. De sociale en praktische ondersteuning binnen de woongroep kan de oudere en de mantelzorgers enigszins ontlasten, maar is onvoldoende voor een langdurige of zware zorgvraag. Mantelzorg en professionele zorg blijven in dat geval noodzakelijk. Om aan een langdurige of meer complexe zorgvraag tegemoet te kunnen komen zou bij groepswonen meer aandacht moeten komen voor samenwerking met professionele zorgorganisaties. Woonvormen met professionele zorg lijken meer geschikt voor ouderen met een zwaardere zorgbehoefte, al is er nog weinig wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van deze woonvormen voor ouderen in Nederland. De vernieuwende woonvormen met zorg komen tegemoet aan de wensen van veel ouderen wat betreft eigen regie, privacy en de beschikbaarheid van zorg en een sociale omgeving. Momenteel zijn echter te weinig van dergelijke woningen beschikbaar en is de doorlooptijd om ze te ontwikkelen (te) lang. Vooral minder vermogende ouderen hebben slechts beperkt toegang tot dergelijke woonvormen. Er ligt daarom een uitdaging om de ontwikkeling van dergelijke woonvormen te versnellen.

Op het gebied van *e-health*technologie zijn er veel mogelijkheden en knelpunten. Ouderen staan open voor het gebruik van *e-health*technologie, zoals beeldbellen met zorgverleners in plaats van fysiek contact, monitoring- of alarmeringssystemen en het gebruik van zorg- of sociale robots. Dergelijke ondersteunende technologie heeft de grootste kans van slagen als deze goed is afgestemd op de mogelijkheden, vaardigheden en zorgbehoeften van de zelfstandig wonende oudere. Vooral bij mensen met een zware zorgbehoefte zal dit een ingewikkelde klus zijn, omdat er meer factoren zijn om rekening mee te houden. Daarnaast is het de vraag of de ontwikkeling van gepersonaliseerde *e-health*toepassingen voldoende rendabel is voor producenten. Vanuit de overheid biedt de Stimuleringsregeling *E-health* Thuis subsidie aan aanbieders van zorg en ondersteuning die bestaande *e-health*oplossingen willen implementeren of opschalen; dit zou op de korte termijn het knelpunt van de betaalbaarheid op kunnen lossen. Het is echter de vraag hoe de betaal-



baarheid van *e-health*technologie op langere termijn gewaarborgd kan worden. Als de kosten geheel of gedeeltelijk voor rekening van de gebruiker komen, is ook deze oplossing minder toegankelijk voor de zelfstandig wonende oudere met een zwaardere zorgbehoefte en een lichtere portemonnee.

Het idee achter *reablement* – het re-integreren van zelfstandig wonende ouderen in de eigen omgeving door het herwinnen van hun onafhankelijkheid – lijkt goed te passen binnen het overheidsbeleid dat de nadruk legt op het versterken van de eigen kracht van ouderen en op integrale zorg en ondersteuning in de wijk. De interventie blijkt echter vooral geschikt voor zelfstandig wonende ouderen met lichte zorgproblematiek, die na een incident gemotiveerd zijn om het heft weer in eigen hand te nemen. Oudere ouderen en ouderen met cognitieve problematiek, depressiviteit, eenzaamheid, lage sociaaleconomische status of met gevorderde lichamelijke problematiek lijken veel minder baat te hebben bij deze aanpak. Omdat de aantallen 75-plussers en 85-plussers toenemen, is de vraag in hoeverre *reablement* een geschikte oplossing is voor de bestaande knelpunten waar thuiswonende ouderen met een zware zorgbehoefte tegenaan lopen. Ook is onduidelijk in hoeverre mantelzorgers van zelfstandig wonende ouderen van deze interventie profiteren, in de zin dat zij minder belast zijn met de zorg voor hun naaste. Het lijkt erop dat *reablement* vooral preventief meerwaarde kan hebben voor een specifieke groep zelfstandig wonende ouderen: het kan voorkomen dat zelfstandig wonende ouderen zonder, of met een lichte, zorgbehoefte na een incident hulpbehoevend worden. Omdat *reablement* een intensieve, multidisciplinaire en dus kostbare interventie is, moet goed onderzocht worden welke ouderen er baat bij zouden kunnen hebben.

### Gesuggereerde oplossingen vooral preventief of voor ouderen met lichtere zorgbehoefte

De hiervoor besproken oplossingen worden veel gesuggereerd en genoemd in de literatuur, maar blijken vooral preventief te werken of geschikt te zijn voor ouderen met een lichtere zorgbehoefte. Daarmee kunnen zij bijdragen aan het uitstellen, beperken en mogelijk voorkomen van zwaardere zorgbehoeften. Voor zelfstandig wonende ouderen met een relatief zware zorgbehoefte zijn de oplossingen beperkter. Van de oplossingen die we in dit hoofdstuk bespraken, bieden voor hen woonvormen met professionele zorg en, in mindere mate, *e-health*technologieën mogelijkheden tot een verantwoorde en wenselijke leefsituatie. Beide opties kennen in de uitvoering nog diverse knelpunten. Dat laat echter onverlet dat er op dit moment thuiswonende ouderen zijn die tegen de grenzen van het zelfstandig wonen aanlopen. Concrete acties om bestaande knelpunten in de zorg voor thuiswonende ouderen op te lossen zijn daarom noodzakelijk.

### Terugkeer naar het ‘oude’ verzorgingshuis is niet wenselijk

Het ‘oude’ verzorgingshuis is een gepasseerd station en de terugkeer daarvan lijkt niet wenselijk. De groep ouderen met negatieve gevoelens over het ‘oude’ verzorgingshuis is groter dan de groep die er positief over denkt. Ouderen willen serieus genomen worden in hun woonwensen, ook wanneer zij zorg nodig hebben, en hebben behoefte aan privacy en

vrijheid in hun woonomgeving. Dat betekent dat er gekeken moet worden naar alternatieve woonvormen met voldoende mogelijkheden voor professionele zorg.

### 5.7.2 Aandacht van de politieke partijen voor de kwestie

De politieke partijen bereiden zich voor op de verkiezingen met programma's waarin een aantal begrippen leidend zijn: investeren in plaats van bezuinigen, een krachtige effectieve overheid en een met voldoende middelen toegeruste en goed functionerende publieke sector. De slagen die men daarvoor wil maken, gelden ook voor de ouderenzorg. Het geheel van de verkiezingsprogramma's overziende pleiten eigenlijk alle partijen voor een sluitend aanbod van wonen en zorg, zodat (idealiter) er geen enkele oudere meer op een wachtlijst of in een niet passende voorziening terecht komt en tegelijkertijd zo lang als mogelijk kan blijven wonen in een door hem of haar gewenste woonvorm. Daarbij willen de partijen ook een passend aanbod van professionele zorg dat ze voor iedereen 'dichtbij' of 'in de buurt' willen realiseren. Regionale afspraken over vraag en aanbod van professionele zorg moeten ervoor zorgen dat een sluitend aanbod werkelijkheid wordt.

Diversiteit in het aanbod aan voorzieningen voor ouderen is de regel bij de partijen en bijna geen enkele partij (m.u.v. FvD, p. 84) pleit voor het behouden en uitbreiden van de (traditionele) verzorgingshuizen.<sup>34</sup> Het verkiezingsprogramma van SP is een opvallende uitzondering met het 'zorgbuurthuis' als enige woonzorgvoorziening; deze moet per wijk alle ouderen bedienen. De meerderheid van de partijen pleit voor meer seniorenwoningen en andere woningen die voor ouderen geschikt zijn (50PLUS, CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD, PVV, SGP en VVD), voor een divers aanbod van (kleinschalige) gemeenschappelijke woonvormen (50PLUS, CDA, CU, D66, FvD, GL, PvdA, PvdD, SGP en VVD), waartoe ook meergeneratiewoningen (CDA, CU, FvD, PvdD, SGP en VVD) en mantelzorgwoningen (50PLUS, D66, PvdA, SGP en VVD) behoren. Opvallend is dat een aantal politieke partijen gemeenschappelijke woonvormen als woonvorm met zorg beschouwen of als alternatief om het beroep op professionele zorg te verminderen, maar we lazten in dit hoofdstuk dat die verwachtingen veelal onterecht zijn.

Zelfstandig wonende ouderen met een zwaardere zorgbehoefte hebben vooral behoefte aan professionele zorg in de thuissituatie. Woonvormen met zorg noemen veel partijen ook (50PLUS, CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD, SGP, SP en VVD), maar daarbij is niet altijd meteen duidelijk of ze hiermee professionele zorg bedoelen. Verder pleiten partijen voor meer verpleeghuisplekken (CDA, CU, FvD, GL, PvdA, PvdD, PVV, SGP, SP en VVD) en voor verpleeghuiszorg aan huis (50PLUS, D66 en PvdA). Het is de vraag of deze oplossingen snel bereikt kunnen worden. In de praktijk lopen initiatiefnemers tegen diverse obstakels aan. De verkiezingsprogramma's stellen soms remedies voor, maar vaak ook niet.

Meerdere partijen noemen de inzet van technologieën in de zorg, zoals domotica en robotica, als een oplossing (50PLUS, CDA, CU, D66, DENK, PvdA, SGP en VVD), zonder dat er ingegaan wordt op verschillende vormen van technologie. *E-health* technologie wordt gezien als ondersteunend voor ouderen en hun mantelzorgers en zorgverleners, en als arbeids- en kostenbesparend wanneer technologie zorgtaken kan overnemen. Knelpunten en belem-

merende factoren voor het gebruik van deze technologieën, zoals het waarborgen van privacy, de gebruiksvriendelijkheid voor ouderen en de betaalbaarheid komen niet of slechts zijdelings in de programma's aan de orde, terwijl dit in de praktijk belangrijke barrières kunnen blijken.

De sociale innovatie onder de naam *reablement* wordt alleen genoemd door SGP en CU.

Hoe verhouden deze plannen zich tot de wensen die ouderen zelf hebben? In de paragrafen 5.3.1 en 5.3.2 is besproken dat de meerderheid van de ouderen zo lang mogelijk 'thuis' wil wonen, ook als ze in de toekomst meer zorg nodig hebben. Hoelang iemand uiteindelijk zelfstandig woont, willen ouderen zelf kunnen bepalen. Van de ouderen met een verhuiscens wil een meerderheid wel naar een ouderenwoning waar zorg, als dat nodig is, tot de mogelijkheden behoort. Ook groepswonen kan op belangstelling van ouderen rekenen, als zij maar hun vrijheid, zelfstandigheid en privacy in een dergelijke woonvorm kunnen behouden. Kortom: voor ouderen zijn een vrije keuze, voldoende ouderenwoningen (met zorg) en woonvormen om uit te kunnen kiezen waarbij zij het keuzemoment zelf kunnen bepalen, belangrijke standpunten. Steeds hechten ze daarbij dus zowel aan vrijheid en zo veel mogelijk zelfstandigheid, als aan sociale contacten en, wanneer de zorgbehoefte groter wordt, zekerheid over de zorg. Zo bekeken passen de plannen van de partijen voor een groot deel best goed bij de wensen die ouderen zelf hebben. Dat geldt voor ouderen met geen of een lichte zorgvraag en ouderen die echt aangewezen zijn op een plaats in een verpleeghuis. Voor ouderen die zelfstandig wonen en een zwaardere zorgvraag hebben, lijken de politieke partijen minder oog te hebben. De problematiek van zelfstandig wonende ouderen met een zwaardere zorgvraag wordt door slechts vier partijen expliciet geagendeerd in de verkiezingsprogramma's. Dat is toch wel opmerkelijk, omdat ouderen en hun naasten, professionals en deskundigen er herhaaldelijk op hebben gewezen dat het 'gat' tussen thuis en het verpleeghuis te groot is. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat verschillende vormen van samenwonen van ouderen (met leeftijdsgenoten, jongeren of familieleden) of wonen in hofjes met vooral informele ondersteuning voor ouderen met een zwaardere zorgbehoefte zeer waarschijnlijk onvoldoende zijn. Als we daarbij optellen dat de politieke partijen heel sterk inzetten op wonen en wellicht minder op wonen met professionele zorg, dan lijkt het verstandig om juist voor deze groep ouderen aandacht te vragen.

## Noten

- 1 Dit is alleen onder voorwaarden mogelijk. Zo moet de woning geschikt zijn en moet de zorg doelmatig geleverd kunnen worden (De Klerk et al. 2019).
- 2 Een klein deel van de ouderen die thuis wonen met een Wlz-indicatie woont in een particulier woonzorghuis (zie § 5.5.2).
- 3 Eerstelijnsverblijf (ELV), geriatrie revalidatiezorg (GRZ), Wlz-crisisregeling, respijtzorg, Wmo-spoedzorg (crisisopvang).
- 4 In 2015 woonden ruim 58.000 65-plusshuishoudens met een somatische indicatie of een verhoogd risico op somatische beperkingen in een ongeschikte woning (Daalhuizen et al. 2019a). Deze woningen zijn

- niet aanpasbaar of alleen aanpasbaar voor meer dan 10.000 euro. ActiZ en ANBO (2019) schatten dat er in 2020 67.000 65-plussers met mobiliteitsbeperkingen zijn die in een ongeschikt huis wonen.
- 5 Eerder nam de belangstelling van ouderen voor zogenoemde ‘ouderenwoningen’ juist af. Dit wordt onder meer geweten aan de veranderende wensen van de nieuwe generatie ouderen, het imago van traditionele woonconcepten en de prijs-kwaliteitverhouding (De Groot et al. 2019; Van Klaveren et al. 2018b).
- 6 Deze werd ook al eerder gemaakt bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007.
- 7 Voor nieuwe cliënten verpleging en verzorging (vv) werden geen indicaties meer afgegeven voor de lichte zorgzwaartepakketten (zzp): Zzp vv 1 (beschut wonen met enige begeleiding), Zzp vv 2 (beschut wonen met begeleiding en verzorging), Zzp vv 3 (beschut wonen met begeleiding en intensieve verzorging) en een deel van Zzp vv 4 (beschut wonen met intensieve begeleiding en uitgebreide verzorging) (NZa 2016; Van Rossum et al. 2014).
- 8 Tijdelijk verblijf of logeeropvang om de mantelzorger te ontlasten.
- 9 Verpleging is bijvoorbeeld wondverzorging, het toedienen van injecties en medicijnen, en stomazorg. Bij verzorging gaat het bijvoorbeeld om hulp bij het aan- en uitkleden, het wassen en douchen (De Klerk et al. 2019: 33).
- 10 Andere programma’s en activiteiten zijn onder meer: het Ondersteuningsteam Wonen en Zorg (vws/BZK/RVO), het Innovatieprogramma Langer Thuis Inclusieve Wijk (vws/Platform31), het Kennisprogramma Nieuwe woonzorginitiatieven (Platform 31), de Stimuleringsregeling Wonen en Zorg (vws/BZK/RVO), de WHO CARES Community of Practice (Rijksbouwmeester) en het Programma Eén tegen Eenzaamheid (vws) (Taskforce Wonen en Zorg 2020a).
- 11 Zie [www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/stimuleringsregeling-wonen-en-zorg-swz](http://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/stimuleringsregeling-wonen-en-zorg-swz), geraadpleegd oktober 2020.
- 12 Zie [www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/stimuleringsregeling-ehealth-thuis-set](http://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/stimuleringsregeling-ehealth-thuis-set), geraadpleegd oktober 2020.
- 13 Zzp vv1 t/m vv3 en deels vv4 (zie § 5.4).
- 14 Deze hebben betrekking op de omgeving van de oudere. Een andere mogelijkheid is om oplossingen te zoeken in het gedrag en de attitude van de oudere zelf. Denk bijvoorbeeld aan leefstijl, preventie, verhuisgedrag en inzicht in de eigen situatie.
- 15 Naast de resultaten in deze paragraaf is het belangrijk te weten dat de bestaande wet- en regelgeving soms als een belemmerende factor wordt ervaren bij het realiseren van betaalbare woon(zorg)plekken voor ouderen. Het gaat bijvoorbeeld om de verhuurdersheffing, de Warmtewet, het bestemmingsplan en woningcontingentering (De Klerk et al. 2019). Platform31 (2020) heeft op haar website verschillende vraagstukken onder elkaar gezet met handreikingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten, provincies, zorgaanbieders, woningcorporaties en (sociale) ondernemers.
- 16 Samen zelfstandig wonen.
- 17 Passend toewijzen houdt in dat woningcorporaties woningen moeten toewijzen die passen bij het inkomen en huishouden van de nieuwe huurders.
- 18 Eerder onderzoek (Den Draak et al. 2016) toonde bijvoorbeeld geen Nederlandse publicaties met bewijs voor een verband tussen (specifieke) woonzorgarrangementen en -concepten en langer zelfstandig wonen.
- 19 Genoemd worden knelpunten bij het passend toewijzen van woningen, bouwafspraken over quota, het aanvragen en verkrijgen van de benodigde vergunningen op het gebied van ruimtelijke ordening, de schotten tussen de wetten in het zorgstelsel, onzekerheid over het landelijk zorgbeleid, de eigenbijdragesystematiek in het zorgstelsel, het kwaliteitskader voor verpleeghuiszorg en de regeling zorginfrastructuur (Homan et al. 2019).
- 20 Andere veelgebruikte benamingen zijn: *very sheltered housing* en *assisted living*.

- 21 Doorgaans liggen de kosten voor huur en services, zoals maaltijden, activiteiten en de infrastructuur voor het leveren van zorg (ongeacht of men die gebruikt) tussen 2000 en 3000 euro per maand (Plaisier en Den Draak 2019).
- 22 Er kan wel een grootschalige organisatie achter zitten (Plaisier en Den Draak 2019).
- 23 Niet vastomlijnd, maar vaak bestaand uit thuiszorgmedewerkers, fysiotherapeuten, ergotherapeuten, wijkverpleegkundigen, zie Kjellberg 2018.
- 24 Zie [www.koepeladviesradensociaaldomein.nl/blog/een-waardevol-leven-als-uitgangspunt-maakt-de-zorg-beter-en-goedkoper](http://www.koepeladviesradensociaaldomein.nl/blog/een-waardevol-leven-als-uitgangspunt-maakt-de-zorg-beter-en-goedkoper).
- 25 Zie [www.youtube.com/watch?v=qqt1q8y7uZA](https://www.youtube.com/watch?v=qqt1q8y7uZA).
- 26 Er worden studiereizen naar Denemarken georganiseerd om het werken met *reablement* in de praktijk te zien. Meer dan honderd Nederlandse zorgprofessionals, onderzoekers, wethouders en burgers hebben Denemarken bezocht om meer te leren over *reablement* en de paradigmashift in de zorg, aldus een bericht op Facebook van 26 september 2018.
- 27 Het programma heet ‘Blijf Actief Thuis’ en is een scholingsprogramma voor thuiszorgmedewerkers (verpleging, verzorging, huishulpen), dat handvatten biedt om *reablement* toe te passen en de bestaande cultuur in de zorgverlening te veranderen naar een cultuur waarin het bevorderen van eigen regie en zelfredzaamheid centraal staat (Metzelthin et al. 2017). Het gaat dus niet om het opzetten van een multidisciplinaire interventie zoals we die uit andere landen kennen.
- 28 SGP geeft aan open te staan voor de terugkeer van een ministerie van Volkshuisvesting (p. 129).
- 29 Zie <https://svn.nl/blijverslening>.
- 30 Zie [www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/december/verzilverhypotheek-moeten-productontwikkeling-verbeteren](http://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/december/verzilverhypotheek-moeten-productontwikkeling-verbeteren).
- 31 LHBTIQA+: lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele mensen, transgender personen, intersekse personen, queer personen, aseksuele personen en anderen.
- 32 Bijvoorbeeld bij het omzetten van zorgvastgoed met een bestemming maatschappelijk vastgoed naar vastgoed met een bestemming wonen waarbij wonen en zorg gescheiden worden (Homan et al. 2019).
- 33 Zo ook in meerdere andere West-Europese landen.
- 34 Het CDA spreekt over ‘verzorgingshuizen nieuwe stijl’ (p. 20).

## Literatuur

- ActiZ (2020). *Ouderen, zorg en wonen. Witboek*. Utrecht: ActiZ. Geraadpleegd 10 september 2020 via [www.actiz.nl](http://www.actiz.nl).
- ActiZ en ANBO (2019). *Investeringsopgave langer thuis wonen Nederland* (Infographic). Utrecht: ActiZ. Woerden: ANBO. Geraadpleegd 15 september 2020 via [www.anbo.nl](http://www.anbo.nl).
- Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg (2015). *Woonmonitor 2015: senioren nog onbekend met nieuwe woonvormen*. Geraadpleegd 21 augustus 2020 via [www.kcwz.nl/thema/woonvariates/senioren-nog-onbekend-met-nieuw-en-divers-woonaanbod](http://www.kcwz.nl/thema/woonvariates/senioren-nog-onbekend-met-nieuw-en-divers-woonaanbod).
- Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg (2016). *Woningcorporaties en mantelzorgwoningen*. Geraadpleegd 3 november 2020 via [www.kcwz.nl/thema/woonvariates/inventarisatie-mantelzorgwoningen/kansen-woningcorporaties](http://www.kcwz.nl/thema/woonvariates/inventarisatie-mantelzorgwoningen/kansen-woningcorporaties).
- Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg (2018). *Woonvariates. Woonvormen*. Geraadpleegd 21 september 2020 via [www.kcwz.nl/thema/woonvariates/woonvormen](http://www.kcwz.nl/thema/woonvariates/woonvormen).
- Akkermans, Math, Rianne Kloosterman en Carin Reep (2020). *55-plussers over hun toekomstige woning*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (Statistische Trends).
- Al-khafajiy, Mohammed, Thar Baker, Carl Chalmers, Muhammad Asim, Hoshang Kolivand, Muhammad Fahim en Atif Waraich (2019). Remote health monitoring of elderly through wearable sensors. In: *Multi-media Tools and Applications*, jg. 78, nr. 17, p. 24681-24706 ([dx.doi.org/10.1007/s11042-018-7134-7](https://doi.org/10.1007/s11042-018-7134-7)).

- Allen, Susan M., Elizabeth R. Piette en Vincent Mor (2014). The Adverse Consequences of Unmet Need Among Older Persons Living in the Community: Dual-Eligible Versus Medicare-Only Beneficiaries. In: *Journals of Gerontology, Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, jg. 69, nr. 1, 551-558 (dx.doi.org/10.1093/geronb/gbu124).
- ANBO (2019). *Verhuiswens senioren lijkt te groeien; gemeenten moeten aan de slag*. Geraadpleegd 19 september 2020 via [www.anbo.nl/nieuws/verhuiswens-senioren-lijkt-te-groeien-gemeenten-moeten-aan-de-slag](http://www.anbo.nl/nieuws/verhuiswens-senioren-lijkt-te-groeien-gemeenten-moeten-aan-de-slag).
- Arentshorst, Marlous Elisabeth, Roy Reinier Kloet en Alexander Peine (2019). Intergenerational Housing: The Case of Humanitas Netherlands. In: *Journal of Housing For the Elderly*, jg. 33, nr. 3, p. 244-256 (dx.doi.org/10.1080/02763893.2018.1561592).
- Atkinson, Teresa June, Simon Evans, Robin Darton, Ailsa Cameron, Jeremy Porteus en Randall Smith (2014). Creating the asset base – a review of literature and policy on housing with care. In: *Housing, Care and Support*, jg. 17, nr. 1, p. 16-25.
- Bamford, Greg (2005). Cohousing for older people: housing innovation in the Netherlands and Denmark (Brief Report). In: *Australasian Journal on Ageing*, jg. 24, nr. 1, p. 44-46.
- Bams, J.W.K., M.J.G. Hijnekamp, M.G.A. Ligtoet-Jansen en T. Nienhuis (2014). *Zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Senioren, mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking en hun mantelzorgers aan het woord*. Den Haag: Tympaan Instituut.
- Batty, Elaine, Mike Foden, Stephen Green, Lindsey McCarthy, David Robinson en Ian Wilson (2017). *Evaluation of Extra Care Housing in Wales*. Cardiff: Welsh Government. Geraadpleegd 3 november 2020 via <https://www4.shu.ac.uk/research/cresr/sites/shu.ac.uk/files/eval-extra-care-housing-wales.pdf>.
- Bauer, Annette, Jose-Luis Fernandez, Cate Henderson, Raphael Wittenberg en Martin Knapp (2019). Cost-minimisation analysis of home care reablement for older people in England: A modelling study. In: *Health and Social Care in the Community*, jg. 27, nr. 5, p. 1241-1250 (dx.doi.org/10.1111/hsc.12756).
- Bäumker, Theresia, Ann Netten en Robin Darton (2010). Costs and outcomes of an extra care housing scheme in England. In: *Journal of Housing for the Elderly*, jg. 24, nr. 2, p. 151-170 (dx.doi.org/10.1080/02763891003757098).
- Beach, Scott R., Richard Schulz, Esther M. Friedman, Juleen Rodakowski, Grant R. Martsolf en Alton Everette James (2020). Adverse Consequences of Unmet Needs for Care in High-Need/High-Cost Older Adults. In: *The journals of gerontology. Series B, Psychological sciences and social sciences*, jg. 75, nr. 2, p. 459-470 (dx.doi.org/10.1093/geronb/gby021).
- Beck, Anna Falkenstjerne (2020). What Is Co-Housing? Developing a Conceptual Framework from the Studies of Danish Intergenerational Co-Housing. In: *Housing, Theory and Society*, jg. 37, nr. 1, p. 40-64 (dx.doi.org/10.1080/14036096.2019.1633398).
- Bedaf, Sandra, Gert Jan Gelderblom en Luc de Witte (2015). Overview and Categorization of Robots Supporting Independent Living of Elderly People: What Activities Do They Support and How Far Have They Developed. In: *Assistive Technology*, jg. 27, nr. 2, p. 88-100 (dx.doi.org/10.1080/10400435.2014.978916).
- Beresford, Bryony, Rachel Mann, Gillian Parker, Mona Kanaan, Rita Faria, Parvaneh Rabiee, Helen Weatherly, Susan Clarke, Emese Mayhew, Ana Duarte, Alison Laver-Fawcett en Fiona Aspinall (2019). Reablement services for people at risk of needing social care: the MoRe mixed-methods evaluation. In: *Health services and delivery research*, jg. 7, nr. 16.
- Bergen, Anne-Marie van, Jan Willem van de Maat en Marjan Hurkmans (2016). *Onafhankelijke cliënt-ondersteuning. Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van onafhankelijke cliëntondersteuners*. Utrecht: Movisie/Vilans.
- Bilsen, P.M.A. van, J.P.H. Hamers, W. Groot en C. Spreeuwenberg (2006). Demand of elderly people for residential care: an exploratory study. In: *BMC Health Services Research*, jg. 6, nr. 39 (dx.doi.org/10.1186/1472-6963-6-39).
- Bleda, Andrés-Lorenzo, Francisco-Manuel Melgarejo-Meseguer, Francisco-Javier Gimeno-Blanes, Arcadi García-Alberola, José Luis Rojo-Álvarez, Javier Corral, Ricardo Ruiz en Rafael Maestre-Ferriz (2019).

- Enabling heart self-monitoring for all and for AAL-Portable device within a complete telemedicine system. In: *Sensors*, jg. 19, nr. 18, p. 3969 (dx.doi.org/10.3390/s19183969).
- Blokzijl, Linda, Hannelore Schouten en Christel van Zijp (2020). *Stand van het land Regiobeelden*. Utrecht: Berenschot.
- Boer, Alice de, Mirjam de Klerk, Debbie Verbeek-Oudijk en Inger Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Booys, Marjolein de, Dirk Achterbergh, Aster de Lange, Carel Mastenbroek, Corinne Klop en Jan-Willem Dik (2018). *Startnotitie Naar reguliere integrale zorg voor kwetsbare ouderen thuis*. Diemen: Zorginstituut Nederland. Geraadpleegd 10 september 2020 via [www.zorginstituutnederland.nl](http://www.zorginstituutnederland.nl).
- Brands, Margo en Corine Zijderveld (2012). *Ouderen op de grens van zelfstandig wonen naar verblijf*. Woerden/ Utrecht: ANBO / Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie. Geraadpleegd 9 november 2020 via [www.invoorzorg.nl](http://www.invoorzorg.nl).
- Bruin, Simone de, Lidwien Lemmens, Manon Lette, Yvette Buist, Annerieke Stoop en Caroline Baan (2016). *Vroegopsporing bij (kwetsbare) ouderen: wat is nodig om beter aan te sluiten bij hun wensen en behoeften*. Bilthoven: RIVM.
- Bureauvijftig (2015). *Woonmonitor 2015. Landelijk onderzoek naar wensen en behoeften van ouderen ten aanzien van wonen*. Strijen: Bureauvijftig. Geraadpleegd 19 september 2020 via [www.bureauvijftig.nl](http://www.bureauvijftig.nl).
- Callaghan, Lisa en Ann-Marie Towers (2014). Feeling in control: comparing older people's experiences in different care settings. In: *Ageing and Society*, jg. 34, nr. 8, p. 1427-1451 (dx.doi.org/10.1017/S0144686X13000184).
- Cameron, Ailsa, Eleanor K. Johnson en Simon Evans (2020). Older people's perspectives on living in integrated housing and care settings: the case of extra care housing. In: *Journal of Integrated Care*, jg. 28, nr. 3, p. 281-290 (dx.doi.org/10.1108/JICA-09-2019-0040).
- Campen, Crétien van, Frieke Vonk en Theo van Tilburg (red.) (2018). *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- cbs (2019). *Langdurige zorg vaker thuis*. Geraadpleegd 28 maart 2020 via [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/50/langdurige-zorg-vaker-thuis](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/50/langdurige-zorg-vaker-thuis).
- Clotworthy, Amy, Sasmita Kusumastuti en Rudi G.J. Westendorp (2020). Reablement through time and space: A scoping review of how the concept of 'reablement' for older people has been defined and operationalized. In: *BMC Geriatrics*. Under review. Geraadpleegd 11 februari 2021 via [www.researchsquare.com/article/rs-11851/v3](http://www.researchsquare.com/article/rs-11851/v3).
- Cochrane, A., M. Furlong, S. McGilloway, D.W. Molloy, M. Stevenson en M. Donnelly (2016). Time-limited home-care reablement services for maintaining and improving the functional independence of older adults. In: *Cochrane Database of Systematic Reviews*, nr. 10 (dx.doi.org/10.1002/14651858.CD010825.pub2).
- Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast reisadvies*. Den Haag: Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen.
- Costa, Angelo, Ester Martinez-Martin, Miguel Cazorla, en Vicente Julian (2018). PHAROS – Physical assistant RObot System. In: *Sensors*, jg. 18, nr. 8 (dx.doi.org/10.3390/s18082633).
- Croucher, Karen, Leslie Hicks en Karen Jackson (2006). *Housing with care for later life. A literature review*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Daalhuizen, F., F. van Dam, C. de Groot, F. Schilder en M. van der Staak (2019a). *Zelfstandig thuis op hoge leeftijd. Verkenning van knelpunten en handelingsperspectieven in beleid en praktijk (achtergrondstudie)*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Daalhuizen, F., C. de Groot en G. de Kam (2019b). *Langer zelfstandig wonen in een geschikte woonomgeving. Project Langer Zelfstandig Wonen van Ouderen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd 17 september 2020 via <https://themasites.pbl.nl/o/langer-zelfstandig-wonen>.
- Dekker, Paul en Josje den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dijkman, Marinus (2017). Collectief wonen voor ouderen heeft de toekomst. In: *Geron*, jg. 2017, nr. 1, p. 61-64.
- Doekhie, Kirti D., Anke J.E. de Veer, Jany J.D.J.M. Rademakers, François G. Schellevis en Anneke L. Francke (2014). *Ouderen van de toekomst. Verschillen in de wensen en mogelijkheden voor wonen, welzijn en zorg*. Utrecht: NIVEL.
- Dool, Pim van den (2019). Deze 'krasse knarren' zorgen goed voor elkaar. In: *NRC Handelsblad*, 25 oktober 2019.
- Draak, Maaïke 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.
- Faber, M. von, J. Landkroon, Th.H. Roes, A. Verlaan en S. van der Pas (2018). *Vitaal en langer zelfstandig wonen in de Leidse regio*. Den Haag/Leiden: Werkplaats Sociaal Domein.
- Feijten, Peteke, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Frieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering (2017). *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van mellders, mantelzorgers en gespreksvoerders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Felix, E.J.C.M. (2019). *'Cohousing': an overview and residential preferences of the elderly* (masterscriptie). Eindhoven: Eindhoven University of Technology. Geraadpleegd 23 september 2020 via <https://research.tue.nl/en/studentTheses/cohousing-an-overview-and-residential-preferences-of-the-elderly>.
- Folsche, Lieke en Rachel Beerepoot (2018). *Langer zelfstandig thuis wonen. Lang zult u wonen*. Amsterdam/ Enschede: I&O Research.
- Francke, A.L., P.M. Rijken, K. de Groot, A.J.E. de Veer, K.A.M. Verkleij en H.R. Boeije (2017). *Evaluatie van de wijkverpleging. Ervaringen van cliënten, mantelzorgers en zorgprofessionals. Deevaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Utrecht: NIVEL.
- Francke, Anneke, Iris van der Heide, Simone de Bruin, Ronald Gijsen, René Poos, Marjolein Veerbeek, Trees Wiegers en Bernadette Willemse (2018). *Een samenhangend beeld van dementie en dementiezorg. Kerncijfers, behoeften, zorgaanbod en impact* (themarapportage van de Staat van Volksgezondheid en Zorg). Utrecht: NIVEL.
- Gielen, Willem, Daniël Herbers en Femke Hitzert (2018). *Verhuizingen van oudere huishoudens*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (Statistische Trends).
- Granbom, Marianne, Ines Himmelsbach, Maria Haak, Charlotte Löfqvist, Frank Oswald en Susanne Iwarsson (2014). Residential normalcy and environmental experiences of very old people: Changes in residential reasoning over time. In: *Journal of Aging Studies*, nr. 29, p. 9-19 (dx.doi.org/10.1016/j.jaging.2013.12.005).
- Groot, Carola de (2020). *Kwart miljoen ouderenwoningen gevraagd, liefst in eigen buurt* (special). Utrecht: Rabobank/RaboResearch. Geraadpleegd 15 september 2020 via <https://economie.rabobank.com>.
- Groot, Carola de, Marieke van der Staak, Femke Daalhuizen en George de Kam (2019). *Aanpassen of verkassen? Langer zelfstandig in een geschikte woning*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd 15 september 2020 via <https://themasites.pbl.nl/o/aanpassen-of-verkassen>.
- Groot, Kim de, Anke de Veer, Simone Versteeg en Anneke Francke (2018). *Het organiseren van langdurige zorg en ondersteuning voor thuiswonende patiënten. Ervaringen van praktijkondersteuners in de huisartsenzorg*. Utrecht: NIVEL.
- Gross, H.M., A. Scheidig, S. Müller, B. Schütz, C. Fricke en S. Meyer (2019). *Living with a mobile companion robot in your own apartment – Final implementation and results of a 20-weeks field study with 20 seniors*. Paper presented at the Proceedings – IEEE International Conference on Robotics and Automation.
- Haghi, Mostafa, Kerstin Thurow en Regina Stoll (2017). Wearable Devices in Medical Internet of Things: Scientific Research and Commercially Available Devices. In: *Healthcare Informatics Research*, jg. 23, nr. 1, p. 4-15 (dx.doi.org/10.4258/hir.2017.23.1.4).
- Ham, Lia van der, Maaïke den Draak, Wouter Mensink, Peggy Schyns en Esther van de Berg (2018). *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



- Harnas, S. en P. Schout (2017). *Meldactie 'Ouderen met een kwetsbare gezondheid'. Op weg naar een ouderenvriendelijke samenleving*. Utrecht: Patiëntenfederatie Nederland.
- Hass, Zach, Glen De Palma, Bruce A. Craig, Huiping Xu en Laura P. Sands (2017). Unmet need for help with activities of daily living disabilities and emergency department admissions among older medicare recipients. In: *The Gerontologist*, jg. 57, nr. 2, p. 206-210.
- He, Shuang, Bruce A. Craig, Huiping Xu, Kenneth E. Covinsky, Eric Stallard, Joseph Thomas III, Zach Hass en Laura P. Sands (2015). Unmet need for ADL assistance is associated with mortality among older adults with mild disability. In: *Journals of Gerontology A Biological Science Medical Science*, jg. 70, nr. 9, p. 1128-1132.
- Hinkema, Menno, Stefan van Heumen en Norman Egter van Wissekerke (2019). *Prognose capaciteitsontwikkeling verpleeghuiszorg* (TNO-rapport 2019 R12033). Delft: TNO.
- Hinkema, Menno, Karin Kompatscher, Norman Egter van Wissekerke, Stefan van Heumen en Faik Balkuv (2020). *Prognose capaciteitsontwikkeling verpleeghuiszorg fase II* (TNO-rapport 2020 R11184). Delft: TNO.
- Homan, Lennart, Patrick Jansen, Eline Lubbes en Evelien Rijken (2018). *Rapportage. Onderzoek naar het gebruik, wachttijden en wachtlijsten Casemanagement Dementie 2018*. Enschede: Bureau HNM.
- Homan, Lennart, Patrick Jansen, Stacey Hulst en Nelleke Dijk (2019). *Meerwaarde van woonvoorzieningen met zorg voor ouderen*. Enschede: Bureau HNM. Geraadpleegd 9 november 2020 via [www.actiz.nl](http://www.actiz.nl).
- Howe, Anna L., Andrew E. Jones en Cheryl Tilse (2013). What's in a name? Similarities and differences in international terms and meanings for older people's housing with services. In: *Ageing & Society*, jg. 33, nr. 4, p. 547-578 ([dx.doi.org/10.1017/S0144686X12000086](https://doi.org/10.1017/S0144686X12000086)).
- Huijbregts, Veronique (2016). *Generaties huizen samen. Veelbelovende woonprojecten voor jong en oud*. Utrecht: Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg. Geraadpleegd 24 februari 2021 via [www.leydenacademy.nl/wp-content/uploads/2016/09/Generaties-huizen-samen-woonprojecten-voor-jong-en-oud.pdf](http://www.leydenacademy.nl/wp-content/uploads/2016/09/Generaties-huizen-samen-woonprojecten-voor-jong-en-oud.pdf).
- Independent Age (2020). *Extra-care housing*. Geraadpleegd 23 september 2020 via [www.independentage.org](http://www.independentage.org).
- Jacobi, Christopher Justin, Darren Thiel and Nick Allum (2020). Enabling and constraining successful reablement: Individual and neighbourhood factors. In: *PLOS ONE*, jg. 15, nr. 9, p. 1-22.
- Jansen, Harrie, Monique Stavenuiter, Anna Dijkhuis, Marie Christine van Dongen en Anneke van Tricht (2008). *Gemeenschappelijk wonen op leeftijd. Zorgposities en sociale netwerken van ouderen in woongemeenschappen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Jolanki, Outi en Anni Vilkkko (2015). The Meaning of a 'Sense of Community' in a Finnish Senior Co-Housing Community. In: *Journal of Housing for the Elderly*, jg. 29, nr. 1-2, p. 111-125 ([dx.doi.org/10.1080/02763893.2015.989767](https://doi.org/10.1080/02763893.2015.989767)).
- КВО-РСОВ en TeraKnowledge (2019). *Zorg in Nederland. Samenvatting onderzoek*. Niet gepubliceerd.
- Kjellberg, Pia Kürstein (2018). *Reablement – lessons from Fredericia and other Danish municipalities* (Presentation at Socca – The Centre of Excellence on Social Welfare in Helsinki Metropolitan Helsinki, June 6th 2018). Geraadpleegd 4 februari 2021 via [www.youtube.com/watch?v=qqt1q8y7uZA](https://www.youtube.com/watch?v=qqt1q8y7uZA).
- Kjellberg, J. en R. Ibsen (2010). *Økonomisk evaluering af Længst Muligt i Eget Liv i Fredericia Kommune* [Economic evaluation of as long as possible in own life in the municipality of Fredericia]. Copenhagen: Dansk Sundhedsinstitut.
- Kjellberg, P., R. Ibsen en J. Kjellberg (2011). *Fra pleje og omsorg til rehabilitering. Erfaringer fra Fredericia kommune* [From health care to rehabilitation. Experiences from the municipality of Fredericia]. Copenhagen: Dansk Sundhedsinstitut.
- Kjerstad, Egil en Hanne Kristin Tuntland (2016). Reablement in community-dwelling older adults: a cost-effectiveness analysis alongside a randomized controlled trial. In: *Health Economics Review*, jg. 6, nr. 15 ([dx.doi.org/10.1186/s13561-016-0092-8](https://doi.org/10.1186/s13561-016-0092-8)).
- Klapwijk, Petra (2018). *Onderzoek: thuis wonen met dementie. EenVandaag Opiniepanel Rapport*. Hilversum: Avrotros, EenVandaag. Geraadpleegd 15 september 2020 via [https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/Opiniepanel\\_rapport\\_thuis\\_wonen\\_met\\_dementie.pdf](https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/Opiniepanel_rapport_thuis_wonen_met_dementie.pdf).

- Klaveren, Susan van, Kees-Jan van de Werfhorst, Naomi Meys, Lieke Brouwer, Arthur van der Harg en Gert Cazemier (2017). *Toegang tot zorg vanuit de Wet langdurige zorg. Ervaringen van aanvragers en professionals*. Amersfoort: BMC Advies.
- Klaveren, Susan van, Netty van Triest en Penny Senior (2018a). *Langer thuis: in de praktijk. Vernieuwende woonzorg voor kwetsbare senioren*. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl).
- Klaveren, Susan van, Netty van Triest en Penny Senior (2018b). *Langer thuis: een verkenning. Behoeften en toekomst woonzorg voor kwetsbare ouderen*. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl).
- Kleiven, Hanne H., Birgitte Ljunggren en Marit Solbjør (2020). Health professionals' experiences with the implementation of a digital medication dispenser in home care services – a qualitative study. In: *BMC Health Services Research*, jg. 20, nr. 320, p. 1-10 (dx.doi.org/10.1186/s12913-020-05191-9).
- Klerk, Mirjam de (2011). *Zorg in de laatste jaren. Gezondheid en hulpgebruik in verzorgings- en verpleeghuizen 2000-2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, Debbie Verbeek-Oudijk, Inger Plaisier en Maaike den Draak (2019). *Zorgen voor thuiswonende ouderen. Kennissynthese over de zorg voor zelfstandig wonende 75-plussers, knelpunten en toekomstige ontwikkelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, Inger Plaisier en Fieke Wagemans (2020). *Welbevinden ten tijde van corona. Eerste bevindingen op basis van een bevolkingsenquête uit juli 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koceska, Natasa, Saso Koceski, Pierluigi Beomonte Zobel, Vladimir Trajkovik en Nuno Garcia (2019). A telemedicine robot system for assisted and independent living. In: *Sensors*, jg. 19, nr. 4, p. 834 (dx.doi.org/10.3390/s19040834).
- Kooiker, Sjoerd, Andries de Jong, Debbie Verbeek-Oudijk en Alice de Boer (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040. Een verkenning van de regionale ontwikkelingen voor de komende 20 jaar*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, Mariska, Nora Kornalijslijper 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.
- Labit, Anne (2015). Self-managed co-housing in the context of an ageing population in Europe. In: *Urban Research and Practice*, jg. 8, nr. 1, p. 32-45 (dx.doi.org/10.1080/17535069.2015.1011425).
- Labit, Anne en Nathalie Dubost (2016). Housing and ageing in France and Germany: The intergenerational solution. In: *Housing, Care and Support*, jg. 19, nr. 2, p. 45-54 (dx.doi.org/10.1108/HCS-08-2016-0007).
- Lager, Debbie, Aleid Brouwer, George de Kam en Eva Kibele (2016). *Op tijd de drempel wegnemen? Inzicht in het bewustzijn over het preventief aanpassen van de woonsituatie om langer thuis te kunnen wonen (URSI-onderzoeksrapport nr. 355)*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.
- Langeland, E., H. Tuntland, B. Folkestad, O. Førlund, F.F. Jacobsen en I. Kjeker (2019). A multicenter investigation of reablement in Norway: a clinical controlled trial. In: *BMC Geriatrics*, jg. 19, nr. 1, p. 29 (dx.doi.org/10.1186/s12877-019-1038-x).
- Lanne, Marinka, Outi Tuisku, Helinä Melkas en Marketta Niemelä (2020). My business or not? The perspective of technology companies on shifting towards care robotics. In: *European Planning Studies*, jg. 28, nr. 2, p. 296-318 (dx.doi.org/10.1080/09654313.2019.1652249).
- Leyden Academy en Trendbox (2013). *Grijs is niet zwart wit. Ambities van 55+*. Delft: Medical Delta. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.leydenacademy.nl/wp-content/uploads/2013/05/Grijs-is-niet-zwart-wit-Ambities-van-55plus.pdf](http://www.leydenacademy.nl/wp-content/uploads/2013/05/Grijs-is-niet-zwart-wit-Ambities-van-55plus.pdf).
- Löfqvist, Charlotte, Marianne Granbom, Ines Himmelsbach, Susanne Iwarsson, Frank Oswald en Maria Haak (2013). Voices on Relocation and Aging in Place in Very Old Age – A Complex and Ambivalent Matter. In: *Gerontologist*, jg. 53, nr. 6, p. 919-927 (dx.doi.org/10.1093/geront/gnt034).
- MAX Meldpunt (2020). *Verpleeghuis massaal uitgesteld uit angst voor isolatie door coronaregels*. Geraadpleegd 13 september 2020 via [www.maxmeldpunt.nl/gezondheid/verpleeghuis-massaal-uitgesteld-uit-angst-voor-isolatie-door-coronaregels](http://www.maxmeldpunt.nl/gezondheid/verpleeghuis-massaal-uitgesteld-uit-angst-voor-isolatie-door-coronaregels).

- Meer, Paul van der (2019). Zorgen over de thuiszorg. Onderzoek langer thuis wonen. In: *Magazine van KBO-PCOB*, nr. 11, p. 23-27.
- Metzelthin, S.F., G.A.R. Zijlstra, E. van Rossum, J.M. de Man-van Ginkel, B. Resnick, G. Lewin, M. Parsons en G.I.J.M. Kempen (2017). 'Doing with ...' rather than 'doing for ...' older adults: rationale and content of the 'Stay Active at Home' programme. In: *Clinical Rehabilitation*, jg. 31, nr. 11, p. 1419-1430.
- Netten, Ann, Robin Darton, Theresia Bäumker en Lisa Callaghan (2011). *Improving housing with care choices for older people: an evaluation of extra care housing*. Canterbury: University of Kent. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.housinglin.org.uk/\\_assets/Resources/Housing/Research/Evaluation/PSSRU-summary.pdf](http://www.housinglin.org.uk/_assets/Resources/Housing/Research/Evaluation/PSSRU-summary.pdf).
- Nies, Henk, Marjolein Herps, Esther Vreeken, Elize van Wijk, Nick Zonneveld en Monique Spierenburg (2019). *Ouderen en gehandicaptenzorg in Scandinavië. Op zoek naar bronnen voor duurzame vernieuwing. Een verkenning in opdracht van de vaste commissie voor vws*. Utrecht: Vilans.
- NOS Nieuws (2020). *Kamer ontstemd: wachtlijsten verpleeghuizen flink langer dan verwacht*. Geraadpleegd 10 september 2020 via <https://nos.nl/artikel/2318759-kamer-ontstemd-wachtlijsten-verpleeghuizen-flink-langer-dan-verwacht.html>.
- Nu.nl (2019). *Waarom ouderenbonden bezorgd zijn over wachtlijsten bij verpleeghuizen*. In: *Nu.nl*, 14 december 2019. Geraadpleegd 13 september 2020 via [www.nu.nl](http://www.nu.nl).
- Nygren, Carita en Susanne Iwarsson (2009). Negotiating and effectuating relocation to sheltered housing in old age: A Swedish study over 11 years. In: *European Journal of Ageing*, jg. 6, nr. 3, p. 177-189 (dx.doi.org/10.1007/s10433-009-0121-0).
- NZa (2016). *Monitor Effecten langer thuis wonen – 2016. Onderzoek naar de effecten van het beleid langer thuis wonen op de continuïteit van langdurige zorg*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- NZa (2020a). *Analyse van de gevolgen van de coronacrisis voor langdurige zorg*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit. Geraadpleegd 13 september 2020 via [www.nza.nl](http://www.nza.nl).
- NZa (2020b). *Brief visie NZa op de acute zorg oktober 2020*. Geraadpleegd 7 december 2020 via [https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC\\_529500\\_22/1](https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_529500_22/1).
- Olde Bijvank, Ellen (2016). Het verzorgingshuis, achterhaald concept of nieuw en betaalbaar woonproduct? In: *Geron*, jg. 2016, nr. 2, p. 66-69.
- Pirhonen, Jari, Luciana Lolich, Katariina Tuominen, Outi Jolanki en Virpi Timonen (2020). 'These devices have not been made for older people's needs' – Older adults' perceptions of digital technologies in Finland and Ireland. In: *Technology in Society*, jg. 62 (dx.doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101287).
- Plaisier, Inger en Maaïke den Draak (2019). *Wonen met zorg. Verkenning van particuliere woonzorg voor ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Platform31 (2020). *Kennisdossier: Transformatie zorgvastgoed*. Geraadpleegd 25 september 2020 via [www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-transformatie-zorgvastgoed](http://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-transformatie-zorgvastgoed).
- Quail, Jacqueline M., Christina Wolfson en Abby Lippman (2011). Unmet need and psychological distress predict emergency department visits in community-dwelling elderly women: a prospective cohort study. In: *BMC Geriatrics*, nr. 11.
- Raad van Ouderen (2020a). *Langer zelfstandig in een passende woning met goede zorg* (advies). Den Haag: Raad van Ouderen. Geraadpleegd 10 september 2020 via [www.beteroud.nl/raad-van-ouderen](http://www.beteroud.nl/raad-van-ouderen).
- Raad van Ouderen (2020b). *ICT-hulpmiddelen in zorg en welzijn* (advies). Den Haag: Raad van Ouderen. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.beteroud.nl/raad-van-ouderen](http://www.beteroud.nl/raad-van-ouderen).
- Ridder, Josje den, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017*3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rooijackers, Teuni, Maria Wetzels en Silke Metzelthin (2019). Blijf Actief Thuis: Van 'zorgen voor...' naar 'zorgen dat...'. Onderzoek naar een *Reablement* scholingsprogramma voor thuiszorgmedewerkers. In: *Geron*, jg. 21, nr. 3. Geraadpleegd 4 februari 2021 via <https://gerontijdschrift.nl/readlists/nr-3-november-2019/>.

- Rossum, Froukje van, Kees Leidelmeijer, Thierry Wever en Marijke van den Ham (2014). *Randvoorwaarden voor extramuraal wonen bij zzp's vv 01 t/m 04*. Amsterdam: RIGO Research en Advies bv.
- Roy, Noémie, Roxanne Dubé, Carole Després, Adriana Freitas en France Légaré (2018). Choosing between staying at home or moving: A systematic review of factors influencing housing decisions among frail older adults. In: *PLoS ONE*, jg. 13, nr. 1 (dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0189266).
- Rusinovic, Katja, Marianne van Bochove en Jolien van de Sande (2019a). *Collectieve woonvormen voor ouderen. Een urgente opgave voor urban governance* (rapport). Den Haag/Rotterdam: Haagse Hogeschool / Erasmus School of Health Policy & Management.
- Rusinovic, Katja, Marianne van Bochove en Jolien van de Sande (2019b). Senior Co-Housing in the Netherlands: Benefits and Drawbacks for Its Residents. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, jg. 16, nr. 19, p. 3776 (dx.doi.org/10.3390/ijerph16193776).
- Rusinovic, Katja, Marianne van Bochove en Jolien van de Sande (2019c). *Collectieve woonvormen voor ouderen* (infographic). Den Haag/Rotterdam: Haagse Hogeschool / Erasmus School of Health Policy & Management.
- Sabelfeld, Robert (2019). *Cohousing: A Suitable Strategy for Ageing in Place? Lessons Learnt from Bonn, Germany* (masterscriptie). Keulen: University of Cologne, Faculty of Mathematics and Natural Sciences, Institute of Geography. Geraadpleegd 23 september 2020 via <https://wahlverwandtschaften-bonn.de/wp-content/uploads/2020/02/sabelfeld-r.-2019-cohousing-a-suitable-strategy-for-ageing-in-place.-lessons-learnt-from-bonn-germany.pdf>.
- Saborowski, Maxine en Ingrid Kollak (2015). 'How do you care for technology?' – Care professionals' experiences with assistive technology in care of the elderly. In: *Technological Forecasting and Social Change*, jg. 93, nr. 133, p. 133-140 (dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2014.05.006).
- Sánchez, Verália Gabriela, Camilla Anker-Hansen, Ingrid Taylor en Grethe Eilertsen (2019). Older People's Attitudes And Perspectives Of Welfare Technology In Norway. In: *Journal of Multidisciplinary Healthcare*, jg. 12, p. 841-853 (dx.doi.org/10.2147/JMDH.S219458).
- Sandstedt, Eva en Sara Westin (2015) Beyond Gemeinschaft and Gesellschaft. Cohousing Life in Contemporary Sweden. In: *Journal of Housing, Theory and Society*, jg. 32, nr. 2, p. 131-150 (dx.doi.org/10.1080/14036096.2015.1011687).
- Scholten, R.J.P.M., M. Clarke en J. Hetherington (2005). The Cochrane Collaboration. In: *European Journal of Clinical Nutrition*, jg. 59, nr. 1, S147-S149.
- Sogelée, Gabriëlle en Jan Brouwer (2003). *Regionale verkenning: opgave geschikte huisvesting voor wonen met zorg en welzijn*. Delft: ABF Research.
- Spasova, Slavina, Rita Baeten, Stéphanie Coster, Dalila Ghailani, Ramón Peña-Casas en Bart Vanhercke (2018). *Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies 2018*. Brussel: European Commission, European Social Policy Network (ESPN).
- Stavropoulos, Thanos G., Asterios Papastergiou, Lampros Mpaltadoros, Spiros Nikolopoulos en Ioannis Kompatsiaris (2020). IoT wearable sensors and devices in elderly care: A literature review. In: *Sensors*, jg. 20, nr. 10, nr. 2826 (dx.doi.org/10.3390/s20102826).
- Straaten, Barbara van, Netty van Triest en Lisanne van Eeden (2020). *Woonvarianten voor senioren: hoe krijg je ze van de grond. Lessen van tien initiatiefnemers*. Den Haag: Platform31. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl).
- Swart, Danielle, Marieke van der Waal, Niels Bartels en Yvonne Witter (2018). *Generaties over de grens. Jong en oud wonen en (be)leven samen*. Leiden: Leyden Academy on Vitality and Ageing en Jo Visser fonds. Utrecht: Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg. Geraadpleegd 23 september 2020 via [www.leydenacademy.nl/generatiesoverdegrens](http://www.leydenacademy.nl/generatiesoverdegrens).
- Taskforce Wonen en Zorg (2020a). *Werkplan 2020. Samen werken aan beweging en slagkracht*. Geraadpleegd 24 september 2020 via [www.taskforcewonenzorg.nl](http://www.taskforcewonenzorg.nl).

- Taskforce Wonen en Zorg (2020b). *Resultaten nulmeting Taskforce Wonen en Zorg* (definitieve rapportage). Geraadpleegd 24 september 2020 via [www.taskforcewonzorg.nl/nieuws/werk-aan-de-winkel-pas-een-op-de-drie-gemeenten-heeft-een-woonzorgvisie](http://www.taskforcewonzorg.nl/nieuws/werk-aan-de-winkel-pas-een-op-de-drie-gemeenten-heeft-een-woonzorgvisie).
- Tinelli, Michela, Martin Knappen en Danielle Guy (2019). *Integrated housing with care and support for older people: economic evidence*. London: Care Policy and Evaluation Centre, London School of Economics and Political Science.
- Tuntland, H.K., I. Kjekken, E. Langeland, B. Folkestad, B. Espehaug, O. Førland en M.K. Aaslund (2017). Predictors of outcomes following reablement in community-dwelling older adults. In: *Clinical Interventions in Aging*, jg. 12, p. 55-63 ([dx.doi.org/10.2147/CIA.S125762](https://doi.org/10.2147/CIA.S125762)).
- Ubink-Bontekoe, C. en M. Spierenburg (2018). *In één keer goed! Een verkennend onderzoek naar gebruik van Eerstelijnsverblijf*. Utrecht: Vilans. Geraadpleegd 12 november 2020 via [www.vilans.nl](http://www.vilans.nl).
- Verbeek-Oudijk, Debbie en Ian Koper (2021). *Het leven in een verpleeghuis. Landelijk overzicht van de leefsituatie, ervaren kwaliteit van leven en zorg van oudere verpleeghuisbewoners in 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vliet, Nienke van, Patrick Jansen, Irma Oude Avenhuis en Katleen Brummelhuis (2013). *Randvoorwaarden zorg thuis. Een onderzoek naar de voorwaarden waaronder cliënten met zpz of vg3 thuis zorg kunnen ontvangen*. Enschede: Bureau NHM.
- vws (2018a). *Programma Langer Thuis*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2018b). *Programma Langer Thuis. Samen aan de slag. Plan van aanpak 2018-2021*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2019). *Marktdenken in de wijkverpleging, langdurige zorg en ondersteuning*. Kamerbrief van 10 juli 2019. Geraadpleegd 7 december 2020 via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- vws (2020). *Praktijksituaties die vragen om maatwerk in zorg en ondersteuning* (website Informatie langdurige zorg en ondersteuning). Geraadpleegd 28 oktober 2020 via [www.informatielangdurigezorg.nl/complexezorgvragen/om-wie-gaat-het](http://www.informatielangdurigezorg.nl/complexezorgvragen/om-wie-gaat-het).
- Werkman, Wendy (2014). *Onveilige situaties thuis en buitenshuis* (Rapportage peiling april 2014). Amersfoort: Alzheimer Nederland.
- Wijlhuizen, G.J., D.M. van der Klauw, Y.J.F.M. Jansen, R. Mooij en N.L.U. van Meeteren (2012). *Awbz en de indicatie verblijf: een exploratief onderzoek naar de overwegingen rondom aanvraag en invulling* (TNO-rapport tno/Is 2012.005). Leiden: TNO.
- Winkel, Erwin en Geert Kousemaker (2017). *Onderzoek naar duurzame inrichting spoedzorgketen voor ouderen*. Utrecht: ActiZ/fluently Healthcare.
- Woll, Anita en Jim Tørresen (2020). Bridging the User Barriers of Home Telecare. In: K. Arai, R. Bhatia en S. Kapoor (red.), *Proceedings of the Future Technologic Conference (FTC) 2019*. FTC 2019. *Advances in Intelligent Systems and Computing*, nr. 1069, p. 816-835. Cham: Springer ([dx.doi.org/10.1007/978-3-030-32520-6\\_59](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32520-6_59)).

## 6 Meedoen aan woningverduurzaming

Anja Steenbekkers, Rick Fransman en Wouter Mensink

### 6.1 Inleiding

De warmterecords in Nederland van afgelopen jaren zullen niet veel mensen zijn ontgaan. Ook het klimaatbeleid krijgt steeds meer aandacht. De internationale ambitie om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graden Celsius vraagt om een sterke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Het klimaatbeleid richt zich dan ook op een vermindering van met name de  $\text{CO}_2$ -uitstoot veroorzaakt door het gebruik van fossiele brandstoffen (TK 2018/2019a). De huidige energievoorziening is sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen. Daarom is het noodzakelijk dat we grootschalig omschakelen naar duurzame energiebronnen. Ook is het nodig dat we in aanzienlijke mate energie gaan besparen. Doen we dat niet en kunnen we ook  $\text{CO}_2$  niet ondergronds opslaan, dan zullen de in de praktijk beschikbare hernieuwbare energiebronnen ontoereikend zijn om aan de nationale energiebehoefte te voldoen (Ros 2015). Voor het slagen van de energietransitie zullen alle zeilen moeten worden bijgezet. We moeten de beschikbare opties optimaal benutten en alle sectoren en actoren zullen, zeker op het punt van energiebesparing, een bijdrage moeten leveren. Hoewel het bovenstaande misschien suggereert dat het halen van de beleidsdoelen vooral afhankelijk is van technologische ontwikkelingen, is dat slechts ten dele het geval. Het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) benadrukte dat leefstijl- en gedragsverandering een belangrijke bijdrage kan leveren (Pachauri en Reisinger 2007). Vijf recente mondiale verkenningen laten ook zien dat de huidige, veelal technologische beleidsinzet onvoldoende is om het tij te keren. Het is nodig naast het intensiveren en verbinden met bestaand beleid, meer aandacht te geven aan een verandering van consumptiepatronen en leefstijl (Lucas et al. 2020).

Alle zeilen moeten worden bijgezet, dus alle sectoren moeten bijdragen aan het verminderen en vergroenen van de energieconsumptie. We gaan hier alleen in op de opgave voor de gebouwde omgeving om energie te besparen en op de groei van het aandeel hernieuwbare energie in Nederland. Door de grote warmtevraag (grotendeels fossiel opgewekt) draagt de gebouwde omgeving (naast woningen ook kantoren, bedrijfspanden en publieke panden, zoals scholen en ziekenhuizen) voor circa 20% bij aan de totale uitstoot van broeikasgassen en voor 36% aan het directe energiegebruik (PBL 2020; Schoots en Hammingh 2019).<sup>1</sup> Ook met een structurele verbetering van de energie-efficiëntie kan een belangrijk deel van de Nederlandse klimaatdoelen worden gerealiseerd. Voor deze 'sector' is het allerhoogste doel geformuleerd: de gebouwde omgeving moet in 2050 voor 100% op hernieuwbare energie draaien (Klimaatwet 2019). Dit betekent dat zeven miljoen woningen en één miljoen andere gebouwen in 2050 duurzaam geproduceerde warmte en elektriciteit moeten gebruiken. De belangrijkste maatregel om dit te realiseren is het aardgasvrij en meer energiezuinig maken van woningen en gebouwen. Deze transitie zal geleidelijk gaan.

Hiervoor zijn tussendoelen geformuleerd: in 2030 moeten de eerste anderhalf miljoen woningen aardgasvrij worden verwarmd.

De verduurzaming van bestaande woningen (en andere gebouwen in de gebouwde omgeving) heeft hoge prioriteit gekregen in het beleid. Dat zou niet alleen bijdragen aan de energietransitie, maar ook aan de werkgelegenheid en de economie. Het verduurzamen van woningen in de komende dertig jaar is voor een belangrijk deel afhankelijk van de deelname van particuliere eigenaren en bewoners.<sup>2</sup> We gaan in dit hoofdstuk uitsluitend in op eigenaar-bewoners, ook wel aangeduid met woningeigenaren of huisbezitters. Naast de medewerking van grote aantallen woningeigenaren vraagt dit ook om maatwerk, want vrijwel elke koopwoning is anders en heeft maatwerk aanpassingen nodig. En eigenaar-bewoners c.q. huishoudens verschillen van elkaar qua woon- en leefsituatie, zorgen en wensen, maar ook in de benodigde mindset en hulpbronnen om te veranderen. Zoals met elke technische vernieuwing zal een kleine groep goed in staat zijn om de stap naar energie-efficiënt en/of aardgasvrij voor de eigen woning zelfstandig te zetten. Een grote meerderheid zal hier naar verwachting echter zonder adequate ondersteuning niet zonder meer in slagen. Het is bekend dat woningverduurzaming een uiterst complexe opgave is, zowel voor de samenleving als geheel, als voor individuele woningeigenaren (Murto et al. 2019). Maar in plaats van te focussen op de technische en economische kant, moet de sociale kant niet worden vergeten (Tjørring en Gausset 2019), want deze is minstens zo belangrijk: woningverduurzaming is niet alleen een cognitieve, maar ook een emotionele zaak (Baginski en Weber 2017). Voor eigenaar-bewoners is hun woning een thuis, een centrale plek in het privéleven en een omgeving om je comfortabel en veilig te voelen (Gram-Hanssen 2014). Het idee dat de werkzaamheden het dagelijks leven ontwrichten, houdt mensen al tegen (Wilson et al. 2015). En het maakt dat de keuzes die ze maken niet zuiver rationeel zullen zijn en hiermee wordt in de ogen van Wilson et al. (2015) te weinig rekening gehouden in beleid.

Het is niet verwonderlijk dat nu al wordt gesignaleerd dat de verduurzamingsoperatie langzamer verloopt dan het beleid beoogt.<sup>3</sup> Onze centrale onderzoeksvraag is dan ook: hoe kan worden gerealiseerd dat meer woningeigenaren zich actief inzetten voor woningverduurzaming?

De volgende paragraaf (§ 6.2) gaat dieper in op de problematiek rond woningverduurzaming in het algemeen en op onze vraagstelling in het bijzonder. In paragraaf 6.3 bespreken we hoe burgers tegen woningverduurzaming aankijken. Daarbij betrekken we hun opvattingen over klimaatverandering en de energietransitie in brede zin. In paragraaf 6.4 brengen we globaal het lopende beleid (en eventuele actuele ontwikkelingen daarin) rond dit thema in beeld. In paragraaf 6.5 beschrijven we de belangrijkste bevindingen van een uitvoerig literatuuronderzoek dat zicht geeft op belemmerende en bevorderende factoren en gedragsmechanismen bij duurzaam gedrag in het algemeen en woningverduurzaming in het bijzonder. We bespreken hierbij ook aanknopingspunten voor kansrijk beleid. Daarbij besteden we aandacht aan mogelijke neveneffecten van beleidsmaatregelen. Tot slot analyseren we in paragraaf 6.6 de partijprogramma's op het thema woningverduurzaming en geven we in paragraaf 6.7 een conclusie en slotbeschouwing.

## 6.2 De kwestie: de verduurzaming van woningen verloopt te traag

De beweging naar duurzame woningen met een lager energieverbruik en opwekking en gebruik van groene stroom (woningverduurzaming) past bij de energietransitie uit het Klimaatakkoord. We richten ons in dit hoofdstuk op maatregelen om bestaande woningen te verduurzamen die woningeigenaren vrijwel zelfstandig kunnen nemen en die de overheid ziet als ‘spijtvrije’ maatregelen<sup>4</sup>, zoals besparingsmaatregelen en duurzame energiesystemen. Besparingsmaatregelen zijn bijvoorbeeld isolatie van de gevel en andere beglazing (dubbelglas of HR+ glas), en isolatie van het dak en de vloer op de begane grond (naïsolatie). Het zijn meestal vrij ingrijpende aanpassingen aan de woning die vaak gecombineerd worden met een ‘reguliere’ verbouwing (Balcombe et al. 2013; Schalkwijk 2018). Duurzame energiesystemen zijn bijvoorbeeld zonnepanelen op het eigen dak (duurzame elektriciteit) en een zonneboiler of warmtepomp (duurzame warmte). In bijlage D staat welke zaken we in dit hoofdstuk buiten beschouwing laten, zoals energiebesparend gedrag van huishoudens, vervanging van onzuinige apparaten, overstap naar een abonnement voor groene stroom en homemanagementsystemen.

### 6.2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en stand van zaken

Door ontwikkelingen in kennis en technologie zijn nieuwe mogelijkheden en producten beschikbaar gekomen, zijn inzichten in energie-efficiëntie gaandeweg bijgesteld en zijn de normen aangescherpt. Desondanks heerst er onzekerheid of de technische ontwikkelingen duurzame oplossingen opleveren die vlot en op grote schaal in bestaande bouw door te voeren zijn (Kleefkens 2019).

Sinds de millenniumwisseling is veel nieuwbouw opgeleverd met goede isolatie, energie-efficiënte installaties, zonnepanelen en, door aanpassing van de Gaswet in juli 2019, steeds vaker zonder aansluiting op het aardgasnet. Hierdoor is een natuurlijke verduurzaming van de woningvoorraad ontstaan; woningen gebouwd na 2000 zijn dan ook veelal goed tot zeer goed qua energie-efficiëntie en dragen dan ook vaak energielabel A of B (BZK 2019). Met de economische recessie van 2008-2013, die de bouwsector stevig heeft geraakt, is deze verduurzaming gestagneerd (Bekkema en Opstelten 2019). De stikstofmaatregelen en de huidige coronacrisis brengen vergelijkbare onzekerheden met zich mee voor zowel de woningbouw als verduurzaming van de woningmarkt (EIB 2020). De oudere woningvoorraad wordt structureel verduurzaamd door geleidelijke herstructurering: stapsgewijs vervangen de corporaties energetisch slechte woningen door meer energie-efficiënte woningen of moderniseren en verduurzamen ze woningen. Wel is geconstateerd dat de technologische ontwikkeling in de warmtetechnologie niet snel genoeg gaat om duurzame oplossingen voor de bestaande bouw probleemloos op grote schaal toe te passen (Kleefkens 2019).

Ook voor woningeigenaren zijn er economische ontwikkelingen die gunstig of ongunstig zijn voor de woningverduurzaming. De lage rentestand en toegenomen financiële draagkracht heeft een gunstige invloed op het aangaan van hypotheek en leningen, en biedt ruimte voor een technische verbetering aan de woning of een verhuizing naar een andere



woning. Daarentegen staan de woningen van 4% van de woningeigenaren door de eerdere economische recessie nog steeds ‘onder water’ (BZK 2020), wat de investeringsruimte van deze groep niet helpt. Bovendien zet de huidige coronacrisis voor velen de financiële mogelijkheden om een stapje te maken in de wooncarrière opnieuw onder druk. Lang niet alle eigenaar-bewoners kunnen en willen geld bijlenen voor investeringen in hun (toekomstige) woning (Schilder en Van der Staak 2020) en van degenen die het wel willen, zal door financiële onzekerheid niet iedereen daarin slagen. Daardoor vervalt voor velen de verhuizing als natuurlijk momentum voor een verbouwing en technische verbetering van de woning. Al met al lijkt de voortgang van de woningverduurzaming vooral te moeten komen van degenen die dat kunnen en willen dragen. Van de gewenste versnelling lijkt geen sprake.

Om een idee te geven waar Nederland momenteel staat qua woningverduurzaming volgt een korte feitelijke schets. Gemiddeld geven bewoners de eigen woning een 6,5 voor duurzaamheid; koopwoningen scoren hierbij iets hoger dan huurwoningen (6,8 versus 6,1) en oudere woningen scoren lager (Buijs 2019). In de afgelopen decennia hebben veel woningeigenaren al stapjes gezet richting woningverduurzaming (Vringer et al. 2014). In ongeveer de helft van de woningen zijn in de periode 2013-2015 energiebesparende maatregelen genomen (De Groot en Ryszka 2019). Overigens pakken veel woningeigenaren de isolatie bij voorkeur stap voor stap aan (Fawcett 2013). Volgens Filippidou et al. (2019) geldt voor de meerderheid (78%) van de gerenoveerde woningen in Nederland dat één of twee maatregelen zijn getroffen. Van de ruim 1,5 miljoen huishoudens die in 2019 energiebesparende maatregelen hebben getroffen, namen 380.000 huishoudens twee of meer maatregelen (RVO 2020d); het vaakst een betere cv-ketel of dubbelglas (ABF 2019). Degenen die in de afgelopen drie jaar maatregelen hebben genomen, zijn eerder geneigd een vervolgstap te zetten (Azizi et al. 2019). Ongeveer een kwart van de woningeigenaren investeerde in de voorgaande vijf jaren in enige vorm van isolatie van de woning: het vaakst isoleerde men de spouwmuur/gevel (10%) of het binnendak (8) en vaak ging het om een combinatie van onderdelen (ABF 2019). In zonnepanelen investeerde 18% van de woningeigenaren (ABF 2019). In koopwoningen zijn vaker maatregelen getroffen dan in huurhuizen en dit gebeurde vaker naarmate het inkomen van de bewoners hoger is; de overgrote meerderheid betaalde de investeringen zelf, zonder leningen of subsidies (Kullberg en Ras 2019). Deze maatregelen hebben bijgedragen aan een geleidelijke verbetering van de energetische kwaliteit van woningen, maar het betekent niet per definitie dat deze woningen al optimaal zijn geïsoleerd. Zo blijkt dat 60% van de bijna vier miljoen woningen met een definitief energielabel<sup>5</sup> momenteel nog energielabel C of lager heeft (RVO 2020a)<sup>6</sup>; in 2018 was dat nog 71% (BZK 2019). Deze woningen zijn volgens de huidige normen<sup>7</sup> onvoldoende energie-efficiënt, wat betekent dat er nog een flink verbeterpotentieel is. We weten dat 43% van de Nederlandse huiseigenaren echter niet van plan is om binnen nu en vijf jaar de woning te verduurzamen, vooral uit onzekerheid welke financiële regelingen zij vanuit de overheid kunnen verwachten (Van Gaalen et al. 2019). Een deel (39%) van de eigenaar-bewoners geeft aan in de komende twee jaar wel (aanvullende) energiebesparende maatregelen te willen nemen (ABF 2019). Een behoudende prognose is dat door het toepassen

van energiebesparingsmaatregelen in bestaande woningen de broeikasgasemissie van het verwarmen van woningen met 35% zal afnemen (CPB/PBL 2015).

Al in 2010 werd voorzien dat de toenmalige nationale klimaatdoelen<sup>8</sup> voor 2020 niet behaald zouden worden; het EU-doel mogelijk wel, als er extra inspanningen in de gebouwde omgeving (en het verkeer) zouden plaatsvinden en burgers (en bedrijven) meer zouden meebetalen aan de benodigde maatregelen (PBL 2010). Anno 2020 blijkt dat de doelen inderdaad grotendeels niet gehaald zullen worden (PBL 2020) en dat Nederland qua productie van hernieuwbare energie in de Europees ranglijst op de laatste plaats staat (Eurostat 2020). Ondanks dat beleid al decennialang aanstuurt op energiebesparing in de woning, is het nog niet gelukt om eigenaar/bewoners en Verenigingen van Eigenaren (VvE's) op grote schaal te bewegen tot investeringen die de energie-efficiëntie substantieel verbeteren (WRR 2016). Bovendien zijn de doelen intussen naar boven bijgesteld. We constateren dat er nog een grote stap te maken is.

### 6.2.2 Belang voor burgers en de samenleving

Het vraagstuk rond woningverduurzaming, en de energietransitie in het algemeen, is een van de prominente politieke antwoorden op de risico's van klimaatverandering. Het voorkomen van klimaatverandering is urgent vanwege de grote impact op de kwaliteit van leven van toekomstige generaties. Maar de daartoe benodigde koersverandering in het heden heeft grote invloed op de huidige generaties en op het functioneren van de Nederlandse samenleving als geheel. Hoewel klimaatverandering vooral nog wordt geassocieerd met veranderingen op de polen en andere delen van de wereld en op de lange termijn, zijn toch ook verschillende effecten van klimaatverandering in het heden en in Nederland waarneembaar. Deels zal dit als positief worden ervaren, bijvoorbeeld bij een toename van het aantal dagen met gunstige weersomstandigheden voor recreatie of voedselproductie. Maar daartegenover staan extreme weersituaties zoals droogte, noodweer en hittegolven die de leefcondities verslechteren. Ze leiden bijvoorbeeld tot verlies van biodiversiteit, verslechterde waterkwaliteit, het optreden van ziektes en plagen en kunnen daardoor een verslechterde volksgezondheid tot gevolg hebben (Van Minnen en Ligtoet 2012). Bovendien is er voor een land als Nederland, dat voor een groot deel onder de zeespiegel ligt, een veiligheidsrisico door extreme hoogwaterniveaus in de rivieren en de stijging van de zeespiegel.

Voor de individuele eigenaar-bewoners is het in de eerste plaats belangrijk dat woningverduurzaming gepaard gaat met (verbetering van) warmtecomfort en eraan bijdraagt dat de energierekening betaalbaar blijft en dat het binnenmilieu in de woning gezond blijft (Collins en Dempsey 2019). Mensen zijn daar lang niet altijd zeker van en vragen zich af: blijft mijn woning comfortabel warm? Blijft de binnenlucht gezond? Staan de kosten in verhouding tot de baten? Welke maatregelen gaat de overheid stimuleren en welke niet? Zolang deze onzekerheden niet zijn weggenomen, wachten veel woningeigenaren af en schuiven ze maatregelen voor zich uit (Steenbekkers en Scholte 2019; Scholte et al. 2020). Het uitstellen van woningverduurzaming door woningeigenaren wordt wel geweten aan het ontbreken van heldere beleidskaders (Vringer et al. 2014; Tsvetanov 2019).

Ook voor de samenleving als geheel is schone en betaalbare energie een belangrijk onderwerp, maar wel met een aantal randvoorwaarden. Mensen willen in hun woon- en leefomgeving zo min mogelijk geconfronteerd worden met de nadelige kanten van de energietransitie, zoals die zijn te zien in het landschap en de open ruimte door opgeschaalde windmolen- en zonneparken en nieuwe hoogspanningsleidingen (Huijts et al. 2012). Voor de gebouwde omgeving zijn er bijvoorbeeld zorgen over de geluidsproductie van warmtepompen (Steenbekkers en Scholte 2019). Maar zeker zo belangrijk zijn zorgen bij woning-eigenaren dat bepaalde groepen in de samenleving niet goed mee kunnen komen in deze transitie en dat dit kan leiden tot toenemende ongelijkheden tussen groepen in de samenleving (Steenbekkers en Scholte 2019).

### 6.3 Kritische vragen en zorgen bij burgers

#### 6.3.1 Steun voor hogere klimaatdoelen

Begin 2020 stond klimaat hoog op de lijst van belangrijkste maatschappelijke problemen van Nederlanders (Dekker en Den Ridder 2020). De scepsis in de Nederlandse bevolking over klimaatverandering daalde tussen 2009 en 2019 van 24% naar 11% (Van Dalen en Henkens 2019), al blijft er verdeeldheid over de vraag in hoeverre mensen de oorzaak zijn van de klimaatverandering: 77% vindt dat de mens (minstens in enige mate) verantwoordelijk is, 2% ontkent dit en 21% is wat minder uitgesproken hierover (Scholte et al. 2020; zie voor een Europese vergelijking Poortinga et al. 2018). Medio 2019 was de ruime meerderheid (76%) van de bevolking in enige mate bezorgd over de gevolgen van klimaatverandering (Scholte et al. 2020; Bouma en De Vries 2020). Deze zorgen zijn vooral de twee jaar voorafgaand aan de coronacrisis sterk gestegen (Dekker en Den Ridder 2020; Van Dalen en Henkens 2019; Poortinga et al. 2018). Mensen vinden dat het thema hoog op de politieke agenda moet staan (Dekker en Den Ridder 2020). Twee derde van de Nederlanders voelt een urgentie om de klimaatproblematiek aan te pakken; hoogopgeleiden voelen dit sterker dan laagopgeleide burgers (Scholte et al. 2020). Ongeveer 40% van de Nederlanders vindt dat Nederland meer moet doen om de verschillende doelstellingen van het klimaatbeleid te realiseren (Bouma en De Vries 2020) en 40% tot 45% vindt dat de overheid er meer geld aan moet besteden, tegenover 25% tot 30% dat er minder aan besteed moet worden dan nu (Dekker et al. 2020).

Er is ook brede steun voor het klimaatbeleid in algemene zin: de overgrote meerderheid vindt het belangrijk om zuinig om te gaan met energie (77%), over te schakelen naar duurzame energie (76%) en anders te gaan leven (70%) (Scholte et al. 2020). Driekwart ziet ook de noodzaak van duurzame energie; mensen jonger dan 65 jaar en hoogopgeleiden zijn hiervan het meest overtuigd, mannen wat meer dan vrouwen en de hoogste inkomensgroepen wat meer dan de midden- en lagere inkomens (De Witt en Schmeets 2018).

#### 6.3.2 Kritisch over uitwerking klimaat- en energiebeleid

Ondanks de steun voor hogere klimaatdoelen, zijn mensen op diverse punten kritisch over de gemaakte beleidskeuzes (Steenbekkers en Scholte 2019; I&O Research 2020; Ipsos

2019), zoals over de effectiviteit, verantwoordelijkheid en betaalbaarheid van de gekozen maatregelen. Zorgen over de betaalbaarheid van de energierekening (voor groepen in de samenleving) staan daarbij centraal.

Wat betreft de maatregelen voor de gebouwde omgeving trekken mensen onder andere de *effectiviteit* in twijfel. Ze verwachten dat het energie-efficiënt en aardgasvrij maken van woningen een ingrijpende en kostbare maatregel is voor individuele woningeigenaren, terwijl ze zich afvragen of de bijdrage van het kleine Nederland voor dit probleem op wereldschaal niet een spreekwoordelijke druppel op de gloeiende plaat is. Daarbij betwijfelen mensen of 'duurzame' alternatieven wel echt duurzaam zijn, zolang de elektriciteit daarvoor nog overwegend fossiel wordt geproduceerd. Ook vragen ze zich af of de verduurzaming van de gebouwde omgeving wel de eerste stap moet zijn, vanuit de veronderstelling dat in andere sectoren veel gemakkelijker kan worden bespaard.

Gevraagd wie er *verantwoordelijk* is voor de transitie naar duurzame energie, laten meerdere onderzoeken zien dat de meerderheid van de mensen vindt dat de (rijks)overheid en industrie/grote bedrijven eerst aan zet zijn (Vringer en Carabain 2019; Bouma en De Vries 2020; Dekker en Den Ridder 2020; Kluizenaar en Flore 2021). Ook legt een ruime meerderheid de kosten van de transitie bij voorkeur bij die partijen neer (De Vos en Van der Lelij 2018). Dit sluit aan bij het principe van 'de vervuiler betaalt'.<sup>9</sup> Lang niet alle burgers voelen zich verantwoordelijk om zelf bij te dragen aan verduurzaming; het gaat om 30% (Visscher en Bot 2017) tot 55% (De Kluizenaar en Flore 2021) van de bevolking. Ongeveer een derde deel van de bevolking zegt graag betrokken te willen zijn of zelfs een actieve rol te willen spelen (HIER 2019).

*Betaalbaarheid* zien mensen als een belangrijk aspect van de energietransitie (Baetens et al. 2016; Steenbekkers en Scholte 2019). Maar volgens recent onderzoek is het onwaarschijnlijk dat alle eigenaren de kosten van woningverduurzaming zullen terugverdienen met een lagere energierekening (Schilder en Van der Staak 2020).<sup>10</sup> De feitelijke besparing blijkt namelijk kleiner dan de berekende besparing (Filippidou et al. 2019). Doordat de kosten van woningverduurzaming niet opwegen tegen de baten, is er voor eigenaren-bewoners geen financiële stimulans om te verduurzamen. Integendeel, er is veel onzekerheid over de bijkomende kosten, over de omvang van de te verwachten besparing en over wat er gaat gebeuren met overheidsmaatregelen (Schilder et al. 2016). Mensen ervaren ook onzekerheid door veranderlijk beleid (Steenbekkers et al. 2021, nog te verschijnen), wat hen ontmoedigt om te verduurzamen (Van Gaalen 2019) en bijdraagt aan een traag verduurzamingsproces (Vringer et al. 2014).

Toch beseffen mensen wel dat duurzame energie een prijs heeft. 60% van de mensen staat (zeer) positief tegenover het duurder maken van fossiele brandstoffen en het goedkoper maken van groene stroom (De Vos en Van der Lelij 2018), hoewel dat wel moet worden genuanceerd. Mensen vinden het onwenselijk dat aardgas duurder wordt gemaakt zolang velen nog niet hun woning van het gas af kunnen halen en op een duurzaam alternatief kunnen overstappen (Steenbekkers en Scholte 2019). Een expliciete voorkeur heeft iets meer dan de helft van de respondenten: 38% heeft liever duurzame energie en een hogere

energierekening en 17% heeft een voorkeur voor fossiele energie en een lagere rekening (Visscher en Bot 2017).

Mensen realiseren zich dus dat hogere energieprijzen niet voor iedereen gunstig zijn en vinden een eerlijke verdeling van de kosten belangrijk (Visscher en Bot 2017). Toch zijn daarover verschillende geluiden te horen in discussies over het aardgasvrij maken van de woning: sommigen vinden dat de kosten onder iedereen gelijk moeten worden verdeeld, anderen vinden dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Hoewel iedereen vindt dat de transitie voor iedereen betaalbaar moet zijn, is men het dus niet eens over hoe dat voor iedereen betaalbaar gemaakt moet worden (Steenbekkers en Scholte 2019). Gevraagd naar de gevolgen van de energietransitie voor armoede in Nederland verwacht ongeveer de helft van de mensen een toename; een nog grotere groep (58%) verwacht dat de verschillen tussen arm en rijk groter zullen worden (De Kluizenaar en Flore 2021). Uit Duitsland leren we dat de perceptie dat de kosten en baten oneerlijk zijn verdeeld<sup>11</sup> ten koste gaat van het draagvlak voor de investeringen die nodig zijn voor een duurzame energievoorziening en voor klimaatadaptatie (Andor et al. 2017).

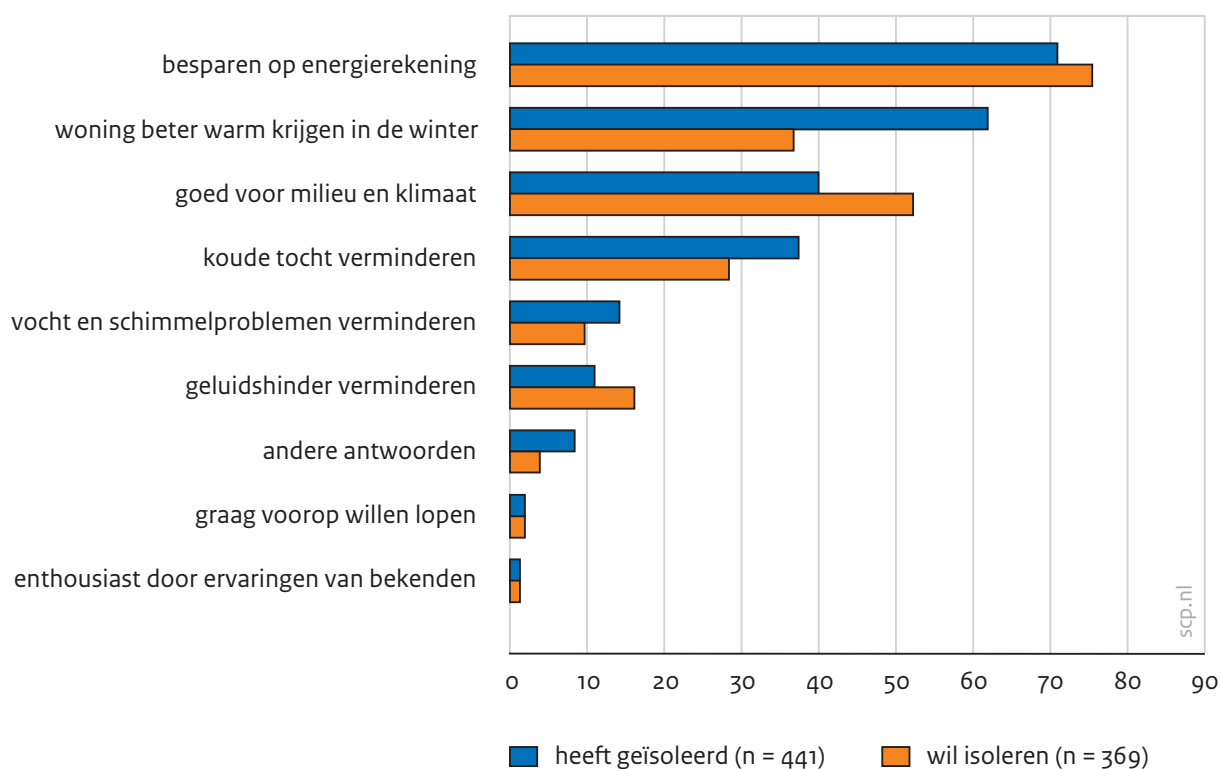
### 6.3.3 Drijfveren en belemmeringen bij eigenaren voor woningverduurzaming

Milieuoverwegingen zijn voor woningeigenaren niet de belangrijkste reden om verduurzamingsmaatregelen te nemen, kostenoverwegingen staan voorop (zie de figuren 6.1 en 6.2). Ook het verbeteren van het warmtecomfort in de winter en het verminderen van tocht in de woning wordt belangrijk gevonden, vooral door degenen die de isolatie al hebben verbeterd. Dat milieu minder belangrijk is als reden om te isoleren werd eerder ook gevonden (Van Raaij en Verhallen 1986; Tigchelaar en Leidelmeijer 2013; Zundel en Stieß 2011). Degenen die zeggen te willen gaan isoleren (figuur 6.1) noemen vaker kostenbesparing en het milieu als argumenten dan degenen die al geïsoleerd hebben; warmtecomfort en tocht noemen ze minder vaak. Dit verschil is opmerkelijk; kennelijk moet men eerst de comfortverbetering ervaren om in te zien dat dit een belangrijke meerwaarde is van isoleren. En kennelijk speelt, nu de bezorgdheid over klimaatverandering sterk is gestegen, het milieuargument een grotere rol dan enkele jaren geleden.

Vergeleken met isoleren is bij het nemen van zonnepanelen het milieuargument een stuk belangrijker, voor het gros van de respondenten bijna net zo belangrijk als kostenbesparing (figuur 6.2). De helft van de eigenaren met zonnepanelen vindt het een goede investering, vergeleken hiermee is de groep die ze nog wil aanschaffen veel minder overtuigd van dit argument.

Figuur 6.1

Drijfveren van woningeigenaren om isolatie te verbeteren, 2019 (in procenten, ongewogen)<sup>a</sup>

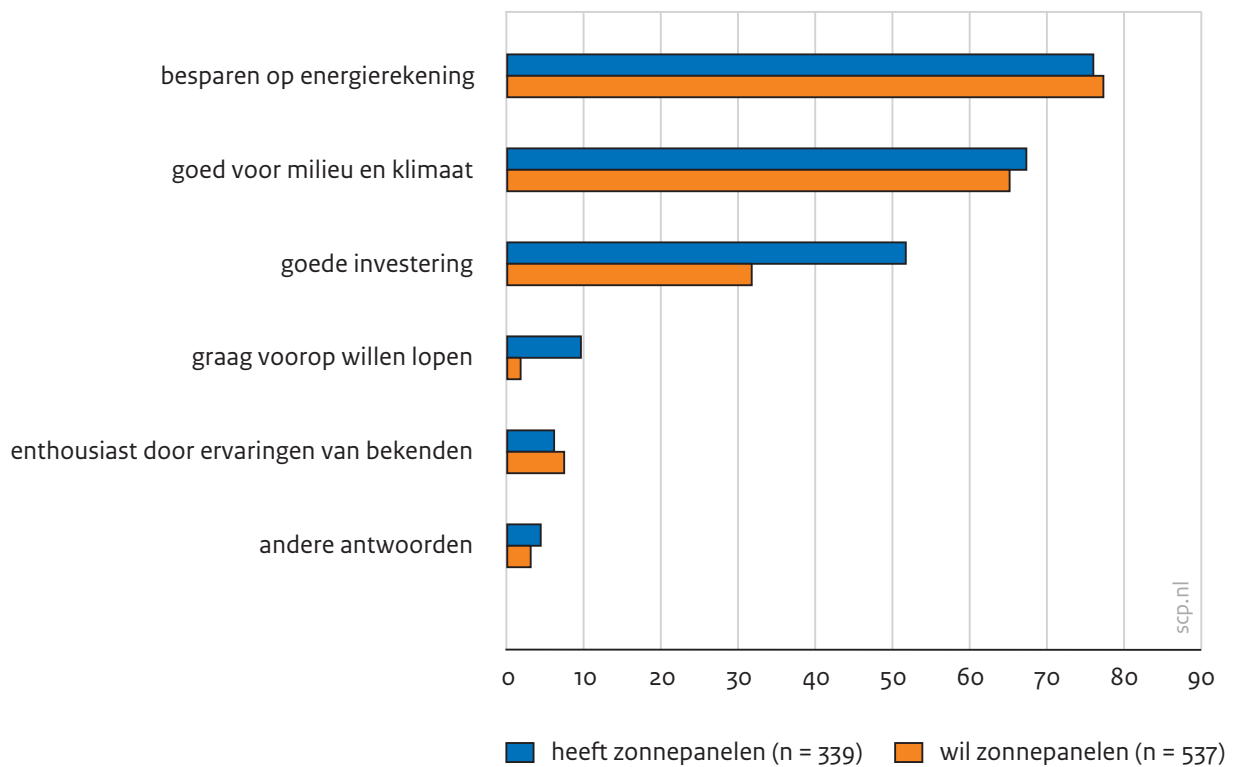


- a Meer antwoordopties mogelijk, antwoordopties zijn als volgt geformuleerd: Om te besparen op mijn energierekening; Om mijn woning beter warm te kunnen krijgen in de winter; Het is goed voor milieu en klimaat; Om koude tocht te verminderen; Om vocht en schimmelproblemen in de woning te verminderen; Om geluidshinder te verminderen; Ik wil hier graag in vooroplopen; Ik ben enthousiast geworden door ervaringen van burens, familie of vrienden.

Bron: SCP (VET'19)

Figuur 6.2

Drijfveren van woningeigenaren om zonnepanelen te nemen, 2019 (in procenten, ongewogen)<sup>a</sup>



a Meer antwoordopties mogelijk, antwoordopties zijn als volgt geformuleerd: Om te besparen op mijn energierekening; Het is goed voor milieu en klimaat; Het is een goede investering (meer rendement dan op een spaarrekening); Ik wil hier graag in vooroplopen; Ik ben enthousiast geworden door ervaringen van burens, familie of vrienden

Bron: SCP (VET'19)

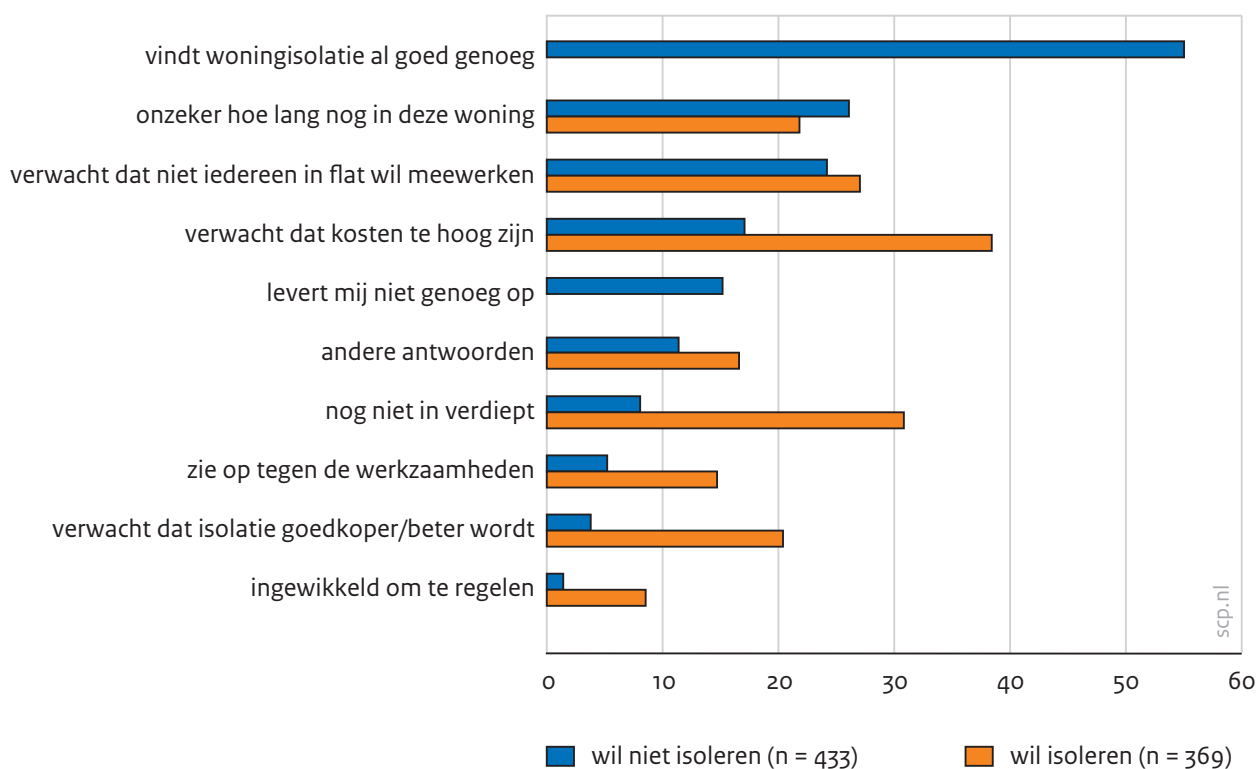
In het algemeen geldt dat burgers hun bedoelingen lang niet altijd omzetten in daden, en dit geldt ook voor het energiezuiniger maken van de woning. Deels komt dat door een groot aantal vragen en onzekerheden die woningeigenaren hebben rond de woonverduurzamingsopgave, wat de omslag van intentie naar gedrag niet bevordert (Baetens et al. 2016; Notten 2016; Schöne en Woudstra 2018; Steenbekkers en Scholte 2019; Scholte et al. 2020). Mensen hebben behoefte aan duidelijkheid en, zeker bij maatregelen die aanzienlijke kosten met zich meebrengen, behoefte aan ondersteuning. Voorlopig ervaren mensen geen duidelijkheid en ondersteuning en hebben ze het gevoel er alleen voor te staan (Steenbekkers en Scholte 2019). We zien dit deels terug in de argumenten van de groep woningeigenaren die de isolatie niet wil verbeteren en de groep die die bedoeling nog wel heeft (figuur 6.3).

Woningeigenaren ervoeren in het verleden en ervaren in het nu veel drempels om daadwerkelijk tot maatregelen over te gaan. Afgelezen aan de redenen waarom mensen nog geen isolatie of zonnepanelen hebben genomen, valt opnieuw het kostenaspect op (te hoge kosten, in toekomst goedkoper), zowel bij isolatie als bij zonnepanelen (figuren 6.3

en 6.4). Er spelen allerlei onzekerheden, namelijk of de investering loont (hoelang woon ik er nog), of men wel genoeg kennis heeft (ik wil me er nog in verdiepen) en (in een flatgebouw) of mede-eigenaren wel willen meewerken. Dergelijke verwachtingen en onzekerheden dragen bij aan een afwachtende houding.

Figuur 6.3

Ervaren belemmeringen voor woningeigenaren om isolatie te verbeteren, 2019 (in procenten, ongewogen)<sup>a</sup>



a Meer antwoordopties mogelijk, antwoordopties zijn als volgt geformuleerd: Ik vind mijn woningisolatie al goed genoeg; Ik weet niet hoelang ik nog in deze woning blijf wonen; Ik verwacht dat niet iedereen in mijn woongebouw wil meewerken [uitsluitend voor bewoners van appartementen/flats]; Ik verwacht dat de kosten te hoog zullen zijn; Ik denk dat dit mij niet genoeg oplevert; Ik heb me hier nog niet in verdiept; Ik zie op tegen de werkzaamheden; Ik verwacht dat isolatieoplossingen in de toekomst goedkoper en/of beter zullen worden; Ik vind het ingewikkeld om dit te regelen.

Bron: SCP (VET'19)

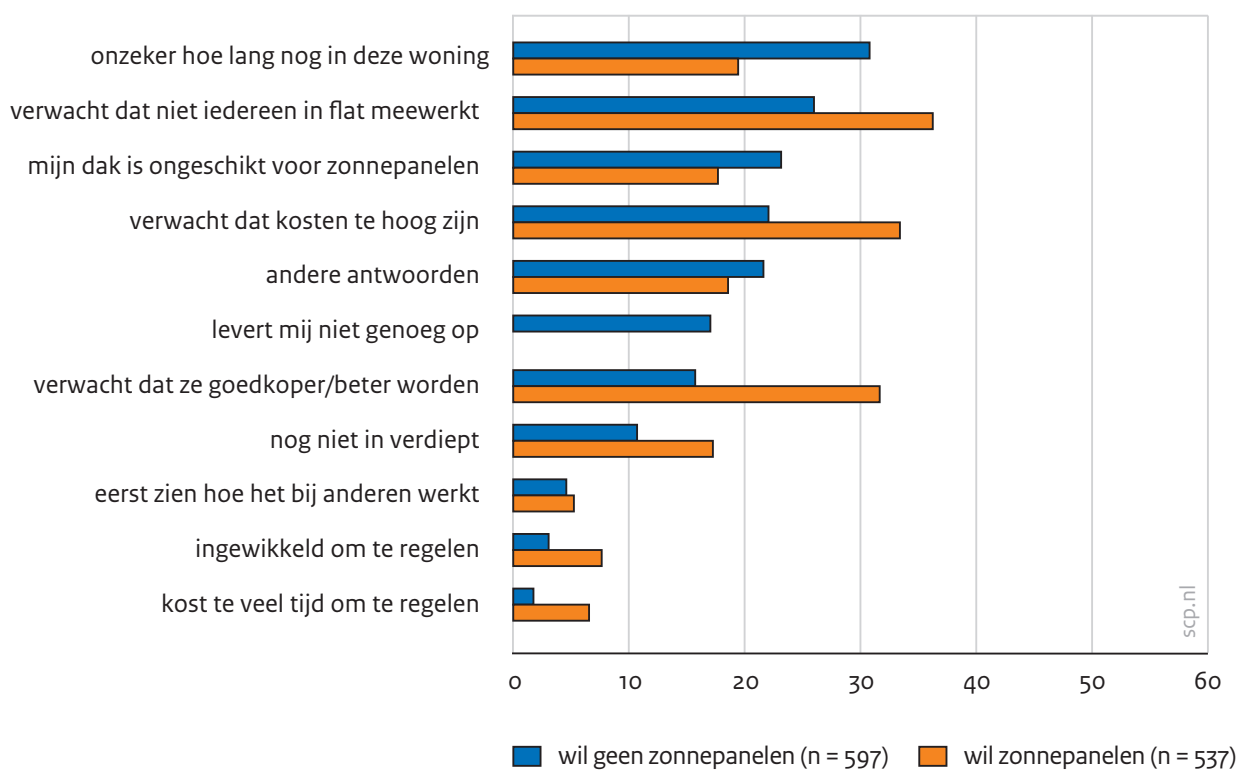
Van de groep die niet wil isoleren, noemt ruim de helft als belangrijkste reden dat de isolatie al volstaat,<sup>12</sup> wat een legitieme reden is als de isolatiegraad van de woning past bij de warmtevoorziening.<sup>13</sup> En bij zonnepanelen houdt het argument dat het dak ongeschikt is mensen kennelijk tegen. De figuren tonen een vergelijkbaar patroon, namelijk dat de groepen met de bedoeling om isolatie/zonnepanelen te nemen vaker bepaalde argumenten noemen dan de groep zonder die bedoeling. Opvallend is daarnaast dat er aanvullend nog veel andere redenen werden aangedragen.<sup>14</sup> Bij isoleren wordt bijvoorbeeld de reden genoemd dat het vrijwel ondoenlijk is bij bepaalde woningtypen zoals woonboten en monumenten, en bij woningen zonder spouwmuur. En bij zonnepanelen benoemt men bijvoorbeeld diverse veiligheidsrisico's van kortsluiting, brand, blikseminslag of stralings-



risico's. En ook wordt er gerefereerd aan veranderlijke overheidsregelingen, zoals steeds wisselende subsidieregelingen. Deze bevindingen zijn grotendeels in lijn met de literatuur (zie o.a Balcombe et al. 2013; Tigchelaar en Leidelmeijer 2013; Klöckner en Nayum 2016; Bjørneboe et al. 2018; Cattaneo 2019; Azizi et al. 2019).

Figuur 6.4

Ervaren belemmeringen voor woningeigenaren om zonnepanelen te nemen, 2019 (in procenten, ongewogen)<sup>a</sup>



a Meer antwoordopties mogelijk, antwoordopties zijn als volgt geformuleerd: Ik weet niet hoelang ik nog in deze woning blijf wonen; Ik verwacht dat niet iedereen in mijn woongebouw wil meewerken [uitsluitend voor bewoners van appartementen/flats]; Mijn dak is niet geschikt voor zonnepanelen; Ik verwacht dat de kosten te hoog zullen zijn; Ik denk dat dit mij niet genoeg oplevert; Ik verwacht dat isolatieoplossingen in de toekomst goedkoper en/of beter zullen worden; Ik heb me hier nog niet in verdiept; Ik wil graag eerst zien hoe het bij anderen werkt; Ik vind het ingewikkeld om dit te regelen; Het kost me te veel tijd dit te regelen.

Bron: SCP (VET'19)

Het treffen van maatregelen zoals het isoleren van de woning en het plaatsen van zonnepanelen is belangrijk voor de beweging naar aardgasvrije woningen, dus we plaatsen woningverduurzaming nu even in die context. We hebben geen zicht op de drijfveren die mensen hebben om de woning van het aardgas af te halen. Wel is er enig inzicht in de belemmeringen die ze ervaren. Belangrijk element daarin is het feit dat woningeigenaren nogal verdeeld zijn over het beleid om woningen en wijken aardgasvrij te maken: de helft zegt ervoor te zijn, maar daar staat tegenover dat bijna een derde deel (sterk) tegen dit beleid is (Scholte et al. 2020). Volgens Scholte et al. (2020) vindt het merendeel het lastig

om een alternatief voor aardgas te kiezen; ook heeft twee derde nog weinig vertrouwen in beschikbare aardgasvrije alternatieven voor de eigen woning en wacht ruim de helft af tot er meer informatie van de overheid komt. Daarnaast spelen onzekerheden en onduidelijkheden een rol. Zo zijn mensen bezorgd over de effectiviteit van alternatieve warmtebronnen in de eigen woning, naast allerlei andere zorgen zoals over de esthetiek van de woning (zonnepanelen), geluidsoverlast en ruimteverlies (warmtepompen) (Steenbekkers en Scholte 2019).

#### 6.3.4 Corona en belemmeringen

Ten slotte, onderzoek in coronatijd laat zien dat van de woningeigenaren die verduurzamingsplannen hadden bijna de helft deze plannen tijdelijk in de ijskast heeft gezet. Een klein deel van de woningeigenaren heeft juist dankzij corona verduurzaming van de woning opgepakt (VEH 2020). De coronacrisis voedde ook bestaande onzekerheden. Van degenen die verduurzamingsplannen op de lange baan hebben geschoven, voert ruim de helft als argumenten aan dat ze financiële reserves achter de hand willen houden en, gezien de risico's op verspreiding van het virus, liever geen werklieden over de vloer willen hebben (VEH 2020; Mulder en Goense 2020). Het uitstel betreft dan vooral isolatiemaatregelen en zonnepanelenaanschaf. Overigens zegt driekwart na de coronacrisis zeker de woning te willen verduurzamen. Nog een lichtpuntje in coronatijd: een op de vijf ondervraagden geeft aan door de uitbraak van het coronavirus kritischer te kijken naar zijn energiegebruik en naar mogelijkheden om op energielasten te besparen (VEH 2020).

### 6.4 Actueel en voorgenomen beleid rond woningverduurzaming

#### 6.4.1 Schets van de ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid

Energiebesparingsbeleid gericht op huishoudens is niet nieuw. Al in de periode na de oliecrisis van de jaren zeventig van de vorige eeuw zette de Nederlandse overheid actief in op energiebesparing in woningen. In de jaren tachtig realiseerde Nederland op dermate grote schaal na-isolatie van de bestaande woningvoorraad, dat het zelfs een gidsland werd in Europa. Dit leidde in de jaren negentig tot Europees beleid op dit terrein (Breukers et al. 2013), dat sindsdien in grote mate het Nederlandse beleid bepaalt. Sinds het eerste IPCC-rapport (Houghton et al. 1990) is er beleid opgetuigd om de uitstoot van broeikasgassen, met name CO<sub>2</sub>, te verminderen. Het Nederlandse energiebeleid startte met de *Derde Energienota* (TK 1995/1996) en kent van oudsher drie uitgangspunten: de energie moet betrouwbaar, betaalbaar en schoon zijn (Algemene Rekenkamer 2015). De hele energietransitie draait om de derde pijler, het verduurzamen van het energiesysteem. Dit brengt uitdagingen met zich mee, want door gasimport, wisselvallig elektriciteitsaanbod uit wind en zon en hogere energieprijzen zijn de eerste twee uitgangspunten niet langer meer vanzelfsprekend. Doordat het aanbod aan hernieuwbare energie niet in verhouding staat tot de grote energievraag in Nederland, wordt betwijfeld of de beoogde verduurzaming haalbaar is zonder kernenergie (PBL/ECN 2013; CPB/PBL/SCP 2014; Vringer et al. 2016; Ros et al. 2016) in combinatie met CO<sub>2</sub>-opslag (PBL 2016). Het relatief lage aandeel hernieuwbare

energie in ons land (Hammingsh 2019) wordt wel geweten aan dat het Nederlandse beleid vaak verandert (Breukers et al. 2013; Vringer et al. 2014; Schilder et al. 2016). Dit besef droeg bij aan het toewerken naar een klimaatbeleid voor de lange termijn (WRR 2016). Onder leiding van de SER sloten overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in 2013 het *Energieakkoord voor duurzame groei*, waarin voor de verschillende sectoren lijnen werden uitgezet tot 2023 (SER 2013).<sup>15</sup> Het bespaardoel<sup>16</sup> moest vooral worden gerealiseerd in de ‘sector’ gebouwde omgeving. Het andere doel was het aandeel hernieuwbare energie te laten groeien tot 14% van de totale energiebehoefte in 2020 en 16% in 2023. De gerealiseerde energiebesparing in de gebouwde omgeving is vooral het gevolg van duurzame nieuwbouw en veel minder van de verduurzaming van de bestaande woningen. Al snel bleek dat particuliere woningen wel met kleine stapjes werden verduurzaamd, maar ook dat het beleidsinstrumentarium te zwak was om energiebesparing op grotere schaal te stimuleren en de energiedoelen te behalen (Vringer et al. 2016). Doordat lange tijd niet zeker was of bijvoorbeeld de salderingsregeling<sup>17</sup> zou worden voortgezet, wilden mensen (nog) niet investeren in zonnepanelen (Vringer et al. 2014). En de WRR (2016) constateerde dat de regie op samenwerking tussen de diverse partijen ontbrak. In de tussentijd werd Europees klimaatbeleid geformuleerd, gebaseerd op de wereldwijde afspraken uit het Akkoord van Parijs in 2015. In reactie daarop stuurden diverse maatschappelijke partijen aan op een versnelling van de transitie (SER 2017) en vroegen ze om aandacht voor de maatschappelijke dimensie van de energietransitie. Het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (Rijks-overheid 2017) vormde de aanzet voor het huidige Klimaatakkoord. Deze is in maart 2020 aangevuld met de Lange Termijn Renovatiestrategie (RVO 2020c), die eveneens voortkomt uit Europees beleid.

#### 6.4.2 Actuele beleidsdoelen en -instrumentarium

Het actuele Nederlandse klimaatbeleid is in 2019 vastgelegd in de *Klimaatwet*, het *Klimaat-akkoord* en het *Integraal Nationale energie- en Klimaatplan (INEK) 2021-2030* (TK 2019/2020). Harde doelen staan in de *Klimaatwet*: de uitstoot van broeikasgassen moet uiterlijk in 2050 ten minste 95% minder zijn dan in 1990 ‘teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken’ (artikel 2.1 *Klimaatwet*). Een tussendoel is dat de uitstoot in 2030 49% minder is dan in 1990. De aanvankelijk ambitieuze doelen van Nederland ten opzichte van Europa (streefpercentage 40%) zijn inmiddels door het nieuwste Europese beleid (EC 2018; TK 2018/2019b) weer ingehaald (streefpercentage 55%). In het Klimaatakkoord<sup>18</sup> (TK 2018/2019a) zijn de doelstellingen uit het Energieakkoord overgenomen, net als het overlegmodel tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties per sector (klimaattafels genoemd). Wat het Klimaatakkoord extra heeft, is dat er wordt gestreefd naar een aardgasvrije gebouwde omgeving, zoals in 2017 aangekondigd in het regeerakkoord. Mede aanleiding daarvoor waren de aardbevingen in Groningen en de schade die ze veroorzaken, waardoor het urgenter werd om de gaswinning in Groningen terug te schroeven. De overheid heeft als doel gesteld dat de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij moet zijn. Dit zal wijk voor wijk worden aangepakt. In 2030 moeten anderhalf miljoen woningen van het gas af zijn en een alternatieve warmtevoorziening

hebben. De wijkgerichte aanpak is expliciet bedoeld om in de praktijk systematisch te experimenteren en te leren hoe innovatieve strategieën werken en hoe opschaling naar wijkniveau kosteneffectief kan worden gerealiseerd. De overheid en andere betrokken partijen hopen in de honderd aangewezen proeftuinen (zie hierna onder subkopje Proces ondersteuning) ook zicht te krijgen op de betaalbaarheid van de woningverduurzaming en de kans dat deze investeringen door woningeigenaren zich ‘terugverdienen’.

Om woningeigenaren aan te sporen tot en te ondersteunen bij de verduurzaming van hun woningen koos de overheid voor voorlichting en bewustwording in combinatie met financieringsfaciliteiten. Daarbij werken overheden (Rijk, gemeenten, provincies) en intermediaire actoren (gebouweigenaren, verhuurders, aannemers, bouwers, installatiebedrijven, banken) samen. Het sterk leunen op afspraken en convenanten met de industrie of andere marktpartijen past in de terugtrekkende beweging die de rijksoverheid op veel beleids-terreinen maakte in de afgelopen decennia (Veldheer et al. 2012).

We bespreken in deze paragraaf alleen het huidige beleid<sup>19</sup> voor individuele woningeigenaren en bestaande woningen. We gaan dus niet in op beleid voor energiecoöperaties (bv. postcoderoosregeling<sup>20</sup>) en woningcorporaties, via energiebedrijven (bv. slimme meters) of intermediaire dienstverleners (bv. witte certificaten), hoewel ook die relevant zijn.

### Regelgeving en normering

De energieprestatienorm van gebouwen (EPDB) is momenteel de enige normering, en is een Europese norm uit 2008 (EC 2008). Voor woningeigenaren is die normering vertaald in het instrument energielabel, met sinds 2015 de verplichting dat bij verkoop van de woning een definitief label beschikbaar moet zijn. Nederland koos ervoor een eenvoudige bepalingsmethode te hanteren (beoordeling o.b.v. tien woningkenmerken) en soepel met de verplichting om te gaan. Met ingang van 2021 is het energielabel vervangen door het Uitgebreide Energielabel (gebaseerd op een berekening<sup>21</sup> van het jaarlijks energiegebruik in kWh/m<sup>2</sup>). Er is ook regelgeving (Gaswet) in ontwikkeling om de kosten voor het afkoppelen van de woning van het aardgasnet, dat nu nog helemaal op kosten van de bewoners gebeurt, te delen met de netbeheerder. In aanvulling op het afbouwen met ingang van 2023 van de vergoeding voor aan het net teruggeleverde zonne-energie (‘saldering’), is het ministerie van EZK voornemens om in lagere regelgeving een wettelijk minimum voor deze vergoeding vast te stellen.

### Fiscale instrumenten

De overheid wil gedrag sturen met boetes en beloningen via de belastingen. Al sinds 1996 is er een regulerende energiebelasting die de gasprijs verhoogt met circa 35% en de elektriciteitsprijs met 65% en die tegelijkertijd de lasten voor gezinnen en bedrijven probeert te verlichten. Deze belasting is in 2019 aangepast in de Wet fiscale maatregelen Klimaat-akkoord via de zogenoemde ‘belastingsschuif’. Deze houdt concreet in dat de belasting op aardgas stapsgewijs stijgt en die op elektriciteit een klein beetje daalt. Per saldo gaat een huishouden met een gemiddeld verbruik niet meer betalen (Rvo 2020b). Hiermee hoopt de

overheid een sterkere prikkel te geven om te verduurzamen, onder de aanname dat investeringen in verduurzaming zich sneller zullen terugverdienen dan bij de huidige gastarieven. Om huishoudens te ontlasten van de stijgende energierekening, betaalt de overheid uit de extra inkomsten de energiekorting voor kleinverbruikers.

Met de CO<sub>2</sub>-heffing die vanaf 2021 geldt voor bedrijven, dus ook voor energie- en warmtebedrijven, komen de woningeigenaren niet direct in aanraking, maar wel indirect, via verhoging van de gasprijs (Blom et al. 2019).<sup>22</sup> Een andere fiscale maatregel is de teruggave van de btw die is betaald bij de aanschaf van zonnepanelen en een verlaagd btw-tarief op het arbeidsloon van professionals die isolatieglas en andere isolatiemaatregelen aan de woning aanbrengen.

Daarentegen zorgt de eigenwoningregeling voor een negatieve prikkel om te verduurzamen; de meeste energie-efficiënte woningen hebben een relatief hogere woningwaarde, wat zich vertaalt in een hogere woz (Waardering Onroerende Zaken) en een hoger eigenwoningforfait. Dit betekent dat door investeringen in woningverduurzaming je belastingaanslag stijgt (SEO 2019; Panteia 2019). Een negatieve prikkel is ook dat sinds 2020 eigenaren van zonnepanelen btw moeten betalen over de energie die zij terugleveren (VEH 2021a).

### Financiële instrumenten

Om recht te doen aan het uitgangspunt dat energie betaalbaar moet zijn, is er veel aandacht voor financiële instrumenten. Enerzijds om de ervaren kostenbarrière weg te nemen, anderzijds om de baten van energiebesparende maatregelen van woningeigenaren te laten opwegen tegen de kosten ervan. Hiertoe worden *subsidies* ingezet om verduurzamingsmaatregelen aantrekkelijker te maken en/of als tegemoetkoming in de kosten. Voorbeelden in het (tot voor kort) lopende beleid zijn het Programma Energiebesparende maatregelen (vanuit gemeente), de Investeringssubsidie Duurzame Energie voor kleine aardgasvervangende toestellen (regeling ISDE-KA) en een isolatiesubsidie<sup>23</sup> in het kader van de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis (regeling SEEH+). Een indirecte subsidie is de kortdurende Regeling Reductie Energiegebruik (RRE, in 2021 verlengd met de RRE Woningen), die het Rijk heeft ingevoerd zodat gemeenten eigenaren stimuleren tot kleine energiebesparende maatregelen. Met ingang van 2021 zijn er weer wat wijzigingen doorgevoerd in het subsidiebeleid (samenvoeging regelingen SEEH en ISDE, nieuwe kortlopende Stimulering Aardgasvrije Koopwoningen-regeling voor aansluiting op het warmtenet. Wel heeft de gecombineerde SEEH/ISDE-regeling een langere geldigheidsduur gekregen (tot 2030), wat woningeigenaren wat meer houvast geeft.

Voor de uitvoering van *krediet- en hypotheekregelingen* voor woningverduurzaming is de woningeigenaar (maar ook de overheid) in sterke mate afhankelijk van de mogelijkheden die financiële instellingen bieden. Dat geldt voor bijvoorbeeld de zogeheten *loan-to-value* (LTV) en *loan-to-income* (LTI)-regelingen, die bepalen dat banken een hoger leenbedrag mogen gunnen aan woningeigenaren voor energiebesparende maatregelen in de eigen woning. Maar ook voor de zogenoemde Energiebespaarlening, waarbij voor woningen met Nationale Hypotheek Garantie 6% bovenop de woningwaarde kan worden geleend als dat bedrag wordt geïnvesteerd in energiebesparende maatregelen. Het Warmtefonds, voor-

heen het Nationaal Energiebespaarfonds in eigen beheer van de overheid, is vernieuwd en biedt woningeigenaren een lening die zij afbetalen met het verschil op de energierekening. En door INEK is de regeling *gebouwgebonden financiering* en de energiebespaarhypotheek aangekondigd. Beide regelingen beogen een aantrekkelijke voorfinanciering te bieden, ook voor woningeigenaren die in het reguliere financiële systeem geen financieringsmogelijkheden hebben. Uitgangspunt is dat overkreditering wordt voorkomen en rekening wordt gehouden met de technische levensduur van installatie- en isolatiemaatregelen. Beide regelingen gelden tot 2030.

### Publieksvoorlichting en communicatie

Naast financiële instrumenten is communicatie altijd een belangrijke pijler geweest onder het energiebesparings- c.q. verduurzamingsbeleid. Met de regelmaat van de klok werden in het verleden grote publiekscampagnes<sup>24</sup> door de overheid opgetuigd met het doel mensen bewust te maken van het milieuprobleem, te overtuigen van de noodzaak van energiebesparing en te stimuleren tot meer duurzaam gedrag. De huidige campagne 'Iedereen doet wat' beoogt burgers informatie en handvatten te geven om zelf duurzame maatregelen te nemen op het terrein van energie, voedsel, vervoer of hergebruik.

Daarnaast investeert de overheid in informatiebronnen die dichterbij de burger staan, zoals het gemeentelijke 'energieloket' of 'energieambassadeurs'. Professionals uit de installatie- en bouwbranche worden gestimuleerd maatwerkadvies te geven via een energieaudit. Ook intermediaire partijen worden aangespoord om woningeigenaren te stimuleren tot verduurzaming op contactmomenten die zich lenen voor bewustwording en/of gedragsverandering, zoals bij de aan- of verkoop van woningen (makelaars) of bij de overdracht van woningeigendom (financiële instellingen). In 2014 werd ter advisering de website [www.homemates.nl](http://www.homemates.nl) opgezet met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het informatieplatform [www.verbeterjehuis.nl](http://www.verbeterjehuis.nl) is nog in ontwikkeling. Feitelijk is het een mengvorm tussen massamediale communicatie en maatwerkadvies, dat enerzijds algemene informatie biedt over verduurzamingsmaatregelen en bijbehorende indicatieve energiebesparing, en anderzijds specifieke handvatten geeft. Zo geeft het bijvoorbeeld toegang tot geselecteerde<sup>25</sup> bedrijven die kunnen adviseren, bemiddelen en/of uitvoeren, tot gecertificeerde of erkende isolatiebedrijven. Maar ook tot een online energiesubsidiewijzer (inclusief gemeentelijke subsidies). Dit platform lijkt daarmee een antwoord te geven op de roep van woningeigenaren om betrouwbare informatie van onafhankelijke bronnen (Notten 2016; Steenbekkers en Scholte 2019).

Ook het (voorlopig) energielabel moet ervoor zorgen dat mensen zich bewust worden van de energie-efficiëntie van hun woning en inzicht krijgen in verbetermogelijkheden en wat ze daarmee aan energie zouden kunnen besparen. Het label geeft inzicht in de energieklasse van de woning (van A zeer energiezuinig tot G zeer onzuinig). In augustus 2020 hadden ruim vier miljoen woningen een definitief energielabel (RVO 2020a), wat bijna de helft is van de woningvoorraad. Woningeigenaren die in 2015 een definitief energielabel aanvraagden, deden dit voor 59% omdat ze hun woning wilden verkopen; de overige 41% had andere motieven (Algemene Rekenkamer 2016).

## Praktische ondersteuning

De overheid ondersteunt woningeigenaren vooral door hen te informeren en financiële hulp te bieden. Hoe de overheid praktische ondersteuning kan bieden, kan duidelijk worden in de pilot Proeftuinwijken aardgasvrij, waarbij de overheid honderd wijken ondersteunt die de eerste stappen zetten op weg naar aardgasvrij. Deze proeftuinen dienen enerzijds om de marktontwikkeling aan te jagen, wat op termijn ertoe moet leiden dat energiebesparende technieken goedkoper worden. Anderzijds dienen ze om alle betrokkenen ervaring te laten opdoen met samenwerken. Daarbij gaat het naast overheden en woningeigenaren om tal van bemiddelende, faciliterende en uitvoerende partijen (Knops 2019).

De overheid probeert te stimuleren dat er ontzorgingsdiensten worden opgezet, die particuliere woningeigenaren ondersteunen bij het verduurzamen. Het gaat om samenwerkingen tussen marktpartijen in de bouw- en installatiebranche, financiële instellingen en gemeenten. Dit instrumentarium is nog in ontwikkeling. Het ministerie van BZK wil een *community of practice* oprichten om ervaring op te doen en een keurmerk voor integrale ontzorging te ontwikkelen (Ollongren 2020).

### 6.4.3 Resumé

Het lopende energie- en klimaatbeleid en daarbinnen het beleid voor particuliere woningeigenaren in de gebouwde omgeving zegt sterk te koersen op 'verleiden'. Daartoe zet de overheid voornamelijk financiële en fiscale en in beperkte mate communicatie-instrumenten (publiekscampagnes) in, die direct zijn gericht op eigenaar-bewoners. Verplichtende maatregelen voor eigenaren zijn er nauwelijks. Ondersteuning van woningeigenaren begint van de grond te komen.

## 6.5 Versnellen van de woningverduurzaming door eigenaren

Woningeigenaren ervaren het verduurzamen van de woning als een complex proces (Ebrahimigharehbaghi et al. 2019; Murto et al. 2019; Ameli en Brandt 2015; Kastner en Stern 2015; Dato 2018). Het omvat veel verschillende aspecten waar ze rekening mee moeten houden of waar ze tegenaan lopen. Woningeigenaren moeten hun gedrag 'willen' en 'kunnen' veranderen. Het 'willen' is niet altijd vanzelfsprekend en hangt het meest samen met sociaalpsychologische aspecten, zoals waarden en de houding van mensen tegenover klimaatverandering. Zo zullen er bijvoorbeeld mensen zijn die het belang van het tegengaan van klimaatverandering niet inzien of andere zaken belangrijker vinden. Ook gebrek aan informatie heeft een remmende werking, zoals wanneer mensen onvoldoende op de hoogte zijn van warmtelekken in de woningschil (gevel, dak, beganegrondvloer) en van de voordelen die het heeft om deze aan te pakken. De beoogde of gewenste situatie achteraf speelt ook een rol bij het willen verduurzamen: naast de te realiseren energie- of kostenbesparing bijvoorbeeld ook de beoogde comfortverbetering, de sociale status die mensen ermee hopen te verwerven of de erkenning dat het om een ingewikkelde klus gaat. Een eenmaal genomen actie en positieve ervaringen daarbij kunnen verdere verduurzaming

stimuleren (Abrahamse et al. 2005; Vringer et al. 2014). Maar ook dit ‘kunnen’ is niet altijd vanzelfsprekend, want mensen moeten mogelijkheden en hulpbronnen hebben om bepaalde renovaties uit te kunnen (laten) voeren. De financiële ruimte is daarbij een belangrijke randvoorwaarde, zoals vrij opneembaar vermogen of de hypotheek verhogen met de overwaarde van het huis. In theorie zou zo’n 50% van de Nederlandse woning-eigenaren een investering van 10.000 euro uit vrije middelen kunnen betalen en 82% zou dat uit de overwaarde kunnen betalen; voor een investering van 25.000 euro gaat het om 33% respectievelijk 76% en bij 50.000 euro om 20% respectievelijk 67% (Bos et al. 2020).<sup>26</sup> Opvallend is dat de bereidheid om te investeren nauwelijks afhangt van het beschikbare vermogen (ibid.).

Sommige groepen huisbezitters hebben minder hulpbronnen dan andere om duurzaam gedrag te vertonen, bijvoorbeeld als zij een minder goede mentale of fysieke gezondheid, of niet de tijd, vaardigheden of financiële middelen hebben. Dit zijn voornamelijk sociaal-demografische en contextuele aspecten. Als mensen ervoor kiezen om zich duurzaam te gedragen, spelen doelen, middelen en de sociale en fysieke context een belangrijke rol (PBL/CPB/SCP 2018).

Omdat het niet mogelijk is om alle potentiële oplossingsrichtingen en oplossingen in dit hoofdstuk te bespreken, bekijken we hier de resultaten van een aantal concrete instrumenten die veel worden toegepast en instrumenten die als kansrijk worden gezien. De bespreking van de onderzoeksliteratuur is niet uitputtend, maar biedt een representatief beeld van de (on)mogelijkheden van een aantal mogelijke oplossingen met de bijbehorende verklarende (psychologische) mechanismen. Deze instrumenten kunnen worden onderscheiden naar de manier waarop ze effect hebben op woningverduurzaming, in het besluit daartoe en bij het realiseren daarvan.

We bespreken eerst de (informatieve) instrumenten die bedoeld zijn om het ‘willen’ te stimuleren. Daarbij komen aspecten als het voeden van het probleembesef en het vergroten van de motivatie aan bod. Daarna bespreken we de instrumenten die bedoeld zijn om het ‘kunnen’ te vergroten. We gaan in op algemene financiële instrumenten, op instrumenten die zijn gericht op lage inkomens en op procesondersteunende instrumenten.

We bespreken in deze paragraaf alleen beleidsopties die direct gericht zijn op individuele woningeigenaren en bestaande woningen, en dus niet op collectieven van woningeigenaren. We gaan ook voorbij aan beleidsopties die zijn gericht op eigenaren van verhuurde woningen (woningcorporaties en particuliere verhuurders) en huurders. En ten slotte gaan we slechts summier in op beleidsinstrumenten die zijn gericht op tussenpartijen, zoals energiebedrijven en energieadviseurs, hoewel die relevant voor de beïnvloeding van eigenaar-bewoners en dus ook voor het versnellen van de verduurzaming van de woningvoorraad.

In de literatuur wordt veel aandacht besteed aan het combineren van de afzonderlijke instrumenten in een afgewogen instrumentenmix gericht op eigenaar-bewoners (o.a. Levine et al. 2012; Murphy et al. 2012; Weiss et al. 2012; Rosenow et al. 2017; Vringer et al. 2016) en op de marktpartijen (Staniaszek en Volt 2016). Wij gaan hier verder niet op in.



### 6.5.1 Sociale en psychologische mechanismen bij (milieugerelateerd) gedrag

Bij beslissingen om de woning te verduurzamen gaat het om bewuste besluitvorming om milieuvriendelijk gedrag te vertonen, waarbij min of meer dezelfde mechanismen een rol spelen als bij gedragsverandering in het algemeen. De belangrijkste inzichten over factoren bij en mechanismen achter gedragsverandering op het niveau van het individu of het huishouden zijn afkomstig uit de sociaalpsychologische en gedragseconomische disciplines. Deze spelen dan ook een hoofdrol in de wetenschappelijke literatuur die we in deze paragraaf bespreken.

#### Sociale en psychologische factoren

Steg et al. (2015) onderscheiden in het algemeen drie doorslaggevende psychologische en sociale aspecten die milieuvriendelijk gedrag beïnvloeden: kennis, motivatie en context. *Kennis* gaat hier over het besef dat het noodzakelijk is om de woning te verduurzamen en kennis van de mogelijkheden daartoe. Allereerst is het nodig dat woningeigenaren besef hebben van het achterliggende probleem van klimaatverandering en de rol van fossiele energie daarin, de noodzaak inzien van energiebesparing en van de productie van hernieuwbare energie, en dat de oplossing deels ligt in woningverduurzaming en dat men daar zelf aan kan bijdragen. Dit probleembesef leidt tot gevoelens van urgentie en bezorgdheid en vormt met oplossingsgericht denken de basis voor de motivatie om zelf de eigen woning te verduurzamen. Huiseigenaren moeten ook globaal weten wat verduurzaming van hun woning voor hen inhoudt en wat de gevolgen zijn van renovatie. *Motivatie* gaat hier om het zich willen bezighouden met het verduurzamen van de woning en om het nemen van de beslissing de woning te verduurzamen. Deze motivatie komt tot stand uit de waarden, houdingen en het probleembesef bij woningverduurzaming. Motivatie staat dus centraal in de besluitvorming voor woningverduurzaming (Urban en Ščasný 2012; Steg et al. 2016). Deze motivatie kan uit verschillende hoeken komen: het milieu, persoonlijke financiën of praktische en comfortgerelateerde aspecten. Het probleembesef en de houdingen laten zich in belangrijke mate voorspellen door onderliggende *waarden* van mensen. Vooral ‘biosferische’ waarden, waarbij zorgen om de natuur vanwege de natuur zelf centraal staan, en altruïstische waarden, waarbij zorgen om anderen centraal staan, hebben een positieve relatie met milieuvriendelijk denken en doen (Steg et al. 2015; Langley et al. 2020; De Groot en Steg 2008; Nilsson et al. 2004; Stern et al. 1999). Dit is ook in lijn met psychologisch onderzoek dat laat zien dat biosferische waarden (zorgen over het milieu) nauw verwant zijn aan probleembesef (Steg 2008). Deze individuele waarden dragen eraan bij dat mensen positief gemotiveerd raken om duurzaam gedrag te vertonen. Milieuredenen zijn iets minder vaak een motivatie om te renoveren of te isoleren dan financiële redenen (zie § 6.3.3). *Context* bepaalt of de kennis en motivatie zich vertalen in gedrag. Het omvat veel verschillende aspecten, zoals het beleid (energieprijzen), het beschikbare aanbod (technieken), sociale en culturele normen en economische factoren (Guagnano et al. 1995; Kollmuss en Agyeman 2002; Abrahamse et al. 2005; Organ et al. 2013; Judson en Maller 2014).

De context van de woning en van het huishouden bepaalt ook of woningverduurzaming tot de mogelijkheden behoort. Vooral koopwoningen verschillen vaak te veel van elkaar om een standaardaanpak te hanteren, zo bleek in de 'Blok voor blok'-campagne; verduurzaming van koopwoningen vergt meestal maatwerk (Brunsting et al. 2013; RVO 2014). Ook voor de bewoners zelf zal verduurzaming niet altijd vanzelfsprekend zijn. Mensen zijn hier toe minder geneigd als ze bijvoorbeeld denken te gaan verhuizen of als ze verwachten dat de gezinssamenstelling zal veranderen (zie § 6.3.3). Ook zijn er meer kansen voor verduurzamen als mensen beschikken over een geschikt dak om zonnepanelen op te leggen of als ze beschikken over financiële reserves. Ook de bredere sociale context kan een sterk effect hebben op het (duurzaam) gedrag van mensen. Als veel mensen in iemands directe sociale omgeving de woning verduurzamen, is de kans groter dat deze persoon dit ook gaat doen (Schultz et al. 2007). Groepswaarden kunnen dan ook een sleutelrol spelen bij het bevorderen van duurzaam gedrag als dit gedrag veel in iemands sociale omgeving wordt vertoond, in het bijzonder bij minder gemotiveerde personen (Langley et al. 2020). De sociale norm speelt vooral een rol als het gaat om nieuw gedrag of om zaken waarover mensen onzeker zijn: ze vinden dan houvast in het gedrag van mensen om zich heen. Ook expliciete voorschriften van de overheid over wat gewenst gedrag is in een bepaalde situatie spelen een rol, omdat deze voorschriften leiden tot beloning of bestraffing. Als normen met elkaar in tegenspraak zijn, passen mensen hun gedrag aan dat van andere mensen aan, ondanks expliciete voorschriften. Mensen zijn gevoelig voor sociale vergelijking en zijn bereid zich bijvoorbeeld minder zelfzuchtig te gedragen als ze weten dat andere mensen daartoe ook bereid zijn (Andreoni 1995; Frey en Meier 2004). Het initiatief 'Klimaatstraatfeest', waarbij energiebesparingsdoelen en -activiteiten met burens werden gedeeld, beruiste op dit principe (Brunsting et al. 2013).

### Kloof tussen houding en gedrag

De mens handelt veel minder rationeel dan op basis van de klassieke keuzetheorie<sup>27</sup> werd verwacht. Vanuit deze theorie die zegt dat mensen streven naar maximaal individueel nut, zou je kunnen verwachten dat duurzaam gedrag zelden voorkomt. Maar dat is niet zo, want nut is meer dan alleen financieel gewin; mensen kunnen ook nut ontleen aan natuur, milieu, biodiversiteit, ruimte, comfort, enzovoort. Hier speelt het concept *willingness to pay* een rol: wat willen mensen maximaal betalen voor een duurzaam alternatief (Hanemann 1991; Shogren et al. 1994). Ook bij het maken van gedragseconomische keuzes spelen irrationele – en vaak onbewuste – gedragsprocessen een belangrijke rol (zie bv. Kahneman 2011). Mensen hebben een hekel aan verlies (verliesaversie) en houden daarvoor vaak liever vast aan wat hun bekend is. Ze beoordelen nieuwe (duurzame) alternatieven door die af te zetten tegen de huidige situatie, waarbij de huidige situatie de voorkeur krijgt boven een nieuwe situatie of alternatieven (Tiemeijer 2010). Onzekerheid voedt dit mechanisme; mensen geven de voorkeur aan de huidige situatie (niet renoveren), als ze onzeker zijn over toekomstige prijsontwikkelingen (Alberini et al. 2013). Mensen verschillen onderling in de mate waarin ze risico's mijden, maar ook bij een specifieke persoon hangt dit af van wat er op het spel staat: mensen zijn geneigd meer risico te nemen naarmate ze

minder te verliezen hebben (*peanuts effect*), aldus Weber en Chapman (2005). Meer risicomijdende personen zijn minder geneigd hun woning te verduurzamen (Qiu et al. 2014; Fischbacher et al. 2021). Bovendien hechten mensen minder belang aan zaken naarmate die verder weg liggen in de toekomst, ongeacht de invloed van de tijd op de objectieve waarde. Dit wordt *hyperbolisch verdisconteren* (Ainslie en Haslam 1992) of *presentism thinking* (Camprubí et al. 2016) genoemd. Kleinere voordelen op korte termijn worden dus meer gewaardeerd dan grotere voordelen op lange termijn. In de praktijk kan dit duurzaam gedrag belemmeren, omdat de grotere voordelen er toch vooral op langere termijn zijn. Mensen investeren bijvoorbeeld vaker in eenvoudige tochtmaatregelen dan in uitgebreidere isolatiemaatregelen (ABF 2019).

Bovengenoemde mechanismen maar ook barrières die voortkomen uit de context, zoals de neiging van mensen om acties vooruit te schuiven, om naar simpele oplossingen te grijpen waarbij men zich goed voelt (bv. vasthouden aan gewoontegedrag, nabootsgedrag) en om gevolgen van gedrag in de verre toekomst te onderschatten (Alberini 2019; Hafner et al. 2019a; O’Callaghan et al. 2020), dragen bij aan de zogenoemde *energy efficiency gap*.<sup>28</sup> Het soort kennis en informatie en de bron van de informatie bepalen meestal of iemand overgaat tot actie. Sommige irrationele gedragsprocessen spelen een rol bij het maken van keuzes. De zogeheten *confirmation bias* of ‘overeenstemmingsbias’ beschrijft de neiging van mensen om meer waarde te hechten aan informatie die aansluit bij hun eigen ideeën. In het geval van duurzaam gedrag kan dit dus positief uitwerken, als mensen duurzaam gedrag willen vertonen, maar ook negatief, bijvoorbeeld als mensen twijfelen of de maatregelen wel lonen of wanneer ze in het algemeen twijfelen aan klimaatverandering. De zogenoemde *availability bias* of ‘beschikbaarheidsbias’ benadrukt dat ook de mate waarin kennis toegankelijk is invloed heeft op beslissingen. Mensen zijn bij hun keuzes geneigd eerder gemakkelijk beschikbare informatie te gebruiken dan informatie waar ze actief naar op zoek moeten.

Tot slot, een veel beschreven irrationeel gedragsproces in het veld van energieconsumptie is het *rebound*-effect. Dit begrip uit de energie-economie beschrijft dat een efficiëntieverbetering in energietechnologie kan leiden tot een kleinere werkelijke energiebesparing dan potentieel haalbaar is (Khazzoom 1980). Dit is te verklaren doordat mensen bij afnemende gebruikskosten meer energie gaan verbruiken of hun energiebesparende gedrag compenseren met ander niet-duurzaam gedrag (Peters et al. 2012). Dit resulteert gemiddeld in een verlies van 20% tot 40% op de potentiële energiebesparing (Gillingham et al. 2016).

### Sociaal-culturele context

In de literatuur wordt woningverduurzaming vooral geframed als een technologisch, financieel en/of consumentengedragsprobleem (Jensen et al. 2019). Oplossingen worden dan ook met name gezocht in technische vernieuwing, financiële steun en hulp bij besluitvorming en gedragsverandering. Maar het zou goed zijn verduurzaming meer met sociologische bril te bekijken en meer rekening te houden met het perspectief van de eigenaar en bewoners van woningen die verduurzaamd moeten worden (Aiesha 2016). De invloed

op de besluitvorming door huisbezitters blijft beperkt zolang de nadruk bij beïnvloeding ligt op hun woning in plaats van op hun thuis, op energie-efficiency in plaats van op woningverbetering, op verduurzamingsmaatregelen in plaats van op de verbouwing (Wilson et al. 2015). Woningverduurzaming gaat om aanpassing van de plek waar het privéleven zich afspeelt en waar de bewoners zich comfortabel, veilig en vrij willen voelen (Gram-Hanssen 2014). Het raakt daarmee ook aan het thuisgevoel en de huiselijkheid die voor bewoners belangrijk zijn (Tjørring en Gausset 2016). Het beslissen over al dan niet investeren in verduurzamen is dus naast een cognitief ook een emotioneel proces rond behoeften en verwachtingen (Baginski en Weber 2017). Beslissingen worden dus in de meeste huishoudens genomen in de context van het dagelijkse gezinsleven (Ellegård en Palm 2019) en van bestaande sociale praktijken (Judson en Maller 2014). Er is relatief weinig aandacht voor de veranderingen in de dagelijkse levenssfeer en voor de sociale en culturele interacties die optreden (Jensen et al. 2018). Dit vergt van adviseurs en installateurs inlevingsvermogen in de bewoners (Tjørring en Gausset 2016). En bewoners moeten kunnen vertrouwen op de experts (bv. Wolske et al. 2017). Als het gaat om informatie over (duurzame) energie en energietransitie, hebben mensen meer vertrouwen in milieuorganisaties dan in de overheid (Dekker et al. 2016).

Op de sociale context die van invloed is bij woningverduurzaming gaan we in paragraaf 6.5.2 in. Vooral bij zonnepanelen zou gebruik kunnen worden gemaakt van het plezier dat deze opleveren (Karjalainen en Ahvenniemi 2019) of de status ('trots gevoel') die het plaatsen van panelen oplevert bij buurtgenoten (Nijkamp et al. 2017). Het gevoel van onderscheid tussen groepen kan volgens de sociale-diffusietheorie positief worden benut doordat midden- en lagere klassen in navolging van de hogere klassen ook zonnepanelen willen plaatsen (Bartiaux et al. 2016). En het enthousiasme van voorlopers kan de bereidwilligheid bij volgers voeden (Hai 2019), al dan niet via persoonlijk contact (Palm 2017). Maatschappelijke en andere niet-bestuurlijke organisaties kunnen mogelijk een rol spelen in de communicatie en ervoor zorgen dat spreken over energiebesparing in sociale netwerken de norm wordt (Hamilton et al. 2019). Ook sociale verbindingen in lokale netwerken zijn in dat kader belangrijk (Hamman 2019).

### Sociaal-demografische factoren

Hoewel onderzoek op wisselende effecten wijst, hangen kenmerken zoals opleiding, leeftijd, geslacht, inkomen en grootte van het huishouden samen met de mate waarin mensen geneigd zijn hun woning te verduurzamen (Urban en Ščasný 2012; Pelenur en Cruickshank 2012; Frederiks et al. 2015; Heiskanen en Matchoss 2017). Deze effecten zijn te zien zowel bij het willen als bij het kunnen.

Hoogopgeleide mensen hebben gemiddeld een milieuvriendelijkere houding, zijn vaker bezorgdheid over het milieu en snappen de invloed van hun gedrag op het milieu beter (Abrahamse en Steg 2011; Gifford en Nilsson 2014; Scholte et al. 2020). Dit vertaalt zich ook in het willen verduurzamen van de woning. Studies laten zien dat hoogopgeleiden meer geneigd zijn hun woning te verduurzamen en dit geldt vooral voor de meer innovatieve renovaties (Heiskanen en Matchoss 2017; Pelenur en Cruickshank 2012). Daarnaast zijn er

indicaties dat politieke voorkeur is gekoppeld aan het investeren in hernieuwbare energie (Wüstenhagen et al. 2007; Briguglio en Formosa 2017).

Ook leeftijd is een factor van belang bij de keuze voor het willen uitvoeren van duurzame renovaties. Studies laten zien dat mensen van middelbare leeftijd en ouder minder vaak hun woning verduurzamen of investeren in duurzame energiebronnen zoals zonnepanelen of warmtepompen (Heiskanen en Matchoss 2017; Friege 2016; Abreu et al. 2020; Camprubí et al. 2016). Oudere bewoners verwachten gezien hun leeftijd zo'n investering niet meer terug te verdienen en willen er dus niet meer aan beginnen (Steenbekkers en Scholte 2019). Het achterblijven van ouderen bij het verduurzamen van de woning is ook in de Nederlandse context te zien, blijkt uit rapporten over ouderen van het Planbureau voor de Leefomgeving (Schilder et al. 2018; Schilder 2019). Niet alleen qua financiën, maar ook wat betreft verantwoordelijkheden kunnen ouderen in de knel komen wanneer ze én ervoor moeten zorgen dat ze tot op hoge leeftijd zelfstandig kunnen blijven wonen én hun woning moeten verduurzamen (Schilder et al. 2018). Hoewel deze groep gemiddeld gezien een groter vermogen heeft en vaker dan vroeger huiseigenaar is, verhuizen ze niet vaak en zijn ze ook niet snel geneigd te (ver)bouwen (Schilder 2019). Dat betekent dat ze meestal relatief lang op dezelfde plek wonen en dus ook vaak in een kwalitatief minder goede woning wonen, waar ingrijpende aanpassingen nodig zijn (Tigchelaar en Leidelmeijer 2013). Enkele studies vinden dat mensen van middelbare leeftijd en ouder soms juist voorlopers zijn bij het investeren in woningverduurzaming (Heiskanen en Matchoss 2017; Friege 2016). En voorlopers zouden vaker ook beroepsmatig relevante kennis hebben (Risholt en Berker 2013). De voorlopersgroep bestaat dus misschien deels uit ouderen die hoog opgeleid zijn en/of beroepsmatig deskundig zijn op het gebied van energie. Inkomen hangt het sterkst samen met het kunnen verduurzamen, dus die behandelen we in de volgende paragraaf bij de beleidsopties gericht op de kostenbarrière.

### 6.5.2 Beleidsopties gericht op het willen verduurzamen

Een deel van de woningeigenaren denkt onterecht dat de woning thermisch al op orde is of dat verduurzaming niet mogelijk is (Steenbekkers et al. 2021). Ze beseffen het probleem niet en hebben te weinig kennis en behoefte aan informatie over de mogelijkheden om de woning te verduurzamen (Ameli en Brandt 2015; Kastner en Stern 2015; Dato 2018; Vringer et al. 2014; Risholt en Berker 2013). Informatie over de beschikbaarheid van subsidies en over de kosten en baten van bepaalde investeringen zijn vaak niet duidelijk voor huishoudens (Gillingham et al. 2009). Het überhaupt niet kunnen vinden van goede en betrouwbare informatie is voor eigenaren een van de grootste belemmeringen (Ebrahimi-gharehbaghi et al. 2019; Vringer et al. 2014; Galvin 2012). Onzekerheid over de effecten achteraf, bijvoorbeeld wat de besparing (in energie en geld) is, wat de onderhoudskosten zullen zijn of het rendement van de investering bij mogelijk veranderende energieprijzen, kan ook een belemmering zijn.

De overheid zou verschillende soorten informatie kunnen geven om te bevorderen dat mensen (willen) gaan verduurzamen. We bespreken hier een aantal beleidsopties

(geordend van algemeen naar meer individueel gericht): massamediale campagnes, energielabels en energieaudits, gerichte informatie en informatieve feedback.

### Massamediale informatiecampagne en algemene informatie

Als algemene informatievoorziening heeft de overheid keer op keer gebruikgemaakt van massamediale campagnes. Die zijn vooral nuttig om het probleembesef te vergroten (Nijkamp et al. 2017; Schalkwijk 2018). Personen met een groter probleembesef verduurzamen gemiddeld vaker hun woning (Frederiks et al. 2015; Kastner en Stern 2015; Pelenur 2018; Urban en Ščasný 2012). Dit probleembesef laat zich in belangrijke mate voorspellen door onderliggende *waarden* van mensen. Vooral biosferische en altruïstische waarden, waarbij zorgen om de natuur respectievelijk andere mensen centraal staan, hebben een positief effect op milieuvriendelijk denken en doen (Steg et al. 2015; Langley et al. 2020; De Groot en Steg 2008; Nilsson et al. 2004; Stern et al. 1999). Milieu en klimaat zijn echter niet voor iedereen de motivatie om te renoveren/isoleren (zie § 6.3.3). Als mensen het probleem niet beseffen, kan dat ertoe leiden dat ze het verduurzamen van de woning uitstellen of het zelfs helemaal niet van plan zijn (Kastner en Stern 2015). Via een informatiecampagne kan de bewustwording over de relatie tussen klimaatverandering en woningverduurzaming bij een bredere groep toenemen.

Maar een sterk probleembesef leidt niet automatisch tot woningverduurzamingsgedrag. Onderzoeken laten zien dat mensen met een groot probleembesef en milieuzorgen nog steeds hulp kunnen gebruiken om de stap naar woningverduurzaming daadwerkelijk te zetten (Frederiks et al. 2015; Pelenur 2018). Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van praktische informatie en financiële prikkels. Naast het vergroten van het probleembesef zou een massamediale campagne ook kunnen helpen om mensen te overtuigen van de mogelijke voordelen van woningverduurzaming en hen kunnen motiveren stappen te nemen, al blijkt dit effect niet heel duidelijk uit de literatuur. Een publiekscampagne uit 2016 laat zien dat effecten op probleembesef en algemene kennis zich niet onmiddellijk vertalen in een verhoogde motivatie om te verduurzamen (Schalkwijk 2018). Het gewenste effect, het overgaan tot het verduurzamen van de woning, is bovendien beperkt bij het verstrekken van (algemene) informatie over woningverduurzaming, blijkt ook uit de literatuur (Kerr en Winskel 2020; Friege 2016; Abrahamse et al. 2005). Een campagne die alleen inzet op het verhogen van het probleembesef zal dus waarschijnlijk geen effect hebben, zolang er andere drempels zijn, zoals gebrek aan geld of kennis. Een algemene informatiecampagne moet dus niet de hele strategie zijn, maar moet gezien worden als een relevant onderdeel van een beleidsstrategie (Kerr en Winskel 2020).

Websites met (algemene) informatie over hoe mensen de woning kunnen verduurzamen en over de beschikbaarheid van subsidies kunnen het gebrek aan kennis en geld helpen oplossen, maar dan moeten mensen die websites wel weten te vinden. De effectiviteit van het gebruik van websites om woningverduurzaming te stimuleren, zoals [www.verbeterjehuis.nl](http://www.verbeterjehuis.nl), is maar een enkele keer geëvalueerd. De publiekscampagne uit 2016 zag wel een toegenomen bekendheid met de website [www.verbeterjehuis.nl](http://www.verbeterjehuis.nl) (destijds

www.energiebesparendoejenu.nl) en een aanhoudende toename in bezoeken aan deze website (Schalkwijk 2018).

Brunsting et al. (2013) adviseerden de overheid naar voorbeeld van andere landen om 'more proactive, dynamic and supportive' te zijn om burgers te motiveren tot en behulpzaam te zijn bij hun zoektocht naar 'duurzame' gedragingen (onder meer op gebied van energiebesparingsgedrag in bestaande bouw). Voor woningeigenaren is de beschikbare kennis en informatie zeer versnipperd en lastig te beoordelen op betrouwbaarheid en onafhankelijkheid. Naast alle (informatie)diensten en loketten van bedrijven en legio informatieve websites van maatschappelijke organisaties, is er ook nog de gefragmenteerde informatie van de overheden en overheidsdiensten. De rijksoverheid heeft intussen een campagne opgezet met het (online) informatieplatform [www.iedereendoetwat.nl](http://www.iedereendoetwat.nl), die deels tegemoet lijkt te komen aan de oproep van Brunsting et al. Toch zal lang niet iedereen dit platform kunnen vinden en zal niet iedereen de informatie op het platform kunnen vinden die op hem of haar van toepassing is of de informatie kunnen begrijpen. Er zijn groepen in samenleving die niet de vaardigheden hebben om digitaal informatie te zoeken of te lezen. Om deze redenen wordt geadviseerd meer gericht en persoonlijk te adviseren (De Vries et al. 2020).

### Energielabels en energieaudits

Het energielabel is een belangrijk aanknopingspunt om mensen inzicht te geven in de energie-efficiëntie van hun eigen woning. Met informatieve feedback kan worden aangegeven hoe zij het beste hun woning kunnen verduurzamen. Het bouwjaar van een huis hangt samen met de benodigde mate van verduurzaming. Het blijkt dat bewoners van huizen die in een slechtere bouwkundige staat (vaker oudere huizen) verkeren, minder snel kiezen voor het (beter) isoleren van de woning, ongeacht of ze er het geld wel of niet voor hebben (Friege 2016). Dit zijn juist de huizen waar het effect van isolatie groter is, maar de benodigde inspanning is er ook groter. Ook blijkt dat mensen minder verduurzamende renovaties in hun woning uitvoeren, naarmate ze langer in hun huis wonen (Vringer et al. 2014).

Zo'n 80% van de woningeigenaren zegt te weten of de woning al dan niet zuinig is (Nijkamp et al. 2017). De kennis van eigenaren over de energie-efficiëntie van hun woning is echter niet altijd accuraat. Een enquête onder circa 2500 Nederlandse eigenaars-bewoners (en huurders) laat zien dat mensen te optimistisch zijn over het energielabel van hun woning (Vringer et al. 2014). Hierdoor kunnen ze de noodzaak van woningverduurzaming onderschatten en weten ze niet welke specifieke informatie ze nodig hebben. Het energielabel helpt een inschatting te maken in welke mate de woning baat heeft bij uitvoeren van verduurzamende maatregelen. De informatie over het energielabel van de woning en de mogelijke verbeteringen kan ook worden gezien als informatieve feedback over de energie-efficiëntie van de woning. Het onderzoek van Nijkamp et al. (2017) naar de effecten van het energielabel op woningeigenaren laat zien dat het een positief effect heeft gehad op de bewustwording en dat ze beter weten welke aanpassingen ze aan hun woning moeten maken om deze energiezuiniger te maken. Ook zijn er sterke aanwijzingen dat de

waarde van het huis stijgt bij een beter energielabel (CPB 2020a). Het directe effect op gedrag door het energielabel blijkt minder sterk: er zijn maar weinig woningeigenaren die het energielabel aanwijzen als directe aanleiding om hun woning te verduurzamen (Algemene Rekenkamer 2016). Andere onderzoekers vonden geen effect (Christensen et al. 2014; Broberg et al. 2019). Bovendien kan de voorwaarde die wordt gesteld om aanspraak te kunnen maken op subsidies of financieringsregelingen een belemmering zijn. Voorwaarde is namelijk dat er meerdere labelstappen moeten worden gemaakt of dat iemand meerdere maatregelen per keer moet nemen, terwijl huishoudens vaak graag in kleine stapjes verduurzamen (CPB 2020a).

Energieaudits hebben als doel om met behulp van informatie over het energielabel specifieke aanbevelingen te doen over hoe de energie-efficiëntie van de woning kan worden verbeterd. Energieaudits zijn succesvol in het vergroten van het bewustzijn over de mogelijke verbeteringen (Cattaneo 2019). Energieaudits zetten gemiddeld genomen aan tot investeringen in woningverduurzaming (Frondel en Vance 2013) en zijn daarbij volgens Cattaneo (2019) sterk afhankelijk van (financiële) vervolgacties. Murphy (2014) toonde in Nederland aan dat de aanbevelingen uit zo'n energieaudit op zichzelf weinig tot geen invloed hebben op beslissingen van huishoudens om te investeren in betere energie-efficiëntie. De gegeven informatie in een energieaudit moet zo specifiek mogelijk zijn, waarbij de adviseur ook kijkt naar de (praktische en financiële) gevolgen voor het huishouden (Kastner en Stern 2015). Informatie over alleen de energie-efficiëntie en mogelijke kostenbesparing is niet genoeg om mensen op grotere schaal te motiveren hun woning te verduurzamen (Pettifor et al. 2015). Om effectief te zijn, moet de gegeven informatie ook inzicht geven in de baten (financieel en ecologisch) van woningverduurzaming en de te verwachten comfortverbetering (Kastner en Stern 2015; RVO 2012).

Objectiviteit en specificiteit van de informatie is een vereiste. Er zou gebruik moeten worden gemaakt van gebruiks- of prognosecijfers die relevant zijn voor het concrete keuzeproces van huiseigenaren (Cattaneo 2019). Bijvoorbeeld, wanneer mensen geïnteresseerd zijn in woningverduurzaming vanwege de geld- en energiebesparing, zou informatie over de kosten en besparing van de verschillende opties overzichtelijk moeten worden voorgelegd (Kastner en Stern 2015; Hafner 2019b). Dit kan het besluitvormingsproces voor woningeigenaren vereenvoudigen. Dergelijke informatie zou bij energieaudits kunnen worden geleverd (Risholt en Berker 2013).

Daarnaast moet de gegeven informatie eerlijk zijn en, waar dat aan de orde is bij ingrijpende verbouwingen, bewoners voorbereiden op verborgen kosten (zoals bijkomend onderhoud aan andere facetten van de woning) en te verwachten overlast bij tijdelijk disfunctionerende systemen tijdens de werkzaamheden (Alberini en Bigano 2015). Toegang tot relevante en betrouwbare informatie kan woningeigenaren dus stimuleren om hun woning te verduurzamen (Risholt en Berker 2013; Kastner en Stern 2015; Cattaneo 2019). Nuttig hierbij is voorlichting die inzicht geeft in de mogelijke besparing en andere gunstige effecten van maatregelen (warmtecomfort, binnenmilieukwaliteit, gezondheid) en in de voordelen van subsidies en verlaagde btw-tarieven. Tussenpersonen kunnen hierbij mogelijk een rol spelen om die informatie aan te leveren (Risholt en Berker 2013). Een



andere veelbelovende methode is het maken van warmtebeelden van de woning; deze thermische weergave van warmteverlies door de woning is effectief (effectiever dan een energieaudit) gebleken voor de motivatie om energiegebruik te verminderen en energiebesparende maatregelen te nemen (Goodhew et al. 2015).

Ook los van de voorgeschreven energielabels en -audits kunnen energieadviseurs maatwerkadvies geven. Advisering op maat wordt het best gedaan door een energieadviseur die 'over de vloer' komt en de dagelijkse praktijk van het huishouden in de advisering kan betrekken. Door de persoonlijke communicatie wordt het gemakkelijker voor de adviseur te snappen dat de woning voor de bewoners hun thuis is, waardoor hij of zij oplossingen kan aanreiken die maken dat de bewoners gemakkelijker besluiten om te gaan verduurzamen. De onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van zo'n energieadviseur zijn wel belangrijke randvoorwaarden (Tjørring en Gausset 2016).

### Gerichte informatie

Van algemene advisering (in combinatie met andere instrumenten) is minder baat te verwachten dan van maatwerk dat aansluit bij de attitudes van de eigenaren (Starke et al. 2020). Gerichte informatie die inzicht biedt in de besparingsmogelijkheden en in ondersteuningsmogelijkheden (financieel maar ook praktisch), kan de wil om te verduurzamen stimuleren. De overheid zou meer gericht kunnen inzetten op maatwerkinformatie over mogelijkheden voor de eigen woning, om zo eigenaren meer persoonlijk aan te spreken en aan te geven wat ze kunnen doen bij drempels die ze ervaren. Een gerichte Zweedse informatiecampagne over zonnepanelen had bijvoorbeeld een positief effect op aanschaf ervan (Palm en Lantz 2020).

De informatie moet aansluiten bij de motivaties die men heeft om te investeren in woningverduurzaming. Vaak worden de beweegredenen gecategoriseerd in drie typen: economische, ecologische en persoonlijke/sociale drijfveren (Organ et al. 2013; Ebrahimi-gharehbaghi et al. 2019). Groepen die vooral om economische redenen willen verduurzamen, kunnen wellicht overtuigd worden door hen gericht te informeren over besparing op de energierekening of over het rendement op de investering. Het is belangrijk zekerheid te bieden over de toekomstige financiële voordelen, want onzekerheid daarover kan de intentie tot woningverduurzaming verzwakken (Pettifor et al. 2015). En ook is het belangrijk transparant te zijn dat het rendement op investeringen in woningverduurzaming door een lagere energierekening voor een deel van de woningen beperkt is.<sup>29</sup> Mensen met alleen economische motieven, die gemiddeld genomen minder snel verduurzamen (Hoogervorst et al. 2019), kunnen misschien wel overtuigd worden door inzicht in de mogelijke waardeverhoging van hun huis als deze energie-efficiënt is. Er zijn sterke aanwijzingen dat de waarde van een huis stijgt als deze een verbeterd energielabel heeft. Zo vonden Mudgal et al. (2013) voor verschillende Europese landen dat een gemiddeld genomen hogere energiebesparing een substantieel hogere verkoopprijs van de woning betekende. Aydin et al. (2020) becijferden dat 10% verbetering van de energie-efficiëntie van de woning zich vertaalt in 2,2% stijging van de woningwaarde. Maar dit effect blijkt lastig te onderscheiden van andere factoren (CPB 2020a).

Een deel van de huiseigenaren is gemotiveerd de woning te verduurzamen om milieuredenen of vanwege de behoefte de kwaliteit van hun leven (en hun woning) te verbeteren, en niet vanwege financiële voordelen (Ebrahimigharehbaghi et al. 2019; Vringer et al. 2014; Van der Waals et al. 2003; Pettifor et al. 2015; Fransman et al. 2019, Abreu et al. 2020). Het zou goed zijn om heel gericht inhoudelijke informatie te geven over de milieuwinst van verduurzamingsmaatregelen en, minstens zo belangrijk, over de verbetering van het warmtecomfort en het binnenklimaat. Andere te benadrukken aspecten naast comfort en gemak die belangrijk zijn voor eigenaar-bewoners, zijn de esthetiek van de woning, trends in het wonen en de sociale status (Friege en Chappin 2014; Urban en Ščasný 2012; Steg et al. 2015).

We weten dat inkomensverschillen, normen en waarden mede bepalen of mensen gevoelig zijn voor de milieuaspecten of voor de financiële aspecten van verduurzamen (Steg et al. 2015; De Groot en Steg 2008). Toch is het niet eenvoudig om duidelijke segmenten te herkennen en is het lastig te adviseren welke groepen woningeigenaren te benaderen met welk type inhoudelijke informatie. Wel weten we dat comfortaspecten belangrijker zijn voor oudere mensen en mensen met mobiliteitsbeperkingen, die daardoor vaak meer tijd in huis doorbrengen en gevoeliger zijn voor temperatuur (Abreu et al. 2020; Frederiks et al. 2015). Financiële argumenten zijn het belangrijkste voor de lagere-inkomensgroepen en voor jonge mensen die aan het begin staan van hun (woon)carrière. In het algemeen is het belangrijk ook duidelijk te maken wat de niet-financiële voordelen van woningverduurzaming zijn.

### Informatie: timing en intermediairs

Een andere manier om verduurzamende maatregelen te ondersteunen is door het juiste aangrijpingsmoment te kiezen (*tipping point*), namelijk door woningeigenaren te adviseren op het moment dat ze toch al een brede afweging van opties maken. De kans op investeringen in energiebesparende maatregelen is bijvoorbeeld het grootst onder nieuwe eigenaar-bewoners (RVO 2014), dus de momenten van aankoop en verhuizen lenen zich goed voor advisering (Weiss et al. 2012). Maar ook het moment van pensioen is geschikt, omdat mensen daarna meer thuis zijn en meer voordeel en plezier hebben van hun investering (Van Middelkoop 2014). Bij ad-hoc beslissingen, bijvoorbeeld bij vervanging van de kapotte cv-ketel, vindt zo'n brede afweging niet plaats en kiezen woningeigenaren meestal nog voor een vertrouwde (gasgestookte) oplossing in plaats van voor een warmtepomp of zonneboiler (N&M 2020). Maar het is bewezen dat er meer invloed mogelijk is met instrumenten die gericht aansluiten bij dergelijke wisselmomenten (Tamis en Staats 2014; Kerr en Winskel 2020; Caputo and Pasetti 2017). Het Deense subsidiesysteem dat zich richt op dergelijke aangrijpingsmomenten is bijvoorbeeld effectiever gebleken dan vergelijkbare Britse en Franse systemen (Rohde et al. 2014). Diverse studies doen de aanbeveling om verduurzaming stapsgewijs te linken aan routinematig onderhoud en/of algemene modernisering van de woning om de economische levensvatbaarheid van de woning te verbeteren (Galvin en Sunikka-Blank 2013; Weiss et al. 2012). Op dergelijke verandermomenten komen woningeigenaren in contact met diverse typen tussenpersonen (zoals architec-

ten, bouwtechnici, aannemers, installateurs, makelaars, taxateurs, financiële tussenpersonen), die met de nodige kennis en vaardigheden eigenaar-bewoners kunnen overtuigen voor een duurzame optie te kiezen. Een optie kan zijn om tussenpersonen rond zo'n *tipping point* (eventueel verplicht) gericht te laten adviseren, onder de randvoorwaarde dat de informatie en de adviserende partijen betrouwbaar zijn (Karjalainen en Ahvenniemi 2019). Een aanpak met actieve betrokkenheid en gedeelde verantwoordelijkheid van een scala aan partijen (lokale overheden, woningeigenaren, marktpartijen, sociale partners) kan effectief zijn (SER 2017). Energieloketten zijn hier een goed voorbeeld van, waardoor er een 'infrastructuur'<sup>30</sup> is ontstaan om kennis te delen en gezamenlijk ervaringen op te doen. Bedrijven, energiecoöperaties, bewonerscollectieven, provincies en maatschappelijke organisaties werken daarin samen (SER 2018). Door het lokale karakter van dergelijke loketten is er geen overkoepelend beeld van de effectiviteit ervan in Nederland (De Vries et al. 2020).

### Informatieve feedback en sociale vergelijking

Onderzoek naar het verschaffen van informatie over woningverduurzaming toont aan dat deze effectiever is in combinatie met andere strategieën, zoals feedback. Feedback op het eigen energieverbruik is een effectieve manier om bewoners hun gedrag te laten veranderen en energie te laten besparen (Cattaneo 2019). Ook kan het effect hebben op het probleembesef, zodat ze overgaan tot het verduurzamen van hun woning; het kan bewoners doen inzien dat er besparingsmogelijkheden liggen en doen nadenken over structurele maatregelen, vooral wanneer deze feedback wordt gekoppeld aan specifieke besparingsdoelen (McCalley en Midden 2002).

Belangrijk is woningeigenaren de eerste maatregel te laten nemen. Zodra mensen beseffen dat ze duurzaam energiegedrag hebben vertoond, dan gaan ze zichzelf meer zien als iemand die duurzaam handelt (Steg et al. 2015; Venhoeven et al. 2013). Als dat het beeld wordt van jezelf, dan ga je daar ook meer naar handelen om consistent te zijn met je zelfbeeld. De meeste mensen zien gedrag dat milieuvriendelijk is als iets positiefs. Duurzaam gedrag – zoals woningverduurzaming is – zorgt voor positieve emoties, die op hun beurt weer zorgen voor meer duurzaam gedrag (Steg et al. 2015). Diverse studies laten zien dat feedback over het energieverbruik na een verduurzamingsmaatregel het gevoel van zelf-effectiviteit vergroot, waardoor eigenaren na een eerder gerealiseerde duurzame renovatie doorpakken (Abrahamse et al. 2005; Steg et al. 2016). Dit psychologische mechanisme van zelfeffectiviteit sluit het meest aan bij een stap voor stap strategie. De huidige SEEH-regeling die stimuleert om twee isolatiemaatregelen tegelijk te nemen sluit hier niet bij aan. Deze zou theoretisch wel voor een versnelling van isolatie van onzuinige woningen kunnen zorgen, maar er is momenteel geen zicht op de effectiviteit ervan.

Niet alleen de vergelijking met eigen gedrag is effectief, ook de vergelijking met vergelijkbare anderen (*peers*) kan bij feedback een belangrijke rol spelen, wat teruggrijpt op het mechanisme van de sociale norm: feedback waarbij het energieverbruik wordt vergeleken met anderen (bv. buurtgenoten) kan een trots gevoel geven (Nijkamp et al. 2017) en zou verdere energiebesparing kunnen bevorderen (Cattaneo 2019). De inzet van lokale sociale

netwerken ter bevordering van efficiëntiemaatregelen lijkt veelbelovend (Gram-Hanssen et al. 2018). Collectieve actie (bv. via de gemeente of de provincie collectief inkopen van zonnepanelen) en feedback over de energiebesparing van de buurt kunnen verdere energiebesparende maatregelen stimuleren.

Sociale vergelijking kan behulpzaam zijn bij het stellen van een besparingsdoel. Een RCT-onderzoek<sup>31</sup> waarbij mensen werden vergeleken met *peers* en er een wedstrijdelement was ingebouwd, liet zien dat door de beloning de intrinsieke motivatie tijdelijk groeit, maar op de langere termijn juist kleiner wordt (Alberts et al. 2016). Deze effecten zijn met name onderzocht aan het energieverbruik in de woning; er is minder onderzoek gedaan naar het effect op woningverduurzaming. Er zijn wel aanwijzingen dat dit effect ook geldt voor het nemen van (grotere) maatregelen om de woning te verduurzamen. In dat geval is elke maatregel die wordt genomen door welke (tijdelijke) motivatie dan ook mooi meegenomen; een wedstrijdelement kan daarbij effect hebben.

Dan is er nog het fenomeen van *social learning*. Mensen die vooroplopen in woningverduurzaming hebben sterk de neiging om hun positieve ervaringen over de kosten en baten te delen met hun omgeving, wat andere huisbezitters kan overtuigen de stap ook te zetten (Gillingham et al. 2009; Yamamoto 2015; Karjalainen en Ahvenniemi 2019; Wolske et al. 2020). Mensen in staat stellen deze ervaringen te delen en deze informatie breed beschikbaar te maken, kan een nuttige beleidsoptie zijn. Het initiatief duurzamehuizenroute stoelt hierop en is in buitenlands onderzoek effectief gebleken om geïnteresseerde volgers aan te zetten tot het nemen van maatregelen (Berry et al. 2014). Om een bredere groep woningeigenaren te bereiken kan het zinvol zijn modelwoningen in te richten, waar men altijd terecht kan om te zien hoe duurzame oplossingen er in praktijk uitzien.

De manier waarop de feedback wordt gebracht, heeft ook invloed op de effectiviteit van de gegeven informatie. De tijdsspanne, het format en de getallen die worden gebruikt, beïnvloeden de reactie op de informatie (Cattaneo 2019). Zo zou informatie over de energieefficiëntie van maatregelen op verschillende manieren gegeven moeten worden of moeten passen bij de doelen van de huiseigenaren om het beslissingsproces te vereenvoudigen (Cattaneo 2019). Bijvoorbeeld concrete informatie over hoeveel geld de maatregelen per maand opleveren of hoeveel CO<sub>2</sub>-uitstoot het vermindert, kan de beslissing vereenvoudigen. Informatie en feedback gericht op de specifieke situatie van een persoon kunnen zorgen voor een vermindering van het energieverbruik en voor meer kennis over energiebesparing (Abrahamse et al. 2007). Onderzoek naar de psychologische effecten van feedback laat zien dat het hierbij vooral belangrijk is om de energiebesparing te benadrukken (Aydin et al. 2018). Om dit te bewerkstelligen, kunnen bijvoorbeeld de slimme meter en apps die het energieverbruik van de woning bijhouden worden ingezet, net als feedback over het energielabel van de woning.

### 6.5.3 Beleidsopties gericht op het *kunnen* verduurzamen

We bespreken hierna eerst de verbeteropties voor de financiële en fiscale instrumenten, die in het algemeen als doel hebben om investeringen in woningverduurzaming rendabeler te maken en woningeigenaren te prikkelen om in actie te komen. Daarna gaan we in op

beleidsopties die rekening houden met de kostenbarrières die lagere-inkomensgroepen in de weg staan om te kunnen verduurzamen. Vervolgens komen (lokale) beleidsopties aan de orde die meer praktische barrières zouden moeten wegnemen waar woningeigenaren tegenaan lopen in het proces van woningverduurzaming.

### Het belang van inkomen en andere hulpbronnen

Het beschikken over financiële middelen en/of andere hulpbronnen bepaalt in belangrijke mate of mensen die duurzaam gedrag *willen* vertonen dat ook daadwerkelijk *kunnen*. Investeren in woningverbetering of in duurzame energie vergt middelen waarover mensen met een lager inkomen vaak niet beschikken: geld of vermogen, maar ook kennis en ruimte in de woning (Weijnen et al. 2018). En ook andere hulpbronnen zijn medebepalend: tijd, (digitale) vaardigheden, lichamelijke/mentale gezondheid en sociale netwerken. In een situatie waarin mensen onbeperkt beschikken over deze middelen en de wil hebben om duurzaam gedrag te vertonen, lijkt weinig in de weg te staan duurzaam gedrag. Maar niet iedereen beschikt in dezelfde mate over deze hulpbronnen. Qua bereidheid om te investeren in de woning is vooral het verschil tussen lagere inkomens en middeninkomens zichtbaar; het verschil tussen de groepen met een midden- en een hoger inkomen is minder groot (Heiskanen en Matchoss 2017; Trotta 2018). Het is dus belangrijk dat de overheid qua financiële ondersteuning onderscheid maakt tussen algemene maatregelen en maatregelen die zich specifiek richten op mensen met een lager inkomen (Vergeer et al. 2017). Overigens stellen Oei et al. (2018) dat de meest voorkomende investering voor een aardgasvrije woning (ter grootte van ca. 18.500 euro voor isolatie en een warmtepomp) ook voor middeninkomens een substantiële uitdaging kan zijn. Het Nibud berekende hoeveel woningbezitters hier tegen grenzen aanlopen: ruim 2% van de huiseigenaren heeft op geen enkele manier financiële ruimte om te verduurzamen; investeringsbedragen van 5.000 euro respectievelijk 20.000 euro zijn niet haalbaar voor 232.000 respectievelijk 779.000 woningeigenaren (Bos et al. 2020). Om deze reden stellen Galvin en Sunikka-Blank (2017) dat een goede benadering in beleid is om voorzichtig te segmenteren op grond van sociaaleconomische kenmerken van het huishouden al dan niet in combinatie met kenmerken van de woning (bv. onzuinig en/of (semi)vrijstaand).

In het algemeen geldt dat mensen die makkelijker met hun inkomen kunnen rondkomen (en hoogopgeleid zijn) eerder de intentie hebben om duurzaam gedrag te vertonen (Scholte et al. 2020). Maar dat gaat niet op voor energiegebruik: hoge-inkomensgroepen gebruiken gemiddeld meer energie en geven gemiddeld meer uit aan energie dan lage-inkomensgroepen (Tigchelaar en Leidelmeijer 2013). Het grootste besparingspotentieel ligt dus ook bij huishoudens voor wie energie maar een beperkt beslag legt op het huishoudelijk budget (Van Middelkoop 2014). Niet verwonderlijk is dat inkomen de belangrijkste bepalende factor blijkt te zijn bij het al dan niet verduurzamen van de woning (Urban en Ščasný 2012; Heiskanen en Matchoss 2017; Frederiks et al. 2015; Vringer et al. 2014; Umit et al. 2019).

Voor lagere-inkomensgroepen is de betaalbaarheid van energie vaak een probleem (Vergeer et al. 2017). Ze wonen vaker in woningen met een ongunstig energielabel (ABF),

hebben het vaakst te kampen met tochtproblemen (Kullberg en Ras 2019) en zijn een relatief groot deel van hun inkomen kwijt aan energielasten (Nibud 2009). Wanneer dit aandeel groter is dan 10% wordt gesproken van energiearmoede.<sup>32</sup> Veel ruimte om de vaste lasten te verlagen door energiebesparing hebben lage-inkomensgroepen niet, aangezien zij in vergelijking tot hogere-inkomensgroepen gemiddeld al een relatief laag energieverbruik hebben (Kullberg en Ras 2019). Het gebrek aan financiële armslag beperkt hen om in woningverduurzaming te investeren. En zij gaan er financieel verder op achteruit wanneer ze de energie-efficiëntie van hun woning niet kunnen verbeteren en geconfronteerd worden met stijgende energieprijzen. Want zij worden ook nog eens harder geraakt door de extra kosten van het klimaatbeleid (Vergeer en Schep 2018; CPB 2019). De combinatie van lage inkomens en energie-onzuinige woningen zorgt voor een vicieuze cirkel die alleen structureel doorbroken kan worden door de energie-efficiëntie van de woning te verbeteren (Ugarte et al. 2016).

Daar komt bij dat in lage-inkomensgroepen ook het gemis aan andere hulpbronnen zoals gezondheid zorgt voor een opeenstapeling van kwetsbaarheden. Zo vonden Camprubí et al. (2016) dat kwetsbare groepen zoals zieken, gehandicapten en (in het Verenigd Koninkrijk) gepensioneerden gemiddeld lagere inkomens hebben, meer tijd thuis doorbrengen, fysiek gevoeliger zijn voor extreme temperaturen en daardoor extra te lijden hebben van de gevolgen van energiearmoede. Ook is in Vlaanderen vastgesteld dat energiearmoede vaak samengaat met een achterstand op andere terreinen, zoals huisvesting, gezondheid, mobiliteit, maar ook toegang tot cultuur en recreatie (Bartiaux et al. 2016). Hoewel groepen die te maken hebben met energiearmoede het meeste baat zouden hebben bij verduurzaming van de woning, is de kans kleiner dat ze daarvoor kiezen vanwege de kosten, maar ook omdat een renovatie het dagelijks leven tijdelijk danig ontregelt (Wilson et al. 2015; Camprubí et al. 2016). En het gemis aan sociale en culturele hulpbronnen zoals sociale steunnetwerken en digitale vaardigheden (Vrooman et al. 2014) maakt ook dat een complexe opgave als woningverduurzaming voor deze groep vaak extra lastig is. Zeker wanneer er sprake is van armoede, hoeft de overheid weinig actieve inzet te verwachten op dit thema. Want armoede zorgt ervoor dat mensen moeite hebben de omstandigheden goed te overzien en de juiste financiële beslissingen te nemen, en ook dat de cognitieve vaardigheden, die zo nodig zijn om dergelijke beslissingen te kunnen nemen, verminderen (Plantinga et al. 2018). Zie verder paragraaf 6.5.4 over kostenbarrières voor minder draagkrachtigen.

### Algemeen beleid gericht op de betaalbaarheid van woningverduurzaming

In de ramingen over het effect van maatregelen uit het Klimaatakkoord (buiten de wijk-aanpak) veronderstelt het Planbureau voor de Leefomgeving dat de kans dat woningeigenaren maatregelen nemen toeneemt naarmate die maatregelen meer lonen (Hoogervorst et al. 2019). Vooral financiële prikkels (in combinatie met een energieadvies) vergroten de kans op het uitvoeren van woningverduurzaming (Kastner en Stern 2015; Laes et al. 2018). Maar financiën alleen zijn onvoldoende om woningeigenaren aan te zetten tot actie (Brown et al. 2019). Sowieso wordt gebruikgemaakt van een brede mix aan instru-

menten (zie § 6.5.5) en het is niet mogelijk deze hier allemaal te bespreken. We kijken eerst naar algemene instrumenten die zijn gericht op woningeigenaren in het lopende beleid: energiebelasting, subsidies, leningen. Daarna bespreken enkele meer specifieke regelingen (verlaagd btw-tarief voor isolatie, de salderingsregeling) en enkele (recent) voorgestelde regelingen (gebouwgebonden financiering, kwijtschelding van overdrachtsbelasting en differentiatie ozb-tarief (onroerendezaakbelasting) naar energielabel).

Bij de invoering van de *regulerende energiebelasting* (REB) in 1996 is geprobeerd rekening te houden met de verdeling van de lusten en lasten voor minder en meer financieel draagkrachtige energieverbruikers. Tot 2001 werd geen belasting geheven over de eerste 800 kWh elektriciteit en 800 kubieke meter gas; deze heffingsvrije voet zorgde voor enige herverdeling, doordat degenen die minder energie verbruikten relatief meer profijt hadden (Vringer et al. 2014). In 2001 is deze tegemoetkoming omgezet naar een korting op de belasting met een vast bedrag per aansluiting. Deze korting is in 2019 verlaagd. Hoewel deze maatregel bedoeld was om rekening te houden met lage-inkomensgroepen (Vringer et al. 2014), blijkt het juist denivellerend te werken (Koot et al. 2018). De laagste inkomens worden relatief het zwaarst aangeslagen door de REB (en de Opslag Duurzame Energie).<sup>33</sup> Ook dit zal in de toekomst nog verder scheeftrekken door de extra kosten van de energietransitie (Vergeer en Schep 2018). Dit is niet in lijn met het principe 'de vervuiler betaalt', aangezien deze groep al relatief weinig energie gebruikt vergeleken met hogere inkomens. Mensen hebben het gevoel dat de kosten van de energietransitie niet eerlijk worden verdeeld tussen de meer en minderbedeelde burgers in Nederland (De Kluizenaar en Flore 2021).

Daar komt bovenop dat huishoudens (kleinverbruikers) in hun energiegebruik veel minder vervuilend zijn dan bedrijven en industrie (grootverbruikers), voor wie lagere energietarieven gelden. Huishoudens betalen dus ten opzichte van zakelijke energiegebruikers al relatief veel en worden vanwege klimaatmaatregelen opnieuw zwaarder aangeslagen; de zwaarst vervuilende bedrijven en industrie worden ontzien (Vergeer en Schep 2018). Deze ongelijkheid tussen bedrijven en burgers wordt als oneerlijk ervaren (Vringer et al. 2014). Burgers vinden dat de kosten van klimaatverandering eerlijk moeten worden verdeeld tussen burgers en bedrijven (De Kluizenaar en Flore 2021). Daartoe zou de REB moeten worden hervormd naar de oorspronkelijke bedoeling, namelijk naar een belasting op het energieverbruik waarbij alle verbruikers betalen voor de kosten van hun vervuiling, ongeacht het soort energie (hernieuwbaar of niet) en ongeacht waar en waarvoor energie wordt gebruikt (EY 2017). Ook vinden mensen dat bedrijven die met fossiele brandstoffen werken meer belasting moeten gaan betalen (De Kluizenaar en Flore 2021). Dit brengt echter met zich mee dat bedrijven te maken krijgen met kostenverhogingen en dat ze deze naar verwachting (deels) afwentelen op huishoudens (CPB 2020b).

De 'belastingschuif' (gas wordt meer belast, elektriciteit minder) is gepresenteerd als een maatregel die ervoor zorgt dat *gemiddeld* de totale energielasten voor gebouweigenaren niet zullen stijgen. Dergelijke veranderingen in de energiebelasting hebben wel een grote impact op de variabele gas- en elektrakosten die individuele eigenaar-bewoners maande-

lijks verschuldigd zijn (Schilder et al. 2016). Een hogere gasprijs pakt ongunstig uit voor huishoudens in onzuinige woningen (Tigchelaar en Hoogervorst 2018). In verband met grote verschillen tussen huishoudens in het gebruik van energie en de betaalbaarheid ervan, zal de beloofde woonlastenneutraliteit daarom maar bij een deel van de woningeigenaren worden gerealiseerd (Schilder en Van der Staak 2020). Bijvoorbeeld, bij eenpersoonshuishoudens zal dit nooit positief uitpakken. Dit maakt het minder waarschijnlijk dat deze eigenaren gaan investeren. Ook zorgt verlaging van de elektriciteitsprijs dat het minder interessant wordt om in zonnepanelen te investeren (Tigchelaar en Hoogervorst 2018).

*Subsidieverlening* is een algemene maatregel die overheden internationaal veel gebruiken en als strategie aantrekkelijk vinden door de eenvoud van toepassing en gebruik (Vringer et al. 2014; Kerr en Winksel 2020). Het beleid is ervoor bedoeld om woningeigenaren te verleiden hun woning te verduurzamen en doet dat door de kostendrempel te verlagen. Dat sluit aan bij de mening van de overgrote meerderheid van de Nederlanders dat de overheid met subsidies duurzame energie moet stimuleren (De Witt en Schmeets 2018). Het strookt ook met recente SCP-cijfers: 80% van de mensen is voor subsidies, 5% is daar tegen en 15% heeft hierover geen mening (De Kluienaar en Flore 2021). Woningeigenaren zijn echter ook kritisch op een aantal aspecten van het subsidiebeleid. Zo zijn er verschillen tussen gemeenten in de gehanteerde subsidieregels, vindt men het subsidiebeleid onvoorspelbaar en de aanvraagprocedure niet laagdrempelig genoeg (Steenbekkers en Scholte 2019). Ook het feit dat subsidieregels in de tijd sterk variëren, geeft burgers het gevoel dat het ondersteuningsbeleid onbetrouwbaar is (Faber en Hoppe 2013; Vringer et al. 2014). Dit houdt mensen tegen om te verduurzamen (Van Gaalen et al. 2019). In het geval van adoptie van zonnepanelen is geschat dat onvoorspelbaar subsidiebeleid (bv. eerder stoppen van een regeling bij uitputting van tijdelijke fondsen) ertoe leidt dat twee derde van de geïnteresseerden afziet van de investering (Yamamoto 2017). Het Centraal Planbureau suggereerde dan ook om langlopende subsidieregelingen in te stellen (CPB 2020a).

Onder de huidige subsidieregels voor isolatie<sup>34</sup> moet men twee maatregelen nemen. Dit kan aantrekkelijk zijn voor eigenaren die een pas gekochte woning nog flink gaan verbouwen en daarmee een dubbele labelsprong kunnen realiseren. Maar voor woningeigenaren die hun huidige woning willen verduurzamen, zal dit net een brug te ver zijn. De praktijk is namelijk vaak dat woningverbeteringen gefaseerd worden aangepakt en dat energieregelingen daarvan een onderdeel zijn (Abreu et al. 2019). Voor deze groep kan isolatiesubsidie daarom het best aansluiten bij de huidige praktijk van woningeigenaren om stap voor stap de energie-efficiëntie van hun huis te verbeteren (CPB 2020a).

Dan vestigen we nog de aandacht op de randvoorwaarden bij subsidiebeleid. Ten eerste is een randvoorwaarde bij subsidies dat de investering/aankoop vooraf moet zijn gedaan om recht te hebben op subsidie. Groepen die de investering zelf niet kunnen voorfinancieren, komen dan ook niet in aanmerking voor subsidie. Dit betekent dat de financiële ondersteuning (mede hierdoor) vaak niet terechtkomt bij mensen die een tegemoetkoming in de kosten het hardst nodig hebben (Vringer et al. 2014). Het betekent ook dat hogere



inkomens meer profiteren van subsidies dan lagere-inkomensgroepen (Vergeer 2018; Jacobsen 2019). Ten tweede blijkt dat subsidie vaak terechtkomt bij mensen die de maatregel zonder subsidie hoogstwaarschijnlijk toch wel zouden hebben genomen (*free-rider-effect*) (Vringer et al. 2014; Laes et al. 2018). Dit is het bijeffect van een algemene financiële impuls. Een groep die toch al wilde investeren, het zich kan veroorloven en goed geïnformeerd is over de regelingen, wordt feitelijk extra beloond. Naar schatting 65% van de huiseigenaren had de investering zonder subsidie ook wel gedaan (ABF 2019). Deze groep handelt dus vooral financieel gemotiveerd (Balcombe et al. 2013). Daarmee is subsidie geen sturingsmechanisme meer, maar zorgt deze voor ongelijkheid (De Groote et al. 2018) en bestending of wellicht zelfs uitbreiding van het fenomeen energiearmoede (Chester 2014). Een beleidsoptie om dit mechanisme te veranderen kan zijn om subsidieregels inkomens-/vermogensafhankelijk te maken. Daarmee verliest het subsidiestelsel echter zijn eenvoud en dus zijn aantrekkelijkheid voor zowel de uitvoerende partij als de aanvrager. Een laatste veel genoemde keerzijde van subsidie is het *rebound-effect*, dat zegt dat de kostenbesparing die met de maatregel wordt gerealiseerd, weer wordt aangewend voor andere energieconsumptie, waardoor de feitelijke besparing veel kleiner is dan theoretisch mogelijk is. Schattingen van de grootte van het *rebound-effect* bij woningverduurzaming variëren van 5% tot 15% (Nässén en Holmberg 2009). Dit ongewenste effect zou kunnen worden tegengegaan door naast de subsidie een feedbackinstrument in te zetten om het eigen energieverbruik te monitoren gedurende een periode na de maatregel (zie § 6.5.2) en daaraan een concreet besparingsdoel te koppelen dat past bij het type maatregel. Als we specifiek kijken naar zonnepanelen: een subsidie op de productie van toekomstige energie is waarschijnlijk net zo effectief als een aankoopsubsidie en voor de overheid minder kostbaar (De Groote en Verboven 2019).

SEEH, ISDE en diverse gemeentelijke subsidies worden tegelijk ingezet. Empirisch is niet onderzocht wat de effectiviteit daarvan is, maar een modelanalyse toont aan dat een set aan aankoopsubsidies die alle op hetzelfde doel (woningverduurzaming) zijn gericht, minder energiebesparing oplevert dan wanneer ze een voor een zouden worden ingezet (Rosenow et al. 2016). Als wordt vastgehouden aan algemene subsidiemaatregelen, dan is goed om bij de evaluatie van beleidsprogramma's voor energie-efficiëntie rekening te houden met de hiervoor genoemde neveneffecten (*rebound-* en *free-ridereffect*)

Het afsluiten van een *lening of hypotheek* om te kunnen investeren in verduurzamingsmaatregelen kan een oplossing zijn voor eigenaren die wel gemotiveerd zijn om maatregelen te treffen, maar daar het geld niet voor hebben. Er is relatief weinig zicht op de toepassing en effectiviteit van private financiering (Economidou et al. 2019). Rosenow en Galvin (2013) toonden in Duitsland aan dat leningen met een lage rente woningverduurzaming bevorderen. Dat is in Nederland mogelijk via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn). Van daaruit geeft de rijksoverheid 'energiebespaarleningen' en een derde deel van de gemeenten 'duurzaamheidsleningen'. Dit zijn laagdrempelige oplossingen. Daarbuiten bieden banken en financiële instellingen diverse leningen en hypotheekleningen aan, die onderling verschillen qua mogelijkheden, voordelen en randvoorwaarden. Extra lastig is dat banken ook een 'duurzaamheidslening' aanbieden, met hetzelfde label als de gemeentelijke lening,

maar met veel bijkomende kosten voor advies, de notaris en taxatie. Het gebruik van dergelijke financiële mogelijkheden zal voor bepaalde groepen in de samenleving, die moeite hebben met financiële zaken en organiseren, wat vaak geldt voor laagopgeleiden, niet binnen handbereik liggen. Maar 11% van de huishoudens geeft echter aan dat het eenvoudiger krijgen van een lening voor hen een stimulans zou zijn om te investeren in verduurzaming (Vringer et al. 2014). Het is niet helder in hoeverre er momenteel gebruik wordt gemaakt van de energiebespaar- en duurzaamheidsleningen van de overheden; dit wordt niet gemeten, ondanks een eerdere aanbeveling daartoe (Vringer et al. 2014). Volgens de uitvoeringsorganisatie is het aantal leningen uit het Nationaal Warmtefonds<sup>35</sup> flink gestegen in 2019 vergeleken met 2018; in 2019 werd circa 400 miljoen euro uitgeleend voor woningverduurzaming (SVn 2019). Maar er is geen zicht op wat er qua verduurzamingmaatregelen precies mee gerealiseerd is. Ook is onbekend welke typen huishoudens er gebruik van maken (en welke niet). Nu besloten is dat het Warmtefonds een looptijd tot 2030 zal hebben, zou het nuttig kunnen zijn de invloed op woningverduurzaming te volgen. Wel is bekend dat momenten van aankoop en verhuizen zich goed lenen voor advisering (Weiss et al. 2012) en dat er een substantiële groep woningeigenaren is die verduurzamen van de woning niet oppakt omdat ze niet weten hoelang ze nog in het huis blijven wonen (Steenbekkers et al. 2021, nog te verschijnen). Onder deze onzekerheden zouden eigenaren met behulp van een dergelijke lening of hypotheek de stap tot woningverduurzaming kunnen zetten (Bos et al. 2020).

De *salderingsregeling* is een fiscaal-financiële regeling die als doel heeft de productie van hernieuwbare energie (zonnepanelen) te stimuleren. De zelfgeproduceerde stroom die wordt teruggeleverd aan het elektriciteitsnet wordt verrekend met de afgenomen elektriciteit. De vrijstelling voor de energiebelasting, de btw en de transportkosten bij teruglevering van stroom zou de opwekking van hernieuwbare energie stimuleren en zorgen voor meer zonnepanelen op de daken van woningen. Verheij et al. (2020) stellen in een doorrekening dat de salderingsregeling een positieve bijdrage heeft geleverd aan de toename van huishoudens (en maatschappelijke partijen) die investeerden in zonnepanelen. Desondanks zal deze succesvolle regeling in de periode 2023-2030 geleidelijk worden afgebouwd omdat de overheid verwacht dat de aanschafkosten van zonnepanelen mettertijd lager zullen worden. De onzekerheid die dat meebrengt voor de terugverdienmogelijkheid voor de eigenaar-bewoners kan een belemmerend effect hebben op de aanschaf van zonnepanelen (CPB 2020a; Vringer et al. 2014) en daarmee op de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Londo et al. (2020) stellen dat het beter is de productie van zonne-energie te subsidiëren dan de aanschaf van panelen, maar De Groote et al. (2018) waarschuwen voor het vergroten van ongelijkheid tussen inkomensgroepen, het zogenoemde Mattheuseffect: degenen die de middelen hadden om (vaak met subsidie) zonnepanelen aan te schaffen, worden nog eens extra beloond voor de opgewekt energie. Om gevoelde risico's over de investering weg te nemen, zou gewerkt kunnen worden met garanties, waarbij de overheid of de energieleverancier deelt in de kosten en risico's, maar ook in de voordelen van toekomstige besparingen door verduurzaming (Fischbacher et al. 2021). In Duitsland en Engeland wordt gewerkt met 'energie-efficiëntieverzekeringen' die risico's van eventueel

onderpresteren afdekken (Economidou et al. 2019). Een brede evaluatie (Economidou et al. 2019) beveelt aan een meer duurzame financiering te organiseren, in de sfeer van minder ad-hoc voorfinancieringen (subsidies/kortingen, enz.) naar meer garanties op opbrengst en kwaliteit van de verduurzamingsmaatregelen.

### Nog niet gerealiseerde beleidsopties gericht op de betaalbaarheid van woningverduurzaming

De beleidsopties in de vorige paragraaf zijn allemaal maatregelen die op dit moment lopen; wat hierna aan de orde komt (nog) niet. *Gebouwgebonden financiering* zou een oplossing moeten bieden voor woningeigenaren die niet willen investeren in woningverduurzaming, omdat ze verwachten de investering niet terug te verdienen, bijvoorbeeld omdat er verhuisplannen zijn of omdat de huiseigenaar op leeftijd is. Het principe van gebouwgebonden financiering is dat men een bedrag kan lenen dat gelinkt is aan de verwachte daling van de energielasten van de woning (Schellekens et al. 2019). Voor woningeigenaren is het aantrekkelijke aan gebouwgebonden financiering dat de lening niet is gekoppeld aan de persoon, maar aan het gebouw. Als er nog een leenbedrag resteert bij verkoop van de woning, gaat de aflossingsverplichting over op de volgende eigenaar. Het idee van een gebouwgebonden financiering werd door woningeigenaren (in de context van het aardgasvrij maken van de woning) als kansrijke optie gezien (Steenbekkers en Scholte 2019). De verwachting is wel dat een gebouwgebonden lening minder gunstig is dan een hypotheek, omdat deze schuld de overname van de woning minder interessant maakt voor de koper en minder opbrengt voor de verkoper (CPB 2020a).<sup>36</sup> Ook verwacht het Centraal Planbureau dat de vraag naar gebouwgebonden financiering gering zal zijn, omdat de rente niet fiscaal aftrekbaar is; dit laatste wordt weersproken door Berkhout en Bril (2020).

Zoals we eerder beschreven, biedt verhuizing voor de nieuwe eigenaar een goede gelegenheid om een onzuinige woning, die vaak toch al flink verbouwd wordt, te verduurzamen. Een beleidsoptie die mogelijk stimuleert dat de nieuwe eigenaar-bewoner de verduurzaming daadwerkelijk uitvoert, is door daar (gedeeltelijke) *kwijtschelding van de overdrachtsbelasting* tegenover te zetten (CPB 2020a). Met het uitgespaarde bedrag hebben de eigenaren meer middelen om de woning te verduurzamen. Want zeker bij woningen met rode labels is dat kostbaar en zou het via een stap voor stap benadering te lang duren. Met een 'diepe' renovatie kan dit in één keer gerealiseerd worden. Omdat er een gebrek is aan diepgaande renovaties (Van Wijngaart et al. 2014; Filippidou et al. 2019), zou deze maatregel dat kunnen stimuleren. De verwachting is ook dat gedeeltelijke kwijtschelding (weliswaar bij een zeer beperkte groep) een prikkel kan zijn tot woningverduurzaming (Koning en Semenov 2019). Wel wordt het risico gezien van belastingontwijking (CPB 2020a). Vanuit klimaatdoelstellingen lijkt het geoorloofd een prikkel te organiseren die geldt voor een selecte groep, namelijk uitsluitend voor eigenaar-bewoners die een onzuinige woning aankopen en deze transformeren tot zuinige woning (Galvin en Sunikka-Blank 2017). Opties voor een eenmalige heffingskorting bij verduurzamen tot ten minste label B of met twee labelsprongen blijken politiek weinig draagvlak te hebben (Blom et al. 2008; Berkhout en Bril 2020).

Een beleidsoptie waarvan wordt verwacht dat het eigenaren van onzuinigere woningen stimuleert om te investeren in verduurzaming, is *differentiatie van belastingtarieven naar het (definitieve) energielabel*. Hiervoor kan het eigenwoningforfait als uitgangspunt genomen worden of de gemeentelijke ozb. Bij de ozb zou dit kunnen worden ingevuld met een trapsgewijze verlaging voor woningen met groene labels en een verhoging voor de labels D t/m G (CPB 2020a). ECN<sup>37</sup> suggereerde dit eerder al, maar gaf geen concrete invulling aan dit voorstel (Leguijt en Scheepers 2014).

De vraag is of een belastingverhoging voor onzuinige woningen als reële prikkel gaat functioneren, want het geld dat in extra belastingafdracht gaat zitten, kan niet in de woning worden geïnvesteerd. En dat helpt niet om de kosten en baten in balans te brengen. De eigenaren van de meest onzuinige woningen zouden het hardst worden gestraft, terwijl het benodigde investeringsbudget in die groep ook het hoogst is. Een ander tegenargument is dat de eigenaren van groene labels zouden worden beloond, terwijl een groot deel van hen in een zuinige (nieuwbouw)woning instapte en zelf geen duurzaamheidsinvestering heeft gedaan. Een dergelijke maatregel zou dus ondoelmatig zijn en het beoogde effect kan vanuit economisch oogpunt eenvoudiger en goedkoper bereikt worden door de energiebelasting te verhogen (CPB 2020a). Opgemerkt moet worden dat in onzuinige woningen vaak lage-inkomensgroepen wonen die vaak met energiearmoede kampen; ze hebben te weinig financiële draagkracht om de energielasten te betalen, laat staan om de woning te verduurzamen (Camprubí et al. 2016). Een belastingmaatregel op basis van energielabel zou hen financieel nog verder in het nauw drijven. Vanuit het sociale gelijkheidsbeginsel is dus een naar energielabel gedifferentieerde verhoging van de energiebelasting<sup>38</sup> maatschappelijk onwenselijk, tenzij deze inkomensafhankelijk wordt gemaakt.

### Procesondersteuning

Zoals gezegd is verduurzamen voor veel mensen complex, wat mogelijk blijkt uit de stapsgewijze aanpak die de voorkeur lijkt te hebben (Vringer et al. 2014) en uit het feit dat 10% tot 30% van de woningeigenaren aangeeft zich er nog niet voldoende in te hebben verdiept, het regelen ingewikkeld en tijdrovend te vinden en op te zien tegen de werkzaamheden (§ 6.3.3). Ruim een kwart van de mensen zegt te worden tegengehouden doordat ze het werk niet zelf kunnen doen en moeite hebben om betrouwbare professionals te vinden (Christensen et al. 2014).

In verschillende stadia in het proces van woningverduurzaming ervaren mensen ‘gedoe’ dat een drempel kan zijn om in actie te komen of door te pakken: bij bewustwording, bij besluitvorming en bij de renovatie zelf (De Vries et al. 2020). Een voorbeeld van deze ‘gedoe’-factor is dat mensen opzien tegen werkzaamheden in huis, omdat die de dagelijkse gang van zaken ontwrichten en het rommel en extra vervuiling in huis geeft. Een Engelse gedragsstudie had oog voor deze ‘hassle’-factor, specifiek het praktische probleem dat mensen hun zolder moeten opruimen dan wel leeg maken voordat dakisolatie kan worden aangebracht. De proef waarbij men voor isolatie kon kiezen en in de experimentele groep (tegen meerprijs) ook voor een zolder-opruimservice, toonde aan dat de over-

grote meerderheid vooral geïnteresseerd was in de bijkomende opruimdienst. Dit wijst erop dat het aanbieden van hulp om de (tijdelijke) ontwrichting op te vangen de ‘gedoe’-factor, als drempel voor verduurzaming, (deels) verlaagt (DECC 2013).

Een stapje verder dan advisering om te helpen bij de besluitvorming is de meer integrale procesondersteuning. Meijer et al. (2018) lieten zien dat adviescentra en ‘pop-ups’ effectief zijn in het stimuleren van individuele woningeigenaren en dat zij dus een rol kunnen spelen bij het versnellen van de beweging. Naast een helpdeskfunctie kunnen dergelijke loketten ook meerwaarde hebben als ze diensten leveren om woningeigenaren te ondersteunen bij het aanvragen en administreren van subsidies en aanbestedingen. En voor woning-eigenaren die niet de vaardigheden/hulpbronnen of het doe-vermogen (WRR 2017; Sovacool en Dworkin 2015) hebben om een complexe verbouwing van de woning te organiseren/coördineren, zou wellicht vanuit lokale loketten een onafhankelijke regiefunctionaris beschikbaar kunnen worden gesteld, zoals bij de wijkaanpakken wijkregisseurs aan het werk zijn. Deze kan een actieve koppeling leggen met het lokale bedrijfsleven en lokale voorlichtingsbijeenkomsten verzorgen.

Een stapje verder gaan dienstenloketten, *Energy Service Companies* (ESCo's), die particuliere eigenaren energiediensten aanbieden om praktische knelpunten weg te nemen. De overheid initieerde daartoe publiek-private samenwerkingen (Daniels et al. 2013) waarbij de ESCo's aan energieprestatiecontracten werden gebonden. Volgens Korbee (2013) was er in de prille markt veel belangstelling van leveranciers, maar (nog) niet van woningeigenaren. Er is geen zicht op het functioneren van ESCo's sindsdien.

Een concrete optie is het zogenaamde One-Stop Shop (oss)-concept om integrale energierenovaties in de bestaande bouw door huizenbezitters te bevorderen (Mlecnik et al. 2012; Staniaszek en Volt 2016; Meijer et al. 2018; De Vries et al. 2020). In veel Europese landen is hiermee ervaring opgedaan, waarbij huiseigenaren beter worden geholpen met integrale dienstverlening. In Denemarken was de opzet van de oss dat een en hetzelfde bedrijf alle diensten voor woningverduurzaming (van initieel advies en planning tot uitvoering en nazorg) levert. De overheid heeft daartoe geïnvesteerd in de opleiding van adviseurs, vaklieden en andere relevante partijen, zodat deze meer integraal kunnen adviseren en een renovatieplan voor de woning kunnen maken. Een experimentele studie in drie gemeenten liet zien dat dit een kansrijk model is, omdat driekwart van de mensen die een plan voor de woning lieten maken, vervolgens één of meer maatregelen lieten uitvoeren (Bjørneboe et al. 2018). Boza-Kiss en Bertoldi (2018) stellen dat er in Nederland enkele casussen volgens een vergelijkbaar concept zijn geweest. Zij constateren dat het effect van de ‘Haarlemse Huizenaanpak’ op eigenaar-bewoners niet duidelijk is, maar dat ‘Energiesprong’ (tegenwoordig ‘Stroomversnelling’) wel effectief is geweest (zie ook Vringer et al. 2014). Een belangrijk aandachtspunt is in het algemeen om de deskundigheid van installateurs en andere vaklieden te bevorderen, die vaak minder bekend zijn met of ervaring hebben met innovatieve technologie dan woningeigenaren die vooroplopen (Galvin en Sunikka-Blank 2014). Daartoe zou een landelijk kenniscentrum kunnen worden opgezet, waar de lokale vaklieden versneld kunnen worden opgeleid (Gram-Hanssen 2014). Ook communicatieve vaardigheden verdienen in de training aandacht (zie § 6.5.2 over informatie-intermediairs).

#### 6.5.4 Beleidsopties gericht op het *kunnen* verduurzamen door minder draagkrachtigen

##### Kostenbarrières als factor bij minder draagkrachtige woningeigenaren

In een grootschalige enquête onder eigenaar-bewoners zegt ruim 2% van hen (ruim 104.000 huishoudens) dat ze de kosten voor verduurzaming op geen enkele manier kunnen opbrengen; het betreft vooral jongeren en huishoudens met een inkomen beneden modaal (Bos et al. 2020). Ruim twee derde van de huishoudens in de lagere-inkomenscategorie<sup>39</sup> in Nederland (in totaal 2,8 miljoen huishoudens in 2015) woont in een huurwoning; circa 900.000 huishoudens (32%) woont dus in een koopwoning<sup>40</sup> (Van Middelkoop en Schilder 2017).

Voor huishoudens uit de lagere-inkomenssegmenten<sup>41</sup> zijn de kosten van woningverduurzaming een belangrijke barrière; zij kunnen minder gemakkelijk investeren dan huishoudens met midden- of hoge inkomens (Van Middelkoop 2014; Van Middelkoop et al. 2018). Niet voor niets zien we dat de lagere-inkomensgroep duidelijk minder vaak dan de hogere-inkomensgroep overweegt om de komende twee jaar te investeren in energiebesparende maatregelen (ABF 2019). Terwijl juist deze groep er, met het oog op stijgende energieprijzen, baat bij heeft om de energielasten structureel te verlagen (Frondel en Sommer 2018).

Zo'n 6% à 7% van alle woningeigenaren heeft te maken met een hoge energierekening in verhouding tot hun inkomen, ofwel een hoge energiequote (Van Middelkoop et al. 2018). Dit treedt het vaakst op bij lagere-inkomensgroepen en is een belemmerende factor om de woning te verduurzamen (Camprubí et al. 2016). Internationaal gezien wordt een energiequote van 10% of hoger gezien als een indicator voor energiearmoede (Dresner en Ekins 2006; Roberts 2008; Walker et al. 2014; Chester 2014; Day et al. 2018; Kerr et al. 2019; Galvin 2020).

In Nederland hebben circa 9% van de huishoudens, ofwel naar schatting 420.000 huiseigenaren, te maken met energiearmoede (Schellekens et al. 2019). Volgens Galvin (2020) is de literatuur eenduidig over de belangrijkste redenen voor energiearmoede: een laag inkomen in combinatie met energie-inefficiëntie van de woning en hoge brandstofprijzen. Boemi en Papadopoulos (2019) tonen aan dat, van degenen die in energiearmoede leven, de helft zich geen verduurzamingsmaatregelen kan veroorloven en zien dat als een indicatie dat de inclusiviteit van de energietransitie in het geding is. Energiearmoede treft niet alleen lage-inkomensgroepen, ook bij huishoudens met lage middeninkomens kan de energierekening problematisch zijn (Straver et al. 2020). Het betreft bijvoorbeeld huishoudens die relatief veel energie voor verwarming gebruiken, omdat ze vaker thuis zijn of doordat ze om gezondheids- of andere redenen behoefte hebben aan een hogere kamertemperatuur. In een onderzoek onder Nederlandse woningeigenaren bleek dan ook niet zozeer inkomen een voorspellende factor te zijn voor de intentie tot woningverduurzaming (namelijk aardgasvrij maken), maar wel het subjectieve oordeel over het kunnen rondkomen met het beschikbare inkomen (Scholte et al. 2020). Vooral huishoudens met een inkomen onder modaal maken zich zorgen over de kosten van de transitie en het duurder worden van energie (Bouma en De Vries 2020). Niet voor niets stelt het Planbureau voor de

Leefomgeving dat de indicator ‘betaalrisico’ evengoed relevant is (deze staat voor een tekort aan bestedingsruimte voor minimaal noodzakelijk levensonderhoud na betaling van de woon- en energielasten); ongeveer 2% à 3% van de eigenaren heeft daarmee te maken (Van Middelkoop et al. 2018). Voor huishoudens met een betaalrisico én een laag energieverbruik zijn stijgende energieprijzen door de energietransitie extra ongunstig, omdat gedragsverandering nauwelijks helpt en investeringsvermogen voor woningverduurzaming ontbreekt (Van Middelkoop et al. 2018). Hier doet zich verborgen energiearmoede voor, bijvoorbeeld dat men de verwarming laag/uit zet of de koude woning ontvlucht omdat men anders de energierekening, zelfs als deze lager is dan 10% van het inkomen, niet kan betalen. Naar schatting 300.000 huishoudens zouden hier in 2018 mee te maken hebben gehad (RVO 2019). Paradoxaal genoeg kunnen lagere-inkomensgroepen die problemen ervaren met het betalen van de energierekening, vanwege deze energiearmoede niet meedoen aan de woningverduurzaming, terwijl de oplossing van deze energiearmoede juist veelal bij het verduurzamen ligt.

### Specifieke beleidsopties gericht op de kostenbarrières van lagere-inkomensgroepen

Volgens Bouzarovsky en Thomson (2020) hebben bovengenoemde en andere onderzoeken naar de financiële gevolgen van de energietransitie (o.a. Straver et al. 2017a, 2017b; Kooger et al. 2017; Vergeer et al. 2017; Schellekens et al. 2019; Straver et al. 2020) het probleem van (verborgen) energiearmoede zichtbaar gemaakt en het thema energiearmoede op de politieke agenda gezet. Toch zijn er voor de aangekondigde *lange termijn renovatiegolf* geen specifieke maatregelen in gang gezet. Het uitgangspunt is ‘dat huishoudens met een lager inkomen het best kunnen worden ondersteund met algemeen sociaal beleid’ omdat ‘Nederland geen voorstander [is] van het voeren van inkomenspolitiek via de energierekening’ (RVO 2020c: 44). Wel wordt nog melding gemaakt van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruiker van elektriciteit en gas (2011),<sup>42</sup> de belastingschuif en diverse maatregelen voor de huursector, waarmee de overheid probeert minder draagkrachtigen te steunen. Hieruit rijst het beeld op dat (verborgen) energiearmoede bij woningeigenaren geen politiek issue is. Dat energiearmoede als probleem in de samenleving wordt onderkend, blijkt wel uit tientallen initiatieven in het land, die voor betrokken woningeigenaren een oplossing proberen te bieden (Can et al. 2020).

De staat heeft er dus voor gekozen om huishoudens die te kampen hebben met energiearmoede te verwijzen naar het algemene armoedebeleid (onderdeel van het algemene sociaal beleid). Maar dat lijkt weinig effectief, want in het sociaal beleid wordt geen rekening gehouden met structureel stijgende energieprijzen. Bovendien vallen energielasten als vaste lasten buiten de bijzondere bijstand van de gemeente (Olsthoorn et al. 2020). Schellekens et al. (2019) berekenden dat, om de omvang van de groep huishoudens met energiearmoede op het niveau van 2018 te houden, jaarlijks (vanaf 2030) een bedrag van maximaal 444 miljoen euro benodigd zou zijn als toelage aan deze huishoudens. Maar voor lage-inkomensgroepen is dat geen effectieve strategie, omdat mensen geneigd zullen zijn de toelage voor andere doelen te gebruiken. Bovendien pakt deze de oorzaak van het probleem niet aan. Het kan zelfs de prikkel om het huis te verduurzamen afzwakken

(Ugarte et al. 2016). Een directe betaling aan het huishouden ter bestrijding van energiearmoede is alleen zinvol wanneer deze expliciet voor efficiency-investeringen wordt geoormerkt en gebruikt (Frondel et al. 2015). Volgens Economidou et al. (2019) kan een effectief toelagesysteem worden opgezet waarmee *free-riders* worden geweerd, voorwaarden worden gesteld aan de te bereiken energie-efficiëntie van de woning (te koppelen aan energielabels) en specifieke doelgroepen worden gedefinieerd, zoals lage-inkomensgroepen. Een ultiem ontzorgende strategie is te zorgen voor een centraal verduurzamingsprogramma dat is gericht op lage-inkomensgroepen in onzuinige woningen. De oorzaak van energiearmoede wordt dan aangepakt door de energie-efficiëntie te verbeteren en de kosten van inefficiëntie te verlagen. Naar voorbeeld van een zeer succesvol Amerikaans programma<sup>43</sup> kan de overheid de investering zelf doen (gebouwgebonden leningen vanuit gemeentelijke overheden) en terugverdienen via een opslag op de woz-aanslag (Ameli et al. 2017). Dit instrument wordt momenteel in Europa getest (Economidou et al. 2019). Een dergelijke strategie brengt voor de eigenaar-bewoners de voordelen van een verduurzaamde woning met zich mee (lagere energierekening, meer wooncomfort, verbetering van de gezondheid) en diverse voordelen voor de samenleving (meer lokale bedrijvigheid en een sterkere lokale economie, minder energiesubsidies, hogere woningwaarden en sociale inclusiviteit, enz.).

Volgens Ugarte et al. (2016) is specifiek beleid gericht op energiearmoedebestrijding in verschillende onderzoeken ook als zeer effectief naar voren gekomen. Er is intussen wereldwijd ervaring opgedaan met dergelijke programma's (vaak ook voor huurwoningen), de kosten die ermee gemoeid zijn en de prioritering van groepen die ermee geholpen kunnen worden (Ugarte et al. 2016). In Nieuw-Zeeland coördineerde een autoriteit de verduurzamingsprogramma's in samenwerking met private bedrijven, groepen uit de gemeenschap, industrie, maar ook met het Rijk en lagere overheden. Voor de invulling kunnen diverse wegen gekozen worden, waarbij bijvoorbeeld een lokale coöperatieve organisatie een rol kan vervullen. Powers (2017) suggereert dat non-profitorganisaties een integraal programma zouden moeten opzetten dat is gericht op lage-inkomensgroepen en laat zien dat dit model succesvol is bij bijvoorbeeld het realiseren van adoptie van zonnepanelen door mensen met minder financiële draagkracht.

Een optie binnen het energiebeleid is om de lage-inkomensgroep vrij te stellen van de Opslag Duurzame Energie (ODE), omdat die samen met de Regulerende Energiebelasting (REB) onevenredig zwaar drukt op precies de zwakste groep woningeigenaren, terwijl deze groep er zelf nauwelijks van profiteert (bv. omdat ze geen budget hebben voor zonnepanelen). Pereira et al. (2019) en Powers (2017) doen suggesties in deze richting.

We beschrijven hierna dat algemene instrumenten zoals leningen, kredieten<sup>44</sup> en subsidies minder geschikt zijn om lage-inkomensgroepen te stimuleren te investeren in hun huis. Hetzelfde geldt voor beleidsopties die zijn gebaseerd op belastingprikkels en betaalregelingen met lange looptijden (Camprubí et al. 2016). Chester (2014) noemt dergelijke instrumenten 'retrospective compensation', die niet de oorzaak van het probleem aanpakken. Bij afwezigheid van specifiek energiearmoede-prijsbeleid bespreken we hier toch ook deze achteraf compenserende instrumenten.



Aan de (energiebespaar)lening en subsidies kleeft het nadeel dat door de aard van het instrument het niet de populatie bereikt die de ondersteuning het hardst nodig heeft. In theorie biedt de overheid aan iedereen toegang tot leningen via het Warmtefonds, maar in de praktijk vallen groepen die onvoldoende kredietwaardig zijn buiten de boot, want ongeveer 15% van de huiseigenaren kan of mag geen geld lenen voor een verbouwing (Schellekens et al. 2019). En zelfs al zouden lagere-inkomensgroepen er onder gunstige voorwaarden voor in aanmerking komen, dan nog is het de vraag of zij dat wel willen, want ook een aversie tegen lenen werkt belemmerend (Wilson et al. 2015; Friege en Chappin 2014). Qua leningen ligt er voor deze groepen mogelijk een oplossing in het flexibiliseren van de maatregelen door er bijvoorbeeld een lagere rente en verschillende terugbetalings-termijnen aan te koppelen (Schleich 2019; Kerr en Winskel 2020). Een kansrijke beleidsoptie is hier om publieke fondsen te gebruiken om de rente specifiek voor lagere-inkomensgroepen te verlagen (Kerr en Winskel 2020). Publiek budget hiervoor lijkt beschikbaar; de algemene regeling Investeringsubsidie Duurzame Energie (ISDE) ter vervanging van gas-toestellen lijkt immers maar zeer beperkt te werken (In 't Veld et al. 2019), dus dit budget kan eventueel specifiek ingezet worden voor het stimuleren van lagere-inkomensgroepen. Wat betreft subsidies zou kunnen worden gedacht aan grotere bedragen (Schleich 2019). Om ook voor deze doelgroep de beloofde kostenneutraliteit te realiseren, zou de subsidie wel een aanzienlijk groter deel van de investering moeten vergoeden dan bij de huidige regelingen;<sup>45</sup> voor de gemiddelde huiseigenaar zou circa 70% van de investeringssom gesubsidieerd moeten worden (Schilder en Van der Staak 2020), maar voor lagere inkomens zou dat percentage nog hoger moeten liggen. Wat betreft de adoptie van zonnepanelen door lagere-inkomensgroepen zijn goede ervaringen opgedaan met leasen en gebouwgebonden financiering (O'Shaughnessy et al. 2021).

Bij mensen die langdurig in armoede leven zijn er naast financiële beperkingen vaak ook psychologische mechanismen in het spel, die de stap tot woningverduurzaming kunnen belemmeren. Armoede heeft namelijk effect op het mentaal welzijn en emoties (voelen), het mentaal functioneren (denken) en het nemen van beslissingen (doen) (Plantinga et al. 2018). Het zorgt voor stress, negatieve emoties en onzekerheid, risicomijdend gedrag en focus op de korte termijn, waardoor mensen niet in staat zijn hun situatie te verbeteren (Olsthoorn et al. 2020). Een complex en langetermijndoel zoals woningverduurzaming ligt hierdoor verder weg. Juist de lagere-inkomensgroepen moeten daarom extra bij de hand worden genomen, niet alleen door financiële steun, maar ook met praktische hulp; anders dreigt deze groep achter te raken (zie ook procesondersteuning in § 6.5.3). Een onderzoek in België laat zien dat degenen die in armoede leven ook op andere terreinen op achterstand staan en doet de aanbeveling om de problematiek multidisciplinair te benaderen (Bartiaux et al. 2018). Middlemiss et al. (2019) suggereren bij oplossingen het sociale netwerk van huishoudens te betrekken. Omdat sociaal werkers vaak veel in aanraking komen met deze huishoudens in armoede, en vaak zelf al constateren dat energiearmoede een rol speelt (Bouverne-De Bie et al. 2014), suggereren enkele onderzoekers voor energiearmoede de verbinding te zoeken met professionals in het sociaal werk (Borrell et al. 2010; Suppa et al. 2019). Golubchikov en Deda (2012) pleiten ervoor om naast het integreren van

verduurzamings- en sociaal beleid, daarbij ook het huisvestingsbeleid te betrekken. Dergelijke multidisciplinaire samenwerking staat ook centraal bij procesondersteuning (zie § 6.5.3).

### 6.5.5 Beleidsopties gericht op het ‘moeten’ verduurzamen

Verschillende auteurs constateerden eerder al dat er vooral gebruik wordt gemaakt van financiële en communicatieve instrumenten, en niet van verplichtingen (Vringer et al. 2014). De overheid legt wel doelstellingen op aan corporaties en particuliere verhuurders (daar gaan we hier niet op in), en sluit vrijwillige convenanten af met diverse intermediaire partijen (*white certificates*) die moeten realiseren dat eigenaar-bewoners in beweging komen.

#### Verplichtingen voor eigenaar-bewoners

Tot op heden handhaaft de overheid niet op de verplichting een definitief energielabel te hebben bij de verkoop van de woning, maar dit zal met de aanscherping van het systeem<sup>46</sup> per 2021 wellicht veranderen. De vraag is of dit het draagvlak voor de energietransitie zal helpen. In de algemene bevolking is er maar weinig steun voor dwingende maatregelen vanuit de overheid; slechts 15% ziet graag dat de overheid veel harder optreedt door vormen van energiegebruik te verbieden of zwaar te belasten en door hoge eisen te stellen aan energiebesparing en verduurzaming (Dekker et al. 2016). De gewijzigde aanvraagprocedure voor een definitief energielabel blijkt in korte tijd al de verkoop van woningen te belemmeren (VEH 2021b); de vraag is of dit verduurzaming ten goede zal komen. Hoogopgeleiden die meer bezorgd zijn over klimaatverandering (Van Dalen en Henkens 2019) en de energietransitie belangrijk vinden (De Witt en Schmeets 2018), vinden vaker dat de overheid daartoe best strenge maatregelen mag nemen, zoals hogere belastingen of verbodsbepalingen voor bepaalde vormen van energiegebruik (Dekker et al. 2016).

Een mogelijke maatregel is het verplicht stellen dat een woning bij overdracht energielabel C moet hebben (waardoor er op den duur geen huizen meer zijn met energielabel D t/m G) (Leguijt en Rooijers 2013). Zo'n verplichting betekent dat mensen worden verplicht hun woning te isoleren. Nog niet de helft van de respondenten is (sterk) positief over de maatregel om vanaf 2030 woningbezitters te verplichten hun huis te isoleren met maatregelen die zichzelf weer terugverdienen (De Vos en Van der Lelij 2018). Een onderzoek tien jaar geleden liet zien dat het draagvlak toen een stuk hoger was: de verplichting tot het isoleren van de woning werd door 65% van de mensen gesteund en de weerstand hiertegen was beperkt (19% vond het onacceptabel) (Verhue et al. 2007). Een modelschatting liet zien dat door spouwisolatie te verplichten de isolatiegraad met 40% zou stijgen (Friege 2016). En uitgaande van verplichte energielabels sinds 2015 toonden Havlínová en Van Dijk (2019) aan dat deze een positief effect hebben op verduurzaming van huizen; dit werd afgelezen aan de stijging van de woningwaarde die vergroening van de woning oplevert bij verkoop. Daarnaast kan de overheid de isolatie normeren, wat inhoudt dat ze streefwaarden en standaarden opstelt. Aan een dergelijke maatregel wordt gedacht als onderdeel van het beleidspakket wijkgerichte aanpak, maar dit is nog niet vastgesteld (Schure en Vethman

2020). Hierbij zijn er twee beleidsopties. Ten eerste is er een strenge variant waarbij woningen qua isolatie toekomstbestendig worden gemaakt voor ieder aardgasvrij alternatief (bv. bij een lagetemperatuur-warmtenet past een hoge isolatiegraad). Voordeel hiervan is dat er geen aanvullende isolatiemaatregelen meer nodig zijn, maar het nadeel is dat het verregaand verduurzamen van woningen hoge kosten met zich mee kan brengen. En ten tweede is er de minder strenge variant met als uitgangspunt dat verduurzamingsmaatregelen voor de eigenaar-bewoner kosteneffectief moeten zijn. De keuze voor één van deze varianten heeft effect op de wijkplannen van de gemeente (Schure en Vethman 2020). Maar het heeft ook effect op de motivatie van eigenaar-bewoners. In Duitsland blijkt dat te strikte thermische eisen niet werkbaar zijn; hoge thermische eisen zijn alleen technisch haalbaar in bepaalde ideaaltypische woningen en economisch haalbaar voor woningeigenaren die een financieel risico en lange terugverdientijden accepteren (Galvin 2012). Wanneer de beleidskeuze zich niet verhoudt tot de realiteit van het woningenbestand en de draagkracht van woningeigenaren, zou dit ten koste kunnen gaan van het draagvlak voor het beleid om woningen te verduurzamen en aardgasvrij te maken.

### Verplichtingen voor energieaanbieders

Energiebespaardoelen kunnen ook worden opgelegd aan energieleveranciers. Dat is een indirecte manier om eigenaar-bewoners te stimuleren hun woning te verduurzamen. Voor een aantal landen in de EU die al langer met een *Energy Efficiency Obligation Scheme* (EEOS) werken om verplichte energiebesparing te realiseren bij energieleveranciers, netbeheerders en/of andere partijen, is gekeken naar de gestelde doelen onder een dergelijk systeem en of die behaald zijn. Voor veel Europese landen is het EEOS onlangs ingevoerd en zijn er nog geen resultaten bekend. Op grond van de ervaringen in Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen we stellen dat EEOS inderdaad leidt tot energiebesparing (Leguijt en Rooijers 2010). In de meeste gevallen wordt de doelstelling ruimschoots behaald (> 100%) en worden de doelen voor energiebesparing na een aantal jaar verhoogd. Volgens Gram-Hanssen (2014) zijn deze opgelegde energiebesparingsdoelen een belangrijk element in de lokale samenwerkingsprogramma's, zoals we die in paragraaf 6.5.3 beschreven.

### 6.5.6 Samenvattend overzicht

In dit hoofdstuk hebben we beleidsopties beschreven die aansluiten bij het willen, kunnen of moeten verduurzamen van de woning door woningeigenaren. In tabel 6.1 geven we een overzicht van de beleidsopties die woningeigenaren zouden stimuleren om hun woning te verduurzamen.

De verplichtende instrumenten worden nauwelijks toegepast op eigenaar-bewoners en in de nabije toekomst ook niet voorzien. Verder worden alle mogelijke instrumenten toegepast, zowel informatieve, financiële als ondersteunende instrumenten. De evaluatie van afzonderlijke (beleids)instrumenten vindt in alle gevallen plaats in de context van een instrumentenmix; vaak is het effect niet goed te onderscheiden.

Wat betreft de informatieve instrumenten: deze moeten drempels om te verduurzamen wegnemen en het probleembesef, de kennis en/of de motivatie vergroten. Massamediale campagnes lijken voornamelijk het probleembesef te vergroten en zeer algemene informatie over te kunnen brengen over het aanbod van beschikbare verduurzamings-opties. Energielabels hebben een positief effect op de bewustwording van het eigen energieverbruik en een beperkt effect op kennis over opties. Of ze effect hebben op verduurzaming, daarover zijn de diverse onderzoeken het niet eens, maar er lijkt nauwelijks effect te zijn. Energieaudits kunnen een rol spelen bij het motiveren van bewoners, op voorwaarde dat de informatie specifiek, betrouwbaar en overzichtelijk is; dit lijkt afhankelijk te zijn van de intermediairs die worden ingezet. Informatieve feedback, bijvoorbeeld via slimme meters of apps, kan bewoners inzicht geven in hun energieverbruik en hen informeren over besparingsmogelijkheden.

Financiële instrumenten zijn vooral bedoeld om woningeigenaren ertoe te verleiden hun woning te verduurzamen door verduurzamingsmaatregelen betaalbaar te maken of de terugverdientijd te verkorten. Fiscale instrumenten worden meestal ingezet om ongewenst gedrag te bestraffen (in dit geval bv. gasgebruik) of gewenst gedrag te belonen. Er zijn veel algemene instrumenten voor de brede groep van woningeigenaren, maar er zijn geen specifieke instrumenten voor groepen die problemen hebben met de betaalbaarheid en voor wie de algemene instrumenten niet haalbaar of wenselijk zijn.

Tot slot kunnen we in algemene zin nog opmerken dat, los van de inzet van specifieke instrumenten, de continuïteit van beleidsmaatregelen een aandachtspunt is. Die continuïteit is nodig om eigenaar-bewoners effectief te stimuleren dat ze verduurzamingsmaatregelen nemen en meer in het algemeen om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten. Vooral financiële maatregelen voor de langere termijn zijn wenselijk (Tambach et al. 2009). De ervaring leert dat snel wisselende en kortdurende beleidsmaatregelen de onzekerheid bij het gros van de woningeigenaren (en bedrijven) vergroot en de verduurzamingsbeweging remt.

Tabel 6.1

Overzicht handelingsperspectieven ter bevordering van woningverduurzaming door eigenaar-bewoners

Doel	Handelingsperspectief	Hoe effectief is dit instrument?
<b>Willen verduurzamen</b>		
Bewustwording over energieprestatie van woning	Informatiecampagnes	Voornamelijk effectief op probleembesef en beperkt effectief op kennisniveau; onvoldoende om motivatie te vergroten of gedragsverandering te realiseren.
	Energielabel Energieaudit (maatwerkadvies)	Effectief. Beperkt; veel <i>free-riders</i> , dus hoge kosten.
Kennis over opties	Algemene informatiecampagnes	Beperkt; wel relevant onderdeel van een beleidsmix.

Tabel 6.1

(Vervolg)

Doel	Handelingsperspectief	Hoe effectief is dit instrument?
	Gerichte informatie Energielabel Advisering via energieloket of andere infrastructuur rond kennisdeling	Effectief. Beperkt (20% tot 40% vond EPC nuttig). Effectief bij juiste timing (verhuizing, pensioen; bij routinematig woningonderhoud/modernisering).
Motiveren – Impuls tot investeren in woningverduurzaming	Energielabel	Wisselend; minderheid kwam in actie, maar energie label is zelden doorslaggevend; positief neveneffect: aanpassing energiegedrag bij een minderheid. Indirect (via hogere woningwaarde), maar lastig te onderscheiden van andere factoren.
	Energie label met gestandaardiseerde energieaudit Energieaudits (maatwerkadvies)	Onduidelijk; eigenaren hebben behoefte aan meer gepersonaliseerd advies. Effectief mits er een opvolgactie is.
– Inzicht in energieprestatie woning	Integrale procesondersteuning Warmtebeelden (visualisering warmteverlies)	Effectief, randvoorwaarde aandacht voor professionalisering intermediairs. Effectiever dan energieaudit; ook effect op motivatie tot energiebesparing.
– Inzicht in eigen gedrag via sociale vergelijking	Social learning van voorlopers Vergelijking met wedstrijd element	Effectief, zeker op geïnteresseerde volgers, onduidelijk hoe groot. Tijdelijk effectief.
<b>Kunnen verduurzamen</b> Betaalbaarheid van woningverduurzaming voor algemene populatie	Regulier fiscaal/financieel instrumentarium Belasting schuif	
	Algemeen: financiële ondersteuning Algemeen: financiële prikkels met advisering	Effect op energierekening, maar zeer nadelig voor lagere-inkomensgroepen. Weinig effectief voor verduurzaming, zolang verschil tussen kosten en baten blijft bestaan; negatief effect op adoptie zonnepanelen. Effectief, maar <i>free-riding</i> . Effectief.

Tabel 6.1

(Vervolg)

Doel	Handelingsperspectief	Hoe effectief is dit instrument?
Betaalbaarheid voor groepen met lagere inkomens / energiearmoede – Betaalbaarheid woningverduurzaming – Adoptie zonnepanelen	Aankoopsubsidie	Effectief; eenvoudig en relatief goedkoop; niet interessant voor lagere-inkomensgroepen; <i>free-ridereffect</i> ; <i>rebound-effect</i> . Verschillende subsidies in combinatie is minder effectief dan elke subsidie afzonderlijk.
	Subsidie op toekomstige stroomproductie (eigen opwek)	Zeer; goedkoper dan aankoopsubsidie, maar vergroot ongelijkheid tussen inkomensgroepen.
	Lening/hypotheek	Minder dan subsidie; niet geschikt voor lagere-inkomensgroepen; lastig voor lager opgeleiden.
	Energiebesparingskrediet (door banken)	Nauwelijks; buiten bereik van lagere-inkomensgroepen, doelgroep niet interessant voor banken.
	Regulerende energiebelasting	Effectief, maar vergroot ongelijkheid tussen inkomensgroepen.
	Salderingsregeling	Zeer, maar <i>free-ridereffect</i> ; onduidelijk wat effect zal zijn van afbouwen regeling.
	Gebouwgebonden financiering	Mogelijk, want interessant gevonden door eigenaren; onduidelijkheid over fiscale aftrekbaarheid; indien niet aftrekbaar, dan waarschijnlijk weinig vraag.
	Kwijtschelden overdrachtsbelasting	Effectief; risico van belastingontwijking.
	Differentiatie belastingtarieven naar energielabel	Onduidelijk; ongunstige regeling voor lagere-inkomensgroepen in onzuinige woningen.
	Investeringsgaranties	Effectief; geen informatie over randvoorwaarden.
	Toelage voor (vernieuwende) energiemaatregelen	Zeer effectief (in vs, wordt in Europa getest).
	Leasen en gebouwgebonden financiering	Effectief bij lagere-inkomensgroepen.

Tabel 6.1

(Vervolg)

Doel	Handelingsperspectief	Hoe effectief is dit instrument?
'Doe-vermogen' vergroten		
– Uitstelgedrag reduceren	Hulp bij follow-up/uitvoering	Effectiever dan bewustzijn bevorderen.
– Besluitvorming ondersteunen	Lijst van aanbevolen maatregelen (bij energielabel)	Niet; tekortkomingen in lijst belemmeren besluitvorming.
– Besluitvorming én uitvoering begeleiden	Integrale procesondersteuning	Effectief, onder randvoorwaarde van aandacht voor onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en professionalisering van intermediairs.
<b>Moeten verduurzamen</b>		
Regelgeving		
– Verplichting	Energielabel bij verkoop woning	Onbekend; definitief energielabel door ca. 50% aangevraagd; onduidelijk in hoeverre labelsprongen t.o.v. voorlopig energielabel.
	Minimaal label C bij overdracht woning	Onbekend.
	Gevelisolatie bij overdracht woning	Effectief; verbeterde isolatiegraad in 40% woningen.
– Indirect verplichtend	Stimuleren eigenaren via verplichtingen energiebedrijven (EEOs)	Voorzichtig positief over effect op grond van eerste bevindingen; nog geen brede evaluatie beschikbaar.
	Standaardaanpak (door consortia van intermediaire stakeholders)	Niet effectief In de koopsector; koopwoningen vragen om maatwerk.
– Normering	Thermische standaarden	Effectief in sommige Europese landen; randvoorwaarde normen niet te hoog gesteld.
	Streefwaarden	Niet bij strenge streefwaarden; deze gaan ten koste van draagvlak en ze zijn daarmee negatief voor effectiviteit.

## 6.6 Woningverduurzaming in de verkiezingsprogramma's van 2021

De partijen bespreken klimaatverandering (het beleidsprobleem) en de oplossing daarvan (het beleidsdoel) vaak in vrij algemene bewoordingen. Woningverduurzaming door eigenaar-bewoners is slechts één van de vele thema's in een dergelijke agenda. Daarnaast is bijvoorbeeld ook veel aandacht voor de rol van bedrijven (zie ook § 6.6.2). In deze paragraaf gaan we in op de specifieke doelen en middelen die de partijen voor ogen hebben.

## 6.6.1 Klimaatdoelen: urgentie en woningverduurzaming als middel

### Verschillen in urgentie

Gezien de grote beleidsambities om het energieverbruik in Nederland te verminderen en te vergroenen, is er de noodzaak om de (verschillende vormen van) woningverduurzaming te versnellen, zodat de gestelde klimaat- en energiedoelen worden gehaald. Afgaande op de bestudeerde partijprogramma's delen de meeste partijen het doel om klimaatproblemen aan te pakken. Alleen Forum voor Democratie (FvD) en pvv onderschrijven dat doel niet, omdat ze, respectievelijk, klimaatverandering als een patroon met een natuurlijk verloop zien, en de klimaatcrisis als 'niet-bestaand' beschouwen.<sup>47</sup> Beide partijen pleiten dan ook voor het opzeggen van het Akkoord van Parijs en het Klimaatakkoord en het intrekken van de Klimaatwet.

De partijen die het doel wel onderschrijven, verschillen in de urgentie die ze eraan toekennen. GroenLinks (GL) is het meest alarmistisch door aan te sturen op een klimaatnoodtoestand, een minister van Klimaat en Energie en een aanscherping van de doelstellingen (p. 11). D66, Partij voor de Dieren (PvdD) en Socialistische Partij (SP) spreken van een klimaatcrisis in de tegenwoordige tijd; vvd stelt dat het huidige beleid eraan moet bijdragen om een dergelijke crisis in de toekomst te voorkomen. PvdD poneert als nieuwe doelstelling 'minstens 65% minder energiegebruik in 2030' (p. 76). CDA spreekt niet over crisis, maar over 'een van de grootste opgaven van deze tijd' (p. 68) en prioriteert (woning)verduurzaming (p. 9). Ook ChristenUnie (CU) spreekt niet in termen van crisis maar laat urgentie zien via een doelstelling: 'Doel is de isolatie van twee miljoen woningen in 2030' (p. 107). DENK wil dat het klimaatbeleid voor de lange termijn geloofwaardig is en duldt dan ook 'geen schijnbewegingen en uitstelgedrag meer' (p. 77). Een andere lijn kiest SGP, want ze gelooft niet in 'grote stappen, snel thuis' (p. 98). SGP betoogt dat het klimaatbeleid met de nodige zorgvuldigheid parlementair moet worden vastgesteld, en stelt voor om de gedetailleerde korte- en langetermijndoelen uit de Klimaatwet te schrappen.

### Benoemen van concrete verduurzamingsopties voor woningeigenaren

Bijna alle partijen besteden aandacht aan woningverduurzaming (CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD, SGP, SP en vvd). 50PLUS en DENK besteden geen expliciete aandacht aan woningverduurzaming en FvD en pvv keren zich breder tegen verduurzamingsplannen.

GL en PvdD maken de koppeling tussen woningverduurzaming en de aanpak van klimaatverandering het meest expliciet; PvdD door woningverduurzaming prioritair aan te pakken met een 'deltaplan verduurzaming' (p. 76) en GL door een Klimaatfonds voor te stellen voor investeringen onder meer 'in meer betaalbare en duurzame woningen' (p. 11). Woningverduurzaming is voor beide partijen slechts een van de vele middelen. Dat maakt het lastig om een beeld te krijgen van het relatieve belang dat zij, en de andere partijen, aan woningverduurzaming toekennen in de aanpak van het klimaatprobleem.

Alle partijen die aandacht besteden aan woningverduurzaming, noemen isoleren van de woning als concrete maatregel, maar benoemen niet altijd energiebesparing als onderliggend doel. ChristenUnie bestempelt energiebesparing als 'ten onrechte het onder-



geschoven kindje van het Klimaatakkoord' (p. 107) en wil een grote sprong maken richting '2 miljoen geïsoleerde woningen in 2030'. Behalve PvdA noemen al die partijen ook expliciet zonnepanelen als relevante maatregel. PvdA stimuleert zon op daken met de bedoeling landbouw- en natuurgrond zoveel mogelijk te ontzien (p. 55), maar zegt niet of dit ook voor particuliere woningeigenaren geldt. Ook SGP heeft dit standpunt (p. 101). Het aardgasvrij maken van bestaande particuliere woningen komt alleen bij CU, D66 en GL aan de orde. Opvallend is dat twee van de huidige coalitiepartijen (CDA en VVD) niet expliciet ingaan op aardgasvrije woningen, terwijl ze daarop in het kader van het Klimaatakkoord stevig hebben ingezet met het programma Aardgasvrije Wijken. CDA spreekt wel van 'verduurzamen van wijken' en van 'stimulering van hybride cv-ketels' (p. 70), als tussenstap naar aardgasvrije ruimteverwarming. VVD verwijst hooguit naar wijkplannen (p. 78-79).

### 6.6.2 Lastenverzwaring en -verdeling als belangrijke aanpalende thema's

Veel partijen stellen zich enerzijds ten doel<sup>48</sup> om lastenverzwaring bij (specifieke) huishoudens als gevolg van (woning)verduurzaming te voorkomen, anderzijds om tot een eerlijke verdeling van de lasten te komen tussen huishoudens, bedrijven en de industrie. Dat geldt primair voor de oppositiepartijen (uitgezonderd GL)<sup>49</sup>, maar ook de regeringspartijen<sup>50</sup> CDA, D66 en VVD besteden er expliciet aandacht aan. De partijen presenteren dit op verschillende manieren.

SP en VVD noemen beide doelen in een adem. VVD stelt bijvoorbeeld: '[H]et verduurzamen van Nederland mag niet leiden tot lastenverzwaringen voor middeninkomens of mkb' (p. 76-77). SP spreekt daarbij meer algemeen over lastenverlichting voor huishoudens en mkb (p. 23).

Allereerst, wat zeggen de partijen over de lasten(verdeling) voor huishoudens? DENK pleit staccato voor 'Lagere energielasten!' (p. 76). PvdA wil 'de kosten voor gewone gezinnen in de hand houden' (p. 53) en pleit ervoor dat 'huishoudens die hun huizen niet zelf kunnen verduurzamen [...] daarvoor niet [worden] gestraft, maar geholpen' (p. 54). Net als VVD maakt ook CDA zich vooral zorgen om de middeninkomens (p. 12), terwijl het andere partijen eerder gaat om de lagere inkomensklassen. SGP spreekt bijvoorbeeld over 'mensen die weinig te besteden hebben' (p. 98-99) en D66 over 'de armste mensen' (p. 62). Alleen CU, VVD, SGP en PvdD<sup>51</sup> refereren aan de in het Klimaatakkoord beloofde woonlasten-neutraliteit. FvD is tegen elke vorm van stijgende energiekosten 'vanwege absurde "duurzaamheidseisen"' (p. 68); PVV is gekant tegen kostenstijging als gevolg van 'groene terreur' (p. 36).

Het kunnen terugverdienen van de investering is voor woningeigenaren belangrijk. PvdA, CDA en SGP hebben hier oog voor. PvdD stelt: 'Tegelijkertijd verdienen duurzame investeringen zichzelf weer terug' (p. 76), het standpunt van SGP sluit hierbij aan: 'Extra investeringen in verduurzaming moeten in verhouding staan tot het rendement' (p. 132) en ook CDA hecht aan 'rendabele investeringen' (p. 70).

Deze nadruk in de partijprogramma's op de betaalbaarheid van en lastenverzwaring door de verduurzaming sluit sterk aan bij de drijfveren en belemmeringen voor woningeigenaren: een lagere energierekening is voor de meeste huisbezitters de belangrijkste

drijfveer. Maar evengoed wil men verduurzamen voor een verbetering van het warmtecomfort in de woning en voor het klimaat. De kosten van investeren in isolatie en zonnepanelen vormen vaak een barrière. Daarnaast spelen vaak ook praktische barrières die belemmeren dat men kan verduurzamen. Beleid moet dus niet alleen op betaalbaarheid gericht zijn, maar ook inspelen op deze andere aspecten (zie daarvoor § 6.3.3).

D66, cu en de oppositiepartijen GL, PvdA, PvdD en SP plaatsen de energietransitie in het licht van de bestrijding van ongelijkheid. D66 beseft dat huidige regelingen relatief zwaar op lagere inkomensgroepen drukken en uit haar zorgen als volgt: 'Het mag niet zo zijn dat de rekening van verduurzaming onevenredig bij de armste mensen komt te liggen, of dat zij blijven zitten met de laatste fossiele problemen.' (p. 62). In algemene zin stelt SP: 'Met een Green New Deal binden we tegelijk de strijd aan met de klimaatcrisis, de wooncrisis, de economische crisis en de sociale ongelijkheid' (p. 23). PvdD ziet als opbrengst van de energietransitie onder meer 'een eerlijker verdeling van welvaart' (p. 54). Meer specifiek over verduurzaming zegt SP: 'Duurzame energie mag geen luxeproduct worden, maar moet voor ieder huishouden betaalbaar zijn' (p. 19). Voor SP is een lagere energierekening een doel op zich en woningverduurzaming een middel om dat te bereiken (p. 20). Ook PvdA wil niet dat duurzame oplossingen een 'statussymbool voor de rijken' worden (p. 52). GL wil dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen' (p. 6), cu vindt dat 'bewoners met lage inkomens [...] niet achteraan, maar vooraan [moeten] staan bij de energietransitie' (p. 100). De ongelijkheid die de partijen hier benoemen, raakt aan wat zij beschouwen als de randvoorwaarden voor rechtvaardigheid en inclusiviteit<sup>52</sup> van de energietransitie. Ze verwijzen vooral naar (het risico van) een ongelijke verdeling van lusten en lasten in de samenleving tussen hogere- en lagere-inkomensgroepen.

PVV, cu en SGP hebben als enige partijen expliciet een mening over het fenomeen energiearmoede.<sup>53</sup> PVV poneert dat energiearmoede het gevolg is van klimaatbeleid (p. 36). cu vindt dat energiearmoede voorkomen moet worden bij 'wijken met slecht geïsoleerde huizen en bewoners met lage inkomens' (p. 100). SGP vindt dat maatregelen moeten worden genomen die stimuleren tot isolatie maar ook de energierekening voor lagere inkomens betaalbaar houden (p. 103-104). Alleen SGP en PvdA lijken zich bewust te zijn van de energiearmoede-paradox (zie § 6.5.4), waarbij PvdA ook een oplossing oppert:

*Als mensen die weinig te besteden hebben de energierekening steeds verder zien oplopen, terwijl ze niet het geld hebben om veel te investeren in besparende isolatie, zonnepanelen en zuinige auto's gaat er iets grondig mis. (SGP, p. 98-99)*

*Huishoudens die hun huizen niet zelf kunnen verduurzamen worden daarvoor niet gestraft, maar geholpen. De overheid neemt de leidende rol in de financiering en uitvoering van de verduurzaming. (PvdA, p. 54)*

Hoewel het niet direct een relatie heeft met woningverduurzaming, maar vooral met de energierekening, bespreken we ook de partij-ideeën over de lastenverdeling tussen burgers en bedrijven. Door het regressieve model van de energiebelasting (d.w.z. een kleinere of geen belastingopslag naarmate een groter energieverbruik) brengen de partijen de

ongelijke lastenverdeling vaak in verband met de kosten voor de ‘grote vervuilers’. Het gaat dan dus minder om de (stijgende) energielasten voor particulieren, maar om een moreel oordeel over een rechtvaardige verdeling ervan tussen burgers en bedrijven. CDA stuurt aan op een eerlijke verdeling tussen burgers en bedrijven (p. 68) en CU op een ‘evenwichtige lastenverdeling’ (p. 107). D66, GL, PvdA, PvdD, SP en VVD gaan een stapje verder door het beschrijven van het principe ‘de vervuiler betaalt’, wat aansluit bij de overheersende opvatting van burgers dat de kosten van de transitie overwegend bij bedrijven horen te liggen. DENK stelt op vergelijkbare wijze: ‘Meer klimaatlasten bij bedrijven, minder bij burgers!’ (p. 76), en stelt concreet een 80%-20%-verdeling voor (p. 78). Partijen over het hele politieke spectrum zijn het met elkaar eens dat de kosten van de energietransitie niet primair op huishoudens mogen worden afgewenteld. Om de energierekening voor huishoudens betaalbaar te houden, stellen de meeste partijen voor om de energiebelasting voor huishoudens te verlagen (bv. via hogere heffingskorting) en voor bedrijven te verhogen.

### 6.6.3 Genoemde beleidsopties

#### Vooraf generieke financiële instrumenten

De meeste partijen die woningverduurzaming willen bevorderen stellen daartoe concrete maatregelen voor, hoewel ze bezorgd zijn dat het een lastenverzwaring meebrengt. SP spreekt zich positief uit over isolatie en zonnepanelen, maar het partijprogramma bevat geen concrete maatregelen om woningeigenaren te stimuleren; wel spreekt ze over publieke energievoorziening (p. 19), collectieve aanschaf van zonnepanelen (p. 20) en een Green New Deal (p. 23). De partijen die wel specifieke maatregelen voorstellen, geven de voorkeur aan financiële prikkels. Ze zetten in op subsidies, aantrekkelijke leningen, stimuleringsprogramma’s en andere financiële regelingen die helpen om de investeringen in verduurzaming te bekostigen. We maken hierbij de kanttekening dat deze maatregelen (subsidies, leningen, hypotheek) vaak vooral ten goede komen aan groepen die een dergelijke financiële ondersteuning het minst nodig hebben. In de partijprogramma’s komt die kanttekening niet terug.<sup>54</sup>

CDA pleit voor een stimuleringsprogramma voor introductie van hybride cv-ketels, als oplossingsrichting naast de wijkaanpak aardgasvrij. Hoewel dit feitelijk een suboptimale<sup>55</sup> stap is in de richting van verduurzaming, komt dit wel tegemoet aan de voorkeur van woningeigenaren: nog niet de helft wil de cv-ketel vervangen door een aardgasvrij alternatief (Scholte et al. 2020).

PvdD en SGP zetten in op lage btw-tarieven voor energierenovaties. Dat is (voor de loonkosten bij toepassen van isolatie(glas)) al staand beleid; een stap verder zou kunnen zijn dat ook de gebruikte materialen onder het lage btw-tarief vallen. Een andere voorgestelde prikkel is het inzetten op energie-investeringsaftrek (CDA, PvdD).

D66, PvdD en SGP pleiten voor gebouwgebonden financiering (CU schrijft het af als een te complex instrument (p. 100)), waardoor de lening voor investeringen in de woning zich niet per se hoeft terug te verdienen via een verlaagde energierekening, maar de afbetalings-

plicht bij eventuele verkoop overgaat naar de nieuwe eigenaar. Hoewel woningeigenaren wel voor deze oplossing voelen (Steenbekkers en Scholte 2019), verwacht het CPB (2020a) er weinig effect van door twee grote nadelen: de woning zal waarschijnlijk minder opbrengen en de rente is niet aftrekbaar.

CDA, CU, PvdA en PvdD zetten in op voortzetting van de bestaande salderingsregeling (ofwel terugleververgoeding) voor het zelf opwekken van energie via zonnepanelen op het eigen dak. PvdA pleit wel voor een aangepaste vorm, die ervoor moet zorgen dat 'verduurzaming voldoende gestimuleerd wordt, de kosten beperkt blijven en het elektriciteitsnet niet overmatig belast wordt' (p. 54). Ondanks het succes van de regeling, heeft de minister intussen een wetsvoorstel klaarliggen om een stapsgewijze afbouw van de saldering tussen 2023 en 2031 te regelen.<sup>56</sup> Nadeel hiervan is dat de terugverdientijd langer wordt (circa negen jaar rond het jaar 2030 (Verheij et al. 2020)) en woningeigenaren minder snel zullen overgaan tot aanschaf. Het voortzetten van de huidige saldering en kortere terugverdientijd zal mensen eerder over de streep trekken om te investeren. VVD zoekt naar andere wegen om investeren in zonnepanelen op daken financieel aantrekkelijk te houden na de afbouw van de salderingsregeling en beoogt hierbij overstimulering te voorkomen (p. 76). Verder zorgt de eigenwoningregeling er momenteel voor dat de waardevermeerdering door verduurzaming van een woning leidt tot een hoger eigenwoningforfait en dus een hogere belastingaanslag. Dit is voor eigenaren een negatieve prikkel om te verduurzamen. De VVD wil dit negatieve effect tegengaan en woningverduurzaming aantrekkelijker maken door deze fiscaal aftrekbaar te maken via het eigenwoningforfait (p. 77 en p. 83). De PvdD stelt voor de onroerendezaakbelasting (ozb) te differentiëren naar energieverbruik (p. 54) en energielabel (p. 77), wat gunstig kan uitpakken in verduurzaamde woningen.

### Ondersteuning van minder draagkrachtigen

Hoewel in veel partijprogramma's ongelijkheid in de verdeling van de lusten en lasten een belangrijk thema is, vertaalt dit zich niet vaak in concrete beleidsvoorstellen. PvdA en PvdD stellen voor om een hogere belasting op grootverbruikers te gebruiken om respectievelijk 'normale huishoudens' (PvdA, p. 53) en 'mensen met lagere inkomens' (PvdD, p. 54) te ontzien. PvdA heeft het hier niet expliciet over groepen met een laag inkomen, maar aangezien de maatregel wordt gepresenteerd in een context van 'rood staan', lijkt het hier wel te gaan om armoedebestrijding (p. 53). En in het kader van 'huishoudens die hun huizen niet zelf kunnen verduurzamen' stelt PvdA voor: 'De overheid neemt de leidende rol in de financiering en uitvoering van de verduurzaming.' (p. 54). SGP stelt voor de energierekening voor armere huishoudens betaalbaar te houden door deze groep te ontzien bij de bijkomende heffingen (via compensatie voor stijgende belasting op gas en afschaffing ODE-heffing, p. 103), omdat deze de lagere-inkomensgroepen onevenredig hard raken. De keuze van PvdD voor subsidies voor groepen met lagere inkomens (p. 54) is juist voor deze doelgroep minder geschikt, tenzij wordt geregeld dat voorfinanciering van een investering niet nodig is en het subsidiebedrag flink wordt opgeschroefd, zodat deze het grootste deel van de investering vergoedt.

### Aanvullende financiële prikkels

Daarnaast heeft PvdD nog een specifieke financiële maatregel voorgesteld waarover de literatuur geen uitsluitsel geeft: het differentiëren van de onroerendezaakbelasting naar energieverbruik (en energielabel).

Het is meestal niet precies duidelijk waaruit de voorgestelde financiële prikkels worden bekostigd en hoeveel budget ervoor wordt uitgetrokken. D66 en vvd (en ook cu) verwijzen naar het Warmtefonds dat onder hun regering werd doorgestart. PvdA en PvdD willen de extra inkomsten uit de verhoogde energiebelasting voor grote vervuilers benutten. Ook vvd lijkt een hogere belasting voor bedrijven en een lagere voor huishoudens aan elkaar te verbinden (p. 76-77). GL is het meest expliciet met plannen voor een klimaatfonds dat 60 miljard euro moet gaan beheren, onder andere om woningverduurzaming te bekostigen. Het hangt van de invulling en randvoorwaarden af of de middelen uit dit fonds ook voor lagere-inkomensgroepen toegankelijk zijn en bijdragen aan een inclusieve samenleving. Andere partijen onderzoeken financiering uit de algemene middelen (CDA, SGP, de laatste bv. door de ODE-regeling<sup>57</sup> af te schaffen).

Het cluster CDA, cu, D66, PvdD, SGP en vvd ziet ook kansen voor de overheid om de ontwikkeling en adoptie van nieuwe technologieën aan te moedigen en met financiële prikkels de innovatie in de woningverduurzaming te bevorderen. D66 noemt subsidiëring van ontwikkelingen van 'warmtepompen, zonnethermie, restwarmte uit datacenters en andere industrieën [sic], geothermie en aquathermie' (p. 88). CDA wijst naar 'slimme investeringen' voor verduurzaming (p. 66) en cu naar financiële prikkels voor 'opslag achter de voordeur' (p. 112). vvd ziet indirecte financiële kansen in 'slimme energienetwerken zodat huishoudens overtollige duurzame energie onderling kunnen delen' (p. 73) en PvdD wil (fiscale) regelingen voor buurtbatterijen (p. 76). Niet direct een technologische innovatie, maar wel een organisatorische innovatie is het streven naar schaalvergroting in de aanstaande renovatiegolf. SGP mikt op 'grootschalige isolatieprogramma's om de kostprijs voor het isoleren van een gebouw naar beneden te brengen' (p. 102).

### Niet-financiële prikkels

De meeste aandacht in de partijprogramma's gaat uit naar financiële voorzieningen, wat aansluit bij het feit dat daar ook een aantal belangrijke drijfveren en belemmeringen bij woningeigenaren zitten. In het denken over niet-financiële prikkels lijken informatie, advisering en ondersteuning bij woningverduurzaming een centrale plek in te nemen. PvdD en vvd gaan hier niet op in.<sup>58</sup> SP alleen voor wat betreft de aanschaf van zonnepanelen: de partij lijkt op een publieke aanpak aan te sturen en eigenaren te willen helpen om asbestdaken te vervangen door zonnepanelen (p. 20).

D66 en GL leggen de nadruk op informatie verstrekken. D66 stelt summier dat: 'Bewoners worden ondersteund met informatie' (p. 87) en noemt subsidies en leningen vervolgens in dezelfde adem, maar specificeert dit niet. Wel geven ze aan 'het aanvragen van de subsidie eenvoudiger en toegankelijker' te willen maken (D66, p. 87). GL wil ervoor zorgen dat 'betrouwbare en praktische informatie over energieneutraal en klimaatbestendig (ver)bouwen breed beschikbaar is' (p. 15).

CDA en SGP gaan met verwijzing naar ‘advies op maat’ en ‘maatwerk’ in hun ideeën over ondersteuning een stapje verder. CDA benoemt concreet een online klimaatloket ‘waar je terecht kunt voor subsidies en advies op maat over de beste en meest rendabele investeringen’ (p. 70). En SGP denkt in de richting van informatie over subsidies en leningen en over comfort- en klimaatwinst, en stelt voorbeeldwoningen voor (p. 103). Deze partij noemt ‘maatwerk een belangrijk uitgangspunt’ (p. 132).

Veel woningeigenaren lopen tegen meer praktische problemen en barrières aan in de voorbereidingsfase, zoals het regelen van financiering of vaklieden, en in de realisatiefase. CDA en PvdA gaan met termen als ‘helpen’ en ‘ontzorgen’ in op meer praktische ondersteuning bij het (kunnen) uitvoeren van de renovatie. CDA wil ‘nationale isolatiebrigades’ in het leven roepen, die mensen helpen bij hun isolatieplannen en de financiering daarvan (p. 107).

PvdA komt de behoeften van veel afwachters van woningeigenaren het meest tegemoet en stelt een ‘ontzorgloket’ voor ‘dat ondersteunt bij het isoleren en verduurzamen van hun woning’ (p. 54). Daarnaast belooft de PvdA ook ‘hulp’ in de brede zin van het woord: ‘Niet alleen individuele bewoners, ook burens, straten, VvE’s, buurten en wijken, corporaties en coöperaties, en andere collectieven krijgen hulp om de juiste oplossing voor hun huizen te vinden’ (p. 54).

### Geen verplichting tot woningverduurzaming

Er lijken geen instrumenten te zijn voorzien om de woningeigenaren die niet willen verduurzamen in beweging te krijgen. Naast dwang zijn er diverse niet-verplichtende beleidsopties die ingezet zouden kunnen worden om het probleembesef te voeden en de motivatie aan te wakkeren (zie § 6.5.2). Aangezien FvD en PvdA zich over de hele linie tegen verduurzamingsmaatregelen uitspreken, is het niet verrassend dat zij tegen verplichtingen zijn. Van de partijen die voor woningverduurzaming zijn, is PvdA de enige partij die zich expliciet uitspreekt tegen verplichtingen (ook op het punt van aardgasvrij maken van woningen):

*Geen verplichte labelsprongen voor woningeigenaren, zodat de overheid huiseigenaren niet dwingt om hoge kosten te maken voor verduurzaming van de eigen woning. (PvdA, p. 79)*

Verder is er vrijwel geen partij die wel voor woningverduurzaming is én daarbij pleit voor dwang.<sup>59</sup> Dit sluit aan bij de overheersende mening van burgers over verplichtingen. Opvallend is dat er niets wordt gezegd over de al langer bestaande verplichting om een definitief energielabel te overleggen bij verkoop van de woning. Zeker als er financiële tegemoetkomingen zouden komen die gebaseerd zijn op het energielabel, is een definitief label nodig, zodat beleidsmakers/overheidsdiensten een correct beeld hebben van de energie-efficiëntie van een woning. Dat zou betekenen dat het wenselijk is om woningeigenaren op zo kort mogelijke termijn een definitief energielabel te laten vaststellen. Doordat sinds 2021 deze aanvraag voor woningeigenaren duurder en administratief trager is geworden, is het onzeker of eigenaren zonder verkoopplannen toch het energielabel zullen aanvragen.<sup>60</sup> Doordat het een bestaande regeling is, zou met relatief weinig inspanning de handhaving van deze verplichting kunnen worden gerealiseerd.

## 6.7 Conclusie en beschouwing

De woningverduurzaming vormt een onmisbaar onderdeel van het klimaat- en energiebeleid om de doelstellingen voor energiebesparing en schone energie in Nederland en Europa binnen bereik te krijgen. Dit beleid richt zich binnen de sector gebouwde omgeving onder meer op (particuliere) woningeigenaren. Deze verbetering is daarnaast ook voor veel bewoners nuttig om het warmtecomfort en de binnenmilieukwaliteit van de woning te verbeteren, en is ook gunstig voor de energierekening. Verduurzaming is ook voor de toekomst noodzakelijk om woningen, als ze niet meer met gas verwarmd mogen worden, toch behaaglijk te houden. Ondanks dat er al decennialang beleid bestaat om woningen meer energie-efficiënt te maken, lukt het maar niet om de beweging echt op gang te krijgen. Het gaat te traag; er zal een versnelling nodig zijn om de wettelijke beleidsdoelen te halen. Wat van eigenaar-bewoners concreet verwacht wordt, is dat zij de isolatie van de woning verbeteren om energie te besparen, en dat zij zo mogelijk investeren in hernieuwbare energiebronnen zoals zonnepanelen. Een klein deel van hen heeft dit serieus opgepakt, maar de meerderheid zet kleine stapjes of doet (nog) niets.

Veel woningeigenaren willen de verduurzaming wel oppakken, primair om te besparen op de energierekening, maar ook om het wooncomfort te verbeteren en bij te dragen aan bescherming van het milieu en klimaat. Maar lang niet alle eigenaren die de intentie hebben om verduurzaming op te pakken, doen dat daadwerkelijk. Doordat mensen onzeker zijn over de te maken keuzes en allerlei praktische belemmeringen ervaren, nemen ze een afwachtende houding aan. Vooral de grootte van de investering en de onzekerheid of ze deze zullen terugverdienen, houdt veel woningeigenaren tegen. Deze onzekerheid, ook nog eens gevoed doordat ondersteuningsbeleid in de tijd steeds verandert, houdt eigenaren tegen om verduurzaming op te pakken.

Een deel van de woningeigenaren, vooral de lagere-inkomensgroepen in onzuinige woningen, heeft problemen met de betaalbaarheid van energie. Zij hebben niet de financiële draagkracht om te investeren in verduurzaming, hoewel juist zij daar juist wel veel profijt van zouden hebben. We noemen dit de energiearmoede-paradox. De energietransitie lijkt deze groep extra hard te raken en lijkt dus weinig inclusief te zijn.

In dit hoofdstuk onderzochten we eerst wat er nodig is om meer eigenaar-bewoners in actie te krijgen en welke beleidsopties daaraan bijdragen. Vervolgens bekeken we in hoeverre de diverse politieke partijprogramma's ingaan op dit specifieke onderdeel van het klimaat- en energiebeleid en wat ze over de kwestie zeggen.

### 6.7.1 Generieke en specifieke beleidsopties

In de huidige instrumentenmix hebben financiële/fiscale instrumenten zwaar de overhand en hebben daarom ook de grootste impact op dit moment. Ze sluiten aan bij de betaalbaarheid van verduurzaming en proberen een oplossing te bieden voor de financiële barrières die woningeigenaren voelen om de eigen woning te verduurzamen. En daarmee sluiten ze ook vooral aan op het *kunnen* investeren in het energie-efficiënter maken van de woning. Kansen liggen er bij beleidsopties die ervoor zorgen dat woningeigenaren dit ook

daadwerkelijk *doen*. En daarnaast bij het motiveren van de groep die (nog) niet *wil* verduurzamen.

Eventuele misvattingen bij woningeigenaren, die de motivatie om te verduurzamen in de weg kunnen staan, kunnen door communicatie worden weggenomen. Ook kunnen communicatie-instrumenten ingezet worden om eigenaren te motiveren. Met massamediale communicatie kan bijvoorbeeld worden uitgelegd hoe de toekomstige energievoorziening er waarschijnlijk uit gaat zien, wat dit betekent voor woningen, eigenaars en bewoners, en wat er nodig is om alle woningen daar goed en tijdig voor klaar te maken. Het probleem-besef van eigenaren kan worden gevoed door de feitelijke energie-efficiëntie van de woning concreet te maken. Zo blijkt visualisatie van het thermische probleem door zogenoemde warmtebeelden effectief te zijn. Het vertalen van de grote energieopgave voor de gebouwde omgeving naar de eigen woning is het meest veelbelovend via maatwerkadvies langs interpersoonlijke weg en met opvolgacties in de sfeer van praktische ondersteuning. Voor de woningeigenaren die wel willen verduurzamen, maar tegen allerlei obstakels aanlopen en daardoor een afwachtende houding aannemen, biedt de informatie bij het huidige (voorlopige of definitieve) energielabel te weinig concreet inzicht en handelingsperspectief om tot een besluit en een passend actieplan te komen. In het besluitvormingsproces worden allerlei factoren meegewogen, maar nog te weinig wordt daarin het perspectief van de bewoner meegenomen. De te maken keuzes moeten passen bij de warmte- en energiebehoeften en de betaalmogelijkheden, maar ook bij de praktijken, wensen en verwachtingen van het huishouden. De oplossingen moeten ook passen bij de woning en de kwaliteit van de werkzaamheden moet een effectieve en spijtvrije woningverbetering garanderen.

Hoewel massamediale campagnes meestal weinig effect sorteren in kennisoverdracht, zijn ze wel effectief om bewustzijn te kweken voor het probleem. Om afwachtende eigenaar-bewoners daadwerkelijk te ondersteunen bij besluitvorming over en uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen, lijkt integrale procesondersteuning (van advisering tot oplevering) het meest aangewezen instrument; dit helpt hen op weg met een concreet plan, met de besluitvorming, om obstakels tijdens de uitvoering tijdig uit de weg te ruimen en om de kwaliteit van de werkzaamheden te bewaken. In dit hele traject zijn betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de informatie en advisering (en controle) belangrijke uitgangspunten voor eigenaar-bewoners. Aangezien deze expertise vooral wordt geboden vanuit samenwerkingsconstructies tussen gemeenten en bedrijven (en soms maatschappelijke of bewonersorganisaties), is die onafhankelijkheid niet per definitie gegarandeerd. Dit kan eigenaren zorgen baren over de betrouwbaarheid van de informatie en de dienstverlening. Ook de deskundigheidsbevordering van professionals vraagt nog aandacht.

De betaalbaarheid van de investering blijft de belangrijkste randvoorwaarde voor de meeste eigenaar-bewoners, hoewel zij meestal ook het belang voor het klimaat en het leefmilieu zien, net als voor het (binnen)milieu en het warmtecomfort in de eigen woning. Het is onduidelijk hoe de belastingschuif als generiek instrument op termijn zal werken; de regeling is nog te jong om daar nu al effect van te verwachten. Wel is al duidelijk dat deze ongunstig uitpakt voor de vaste lasten in onzuinige woningen (zowel huur als koop), die



vaker bewoond worden door lagere-inkomensgroepen; mogelijk pakt dit door een langere terugverdientijd ook negatief uit voor de adoptie van zonnepanelen.

Voor het gros van de mensen is de betaalbaarheid van de energierekening geen probleem, maar vergt verduurzaming een budget dat niet direct beschikbaar is; regelingen rond subsidies, leningen en hypotheekleningen zijn passend om deze eigenaren over de streep te trekken. Er is echter beperkt zicht op de effectiviteit van deze generieke instrumenten. Wel bekend is dat minder draagkrachtigen hier nauwelijks baat bij zullen hebben. Van instrumenten zoals gebouwgebonden financiering wordt weinig verwacht. Gedifferentieerde belastingen en heffingen naar het energielabel van de woning zal voor het gros van de woning-eigenaren prikkelend werken, maar ze zullen de lage-inkomensgroepen in onzuinige woningen onnodig hard raken. Er is dus expliciet aandacht nodig voor het effect van generieke regelingen voor de minder draagkrachtigen in de samenleving.

Specifiek beleid voor woningeigenaren in de lagere-inkomensklasse, die vaak moeite hebben om de energierekening te betalen, ontbreekt volledig. Zeker voor de minder draagkrachtigen die een onzuinige woning bezitten en die kampen met (verborgen) energiearmoede is bestaand sociaal beleid niet genoeg om de investering in de woning zelf te financieren. Onder invloed van de energietransitie zullen de energierekeningen voor deze groep stijgen, waardoor eventueel resterend budget voor woningverduurzaming nog verder zal krimpen, terwijl woningverduurzaming de enige oplossing is uit deze vicieuze cirkel. Substantiële financiële ondersteuning voor de groep die nu al kampt met energiearmoede is kansrijk. Het inzetten van een non-profitorganisatie is een effectieve weg daartoe.

### 6.7.2 Aandacht van de politieke partijen voor de kwestie

Het thema woningverduurzaming, met focus op bestaande woningen en eigenaar-bewoners, krijgt als onderdeel van het brede klimaat- en energiebeleid de nodige aandacht van de politieke partijen. Er dringen zich overeenkomsten en verschillen tussen partijen op in hun aandacht voor urgentie, doelen en oplossingsrichtingen. D66, GL, PvdA, PvdD, vvd, CDA en CU schrijven relatief uitvoerig en in positieve zin over dit thema op in ieder geval twee van de drie genoemde aspecten. 50Plus en DENK staan positief tegenover klimaatbeleid, maar gaan niet op woningverduurzaming in. Aan het andere eind van het spectrum staan PVV en FvD, die uitgesproken kritisch zijn op de klimaatdoelen en daarom ook weinig steun geven aan woningverduurzaming. Ze stellen dan ook geen stimuleringsmaatregelen voor.

Daar tussenin zitten de partijen SGP en SP. Deze zijn wel uitgesproken over een van de drie genoemde aspecten, maar niet over de andere twee. SGP is relatief kritisch op de beleidsdoelen die de afgelopen jaren zijn vastgesteld (zie § 6.6.1 onder 'verschil in urgentie'), maar gaat wel in enig detail in op stimuleringsmaatregelen. En SP ziet wel een 'klimaatcrisis' en steunt de doelen, maar zet niet sterk in op woningaanpassing als middel om die doelen te bereiken; voor zover ze dat wel doet is dat vooral bedoeld om de energierekening omlaag te brengen (zie § 6.6.2).

Het punt van SP raakt aan een aantal aanpalende discussies die we bekeken: over de betaalbaarheid van dit soort aanpassingen voor huishoudens met een lager (of gemiddeld)

inkomen, en over de verdeling van de kosten van de verduurzamingsoperatie tussen huishoudens, bedrijven en de industrie. Dergelijke discussies zijn van een iets andere orde en zijn ook niet altijd een goede graadmeter voor de steun die partijen geven aan woningverduurzaming. We zagen dat zowel partijen die sterk pleiten vóór woningaanpassingen (CDA, CU, D66, GL, PvdA, PvdD en VVD), als partijen die er beperkte aandacht voor hebben (SGP en SP) en partijen die er terughoudend in zijn (50PLUS en DENK) of ertegen zijn (FvD, PVV) kanttekeningen plaatsen bij de betaalbaarheid en de verdeling van de kosten tussen sectoren. We zagen veel voorbeelden van financiële ondersteuning, bedoeld om huishoudens te prikkelen om te verduurzamen en gevoelde barrières rond betaalbaarheid te slechten. Zeker nu blijkt dat dergelijke maatregelen juist hogere-inkomensgroepen bevoordelen en voor lagere-inkomensgroepen vaak buiten bereik zijn, is het de vraag of ze geschikt zijn als maatregelen om de lastenverdeling tussen huishoudens in balans te houden.

Daarbij moeten we wel in ogenschouw nemen, dat partijen huishoudens ook zouden kunnen ontzien door überhaupt minder in te zetten op woningverduurzaming en meer op de verduurzaming van bedrijven en de industrie. Toch zijn het meestal juist de partijen die relatief sterk inzetten op woningverduurzaming, die ook expliciet het principe ‘de vervuiler betaalt’ huldigen (D66, GL, PvdA, PvdD en VVD). Alleen voor SP lijkt dit principe aanleiding om eerder te pleiten voor maatregelen die de industrie treffen dan voor maatregelen die huishoudens ondersteunen.

### 6.7.3 Conclusie

We constateren dat het thema woningverduurzaming wel op de politieke agenda staat, maar dat de meer kansrijke beleidsmaatregelen nog niet altijd worden benut. Dat zijn maatregelen die passen bij de stevige doelen waaraan Nederland zich in de Klimaatwet heeft gecommitteerd en die ook groepen met minder draagkracht mee kunnen krijgen. Versnelling van de verduurzaming is met de gepresenteerde plannen dan ook niet vanzelfsprekend. De groep die niet wil verduurzamen is nog tamelijk groot, de groep die wel wil maar niet in beweging komt ook. Zolang de verduurzaming vrijblijvend is, de kosten en baten niet in verhouding zijn, en er nog diverse barrières worden ervaren, is het voor woningeigenaren een rationele keuze om af te wachten. Het wordt daarmee steeds lastiger om op koers te blijven voor dit deel van de doelstellingen voor de gebouwde omgeving. Om woningeigenaren te prikkelen grijpen partijen overwegend naar het financiële instrumentarium (§ 6.6.3). Dit moet oplossingen bieden voor woningeigenaren die niet kunnen verduurzamen omdat de investering een barrière vormt, maar partijen lijken zich er nauwelijks van bewust dat sommige instrumenten juist (onbedoeld) negatieve prikkels afgeven. En er lijken geen extra prikkels voorzien om de woningeigenaren die niet willen verduurzamen in beweging te krijgen. Toch zijn er diverse beleidsopties die ingezet zouden kunnen worden om het probleembesef te voeden, de motivatie aan te wakkeren (§ 6.5.2), praktisch te ondersteunen (§ 6.5.3) en beweging desnoods af te dwingen (§ 6.5.5). Daarbij kan meer gebruik worden gemaakt van instrumenten die sociale mechanismen benutten (zie § 6.5.2).

Hoewel veel partijen zich zorgen maken over lastenverzwaring voor huishoudens, geven maar weinig partijen concrete maatregelen die bedoeld zijn om dit te voorkomen. Ook ontbreekt het besef dat de huidige energiebelastingregels nadelig zijn voor lagere-inkomensgroepen en in de toekomst de ongelijkheid tussen lagere- en hogere-inkomensgroepen juist vergroten.

Er is een blinde vlek die niet onbenoemd mag blijven, namelijk het vrijwel ontbreken van woningverduurzamingsbeleid specifiek voor lagere-inkomensgroepen in onzuinige koopwoningen, voor wie energiearmoede dreigt of al realiteit is. Voor hen is de energierekening al te hoog en zij zullen met stijgende energieprijzen steeds meer in de knel komen. Zij hebben niet de middelen om te investeren in woningverduurzaming en op deze manier de energielasten in de hand te houden. Het reguliere armoedebeleid biedt daarvoor geen oplossingen. Om te voorkomen dat deze groep in een negatieve spiraal belandt, zal er specifiek energiearmoedebeleid moeten worden ingericht. Slechts enkele partijen hebben oog voor de problemen die lage-inkomensgroepen hebben met de verduurzamingsopgave. Het voor hen realiseren van woningverduurzaming is de meest kansrijke manier om te zorgen voor een betaalbare energierekening voor lage-inkomensgroepen én de voortgang van de verduurzamingsopgave.

Tot slot kan in algemene zin nog worden opgemerkt dat er aandacht moet zijn voor de continuïteit van beleidsmaatregelen, met het oog op het effectief stimuleren van verduurzamingsacties van eigenaar-bewoners en meer in het algemeen het vertrouwen van burgers in de overheid. De ervaring leert dat snel wisselende beleidsmaatregelen bij het gros van de woningeigenaren (en bedrijven) de onzekerheid heeft gevoed en een rem heeft gezet op de verduurzamingsbeweging. Een onderwerp dat speelt over langere tijd kan niet effectief worden gestuurd met kortetermijnmaatregelen.

## Noten

- 1 Huishoudens leveren met 70% de grootste bijdrage aan de totale uitstoot van de gebouwde omgeving (PBL 2020).
- 2 Koopwoningen (bijna 4,5 miljoen) maken in 2019 bijna 57% van het woningbestand uit; 29% zijn corporatiewoningen (2,3 miljoen) en 13% zijn de woningen van overige verhuurders (1 miljoen). Van 0,4% van de woningen is de eigenaar onbekend (RVO 2020d).
- 3 Op 1 maart verscheen een beleidsbrief van demissionair minister Ollongren over woningverduurzaming (TK 2020/2021, 35570, nr. 26). Vanwege het moment van verschijnen kon deze inhoudelijk niet meer in deze publicatie worden meegenomen.
- 4 De INEK 2021-2030 spreekt over 'spijtvrije' maatregelen wanneer de kosten zich zeker zullen terugverdienen; isolatie is dus niet per definitie spijtvrij. Het hangt af van het type warmteoplossing welke maatregelen bij een bepaald woningtype nodig zijn en of de bijbehorende kosten zich terugverdienen.
- 5 In 2015 kregen alle woningen een voorlopig energielabel.
- 6 We hebben geen informatie kunnen vinden specifiek over de verdeling van energielabels bij koopwoningen. In 2019 hadden 1,1 miljoen koopwoningen een definitief energielabel (RVO 2020b). Dat is ongeveer een kwart van in totaal bijna 4,5 miljoen koopwoningen. In 2016 hadden 633.000 koopwoningen een definitief label.
- 7 Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-woningen>.

- 8 Gemiddeld 2% jaarlijkse energiebesparing in de periode 2011-2020; aandeel hernieuwbare energie 20% in 2020; het Europese doel was 14% (PBL 2010).
- 9 In 1992 nam de VN dit principe op in de millenniumdoelstellingen, omdat duidelijk was dat bedrijven wel de winsten van hun activiteiten innen, maar de kosten en gevolgen van vervuiling socialiseren. De uitvoering bleek echter weerbarstig (VN 2011).
- 10 Volgens voorlichtingsorganisatie Milieu Centraal is het Planbureau voor de Leefomgeving hierover te negatief, omdat in de modellen (de besparing door) isolatie en subsidiëring achterwege is gelaten. Zie [www.milieucentraal.nl/nieuwsberichten/PBL-is-te-negatief-over-verduurzaming-woningen](http://www.milieucentraal.nl/nieuwsberichten/PBL-is-te-negatief-over-verduurzaming-woningen).
- 11 In combinatie met het uitblijven van de beloofde opbrengsten van dat beleid in termen van nieuwe banen en CO<sub>2</sub>-emissiereductie.
- 12 Dat de isolatie volgens respondenten toereikend is, wil nog niet zeggen dat er geen verbeteringen meer mogelijk zijn. RVO (2020d) schat dat er nog extra maatregelen kunnen worden genomen in 2,7 miljoen woningen met energielabel D of lager.
- 13 De huidige cv-ketels leveren hoge temperaturen af; aardgasvrije systemen zoals warmtepompen en warmtenetten leveren vaak lage temperaturen, waardoor isolatie extra belangrijk wordt voor het warmtecomfort.
- 14 Zie voor aanvullende argumenten de beantwoording van open vragen in Steenbekkers et al. 2021 (te verschijnen).
- 15 Afspraken werden gemaakt per sector: naast de gebouwde omgeving ook met de sectoren industrie, energiebedrijven, verkeer en vervoer en landbouw.
- 16 Gemiddelde jaarlijkse daling van 1,5% van de energie verbruikt door eindverbruikers (industrie, gebouwde omgeving, landbouw en mobiliteit).
- 17 Deze regeling (Elektriciteitswet 2004) beoogde dat de aanschaf van deze panelen binnen redelijke termijn werd terugverdiend. In 2014 kondigde de overheid aan de regeling af te bouwen, maar nam hierover geen besluit. In 2019 besloot de overheid de regeling tot 2023 te handhaven en daarna tot 2031 geleidelijk af te bouwen.
- 18 Het Klimaatakkoord bevat honderden afspraken tussen Rijk, medeoverheden, bedrijven, natuur- en milieuorganisaties, vakbonden en andere maatschappelijke partijen.
- 19 Eventuele wijzigingen die voortvloeien uit de brief van 1 maart jl. van demissionair minister Ollongren (TK 2020/2021, 35570, nr. 26) zijn hierin niet meer verwerkt.
- 20 Officieel: Regeling verlaagd tarief bij collectieve opwek.
- 21 Dezelfde rekenwijze geldt vanaf 2021 voor nieuwbouw volgens de norm Bijna EnergieNeutrale Gebouwen (Knops 2020).
- 22 Hetzelfde zal waarschijnlijk gelden voor de prijzen van elektriciteit en warmte.
- 23 Voorwaarde: tegelijkertijd twee verschillende isolatiemaatregelen laten uitvoeren door een professionele partij.
- 24 Campagnes in het verleden waren bijvoorbeeld Een beter milieu begint met jezelf (1991), Energiesprong (2009), Meer met Minder (2011), Blok voor blok (2012) en Energie-besparen-doe-je-nu' (2016).
- 25 Onduidelijk is waarop deze selectie is gebaseerd.
- 26 Hierbij is nog geen rekening gehouden met bestaande financiële verplichtingen en ruimte in het budget, die weer afhangen van inkomen, huishoudsamenstelling en woonlasten.
- 27 Deze stelt: de mens is te zien als een 'homo economicus' die zijn keuze bepaalt door een rationele afweging van alternatieven, waarbij het streven naar maximaal individueel nut centraal staat (Smith (1776), *On the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Oxford Press).
- 28 De *energy efficiency gap* staat voor het traag oppakken van energie-efficiënte en kosteneffectieve oplossingen, ondanks dat mensen milieubewust zijn en actief bezig zijn met energie-efficiëntie (Pelenur 2018). Dit heeft ook een technische en financiële kant (zie Van Hoek en Koning 2018). Misschien kan

deze het best worden omschreven als de 'energy efficiency financing coverage gap' (Forrester en Reames 2020).

- 29 De inschatting is dat verduurzaming voor lang niet alle woningen rendabel zal zijn (Schilder en Van der Staak 2020).
- 30 Eind 2016 hadden 28 van de 29 regio's een energieloket, dat is in alle geval online, en in twaalf regio's is er ook een fysiek loket (Kwink-groep en OverMorgen 2017, Evaluatie vng-regionale aanpakken).
- 31 RCT: *randomized controlled trial*.
- 32 Het begrip energiearmoede sluit niet aan bij de scp-definitie die stelt: armoede is een situatie waarin iemand gedurende langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in zijn samenleving als minimaal noodzakelijk gelden (Hoff et al. 2019). Dit wordt bepaald door het besteedbaar inkomen af te zetten tegen de scp-armoedegrens. Energiearmoede staat voor de druk op de betaalbaarheid van de energierekening en wordt veelal afgelezen aan de kosten van de consumptie van energie als aandeel (minimaal 10%) van het besteedbaar inkomen (Van Middelkoop et al. 2018).
- 33 Mensen met een lager inkomen geven weliswaar in absolute termen minder uit aan energiekosten dan die met hogere inkomens, maar in verhouding tot hun besteedbaar inkomen juist meer, ondanks de heffingskorting.
- 34 Wel geldt een laag btw-tarief op isolatiewerkzaamheden (9% i.p.v. 21%).
- 35 Tot juli 2020 heette dat het Nationaal Energiebespaarfonds.
- 36 Onderliggende onderzoeken zijn niet eensluidend over de causaliteit en het effect van energie-efficiëntieverbetering op de woningwaarde.
- 37 ECN: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- 38 CPB noemt nog een ander rechtvaardigheidsissue: verhoging van de energiebelasting voorkomt ook dat huishoudens die zuinig omspringen met energie en daardoor, ondanks een ongunstig energielabel, weinig energie gebruiken, toch als vervuiler worden aangeslagen.
- 39 In deze analyse zet het Planbureau voor de Leefomgeving middeninkomens af tegen hogere en lagere inkomens. De gehanteerde inkomensgrens voor de lage-inkomensgroep (minder dan 34.678 euro) is gebaseerd op de doelgroep van de sociale huursector (woningcorporaties moeten minimaal 90% van hun sociale huurwoningen met staatssteun verhuren aan huishoudens met een laag inkomen).
- 40 Van de lage-inkomensgroep heeft 72% een hypotheek (tegenover 88% tot 90% bij midden en hoge inkomens; gemiddeld 86%). De hypotheeklasten zijn hoger naarmate het inkomen hoger is: de maandelijkse hypotheeklast van de lage-inkomensgroep is gemiddeld 400 euro bruto / 330 euro netto tegenover gemiddeld 728 euro bruto / 515 euro netto in de midden- en hoge-inkomensgroepen (Van Middelkoop en Schilder 2017).
- 41 Vanwege de keuze die we hebben gemaakt om in dit hoofdstuk alleen in te gaan op woningeigenaren, gaan we hier voorbij aan het gegeven dat naarmate het inkomen lager is, huishoudens vaker in een huurwoning wonen (Kullberg en Ras 2019). Voor de groep lage inkomens in huurwoningen is woningverduurzaming en het verlagen van de energierekening evengoed zeer relevant. Maar we gaan er niet op in, omdat andere factoren en andere mechanismen spelen, aangezien huurders qua technische woningaanpassingen afhankelijk zijn van de initiatieven van de eigenaar/verhuurder en van de medewerking van medehuurders.
- 42 In Nederland mag een huishouden bij betalingsachterstand niet zomaar worden afgesloten, de energiemaatschappij verwijst door naar lokale schuldhulpverlening, mensen met een slechte gezondheid mogen 's winters niet worden afgesloten.
- 43 PACE-programma rond het plaatsen van zonnepanelen: gefinancierd door lokale overheden met obligaties, waarvan de opbrengsten worden gebruikt voor gebouwgebonden leningen aan woningeigenaren, terugbetaalperiode 15 tot 20 jaar (Economidou et al. 2019).

- 44 Een lening biedt de meeste zekerheid, omdat het leenbedrag en de rente vaststaan. Omdat bij krediet het op te nemen bedrag flexibel en de rente variabel is, is dit voor lagere-inkomensgroepen niet aan te raden.
- 45 Bij de aanschaf van energiezuinige apparaten en zonnepanelen bedraagt het subsidiebedrag ca. 10% van de investeringsom; bij isolatiewerkzaamheden ca. 20% en onder de tijdelijke regeling van twee isolatiemaatregelen is dat 30%.
- 46 Voor het registreren van een energielabel komt een energieadviseur langs om de woning op te nemen en vervolgens een energieprestatieberekening te maken. Voorheen werd dit volledig online afgehandeld.
- 47 Ook al is het aantal weersextremen volgens FvD niet toegenomen ('zoals orkanen, tornado's, overstromingen of droogtes' (p. 67)), toch pleit de partij voor maatregelen gericht op klimaatadaptatie ('zoals dijkenbouw, kustbescherming, rivierbeheer en gewasontwikkeling' (p. 67)).
- 48 Meerdere partijen noemen ook de 'vergroening' van de markt als doel. We bespreken dat hier niet, omdat het primair valt onder het economische beleidsprogramma 'groene groei'.
- 49 GL verwijst verschillende keren naar grote bedrijven als vervuilers (p. 6, 9 en 11), maar benoemt niet expliciet ongelijkheid tussen meer en minder draagkrachtige huishoudens. De redenatie kan zijn dat de verdeling tussen inkomensgroepen een minder groot issue is, wanneer de lasten van de verduurzamingsoperatie überhaupt minder bij burgers zouden komen te liggen.
- 50 CU spreekt hier niet expliciet over; wel over een ongelijke verdeling en lastenverhoging voor bedrijven (p. 113).
- 51 PvdD en SGP noemen niet letterlijk de term woonlastenneutraal, maar het streven naar gelijke maandelijkse lasten (PvdD, p. 77) en SGP doelt in de frase 'energiebesparing verdient zich ook terug' (p. 102) waarschijnlijk op de investering in energiebesparing.
- 52 GL benoemt ook inclusiviteit, niet zozeer in het licht van sociale ongelijkheid, maar veeleer in het streven naar 'een efficiënte en inclusieve aanpak van de klimaatcrisis' (p. 14) in een democratische context waarin naast vele andere actoren ook bewoners een stem hebben.
- 53 DENK spreekt over het tegengaan van klimaatarmoede (p. 78); niet duidelijk is of ze hiermee hetzelfde bedoelt.
- 54 Wellicht doelt vvd hierop wanneer ze spreekt over het voorkomen van overstimulering in de context van saldering (p. 76). In het kader op dezelfde pagina over subsidiëring van elektrische auto's klinkt het duidelijker door.
- 55 Vanuit de optiek van het beleid naar een aardgasvrije woonomgeving is een hybride ketel suboptimaal, omdat deze nog steeds deels aardgas gebruikt.
- 56 Dit wetsvoorstel wordt niet meer in behandeling genomen door de Tweede Kamer onder het huidige demissionaire kabinet, maar blijft liggen tot het nieuwe kabinet is aangetreden.
- 57 De ODE (Opslag Duurzame Energie- en klimaattransitie) is een heffing op het gebruik van gas en elektriciteit die energiebedrijven doorrekenen aan de consument. Tot voor kort betaalden huishoudens en bedrijven elk de helft, sinds kort is de verdeling een derde/twee derde. vvd pleit voor handhaving van deze verdeling (p. 77).
- 58 PvdD noemt wel 'betere voorlichting over bewuster energieverbruik' (p. 76), maar dit betreft feitelijk besparingsgedrag en niet woningverduurzaming.
- 59 Voor de eigenaars van huurwoningen is dat anders, maar dat valt buiten het bereik van dit hoofdstuk.
- 60 Voor verkopende eigenaren leidt de nieuwe procedure tot vertraging van de verkoop (VEH 2021b).

## Literatuur

ABF (2019). *Energie besparen in de woningvoorraad. Inzichten uit WoOn2018*. Delft: ABF Research.

- Abrahamse, W. en L. Steg (2011). Factors Related to Household Energy Use and Intention to Reduce It: The Role of Psychological and Socio-Demographic Variables. In: *Human Ecology Review*, jg. 18, nr. 1, p. 30-40.
- Abrahamse, W., L. Steg, C. Vlek, T. Rothengatter (2005). A review of intervention studies aimed at household energy conservation. In: *Journal of Environmental Psychology*, jg. 25, nr. 3, p. 273-291.
- Abrahamse, W., L. Steg, C. Vlek, T. Rothengatter (2007). The effect of tailored information, goal setting, and tailored feedback on household energy use, energy-related behaviors, and behavioral antecedents. In: *Journal of Environmental Psychology*, jg. 27, nr. 4, p. 265-276.
- Abreu, M., R. de Oliveira en J. Lopes (2019). Energy-related housing renovations from an everyday live perspective: leaning from Portuguese homeowners. In: A. Tadeu (red.), *Ecology and the environment. Energy & sustainability 2019*. Southampton: wITpress.
- Abreu, M., R. de Oliveira en J. Lopes (2020). Younger vs. older homeowners in building energy-related renovations: learning from the Portuguese case. In: *Energy Reports*, jg. 6, nr. 1, p. 159-164.
- Aiesha, R. (2016). *Domesticating energy efficiency technologies: understanding the adopter's perspective in UK homeowners in existing housing* (PhD thesis). University of Greenwich. Geraadpleegd 13 januari 2021 via <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/23569/1/Rosita%20Aiesha%202016%20-%20secured.pdf>.
- Ainslie, G. en N. Haslam (1992). Hyperbolic Discounting. In: G. Loewenstein en J. Elster (red.), *Choice over time*. New York: Russell Sage Foundation.
- Alberini, A. (2019). Revealed versus stated preferences: what have we learned about valuation and behavior? In: *Review of Environmental Economics and Policy*, jg. 13, nr. 2, p. 283-298.
- Alberini, A. en A. Bigano (2015). How effective are energy-efficiency incentive programs? Evidence from Italian homeowners. In: *Energy Economics*, vol. 52, suppl. 1, p. S76-S85.
- Alberini, A., S. Banfi en C. Ramseier (2013). Energy efficiency investments in the home: Swiss homeowners and expectations about future energy prices. In: *Energy Journal*, jg. 34, nr. 1, p. 49-86.
- Alberts, G., Z. Gurguc, P. Koutroumpis, R. Martin, M. Muûls en T. Napp (2016). Competition and norms: a self-defeating combination? In: *Energy Policy*, vol. 96, p. 504-523.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Energiebeleid: op weg naar samenhang. Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006-2015)*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Energiebeleid voor koopwoningen* (rapport behorend bij verantwoordingsonderzoek naar begrotingshoofdstuk XVIII (Bijlage bij Kamerstuk 34 475 XVIII, nr. 2)). Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ameli, N. en N. Brandt (2015). Determinants of households' investment in energy efficiency and renewables: evidence from the OECD survey on household environmental behaviour and attitudes. In: *Environmental Research Letters*, jg. 10, nr. 4, art. 044015.
- Ameli, N., M. Pisu en D. Kammen (2017). Can the US keep the PACE? A natural experiment in accelerating the growth of solar electricity. In: *Applied Energy*, vol. 191, p. 163-169.
- Andor, M., M. Frondel en C. Vance (2017). Germany's Energiewende: a tale of increasing costs and decreasing willingness-to-pay. In: *Energy Forum*, jg. 38, nr. 1 (special: renewables and diversification in heavily energy subsidized economies), p. 211-228.
- Andreoni, J. (1995). Cooperation in public-goods experiments: kindness or confusion? In: *The American Economic Review*, jg. 85, nr. 4, p. 891-904.
- Aydin, E., D. Brounen en N. Kok (2018). Information Provision and Energy Consumption: Evidence from a Field Experiment. In: *Energy Economics*, vol. 71, p. 403-410.
- Aydin, E., D. Brounen en N. Kok (2020). The Capitalization of Energy Efficiency: Evidence from the Housing Market. In: *Journal of Urban Economics*, vol. 117, art. 103243.
- Azizi, S., G. Nair en T. Olofsson (2019). Analysing the house-owners' perceptions on benefits and barriers of energy renovation in Swedish single-family houses. In: *Energy & Buildings*, vol. 198, p. 187-196.
- Baetens, T., M. Pieron, K. Willemsen, J. Visscher en M. Königs (2016). *De energieke samenleving. Analyse van de online bijdragen aan de Energiedialoog*. Den Haag: Experts in media en maatschappij.

- Baginski, J. en C. Weber (2017). *A consumer decision-making process? Unfolding energy efficiency decisions of German owner-occupiers* (working paper nr. 08). Essen: University of Duisburg-Essen, House of Energy Markets and Finance.
- Balcombe, P., D. Rigby en A. Azapagic (2013). Motivations and barriers associated with adopting microgeneration energy technologies in the UK. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 22, p. 655-666.
- Bartiaux, F., L. Schmidt, A. Horta en A. Correia (2016). Social diffusion of energy-related practices and representations: patterns and policies in Portugal and Belgium. In: *Energy Policy*, vol. 88, p. 413-421.
- Bartiaux, F., C. Vandeschrick, M. Moezzi en N. Frogneux (2018). Energy justice, unequal access to affordable warmth, and capability deprivation: A quantitative analysis for Belgium. In: *Applied Energy*, vol. 225, p. 1219-1233.
- Bekkema, H. en I. Opstelten (2019). *Marktmonitor nul-op-de-meter*. Utrecht: St. Stroomversnelling. Geraadpleegd 8 oktober 2020 via [www.stroomversnelling.nl](http://www.stroomversnelling.nl).
- Berkhout, T. en M. Bril (2020). De eigen woning: fiscaal nog niet klaar voor verduurzamen. In: *Weekblad fiscaal recht*, nr. 48, p. 312-317.
- Berry, S., A. Sharp, J. Hamilton en G. Killip (2014). Inspiring low-energy retrofits: the influence of 'open home' events. In: *Building Research & Information*, jg. 42, nr. 4 (special: *Energy retrofits of owner-occupied homes*), p. 422-433.
- Bjørneboe, M., S. Svendsen en A. Heller (2018). Initiatives for the energy renovation of single-family houses in Denmark evaluated on the basis of barriers and motivators. In: *Energy & Buildings*, vol. 167, p. 347-358.
- Blom, M., E. den Boer, S. de Bruyn, B. Schepers en A. Schrotten (2008). *Fiscale vergroening. Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009*. Delft: CE Delft.
- Blom, M., K. Kruit, F. Rooijers, E. Schep en L. Wielders (2019). *Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen*. Delft: CE Delft.
- Boemi, S. en A. Papadopoulos (2019). Energy poverty and energy efficiency improvements: A longitudinal approach of the Hellenic households. In: *Energy and Buildings*, jg. 197, nr. 8, p. 242-250.
- Borrell, J., S. Lane en S. Fraser (2010). Integrating environmental issues into social work practice: Lessons learnt from domestic energy auditing. In: *Australian Social Work*, vol. 63, p. 315-328.
- Bos, J., M. Verberk en M. Warnaar (2020). *Kunnen woningeigenaren energie-investeringen betalen?* Den Haag: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Bouma, J. en R. de Vries (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouverne-De Bie, M., G. Roets en R. Roose (2014). Sociaal werk en duurzame ontwikkeling: van doelstelling naar analyse. In: T. Block en G. Goeminne (red.), *Duurzaamheidsonderzoek in de spiegel. Reflecties op het raakvlak tussen kennis en engagement* (p. 51-71). Gent: Academia Press.
- Bouzarovsky, S. en H. Thomson (2020). *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis. Third pan-EU energy poverty report of the EU Energy Poverty Observatory*. Luxemburg: Europese Commissie.
- Boza-Kiss, B. en P. Bertoldi (2018). *One-stop-shops for energy renovations of buildings. Case studies*. Ispra: Europese Commissie.
- Breukers, S., R. Mourik, J. Backhaus, T. Mathijssen, S. Brunsting, J. Uytterlinde en M. Pol (2013). *Effectief beleid voor duurzaam gedrag: Een internationale vergelijking* (studie voor de RLI). Petten: ECN en Duneworks.
- Briguglio, M. en G. Formosa (2017). When households go solar: determinants of uptake of a Photovoltaic Scheme and policy insights. In: *Energy Policy*, vol. 108, p. 154-162.
- Broberg, T., A. Egüez en A. Kazukauskas (2019). Effects of energy performance certificates on investment: A quasi-natural experiment approach. In: *Energy Economics*, vol. 84, art. 104480.
- Brown, D., S. Sorell en P. Kivimaa (2019). Worth the risk? An evaluation of alternative finance mechanisms for residential retrofit. In: *Energy Policy*, vol. 128, p. 418-430.



- Brunsting, S., J. Uytterlinde, M. Pol, C. Tigchelaar, S. Breukers, R. Mourik, J. Backhaus en T. Mathijssen (2013). *Effectief beleid voor duurzaam gedrag: Een thematische vergelijking* (studie voor de RLI). Petten: ECN en Dune-works.
- Buijs, M. (2019). *Monitor duurzaamheid – Grote stappen nodig in verduurzaming woning*. Geraadpleegd 13 januari 2021 via <https://insights.abnamro.nl/2019/10/monitor-duurzaamheid-grote-stappen-nodig-in-verduurzaming-woning>.
- BZK (2019). *Cijfers over bouwen en wonen 2019*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2020). *Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Camprubí, L., D. Malmusi, R. Mehdipanah, L. Palència, A. Molnar, C. Muntaner en C. Borrell (2016). Façade insulation retrofitting policy implementation process and its effects on health equity determinants: A realist review. In: *Energy Policy*, vol. 91, p. 304-314.
- Can, E., S. Hooft en L. Sterrenberg (2020). *Verduurzamen met een smalle beurs. Een selectie van arrangementen voor woningeigenaren*. Den Haag: Platform31.
- Caputo, P. en G. Pasetti (2017). Boosting the energy renovation rate of the private building stock in Italy: policies and innovative GIS-based tools. In: *Sustainable Cities and Society*, vol. 34, p. 394-404.
- Cattaneo, C. (2019). Internal and external barriers to energy efficiency: which role for policy interventions? In: *Energy Efficiency*, jg. 12, nr. 5, p. 1293-1311.
- Chester, L. (2014). Energy impoverishment: Addressing capitalism's new driver of inequality. In: *Journal of Economic issues*, jg. 48, nr. 2, p. 395-404.
- Christensen, T., K. Gram-Hanssen, M. de Best-Waldhober en A. Adjei (2014). Energy retrofits of Danish homes: is the Energy Performance Certificate useful? *Building Research and Information*. In: *Building Research & Information*, jg. 42, nr. 4, p. 489-500.
- Collins, M. en S. Dempsey (2019). Residential energy efficiency retrofits: potential unintended consequences. In: *Journal of Environmental Planning and Management*, jg. 62, nr. 12, p. 2010-2025.
- CPB (2019). *Doorrekening ontwerp-klimaatakkoord*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020a). *Kansrijk Wonenbeleid. Update 2020*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020b). *Kansrijk Belastingbeleid 2020*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/PBL (2015). *Toekomstverkenning welvaart en leefomgeving. Cahier klimaat en energie*. Den Haag: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving.
- CPB/PBL/SCP (2014). *Monitor Duurzaam Nederland 2014: Verkenning. Uitdagingen voor adaptief energie-innovatiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dalen, H. van en K. Henkens (2019). Het veranderde klimaat over klimaatverandering. In: *Demos*, jg. 35, nr. 4, p. 1-4.
- Daniëls, B., A. van Dril, Y. Boerakker en P. Godfroij (2013). *Instrumenten voor energiebesparing. Instrumenteerbaarheid van 2% besparing per jaar*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- Dato, P. (2018). Investment in Energy Efficiency, Adoption of Renewable Energy and Household Behavior: Evidence from OECD Countries. In: *Energy Journal*, jg. 39, nr. 3, p. 213-244.
- Day, R., G. Walker en N. Simcock (2018). Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. In: *Energy Policy*, vol. 93, p. 255-264.
- DECC (2013). *Removing the hassle factor associated with loft insulation: results of a behavioural trial*. London: Department of Energy and Climate Change. Geraadpleegd 7 september 2020 via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/236858/DECC\\_loft\\_clearance\\_trial\\_report\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236858/DECC_loft_clearance_trial_report_final.pdf).
- Dekker, D. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J. den Ridder, P. van Houwelingen en A. van den Broek (2016). *Burgerperspectieven 2016*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dekker, D. en J. den Ridder, P. van Houwelingen en E. Miltenburg (2020). *Burgerperspectieven 2020*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dresner, S. en P. Ekins (2006). Economic instruments to improve UK home energy efficiency without negative social impacts. In: *Fiscal Studies*, jg. 27, nr. 1, p. 47-74.
- Ebrahimigharehbaghi, S., Q. Qian, F. Meijer en H. Visscher (2019). Unravelling Dutch homeowners' behaviour towards energy efficiency renovations: What drives and hinders their decision-making? In: *Energy Policy*, vol. 129, p. 546-561.
- EC (2008). *Directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (EPDB)*. Geraadpleegd 16 november 2020 via <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0780:FIN:en:PDF>.
- EC (2018). *A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*. Geraadpleegd 16 november 2020 via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773>.
- Economidou, M., V. Todeschi en P. Bertoldi (2019). *Accelerating energy renovation investments in buildings. Financial and fiscal instruments across the EU*. Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie.
- EIB (2020). *Vooruitzichten voor de bouw na de coronacrisis* (notitie 3 april 2020). Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw. Geraadpleegd 3 april 2020 via [www.eib.nl](http://www.eib.nl).
- Ellegård, K. en J. Palm (2015). Who Is Behaving? Consequences for Energy Policy of Concept Confusion. In: *Energies*, jg. 8, nr. 8, p. 7618-7637.
- Eurostat (2020). *Key figures on Europe; statistics illustrated, 2020 edition*. Geraadpleegd 20 oktober 2020 via <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11432756/KS-El-20-001-EN-N.pdf/6b9097d9-ea05-a973-d931-co8334db979b?t=1602776043000>.
- EY (2017). *Energiebelasting 2.0: de ideale impuls voor een rechtvaardige energietransitie*. Amsterdam: Ernst&Young Nederland. Geraadpleegd 24 augustus 2020 via [www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=gdfc256c-8388-420d-a52d-e8d9ced5bc96&title=Brochure%20%27Energiebelasting%202.0%3A%20de%20ideale%20impuls%20voor%20een%20rechtvaardige%20energietransitie%27%20van%20EY.pdf](http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=gdfc256c-8388-420d-a52d-e8d9ced5bc96&title=Brochure%20%27Energiebelasting%202.0%3A%20de%20ideale%20impuls%20voor%20een%20rechtvaardige%20energietransitie%27%20van%20EY.pdf).
- Faber, A. en T. Hoppe (2013). Co-constructing a sustainable built environment in the Netherlands – Dynamics and opportunities in an environmental sectoral innovation system. In: *Energy Policy*, vol. 52, p. 628-638.
- Fawcett, T. (2013). Exploring the time dimension of low carbon retrofit: owner-occupied housing. In: *Building research and information*, jg. 42, nr. 4, p. 477-488.
- Filippidou, N., N. Nieboer en H. Visscher (2019). Effectiveness of energy renovations: a reassessment based on actual consumption savings. In: *Energy Efficiency*, jg. 12, nr. 1, p. 19-35.
- Fischbacher, U., S. Schudy en S. Teyssier (2021). Heterogeneous preferences and investments in energy saving measures. In: *Resource and Energy Economics*, vol. 63, art. 101202.
- Forrester, S. en T. Reames (2020). Understanding the residential energy efficiency financing coverage gap and market potential. In: *Applied Energy*, vol. 260, art. 114307.
- Fransman, R., A. van Timmeren, M. Bot en N. Moyon (2019). *Exploration of societal aspects of innovation*. Delft: TU Delft.
- Frederiks, E., K. Stenner en E. Hobman (2015). The socio-demographic and psychological predictors of residential energy consumption: a comprehensive review. In: *Energies*, jg. 8, nr. 1, p. 573-609.
- Frey, B. en S. Meier (2004). Social comparisons and pro-social behavior: testing 'conditional cooperation' in a field experiment. In: *American Economic Review*, jg. 94, nr.5, p. 1717-1722.
- Friege (2016). Increasing homeowners' insulation activity in Germany: an empirically grounded agent-based model analysis. In: *Energy and Buildings*, vol. 128, p. 756-771.
- Friege, J. en E. Chappin (2014). Modelling decisions on energy-efficient renovations: a review. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 39, p. 196-208.

- Frondel, M. en S. Sommer (2018). The price of Germany's energy transition: Increasing cost burden for low-income households. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, jg. 44, nr. 3, p. 335-356.
- Frondel, M. en C. Vance (2013). Heterogeneity in the effect of home energy audits: theory and evidence. In: *Environmental and Resource Economics*, jg. 55, nr. 3, p. 407-418.
- Frondel, M., S. Sommer en C. Vance (2015). The burden of Germany's energy transition: an empirical analysis of distributional effects. In: *Economic Analysis and Policy*, jg. 45, nr. 3, p. 89-99.
- Gaalen, C. van, M. Warnaar en S. Lamers (2019). *Verduurzaming: een heilig huisje in aanbouw? Obstakels van huiseigenaren in beeld*. Den Haag: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting. Geraadpleegd 23 juni 2019 via [www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Onderzoek-Obstakels-van-huiseigenaren-in-beeld-2019.pdf](http://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Onderzoek-Obstakels-van-huiseigenaren-in-beeld-2019.pdf).
- Galvin, R. (2012). German Federal policy on thermal renovation of existing homes: a policy evaluation. In: *Sustainable Cities and Society*, jg. 2, nr. 4, p. 58-66.
- Galvin, R. (2020). Energy poverty research: A perspective from the poverty side. In: R. Galvin (red.), *Inequality and energy, how extremes of wealth and poverty in high income countries affect CO2 emissions and access to energy* (p. 221-248). Cambridge: Academic Press.
- Galvin, R. en M. Sunikka-Blank (2013). Economic viability in thermal retrofit policies: Learning from ten years of experience in Germany. In: *Energy Policy*, vol. 54, p. 343-351.
- Galvin, R. en M. Sunikka-Blank (2014). The UK homeowner-retrofitter as an innovator in a socio-technical system. In: *Energy Policy*, vol. 74, p. 655-662.
- Galvin, R. en M. Sunikka-Blank (2017). Ten questions concerning sustainable domestic thermal retrofit policy research. In: *Building and Environment*, vol. 118, p. 377-388.
- Gardner, G. en P. Stern (2002). *Environmental problems and human behavior* (2nd ed.). Boston: Pearson Custom Publishing.
- Gifford, R. en A. Nilsson (2014). Personal and social factors that influence pro-environmental concern and behaviour: A review. In: *International Journal of Psychology*, jg. 49, nr. 3, p. 141-157.
- Gillingham, K., R. Newell en K. Palmer (2009). Energy efficiency economics and policy. In: *Annual Review of Resource Economics*, jg. 1, nr. 1, p. 597-620.
- Gillingham, K., D. Rapson, G. Wagner (2016). The rebound effect and energy efficiency policy. In: *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 10, nr. 1, p. 68-88.
- Golubchikov, O. en P. Deda (2012). Governance, technology, and equity: An integrated policy framework for energy efficient housing. In: *Energy Policy*, vol. 41, p. 733-741.
- Goodhew, J., S. Pahl, T. Auburn en S. Goodhew (2015). Making heat visible: promoting energy conservation behaviors through thermal imaging. In: *Environment and Behavior*, jg. 47, nr. 10, p. 1059-1088.
- Gram-Hanssen, K. (2014). Retrofitting owner-occupied housing: remember the people. In: *Building Research & Information*, jg. 42, nr. 4, p. 393-397.
- Gram-Hanssen, K., J. Jensen en F. Friis (2018). Local strategies to promote energy retrofitting of single-family houses. In: *Energy Efficiency*, vol. 11, p. 1955-1970.
- Groot, C. de en K. Ryszka (2019). *Verduurzamen van huizen loopt stuk op misvattingen* (Thema-bericht). Utrecht: RaboResearch.
- Groot, J. de en L. Steg (2008). Value orientations to explain beliefs related to environmental significant behavior: How to measure egoistic, altruistic, and biospheric value orientations. In: *Environment and Behavior*, jg. 40, nr. 3, p. 330-354.
- Groote, O. de en F. Verboven (2019). Subsidies and Time Discounting in New Technology Adoption: Evidence from Solar Photovoltaic Systems. In: *American Economic Review*, vol. 109, p. 2137-2172.
- Groote, O. de, G. Pepermans en F. Verboven (2018). Heterogeneity in the adoption of photovoltaic systems in Flanders. In: *Energy Economics*, vol. 59, p. 45-57.
- Guagnano, G., P. Stern en T. Dietz (1995). Influences on attitude-behavior relationships: a natural experiment with curbside recycling. In: *Environment and Behavior*, jg. 27, nr. 5, p. 699-718.

- Hai, M. (2019) Rethinking the social acceptance of solar energy: Exploring “states of willingness” in Finland. In: *Energy Research and Social Science*, vol. 51, p. 96-106.
- Hafner, R., D. Elmes en D. Read (2019a). Promoting behavioural change to reduce thermal energy demand in households: a review. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 102, p. 205-214.
- Hafner, R., D. Elmes, D. Read en M. White (2019b). Exploring the role of normative, financial and environmental information in promoting uptake of energy efficient technologies. In: *Journal of Environmental Psychology*, jg. 63, nr. 6, p. 26-35.
- Hamilton, J., B. Hogan, K. Lucas en R. Mayned (2019). Conversations about conservation? Using social network analysis to understand energy practices. In: *Energy Research and Social Science*, vol. 49, p. 180-191.
- Hammingh, P. (red.) (2019). *Kortetermijnraming voor emissies en energie in 2020. Zijn de doelen uit de Urgenda-zaak en het Energieakkoord binnen bereik?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hamman, P. (2019). Local governance of energy transition: sustainability, transactions and social ties. A case study in Northeast France. In: *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, jg. 26, nr. 1, p. 1-10.
- Hanemann, W. (1991). Willingness to pay and willingness to accept: how much can they differ? In: *American Economic Review*, jg. 81, nr. 3, p. 635-647.
- Havlíňová, J. en D. van Dijk (2019). Verplichte energielabels hebben positief effect op verduurzaming van huizen. In: *ESB*, jg. 104, nr. 4779, p. 536-538.
- Heiskanen, E. en A. Matchoss (2017). Understanding the uneven diffusion of building-scale renewable energy systems: A review of household, local and country level factors in diverse European countries. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 75, p. 580-591.
- HIER (2019). *Onderzoeksresultaten draagvlak stoppen met aardgas* (peiling: 1 juli 2019). Utrecht: HIER Klimaatbureau. Geraadpleegd 19 november 2019 via [www.hier.nl](http://www.hier.nl).
- Hoek, T. van en M. Koning (2018). *Klimaatbeleid en de gebouwde omgeving. Van ambities naar resultaten*. Amsterdam: Economisch Instituut van de Woningbouw.
- Hoff, S., B. van Hulst, J. Wildeboer Schut en B. Goderis (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoogervorst, N., M. Menkveld en C. Tigchelaar (2019). *Achtergronddocument effecten ontwerp klimaatakkoord: gebouwde omgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Houghton, J., G. Jenkins en J. Ephraums (red.) (1990). *Climate change. The IPCC Scientific Assessment. Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geraadpleegd 18 mei 2020 via [www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc\\_far\\_wg\\_1\\_full\\_report.pdf](http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_1_full_report.pdf).
- Huijts, N., E. Molin en L. Steg (2012). Psychological factors influencing sustainable energy technology acceptance: A review-based comprehensive framework. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 16, p. 525-531.
- IO Research 2020. *Duurzaam denken is nog niet duurzaam doen*. Geraadpleegd 4 november 2019 via <https://www.ioresearch.nl/actueel/duurzaam-denken-is-nog-niet-duurzaam-doen/>.
- Ipsos (2019). *Verduurzaming van de woning. Consumentenbarometer 2019-2021* (rapport voor Stichting Erkend Hypotheekadviseur). Amsterdam: Ipsos.
- Jacobsen, G. (2019). An examination of how energy efficiency incentives are distributed across income groups. In: *The Energy Journal*, jg. 40, nr. 6, p. 171-198.
- Jensen, C., G. Goggins, F. Fahy, E. Grealis, E. Vadovics, A. Genus en H. Rau (2018). Towards a practice-theoretical classification of sustainable energy consumption initiatives: Insights from social scientific energy research in 30 European countries. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 45, nr. 11, p. 297-306.
- Jensen, C., G. Goggins, I. Røpke en F. Fahy (2019). Achieving sustainability transitions in residential energy use across Europe: The importance of problem framings. In: *Energy Policy*, vol. 133, art. 110927.
- Judson, E. en C. Maller (2014). Housing renovations and energy efficiency: insights from home-owners’ practices. In: *Building research information*, jg. 42, nr. 4, p. 501-511.

- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. London: Penguin Books.
- Karjalainen, S. en H. Ahvenniemi (2019). Pleasure is the profit - The adoption of solar pv systems by households in Finland. In: *Renewable Energy*, jg. 29, nr. 133, p. 44-52.
- Kastner, I. en P. Stern (2015). Examining the decision-making processes behind household energy investments: A review. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 2, nr. 10, p. 72-89.
- Kerr, N. en M. Winskel (2020). Household investment in home energy retrofit: A review of the evidence on effective public policy design for privately owned homes. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 123, art. 109778.
- Kerr, N., R. Gillard en L. Middlemiss (2019). Politics, problematisation, and policy: A comparative analysis of energy poverty in England, Ireland and France. In: *Energy & Buildings*, vol. 194, p. 191-200.
- Khazzoom, J. (1980). Economic Implications of mandated efficiency in standards for household appliances. In: *The Energy Journal*, jg. 1, nr. 4, p. 21-40.
- Kleefkens, O. (2019). *Status rapportage warmtepompen; technologie en markt in Nederland*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Geraadpleegd 4 november 2020 via [https://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/11/Definitief\\_Statusrapportage%20Warmtepompen.pdf](https://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/11/Definitief_Statusrapportage%20Warmtepompen.pdf).
- Klöckner, C. en A. Nayum (2016). Specific barriers and drivers in different stages of decision-making about energy efficiency upgrades in private homes. In: *Frontiers in psychology*, jg. 7, nr. 9, p. 1362.
- Kluizenaar, Y. en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Knops, R. (2019). *Kamerbrief van 17 september 2019 aan Tweede Kamer Financiering en ontzorging woningeigenaren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Knops, R. (2020). *Kamerbrief van 9 januari 2020 aan Tweede Kamer betreffende Invoeringsdatum BENG-eisen/ NTA 8800 / vernieuwing energielabel naar 1 januari 2021*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kollmuss A. en J. Agyeman (2002). Mind the gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? In: *Environmental Education Research*, jg. 8, nr. 3, p. 239-260.
- Koning, K. en R. Semenov (2019). *Overdrachtsbelasting als instrument voor verduurzaming*. Amsterdam: Economisch Instituut van de Woningbouw.
- Kooger, R., K. Straver en M. Rietkerk (2017). *Essaybundel 'De ethiek van de energietransitie': Inleidende essays over de winnaars en verliezers van de energietransitie*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- Koot, P., R. Schulenberg en J. Bollen (2018). *Verkenning inkomenseffecten van energie- en klimaatbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Korbee, H. (2012). *ESCo voor wederzijds voordeel en gratis energiebesparing. White paper 1; inclusief vijf cases en expert-tips*. Utrecht: AgentschapNL.
- Kullberg, J. en M. Ras (2019). Wonen en omgeving. In: R. Bijl, J. Boelhouwer en A. Wennekers (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 275-303). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kwink-groep en OverMorgen (2017). *Analyse regionale aanpakken energiebesparing koopwoningen vng. Overkoepelende rapportage*. Geraadpleegd 30 maart 2020 via <https://www.kwinkgroep.nl/wp-content/uploads/2018/05/Analyse-regionale-aanpakken-energiebesparing-koopwoningen-VNG.pdf>.
- Laes, E., I. Mayeres, N. Renders, P. Valkering en S. Verbeke (2018). How do policies help to increase the uptake of carbon reduction measures in the EU residential sector? Evidence from recent studies. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, jg. 94, nr. 10, p. 234-250.
- Langley, M., T. Bouman en L. Steg (2020). De waarden achter klimaatgedrag: Hoe persoonlijke waarden en waargenomen groepswaarden klimaatgedrag motiveren en versterken. In: *Mens en Maatschappij*, vol. 95, nr. 3, p. 175-196.
- Leguijt, C. en F. Rooijers (2010). *Halvering CO<sub>2</sub>-emissie in de Gebouwde Omgeving. Een beoordeling van negen instrumenten*. Delft: CE Delft.

- Leguijt, C. en F. Rooijers (2013). *Energiebesparing bestaande koopwoningen. Effecten stimuleringspakket*. Delft: CE Delft.
- Leguijt, C. en B. Scheepers (2014). *De rol van warmtelevering in de klimaatneutrale stad*. Delft: CE Delft.
- Levine, M., S. de la Rue de Can, N. Zheng, C. Williams, J. Amann en D. Staniaszek (2012). *Building Energy-Efficiency Best Practice Policies and Policy Packages*. Geraadpleegd 13 november 2020 via <https://www.osti.gov/servlets/purl/1168594>.
- Londo, M., R. Matton, O. Usmani, M. van Klaveren, C. Tigchelaar en S. Brunsting (2020). Alternatives for current net metering policy for solar pv in the Netherlands: A comparison of impacts on business case and purchasing behaviour of private homeowners, and on governmental costs. In: *Renewable Energy*, vol. 147, p. 903-915.
- Lucas, P., T. Maas en M. Kok (2020). *Insights from Global Environmental Assessments: Lessons for the Netherlands*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- McCalley, L. en C. Midden (2002). Energy conservation through product-integrated feedback: the roles of goal-setting and social orientation. In: *Journal of Economic Psychology*, vol. 23, nr. 5, p. 589-603.
- Meijer, F., A. Straub en E. Mlecnik (2018). Consultancy centres and pop-ups as local authority policy instruments to stimulate adoption of energy efficiency by homeowners. In: *Sustainability*, jg. 10, nr. 8, p. 2734.
- Middelkoop, M. van (2014). *Energiebesparing: voor wie loont dat? Onderzoek naar de betaalbaarheid van energie en energiebesparing voor huishoudens*. Den Haag: Planbureau van de Leefomgeving.
- Middelkoop, M. van en F. Schilder (2017). *Middeninkomens op de woningmarkt. Ruimte op een krap speelveld*. Den Haag: Planbureau van de Leefomgeving.
- Middelkoop, M. van, S. van Polen, R. Holtkamp en M. Bonnerman (2018). *Meten met twee maten. Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens*. Den Haag: Planbureau van de Leefomgeving.
- Middlemiss, L., P. Ambrosio-Albalá, N. Emmel, R. Gillard, J. Gilbertson, T. Hargreaves, C. Mullen, T. Ryan, C. Snell en A. Todd (2019). Energy poverty and social relations: A capabilities approach. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 55, nr. 9, p. 227-235.
- Minnen, J. van en W. Ligtoet (red.) (2012). *Effecten van klimaatveranderingen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving i.s.m. KNMI, Deltares, WUR, UU, ICIS en RIVM.
- Mlecnik, E., I. Kondratenko, J. Cré, J. Vrijders, P. Degraeve, J. Have, T. Haavik, G. Aabrekk, M. Bjørneboe, S. Hansen, S. Svendsen, O. Stenlund en S. Paiho (2012). Collaboration opportunities in advanced housing renovation. In: *Energy Procedia*, vol. 30, p. 1380-1389.
- Mudgal, S., L. Lyons, F. Cohen, R. Lyons en D. Fedrigo-Fazio (2013). *Energy performance certificates in buildings and their impact on transaction prices and rents in selected EU countries*. Geraadpleegd 16 november 2020 via [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/20130619-energy\\_performance\\_certificates\\_in\\_buildings.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/20130619-energy_performance_certificates_in_buildings.pdf).
- Mulder, A. en A. Goense (2020). *Verduurzaming tijdens corona, optimistische huiseigenaren wachten op juiste moment*. Geraadpleegd 19 november 2020 via <https://insights.abnamro.nl/2020/05/verduurzaming-tijdens-corona-optimistische-huiseigenaren-wachten-op-juiste-moment>.
- Murphy, L. (2014). The influence of energy audits on the energy efficiency investments of private owner-occupied households in the Netherlands. In: *Energy Policy*, vol. 65, p. 398-407.
- Murphy, L., F. Meijer en H. Visscher (2012). A qualitative evaluation of policy instruments used to improve energy performance of existing private dwellings in the Netherlands. In: *Energy Policy*, vol. 45, p. 459-468.
- Murto, P., M. Jalas, J. Juntunen en S. Hyysalo (2019). Devices and strategies: An analysis of managing complexity in energy retrofit projects. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 114, art. 109294.
- Nair, G., L. Gustavsson en K. Mahapatra (2010). Factors influencing energy efficiency investments in existing Swedish residential buildings. In: *Energy Policy*, vol. 38, p. 2956-2963.
- Nässén, J. en J. Holmberg (2009). Quantifying the rebound effects of energy efficiency improvements and energy conserving behaviour in Sweden. In: *Energy Efficiency*, jg. 2, nr. 3, p. 221-231.

- N&M (2020). *Gasmonitor 2020: piekjaar verkoop hr-ketels*. Utrecht: St. Natuur & Milieu. Geraadpleegd 19 november 2020 via <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2020/08/Rapport-Gasmonitor-2020-.pdf>.
- Nibud (2009). *Energielastenbeschouwing. Verschillen in energielasten tussen huishoudens nader onderzocht*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nijkamp, R., M. de Gier en S. van Hoenselaar (2017). *Onderzoek effect energielabel voor woningen*. Amsterdam: Kantar Public.
- Nilsson, A., C. von Borgstede en A. Biel (2004). Willingness to accept climate change policy measures: The effect of values and norms. In: *Journal of Environmental Psychology*, jg. 24, nr. 3, p. 267-277.
- Notten, K. (2016). *Van de kook. Verhalen voor een gas(t)vrije wijk. Sociale innovatie voor een sociaal robuuste transitie naar wonen zonder gas*. Geraadpleegd 19 november 2018 via [www.waterschrijver.nl](http://www.waterschrijver.nl).
- O'Callaghan, A., K. Purcell en Ph. Hemmingway (2020). Tackling the energy efficiency gap in the Irish residential sector. In: *Proceedings of the Institution of Civil Engineers- Energy*, jg. 173, nr. 2, p. 49-59.
- Oei, A., R. Haffner, H. van Til, L. Heidecke en A. Slaakweg (2018). *Van cv-ketel naar duurzame warmte. Twee toekomstbeelden voor een warme Nederlandse gebouwde omgeving in 2030*. Rotterdam: Ecorys.
- Ollongren, K. (2020). *Kamerbrief van 28-9-2020 aan Tweede Kamer betreffende Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Olsthoorn, M., P. Koot, S. Hoff, M. Ras, B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut, J. Arts, B. Goderis, L. Thijssen, M. de Haard, M. Vlekke en E. Verkade. (2020). *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Organ S., D. Proverbs en G. Squires (2013). Motivations for energy efficiency refurbishment in owner-occupied housing. In: *Structural Survey*, jg. 31, nr. 2, p. 101-120.
- O'Shaughnessy, E., G. Barbose, R. Wiser, S. Forrester en N. Darghouth (2021). The impact of policies and business models on income equity in rooftop solar adoption. In: *Nature Energy*, jg. 6, nr. 1, p. 84-91.
- Pachauri, R. en A. Reisinger (red.) (2007). *Climate change 2007: synthesis report. Contribution of working groups I, II and III to the fourth assessment report of the IPCC*. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change. Geraadpleegd 18 mei 2020 via [www.ipcc-wg2.org/index.html](http://www.ipcc-wg2.org/index.html).
- Palm, A. en B. Lantz (2020). Information dissemination and residential solar pv adoption rates: The effect of an information campaign in Sweden. In: *Energy Policy*, vol. 142, art. 111540.
- Panteia (2019). *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*. Zoetermeer: Panteia.
- PBL (2010). *Balans van de Leefomgeving 2010*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016). *Opties voor energie- en klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL/ECN (2013). *Het Energieakkoord: wat gaat het betekenen? Inschatting van de gemaakte afspraken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving / Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- PBL/CPB/SCP (2018). *Verkenning Brede Welvaart 2018 – Thema: Circulaire economie, gedrag en beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pelenur, M. (2018). Household energy use: a study investigating viewpoints towards energy efficiency technologies and behavior. In: *Energy Efficiency*, vol. 11, p. 1825-1846.
- Pelenur, M. en H. Cruickshank (2012). Closing the energy efficiency gap: A study linking demographics with barriers to adopting energy efficiency measures in the home. In: *Energy*, jg. 47, nr. 1, p. 348-357.
- Pereira, D., A. Marques en J. Fuinhas (2019). Are renewables affecting income distribution and increasing the risk of household poverty? In: *Energy*, vol. 170, p. 791-803.
- Peters, A., M. Sonnberger, E. Dütschke en J. Deuschle (2012). *Theoretical perspective on rebound effects from a social science point of view* (Working Paper to prepare empirical psychological and sociological studies in the REBOUND project). Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research.
- Pettifor, H., C. Wilson en G. Chrysochoidis (2015). The appeal of the green deal: Empirical evidence for the influence of energy efficiency policy on renovating homeowners. In: *Energy Policy*, vol. 79, p. 161-176.

- Plantinga, A., M. Zeelenberg en S. Breugelmans (2018). *De effecten van armoede op voelen, denken en doen*. Geraadpleegd 11 januari 2021 via <https://osf.io/ua25d>.
- Poortinga, W., S. Fisher, G. Bohm, L. Steg, L. Whitmarsh en C. Ogunbode (2018). *European Attitudes to Climate Change and Energy: Topline Results from Round 8 of the European Social Survey*. London: European Social Survey ERIC.
- Powers, M. (2017). An inclusive energy transition: expanding low-income access to clean energy programs. In: *North Carolina journal of law & technology*, jg. 18, nr. 4, p. 540-564.
- Qiu, Y., G. Colson en C. Grebitus (2014). Risk preferences and purchase of energy-efficient technologies in the residential sector. In: *Ecological Economics*, vol. 107, 216-229.
- Raaij, F. van en T. Verhallen (1986). Determinants of home insulation intention. In: R. Lutz (red.), *Advances in consumer research* (vol. 13, p. 476-480). Duluth: Association for Consumer Research.
- Rijksoverheid (2017). *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'*. Geraadpleegd 30 maart 2020 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst).
- Risholt, B. en T. Berker (2013). Success for energy efficient renovation of dwellings; learning from private homeowners. In: *Energy Policy*, vol. 61, p. 1022-1030.
- Roberts, S. (2008). Altering existing buildings in the UK. In: *Energy Policy*, vol. 36, p. 4482-4486.
- Rohde, C., J. Rosenow, N. Eyre en L. Giraudet (2014). Energy saving obligations – cutting the Gordian Knot of leverage? In: *Energy Efficiency*, vol. 8, nr. 1, p. 129-140.
- Ros, J. (2015). *Energietransitie: zoektocht met een helder doel*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ros, J., K. Schure, J. Matthijsen, C. Vringer, H. Elzenga, J. Notenboom, R. Koelemeijer, G. Geilenkirchen, H. Hilbers, A. Hoen, J. van Dam, H. van Soest, D. van Vuuren (2016). *Opties voor energie- en klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rosenow, J. en R. Galvin (2013). Evaluating the evaluations: evidence from energy efficiency programmes in Germany and the UK. In: *Energy and Buildings*, vol. 62, p. 450-458.
- Rosenow, J., T. Fawcett, N. Eyre en V. Oikonomou (2016). Energy efficiency and the policy mix. In: *Building research and information*, jg. 44, nr. 5-6, p. 562-574.
- Rosenow J., F. Kern en K. Rogge (2017). The need for comprehensive and well targeted instrument mixes to stimulate energy transitions: the case of energy efficiency policy. In: *Energy Research Social Sciences*, vol. 33, p. 95-104.
- RVO (2012). *Kosteneffectief verduurzamen bestaande woningbouw in Nederland*. Geraadpleegd 30 maart 2020 via [www.rvo.nl/sites/default/files/Kosteneffectief%20overduurzamen%20bestaande%20woningbouw%20in%20Nederland.pdf](http://www.rvo.nl/sites/default/files/Kosteneffectief%20overduurzamen%20bestaande%20woningbouw%20in%20Nederland.pdf).
- RVO (2014). *Blok voor blok. Evaluatie grootschalige energiebesparing in bestaande woningen*. Geraadpleegd 30 maart 2020 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/06/23/evaluatierapportage-blok-voor-blok](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/06/23/evaluatierapportage-blok-voor-blok).
- RVO (2019). *Monitor energiebesparing gebouwde omgeving 2018*. Geraadpleegd 8 februari 2021 via <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/energiecijfers-gebouwen>.
- RVO (2020a). *Energiegebruik databank: energielabels per 1-8-2020*. Geraadpleegd 7 januari 2021 via [www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/hulpmiddelen-tools-en-inspiratie-gebouwen/ep-online](http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/hulpmiddelen-tools-en-inspiratie-gebouwen/ep-online).
- RVO (2020b). *Koopwoningen met een energielabel*. Geraadpleegd 27 januari 2021 via <https://energiecijfers.databank.nl/jive>.
- RVO (2020c). *Lange Termijn Renovatiestrategie. Op weg naar een CO<sub>2</sub>-arme Gebouwde Omgeving*. Geraadpleegd 5 december 2020 via [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/nl\\_2020\\_ltrs\\_new.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/nl_2020_ltrs_new.pdf).
- RVO (2020d). *Monitor Energiebesparing gebouwde omgeving 2019*. Geraadpleegd 7 februari 2021 via <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2021/01/monitor-energiebesparing-gebouwde-omgeving-2019.pdf>.



- Schalkwijk, M. (2018). *Energie besparen doe je nu (S26). Eindrapportage campagne-effectonderzoek*. Amsterdam: Kantar.
- Schellekens, J., A. Oei en R. Haffner (2019). *De financiële gevolgen van de warmtetransitie. Een onderzoek naar de investeringsuitdaging, effecten op energie-betaalbaarheid en het potentieel van (nieuwe) financieringsvormen*. Rotterdam: Ecorys.
- Schilder, F. (2019). *Grijze haren, groene huizen. Over waarom langer zelfstandig wonende ouderen hun woning (niet) verduurzamen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schilder, F. en M. van der Staak (2020). *Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen. Verkenning van de effecten van beleids- en financieringsinstrumenten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schilder, F., M. van Middelkoop en R. van den Wijngaart (2016). *Energiebesparing in de woningvoorraad. Financiële consequenties voor corporaties, huurders, eigenaren-bewoners en Rijksoverheid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schilder, F., F. Daalhuizen en C. de Groot (2018). *Krasse knarren kunnen kraken. Over hoe het stapelen van verschillende beleidsdoelen ouderen onder druk kan zetten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schleich, J. (2019). Energy efficient technology adoption in low-income households in the European Union – What is the evidence? In: *Energy Policy*, vol. 125, p. 196-206.
- Scholte, S., Y. de Kluizenaar, T. de Wilde, A. Steenbekkers en C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schöne, S. en R. Woudstra (2018). Bewoners en de transitie naar wonen zonder aardgas. Resultaten bijeenkomsten bewonersgroepen Buurkracht en energiecoöperaties. In: R. Woudstra, S. Schöne, K. Notten, A. Koers en R. Rietveld (red.), *Maatschappelijke acceptatie en participatie. Het betrekken van burgersnetwerken bij het tot stand komen van het nieuwe klimaatakkoord* (p. 15-28). Geraadpleegd 22 mei 2019 via [www.klimaat-akkoord.nl/binaries/klimaat-akkoord/documenten](http://www.klimaat-akkoord.nl/binaries/klimaat-akkoord/documenten).
- Schoots, K. en P. Hammingh (2019). *Klimaat- en Energieverkenning 2019*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schultz, P., J. Nolan en R. Cialdini (2007). The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms. In: *Psychological Science*, jg. 18, nr. 5, p. 429-434.
- Schure, K. en P. Vethman (2020). *Overzicht van uitgangspunten, scenario-aannames en beleid in de KEV 2020. Achtergronddocument bij de Klimaat- en Energieverkenning 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- SEO (2019). *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2017). *Briefadvies Governance van het energie- en klimaatbeleid*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. Geraadpleegd 30 maart 2020 via [www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2017/governance-energie-klimaatbeleid.pdf](http://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2017/governance-energie-klimaatbeleid.pdf).
- SER (2018). *Voortgangsrapportage Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging; Verdieping Energieloketten*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. Geraadpleegd 30 maart 2020 via [https://publicaties.energieakkoordser.nl/2018/domein\\_1\\_nieuw#section-12](https://publicaties.energieakkoordser.nl/2018/domein_1_nieuw#section-12).
- Shogren, J., S. Shin, D. Hayes en J. Kliebenstein (1994). Resolving differences in willingness to pay and willingness to accept. In: *The American Economic Review*, jg. 84, nr. 1, p. 255-270.
- Sovacool, B. en M. Dworkin (2015). Energy justice: conceptual insights and practical applications. In: *Applied Energy*, vol. 142, p. 435-444.
- Staniaszek, D. en J. Volt (2016). *Building renovation strategies under the spotlight*. Brussels: BPIE.
- Starke, A., M. Willemsen en C. Sniijders (2020). Beyond 'one-size-fits-all' platforms: Applying Campbell's paradigm to test personalized energy advice in the Netherlands. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 59, nr. 1, art. 101311.
- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019). *Onder de pannen zonder gas. Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Steenbekkers, A., R. Fransman en Y. de Kluizenaar (2021, nog te verschijnen). *Woningverduurzaming: kunnen en willen is nog geen doen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steg, L. (2008). Promoting household energy conservation. In: *Energy Policy*, vol. 36, p. 4449-4453.
- Steg, L., G. Perlaviciute en E. van der Werff (2015). Understanding the human dimensions of a sustainable energy transition. In: *Frontiers in Psychology*. Geraadpleegd 18 mei 2020 via <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2015.00805/full>.
- Steg, L., S. Lindenberg en K. Keizer (2016). Intrinsic Motivation, Norms and Environmental Behaviour: The Dynamics of Overarching Goals. In: *International Review of Environmental and Resource Economics*, jg. 9, nr. 1-2, p. 179-207.
- Stern, P.C., T. Dietz, T. Abel, G.A. Guagnano en L. Kalof (1999). A value-belief-norm theory of support for social movements: The case of environmentalism. In: *Human Ecology Review*, jg. 5, nr. 2, p. 81-95.
- Straver, K., R. Kooger, M. Hulshof, B. Wesselink, S. Fijn van Draat en S. van Polen (2017a). *De winnaars en verliezers van de energietransitie. Verkenning van problemen, visies en oplossingen*. Petten: ecn i.s.m. Tertium en Milieudefensie.
- Straver, K., A. Siebinga, J. Mastop, M. de Lidth, P. Vethman en M. Uyterlinde (2017b). *Rapportage Energiearmoede. Effectieve interventies om energie-efficiëntie te vergroten en energiearmoede te verlagen*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- Straver, K., P. Mulder, L. Middlemiss, M. Hesselman, M. Feenstra en S. Tirado Herrero (2020). *Energiearmoede en de energietransitie, energiearmoede beter meten, monitoren en bestrijden*. Geraadpleegd 12 december 2020 via <https://energy.nl/publication/white-paper-energiearmoede>.
- Suppa, A., I. Steiner en P. Streckeisen (2019). Energy Transition and Environmental Justice: Effects on Vulnerable Groups and Implications for Social Work. In: *Journal of Czech and Slovak Social Work*, jg. 4, nr. 2, p. 32-47.
- SVn (2019). *Jaarverslag 2019 Stimuleringsfonds Volkshuisvesting*. Geraadpleegd 13 november 2020 via [https://www.svn.nl/jaarverslag2019/Jaarverslag\\_2019\\_SVn\\_v1-interactief.pdf](https://www.svn.nl/jaarverslag2019/Jaarverslag_2019_SVn_v1-interactief.pdf).
- Tambach, M., E. Hasselaar en L. Itard (2009). An assessment of the Dutch energy transition policy instruments on the existing housing stock. In: *Energy Policy*, vol. 38, p. 981-996.
- Tamis, P. en H. Staats (2014). *De toepassing van duurzame energie in het huishouden: een quick scan van literatuur in de milieupsychologie over wensen, motieven en barrières om over te gaan op duurzame energie*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, Centre for Energy and Environmental Research.
- Tiemeijer, W. (2010). *Hoe mensen keuzes maken: de psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tigchelaar, C. en C. Leidelmeijer (2013). *Energiebesparing – samenspel bewoner en woning. Analyse van de module Energie WoON 2012*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- Tigchelaar, C. en N. Hoogervorst (2018). *Gevolgen van belastingschuif-voorstellen ERGO voor energierekeningen en business cases van huishoudens* (werkdocument). Den Haag: TNO en Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd 22 januari 2021 via [www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/07/01/gebouwde-omgeving---effect-schuif-huishoudens/Effect+schuif+in+energiebelasting+op+huishoudens.pdf](http://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/07/01/gebouwde-omgeving---effect-schuif-huishoudens/Effect+schuif+in+energiebelasting+op+huishoudens.pdf).
- Tjørring, L. en Q. Gausset (2016). Energy Renovation Models in Private Households in Denmark. In: J. Hoff en Q. Gausset (red.), *Community Governance and Citizen Driven Initiatives in Climate Change Mitigation* (p. 89-106). London: Routledge.
- Tjørring, L. en Q. Gausset (2019). Drivers for retrofit: a sociocultural approach to houses and inhabitants. In: *Building research and information*, jg. 47, nr. 4, p. 394-403.
- TK (1995/1996). *Derde Energienota*. Nota van 20 december 1995 van minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24 525, nr. 2.
- TK (2018/2019a). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*. Brief van 17 september 2019 van de minister van BZK aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 32813, nr. 391.

- TK (2018/2019b). *Brief d.d. 31-1-2020 van minister van Buitenlandse zaken aan de Tweede Kamer inzake EU-voorstel: Mededeling van de Commissie over de Europese Green Deal COM (2019) 640*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35377, nr. 1.
- TK (2019/2020). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*. Brief van 25 november 2019 van de minister van EZK inzake aanbidding Integrale Nationale Energie- en Klimaatplan (INEK) aan Eerste Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 32813, nr. L.
- Trotta, G. (2018). Factors affecting energy-saving behaviours and energy efficiency investments in British households. In: *Energy Policy*, vol. 114, p. 529-539.
- Tsvetanov, T. (2019). When the carrot goes bad: The effect of solar rebate uncertainty. In: *Energy Economics*, vol. 81, p. 886-898.
- Ugarte, S., B. van der Ree, M. Voogt, W. Eichhammer, J. Ordoñez, M. Reuter, B. Schlomann, P. Lloret en R. Villafáfila (2016). *Energy efficiency for low-income households. Study for the ITRE Committee*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 8 oktober 2021 via [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595339/IPOL\\_STU\(2016\)595339\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595339/IPOL_STU(2016)595339_EN.pdf).
- Umit, R., W. Poortinga, P. Jokinen en P. Pohjolainen (2019). The role of income in energy efficiency and curtailment behaviours: Findings from 22 European countries. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 53, nr. 7, p. 206-214.
- Urban, J. en M. Ščasný (2012). Exploring domestic energy-saving: The role of environmental concern and background variables. In: *Energy policy*, vol. 47, p. 69-80.
- VEH (2020). *Corona en verduurzamen*. Amersfoort: Vereniging Eigen Huis.
- VEH (2021a). *Brief aan 14-1-2021 aan Staatssecretaris van Financiën inzake Administratieve verslechtering zonnepaneelhouders*. Amersfoort: Vereniging Eigen Huis.
- VEH (2021b). *Valse start voor het nieuwe energielabel* (nieuwsbericht VEH). Geraadpleegd 7 februari 2021 via [https://www.eigenhuis.nl/actueel/nieuws/2021/02/02/12/00/veh-valse-start-voor-nieuwe-energie-label#](https://www.eigenhuis.nl/actueel/nieuws/2021/02/02/12/00/veh-valse-start-voor-nieuwe-energie-label#/)/.
- Veld, D. in 't, B. Tieben en M. van Benthem (2019). *Evaluatie ISDE-KA. Effecten en kosten van subsidies voor duurzame warmte*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Veldheer, V., J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (Sociaal en Cultureel Rapport 2012). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Venhoeven, L., J. Bolderdijk en L. Steg (2013). Explaining the paradox: how pro-environmental behaviour can both thwart and foster well-being. In: *Sustainability*, jg. 5, nr. 4, p. 1372-1386.
- Vergeer, F. (2018). *Wie profiteert van het klimaatbeleid. Verdeling van subsidies en belastingkortingen tussen armere en rijkere huishoudens*. Delft: CE Delft.
- Vergeer, F. en E. Schep (2018). *Indicatoren voor een rechtvaardig klimaatbeleid*. Delft: CE Delft.
- Vergeer, R., F. Rooijers en M. Davidson Advies (2017). *Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van klimaatbeleid: De impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid*. Delft: CE Delft.
- Verheij, F., M. Menkveld en O. Usmani (2020). *Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen*. Amsterdam: TNO.
- Verhue, D., H. Binnema en S. Mulder (2007). *Denken, doen en draagvlak* (achtergrondrapport). Amsterdam: Veldkamp.
- Visscher, J. en W. Bot (2017). *Monitor Energie 1-meting. Kennis, houding en gedrag van het Nederlands publiek met betrekking tot de energietransitie*. Amsterdam: Motivaction.
- VN (2011). *Review of Implementation of the Rio Principles. Sustainable Development in the 21st century (SD21)*. New York: Verenigde Naties, Stakeholder Forum for a Sustainable Future. Geraadpleegd 26 oktober 2020 via <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1127rioprinciples.pdf>.
- Vos, M. en B. van der Lelij (2018). *Opvattingen over klimaatbeleid*. Amsterdam: Motivaction.

- Vries, G. de, M. Rietkerk en R. Kooger (2020). The Hassle Factor as a Psychological Barrier to a Green Home. In: *Journal of Consumer Policy*, jg. 43, nr. 2, p. 345-352.
- Vringer, K. en C. Carabain (2019). *Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vringer, K., M. van Middelkoop en N. Hoogervorst (2014). *Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vringer, K., M. van Middelkoop en N. Hogervorst (2016). Saving energy is not easy: An impact assessment of Dutch policy to reduce the energy requirements of buildings. In: *Energy Policy*, vol. 93, p. 23-32.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.) (2014). *Vershil in Nederland; Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Waals, J. van der, W. Vermeulen en P. Glasbergen (2003). Carbon dioxide reduction in housing: experiences in urban renewal projects in the Netherlands. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, jg. 21, nr. 3, p. 411-427.
- Walker, R., P. McKenzie, C. Liddell en C. Morris (2014). Estimating fuel poverty at household level: An integrated approach. In: *Energy and Buildings*, vol. 80, p. 469-479.
- Weber, B. en G. Chapman (2005). Playing for peanuts: why is risk seeking more common for low-stakes gambles? In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, jg. 97, nr. 1, p. 31-46.
- Weijnen, M., A. Correljé en M. van Well (2018). Het weefsel van een veranderende samenleving. Een pleidooi voor (h)erkenning van de sociale waarde van infrastructuur. In: I. Idenburg en M. Weijnen (red.), *Sturen op sociale waarde van infrastructuur* (p. 15-43). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Weiss, J., E. Dunkelberg en T. Vogelpohl (2012). Improving policy instruments to better tap into homeowner refurbishment potential: Lessons learned from a case study in Germany. In: *Energy Policy*, vol. 44, p. 406-415.
- Wijngaart, R., R. Folkert en M. van Middelkoop (2014). *Op weg naar een klimaatneutrale woningvoorraad in 2050. Investeringsopties voor een kosteneffectieve energievoorziening. Achtergronden en uitgebreide resultaten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wilson, C., L. Crane en G. Chrysochoidis (2015). Why do homeowners renovate energy efficiently? Contrasting perspectives and implications for policy. In: *Energy Research & Social Science*, vol. 7, p. 12-22.
- Witt, S. de en H. Schmeets (2018). *Milieu en duurzame energie. Opvattingen en gedrag*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Wolske, K.S., P.C. Stern en T. Dietz (2017). *Explaining interest in adopting residential solar photovoltaic systems in the United States: Toward an integration of behavioral theories* In: *Energy Research & Social Science*, vol 25, nr. 3, p. 134-151.
- Wolske, K., K. Gillingham en W. Schultz (2020). Peer influence on household energy behaviours. In: *Nature Energy*, jg. 5, nr. 1, p. 202-212.
- WRR (2016). *Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd* (WRR-Policy Brief 5). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wüstenhagen, R., M. Wolsink en M. Bürer (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. In: *Energy Policy*, vol. 35, p. 2683-2691.
- Yamamoto, Y. (2015). Opinion leadership and willingness to pay for residential photovoltaic systems. In: *Energy Policy*, vol. 83, p. 185-192.
- Yamamoto, Y. (2017). Feed-in tariffs combined with capital subsidies for promoting the adoption of residential photovoltaic systems. In: *Energy policy*, vol. 111, p. 313-320.

Zundel, S. en I. Stieß (2011). Beyond profitability of energy-saving measures: attitudes towards energy saving. In: *Journal of Consumer Policy*, jg. 34, nr. 1, p. 91-105.

## 7 Slotbeschouwing: kansen voor het nieuwe kabinet

Lonneke van Noije, Jos de Haan en Debbie Verbeek-Oudijk

### 7.1 Van handelingsperspectieven naar de onderhandelingstafel

Met deze publicatie wil het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) signaleren en informeren voor de Tweede-Kamerverkiezingen van maart 2021 en de daaropvolgende kabinetsformatie. Signaleren doen we door vijf kwesties te selecteren die we van groot maatschappelijk belang achten op basis van eerder SCP-onderzoek, zorgen van burgers, contacten in de samenleving en met politieke partijen. Deze kwesties zijn kansengelijkheid in het onderwijs (hoofdstuk 2), armoede en onzeker werk (hoofdstuk 3), de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond (hoofdstuk 4), langer thuis wonen van ouderen met een zwaardere zorgbehoefte (hoofdstuk 5) en meedoen aan woningverduurzaming als bijdrage aan de energietransitie (hoofdstuk 6). We verwachten dat deze maatschappelijke vraagstukken in de komende jaren grote invloed op het leven van burgers zullen hebben. Daarom verdienen ze aandacht in de komende kabinetsperiode. Informeren doen we door actuele wetenschappelijke kennis over beleidsopties te presenteren. Ook kijken we hoe plannen van politieke partijen hierbij aansluiten. Dit laat politieke partijen zien waar aanknopingspunten liggen voor kansrijk beleid en ondersteunt beleidsmakers in de uitwerking van beleid.

De kwesties hebben in onze optiek gemeen dat onzekerheid steeds een rol speelt in de complexe levensomstandigheden van burgers, de keuzes die zij daarin maken en in de manier waarop zij reageren op beleidsmaatregelen. Globale trends, een terugtrekkende overheid en de verruiming van de keuzemogelijkheden bij opleiding, werk, relaties, leefstijl en consumptie, veranderden het karakter van (on)zekerheden voor burgers. In de literatuur zijn uiteenlopende definities van onzekerheid te vinden (bv. Anderson et al. 2019; Bauman 2000; Beck 2009; Geldhof 2008; Giddens 2013; Knight 1921; Kremer 2017). Vanuit een brede interesse gaan wij uit van de grootste gemene deler en vatten we onzekerheid op als de (ervaren) onvoorspelbaarheid van de toekomstige leefsituatie voor burgers. Een (ervaren) gebrek aan invloed hierop kan leiden tot negatieve uitkomsten voor het welbevinden. Dat geldt ook voor de samenleving als geheel, maar wij kijken hier vanuit het perspectief van (groepen) burgers. Onzekerheid als zoeklicht laat zien waar toekomstige knelpunten liggen. Hierdoor komen niet alleen groepen met actuele problemen in beeld, maar ook groepen voor wie problemen dreigen. In onze kwesties hebben we gesignaleerd waar en voor wie dit het geval is. Het thema stelt ons in staat om dwarsdoorsnijdend terugkerende observaties toe te voegen aan de agenda voor de kabinetsformatie, een agenda die in het teken staat van de onzekerheden en uitdagingen waar de coronacrisis ons voor stelt.

In dit slothoofdstuk vatten we de gesignaleerde onzekerheden in de kwesties (§ 7.2) en de bijdrage van beleidsveranderingen daaraan (§ 7.3) uit de vorige hoofdstukken kort samen. Daarbij nemen we in beschouwing hoe redzaam burgers zelf zijn om hiermee om te kun-

nen gaan (§ 7.4). Daar waar een gebrek aan zelfredzaamheid mensen hiervan weerhoudt, kijken we terug op kansrijke beleidsopties om hun situatie te verbeteren en op de posities die partijen daarbij innemen (§ 7.5). Er zijn ook andere problemen naar voren gekomen waardoor burgers er, ondanks hun zelfredzaamheid, niet in slagen gewenste uitkomsten te realiseren voor zichzelf en/of voor de samenleving: ongelijke behandeling (§ 7.6) en koud-watervrees (§ 7.7). In paragraaf 7.8 maken we de balans op en zetten we enkele belangrijke afwegingen voor politiek en beleid op een rij.

## 7.2 Onzekerheid en de vijf kwesties

We starten met een korte samenvatting van de belangrijkste knelpunten binnen elk van de kwesties. Bezien vanuit de onzekerheden waarvoor ze mensen plaatsen, wordt de verbinding gelegd tussen wat nu knelt en wat in de toekomst mogelijk is of juist onmogelijk lijkt. We zijn ons ervan bewust dat deze focus op knelpunten een wat somber licht op de leef-situatie van Nederlanders werpt. Dit is dan ook een selectief licht dat volgt uit de aard van deze publicatie, waarin maatschappelijke problemen in de eerste plaats om hun urgentie zijn geselecteerd, waardoor de toegevoegde waarde van kansrijke beleidsopties op deze terreinen des te groter is.

In het onderwijs zijn er tal van momenten waarop leerlingen en hun ouders kiezen voor een vervolg van het opleidingstraject. Ieder mogelijk vervolg heeft zijn eigen knelpunt dat tot onzekerheid leidt over het kunnen ontplooien van talenten en het daaraan gekoppelde toekomstperspectief van die jongeren. Bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs gaat het om het schooladvies en het moment van definitieve selectie van het niveau waarop voortgezet onderwijs kan worden gevolgd. Bij de toegankelijkheid van opleidingen in het hoger onderwijs kunnen lenen en het maken van studieschulden voor studenten gepaard gaan met onzekerheid over hun huidige en toekomstige financiële situatie. Studieschulden kunnen ook een wissel trekken op toekomstige plannen op de arbeids- en huizenmarkt en op gezinsvorming. Het leenstelsel lijkt de doorstroom van mbo naar hoger onderwijs te hebben ontmoedigd, maar niet die vanuit havo of vwo.

Op de arbeidsmarkt heeft de flexibilisering van arbeid in de afgelopen jaren steeds verder doorgezet. Voor jongeren betekent dit bijvoorbeeld dat hun eerste baan vaker tijdelijk is, waardoor het voor hen nog moeilijker is om een huis te kopen en ook relatie- en gezinsvorming vaker worden uitgesteld (CBS 2017). Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is er preciaire arbeid waarbij het loon laag is, het aantal werkuren (in loondienst) en dus het inkomen onzeker en de kwaliteit van het werk over het algemeen laag. Ook onder zzp'ers is de inkomensonzekerheid groot. Preciaire arbeid gaat vaak samen met armoede, al geldt dat niet voor iedereen. Voor werkenden met een inkomen vrij dicht boven de armoedegrens liggen instabiele arbeidsrelaties op de loer. Het toeslagensysteem versterkt de onzekerheid door fouten met verstrekte voorschotten. Verder is voor mensen met bijstand het uitkeringsniveau niet altijd voldoende tegen armoede. Armoede en onzekerheid kunnen ook gevolgen hebben voor welbevinden, cognitieve vaardigheden en gezondheid.

Inkomens- en bestaansonzekerheid is er in het bijzonder voor statushouders en voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond die in Nederland geboren en getogen zijn. Zij hebben de aansluiting bij de Nederlandse arbeidsmarkt nog onvoldoende gevonden, soms vanwege beperktere beschikking over gevraagde kwalificaties, soms vanwege discriminatie. De culturele afstand tot dominante waardenpatronen voelt voor zowel migranten als de autochtone bevolking ongemakkelijk en als een hindernis voor integratie. Ook arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, met name uit Polen, Roemenië en Bulgarije die sinds 2013 vrij zijn om te reizen en te werken in Nederland, hebben te maken met een onzekere positie op de arbeidsmarkt. Zij hebben relatief vaak een laag loon, hebben meestal een onzeker (tijdelijk) contract, zijn vaak werkzaam in kwetsbare sectoren zoals de landbouw, industrie en bouw, en zijn meestal afhankelijk van uitzendbureaus voor werk. Inkomensonzekerheid speelt dus in meerdere kwesties een belangrijke rol, bij zowel studiekeuze, als preciaire arbeid en de integratie van migranten.

Als ouderen een beslissing (moeten) nemen over waar ze zullen wonen, is het soms financiële onzekerheid, maar vooral ook de ontwikkeling van hun gezondheid en veiligheid die van invloed is. Met de vraag of zelfstandig wonen nog mogelijk is, doemt ook het ongewisse zicht op woonalternatieven op. Kan daar dan het huidige dagelijks leven op gelijke voet worden voortgezet of zal het er in de ( nabije) toekomst anders uit komen te zien? Is dat met of zonder partner, is wel of niet een huisdier toegestaan en kunnen eigen spullen meeverhuizen? Ook de beschikbaarheid van zorg en druk op mantelzorgers vormen een twijfelpunt. Dat speelt in het bijzonder bij ouderen die kwetsbaar zijn, dementeren en/of ernstige lichamelijke beperkingen hebben. Onzekerheid over zorg en veiligheid kan ook weer negatieve gevolgen hebben voor hun gezondheid.

Het vraagstuk over woningverduurzaming gaat gepaard met onzekerheid over kosten, gezondheid en comfort. Wie wil investeren, vraagt zich af of de kosten daarvan wel opwegen tegen de baten (ten minste kostenneutraal), en of het huidige wooncomfort en gezonde binnenklimaat op zijn minst te handhaven zijn. Niet zelden overheerst angst voor onrendabele investeringen of comfortverlies. Zolang woningeigenaren met deze onzekerheden kampen, en zich geen natuurlijk moment voor verbouwing aandient, hebben zij een afwachtende houding, schuiven zij maatregelen voor zich uit en ontnemen die onzekerheden het uitzicht op het vlot realiseren van de woningverduurzaming.

Op ieder terrein van de vijf kwesties heeft de coronacrisis meer onzekerheid gebracht. In het onderwijs lijken verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen uit meer en minder kansrijke milieus verder toe te nemen. De arbeidsmarktvooruitzichten voor schoolverlaters zullen waarschijnlijk nog enige tijd verslechteren door corona. Ook zou het risico op werkloosheid en precair werk voor laagopgeleiden sterker kunnen groeien dan voor hoogopgeleiden volgens een 'K-vormig herstel' (Tamminga 2020). Voor migranten zijn de risico's van ontslag en reisbeperkingen aanzienlijk gestegen door de coronapandemie. Veel ouderen stelden verhuizing naar een verpleeghuis tijdens de eerste lockdown uit, terwijl lokale voorzieningen voor zorg of dagbesteding (tijdelijk) werden gesloten en er minder zorg aan huis werd geleverd. Ook in de energietransitie zijn investeringen van zowel overheid als woningeigenaren onzeker in coronatijd. Daar staat dan weer tegenover dat er in de



bouwsector volop werk is voor migranten en een deel van de Nederlanders kritischer naar het eigen energiegebruik is gaan kijken om op de energielasten te bezuinigen.

### 7.3 De dubbele rol van beleid

De hiervoor genoemde onzekerheden kennen verschillende oorzaken, die we aanduiden met structurele condities, institutionele condities en menselijke interacties. Structurele condities zijn autonome ontwikkelingen die onze samenleving beïnvloeden en die hebben hier betrekking op demografische, economische, technologische, sociaal-culturele en klimatologische ontwikkelingen. Het zijn allemaal externe factoren die individuele verworvenheden of ambities beïnvloeden en daarmee de onvoorspelbaarheid van de toekomstige leefsituatie voor burgers. Ook onderlinge betrekkingen tussen mensen kunnen een belangrijke bron van (on)zekerheid zijn. Mensen worden door het gedrag van anderen ingesloten dan wel uitgesloten. In onze kwesties kwam ongelijke behandeling naar voren als vorm van menselijke interactie die de kansen van de ander onzeker maakt (meer in § 7.6). Institutionele condities bestaan in belangrijke mate uit de wetten, regels en voorzieningen die de overheid in het leven roept om een antwoord te formuleren op de gewenste en ongewenste gevolgen van structurele condities en menselijke interacties.

Deze instituties zijn continu aan verandering onderhevig. Als reactie op (te verwachten) veranderingen in de maatschappij worden beleid, wetten, regels en beschikbare voorzieningen verruimd of juist aangescherpt. Wat de exacte uitwerking hiervan is, en voor wie, is vaak lastig te overzien, zeker voor de individuele burger. Aan de ene kant creëert de overheid hiermee zelf ook weer onzekerheid bij burgers. Aan de andere kant geeft de overheid zekerheid door een vangnet van maatregelen aan te bieden in geval van tegenspoed. Beleid vervult dus een dubbelrol in het veroorzaken van en beschermen tegen onzekerheden. Vanaf de Tweede Wereldoorlog werd de overheid in toenemende mate verantwoordelijk voor de inkomensbescherming van armen, arbeidsomstandigheden, de zorg voor zieken, de volkshuisvesting en het onderwijs aan kinderen. De voorzieningen van de moderne verzorgingsstaat hebben zich in de loop der jaren tot vanzelfsprekendheden ontwikkeld.

De uitbreiding van de verzorgingsstaat was mogelijk door langdurige economische groei. Na de oliecrisis van 1973 kwam daar een einde aan. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam de verzorgingsstaat steeds meer onder druk te staan door demografische ontwikkelingen, hoge werkloosheid en een oplopend begrotingstekort. In reactie daarop werd bezuinigd en ontstond ruimte voor een verandering in de beleidsfilosofie, waarbij de overheid meer naar de markt keek voor de productie van publieke dienstverlening, die sneller, goedkoper en beter zou kunnen inspelen op de behoeften van burgers. Mensen werden geacht zich als rationeel handelende consument te gedragen. Ze nemen als klant diensten of producten af om hun eigen doelen te realiseren. Vertrouwen komt hier tot stand door contractvorming die wederzijdse rechten en verplichtingen vastlegt (Van der Steen et al. 2013).

Tegelijkertijd werden ook burgers in toenemende mate medeverantwoordelijk gemaakt voor het overeind houden van collectieve voorzieningen en ook voor het ondersteunen van elkaar. Er worden hogere eisen gesteld aan de toegang tot voorzieningen, om het gebruik ervan te beperken en ze betaalbaar te houden. Namens de belastingbetaler is de overheid daarbij alerter op oneigenlijk gebruik van collectieve voorzieningen. De kinderopvangtoeslagaffaire laat zien hoe druk op de verzorgingsstaat kan leiden tot een systeem dat in de uitvoering zo onrechtvaardig uitpakt, dat burgers in een kafkaëske fuik terecht kunnen komen (TK 2020/2021). Er is sprake van een terugtrekkende overheid en een toenemende aanname van en focus op zelfredzaamheid, waarbij de burger steeds meer het eigen vangnet moet organiseren (bv. Veldheer et al. 2012; Bovens et al. 2017; Vrooman 2016). Burgers worden zo afhankelijker van eigen hulpbronnen, initiatieven en persoonlijkheid om risico's te overzien en onzekerheden het hoofd te bieden (Beck 2009). De focus op zelfredzaamheid was onder andere sturend bij de invoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet in 2015 (Van Echtelt et al. 2019; Kromhout et al. 2018; Schellingerhout et al. 2020). Deze verschuiving en de effecten hiervan voor de mate waarin burgers met onzekerheden worden geconfronteerd, zien we terug in de vijf kwesties die in deze studie centraal staan.

In het onderwijsbeleid zien we de verschuiving naar meer eigen verantwoordelijkheid terug in het hoger onderwijs. In 2015 werd de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs vervangen door een lening (het studievoorschot), met een aanvullende beurs voor studenten uit gezinnen met lagere inkomens. Studenten die niet in aanmerking komen voor deze beurs moeten nu dus hun studie en levensonderhoud volledig zelf bekostigen. Sommige jongeren hebben het geluk dat hun ouders (een deel van) de studiekosten op zich kunnen en willen nemen, anderen zijn echter genoodzaakt een studielening af te sluiten als zij hoger onderwijs willen volgen. Het vooruitzicht geld te moeten lenen en een schuld op te bouwen kan twijfel oproepen over de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs, of over de gevolgen van een schuld voor de levensfase na de studie. Al wordt die onzekerheid niet door iedereen in gelijke mate zo ervaren. Het zijn vooral mbo-studenten die wat minder vaak de overstap naar het hoger onderwijs blijken te maken; het vooruitzicht om te moeten lenen lijkt havisten en vwo'ers weinig te ontmoedigen.

Ook voor de beroepsbevolking blijken institutionele veranderingen samen te gaan met meer onzekerheid. Zowel voor de armoedebestrijding als voor de arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond speelt de Participatiewet hierbij een rol. Met deze wet is de transitie van passieve bescherming naar activering voortgezet, waarbij de overheid zich een faciliterende rol toebedeelde. Voor wie niet op eigen kracht een baan kan vinden, is het beleid gericht op activering, participatie en bevordering van zelfredzaamheid. Deze focus op arbeidsparticipatie kan helpen bij het vinden van werk, maar biedt geen garantie tegen armoede, en bracht voor sommigen meer onzekerheid met zich mee. Zo betekende de Participatiewet voor personen die voorheen bijstand zouden ontvangen een verdere aanscherping van de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering (Echtelt et al. 2019), waarmee de inkomenszekerheid voor hen afnam. Ook het inkorten van de maximale duur van een werkloosheidsuitkering in het geval van baan-

verlies heeft negatieve gevolgen voor de inkomenszekerheid. De inkomens- en werkzekerheid zijn de afgelopen decennia afgenomen (Vrooman 2016); de armoede is de afgelopen twintig jaar niet structureel veranderd.

Van ouderen en kwetsbaren wordt meer dan voorheen verwacht dat zij de benodigde ondersteuning in eerste instantie in de eigen omgeving zoeken. Het belang van een goed functionerend sociaal netwerk, het hebben van eigen middelen en (digitale) vaardigheden is daarmee toegenomen. De collectieve zorg, ondersteuning en voorzieningen voor ouderen en kwetsbaren zijn in verschillende wetten ondergebracht en vallen deels onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, deels onder die van zorgverzekeraars en deels onder die van de rijksoverheid. Het zorgstelsel is daarmee onverminderd complex. Zo is er alleen al voor de gemeentelijke voorzieningen en het sociaal domein een woud aan actoren, regelingen en voorzieningen, waar burgers en professionals gemakkelijk in kunnen verdwalen (Kromhout et al. 2020). De vindbaarheid en beschikbaarheid van adequate zorg voor zelfstandig wonende ouderen is dus onzekerder geworden. Met de hervormingen in de langdurige zorg is er een gat ontstaan tussen thuis en het verpleeghuis dat voor ouderen met complexe gezondheidsproblematiek te groot is; zij zijn niet altijd zeker van een passende woning en passende zorg. Deze onzekerheid is niet altijd evenredig verdeeld. Zo kunnen mensen met een gunstige financiële positie gemakkelijker hun heil zoeken in de private sector of hun eigen woning verbouwen.

Waar we bij de vorige kwesties de beleidsmatige verschuiving van collectieve verzorging naar meer eigen verantwoordelijkheid waarnemen, is bij de energietransitie door woningverduurzaming van meet af aan duidelijk een rol weggelegd voor de markt en de individuele burger. De te realiseren vermindering in het energieverbruik moet vooral worden gerealiseerd in de gebouwde omgeving (SER 2017), zo ook particuliere woningen. Woning-eigenaren worden ondersteund bij de verduurzaming via een combinatie van financieel en communicatiebeleid (prijzbeleid, subsidies, energielabel, publiekscampagnes). Een belangrijk uitgangspunt van beleid is daarbij steeds geweest dat de verduurzamingsoperatie kostenneutraal zou kunnen plaatsvinden, maar het is maar de vraag of dit ook lukt op individueel niveau. Het wordt steeds duidelijker dat er groepen woningeigenaren zijn die hun investeringen niet zullen terugverdienen (Schilder en Van der Staak 2020). Langdurige onzekerheid over de continuering van financiële regelingen die men van de overheid kan verwachten, heeft deze onzekerheid verder vergroot en heeft mogelijk mensen ervan weerhouden om te investeren in het verduurzamen van hun woning.

Hoewel Nederlandse burgers op verschillende terreinen er nog altijd op kunnen rekenen dat de overheid een solide vangnet biedt, heeft dit vangnet in de afgelopen decennia wel grotere mazen gekregen. Veranderend beleid is daarmee een belangrijke bron van toenemende onzekerheid voor de kwesties die we in dit rapport bekeken. Beleid kan er daarmee ook een antwoord op bieden. Hierna bekijken we daarvoor enkele aangrijpingspunten.

## 7.4 Zelfredzaamheid en onzekerheid

Ook bij een toegenomen rol van de markt en van de eigen verantwoordelijkheid biedt de overheid voor veel mensen nog altijd voldoende of ruim voldoende houvast. Zij hebben genoeg baat bij bestaande collectieve voorzieningen, of beschikken over voldoende eigen hulpbronnen, om te kunnen profiteren van de kansen en keuzevrijheid die de vrije-markteconomie hun te bieden heeft. Behalve economische hulpbronnen zijn ook het sociale netwerk, de cognitieve en sociale vaardigheden, diploma's, fysieke en psychische gezondheid, fysieke aantrekkelijkheid en persoonlijkheidsstructuur van invloed op de zelfredzaamheid en kansen in het leven. Daarin zijn grote verschillen tussen mensen. De vraag naar de rol van de overheid is onlosmakelijk verbonden met de zelfredzaamheid van burgers en veronderstellingen daarover binnen politiek en beleid.

### Stimulerende onzekerheden

Met een gunstige combinatie van persoonlijke hulpbronnen kan een situatie van toenemende onzekerheid mensen stimuleren om het heft in eigen hand te nemen en onzekerheid niet als risico op verlies te vrezen, maar als kans op winst aan te grijpen. Als het dan toch een keer tegenvalt, is er voor degene met een optimistische natuur, een heel leven voor zich, onbeperkte mobiliteit, een indrukwekkend cv, een uitgebreid (digitaal) netwerk of een gevulde portemonnee geen man overboord. Dit betreft waarschijnlijk een aanzienlijk deel van de bevolking, aangezien eerder onderzoek zo'n 15% van de bevolking identificeerde als gevestigde bovenlaag, 13% als jongere kansrijken en 17% als comfortabel gepensioneerden (Vrooman et al. 2014). Met deze Nederlanders gaat het in het algemeen goed of erg goed: zij kopen zonnepanelen en lopen voorop of volgen al snel met het isoleren van hun koopwoning uit energie- dan wel kostenbesparing; zij zien hun oude dag in de geliefde woning met vertrouwen tegemoet, omdat ze beter in staat zijn zorg aan huis te organiseren; zij nemen als nieuwkomer zo veel mogelijk deel aan de samenleving die een onbekend maar nieuw leven biedt; zij wagen zich aan een eigen onderneming of bewegen zich jobhoppend naar een hoger salaris als een vast contract niet in het verschiet ligt; zij investeren in een zo onderscheidend mogelijk niveau van onderwijs om hun latere carrièrekansen te vergroten, en maken misschien wel maximaal gebruik van de goedkope studielening om het restant tegen een aardig rendement te beleggen. Kortom, geconfronteerd met onzekerheid stellen hun hulpbronnen hen in staat risico's te nemen om hun kwaliteit van leven eigenhandig te vergroten.

### Beperkende onzekerheden

Deze zelfredzame Nederlanders zorgen in onze kwesties voor contrast met de achterblijvers, van wie de opties om het lot naar eigen hand te zetten beperkt zijn. Zo'n 15% van de Nederlanders is in eerder onderzoek geïdentificeerd als kansarm (het zogenoemde precariaat) en bevindt zich samen met 14% onzekere werkenden op grote achterstand (Vrooman et al. 2014). Een gebrek aan hulpbronnen maakt onzekerheid voor hen niet tot een kans, maar tot een bedreiging. Zeker in een samenleving waarin meer dan vroeger en op steeds

meer terreinen wordt verwacht dat mensen zelfredzaam zijn, zorgt dit voor toenemende kansenongelijkheid (Hertz 2020). Onze kwesties laten veel voorbeelden zien van groepen die het aan hulpbronnen ontbreekt. Jongeren die door een samenspel van factoren van huis uit niet dezelfde kansen krijgen op een optimale opleiding, ouderen wier gezondheid, financiën en (digitale) vaardigheden hen in de steek laten om een veilige woonomgeving te organiseren, mensen met een te laag of instabiel inkomen om in hun levensonderhoud te voorzien, laat staan om te denken of hun woning wel energieneutraal is of geschikt voor de oude dag, nieuwkomers die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt omdat ze de taal gebrekkig spreken, de formele en informele regels niet beheersen, (psychische) gezondheidsproblemen hebben, en nog geen sociaal of professioneel netwerk hebben opgebouwd. Bovendien zijn er institutionele en sociale uitsluitingsprocessen die potentiële zelfredzaamheid onder deze risicogroepen ook tegenwerken (zie § 7.6). Daarbij moet opgemerkt worden dat het niet altijd *anderen* zijn die hen van kansen uitsluiten, maar dat ze dit soms ook zelf doen. Zo kan een gebrek aan zelfvertrouwen of gebrek aan vertrouwen in een goede afloop gekwalificeerde jongeren uit laag opgeleide milieus er bij voorbaat van weerhouden zich aan te melden voor een selecterende studie of mensen met een migratieachtergrond ervan weerhouden te solliciteren als zij een afwijzing verwachten, maar ook kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat ouderen nuttige technologische hulpmiddelen buiten de deur houden uit angst er niet mee te kunnen omgaan.

### Gestapelde onzekerheden

Onzekerheden zijn niet willekeurig verdeeld over de samenleving, maar stapelen zich vaak op in lagere sociale milieus. Dat begint al in de kindertijd met onzekerheid over geboden ontwikkelmogelijkheden op school. Studenten uit een gezin met een lagere opleiding en inkomen maken zich vervolgens meer zorgen over studieschulden, mogelijkheden om die terug te betalen en om na de studie een zelfstandig leven op te bouwen. Het zijn laag-opgeleiden, maar ook zelfstandigen en werknemers in een onzekere arbeidspositie die het minst onderwijs volgen. Dit vergroot hun kans op armoede en kan leiden tot een vicieuze cirkel van beperkte opleiding, onzeker werk, armoede en weinig aanvullende scholing. Als we de migratieachtergrond erbij betrekken, krijgen we zicht op een extra dimensie van gestapelde onzekerheid. Niet alleen worden mensen met een migratieachtergrond door hun kwetsbare arbeidspositie geraakt door de nadelige gevolgen van een flexibele arbeidsmarkt, ook is hun positie onzeker door een ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt en elders. Voor mensen met een laag inkomen is het daarnaast onzekerder of zij hun woonomstandigheden wel naar noodzaak en behoefte kunnen aanpassen. Zij zien de energierekening oplopen, maar hebben minder financiële ruimte om te investeren in energiebesparing, waardoor de energierekening blijft oplopen. Bij toenemende gezondheidsproblemen is vooral voor deze groep de beschikbaarheid van adequate preventie, zorg en geschikte woningen onzeker. Uit de diverse kwesties die in dit rapport behandeld zijn, komt een beeld naar voren van stapeling van onzekerheden bij lagere sociale groepen, en dan vooral bij lagere-inkomensgroepen.

## 7.5 Beleid en zelfredzaamheid

Het contrast tussen deze twee uiterste groepen vraagt van de overheid om na te denken over welke mate van sociale achterstand en ongelijkheid ze acceptabel vindt voor deze samenleving, en hoeveel ze wil en kan investeren om het gat te dichten. Daarbij liggen verschillende smaken voor, elk met eigen afwegingen tussen wenselijkheid, effectiviteit, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid. Grofweg is de eerste optie om te vertrouwen op de *eigen verantwoordelijkheid* van burgers, en op de markt en het maatschappelijk middenveld om zo veel mogelijk in hun behoeften te voorzien; dit veronderstelt zelfredzame burgers. Dit was de tendens van de afgelopen decennia, niet in de laatste plaats om de verzorgingsstaat efficiënt en betaalbaar te houden. Een tweede optie is beleid gericht op het *versterken van de zelfredzaamheid* daar waar deze tekortschiet; een collectieve investering in hulpbronnen waarmee mensen vervolgens op eigen kracht kunnen opveren uit hun achterstandspositie. De overheid als trampoline die kansenongelijkheid vermindert, zodat mensen voor zichzelf betere uitkomsten kunnen verwezenlijken. Een derde optie is om het *collectieve vangnet* breed uit te spannen daar waar de zelfredzaamheid het laat afweten. Dit klassieke verzorgingsstaatmodel biedt brede toegang tot voorzieningen als inkomensondersteuning, professionele zorg aan huis of in verpleeghuizen, onderwijs in verschillende levensfasen en duurzame energiebronnen, tegen een zo laag mogelijke en/of inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

Een nadruk op eigen verantwoordelijkheid met een collectief vangnet als laatste redmiddel zal het welzijn of de kansen van de achterblijvers niet vergroten; dat hebben we in onze kwesties geconstateerd (zie ook Hertz 2020). Zowel de trampoline als het vangnet veronderstelt een actief sturende overheid die zelf voorzieningen tot stand brengt of die het andere maatschappelijke partijen mogelijk maakt om voorzieningen te creëren. In beide gevallen wordt vaak een groter beroep op de collectieve middelen gedaan, maar in theorie nemen de kosten van de trampoline af zodra het zijn veerkracht op mensen heeft overgedragen, terwijl het vangnet onder het gewicht van zijn gebruikers ook op de portemonnee blijft drukken. De praktijk is een combinatie van smaken: op eigen benen staan zolang dat kan, een duwtje in de rug waar mogelijk, opvangen waar het niet anders kan. Deze balans verschuift in de tijd en is het resultaat van politieke strijd. Onze analyses wijzen op kansrijke beleidsopties binnen elk van deze strategieën, via het beroep op de zelfredzaamheid, via het versterken van de zelfredzaamheid en via verzorgende voorzieningen. Daarbij richtte onze analyse zich vooral op de *effectiviteit* van maatregelen, als eerste criterium voor zinvol beleid. Daarbinnen liggen nog volop keuzes voor over wenselijkheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. We lopen hierna per kwestie enkele invloedrijke opties langs om een gebrek aan zelfredzaamheid te ondervangen en we bekijken welke afwegingen de partijen daarbij maken.

### 7.5.1 Oplossingsrichtingen bij een gebrek aan zelfredzaamheid

Het onderwijs is hét systeem waarmee burgers vroeg in hun leven sociale, culturele en cognitieve hulpbronnen krijgen aangereikt om hen voor te bereiden op een zelfredzaam leven.

Het volgen van onderwijs is niet alleen een recht, maar een plicht. Tijdens de leerplichtige leeftijd kan de overheid zich in meer of mindere mate inspannen om de kwaliteit en kansengelijkheid te bevorderen, maar staat de toegang voor iedereen niet ter discussie. Die discussie is wel mogelijk voor of na de leerplichtige leeftijd, bij de vroeg- en voorschoolse educatie (vve) en bij het hoger onderwijs.

Investerings in de intensiteit en kwaliteit van de vve zijn een veelbelovende investering in de hulpbronnen van kleine kinderen om de kansengelijkheid al vroeg in het leven te verminderen. Als middel om de ontwikkeling van jonge kinderen te bevorderen, zou het aanbod in de voorschoolse fase een educatief karakter moeten hebben. Hier kan wel nog een verbetering gemaakt worden, bijvoorbeeld door verdere professionalisering van medewerkers. Gratis kinderopvang, waaronder ook vve, kan de deelname eraan verhogen. Het is een eenvoudige, maar wel dure maatregel als deze generiek wordt ingevoerd, terwijl het effect voor de vve-doelgroep mogelijk beperkt is, wanneer niet tegelijkertijd ook de kwaliteit van het educatieve aanbod verbeterd wordt.

Ook het leenstelsel in het hoger onderwijs illustreert het dilemma tussen verzorgen en toerusten. Een lening biedt het benodigde startkapitaal om jongeren op weg te helpen, en de samenleving wordt terugbetaald zodra ze hun opleiding verzilverd hebben in een bovengemiddeld inkomen. Een voorbeeld van de overheid als trampoline. Keerzijde van het leenstelsel is dat toekomstige schulden sommige jongeren, vaak uit minder draagkrachtige milieus, kunnen afschrikken en kunnen bijdragen aan stress over onzekerder arbeidsmarkt- en woningmarktperspectieven. In hoofdstuk 2 wordt geconstateerd dat het leenstelsel vrijwel niet tot een lagere instroom van middelbare scholieren in het hoger onderwijs heeft geleid. Terugkeer naar de basisbeurs zal voor hun onderwijsdeelname dus waarschijnlijk geen verschil maken. Wel zou het de terugloop van het aantal mbo'ers dat de overstap naar het hbo maakt, ongedaan kunnen maken en de stress over gestapelde onzekerheden kunnen verminderen.

De overheid bestrijdt armoede en heeft daarbij een fundamentele keuze tussen inkomensondersteuning en het activeren van mensen, waarbij beleid de laatste decennia steeds meer op het laatste gericht is geweest. Door individuele begeleiding, sancties en subsidies worden mensen richting werk geleid. Hier geldt dat de meest individuele aanpak, waarbij de persoonlijke kennis en vaardigheden worden versterkt, bijvoorbeeld via *training on the job*, en waarbij vraag en aanbod worden gematcht, het grootste effect op de arbeidsparticipatie heeft. Activering kan hoge kosten hebben, en heeft een minder groot effect op armoede dan gehoopt, omdat sommigen een blijvende afstand tot de arbeidsmarkt hebben en werk voor anderen alsnog te weinig of slechts tijdelijk inkomen oplevert. Het alternatief is inkomensondersteuning; dat heeft het meest directe en vaak grootste effect op de afname van armoede in Nederland, maar legt ook het grootste beslag op de overheidsfinanciën en de werkgelegenheid.

Om arbeid als middel tegen armoede effectiever te maken, zouden de nadelen van een flexibele arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. Er is relatief veel armoede onder zelfstandigen en mensen met een flexibele aanstelling. Ook hier staat de overheid voor een

keuze tussen het beschermen en het toerusten van mensen. Zo kan gekeken worden naar regulering die tijdelijke arbeidscontracten voor werkgevers minder aantrekkelijk en soms onmogelijk moet maken, naar model van de Commissie Regulering van Werk. Deze geregleerde bescherming van werknemers maakt de Nederlandse economie mogelijk wel minder concurrerend. Een alternatief biedt het Deense model van *flexicurity* dat van flexibele contracten de norm wil maken ten gunste van een bloeiende economie. Daar hoort bij dat werknemers dan wel hulpbronnen moeten krijgen om gemakkelijk de stap van werk naar werk te zetten, onder andere met voorzieningen voor een leven lang leren en goede maar kortdurende werkloosheidsuitkeringen. Voor beide routes geldt dat meer onderzoek nodig is om de precieze effecten op armoede te kunnen vaststellen, maar duidelijk is dat het huidige systeem van flexibilisering herziening behoeft.

Vaker dan andere bevolkingsgroepen zijn mensen met een migratieachtergrond werkloos of vervullen ze tijdelijke banen met slechtere arbeidsvoorwaarden. Maar voor verschillende groepen mensen met een migratieachtergrond speelt specifieke problematiek, zoals taalachterstand, lagere of niet-erkende kwalificaties, beperkte of eenzijdige sociale netwerken, en discriminatie. Voor een deel wordt ook hun zelfredzaamheid ondervangen of versterkt met algemene inkomensondersteuning of arbeidsmarktbeleid, zoals hiervoor besproken. Zo lijken loonkostensubsidies ook de kansen van statushouders te kunnen vergroten. Wel weegt bij de keuze voor bescherming van deze doelgroep door bijvoorbeeld inkomensondersteuning mee, dat de samenleving bij gebruik van de sociale voorzieningen graag wederkerigheid ziet, in de vorm van jarenlange belastingbetaling of andere tegenprestaties, waar nieuwkomers minder gemakkelijk aan tegemoet kunnen komen. Enerzijds wordt van hen daarom een grotere mate van zelfredzaamheid verwacht, terwijl het hun anderzijds juist vaak ontbreekt aan – voor de Nederlandse arbeidsmarkt geschikte – sociale, culturele en persoonlijke hulpbronnen om hun positie op eigen kracht te kunnen verbeteren en zo de gewenste bijdrage aan de samenleving te leveren. Zoals het in het algemeen zinvol is om individuele begeleiding en trainingen te bieden aan mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, liggen hier voor mensen met een migratieachtergrond in het bijzonder aangrijpingspunten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het stimuleren van de taalvaardigheid, sollicitatietrainingen, individuele begeleiding bij studiekeuzes en individuele begeleiding bij het vinden van passende stageplekken en werk. Voor de overheid is er in het geval van discriminatie geen keuze tussen beschermen en het versterken van de zelfredzaamheid. Discriminatie ban je niet uit door de zelfredzaamheid van de getroffen en te vergroten. Mensen moeten door de overheid tegen discriminatie worden beschermd (o.a. artikel 1 Grondwet). We komen hier in paragraaf 7.6 op terug.

Verminderde fysieke zelfredzaamheid dreigt voor iedereen met het klimmen der jaren. De overheid werpt een vangnet uit voor ouderen als zelfstandig wonen moeilijk of onmogelijk wordt. De keuze voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en daarmee de autonomie, krijgt doorgaans de voorkeur zolang het kan, niet in de laatste plaats van ouderen zelf. Zelfstandig blijven wonen is moeilijker voor ouderen met beperkte eigen financiële midde-



len om de woning aan te passen of om zorg in te kopen, of een beperkt sociaal netwerk dat zorg kan verlenen. Daar springt de overheid in. Voor verschillende zorgbehoeften zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar, maar voor zwaardere zorgbehoeften blijken de opties voorlopig beperkt. Het verpleeghuis is de (vermogensafhankelijke) collectieve zorgvoorziening voor mensen die het thuis echt niet meer redden. Voor thuiswonende ouderen met een zwaardere zorgbehoefte zijn alternatieve vormen van zelfstandig wonen met gescheiden maar beschikbare professionele zorg een optie. Voor het deel van de zorgkosten dat vanuit de collectieve middelen wordt betaald, kunnen we spreken van een verzorgende overheid. Overige kosten voor wonen en diensten komen voor eigen rekening van de bewoner, waardoor (nog) niet alle alternatieve woonzorgvormen voor alle ouderen toegankelijk zijn. Sowieso is er op dit moment maar een beperkt aantal van deze woonzorgvormen gerealiseerd. Oplossingen die meer gericht zijn op het versterken van de zelfredzaamheid van de oudere, zoals technologische hulpmiddelen aan het lijf of in het huis (domotica) en een individueel *reablement*-traject, lijken verdere ontwikkeling waard, maar zijn vooral geschikt ter preventie van een zwaardere zorgvraag, of slechts ter aanvulling bij een zwaardere zorgbehoefte. De kans bestaat dat met name de beter gesitueerden hier het meest van profiteren.

Een spoedige energietransitie is onhaalbaar zonder woningverduurzaming. Daartoe moeten woningeigenaren niet alleen gemotiveerd zijn, maar ook de middelen hebben: geld, ruimte, kennis en vaardigheden. Het (ervaren) inkomen blijkt het meest bepalend voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen. Aangezien mensen met een hoger inkomen ook de meeste energie verbruiken, valt er onder deze groep dus ook veel energiebesparing te realiseren. Maar om voor anderen de paradox van de energiearmoede – een onevenredig hoge energierekening door een energie-inefficiënte woning, maar geen financiële ruimte om deze te verduurzamen – te doorbreken, is (financiële) steun vanuit de overheid nodig.

Verschillende financiële instrumenten blijken effectief om woningverduurzaming te stimuleren, maar komen tegelijkertijd vooral ten goede aan het meer zelfredzame deel van de bevolking. Subsidies, bijvoorbeeld, vragen een eigen voorfinanciering, wat niet voor iedereen mogelijk is. Ze belonen vaak degenen die goed geïnformeerd zijn over de beschikbare regelingen en ook zonder subsidie wel tot verduurzaming waren overgegaan. Leningen kunnen ook voor lagere inkomens de financiële drempel verlagen om in hun woning te investeren, maar de toegankelijkheid hangt af van de voorwaarden van de leningen. Daarbij is het voor mensen die moeite hebben met het regelen van financiële zaken niet gemakkelijk om te midden van verschillende aanbieders een geschikte lening te vinden, en de resulterende schulden schrikken vooral de lagere-inkomensgroepen af. Belastingtarieven die afhangen van de energiezuinigheid van de woning komen ook neer op een boete voor mensen die zich geen verduurzamingsmaatregelen of aankoop van een zuinig huis kunnen veroorloven, waardoor ze nog minder investeringsruimte hebben.

Huishoudens die te maken hebben met energiearmoede worden momenteel ondersteund met algemene inkomensondersteuning. Dit biedt echter geen prikkel om te verduurzamen.

Met specifiek energie-efficiëntiebeleid gericht op lage-inkomensgroepen zou het mes daarentegen aan twee kanten snijden: een energiezuinigere woning leidt tot minder uitstoot en een lagere energierekening. Kansrijke beleidsopties zijn bijvoorbeeld leningen uit publieke fondsen met een lagere rente voor lagere inkomens. Ook subsidies zouden inkomensafhankelijk kunnen worden gemaakt of zouden kunnen worden verhoogd voor lagere inkomens om een (veel) groter deel van de investering te compenseren. Maar ook veelbelovend lijkt praktische hulp gedurende het gehele proces van aanvraag tot uitvoering, bijvoorbeeld via sociaal werkers, omdat de stress en onzekerheid van (energie)armoede deze groep aanzetten tot risicomijdende beslissingen voor de korte termijn.

### 7.5.2 Verkiezingsprogramma's en zelfredzaamheid

De partijprogramma's voor de verkiezingen van 2021 ademen een gedeelde boodschap van investeren in plaats van bezuinigen, een sterke overheid en een goed toegeruste publieke sector. Dat zou een verschuiving betekenen ten opzichte van haar rol als stimulator van marktoplossingen, regisseur van samenwerkende organisaties en participant in burgerinitiatieven. Met deze rollen heeft de overheid de afgelopen jaren ervaring opgedaan (Van der Steen et al. 2013), maar mede door het beteugelen van de coronacrisis lijkt de klassiek sturende rol van de overheid niet verder terrein te verliezen. Integendeel, de meeste partijen zetten in op meer overheidsinterventie, maar benaderen dit vanuit hun eigen vertrekpunt, dus als het gaat om de omvang van de overheid en de aard van de investeringen in de publieke sector valt er voor burgers als vanouds iets te kiezen. Dat geldt ook voor de beleidsstrategieën waar burgers de voorkeur aan geven. Voor het beroep op de eigen verantwoordelijkheid, de overheid als vangnet of als trampoline, nemen partijen posities in die op basis van hun politieke traditie niet erg onverwacht zijn. Wel lijkt de aandacht voor de ongewenste gevolgen van marktwerking uitgebreid. Ook liberale partijen pleiten nu bijvoorbeeld voor een begrenzing van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, waarbij Forum voor Democratie (FvD) een uitzondering is.

Aandacht en interventies voor de kwaliteit van het onderwijs zijn bij elke partij wel in meer of mindere mate te vinden. Onze analyse richt zich specifiek op kansengelijkheid in het onderwijs, waardoor het onderwijs niet aan iedereen hetzelfde trampoline-effect meegeeft. Deze kansengelijkheid is vooral een aandachtspunt bij partijen links en in het midden van het politieke spectrum. Hier vinden we vaak voorstellen voor brede toegankelijkheid van voorzieningen, zoals gratis kinderopvang voor iedereen of voor specifieke groepen, of herinvoering van de basisbeurs dan wel andere financiële ondersteuning van studenten, naast aanpassing van selectieprocessen in het systeem. Dergelijke voorstellen zijn niet voorbehouden aan linkse of middenpartijen. Zo wil ook vvd een hogere overheidsbijdrage aan de kinderopvang; ook FvD en pvv willen het leenstelsel afschaffen, wat vvd expliciet niet wil. Wel tellen dergelijke overheidsinvesteringen in verschillende fasen van het onderwijs op links en in het midden op, waarbij van het ene voorstel meer effect op de kansengelijkheid wordt verwacht dan van het andere, zoals in paragraaf 7.5.1 aangegeven.

De belangrijkste afweging bij de bestrijding van armoede is die tussen (diverse vormen van) inkomensondersteuning en het stimuleren van arbeidsmarktparticipatie, een nagenoeg ideaaltypische keuze tussen het vangnet en de trampoline. Partijen laten zich op deze kwestie grotendeels traditioneel indelen als sociaaleconomisch links, midden en rechts. Alle partijen zien goed werk als de ideale situatie voor mensen en veel partijen vinden dat werk ook meer mag of moet lonen. Maar het grootste verschil zit in de mate waarin de oplossing uit de armoede bij werk wordt gezocht. Daarbij zetten ChristenUnie (CU), GroenLinks (GL), Partij van de Arbeid (PvdA), Partij voor de Dieren (PvdD) en Socialistische Partij (SP) fors in op armoedebestrijding met onder andere een ruimhartige inkomensbescherming en grotere baan- of werkzekerheid via overheidsregulering. Partijen als 50PLUS, DENK en PVV lijken zich hier op onderdelen bij aan te sluiten, maar bieden daarvoor geen uitsluitel. Voor CDA, FvD, SGP en VVD staat armoedebestrijding minder nadrukkelijk op de agenda. Voor hen is arbeid de weg om het inkomen te verbeteren; uitkeringen worden zo kort en selectief mogelijk verstrekt. Zij zijn voorstander van een flexibele arbeidsmarkt. FvD onderscheidt zich door een voorkeur voor verdere flexibilisering, terwijl CDA, SGP en VVD vinden dat de ongewenste gevolgen van flexibilisering moeten worden teruggedrongen, vooral voor bepaalde groepen, zoals middengroepen, gezinnen en jongeren, en dan niet door regulering, maar via prikkels voor werkgevers. SGP en VVD zetten daarbij in op een goed maar kortdurend financieel vangnet in geval van werkloosheid. Er wordt aan deze zijde dus een groot beroep gedaan op de zelfredzaamheid en uitkeringen worden ingezet als kortstondige trampoline. D66 bevindt zich op dit onderwerp tussen links en rechts in, met een kortdurend vangnet, maar ook vrij brede ondersteuning voor lage inkomens.

Doorgaans wordt in de verkiezingsprogramma's geen onderscheid gemaakt tussen mensen met en zonder migratieachtergrond in de mate waarin zij, afhankelijk van hun status, aanspraak kunnen maken op de Nederlandse verzorgingsstaat. Partijen die in het algemeen wat meer eisen stellen aan het gebruik van de verzorgingsstaat, zijn ook de partijen die meer eigen verantwoordelijkheid en tegenprestaties van nieuwkomers verwachten. FvD en PVV wijken af, doordat zij de onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat specifiek koppelen aan het gebruik daarvan door groepen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Er is een breed besef dat *statushouders* meer begeleiding nodig hebben om hun zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt te vergroten, met uitzondering van FvD en PVV. Sommige partijen leggen daarbij relatief veel verantwoordelijkheid neer bij de statushouders zelf (CDA, SGP en VVD), al ziet men ook dat mensen het niet alleen kunnen. SGP en VVD zien inburgering als plicht en willen een mogelijkheid tot boetes. Ook CDA wil minder vrijblijvendheid, maar ook meer wederkerigheid. Andere partijen (CU, D66, DENK, GL, PvdA, PvdD en SP) leggen de nadruk op ondersteuning via zo vroeg mogelijke toegang tot taal- en (inburgerings)cursussen, arbeidsmarkttoeleiding door vrijwilligerswerk of individuele matching met gemeenten.

Voor de zelfredzaamheid van *Nederlandse jongeren met een migratieachtergrond* stellen bijna alle partijen uiteenlopende algemene maatregelen voor die de kans op een succesvolle opleiding moeten vergroten, waarvan niet alleen, maar ook deze doelgroep profiteert. Voorstellen tegen discriminatie worden besproken in paragraaf 7.6. Het versterken van de zelfredzaamheid blijkt geen onderwerp in het geval van *arbeidsmigranten*. Voor hen zoeken partijen de oplossing in wet- en regelgeving en handhaving voor alle partijen die zich met hun werk- en woonomstandigheden bezighouden.

Voor ouderen met een zorgbehoefte speelt de keuze tussen eigen verantwoordelijkheid, trampoline of vangnet slechts in de marge. Alle partijen dichten de overheid een grote verantwoordelijkheid toe om te zorgen voor een sluitend vangnet aan woon- en zorgvoorzieningen zonder wachtlijsten. Daarvoor worden ook regionale afspraken breed van belang gevonden. Voor verschillende zorg- en woonbehoeftes zou volgens de meeste partijen een diversiteit aan combinaties van woon- en zorgvormen beschikbaar moeten zijn. Dit snijdt dwars door het politieke spectrum, al wijkt de *sp* af door een generieke voorziening voor te stellen: het 'zorgbuurthuis'. De problematiek van zelfstandig wonende ouderen met een *zwaardere* zorgbehoefte wordt daarentegen enkel door *cu*, *D66*, *FvD* en *sgp* expliciet geagendeerd. Voor deze groep is een vangnet van woonvormen met professionele zorg nodig, eventueel ondersteund door *e-health*technologieën en domotica. De vraag naar de verantwoordelijkheid van de overheid lijkt niet zozeer een vraag van politieke wenselijkheid, maar van financiële en praktische haalbaarheid en regelgeving.

Op de onderwerpen klimaataanpak en woningverduurzaming is er politiek veel te kiezen. Hier vinden we traditioneel linkse, midden- en liberale partijen (*cda*, *cu*, *D66*, *gl*, *PvdA*, *PvdD* en *vvd*) samen, die investeringen in (woning)verduurzaming van het grootste belang dan wel onvermijdelijk vinden. Aan de andere kant staan *FvD* en *pvv* die de klimaatdoelen niet onderschrijven. *50PLUS* en *denk* staan positief tegenover klimaatbeleid, maar gaan niet op woningverduurzaming in. *sgp* en *sp* nemen een tussenpositie in bij klimaatambities en woningverduurzaming. Volgens *sp* is er een klimaatcrisis, maar zij vindt de betaalbaarheid van de energietransitie voor huishoudens van groter belang, reden waarom ze niet inzet op woningverduurzaming en vooral naar de industrie kijkt.

Aan beide politieke uitersten van het verduurzamingsvraagstuk zijn er zorgen over de betaalbaarheid van de energietransitie voor huishoudens. De voorstanders van woningverduurzaming stellen vooral financiële stimuleringsmaatregelen voor die helpen om de investeringen in verduurzaming te bekostigen, wat aansluit bij het feit dat daar ook belangrijke drijfveren en belemmeringen bij woningeigenaren zitten. Deze maatregelen – zoals subsidies en belastingvoordelen die als vangnet werken, leningen die als trampoline gezien kunnen worden – komen vaak vooral ten goede aan groepen die een dergelijke financiële ondersteuning het minst nodig hebben. Financiële ondersteuning die specifiek lagere-inkomensgroepen bij de verduurzaming van hun woning helpt, is over de hele linie relatief weinig in beeld, niet als vangnet en niet als trampoline. Wel is er bij veel voorstan-

ders van woningverduurzaming ook enige aandacht voor niet-financiële vormen van praktische ondersteuning om mensen over de drempel heen te helpen (zie ook § 7.7).

## 7.6 Beleid tegen ongelijke behandeling

Tot dusver keken we naar een gebrek aan zelfredzaamheid als reden waarom onzekerheden problematisch kunnen uitpakken voor mensen. Maar ook interacties tussen mensen onderling kunnen voor problematische onzekerheid zorgen. Ongelijke behandeling door bewuste of onbewuste discriminatie leidt er in enkele van onze kwesties toe dat mensen er niet zeker van kunnen zijn dat hun talent en inzet wel tot dezelfde kansen leiden als die anderen gegeven zijn. Mensen kunnen nog zo zelfredzaam zijn, ze hebben weinig invloed als hun lot afhangt van het subjectieve oordeel en het gedrag van medeburgers en professionals. Die onzekerheid neemt toe naarmate dat oordeel in het verleden vaker nadelig heeft uitgepakt voor hetzelfde individu of voor de groep waartoe hij of zij behoort. We treffen ongelijke behandeling aan in het onderwijs, waar kinderen van laag opgeleide ouders door onderwijzers niet altijd langs dezelfde meetlat worden beoordeeld en geadviseerd als kinderen van hoog opgeleide ouders. Op de arbeidsmarkt nemen werkgevers oudere werklozen, mensen met een beperking, vooral een verstandelijke of psychische beperking, en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond bij gelijke kwalificatie minder graag en minder vaak aan.

Niet alleen heeft ongelijke behandeling ongewenste uitkomsten voor het individu, ook voor de samenleving als geheel. Het raakt aan principes als rechtvaardigheid en sociale samenhang, maar ook pragmatisch aan de effectiviteit van overheidsinvesteringen. Ongelijke behandeling kan ertoe leiden dat overheidsinvesteringen die de positie van mensen proberen te verbeteren, via het versterken van de zelfredzaamheid of via een collectief vangnet, toch niet de gewenste uitkomst hebben. Wetten en maatregelen zijn voor de dagelijkse toepassing immers afhankelijk van burgers, professionals en de organisaties waartoe zij behoren. Regelingen waarmee oudere werkzoekenden hun vaardigheden up-to-date kunnen houden, sorteren weinig effect zolang de werkgever ervan uit blijft gaan dat de oudere sollicitant de jongere toch niet zal kunnen bijbenen. Een kinderopvangtoeslag komt niet terecht bij rechthebbenden als algoritmen hen zonder aanzien des persoons als fraudeur aanmerken. Als discriminatie niet incidenteel is, maar een patroon binnen bepaalde organisaties, als gevolg van de mensen die er werken of de werkprocessen die zij uitvoeren, dan kunnen we spreken van institutionele discriminatie.

### 7.6.1 Oplossingsrichtingen tegen ongelijke behandeling

De analyse van onze kwesties wijst op drie mogelijke strategieën om ongelijke behandeling tegen te gaan. In het geval van strafbare feiten kunnen interventies zich richten op het opsporen en bestraffen ervan, om daders en anderen af te schrikken (rechtshandhaving). Ten tweede kunnen ze de gelegenheid tot het vertonen van het gedrag beperken en het gedrag daarmee bemoeilijken. Een laatste strategie is het veranderen van het gedrag zelf, via bewustwording en attitudeverandering. Dit laatste is de meer fundamentele oplossing,

omdat de individuele oorzaak van het gedrag wordt aangepakt, waarmee het gedrag wordt voorkomen en niet slechts moeilijk wordt gemaakt. Daarmee is dit type interventies dat attitudes beïnvloedt in theorie het meest effectief, want het effect beklijft ook na de interventie. Voor effecten van gelegenheidsbeperking en rechtshandhaving is in principe blijvende gelegenheidsbeperking en rechtshandhaving nodig.

Maar in praktijk blijkt attitudebeïnvloeding lastig, omdat het sociaalpsychologische veranderingen op individueel niveau en op grote schaal vraagt. Dat blijkt dan ook uit onze kwestiehoofdstukken. Gevonden effecten van bijvoorbeeld verdere professionalisering van onderwijzers, selectiecriteria door scholen, diversiteitstrainingen voor werkgevers, bewustwordingscampagnes zijn klein of er is (nog) onvoldoende empirisch bewijs. Dit komt mogelijk doordat bewustwording onder brede lagen van de samenleving vraagt om een normverschuiving die zich geleidelijk en op lange termijn voltrekt en bijvoorbeeld via burgerschapsvorming in het onderwijs kan worden gestimuleerd. Een fundamentele verandering vraagt om een investering op de langere termijn.

Voor de kortere termijn is een praktischere oplossing daarom om de gelegenheid tot ongelijke behandeling te verkleinen. In onze analyses van handelingsperspectieven komen de zwaardere weging van de eindtoets in het schooladvies en de terugdringing van het aantal opleidingen met een numerus fixus als veelbelovende opties naar voren, net als het objectiveren en formaliseren van werving-en-selectieprocedures tegen uitsluiting op de arbeidsmarkt. Zeker als maatregelen aanvullend worden toegepast, is gelegenheidsbeperking een kansrijke strategie.

Naast attitudebeïnvloeding en gelegenheidsbeperking kan discriminatie worden onderdrukt door toezicht, opsporing en bestraffing (afschrikwekkende werking). In tegenstelling tot de hiervoor genoemde attitudebeïnvloeding, leidt dit niet tot een intrinsieke motivatie om niet te discrimineren, maar tot een afgedwongen, extrinsieke motivatie die mogelijk slechts geldt voor de duur van de handhaving. Met de handhaving verdwijnt ook de afschrikwekkende werking. De effectiviteit van instrumenten om discriminerende organisaties op te sporen, zoals de inzet van *mystery guests* en praktijktesten (veldexperimenten), is nog te weinig onderzocht. Maar criminologische effectevaluaties naar afschrikking door een hogere pakkans in het algemeen, wijzen op een belangrijk preventief effect, maar dan moeten betrokkenen wel denken dat de pakkans hoog is (Pauwels 2015; Van Noije en Wittebrood 2008).

### 7.6.2 Verkiezingsprogramma's en ongelijke behandeling

Ongelijke behandeling en discriminatie komen op vele terreinen voor en raken mensen op diverse gronden, zoals afkomst, religie, gender, seksualiteit, leeftijd en beperkingen. Daar formuleren partijen verschillende standpunten over. Wij beperken ons hier tot programmapunten over de gesignaleerde ongelijke behandeling binnen onze kwesties: in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Bij ongelijke behandeling in de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs speelt het schooladvies van onderwijzers een grote rol. Daar weegt de onderwijzer, vaak onbedoeld, subjectieve factoren mee die kinderen uit laag opgeleide gezinnen benadelen. Door de

eindtoets nadrukkelijk mee te wegen kan dat risico worden vermindert. Van de partijen die dit thema bespreken (CU, D66, DENK, PvdD en SGP) willen D66 en PvdD de rol van de eindtoets echter juist verkleinen, vanuit de gedachte dat de eindtoets slechts een momentopname onder druk is en niet elk kind even toetsvaardig is, of omdat de toets bij uitstel van selectie, waarvoor sommige partijen ook pleiten, minder bepalend wordt voor de plaatsing in het voortgezet onderwijs. Mogelijk vanwege deze nadelen van de eindtoets, of vanwege het alternatief van latere selectie, hebben partijen, met uitzondering van DENK, niet of nauwelijks aandacht voor ongelijke behandeling door het subjectieve oordeel van leerkrachten, noch voor gedragsverandering door professionalisering van leerkrachten, noch voor het beperken van de gelegenheid tot ongelijke behandeling door zwaardere weging van de eindtoets.

Voor arbeidsmarktdiscriminatie van mensen met een migratieachtergrond variëren de meeste partijen vooral in hun ambitie om het aan te pakken, niet zozeer in hun erkenning of afkeuring ervan. De meeste partijen zijn dan ook voor strengere bestraffing, het vergroten van de bereidheid om melding te maken van discriminatie en willen daarnaast meer aandacht voor burgerschap en democratische kernwaarden in het onderwijs: een combinatie van rechtshandhaving en attitudebeïnvloeding.

Sommige partijen hebben echter een behoudender koers voor ogen dan andere. PVV spreekt zich alleen uit tegen positieve discriminatie van mensen met een migratieachtergrond. FvD beperkt antidiscriminatiebeleid tot de relatie tussen overheid en burger en is, net als PVV, expliciet tegen diversiteitsbeleid in het algemeen. 50PLUS en SGP gaan er relatief weinig op in. Reactieve maatregelen stellen zij meer centraal dan actieve opsporing en preventie. Daartegenover staan partijen die duidelijk willen investeren in een proactieve aanpak van etnische discriminatie op de arbeidsmarkt. Ze bepleiten actieve opsporing, bijvoorbeeld door *mystery guests* of *discriminatierechercheurs*, en komen met verschillende voorstellen om de bestrijding van discriminatie bij één autoriteit neer te leggen. Ook wordt fors ingezet op attitudeverandering, stevig via het onderwijs, maar bijvoorbeeld ook met bewustwordingstrainingen en diversiteitsbeleid in het bedrijfsleven en bij de overheid (D66, DENK, GL, PvdA en PvdD). Kansrijke maatregelen om discriminatie te voorkomen door de gelegenheid ertoe te beperken, zoals via het objectiveren van de selectieprocedure, staan minder op het netvlies. CDA, CU, SP en VVD lijken hier, ten slotte, een middenpositie in te nemen. Deze partijen pleiten voor een actieve aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie, maar stellen minder concrete initiatieven voor.

Ook arbeidsmarktdiscriminatie op andere gronden komt verspreid over de partijprogramma's voor, meestal in algemenere zin en voor alle mogelijke groepen (CDA, CU, D66, DENK, GL, PvdA, PvdD, SP, SGP en VVD). 50PLUS richt zich vooral op leeftijdsdiscriminatie. FvD richt zich in het algemeen tegen 'positieve discriminatie', ook van bijvoorbeeld lhbt'ers of vrouwen. PVV heeft geen aandacht voor discriminatie van andere minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt.

## 7.7 Beleid tegen koudwatervrees

We bespraken hoe beleid verschil kan maken wanneer mensen te weinig zelfredzaam zijn om met onzekerheden om te gaan (§ 7.5). We bespraken vervolgens hoe beleid verschil kan maken wanneer ongelijke behandeling onzekerheid veroorzaakt (§ 7.6). Ook wanneer mensen op deze twee punten geen beperkingen ervaren – ze zijn zelfredzaam en worden niet ongelijk behandeld – kunnen zij als gevolg van onzekerheden toch barrières ervaren om doelen te verwezenlijken. Onzekerheid over hoe te handelen en onzekerheid over de consequenties van het handelen, kunnen ertoe leiden dat mensen beslissingen nog even voor zich uitschuiven of het zekere voor het onzekere nemen. Ook hier zijn verschillende opties voor beleid geïdentificeerd, uiteenlopende opties vanwege de diversiteit aan mogelijke drempels.

Even afwachten kan een aantrekkelijk plan van aanpak zijn, in de hoop dat er later vanzelf meer duidelijkheid ontstaat. In individuele gevallen kan dit soms de beste keuze zijn. Waarom zou je vandaag investeren in het aardgasvrij maken van je woning, terwijl het morgen misschien gesubsidieerd of onder kundige begeleiding kan? Of andersom, waarom zou je vandaag verduurzamen vanwege belastingvoordelen die morgen misschien zijn afgeschaft? Zo kan een goede student het zekere voor het onzekere nemen en voor een gemakkelijkere studie kiezen, als hij wordt afgeschrikt door de soms strenge toelatingseisen of selectieve studentenpopulatie van sommige opleidingen. Een werkgever zal een sollicitant met een migratieachtergrond vaak niet durven verkiezen zolang zijn of haar buitenlandse diploma niet naar Nederlandse maatstaven is geijkt.

Het is een vrije keuze om het zekere voor het onzekere te nemen, maar soms worden de risico's voor het individu hierdoor op langere termijn alleen maar groter. Zo laat een urgente zorgbehoefte zich niet in de ijskast zetten doordat een oudere opziet tegen verhuizen of verbouwen. Doet men dat toch, dan kan dit tot ernstiger klachten en een nog grotere zorgvraag leiden. Degene die wacht met gezinsvorming tot de stabiliteit van een vaste aanstelling, kan de biologische klok onherroepelijk tegen krijgen. Uitstel van bijscholing totdat zeker is dat de arbeidsaanstelling niet wordt verlengd, maakt mensen een minder aantrekkelijke kandidaat voor de volgende baan.

Beslissingen op basis van koudwatervrees, zoals uit- of afstelgedrag, kunnen rationeel zijn en voor het individu goed of slecht uitpakken. Maar ook als het voor het individu voordeel heeft, kan het voor de samenleving als geheel onwenselijk zijn, omdat mensen de hulpbronnen waarover ze beschikken niet (tijdig) inzetten en zich daarmee minder zelfredzaam tonen. Dat leidt tot onderbenutting van potentieel dat had kunnen bijdragen aan het verminderen van maatschappelijke opgaven. Het probleem is hier dus niet per se een gebrek aan zelfredzaamheid bij mensen, maar door allerhande drempels die ze ervaren, lijkt het hun aantrekkelijker om het zekere voor het onzekere te nemen.

### 7.7.1 Oplossingsrichtingen tegen koudwatervrees

Mensen kunnen handelen, en zijn daartoe in principe ook wel bereid, maar pas als ze meer overtuigd zijn van de uitvoerbaarheid en positieve gevolgen van het handelen. Voor de



overheid is het dan van belang om die aarzeling weg te nemen waar zij dat kan. Het gaat dan allereerst om het aanpassen van knelpunten in bestaande systemen en regelingen die mensen ertoe aanzetten het zekere voor het onzekere te nemen. Onze kwesties laten een aantal veelbelovende voorbeelden zien, zoals het verminderen van het aantal opleidingen met een numerus fixus, of waar dat niet kan, een selectie via (gewogen) loting, waardoor het mogelijk afschrikkende effect van decentrale selectie en de invloed van kwalitatieve criteria – anders dan de prestaties in de vooropleiding – kunnen worden verminderd. Op de arbeidsmarkt kan het verlagen van de marginale druk<sup>2</sup> voor lagere lonen mensen aanmoedigen tot meer werken als een aantrekkelijker alternatief voor een uitkering of een kleine aanstelling; het accrediteren van buitenlandse diploma's kan werkgevers helpen om nieuwkomers aan te durven nemen. Investerings in frisse living-apart-together-woonconcepten met of zonder professionele zorg zouden ouderen kunnen verleiden op hun zorgbehoefte te anticiperen voordat zij daar fysiek moeilijker toe in staat zijn.

Een tweede strategie is het informeren van mensen. Koudwatervrees wordt in hoge mate ingegeven door een gebrek aan inzicht in de voor- en nadelen van handelen, en in de regelingen die erop van invloed zijn. Meer informatie leidt niet altijd tot een einde aan het wikken en wegen van argumenten, maar geeft wel duidelijkheid over wat er te wikken en te wegen valt. Gebrek aan informatie speelt bij uitstek een rol op het terrein van woningverduurzaming, dat zich kenmerkt door zowel technische als financiële complexiteit. Dit raakt niet alleen het 'kunnen' verduurzamen (zie § 7.5), maar ook het 'willen', want het vraagt nogal wat tijd en moeite om tot een plan van aanpak te komen, waarvan de opbrengst nog valt te bezien. Bovendien speelt hier dat beleid nog sterk in ontwikkeling is, waardoor regelingen van vandaag morgen misschien niet meer gelden, en andersom. Die onduidelijkheid over beleid blijkt voor veel Nederlandse huiseigenaren een reden te zijn om de woning voorlopig nog niet aan te passen (in 2019 43% volgens het Nibud). Voorspelbaarheid van beleid en van de duur van regelingen kan mensen tot actie motiveren. De duidelijkheid over beleid lijkt niet bij verplichtende maatregelen te moeten worden gezocht, die vooralsnog niet of beperkt effectief zijn gebleken voor motivering, maar bij maatregelen die bewustwording en kennis over de (financiële en technische) mogelijkheden vergroten, waarbij persoonlijke relevantie en timing van de informatie van doorslaggevend belang zijn.

Ook op andere terreinen waar de handelingsopties en/of mogelijke uitkomsten complex zijn om te overzien, is toegankelijke informatievoorziening waardevol om mensen over een drempel heen te helpen. Binnen de ouderenzorg bestaat een web van wettelijke regelingen en zorgaanbieders die op elkaar ingrijpen, waarin zelfs professionals soms de weg niet weten te vinden. Informatie over arbeidsmarktkansen van verschillende studierichtingen en -niveaus maakt verschil voor de bewuste keuze van mbo'ers voor studies met een goed arbeidsmarktperspectief, vooral voor degenen uit kansarmere milieus. Het goed informeren over de gevolgen van een studieschuld voor het latere inkomen kan mogelijk bijdragen aan het wegnemen van ervaren drempels voor deelname aan hoger onderwijs. Gebrek aan kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en (arbo)wetgeving is ten dele ook wat statushouders en arbeidsmigranten zonder werk of in slechte werkomstandigheden houdt.

### 7.7.2 Verkiezingsprogramma's en koudwatervrees

Voorstellen om systemen en processen te optimaliseren en inzichtelijker te maken voor burgers, zodat mensen over drempels voor handelen heen worden geholpen, zijn legio en divers. Vaak gaat het om heel specifieke voorstellen, waarmee partijen weliswaar een groot verschil kunnen maken in het leven van burgers, maar die doorgaans een relatief kleine schakel zijn in het grote geheel. Voorstellen genoeg, van links tot rechts, maar niet zodanig onderscheidend en consistent, dat partijen op basis hiervan op hoofdlijnen te 'positioneren' zijn.

Zo spreekt een aantal partijen aan linkerzijde en in het midden van het politieke spectrum zich uit voor het terugdringen van selectie bij de toegang tot een opleiding in het hbo en wetenschappelijk onderwijs, wat zelfuitsluiting, vaak onder eerstegeneratiestudenten, kan tegengaan, maar volgens enkele partijen aan rechterzijde de kwaliteit van het onderwijs kan ondergraven. Op links van het midden wordt ook voorgesteld om buitenlandse diploma's versneld te erkennen, zodat nieuwkomers voor werkgevers aantrekkelijker worden als werknemers. Er is vooral in het midden en op rechts een wens om regelgeving te flexibiliseren of verruimen, zodat het voor ouderen gemakkelijker wordt te verhuizen van een grotere naar een kleinere woning of hun woning levensloopbestendig te maken. Ten slotte is er niet alleen, maar in relatief sterke mate aan christelijke zijde – naast financiële prikkels waarop partijen breed inzetten – oog voor uiteenlopende vormen van advisering en ondersteuning die woningeigenaren de benodigde informatie en praktische handvatten kunnen bieden om het verduurzamen van hun woning niet langer voor zich uit te schuiven.

Door deze actiepunten wel uit te lichten, maar andere niet, doen we geen recht aan de omvang en diversiteit van relevante programmapunten. Ons doel hiermee is dan ook vooral te illustreren dat een gebrek aan zelfredzaamheid of een ongelijke behandeling niet de enige oorzaken zijn waarom burgers soms niet de weg inslaan die voor henzelf of voor de samenleving gunstiger zou uitpakken. En dat slim beleid ook hier een waardevolle bijdrage kan leveren.

## 7.8 Keuzes voor de nieuwe coalitie

De balans tussen overheid, markt en burger is in de laatste decennia veranderd. De klassiek sturende overheid verdween niet, maar liet uit overwegingen van efficiëntie, effectiviteit en responsiviteit wel meer over aan de markt en burgers. De overheid benadert vraagstukken nu afwisselend bedrijfsmatig, netwerkend en participierend (Van der Steen et al. 2013). Dit alles betekende meer ruimte voor burgers, maar ook een groter beroep op burgers (Veldheer et al. 2012). De balans tussen overheid, markt en burger is voortdurend onderwerp van politieke strijd, ook bij deze verkiezingen. Op links is er een herkenbaar geluid voor versterking van de publieke sector die waar mogelijk een trampoline en waar nodig een vangnet voor burgers kan zijn. Aan liberale zijde is meer dan voorheen een geluid te horen voor een sterkere overheid die de markt moet bijsturen en waar nodig een trampoline, en soms ook een vangnet voor burgers levert. Met FvD is er tegelijkertijd een partij voor een kleine overheid, een vrije markt en eigen verantwoordelijkheid bij gekomen. Bur-

gers kunnen zo nog altijd binnen een breed politiek spectrum kiezen. Die keuze zullen ze meestal baseren op een aantal meer fundamentele afwegingen over hoe de samenleving eruit zou moeten zien. Ook binnen de nieuwe coalitie zullen partijen elkaar op dergelijke basisprincipes moeten zien te vinden. Vervolgens kan gekeken worden welke kansrijke beleidsopties zoals in deze publicatie geïnventariseerd, passen bij deze visie.

### 7.8.1 Afwegingen over kwaliteit van leven en ongelijkheid

Een eerste fundamentele vraag is wat een acceptabele ondergrens voor de kwaliteit van leven is. In de Nederlandse Grondwet en internationale verdragen (bv. VN-verdrag voor Economische, Sociale en Culturele rechten, Europees Sociaal Handvest, VN-kinderrechtenverdrag, enz.) liggen sociale grondrechten besloten, met een inspanningsverplichting voor de overheid om een minimumnorm te handhaven dan wel de levensstandaard te bevorderen (bv. Burkens et al. 2017). De overheid heeft bepaald dat jongeren in het onderwijs ten minste een startkwalificatie zouden moeten halen. Ook kan zij uitgaan van de armoedegrens, al zijn meerdere definities opgesteld door verschillende onderzoeksinstituten. Voor iedereen die werkt geldt een minimumloon. Als ouderen langer thuis moeten wonen, terwijl er voor degenen met een zwaardere zorgbehoefte onvoldoende mantelzorg of voorzieningen zijn, dan doet dit een beroep op de zorgplicht van de overheid. Ook oordeelde de rechter in de Urgenda-uitspraak dat de overheid tot voor kort niet aan haar zorgplicht voldeed om de Nederlanders tegen de gevolgen van klimaatverandering te beschermen. Gezien de constatering dat verduurzaming van de gebouwde omgeving daarvoor een onmisbare schakel is, mag ook daar naar de overheid worden gekeken. Zo ligt er op elk terrein een nader in te vullen inspanningsverplichting voor de overheid.

Ten tweede de vraag naar ongelijkheid. In hoeverre moet de overheid verschillen tussen burgers verkleinen? Als het gaat om inkomensongelijkheid vinden bijna twee op drie Nederlanders dat de verschillen te groot zijn; veel meer mensen zijn het eens dan oneens met de stelling dat de overheid maatregelen zou moeten nemen om die verschillen te verkleinen (Dekker en Den Ridder 2020). Maar overheidsbeleid dat uitkomsten gelijk(er) maakt, is niet vanzelfsprekend rechtvaardig, niet volgens de politiek en niet volgens Nederlandse burgers. Daarvoor is ook relevant wat burgers en andere partijen moeten opbrengen om deze uitkomsten te bereiken. Rechtvaardigheid gaat over de verdeling van lusten én lasten, waarin dus enige ongelijkheid kan bestaan als gevolg van verschillen in persoonlijke aanleg, inzet en bijdrage. Dit wordt wel distributieve rechtvaardigheid genoemd (zie bv. Lind en Tyler 1988): de mate waarin mensen hun eerlijke deel krijgen. De VN heeft dit principe onder de noemer *equity and inclusiveness* vastgelegd als een van de acht criteria voor *good governance* door overheden (UNESCAP 2009). Maar wat is eerlijk? Mensen die geen schuld hebben aan hun situatie (zoals kinderen, mensen met beperkingen) of mensen die hun steentje hebben bijgedragen aan de samenleving (zware beroepen, ouderen) wordt gemiddeld genomen meer gegund volgens het idee van *deservingness*. Om diezelfde reden is er meer kritiek op het gebruik van collectieve voorzieningen door migranten (Den Ridder et al. 2019; Kootstra 2016 in hoofdstuk 4). Eerlijkheid en rechtvaardigheid zijn overigens niet de enige criteria die overheidsinterventies om verschillen te verkleinen, legitimeren.

Ook collectieve doelen kunnen dat. De uiteindelijk gerealiseerde uitkomsten zijn immers ook relevant voor de kwaliteit van onze samenleving als geheel. Als we bijvoorbeeld democratisch hebben bepaald dat klimaatdoelen moeten worden gehaald of nieuwkomers maatschappelijk moeten participeren, kan dat achterstandsbeleid legitimeren.

Ten derde de vraag naar kansengelijkheid. Ongelijke uitkomsten zijn niet altijd een gevolg van verschillen in aanleg of inzet, maar ook van ongelijke kansen.<sup>3</sup> Ongelijke kansen worden voor een groot deel gecreëerd door de institutionele en sociale omstandigheden waarin mensen verkeren. Een kind dat geen rustige thuisomgeving heeft om online onderwijs te volgen, of de digitale middelen daartoe ontbeert, zal in deze coronatijd een grotere kans hebben op leerachterstanden dan een kind dat door zijn ouder op een eigen laptop wordt begeleid. Zo ook het kind dat door een te laag schooladvies en vroege selectie niet op zijn optimale opleidingsniveau terechtkomt. Meer dan ongelijke uitkomsten worden ongelijke kansen als onrechtvaardig gezien vanuit het idee dat burgers er zelf weinig tot geen invloed op hebben. Zo zagen we in hoofdstuk 4 dat twee op drie ondervraagde Nederlanders discriminatie in principe verwerpelijk vinden, en drie op de tien Nederlanders neutraal zijn of het niet weten (Den Ridder et al. 2017 in hoofdstuk 4). Mensen wijten maatschappelijke verschillen eerder aan ongelijke kansen om zich te ontwikkelen dan aan aangeboren verschillen in bekwaamheid (hoofdstuk 2). De overheid heeft de invloed om kansen gelijkter te verdelen, zeker als ze samenhangen met het functioneren van formele instituties. Dat kan ze doen door enerzijds uitsluitingsmechanismen binnen institutionele en sociale processen, in het bijzonder ongelijke behandeling, te bestrijden. Anderzijds door in te grijpen op de verdeling van hulpbronnen, waarmee mensen meer kans krijgen zelf hun potentieel te verwezenlijken. Ze heeft hier niet alleen invloed, maar ook een taak, omdat kansengelijkheid besloten ligt in de essentie van onze democratische rechtsstaat: een staat gebaseerd op recht waarop iedereen in *gelijke* mate invloed moet hebben en dat op iedereen in *gelijke* mate van toepassing moet zijn (Burkens et al. 2017).

Samenvattend, sociale grondrechten schrijven voor dat 1) de overheid zich moet inspannen voor een minimumniveau van welvaart en welzijn voor haar burgers. Criteria van *good governance* schrijven voor dat 2) de overheid weliswaar niet hoeft te zorgen dat burgers een gelijk deel krijgen, maar wel hun eerlijke deel. Ten slotte is 3) de democratische rechtsstaat er om het gelijkheidsbeginsel te waarborgen, dat burgers gelijke rechten en een gelijke behandeling moet geven. Dit zijn principes en geen concrete streefwaarden. Wat een aanvaardbaar minimumniveau is, wat een eerlijk deel is en wanneer kansen voldoende gelijk zijn, wordt bij uitstek politiek ingevuld en democratisch besloten. De aankomende verkiezingsuitslag is dan ook veelzeggend voor de invulling die de Nederlandse bevolking hieraan in 2021 wenst te geven.

De mate waarin een nieuwe coalitie er vervolgens in slaagt om deze wens in haar plannen te vertolken, is van groot belang voor de legitimiteit die Nederlandse burgers aan beleid zullen toekennen. Legitimiteit van overheid en beleid verwijst naar de vrijwillige aanvaarding ervan door burgers op wettelijke én morele gronden, en is doorslaggevend voor hun bereidheid om wetten en regelgeving na te leven en op te volgen (voor nadere definitie en onderbouwing, zie Van Noije 2019). Deze vrijwillige ‘medewerking’ geeft niet alleen een

democratisch keurmerk, maar is ook van belang voor de uiteindelijke effectiviteit van beleid in de praktijk. Burgers beoordelen de legitimiteit van de overheid ook op basis van de daadwerkelijke resultaten die ze voor de samenleving als geheel, en voor zichzelf daarbinnen, weet te realiseren. Als (groepen) burgers waarnemen of ondervinden dat beleid onrechtvaardig uitpakt, kan dit gevolgen hebben voor hun aanvaarding ervan. Biedt het democratische of juridische proces hun geen route om beleid te beïnvloeden, dan kan naar andere wegen worden gezocht, waarvan ondermijning of structureel afkeren twee uiterste scenario's zijn. Ook een overheid met de beste intenties moet dus presteren. Democratisch verantwoorde doelen en veelbelovende middelen zijn hiervoor het vertrekpunt, maar vervolgens legt de weerbarstige praktijk beperkingen op ten aanzien van betaalbaarheid en uitvoerbaarheid.

### 7.8.2 Afwegingen over betaalbaarheid en uitvoerbaarheid

In dit rapport gaat de aandacht vooral uit naar de empirische onderbouwing van de effectiviteit van interventies op verschillende terreinen. Maar niet alles wat effectief is, kan of moet worden doorgevoerd. Collectieve middelen zijn schaars en er zullen politieke keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij spelen zowel betaalbaarheid als uitvoerbaarheid een rol. Met deze publicatie beogen we niet een financiële doorrekening van de afzonderlijke maatregelen te presenteren of aan te geven hoe de geanalyseerde partijprogramma's wegen op de rijksbegroting. Voor dat laatste kan de geïnteresseerde terecht bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB (2021), waarin ook koopkrachtontwikkelingen voor bepaalde inkomensgroepen zijn gepresenteerd. Het is duidelijk dat aan veel voorstellen binnen onze kwesties kosten verbonden zijn en dat er duurdere en goedkopere opties zijn.

In deze publicatie zijn voorbeelden aangedragen van relatief dure collectieve voorzieningen, zoals herinvoering van de basisbeurs voor studenten, invoering van een basisinkomen en gratis toegang tot kinderopvang. Soms is de trampoline duurder dan het vangnet. Zo zijn bij actief arbeidsmarktbeleid voor migranten (gesubsidieerde werkplekken en speciale onderwijstrajecten) de kosten per persoon hoger dan bij het geven van een bijstandsuitkering. Vanuit een politieke visie op integratie en zelfredzaamheid zou een partij dan toch de voorkeur kunnen geven aan de duurdere interventie. In de zorg staat kostenbeheersing al geruime tijd hoog op de agenda. Sociale innovaties die dat kunnen realiseren, zoals *reablement* van ouderen met beperkingen, staan om die reden volop in de belangstelling. Veel maatregelen zijn ook schaalbaar, zoals de basisbeurs, dat wil zeggen hoe hoger de beurs des te hoger de totale kosten. Ook geldt hoe groter de doelgroep des te duurder de maatregel, bijvoorbeeld kinderopvang die voor alle kinderen geldt of alleen voor doelgroepkinderen.

Een focus op de kosten van geïsoleerde maatregelen is te beperkt, omdat er vaak sprake is van uitruil. Zo heeft een maatregel ter bestrijding van de armoede ook gevolgen voor de werkgelegenheid met daaraan verbonden kosten dan wel opbrengsten. Bovendien zitten aan de implementatie van maatregelen nog andere aspecten vast, zoals fraudegevoeligheid of uitvoerbaarheid. Dat laatste bleek wel bij de drie grote decentralisaties, waar de

resultaten vijf jaar na invoering in de praktijk achterblijven bij de verwachtingen (Kromhout et al. 2020). Gemeenten hebben niet altijd voldoende middelen voor adequate uitvoering van de zorgtaken die de decentralisaties bij hen hebben neergelegd; en gemeenteraadsleden hebben niet voldoende tijd en kennis om het bestuur op al deze taken te controleren (Pommer en Boelhouwer 2017). Ten slotte moet vermeld worden dat een partijprogramma een pakket is van vele maatregelen. Meerkosten bij de ene maatregel kunnen gecompenseerd worden met een bezuiniging op een andere maatregel, of kunnen leiden tot het oplopen van de staatsschuld. In het spoor van de aanpak van de coronacrisis en de gevolgen ervan, lijkt de bereidheid bij veel partijen om overheidsuitgaven te laten stijgen, en daarmee de staatsschuld te laten oplopen, te zijn gegroeid.

### 7.8.3 Corona als kantelpunt?

Ooit komt er zicht op de terugkeer naar ons oude leven. Na een tijd van beperkingen en lockdowns zal de behoefte groot zijn om vrienden te omhelzen, om in cafés samen te komen en om in stadions opeengepakt te zingen (zie ook De Klerk et al. 2021). Maar toch, oude problemen zijn niet verdwenen en de coronacrisis heeft ons wel het een en ander geleerd. Het was een bewustwordingsmoment dat sommige beroepen ondergewaardeerd worden, files niet onvermijdelijk zijn en dat schone lucht wel degelijk mogelijk is. In de hier bestudeerde beleidsdomeinen heeft de coronacrisis sluimerende onzekerheden ook versneld aan de oppervlakte gebracht. We zagen dat gesloten scholen de achterstand van sommige kinderen alleen maar vergrootten en dat daarmee het vraagstuk van de ongelijke kansen in het onderwijs pregnanter werd. We zagen dat tijdelijk en zelfstandig werk kwetsbaar maakt en dat toegang tot de arbeidsmarkt voor migranten moeilijker werd en ook dat riep vragen op over doorgeslagen flexibilisering en discriminatie. In de coronacrisis waren ouderen extra kwetsbaar, maar al langere tijd leefde de vraag of zij wel de zorg en ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben. Voorlopig zal de vraag blijven of er voldoende zorgverleners en passende woonruimte beschikbaar zijn. En een jaar lang aan huis gebonden zijn, riep bij veel bewoners ook vragen op over woningverduurzaming en daarmee over hun bijdrage aan de oplossing van de klimaatcrisis. De bouwmarkten deden goede zaken, tot hun deuren dicht moesten.

De vraag is nu dan ook hoe verder na de coronacrisis, na de verkiezingen? Er lijkt een groot momentum voor verandering. Het oude leven waar we zo heftig naar terugverlangen, kende ook nadelen waarvan we ons in deze crisis bewuster zijn geworden. En we hebben ook ervaren hoe belangrijk het is om met andere mensen verbonden te zijn. In het begin van die crisis ontstond een gevoel van spontane saamhorigheid. Samen zouden we het virus eronder krijgen. Samen zouden we de beperkingen van de lockdown draaglijk maken. In die saamhorigheid gloorde een *window of opportunity* voor een betere samenleving. Gewoontes zijn echter ingesleten en moeilijk te veranderen. Bewust of onbewust reageren we op een omgeving die onze impulsen stuurt. Zonder een verandering van context is het dan ook moeilijk om een gewenste transformatie tot stand te brengen. Als we straks terugkeren naar het oude normaal is het wellicht moeilijk voor te stellen dat we verlangden naar die betere samenleving. Toch hebben we in deze studie geconstateerd dat bestaande sys-

temen niet functioneren zoals bedoeld of gewenst is. Langlopende maatschappelijke verandering en veranderend beleid hebben de onzekerheid onder burgers vergroot en hen in deze crisis extra kwetsbaar gemaakt. In een analyse van de situatie wijzen veel journalisten (bv. Heijne 2020; Van der Hoeven 2021), professionals en academici (bv. Von Grumbkow en Brouwer 2020; Hertz 2020; Mazzucato en Kattel 2020) naar decennia van privatisering, deregulering en output-sturing. Volgens de filosofie van New Public Management werd de context van veel burgers steeds meer gestuurd door dominantier wordende markten en steeds minder aangestuurd als een gemeenschap van mensen. Aansluitend bij een al groeiend sentiment werd tijdens de coronacrisis vrij algemeen aangenomen dat er weer sterke regie en grote financiële middelen van de overheid nodig waren om de crisis en de gevolgen ervan te lijf te gaan (zie ook Van Noije en Sadiraj 2021). De regering kondigde aan over 'diepe zakken' te beschikken. Diep ingrijpen in de samenleving lijkt mogelijk. Tijdens de coronacrisis hebben we de inmiddels alweer vervagende contouren gezien van een aansprekend verhaal over succesvol samenleven. We zagen meer publieke betrokkenheid om te beschermen en te helpen en meer innovatie bij de wederopbouw van onze economieën en samenlevingen. Februari (2020) vatte de beoogde betere samenleving bondig samen: rechtvaardiger en duurzamer.

Die samenvatting was mede gebaseerd op de plannen van prins Charles van Wales en World Economic Forum-directeur Klaus Schwab. De titel van hun plan wijst op de ambitie van een grootse transformatie: 'The Great Reset, Transforming Our World en Building Back Better'. Zij grijpen de coronacrisis aan om te pleiten voor economische hervorming met meer oog voor gelijke kansen, gemeenschapszin en aandacht voor het milieu. Een samenleving laat zich echter niet resetten als een computer, zeker niet in ons polderland. Geleidelijke verandering lijkt meer op zijn plaats. Maatschappelijke vooruitgang gaat over meer dan economische aspecten van het leven met meer aandacht voor bijvoorbeeld sociale relaties en gezondheid. Brede welvaart houdt rekening met het geluk en welbevinden van mensen (Boelhouwer 2016). In deze publicatie hebben we gezien dat dit begint bij aandacht voor gelijke kansen in het onderwijs. Het bereikte opleidingsniveau is meer en meer de sleutel geworden tot beter betaalde banen en het betere leven. En zelfs daar wordt door auteurs als Goodhart (2017) en Sandel (2020) de vraag bij gesteld of verdeling op basis van talent om te presteren in het onderwijssysteem wel rechtvaardig is. In een inclusieve samenleving zou volgens hen deskundigheid waar een lager opleidingsniveau voor nodig is ook meer gewaardeerd moeten worden. In deze publicatie hebben we ook beschreven dat aan de onderkant van de samenleving vaak het tegenovergestelde het geval is. Een inclusieve samenleving kent geen gescheiden werelden van comfortabel levende hoogopgeleiden en onzekere, overlevende laagopgeleiden. Een inclusieve samenleving kent evenmin een onderscheid tussen jong en oud om prettig te wonen en te leven omringd door passende zorg.

Burgers hebben tijdens de coronacrisis weer ervaren dat een actief sturende overheid de context waarin zij leven drastisch kan veranderen. Dat was niet altijd tot genoegen, maar werd meestal wel als noodzakelijk ervaren (Van Noije en Sadiraj 2021). De mate waarin beleid erin slaagt om gewenste resultaten tot stand te brengen, hangt af van onderlig-

gende veronderstellingen over wat burgers willen en kunnen, en hoe ze daarin verschillen. Op 17 maart laten burgers horen wat voor samenleving ze willen. Het is aan de nieuwe regering om hiervoor de institutionele voorwaarden te creëren, die staan of vallen met een goed beeld van de mensen die de samenleving vorm moeten geven.

## Noten

- 1 Met een K-vormig herstel wordt bedoeld dat sommige sectoren en delen van de bevolking na een periode van plotse economische neergang snel weer de weg omhoog vinden (opwaartse rechterpoot van de K), terwijl andere sectoren en delen van de bevolking langdurig achterblijven (neerwaartse rechterpoot van de K). Hierdoor nemen de verschillen toe.
- 2 Het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet leidt tot een toename van het besteedbare inkomen wordt marginale druk genoemd.
- 3 We tekenen hierbij aan dat ook verschillen in aanleg en talent als ongelijke kansen gezien kunnen worden (bv. Sandel 2020).

## Literatuur

- Anderson, E.C., N.R. Carleton, M. Diefenbach en P.K.J. Han (2019). The relationship between uncertainty and affect. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 10 (dx.doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02504).
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2009). Critical Theory of World Risk Society: A Cosmopolitan View. In: *Constellations*, jg. 16, nr. 1, p. 3-22.
- Boelhouwer, J. (2016). *Het brede-welvaartsbegrip*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bovens, M., A.G. Keizer en W. Tiemeijer (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (2017). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (8<sup>e</sup> druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- CBS (2017). *Flexibele arbeid en de gevolgen voor relatie- en gezinsvorming* (eindrapportage). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2021). *Keuzes in Kaart 2022-2025*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, M. Versantvoort en L. Putman (2019). *Eindevaluatie Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Februari, M. (2020). Na corona wordt het niet meer business as usual. NRC. Geraadpleegd 6 januari 2021 via [www.nrc.nl/nieuws/2020/12/14/na-corona-wordt-het-niet-meer-business-as-usual-a4023823](http://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/14/na-corona-wordt-het-niet-meer-business-as-usual-a4023823).
- Geldhof, D. (2008). Cultuur van angst of leren leven met onzekerheid? In: *Oikos*, jg. 44, nr. 1, p. 40-49.
- Giddens, A. (2013). *The consequences of modernity*. New York: John Wiley & Sons.
- Goodhart, D. (2017). *The road to somewhere. The populist revolt and the future of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Grumbkow, C. von en M. Brouwer (2020). Worden de schotten geslecht door het coronavirus? In: *Secondant: platform voor maatschappelijke veiligheid*. Geraadpleegd 12 februari 2021 via: <https://ccv-secondant.nl/platform/article/worden-de-schotten-geslecht-door-het-coronavirus>.
- Heijne, B. (2020). En toen keerde 'lean and mean' zich tegen ons. In: NRC 24 december 2020. Ook gepubliceerd op 23 december 2020 met de kop 'Dat maak ik zelf wel uit'. Geraadpleegd 6 januari 2021 via [www.nrc.nl/nieuws/2020/12/23/dat-maak-ik-zelf-wel-uit-a4025071](http://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/23/dat-maak-ik-zelf-wel-uit-a4025071).



- Hertz, N. (2020). *De eenzame eeuw. Het herstellen van menselijk contact in een wereld die steeds verder ontrafelt*. Amsterdam: Spectrum.
- Hoeven, R. van der (2021). Weer open. In: *De Groene Amsterdammer*, 6 januari 2021.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (red.) (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Knight, R. (1921). *The Economic Theory of Uncertainty in Business Enterprise, and its Connection to Profit and Prosperity in Society* (proefschrift). Champaign, IL: University of Illinois.
- Kremer, M. (2017). De verschillende gezichten van onzekerheid. Flexibel werkenden over werk, familie en onzekerheid. In: M. Kremer, R. Went en A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid* (p. 97-122). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kromhout, M., N. Kornalijslijper en M. de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Mazzucato, M. en R. Kattel (2020). Covid-19 and public-sector capacity. In: *Oxford Review of Economic Policy*, jg. 36, nr. 1, p. 256-269 (dx.doi.org/10.1093/oxrep/graao31).
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in scp-onderzoek. Een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en K. Sadiraj (2021). Legitimiteit in crisistijd. In: M. de Klerk, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (red.), *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pauwels, L. (2015). Angst voor de negatieve gevolgen van criminaliteit, criminele geneigdheid en jeugddelinquentie. Wie laat zich bij het plegen van een delict leiden door percepties van de pakkans? In: *Handboek Politiediensten*, nr. 116, p. 227-251.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sandel, M.J. (2020). *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie*. Utrecht: Ten Have.
- Schellingerhout, R., I. Ooms, E. Eggink en J. Boelhouwer (2020). *Jeugdhulp in de wijk. Een statistisch model op wijk-niveau over de achtergrond van verschillen over gebruik van jeugdhulp zonder verblijf*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schilder, F. en M. van der Staak (2020). *Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen. Verkenning van de effecten van beleids- en financieringsinstrumenten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- SER (2017). *Briefadvies Governance van het energie- en klimaatbeleid*. Geraadpleegd 16 januari 2021 via [www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2017/governance-energie-klimaatbeleid.pdf](http://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2017/governance-energie-klimaatbeleid.pdf).
- Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Tamminga, M. (2020). We zitten in een K-vormige recessie. NRC 16 september 2020. Geraadpleegd 7 januari 2021 via [www.nrc.nl/nieuws/2020/09/16/we-zitten-in-een-k-vormige-recessie-a4012326](http://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/16/we-zitten-in-een-k-vormige-recessie-a4012326).
- TK (2020/2021). *Ongekend Onrecht*, verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35510, nr. 2.
- UNESCAP (2009). *What is good governance?* Geraadpleegd 1 februari 2021 via [www.unescap.org/resources/what-good-governance](http://www.unescap.org/resources/what-good-governance).

- Veldheer, V., J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C. (2016). *Meedoen in onzekerheid; verwachtingen over participatie en protectie* (oratie). Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.