



Sociaal en Cultureel Planbureau

Kwesties voor het kiezen

Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023

onder redactie van

Willem Huijnk

Debbie Verbeek-Oudijk

Roel Willems

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, november 2023

Inhoud

Inleiding.....	3
1 Beschouwing: belangrijke inzichten voor het maatschappelijke en publieke debat.....	8
2 Bestaanszekerheid	14
3 Kansengelijkheid	22
4 Asiel en migratie.....	31
5 Zorg en ondersteuning.....	39
6 Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave.....	49
7 Krapte op de arbeidsmarkt	59
8 Burgers en de overheid	67
Literatuur.....	73

Inleiding

Een samenleving van kwaliteit

Nederland kiest op 22 november 2023 een nieuwe Tweede Kamer. Een tijd van campagne, mediadebatten en retoriek. Maar ook een tijd voor reflectie en scherpe politieke keuzes: waar willen we naartoe als samenleving? Hoe zorgen we ervoor dat de kwaliteit van de samenleving toekomstbestendig is? De politieke keuzes in de nabije toekomst hebben impact op het dagelijks leven van mensen en voor de samenleving als geheel. Niet alleen in het hier en nu, maar met name ook in de toekomst.

De uitdagingen zijn groot

Het laatste kabinet is er niet in geslaagd om meerdere grote vraagstukken op te lossen (SCP 2023a). Mede daardoor is het vertrouwen van de meerderheid van de Nederlanders in de politiek en overheid laag. Mensen verlangen dat een nieuw kabinet de huidige maatschappelijke problemen aanpakt, onder meer op het gebied van inkomen, immigratie en wonen, en zorgt voor passende zorg en goed onderwijs (Geurkink et al. 2023). Het is tijd voor politieke keuzes. Politieke keuzes die gemaakt moeten worden in een tijd waarin de financiële ruimte voor een volgend kabinet beperkt is (zie ook Studiegroep begrotingsruimte 2023).

In deze publicatie geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aan wat belangrijke sociaal-maatschappelijke uitdagingen zijn, welke keuzes er door de politieke partijen gemaakt kunnen worden, en wat de gevolgen van die keuzes zijn. Op basis van die sociaal-maatschappelijke keuzes volgt een reflectie op verkiezingsprogramma's van politieke partijen. Het doel van deze publicatie is meerledig. Enerzijds geeft het interessante inzichten voor het maatschappelijke en politieke debat vóór de verkiezingen. Wat betekenen politieke keuzes voor de kwaliteit van leven van mensen en hun mogelijkheid om mee te doen? Wat betekenen die keuzes voor de relatie tussen burger en overheid? En op samenlevingsniveau: welke effecten zijn te verwachten op de sociale samenhang en sociale ongelijkheid? Daarnaast kan deze publicatie partijen en de formateur handvatten bieden om in het formatietraject oplossingsrichtingen – met bijbehorende beleidsmaatregelen – te formuleren. De reflectie op de verkiezingsprogramma's geeft inzicht waar partijen op deze thema's en keuzes elkaar wel en niet snel kunnen vinden.

Terwijl het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de financiële en ruimtelijke effecten van verkiezingsprogramma's in kaart brengen, bekijkt het SCP de sociaal-maatschappelijke effecten. Evenzogoed is het namelijk van belang dat de gevolgen voor mens en maatschappij worden meegenomen bij de aanstaande kabinetsplannen. Door de kennis van de drie planbureaus tezamen, ontstaat er een completer beeld van de gevolgen van politieke keuzes op brede welvaart. Daarvoor leveren wij met deze publicatie een bijdrage.

Zes urgente maatschappelijke thema's

In deze publicatie schetsen we voor zes belangrijke thema's welke keuzes door de politiek gemaakt kunnen worden en wat daarvan de sociaal-maatschappelijke gevolgen zijn voor Nederland en zijn inwoners. We gaan achtereenvolgens in op bestaanszekerheid, kansengelijkheid, asiel en migratie, zorg en ondersteuning, verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave en krapte op de arbeidsmarkt. Ook bespreken we de relatie tussen burgers en overheid. In het kader lichten we deze thema's kort toe.

Bestaanszekerheid

Het sociaal minimum staat op dit moment ter discussie en de verwachting is dat het aantal mensen dat in Nederland in armoede leeft zal stijgen. Er zijn keuzes nodig over wat onder bestaanszekerheid valt en waar het beleid zich op gaat richten. Gaat het vooral om voldoende inkomen, of ook om andere domeinen die hier nauw aan verwant zijn, zoals wonen, werk of de zorg? Ook is het belangrijk om te expliciteren wat dan de ondergrenzen zijn van die verschillende dimensies van bestaanszekerheid, zodat het duidelijk is wat de kiezer kan verwachten. Tot slot gaat het om de vraag welk beleid het meest passend is om bestaanszekerheid te garanderen. Valt de keuze bijvoorbeeld op beleid gericht op bepaalde groepen of op universele maatregelen? Is de ondersteuning onvoorwaardelijk of worden er voorwaarden aan gesteld, zoals de verplichtingen in de bijstand of de leerplicht in het onderwijs? En welke vorm heeft de ondersteuning: ontvangen burgers geld of ondersteuning in natura?

Kansengelijkheid

Kansengelijkheid als ideaal is breed gedragen, maar de reikwijdte en invulling van het begrip zijn heel divers. De structurele ongelijkheid in Nederland vraagt dan ook om keuzes over de mate en mogelijkheden om gelijke kansen te bevorderen. Dit vergt politieke keuzes. Richt beleid zich vooral op een gelijke start in het onderwijs, of zet beleid in op gelijke kansen in de gehele levensloop? En richt beleid zich met name op het voorkomen van discriminatie, of is het breder gericht op inclusie in de samenleving?

Asiel en migratie

Er is veel maatschappelijke discussie over asiel en migratie; het kabinet is erop gevallen. 'Grip' is op dit moment het sleutelwoord. Keuzes in het asiel- en migratiebeleid hebben gevolgen voor hoe de samenleving zich de komende decennia ontwikkelt. Daarbij zien wij drie afwegingen die vragen om keuzes. Het gaat om beleid dat is gericht op de beïnvloeding van de instroom, waarbij de eerste politieke keuze gaat over hoe restrictief of open het beleid is. De tweede urgente politieke keuze is hoe het asielbeleid vorm krijgt, waarbij twee modellen worden onderscheiden. In het asielmodel is het opvangbeleid primair gericht op de afwikkeling van de asielprocedure. In het participatiemodel zijn het opvang- en inburgeringsbeleid aan elkaar verbonden. De derde keuze gaat over het aangrijpen van mogelijkheden om te sturen op migratiestromen en de mate waarin beleid daarbij rekening wil houden met internationale kaders.

Zorg en ondersteuning

In Nederland hebben we relatief goede en toegankelijke zorg en ondersteuning. Toch lijkt zonder ingrijpen het huidige niveau in de toekomst onhoudbaar. Het is daarom nodig dat de politiek duidelijke keuzes maakt over de afbakening van de zorg. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag welke vormen van zorg er geboden moeten worden, maar ook over voor wie deze zorg beschikbaar moet zijn en wie die zorg zal bieden. Daarnaast moeten er keuzes worden gemaakt over hoe we de zorg gaan organiseren en bekostigen. Gaan we de kosten beperken, of de kosten anders verdelen? Draagt iedereen dan zijn steentje bij, al dan niet naar inkomen of vermogen? Of betalen vooral mensen die zelf gebruikmaken van de zorg?

Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave

Klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, uitputting van grondstoffen en milieuverontreiniging bedreigen de huidige en toekomstige kwaliteit van leven. De meeste mensen erkennen dit, maar hebben tegelijkertijd zorgen over de gevolgen van verduurzamingsmaatregelen voor hun dagelijks leven. Dit vraagt om politieke keuzes rondom het tempo van verduurzaming; ofwel, afwijken of conformeren naar bestaande duurzaamheidsdoelstellingen of juist versnellen. Ook de verantwoordelijkheidsdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burgers vraagt om keuzes. Tot slot werkt de structurele ongelijkheid binnen de samenleving door in hoe groepen in de samenleving transities en transitiebeleid ervaren, en in de mate waarin ze toegerust zijn om eraan mee te doen en van mee te profiteren. Dit vraagt om keuzes: kan de overheid rekening houden met ongelijkheidseffecten in het vormgeven van transitiebeleid en zo ja, hoe?

Krapte op de arbeidsmarkt

Een krappe arbeidsmarkt biedt kansen voor groepen die voorheen langs de kant stonden, maar leidt ook tot personeelstekorten. Dit raakt in toenemende mate publieke voorzieningen, zoals de zorg en het onderwijs. Dit vraagt om een keuze of er vooral wordt ingezet op algemeen arbeidsmarktbeleid of juist op gerichte overheidssturing op specifieke sectoren. De afgelopen periode lag de aandacht in het maatschappelijke debat op het vergroten van het arbeidsaanbod. Krapte kan echter ook geadresseerd worden door te investeren in productiviteitsverhogende maatregelen, of door sommige zaken weloverwogen niet meer te doen om de vraag naar arbeid te verkleinen. Ook dit vraagt om politieke keuzes.

Burgers en de overheid

Door de zes hiervoor genoemde thema's heen loopt de vraag hoe beleidskeuzes kunnen bijdragen aan de vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid. Het vertrouwen van burgers in de overheid is laag. Burgers vinden dat de overheid de maatschappelijke vraagstukken te veel vooruitschuift of niet adequaat aanpakt en onvoldoende oog heeft voor de leefwereld van burgers. Vanuit verschillende kanten klinkt er stevige kritiek op het functioneren van de overheid. Vertrouwen in de overheid is belangrijk voor gedragen beleid, en daarmee voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. We bespreken drie belangrijke factoren die samenhangen met vertrouwen in de overheid: responsiviteit, rechtvaardigheid en probleemoplossend vermogen.

De zes thema's zijn urgente maatschappelijke opgaven voor de Nederlandse samenleving en thema's waarover het SCP veel kennis, expertise en inzichten heeft. De keuzes op deze thema's hebben belangrijke effecten op de kwaliteit van de samenleving en de verdeling van brede welvaart. Dat geldt eveneens voor de vraag hoe burgers zich verhouden tot de overheid. We zijn ervan overtuigd dat de thema's die we presenteren zeer relevant zijn voor de leefsituatie van burgers in het heden en de toekomst. Op sommige maatschappelijke thema's worden de uitdagingen in de toekomst nog groter, bijvoorbeeld door vergrijzing. Daarmee wordt de toekomstbestendigheid van de te maken keuzes alleen maar belangrijker. Hierbij kunnen en moeten politiek en bestuur de komende jaren grote stappen zetten. Uiteraard zijn er ook maatschappelijke thema's die we niet of minder nadrukkelijk bespreken, maar die ook van essentieel belang zijn voor de kwaliteit van de samenleving, zoals de leefomgeving en veiligheid. Een streven voor de toekomst is om sterker gezamenlijk met de ander planbureaus op te trekken op het terrein van brede welvaart. Politiek en bestuur zijn gebaat bij de integratie van een bredewelvaartsperspectief in beleid.

Reflecteren op verkiezingsprogramma's

We kijken per thema naar de mate waarin politieke partijen zich wel of niet uitspreken over de thema's en keuzes die voor Nederland belangrijk zijn. Ook gaan we na of er aandacht is voor de gevolgen van die keuzes voor Nederland en zijn inwoners. Deze reflectie voeren we apart voor de verschillende thema's uit op basis van verkiezingsprogramma's van tien politieke partijen, namelijk: BoerBurgerBeweging (BBB), Christen-Democratisch Appèl (CDA,) ChristenUnie (CU); Democraten 66 (D66), Forum voor Democratie (FVD), GroenLinks/Partij van de Arbeid (GL-PvdA), Partij voor de Dieren (PvdD), Partij voor de Vrijheid (PVV), Socialistische Partij (SP) en Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). De criteria voor de keuze van deze partijen zijn:

- De partijen hadden minstens vijf zetels bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 en/of werden op 1 oktober 2023 in de Peilingwijzer geschat op vijf of meer zetels.¹
- De partijen hadden uiterlijk op 1 oktober 2023 een verkiezingsprogramma gepubliceerd.²

Partijen doen dus niet mee op eigen verzoek.

De reflectie is geen uitputtende analyse of evaluatie van de afzonderlijke verkiezingsprogramma's per partij. We presenteren dus ook geen aparte reflectie voor de verschillende politieke partijen. Wel groeperen we partijprogramma's op basis van hoe ze zich uitspreken over de zes thema's. De waarde van de reflectie zit erin dat ze de overeenkomsten en verschillen tussen partijen in de invulling van de politieke keuzes inzichtelijk maakt.

De rol van verkiezingsprogramma's

De reflectie is volledig gebaseerd op de teksten van de openbare verkiezingsprogramma's. In de verkiezingsprogramma's geven partijen aan wat volgens hen de belangrijkste problemen zijn en welke oplossingen zij beogen. Daarmee zijn verkiezingsprogramma's een belangrijke bron om inzicht te krijgen in de inhoudelijke standpunten van partijen en de oplossingsrichtingen waar zij aan denken. Verkiezingsprogramma's zijn openbaar beschikbaar, waardoor we voor de reflectie niet afhankelijk waren van aanvullende informatie van politieke partijen. Daarom hebben we alle partijen van wie tijdig een programma beschikbaar was kunnen analyseren en was er dus geen selectieve uitval op basis van bereidheid om mee te werken. Hierdoor is het beter mogelijk om een representatief beeld te schetsen van de verschillende programma's dan wanneer partijen zelf hadden kunnen kiezen om al dan niet mee te doen.

Verkiezingsprogramma's dienen, naast het overbrengen van inhoudelijke standpunten en plannen, ook andere doelen, zoals het overtuigen van zoveel mogelijk kiezers. Dit betekent dat niet alleen ideologische overwegingen leidend zijn, maar ook ideeën over de wensen van potentiële kiezers. Partijen leggen doorgaans vooral de nadruk op thema's waarop zij zichzelf willen profileren. Dit betekent dat niet alle thema's in ieder programma evenveel aandacht krijgen. Bepaalde dilemma's, oorzaken en beleidstheorieën zijn daardoor niet altijd uitgewerkt. Dit doen partijen soms wel in andere uitingsvormen en op andere momenten. Gegeven de korte tijd die beschikbaar was, is ervoor gekozen de reflectie uitsluitend te baseren op de verkiezingsprogramma's.

¹ De Peilingwijzer is te raadplegen via peilingwijzer.tomlouwerse.nl.

² Het verkiezingsprogramma van de partij Nieuw Sociaal Contract was dus te laat beschikbaar om mee te nemen in de reflectie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 geven we een aantal overkoepelende aandachtspunten weer die wij van belang achten voor het huidige maatschappelijk en politieke debat, zowel voor de verkiezingen als in de periode daarna. Hoofdstukken 2 tot en met 7 zijn de uitgebreidere uitwerkingen per thema waarop de belangrijkste bevindingen en de overkoepelende aandachtspunten zijn gebaseerd. In hoofdstuk 8 bespreken we de relatie tussen burger en overheid. Dit thema snijdt door alle zes de andere genoemde maatschappelijke thema's heen, en wordt daarom apart behandeld.

1 Beschouwing: belangrijke inzichten voor het maatschappelijke en publieke debat

Willem Huijnk, Debbie Verbeek-Oudijk en Roel Willems

Uit de reflectie op de verkiezingsprogramma's komen een aantal inzichten naar voren die belangrijk zijn voor het maatschappelijke en politieke debat.

Zowel gemeenschappelijkheid, ogenschijnlijke overeenkomsten als openlijke verschillen

In verkiezingstijd overheerst de aandacht voor verschillen. Toch zijn de politieke partijen in de verkiezingsprogramma's vrij eensgezind in hun aandacht voor de zes maatschappelijke opgaven en de relatie tussen burger en overheid die in deze publicatie centraal staan. Bijna alle partijen geven in hun programma's aan dat ze toegankelijke zorg, voldoende personeel in de publieke sectoren, gelijke kansen, bestaanszekerheid en een overheid die te vertrouwen is belangrijk en nastrevenswaardig vinden. Ook een 'juiste' afspiegeling en representatie worden vaak genoemd, regelmatig met dezelfde maatregelen als die genoemd worden om de representatie te verbeteren. Dit weerspiegelt een beeld dat we ook zien bij burgers; ook zij vinden dit belangrijke problemen van Nederland (Geurkink et al. 2023).

Tegelijkertijd blijken bepaalde overeenkomsten in veel gevallen slechts ogenschijnlijk. Partijen verstaan verschillende dingen onder thema's, stellen uiteenlopende maatregelen voor, en richten zich met die maatregelen op verschillende doelgroepen. Bestaanszekerheid en kansengelijkheid zijn daar goede voorbeelden van. Zo komt het belang van bestaanszekerheid in alle verkiezingsprogramma's nadrukkelijk naar voren, maar zijn er duidelijke verschillen voor wie die bestaanszekerheid moet worden geborgd (bv. werkenden of niet-werkenden) en op welk terrein bestaanszekerheid betrekking heeft (alleen inkomenszekerheid of bredere bestaanszekerheid, zoals bij de zorg en/of huisvesting). Ook wordt het bevorderen van gelijke kansen overal genoemd als nastrevenswaardig, maar is er een groot onderscheid in de doelgroepen (bv. kinderen of ook volwassenen) en de domeinen waarop ze beogen in te grijpen (alleen in het onderwijs of breder). Op eenzelfde manier is er veel overeenstemming over de wens dat de representatie van burgers wordt verbeterd, maar verschilt het antwoord op de vraag wie er dan precies beter vertegenwoordigd zou moeten worden.

Op andere thema's springen de verschillen tussen de programma's direct in het oog. Migratie is zo'n splijtend vraagstuk waarbij partijen duidelijk een tegenovergestelde positie innemen. Sommige partijen willen de grenzen bijna helemaal dicht voor vluchtelingen en andere migranten; andere willen selectiever zijn. En weer andere partijen vinden dat Nederland mensen in nood moet opvangen; zij willen juist voorrang geven aan menswaardige opvang. Ook op het gebied van klimaat zien we prominente verschillen tussen partijprogramma's: sommige partijen willen een strenger klimaatbeleid voor industrie, bedrijven en burgers, andere vinden dat de rekening vooral bij de industrie moet komen te liggen. En weer andere partijen zijn van mening dat er op dit moment al te veel maatregelen worden genomen. De verschillen uiten zich onder meer in de mate waarin partijen zich wel of niet willen houden aan internationale afspraken rondom migratie en verduurzaming.

De vraagstukken over asiel en klimaat kennen duidelijke parallellen met de visies van burgers: op precies deze thema's lopen de opinies van burgers ook sterk uit elkaar (Geurkink et al. 2023). Tegelijkertijd zijn er ook overeenkomsten tussen de programma's, die bij deze polariserende thema's een mogelijke basis voor verbinding vormen richting het formatieproces. Zo ontkent bijna niemand dat er iets moet gebeuren om de natuur te beschermen, wil niemand dat vluchtelingen last hebben van lange procedures of dat arbeidsmigranten worden uitgebuit. Geregeld schuilen er dus overeenkomsten achter de verschillen tussen partijen. Het is belangrijk om niet alleen de verschillen tussen partijen te benadrukken, maar ook oog te hebben voor de overeenkomsten die achter deze verschillen schuilgaan. Dit geldt voor de aanloop naar de verkiezingen, maar zeker ook tijdens het formatieproces.

Fundamentele keuzes worden lang niet altijd gemaakt

De maatschappelijke opgaven zijn urgent, zeker gezien de ontwikkelingen die op ons afkomen. Denk hierbij aan vergrijzing, maar ook aan klimaatverandering. De verhouding tussen mensen die kunnen verzorgen en mensen die zorg nodig hebben wordt in de toekomst nog schever. Dit alles vindt plaats in een context met beperkte financiële ruimte en toenemende schaarste in beschikbare menskracht, middelen en ruimte. Dit betekent dat moet worden gekozen hoe deze schaarse hulpbronnen worden ingezet. Het vooruitschuiven van keuzes, of niet kiezen, is zowel voor de korte als de langere termijn problematisch. In de programma's geven partijen vaak duidelijk aan welke collectieve doelen ze nastreven. Wat we echter nauwelijks terugzien, zijn uitspraken over zaken en doelen die de partijen minder belangrijk vinden, en voor welke andere uitdagingen de schaarse middelen dus niet of minder worden ingezet.

Om de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg te garanderen is het bijvoorbeeld nodig om niet alleen keuzes te maken over organisatie en inrichting. Het is ook van belang dat wordt afgebakend waar wel of geen zorg voor wordt geboden en/of wat wel of niet wordt vergoed (zie ook WRR 2021). In de verkiezingsprogramma's is er vooral aandacht voor de organisatie van de zorg en nauwelijks voor de afbakening ervan. Het is daarmee zeer de vraag of de voorstellen in de verkiezingsprogramma's voldoende zullen zijn om de ondergrenzen van de zorg te waarborgen.

Hoewel mensen zich steeds bewuster worden van het gegeven dat mensen en middelen in de zorg steeds schaarser worden, komt het maatschappelijk debat hierover niet diepgaand tot stand. Bepaalde politieke keuzes brengen bijvoorbeeld met zich mee dat burgers veel meer zelf aan zorg moeten bijdragen, zowel financieel als in concrete bijdrage. Denk bij het laatste aan het toegenomen beroep op mantelzorg. Dit vraagt solidariteit van burgers en een overheid die inziet dat er voldoende ruimte in het leven van burgers moet zijn om een grotere inzet te kunnen leveren.

Ook bij de aanpak van krapte op de arbeidsmarkt maken partijen bepaalde fundamentele keuzes niet. Zo maken politieke partijen vrijwel geen keuzes om sommige zaken weloverwogen niet of in mindere mate te doen. Die keuzes lijken echter broodnodig. We zien vooral dat partijen sterk inzetten op vergroting van het totale arbeidsaanbod. Het is echter maar zeer de vraag hoeveel rek er in het arbeidsaanbod zit en wat de maatschappelijke kosten zijn als medewerkers meer uren moeten gaan werken. Wat zijn bijvoorbeeld de consequenties van meer inzet in betaalde arbeid voor vormen van onbetaald werk, zoals mantelzorg of vrijwilligerswerk? Hoe gaan we om met de gevolgen van combinatiedruk voor het welzijn van mensen als ze al die verschillende taken op zich moeten nemen? De verwevenheid van rollen en taken in het leven van mensen vraagt om een expliciete wegging van

(on)betaald werk, zorg en vrije tijd. Daarvoor is beleid nodig dat ofwel selectiever is in datgene wat het van mensen vraagt, of dat mensen ondersteunt in het combineren van rollen en taken.

In een deel van de verkiezingsprogramma's maken partijen keuzes om bepaalde sectoren te prioriteren. Daarbij gaat het vaak om het aanpakken van personeelstekorten in specifieke (publieke) sectoren, met name in de zorg of het onderwijs. Keuzes op het ene beleidsterrein kunnen echter negatieve gevolgen hebben voor andere beleidsterreinen. Specifieke maatregelen om meer mensen in een bepaalde sector te laten werken kunnen leiden tot tekorten in andere sectoren. Het vraagt serieuze aandacht hoe om moet worden gegaan met de consequenties van dit soort keuzes voor de samenleving. Wat betekent het bijvoorbeeld wanneer inzet op onderwijs en zorg ten koste gaat van defensie of de energietransitie?

Gevolgen van wel of niet kiezen voor de kwaliteit van de samenleving

Als er geen fundamentele keuzes worden gemaakt, heeft dat gevolgen voor de kwaliteit van de samenleving; voor de kwaliteit en toekomstbestendigheid van de zorg en andere publieke voorzieningen. En dat kan invloed hebben, vooral op het welzijn van mensen in de meest kwetsbare posities, de ongelijkheid in de samenleving, de onderlinge solidariteit en het vertrouwen dat mensen in de overheid hebben. We zien dat burgers vlak na de val van het kabinet het aanpakken van het woningtekort, verbeteren van de zorg en armoedebestrijding het hoogst prioriteren (Geurkink et al. 2023). Thema's die direct raken aan de kwaliteit van de samenleving. Overigens hebben de keuzes die partijen wél maken vanzelfsprekend ook sociaal-maatschappelijke gevolgen, maar worden de consequenties van die keuzes nauwelijks genoemd in de verkiezingsprogramma's.

Een bredere benadering van bestaanszekerheid en kansgelijkheid betekent bijvoorbeeld enerzijds meer ondersteuning en een groter beroep op publieke voorzieningen. Dit kost extra geld en vraagt meer van de onderlinge solidariteit. Brede ondersteuning op deze vlakken kan anderzijds het welbevinden van mensen in kwetsbare situaties vergroten, en ook de kans dat ze (langdurig) kunnen meedoen in de samenleving. Een brede benadering geeft ook meer mogelijkheden om de ongelijkheid te verkleinen.

De structurele ongelijkheid in Nederland is hardnekkig (Verbeek-Oudijk et al. 2023; Vrooman et al. 2023). Dit gaat niet alleen om financieel-economische ongelijkheid, maar ook om ongelijkheid in relatie tot sociaal kapitaal (wie je kent), cultureel kapitaal (waar je bij past) en persoonskapitaal (gezondheid en aantrekkelijkheid). Deze verschillen in hulpbronnen zijn verweven met elkaar en werken door in het welbevinden, politiek vertrouwen, legitimiteit van de overheid en de sociale samenhang. Tegelijkertijd valt en staat de mate waarin ongelijkheid ook daadwerkelijk wordt verkleind met de wijze waarop een dergelijke aanpak wordt ingevuld. Bijvoorbeeld welke ondergrenzen er precies gekozen worden en of er ook beleid is dat zich richt op de zogenoemde 'bovenkant', de groep met veel hulpbronnen.

Sommige partijen benoemen ongelijkheid bij vele thema's, terwijl andere partijen weliswaar iets willen doen aan het bestaansminimum, maar structurele ongelijkheid niet als onderwerp nemen bij andere beleidsdossiers, zoals verduurzaming. Wel zien we bij verschillende partijen het besef dat meer integraliteit nodig is in het functioneren van de overheid, omdat beleidskeuzes op het ene domein raken aan keuzes in een ander domein. Integraal beleid gericht op de kwaliteit van de samenleving kan helpen om beleid op zo'n manier vorm te geven dat maatregelen elkaar versterken

en niet tegenwerken, omdat er een gezamenlijk doel wordt nagestreefd. Bijvoorbeeld door het bestaansminimum breed te definiëren of door in te zetten op gezondheid en kansengelijkheid bij voorschoolse opvang.

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid verdienen meer aandacht

In de verkiezingsprogramma's worden veel concrete beleidsmaatregelen voorgesteld, maar is er niet altijd aandacht voor de (verwachte) effectiviteit, de negatieve gevolgen van maatregelen voor de kwaliteit van de samenleving en de (juridische) haalbaarheid van die maatregelen. Dat is niet vreemd, aangezien deze programma's vooral bedoeld zijn om kiezers duidelijk te maken waar de partijen voor staan en om kiezers voor zich te winnen. Toch is het cruciaal om te kijken naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen en is het voor kiezers belangrijk te weten of verkiezingsprogramma's uitvoerbaar zijn.

Wat opvalt is dat de verkiezingsprogramma's een hoog maakbaarheidsgehalte hebben. Bijvoorbeeld de opgaven rondom asiel en migratie roepen de programma's een beeld op dat de overheid daadwerkelijk 'grip' kan krijgen op de omvang en samenstelling van migratie. De ervaringen van de afgelopen jaren wijzen eerder op het tegendeel. Het beïnvloeden van migratie blijkt een weerbarstig vraagstuk te zijn, waarbij de juridische haalbaarheid in het licht van internationale afspraken een belangrijke restrictie is. Dat geldt overigens ook voor verduurzaming.

Ook bestaat er in veel programma's groot vertrouwen in de mogelijkheden van technologisering en stelselwijzigingen. Dit zien we bij de zorgsector en de arbeidsmarktkrapte. Het is echter de vraag of dit optimisme altijd terecht is. Een laatste opmerking wat betreft uitvoerbaarheid raakt aan het pleidooi voor meer maatwerk wat we terugzien bij veel politieke partijen. Dit lijkt zich lastig te verhouden tot de beperkte uitvoeringskracht die de partijen ook benoemen. Het is de vraag of de winst die te boeken valt, bijvoorbeeld door te snijden in administratieve lasten, voldoende ruimte schept om dat maatwerk ook daadwerkelijk te kunnen bieden.

De relatie tussen burger en overheid als probleem en als oplossing

Mensen verlangen van de politiek en van een nieuw kabinet dat ze werken aan oplossingen voor de huidige problemen in ons land. En dat politici bij het bedenken van die oplossingen naar burgers luisteren en hen eerlijk behandelen. Tegelijkertijd is het vertrouwen in de politiek en de overheid laag. Mensen zien een opeenstapeling van maatschappelijke problemen en vinden dat de overheid deze niet oplost. Er is weinig hoop dat er echt iets verandert (Geurkink et al. 2023).

Sterker in verbinding staan met de burgers vergroot de kans van slagen van de aanpak van opgaven, bijvoorbeeld in de zorg of bij de verduurzaming. Door daarnaast vaker en goed naar burgers te kijken en luisteren, kan de politiek beleid en bestuur beter laten werken en investeren in de kwaliteit van leven en de samenleving. Er zijn urgente maatschappelijke opgaven en deze opgaven vragen om transitie, waarbij inzet vanuit de samenleving op vele manieren nodig is. Dit is des te belangrijker wanneer beleid een grotere bijdrage van burgers zelf vraagt (Andeweg 2014).

In vrijwel alle verkiezingsprogramma's komen methoden terug van directe burgerparticipatie, waarbij de verkozen vorm verschilt. De inzet van democratische instrumenten om directe burgerbetrokkenheid vorm te geven, zoals burgerfora, kan een belangrijke bijdrage leveren aan

beleid dat responsief is ten aanzien van de diverse meningen in de bevolking (De Koning et al. 2023). In verschillende partijprogramma's wordt daarnaast betoogd dat de overheid de burger vanuit vertrouwen moet benaderen. Om de negatieve aspecten van generiek beleid aan te pakken, klinkt in een aantal programma's de roep om aandacht voor de menselijke maat. Een overheid die te weinig oog heeft voor diversiteit kan via generiek beleid dat gebaseerd is op algemene onderliggende mensbeelden bepaalde groepen onbedoeld uitsluiten (Blijleven et al. 2023; Gebhardt en Feijten 2022). Tegelijkertijd roept differentiatie in de manier waarop mensen behandeld worden het fundamentele dilemma op of het wenselijk is onderscheid te maken en ruimte te laten voor uitzonderingen. Verschillen tussen mensen of tussen gemeenten kunnen bijvoorbeeld op gespannen voet staan met het beginsel van rechtsgelijkheid.

De organisatie van de overheid

In de programma's van politieke partijen is er ook aandacht voor verbeteringen in de manier waarop de overheid georganiseerd is. Partijen signaleren dat het probleemoplossend vermogen van de overheid versterking behoeft. Daarbij worden in veel programma's de toeslagenaffaire en de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen als schrijnende voorbeelden van overheidsfalen benoemd. Een beter functionerende overheid wordt onder meer besproken in termen van verantwoordelijkheidsverdeling, regie, decentralisatie en het terugdringen van belemmerende wet-, regelgeving en verkokering. Zo neigen de meeste verkiezingsprogramma's naar een sterke regierol voor de overheid, maar ze vullen die rol verschillend in. Het loslaten van taken kan de rijksbegroting verlichten en ruimte geven aan initiatieven vanuit de samenleving en de markt. In de praktijk heeft marktwerking echter niet altijd een positief effect op de kwaliteit en toegankelijkheid van voorzieningen, en soms zelfs ronduit een negatief effect. Waar het gaat om marktwerking in de zorg pleiten een aantal politieke partijen voor vermindering of het stoppen van marktwerking. Daar staat tegenover dat de overheid op andere aspecten van de organisatie van de zorg nauwelijks de mogelijkheid heeft om helemaal vrij te kiezen wie welke rol speelt. Zo lijkt de toekomst van de zorg onhoudbaar zonder de inzet van burgers.

Een manier om diensten dichterbij mensen te brengen is via het versterken van lokale bestuurlijke bevoegdheden en de uitvoering daarvan. Naast aandacht voor decentrale besluitvorming is er in de verkiezingsprogramma's aandacht voor een sterkere focus op regionale behoeften. Decentralisatie is niet zonder meer de oplossing om overheidsfunctioneren te verbeteren. Zo zijn er in het sociaal domein lange wachtlijsten bij onder meer de jeugdzorg. Ook worden niet alle mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben voldoende en op tijd geholpen door gemeenten (SCP 2023a). Om een decentrale uitvoering van beleid te laten werken, is het van belang om de juiste condities te creëren in termen van de benodigde middelen en bevoegdheden. Een deel van die condities is terug te voeren op belemmerende wet- en regelgeving, gebrek aan samenwerking en concurrentie (RVS 2023a; zie ook Kromhout et al. 2020). In verschillende verkiezingsprogramma's wordt gepleit om te investeren in een betere samenwerking tussen overheidsorganisaties en het verminderen van overbodige regels en protocollen. Voor burgers is het immers onoverzichtelijk en inefficiënt om met hun, vaak nauw gerelateerde, hulpvragen aan te moeten kloppen bij verschillende loketten. Daarnaast staan verkokerde structuren binnen overheidsorganisaties oplossingen voor complexe vraagstukken in de weg. De keuzes die burgers moeten maken, houden zich meestal niet aan de scheidlijnen van departementen. Zoals gezegd zien we in verschillende verkiezingsprogramma's een roep om integraliteit. Diverse partijen pleiten bijvoorbeeld voor de oprichting van nieuwe ministeries voor domeinoverstijgende maatschappelijke opgaven, zoals bestaanszekerheid en milieu en klimaat.

Het is de vraag of integraliteit gediend is met nieuwe structuren die naast de bestaande structuren geplaatst worden. Ook moet worden afgewogen of het wenselijk is dat voor nieuwe maatschappelijke thema's steeds nieuwe departementen worden ingericht.

Tot slot: voorbij het hier en nu, over grenzen van partijen heen

In de laatste weken voor de verkiezingen en tijdens het formatieproces zal veel aandacht uitgaan naar de zichtbaar splijtende vraagstukken. Op thema's waar de visies van partijen sterk uiteenlopen zal het immers het lastigst zijn om partijen met verschillende opvattingen samen te laten werken. Maar het belang van de verborgen verschillen op andere thema's moet niet onderschat worden, zoals bij kansengelijkheid en bestaanszekerheid. Door vroegtijdig helder te krijgen wat de verschillen zijn, wordt zichtbaar hoe (on)overbrugbaar deze zijn.

Naast diversiteit is er ook veel gemeenschappelijkheid in de programma's als het gaat om onderliggende doelen, zoals een goede leefomgeving, het tegengaan van ongelijkheid en grote verschillen, een menswaardig bestaan, goede zorg en een focus op de kwaliteit van leven. Het valt op dat partijen geen duidelijke afweging maken over wat het zwaarst moet wegen. Het maken van die afweging is richting formatie een belangrijke en noodzakelijke stap.

Het is ook belangrijk dat er over de grenzen van het hier en nu heen wordt gekeken. Politieke partijen moeten tijdens de formatie het gesprek aangaan over het type samenleving waar zij gezamenlijk voor staan. Als ze dat niet doen en in plaats daarvan compromissen zoeken vanuit gepolariseerde posities op thema's, dan dreigt de klem te blijven bestaan waarin de politiek de afgelopen periode zat. Het is daarom extra van belang om vanuit gemeenschappelijke waarden een visie te formuleren met heldere maatschappelijke doelen die bijdragen aan de kwaliteit van leven en samenleving op de langere termijn. Het probleemoplossend vermogen van de overheid is gediend bij een betere balans tussen het aanpakken van acute vraagstukken en sturing voor de lange termijn.

Alle politieke partijen erkennen dat Nederland voor urgente sociaal-maatschappelijke uitdagingen staat. Politieke partijen zullen kleur moeten bekennen: hoe willen zij dat de Nederlandse maatschappij er op de middellange termijn uitziet? Waarin verschillen partijen van elkaar, maar ook: welke onderliggende waarden delen zij? Niet omwille van ideologische scherpslijperij, maar om de scherpe keuzes te kunnen maken die nu nodig zijn. De kwaliteit van de samenleving beïnvloedt het dagelijks leven van ons allemaal. Het is van groot belang om hier weloverwogen en zorgvuldig mee om te gaan.

2 Bestaanszekerheid

Benedikt Goderis, Debbie Verbeek-Oudijk, Christian Geppert en Sander Muns

2.1 Inleiding

Bestaanszekerheid krijgt veel aandacht in het publieke debat. Het leiden van een menswaardig bestaan is een grondrecht voor de gehele bevolking, dus ook voor mensen die zelf niet (meer volledig) in hun levensonderhoud kunnen voorzien (Grondwet, artikel 20). Desondanks is armoede in Nederland een hardnekkig probleem. De Commissie sociaal minimum adviseerde dan ook een omvangrijk pakket aan maatregelen om armoede te verminderen (Commissie sociaal minimum 2023). Naar verwachting zou het aantal personen in armoede zonder aanvullend beleid het komende jaar stijgen van ruim 800.000 tot bijna een miljoen (CPB 2023). Het demissionaire kabinet kondigde daarom op Prinsjesdag een pakket van 2 miljard euro met extra maatregelen aan (TK 2023/2024). Daarmee wordt deze stijging naar verwachting voorkomen.

Voor het tegengaan van inkomensongelijkheid is het goed dat er aandacht is voor de financiële tekorten van huishoudens. Tegelijkertijd valt in de huidige beleidsdoelstellingen een aantal dingen op. Allereerst zijn beleidsmaatregelen vooral gericht op *financiële* bestaanszekerheid. Daarbij is er nog niet altijd sprake van een integrale afweging met andere aspecten die hier nauw mee samenhangen, zoals een minimaal vereist kwalificatieniveau in het onderwijs, een minimale kans op participatie in de samenleving, minimale eisen aan een woning, of een minimaal acceptabele gezondheidstoestand. Beleid komt veelal verkokerd tot stand. De huidige problemen op de woningmarkt en oplopende kosten van onder andere levensmiddelen, energie en zorg kunnen ervoor zorgen dat ook huishoudens in de middenklassen financieel in de problemen komen. Daarnaast is het huidige stelsel van sociale zekerheid zeer complex en komen beleidsmaatregelen vaak ad hoc tot stand, zoals de incidentele compensatie voor hoge energieprijzen. Daardoor is het onduidelijk of ze naast een tijdelijke ook een meer structurele oplossing bieden. Dit roept de vraag op of het huidige stelsel nog wel volstaat om bestaanszekerheid te kunnen borgen. Mede daarom hebben verschillende commissies en onderzoeksinstituten potentiële stelselwijzigingen en alternatieve stelsels reeds in kaart gebracht (zie bv. Commissie Regulering van Werk 2020; Commissie sociaal minimum 2023; Van Dijk en Van de Ven 2023; Olsthoorn et al. 2020). Toch zijn de voorgestelde beleidsopties in de afgelopen periode vooral gericht geweest op bestaande beleidsinstrumenten.

Voor het oplossen van zowel huidige als toekomstige knelpunten zijn een brede benadering van bestaanszekerheid en prioritering van beleidsdoelen nodig. Die brede blik is nodig om ervoor te zorgen dat op verschillende domeinen beleid ontwikkeld wordt dat elkaar versterkt en niet tegenwerkt. Er zijn immers een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die naar verwachting de bestaanszekerheid in de toekomst verder onder druk kunnen zetten. Denk aan migratie (zie de notitie [Asiel en migratie](#)), vergrijzing (zie de notitie [Zorg en ondersteuning](#)), processen van digitalisering, robotisering en automatisering (zie de notitie [Krapte op de arbeidsmarkt](#)) en klimaatverandering en duurzaamheidstransities (zie de notitie [Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave](#)).

2.2 Politieke keuzes en de gevolgen daarvan voor de samenleving

Het borgen van bestaanszekerheid is van belang voor zowel de kwaliteit van leven van burgers als voor de samenleving als geheel, nu en in de toekomst. Partijen spreken zich rond verkiezingen en formatie idealiter dan ook uit over hoe zij invulling willen geven aan bestaanszekerheid en wat dit van de samenleving zal vragen. Wij identificeren drie afwegingen die vragen om politieke keuzes rond bestaanszekerheid.

2.2.1 *Beleid gericht op alleen inkomenszekerheid of bredere bestaanszekerheid?*

Bij het nadenken over een passend en toekomstbestendig stelsel om bestaanszekerheid in Nederland te borgen, is het belangrijk dat de politiek bepaalt op welke dimensies van bestaanszekerheid het beleid zich zou moeten richten. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen is de term bestaanszekerheid een veelgehoord begrip. Toch lijkt hiermee lang niet altijd hetzelfde te worden bedoeld (zie bv. Pelgrim en Rutten 2023).

Hoewel er breed maatschappelijk draagvlak is voor het recht op een minimaal fatsoenlijk bestaan, zijn er sterk uiteenlopende opvattingen over de specifieke dimensies van bestaanszekerheid en waar beleid op zou moeten inzetten. Een belangrijk onderdeel van bestaanszekerheidsbeleid in de afgelopen jaren is inkomensondersteuning. Daarbij is de aanname dat als burgers voldoende financiële middelen hebben, zij zelf in hun bestaan kunnen voorzien. De hoogte van die inkomensondersteuning is afhankelijk van wat onder een minimumbestaan wordt verstaan. Omvat dat alleen de meest basale uitgaven aan voeding, kleding en een woning? Of zijn dat ook de minimale kosten van verzekeringen en sociale participatie? Inzetten op inkomenszekerheid is enerzijds overzichtelijk, omdat het op één aspect van het leven van mensen gericht ondersteuning biedt. Het wegnemen van financiële stress en onzekerheid is positief voor het welbevinden van mensen. Echter, hoe meer kosten er onder het absolute minimum worden geschaard, hoe groter de inkomensondersteuning zal moeten zijn en hoe meer dat vraagt van de overheidsfinanciën en van de onderlinge solidariteit in de samenleving om die kosten met elkaar te dragen. Daarnaast is inkomensondersteuning lang niet altijd een oplossing voor de achterliggende oorzaken van iemands financiële tekorten. Daardoor zullen mensen langdurig financiële ondersteuning nodig hebben en het is de vraag of dat op termijn toekomstbestendig is.

Steeds vaker zien we in beleid en onderzoek dan ook een bredere opvatting van bestaanszekerheid. Die gaat niet enkel over een minimum aan financiële middelen, maar ook over de mate waarin mensen de mogelijkheden hebben om hun leven naar eigen inzicht vorm te geven (RVS 2022a; Verbeek-Oudijk et al. 2023; VNG 2023). Mensen die onzeker zijn over hun bestaan kunnen vaak niet of nauwelijks rondkomen. Daarnaast hebben ze ook vaak gezondheidsproblemen, een onstabiele of onveilige woon- en thuissituatie, of een gebrek aan perspectief op de arbeidsmarkt. Bovendien zijn ze vaker sociaal uitgesloten. Daarnaast zijn er grote verschillen in andere vormen van kapitaal die mensen hebben, zoals hun maatschappelijke positie, hun sociale netwerk en ook de mentale en fysieke gezondheid en digitale vaardigheden (Vrooman et al. 2023). Ook hier geldt: hoe meer er onder bestaanszekerheid wordt verstaan, hoe meer ondersteuning in brede zin geboden moet worden en hoe meer (sociale) voorzieningen er moeten zijn in Nederland. Dit kost veel geld en vraagt veel van de onderlinge solidariteit. Brede ondersteuning op meerdere levensdomeinen draagt echter bij aan de kwaliteit van de samenleving. Het is meer gericht op de achterliggende oorzaken van armoede en gaat daarmee verder dan symptoombestrijding. Brede ondersteuning vergroot daarmee

niet alleen het welbevinden van mensen in kwetsbare situaties, maar ook de kans dat ze (langdurig) kunnen participeren in de samenleving.

2.2.2 Welke ondergrenzen van bestaanszekerheid worden gehanteerd?

Vervolgens is het van belang om de hoogte van een bestaansminimum te bepalen. Of er een ondergrens gesteld wordt en waar die grens ligt, is een politieke keuze. Het is belangrijk om de keuzes te expliciteren over wat als ondergrens wordt gehanteerd. Dit biedt namelijk helderheid in de ondersteuning die burgers van de overheid mogen verwachten en welke voorzieningen er beschikbaar zijn, zowel op de korte als op de lange termijn. De politiek kan er ook voor kiezen om geen concrete ondergrens te stellen. Een risico daarbij is dat bestaanszekerheid dan gevat wordt in algemene bewoordingen, waarbij het niet helder is of en wanneer het punt is bereikt dat de bestaanszekerheid van mensen in het geding is en of mensen dan de juiste en voldoende ondersteuning ontvangen.

Wanneer bestaanszekerheid specifiek gericht is op inkomensondersteuning, gaat het bijvoorbeeld om de hoogte van de bijstandsnorm, het wettelijk minimumloon en de AOW. Bij het maken van deze keuze kunnen politici gebruikmaken van bestaande ijkpunten, zoals armoedegrenzen. Bij een brede blik op bestaanszekerheid gaat het ook om de minimale grootte en kwaliteitstandaarden van een woning, de minimumvereisten voor onderwijs en gezondheidszorg, de minimale beschikbaarheid en toegang tot publieke voorzieningen, enzovoort. Bij dergelijke beleidsdomeinen zijn de ijkpunten van minimumstandaarden minder eenduidig, maar wel noodzakelijk om bestaanszekerheid te borgen. Zonder deze ijkpunten is het immers niet helder wat de bijbehorende doelstellingen dan moeten zijn. Dit zal een investering vergen.

2.2.3 Afwegingen om bestaanszekerheid te borgen

Ook bij de verdere invulling van beleid maakt de politiek keuzes om de bestaanszekerheid te kunnen borgen. Daarbij gaat het om keuzes over specifieke maatregelen en uiteindelijk ook over de inrichting van het socialezekerheidsstelsel. In de huidige beleidsvorming wordt een veelheid aan verschillende maatregelen ingezet, vaak gericht op inkomensondersteuning. Vergeleken met andere Europese landen hebben we in Nederland een relatief ruimhartig systeem waarin geld in hoge mate terecht komt bij de mensen die het nodig hebben en er weinig 'weglekt' naar mensen die het niet nodig hebben (Coady en Jahan 2023). De toereikendheid van het beleid, hoewel belangrijk, is echter niet het enige criterium waar de politiek rekening mee kan houden. Het is zowel voor burgers met een onzeker bestaan als voor de samenleving als geheel belangrijk dat politici beleidskeuzes rond bestaanszekerheid maken waarin de bredere maatschappelijke kosten en baten tegen elkaar af worden gewogen. Hoewel veel afzonderlijke maatregelen gericht zijn op ondersteuning van de lage inkomens, telt het totaal op tot een zeer complex stelsel met hoge (uitvoerings)kosten, zoals we hierna kort uiteenzetten.

Voorwaarden en doelen van specifieke maatregelen bestaanszekerheid

Er zijn een drietal algemene afwegingen die karakteristiek zijn voor beleid gericht op bestaanszekerheid waarbij keuzes van belang zijn: ten aanzien van *gerichtheid* van maatregelen, de *voorwaardelijkheid* van ondersteuning en de vorm van de overdracht (ofwel *overdrachtsmodaliteit*). Zo is er beleid dat vooral is gericht op de groep die het nodig heeft, zoals de bijstand en de huurtoeslag, categoriaal beleid, bijvoorbeeld de AOW en de kinderbijslag, en universeel beleid, zoals medische zorg die in het basispakket valt. Ook vaak genoemde voorstellen als het basisinkomen of de basisbaan vallen in die laatste categorie. Het beleid stelt verschillende voorwaarden aan de geboden

ondersteuning. Zo kan er een tegenprestatie of inspanningsverplichting zijn, zoals de verplichtingen in de bijstand of de leerplicht in het onderwijs, terwijl andere ondersteuning onvoorwaardelijk is, bijvoorbeeld de AOW en de medische zorg. Soms ontvangen burgers geld (zoals bij de bijstand of de AOW), soms vouchers/bonnen of betaalkaarten (bv. bij sommige vormen van voedselhulp) en soms ondersteuning in natura (zoals bij schoolmaaltijden of pakketten van de voedselbank).

Aan deze verschillende beleidsmaatregelen liggen uitgangspunten van de politiek en het bestuur ten grondslag. Soms is dat *sociale bescherming*, waarbij de overheid zorgt voor bijvoorbeeld een minimuminkomen of minimale eisen aan een woning. Soms betreft het *sociale verzekeringen*, waarbij burgers zich verplicht of onverplicht kunnen verzekeren tegen sociale risico's (denk aan verplichte premies voor pensioen en zorgverzekering). Ook kunnen *sociale investeringen* een uitgangspunt zijn, waarbij de overheid investeert in de hulpbronnen van mensen, zoals onderwijs. Zo zullen mensen zelf in staat zijn om te zorgen voor bestaanszekerheid. Toch lijkt dit diverse palet aan afwegingen en maatregelen onvoldoende om armoede in Nederland structureel te reduceren.

Een complex stelsel met (hoge) maatschappelijke kosten

De afgelopen jaren is het steeds duidelijker geworden dat er ook nadelen kleven aan het Nederlandse stelsel, met name aan de minimuminkomensondersteuning, en dat het ook bredere maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Naast de baten van het verminderen van inkomstenkortingen voor het welbevinden van mensen kent het huidige stelsel ook sociale kosten, bijvoorbeeld het stigma dat rust op het ontvangen van inkomensondersteuning. Ook is er niet altijd erkenning voor specifieke competenties van bijstandsontvangers. Zij voelen zich dan onvoldoende of niet goed gehoord en vertegenwoordigd in de besluitvorming rond de aan hen toegekende ondersteuning.

Daarnaast is er het klassieke dilemma dat inkomenssteun voor perverse prikkels zorgt voor de arbeidsparticipatie van mensen. Naarmate mensen immers meer eigen inkomen genereren, wordt de inkomensondersteuning van de overheid verlaagd. Dit betekent dat politici de hoogte van bijvoorbeeld de bijstandsuitkeringen niet alleen dienen af te wegen tegen het onder controle houden van de collectieve uitgaven, maar ook tegen het financieel aantrekkelijk houden van betaald werk.

Een sterke focus op mensen in de meest kwetsbare positie kan tevens ten koste gaan van het draagvlak onder de bevolking, vooral als mensen vinden dat dan ook andere groepen mensen aanspraak zouden mogen maken op inkomensondersteuning. Dit lijkt in Nederland geen algemeen probleem; er is brede steun voor een ruimhartige en voorwaardelijke bijstand. Wel is er soms beperkte steun als het gaat om steun voor specifieke groepen, zoals statushouders. Een ruimhartiger en gericht stelsel kan zo het beroep op de onderlinge solidariteit vergroten.

Tot slot brengt het complexe Nederlandse stelsel behoorlijke uitvoeringskosten met zich mee. Zo dient het recht op bijstand en toeslagen te worden beoordeeld en moet erop worden toegezien dat bijstandsontvangers voldoen aan de bijbehorende plichten en voorwaarden. Het is bovendien voor veel burgers een ondoorgroendelijk systeem, waarbij zij door de verschillende criteria en verplichtingen vaak door de bomen het bos niet meer zien. Dat heeft als gevolg dat sommigen recht hebben op ondersteuning maar dat niet weten, of niet bij machte zijn het aan te vragen. Ook kan het dan zo zijn dat mensen in aanmerking denken te komen, terwijl dit achteraf niet zo blijkt te zijn en dan onverwacht met terugvorderingen kunnen worden geconfronteerd.

2.3 Kortom

Bestaanszekerheid is een grondrecht dat door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen naar verwachting in de toekomst steeds verder onder druk komt te staan. Om bestaanszekerheid te kunnen borgen zien wij drie afwegingen waarbij er politieke keuzes nodig zijn:

1 *De definitie van bestaanszekerheid en wat eronder valt*

Allereerst en vooral zijn er politieke keuzes nodig over wat er onder bestaanszekerheid wordt verstaan, wat er wel en niet onder valt en wat de overheid vervolgens wel en niet moet garanderen. Betreft dat vooral inzetten op inkomensondersteuning? Dit is enerzijds overzichtelijk, omdat het gericht ondersteuning biedt op één aspect van het leven van mensen en het welbevinden van mensen bevordert. Tegelijkertijd is inkomensondersteuning lang niet altijd een oplossing voor de achterliggende oorzaken van het lage inkomen. Daardoor zullen mensen langdurig ondersteuning nodig hebben en is het de vraag of dat toekomstbestendig is. Een andere optie is om een bredere benadering van bestaanszekerheid te hanteren. Hoe meer er onder bestaanszekerheid wordt verstaan, hoe meer ondersteuning er in brede zin geboden moet worden en hoe meer publieke voorzieningen er moeten zijn in Nederland. Dit kost extra geld en vraagt meer van de onderlinge solidariteit. Brede ondersteuning is echter meer gericht op de achterliggende oorzaken van armoede en gaat daarmee verder dan symptoombestrijding. Het vergroot daarmee niet alleen het welbevinden van mensen in kwetsbare situaties, maar ook de kans dat ze (langdurig) kunnen participeren in de samenleving.

2 *Ondergrenzen van bestaanszekerheid*

Vervolgens is het belangrijk om te expliciteren over wat als ondergrens van bestaanszekerheid wordt gehanteerd. Dit biedt namelijk helderheid in de ondersteuning die burgers van de overheid mogen verwachten en welke voorzieningen er beschikbaar zijn. Wanneer dit niet expliciet wordt gemaakt, bestaat het risico dat bestaanszekerheid dan gevat wordt in algemene bewoordingen, waarbij het niet helder is of en wanneer het punt is bereikt dat de bestaanszekerheid van mensen in het geding is, en of mensen dan de juiste en voldoende ondersteuning ontvangen. Bij het expliciteren van de ondergrens kunnen politici en beleidsmakers gebruikmaken van bestaande ijkpunten, zoals armoedegrenzen voor minimuminkomensondersteuning. Bij andere beleidsdomeinen zijn deze ijkpunten van minimumstandaarden minder eenduidig, maar wel noodzakelijk als er voor een brede benadering van bestaanszekerheid wordt gekozen. Dit zal een investering vergen.

3 *Passend beleid voor bestaanszekerheid*

Tot slot gaat het om gerichte keuzes over de gerichtheid, voorwaarden en doelen van specifieke maatregelen en uiteindelijk ook over de complexiteit van het socialezekerheidsstelsel. Politici doen er goed aan de verschillende maatschappelijke kosten en baten tegen elkaar af te wegen. Dat geldt niet alleen voor eventuele aanpassingen binnen het huidige stelsel, maar ook voor alternatieve stelsels en beleidsmaatregelen. Daarbij kan gedacht worden aan de negatieve inkomstenbelasting, het participatie-inkomen, de basisbaan, basisdiensten, het basisinkomen en de basisbehoefte toeslag. Hierbij geldt dat een integrale afweging en prioritering van beleidsdoelen belangrijk zijn voor het oplossen van zowel huidige als toekomstige knelpunten. Dat is ook nodig voor beleid dat op andere domeinen wordt ontwikkeld en gevolgen kan hebben voor bestaanszekerheid, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid. Dit zorgt ervoor dat beleid van verschillende domeinen elkaar versterkt en niet tegenwerkt.

2.4 Reflectie op bestaanszekerheid in de verkiezingsprogramma's

2.4.1 *Samenvatting en conclusies*

Bestaanszekerheid is een zeer actueel onderwerp dat een prominente plek inneemt in de tien geanalyseerde verkiezingsprogramma's. De partijen geven in hun programma aan te willen investeren in de bestaanszekerheid van mensen. Daarbij zijn er verschillen in hoe breed wordt ingezet op bestaanszekerheid, dus met welke ondersteuning en voorzieningen de bestaanszekerheid wordt vergroot. In alle gevallen wordt ingezet op het verhogen van lage inkomens, maar ook op het vergroten van de beschikbaarheid van andere voorzieningen zoals zorg, huisvesting en het openbaar vervoer. Daarbij worden soms indicaties genoemd voor een gewenste financiële ondergrens, maar blijven de niet-financiële dimensies vaker impliciet. Daardoor is niet altijd duidelijk wat de kiezer kan verwachten. Wat betreft het te voeren beleid zien we in alle programma's de wens terug om de complexiteit van het belasting- en toeslagenstelsel te verminderen. Wel zijn er duidelijke verschillen in de voorgestelde maatregelen, wie daarvoor in aanmerking komt en de voorwaarden die aan ondersteuning zijn verbonden. In de verkiezingsprogramma's is niet altijd aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleidskeuzes en de bredere gevolgen van die keuzes, zoals voor sociale cohesie.

2.4.2 *De definitie van bestaanszekerheid en wat eronder valt*

In alle verkiezingsprogramma's staat inkomenszekerheid – de vraag of mensen over voldoende financiële middelen beschikken om rond te kunnen komen – centraal voor bestaanszekerheid. De programma's van FVD en VVD zetten daarbij vooral in op inkomen uit werk. Alle andere verkiezingsprogramma's bevatten daarnaast ook plannen om inkomenszekerheid te vergroten door uitkeringen te verhogen. De verkiezingsprogramma's verschillen daarbij in de nagestreefde ondergrenzen en het voorgestelde beleid.

In alle tien verkiezingsprogramma's is bestaanszekerheid meer dan alleen een financieel vangnet. Het gaat ook om huisvesting, bereikbaarheid (bv. openbaar vervoer), kinderopvang en zorg. Bij GL-PvdA worden ook defensie en veiligheid gelinkt aan bestaanszekerheid. Het verkiezingsprogramma van PvdD hanteert de breedste insteek. Bestaanszekerheid wordt gezien als zekerheid van het (voort)bestaan van de mens, waardoor ook duurzaamheidsmaatregelen onderdeel van bestaanszekerheid zijn.

2.4.3 *Ondergrenzen van bestaanszekerheid*

In de verkiezingsprogramma's van de onderzochte partijen zijn vooral maatregelen over een financiële ondergrens te vinden. Ondergrenzen voor niet-financiële dimensies van bestaanszekerheid zijn minder vaak te vinden en meestal impliciet, zoals hierna nader toegelicht.

Alle verkiezingsprogramma's zetten in op het verstevigen van het bestaansminimum voor werkenden met een verhoging van het wettelijk minimumloon (dan wel een verlaging van belastingen). In de programma's van CU, GL-PvdA en PvdD wordt het minimumloon op langere termijn gekoppeld aan het mediane loon. Voor wat iemand financieel overhoudt van het (bruto) minimumloon is ook het belastingstelsel van belang. Meerdere verkiezingsprogramma's pleiten voor belastingverlaging voor (lage) arbeidsinkomens (CDA, CU, D66, FVD, VVD) of voor alle lage inkomens (BBB, GL-PvdA, PvdD en SP). Daarnaast geven alle partijen in hun verkiezingsprogramma's aan dat – al dan niet op langere termijn – het toeslagenstelsel moet worden hervormd.

Uitkeringsgerechtigden zijn niet alleen sterk afhankelijk van het toeslagenstelsel, maar ook van hun uitkering. Een groot aantal verkiezingsprogramma's (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, PVV, SP)

stelt dat bijstandsuitkeringen momenteel te laag zijn, en benoemt dat bijstandsuitkeringen gekoppeld blijven aan het minimumloon. Sommige programma's (CU, GL-PvdA) volgen daarnaast de Commissie sociaal minimum, zodat bijstandsuitkeringen door een extra verhoging toereikend zijn voor de gemiddelde noodzakelijke uitgaven (incl. sociale participatie). Alleen het programma van FVD stelt dat bijstandsuitkeringen momenteel te hoog zijn. De VVD spreekt zich in het verkiezingsprogramma niet uit over aanpassing van de bijstandsuitkeringen.

Sommige verkiezingsprogramma's definiëren (impliciet) ook ondergrenzen voor niet-financiële dimensies van bestaanszekerheid, vooral door te streven naar een betere beschikbaarheid van een publieke voorziening. Dit behelst bijvoorbeeld openbaar vervoer (alle partijen), zorgvoorzieningen in de nabije omgeving (BBB, CDA, CU, FVD, GL-PvdA, PvdD, PVV, SP), rechtshulp (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, SP) of het tegengaan van dakloosheid (BBB, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, PVV, SP, VVD). Vaak zijn de ondergrenzen beschreven in kwalitatieve termen waar vooralsnog geen expliciete doelstelling aan verbonden is. Het is daarbij onduidelijk wat de kiezer van de overheid kan verwachten.

2.4.4 Passend beleid voor bestaanszekerheid

In alle verkiezingsprogramma's wordt bestaanszekerheid geborgd door meerdere afzonderlijke beleidskeuzes. Alle programma's noemen het huidige belasting- en toeslagenstelsel te complex om bestaanszekerheid op de gewenste wijze te kunnen waarborgen. Om dit te verbeteren willen alle programma's het toeslagenstelsel vereenvoudigen (of afschaffen), om daarmee het niet-gebruik en andere onbedoelde neveneffecten terug te dringen. Een groot aantal verkiezingsprogramma's (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, SP, VVD) wil het toeslagenstelsel afschaffen, al dan niet op langere termijn. De programma's van CDA, CU, D66 en VVD noemen als tussenstap om binnen het bestaande stelsel de complexiteit terug te dringen.

Naast het aanpassen van het belasting- en toeslagenstelsel benoemen alle verkiezingsprogramma's welk arbeidsmarktbeleid, schuldenbeleid (m.u.v. PVV) en uitkeringsbeleid passend zou zijn voor bestaanszekerheid. Ook de rol van publieke voorzieningen zien we in alle verkiezingsprogramma's terug. Er zijn substantiële verschillen in de prioritering tussen deze beleidsdomeinen en in de keuzes die daarbinnen worden gemaakt, zoals hierna nader wordt toegelicht.

Als het om bijstandsuitkeringen gaat, verschillen de partijen sterk in de voorwaarden, tegenprestaties en mogelijke sancties. Sommige programma's (FVD, PVV, VVD) pleiten voor strengere voorwaarden (zoals een tegenprestatie) en – in het geval van niet-naleving – sancties. Met deze strengheid beogen deze programma's om de prikkel om naar werk te zoeken te vergroten. Daarentegen is het bijstandsbeleid in de andere verkiezingsprogramma's juist minder streng, om zo het vertrouwen tussen burger en overheid te verbeteren. Dit gebeurt onder andere door vrijwilligerswerk onder gunstigere voorwaarden toe te staan (BBB, CU, CDA, D66, GL-PvdA, PvdD) of door geen tegenprestatie te verlangen (GL-PvdA, PvdD, SP). GL-PvdA en PvdD overwegen in hun verkiezingsprogramma bovendien om in de toekomst een basisinkomen te introduceren – een onvoorwaardelijke uitkering – en hiervoor een pilot uit te voeren.

Beleid gericht op specifieke risicogroepen is een andere knop waar de politiek aan kan draaien om bestaanszekerheid te vergroten. Een coulanter schuldenregime is terug te vinden in alle verkiezingsprogramma's behalve die van PVV, waarin dit onbenoemd is. De verkiezingsprogramma's

noemen verder beleid gericht op daklozen, kwetsbare kinderen en zelfstandigen om de bestaanszekerheid van bepaalde (risico)groepen te verbeteren.

Alle verkiezingsprogramma's bevatten ook maatregelen die breder inzetten op bestaanszekerheid dan alleen in financiële zin. Het toegankelijker maken van de woningmarkt wordt veelvuldig genoemd. Alle partijen willen de voorraad woningen, waaronder sociale woningbouw, vergroten. Een kanttekening daarbij is dat het VVD-verkiezingsprogramma ook woningbouw die gericht is op middeninkomens associeert met bestaanszekerheid. Het FVD-programma beoogt juist het aandeel sociale huurwoningen terug te dringen. Een andere veelgenoemde maatregel voor bestaanszekerheid op de woningmarkt is huurregulering. In meerdere verkiezingsprogramma's is een maximum op de toekomstige huur te vinden (CU, D66, GL-PvdA, SP), een verlaging van sociale huren (PVV) of een koppeling met verduurzaming, zodat de energierekening lager uitvalt in sociale huurwoningen (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, SP en VVD). Eén programma (BBB) pleit voor het deels terugdraaien van de recent ingevoerde huurverlagingen om daarmee investeringen in (sociaal) woningbouw te stimuleren.

Alle verkiezingsprogramma's zetten ook in op het toegankelijker maken en verbeteren van publieke voorzieningen, zoals kinderopvang, het openbaar vervoer of sociale advocatuur. Ook maatregelen om basisbehoeften betaalbaarder te maken komen veelvuldig voor. Zo pleiten BBB, CDA, CU, D66, FVD, PvdD, PVV en SP in hun verkiezingsprogramma's voor het verlagen of afschaffen van de btw op groente en fruit of een algemene btw-verlaging. Vrijwel alle partijen pleiten bovendien voor een lagere (of betaalbare) energierekening. In enkele programma's (CU, PvdD en vooral BBB) wordt extra geld uitgetrokken om gelijkwaardige leefomstandigheden te creëren in landelijke en stedelijke gebieden. Niet altijd is duidelijk hoe de voorgenomen doelstellingen en financiële middelen worden vertaald naar concrete beleidsmaatregelen.

3 Kansengelijkheid

Martin Olsthoorn, Lex Herweijer en Anne Roeters

3.1 Inleiding

Onderzoek en beleid dat vanuit een brede welvaartsblik naar de samenleving kijkt, is niet alleen geïnteresseerd in de totale welvaart maar ook in de verdeling hiervan. Het gaat daarbij om de verdeling van inkomen en vermogen, maar ook om subjectieve en meer sociale aspecten van het leven zoals welbevinden, opleiding en gezondheid. De ontwikkeling van kinderen begint bijvoorbeeld al tijdens de zwangerschap, en bij hele jonge baby's zijn er al gezondheidsverschillen zichtbaar. Ook op latere leeftijd zijn er substantiële gezondheidsverschillen tussen mensen met verschillende opleidingen, beroepen en woonplekken (bv. RVS 2020). Ook in het onderwijs – dat erop gericht is talenten optimaal te benutten – is sprake van ongelijke kansen. Kinderen van hbo- of wo-opgeleide ouders halen veel vaker een hbo- of wo-diploma dan kinderen met vergelijkbare capaciteiten van ouders met een v(m)bo/mavo-opleiding of afgerond basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs 2016). Daarnaast belemmert discriminatie veel jongeren met een 'niet-westerse achtergrond' bij het vinden van een (goede) stage (Inspectie van het Onderwijs 2022).

De kansen van mensen hangen samen met meerdere aspecten die gaan over de kwaliteit van de samenleving. Zo heeft niet iedereen dezelfde toegang tot zorg en ondersteuning, of kan niet iedereen dezelfde rollen en activiteiten oppakken. Voor mensen met een beperking kost het bijvoorbeeld veel meer tijd, geld en moeite om te sporten. En genderspecifieke rolverwachtingen zorgen er nog altijd voor dat vrouwen lastiger door kunnen groeien op het werk. Daartegenover staat dat het bij mannen juist weinig geaccepteerd wordt als ze hun gezinsleven prioriteren. Door deze ongelijke kansen krijgt ongelijkheid in de verdeling van hulpbronnen, status, macht, etc. een meer structureel karakter. Ook is er sprake van een wisselwerking met sociale samenhang. Als het milieu van herkomst sterk bepalend is voor de levensloop, is er bijvoorbeeld minder kans op contact tussen mensen met verschillende achtergronden. Daarnaast groeit het risico dat sommige groepen hun positie bestendigen ten koste van anderen, komt inlevingsvermogen in elkaars opvattingen onder druk te staan en bestaat het risico dat sociaal vertrouwen erodeert (Vrooman 2014; Vrooman et al. 2023).

In de afgelopen kabinetsperiode vertrokken beleidsstukken van met name het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vanuit de ambitie om kansengelijkheid te bevorderen. In het funderend onderwijs richtte beleid zich onder andere op generieke verbeteringen van de kwaliteit van het onderwijs, op voorschoolse educatie, en op latere selectie in het voortgezet onderwijs. In het mbo, hbo en wo werd ingezet op het tegengaan van discriminatie en sociale onveiligheid, het verkleinen van ongelijkheden in de financiële behandeling waar aanwezig, en het bevorderen van doorstroom (TK 2021/2022a, 2022/2023a). En in de emancipatienota wordt de in- en uitsluiting van vrouwen en lhbtq+-personen besproken in termen van kansengelijkheid (TK 2022/2023b). Buiten OCW werd in beleidsstukken wel verwezen naar het belang van gelijke kansen, maar vaak weer in relatie tot onderwijs en zonder dat beleid geënt leek op een integrale interdepartementale benadering van het vraagstuk (zie bv. Bolhaar et al. 2023; TK 2020/2021a, 2021/2022b, 2021/2022c). Omgekeerd werd er door meerdere departementen beleid gevoerd dat bij kan dragen aan gelijke kansen, maar omdat dit beleid niet vanuit die doelstelling gemaakt lijkt zijn de verwachte effecten en de doeltreffendheid van de maatregelen moeilijk te duiden. Juist kansengelijkheid, als

domeinoverstijgend vraagstuk bij uitstek, heeft een integrale benadering vanuit een breed gedragen idee over de reikwijdte van het vraagstuk.

3.2 Politieke keuzes en de gevolgen daarvan voor de samenleving

Er is dus sprake van kansengelijkheid, zowel op het gebied van de verdeling van inkomen en vermogen, als ook om subjectieve en meer sociale aspecten van het leven zoals welbevinden, opleiding en gezondheid. Gezien de opgave die voorligt identificeren wij twee overkoepelende afwegingen die vragen om politieke keuzes. De eerste keuze betreft de mate waarin beleid zich alleen richt op een gelijke start of breder inzet op de gehele levensloop, De tweede keuze gaat over de mate waarin beleid zich alleen richt op diversiteits- en inclusiviteitsbeleid, of ook op breder insluitingsbeleid. Beide keuzes hebben dezelfde basisstructuur: gaat beleid gericht inzetten op bepaalde levensfasen, hulpbronnen of barrières, of wordt er voor een breder beleid gekozen?

Theoretisch gezien kan beleid zich dus richten op specifieke hulpbronnen en levensfasen, of op de bredere kansestructuur. Gerichter beleid is vanuit een integrale blik op gelijke kansen onvolledig, maar breed beleid vraagt relatief veel hulpbronnen, zoals geld en personeel. Dit is deels een politieke keuze: de extra kosten kunnen bijvoorbeeld uit extra worden gedekt door aanvullende belastingen of bezuinigingen elders op de begroting. Het is echter deels ook gebonden aan grenzen, zoals de bereidheid van mensen om meer uren te werken (zie de notitie [Krapte op de arbeidsmarkt](#) en Olsthoorn en Roeters 2023).

3.2.1 *Beleid dat zich vooral richt op een gelijke start of beleid dat inzet op de gehele levensloop*

Het huidige beleid op het gebied van kansengelijkheid richt zich met name op schoolgaande kinderen, maar na de schoolperiode kan er net zo goed sprake zijn van ongelijke kansen en uitkomsten. Een zelfstandige zonder personeel heeft een kleinere kans op een koopwoning dan een werknemer die evenveel verdient, en doordat veel vrouwen in deeltijd werken bouwen zij minder pensioen op (Portegijs 2022). Tevens zijn vrouwen kwetsbaar in het geval van scheiding of het overlijden van de partner. Verder hebben ouderen met weinig middelen en een klein netwerk een kleinere kans op betekenisvolle participatie dan meer welgestelde ouderen (Van Campen et al. (nog te verschijnen)). Hieruit volgen twee mogelijke keuzerichtingen voor kansengelijkheidsbeleid: het beleid kan zich uitsluitend richten op het bevorderen van gelijke kansen voor kinderen – ‘een gelijke start’ – of ook op de bevordering van gelijke kansen later in het leven.

Een gelijke start

Beleid in de optie van de gelijke start is gericht op ervoor zorgen dat de beschikbare hulpbronnen van kinderen (en hun ouders) – het economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal (Vrooman et al. 2014) – zo min mogelijk van invloed zijn op hun kansen voor de toekomst. Hiertoe kan worden ingezet op versterking van kansengelijkheid in het onderwijs. Logisch beleid is het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, het uitstellen van de selectie in het voortgezet onderwijs, het verminderen van het lerarentekort en het extra inzetten op leerlingen met een dreigende achterstand. In aanloop naar de vorige verkiezingen publiceerden we al een rapport dat op basis van onderzoek kansrijke maatregelen in het onderwijs uitwerkt (Herweijer et al. 2021). Een focus op onderwijs is efficiënt, omdat goed en toegankelijk onderwijs een grote impact heeft op het bestrijden van ongelijke kansen. Tegelijkertijd is een beleidsinspanning die zich uitsluitend op onderwijs richt niet maximaal effectief voor het bestrijden van ongelijke kansen, omdat het geen rekenschap geeft van de voorschoolse jaren en de hindernissen die er voor kinderen van

schoolgaande leeftijd kunnen zijn (bv. in de vorm van armoede thuis, gedragsproblematiek in het gezin en slechte woonomstandigheden). Dit vraagt ook om goede, toegankelijke en betaalbare kinderopvang. Een kwalitatief goede kinderopvang draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen, in elk geval vanaf 2 jaar. Maar kinderen van niet-werkende ouders gaan niet naar de kinderopvang, omdat hun ouders door de zogeheten arbeidseis geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Door meer te investeren in de kwaliteit en de zogenoemde arbeidseis los te laten (die ervoor zorgt dat kinderen van niet-werkende ouders weinig naar de opvang gaan), kan kinderopvang effectiever worden ingezet om kansengelijkheid te bevorderen (Bolhaar et al. 2023). Het vraagt ook om de bestrijding van (de gevolgen van) armoede onder kinderen en het verbeteren van de leefomgeving. Deze insteek is in lijn met de aanbevelingen van de Commissie sociaal minimum op het gebied van bestaanszekerheid (CBS et al. 2023). Daarnaast kan er extra worden ingezet op de hervormingen in de jeugdzorg en het beleid rondom inclusief onderwijs, zodat kinderen met gedragsproblemen en/of andere beperkingen beter worden geholpen. Het investeren in deze kinderen kan op de kortere termijn op spanning staan met een eventuele bezuinigingsdoelstelling. De stelselproblemen en de daaruit volgende problemen die kinderen en jongeren momenteel ervaren, betekenen echter ook dat er nu veel potentieel verloren gaat.

Beleid ten behoeve van een gelijke start draagt bij aan de mate waarin kinderen sociaal mobiel kunnen zijn, ongeacht de hulpbronnen die ze van huis uit mee krijgen. Daarmee kan structurele (intergenerationele) ongelijkheid worden ingeperkt. Wanneer kinderen tijdens hun onderwijsloopbaan en in hun latere leven sociaal mobiel kunnen zijn, vergroot dit de kans dat zij mensen uit andere sociale milieus ontmoeten en verkleint dit de kans dat zij zich in de steek gelaten voelen door de overheid en samenleving. Dit kan de sociale cohesie en het vertrouwen in de overheid bevorderen. Gelijke kansen voor kinderen betekenen dat het hele palet aan mogelijke toekomsten voor hen openligt. Daardoor dragen deze kansen ook bij aan de ontwikkeling en ontplooiing van de talenten van kinderen uit achterstandssituaties. Dit vergroot het welbevinden van deze kinderen en het toekomstige verdienvermogen van de samenleving.

Exclusieve aandacht voor de kansen van kinderen heeft echter ook beperkingen. Het zorgt weliswaar voor een gelijke start, maar daarna houdt het op. Hierdoor komt de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van mensen later in de levensloop sterk centraal te staan, bestaat het risico dat ongelijke kansen in het latere leven beperkt geadresseerd worden en ongelijkheid alsnog een structureel karakter krijgt. Wanneer dezelfde (groepen) burgers tekorten aan meerdere hulpbronnen hebben, hindert dit de mate waarin zij kunnen participeren en sociaal mobiel kunnen zijn. En wanneer groepen elkaar hierdoor in het dagelijks leven minder tegenkomen en er 'winnaars' en 'verliezers' lijken te bestaan, zet dit de sociale cohesie onder druk (Vrooman et al. 2014, Voorman et al. 2023).

Gelijke kansen gedurende de hele levensloop

In de optie waarin gedurende de hele levensloop wordt gestuurd op gelijke kansen, bestrijdt beleid ongelijke kansen bij kinderen én probeert het te voorkomen dat mensen in problemen vastzitten waar zij zelf niet meer uitkomen. Het ligt dan onder andere voor de hand om armoede onder volwassenen tegen te gaan. Bijvoorbeeld door de kinderbijslag, het kindgebonden budget en/of de bijstand te verhogen (de meest effectieve maatregelen uit Olsthoorn et al. 2020). Een ander voorbeeld van mogelijk levensloopbeleid is beleid gericht op de gezondheid en de woonsituatie van mensen. Anders dan bij armoede is er hierbij minder bekend over de minimumstandaarden waaraan voldaan zou moeten worden om mensen volwaardige kansen te bieden, dus het denken daarover

zou de eerste stap zijn. Ook zouden de beperktere kansen van flexwerkers, waar het hun ontwikkeling, arbeidsmarktpositie en leefsituatie betreft, kunnen worden bestreden (Commissie Regulering van Werk 2020).

De bestrijding van kansenongelijkheid over de hele levensloop beperkt de invloed van pech en geluk en is gestoeld op een mensbeeld dat mensen beperkt verantwoordelijk maakt voor ‘ongunstige’ uitkomsten. Deze optie, die uitgaat van een brede benadering van kansengelijkheid – over de levensloop, op meerdere domeinen – pakt naar verwachting positiever uit voor de participatie en het welbevinden van mensen die opgroeien of leven in ongunstige omstandigheden dan de eerste optie die enkel is gericht op een gelijke start. Bij deze bredere optie zal de structurele ongelijkheid naar verwachting ook meer ingeperkt worden dan bij een smalle aanpak. Dit kan vervolgens positief doorwerken op de sociale cohesie en het vertrouwen in de overheid. Het risico dat mensen zich in de steek gelaten voelen en geen band meer ervaren met anderen en met instituties, lijkt geringer als ze ervaren dat er op meerdere domeinen en in meerdere levensfasen beleid en voorzieningen zijn om hun leven te verbeteren. Tot slot bevordert een levensloopbenadering de sociale mobiliteit ook later in het leven, wat de ontwikkeling en ontplooiing van talent nog verder kan stimuleren.

Breed kansengelijkheidsbeleid over de levensloop is echter wel complexer en kostbaarder dan beleid gericht op een gelijke start. Daarnaast neemt de samenleving in dit scenario een groter deel van de kosten van het gedrag van individuen voor haar rekening, en mensen kunnen hiernaar gaan handelen. Een schuldsanering die meer vergeeflijk is – met het oog op gelijke kansen – kan bijvoorbeeld leiden tot meer schulden, en een ruimere sociale zekerheid tot een kleinere prikkel om te werken. Daarnaast kan een ruime ondersteuning van mensen in ongunstige situaties bij personen die zelf niet die steun krijgen het gevoel oproepen dat onverantwoordelijk gedrag wordt beloond, of dat de overheid te veel doet voor bepaalde doelgroepen en te weinig voor andere mensen. Dit kan het gevoel van verbondenheid met de groep die wel steun krijgt ondermijnen, en mensen die buiten de doelgroep vallen het gevoel geven dat de overheid er niet voor hen is.

3.2.2 Alleen diversiteits- en inclusiviteitsbeleid of breder insluitingsbeleid?

Wanneer de ene persoon geen toegang heeft tot een omgeving of voorziening (bv. een werkplaats, opleiding, zorgvorm of uitkering) die kansen biedt en de ander wel, zijn hun kansen ongelijk. Kansengelijkheidsbeleid gaat daarmee ook over in- en uitsluiting. Deze processen kennen vele vormen. Het gaat vanzelfsprekend over de uitsluiting van mensen op basis van zogenoemde ascriptieve zaken waar zij geen invloed op hebben, of die ze niet zouden moeten hoeven aanpassen. Voorbeelden zijn hun huidskleur, religie, geslacht, gender en seksuele voorkeur. Maar mensen kunnen ook worden uitgesloten omdat ze de digitale vaardigheden niet hebben om een voorziening aan te vragen, omdat ze door fysieke of logistieke beperkingen niet op locatie kunnen komen, of doordat een algoritme hen niet als doelgroep of zelfs als ‘risico’ bestempelt. Voor de inrichting van het kansengelijkheidsbeleid doet het ertoe waar de grens wordt getrokken. Als met name uitsluiting o.b.v. huidskleur, religie, geslacht, gender en seksuele voorkeur wordt geproblematiseerd, ligt het voor de hand om beleid te beperken tot maatregelen om discriminatie tegen te gaan (optie 1). Het is echter ook mogelijk om naar de bredere hulpbronnen en vaardigheden van mensen te kijken, zoals hun digitale vaardigheden en doenvermogen (optie 2).

Optie 1 sluit goed aan bij bestaand beleid op het gebied van emancipatie, diversiteit en inclusie). Beleid dat zich richt op de bevordering van diversiteit en inclusie op basis van ascriptieve kenmerken sluit aan bij breed gedragen noties van (on)rechtvaardigheid en bij een lange beleidstraditie op het

gebied van gelijke behandeling. Uitsluiting op grond van ascriptieve kenmerken is een domeinoverstijgend fenomeen. Daarom leidt het tot minder goede kansen op participatie en het opstapelen van tekorten. Uitsluiting bestendigt daarmee structurele ongelijkheid: zo lopen onder anderen mensen van kleur, vrouwen en lhbt+’ers in meerdere contexten meer risico op discriminatie dan witte mensen, mannen en cisgender heteroseksuele mensen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de arbeidsmarkt, het onderwijs, de sociale zekerheid, de zorg en de sociale leefomgeving (Van den Brakel et al. 2020; CRM 2022; Huijnk et al. 2022; Jongen et al. 2020).

Het bestrijden van deze mechanismen, door meer nadruk op diversiteit en inclusie, brengt groepen gemakkelijker bij elkaar en kan, onder voorwaarden, de sociale cohesie bevorderen. Daarnaast draagt het bij aan de ontwikkeling en ontplooiing van talent, doordat het meer contexten toegankelijk maakt voor een grotere en diversere groep mensen. Wanneer de aanpak van discriminatie en de bevordering van inclusie door de overheid tekortschiet, schaadt dit het vertrouwen in de overheid en de legitimiteit van beleid. De keerzijde van diversiteits- en inclusiebeleid als beleid om kansgelijkheid mee te bevorderen, zit met name in de mogelijke ervaren onrechtvaardigheid van positieve discriminatie. Dit kan immers het gevoel oproepen dat de overheid te veel doet voor bepaalde doelgroepen en te weinig voor andere mensen, en dat de overheid er voor sommigen meer is dan voor anderen. Hiermee kan positieve discriminatie soms in een ongemakkelijke verhouding staan tot sociale cohesie. Beleid dat zich richt op ascriptieve kenmerken en het benadrukken van verschillen en achterstanden kan echter ook negatief van invloed zijn op het gevoel onderdeel te mogen zijn van de samenleving, de psychische gezondheid en institutioneel vertrouwen (Van der Zee 2022; Ghorashi 2005).

De tweede optie, het bredere insluitingsbeleid, vraagt om investeringen in de bredere toegankelijkheid van voorzieningen en regelingen. Zijn deze bijvoorbeeld toegankelijk voor mensen die beperkt zijn in hun mobiliteit, digitale vaardigheden, leesvaardigheid of doenvermogen? Voor nieuw beleid bestaat er een doenvermogenstoets, maar dit kan nooit alle risico’s voor burgers ondervangen. Daarom is het van belang dat er in de uitvoering sprake is van actieve signalering en adressering van ontoegankelijkheid, en dat ondergrenzen aan de fysieke bereikbaarheid van voorzieningen bewaakt worden. Dat is zowel nodig als het gaat om de regionale beschikbaarheid als om de toegankelijkheid voor mensen met een beperking.

De bestrijding van de uitsluiting van mensen uit regelingen en voorzieningen op basis van niet-ascriptieve zaken, biedt een ruimere invulling van gelijke kansen dan alleen antidiscriminatiebeleid. Het komt hiermee met hetzelfde soort voor- en nadelen van kansgelijkheidsbeleid over de hele levensloop. De bestrijding van de uitsluiting van mensen uit regelingen en voorzieningen heeft als voordeel dat het iedereen de kans biedt om gebruik te maken van regelingen en voorzieningen die voor hen bedoeld zijn. Ook helpt het voorkomen dat mensen vast komen te zitten in probleemsituaties, of helpt het hen eruit te komen. Het bestrijdt daarmee structurele ongelijkheid en bevordert naar verwachting de sociale cohesie en de mate waarin mensen kunnen participeren. De ontoegankelijkheid van regelingen voor mensen voor wie de regelingen wel bedoeld zijn straalt negatief af op het functioneren van de overheid. Daarom draagt het bevorderen van toegankelijkheid naar verwachting bij aan het vertrouwen in de overheid. Wel vraagt deze aanpak veel aandacht voor de uitvoering, de beperkingen van een digitale overheid, en de mogelijkheden om kostbaar beleid om regelingen en voorzieningen toegankelijker te maken.

3.3 Kortom

Kansengelijkheid is een belangrijk thema in de verkiezingen en formatie. Daarbij onderscheiden wij een tweetal afwegingen die vragen om keuzes.

1 *Beleid dat zich vooral richt op een gelijke start of beleid dat inzet op de gehele levensloop?*

Het bestrijden van ongelijkheid en bevorderen van sociale mobiliteit kan de participatie, het vertrouwen in de overheid en het welbevinden van zowel kinderen als volwassenen vergroten en positief bijdragen aan de sociale cohesie. Een focus op een gelijke start in het onderwijs is hierbij efficiënt, omdat goed en toegankelijk onderwijs een grote impact heeft op het bestrijden van ongelijke kansen. Tegelijkertijd geeft beleid dat zich alleen richt op het onderwijs geen rekenschap van de voorschoolse jaren en andere hindernissen, zoals armoede, die er voor kinderen zijn. Daarnaast houdt het geen rekening met ongelijke kansen die later in het leven ontstaan.

Breed kansengelijkheidsbeleid over de levensloop draagt bij aan de participatie en het welzijn van kinderen en volwassenen die leven in ongunstige omstandigheden, maar is complexer en kostbaarder dan beleid gericht op een gelijke start.

2 *Alleen diversiteits- en inclusiviteitsbeleid of breder insluitingsbeleid?*

Het bestrijden van uitsluiting, door meer nadruk op diversiteit en inclusie, brengt groepen gemakkelijker bij elkaar en kan, onder voorwaarden, de sociale cohesie bevorderen. Daarnaast draagt het bij aan het vertrouwen in de overheid, de ontwikkeling en ontplooiing van talent en aan participatie. Breder insluitingsbeleid kost meer; het vraagt immers om investeringen in de bredere toegankelijkheid van voorzieningen en regelingen. Tegelijkertijd is dit minder gericht op specifieke groepen (ascriptieve kenmerken), wat bevorderlijk kan zijn voor een gevoel dat iedereen onderdeel is van de samenleving, dat de overheid er voor iedereen is, en voor institutioneel vertrouwen.

3.4 Reflectie op kansengelijkheid in de verkiezingsprogramma's

3.4.1 *Samenvatting en conclusies*

Veel partijen besteden in hun verkiezingsprogramma expliciet aandacht aan het thema van gelijke kansen (BBB, CDA, CU, D66, FVD, GL-PvdA, PvdD, VVD). Soms worden aangrenzende termen gebruikt, zoals 'mee kunnen doen' of 'mee kunnen komen' en wordt er gesproken over een tweedeling in de samenleving en het belang van solidariteit (bv. door PVV en SP).

Partijen maken in de partijprogramma's niet consistent duidelijk wat ze precies met kansengelijkheid bedoelen. Ook wordt niet duidelijk of en hoe ze die in algemene zin willen vergroten. Een aantal partijen bespreekt kansengelijkheid in het verkiezingsprogramma in relatie tot één beleidsterrein of vraagstuk (BBB, FVD, VVD), terwijl andere (D66, GL-PvdA, SP) kansengelijkheid ook – of zelfs met name – beschrijven in relatie tot meerder of bredere vraagstukken, zoals brede welvaart, gezondheid, bestaanszekerheid en migratie. Gelijke kansen worden in de verkiezingsprogramma's ook vaak gekoppeld aan de toegang tot basisvoorzieningen, zoals onderwijs, zorg en de woningmarkt, waarbij een beperkte toegang met name i.r.t. de regio als probleem wordt gezien (door bv. BBB, CDA, GL-PvdA).

Hoewel de keuzes zelden expliciet worden gemaakt, zien we dat partijen zich onderscheiden op de opties die we hiervoor uiteen hebben gezet. Bijna alle partijen willen een 'gelijke start' bevorderen via het onderwijs, al verschilt wel de manier waarop. Sommige partijen pleiten voor algemene

maatregelen om de kwaliteit te verbeteren, andere voor specifiek beleid voor kinderen in ongunstige omstandigheden, met daarbij ook aandacht voor de voorschoolse fase. Een deel van de partijen pleit daarnaast voor maatregelen voor de verdere levensloop, ook al leggen ze daarbij lang niet altijd een expliciete relatie met kansengelijkheid. Ook de andere keuzedimensie – antidiscriminatie- of breder insluitingsbeleid – is terug te vinden in de verkiezingsprogramma's. Tegengaan van discriminatie wordt breed onderschreven, en een deel van de partijen pleit daarnaast voor een breder insluitingsbeleid.

Partijen maken niet altijd expliciet wat voor maatschappij ze voor ogen hebben bij de route die ze kiezen ten aanzien van gelijke kansen. Partijen die inzetten op een combinatie van gelijke start- en antidiscriminatiebeleid koersen in het programma, zonder dat expliciet op te schrijven, op een maatschappij waarin in kinderen geïnvesteerd wordt en daarna de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid centraal staan. Het investeren in kinderen, onder andere via het onderwijs, kan de sociale mobiliteit bevorderen. Aan de andere kant kan de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid ertoe leiden dat mensen die niet zomaar meekomen achterblijven in termen van hulpbronnen en participatie, wat een wissel kan trekken op de sociale cohesie en het vertrouwen dat de overheid er voor iedereen is. Partijen die in het programma kiezen voor een combinatie van levensloopbeleid en breed insluitingsbeleid adresseren met die keuze gevolgen, ten koste van complex en kostbaar beleid en het risico dat mensen gaan leunen op de overheid waar dat niet strikt noodzakelijk hoeft te zijn.

3.4.2 Een gelijke start of aandacht voor de hele levensloop?

Nagenoeg alle partijen benoemen in hun programma het belang van een gelijke start en kijken naar de rol van het onderwijs. Maar als er verder wordt gekeken ontstaan er twee clusters, waarbij het eerste cluster (van BBB, FVD, PVV, VVD) in hun programma's een aanpak van kansengelijkheid beschrijft op een kleiner aantal domeinen (bv. alleen onderwijs of alleen de regio) en aan de hand van een aantal gerichte maatregelen (bv. schoolmaaltijden), terwijl een tweede cluster een bredere aanpak beschrijft. Deze tweede groep (CDA, CU, D66, GL-PvdA, SP) noemt bijvoorbeeld meer maatregelen in het onderwijs, kijkt naar kansengelijkheid die voor de basisschoolleeftijd ontstaat en pleit voor extra ondersteuning voor kinderen en jongeren met dreigende achterstanden. Hierna gaan we uitgebreider op deze verschillen in.

Kansengelijkheid en onderwijs

Onderwijs is een belangrijk aangrijpingspunt voor beleid ter bevordering van gelijke kansen, en dat wordt in de verkiezingsprogramma's over de hele breedte erkend. BBB, FVD, PVV en VVD willen in hun programma's met name inzetten op de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs en de ontwikkeling van basisvaardigheden, en koppelen dit direct of indirect aan kansengelijkheid en met uiteenlopende mate van uitwerking. Deze partijen beschrijven vaak ook initiatieven om de kwaliteit van het onderwijs te vergroten door de taken van het onderwijs te beperken, ten gunste van de ontwikkeling van basisvaardigheden. Tot slot willen zij ook het werken in voltijd financieel belonen om zo het lerarentekort tegen te gaan; een maatregel die ze vaak in termen van kansengelijkheid bespreken.

Een tweede cluster van partijen (CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, SP) onderschrijft in het programma het belang van een goede start, ziet een rol voor het onderwijs en trekt de aanpak van gelijke kansen bij kinderen en jongeren breder. Vergeleken met BBB, FVD, PVV en VVD benadrukken zij sterker dat er extra maatregelen en middelen nodig zijn om kinderen in ongunstige omstandigheden betere

kansen te geven. Voorstellen gaan bijvoorbeeld over de toegankelijkheid van bijlessen, investeringen in de kwaliteit van werk in het onderwijs en in investeringen in scholen met veel leerlingen die leerachterstanden hebben, kleinere klassen en uitstel van selectie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

Kansengelijkheid en de voorschoolse fase

Verschillen in de kansen die kinderen hebben ontstaan al *voordat* kinderen naar school gaan. De partijen uit het eerste cluster (BBB, FVD, PVV, VVD) beschrijven dit niet expliciet in het programma, terwijl het tweede cluster (CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, SP) dit wel doet en de kansengelijkheid op hele jonge leeftijd wil versterken door meer te investeren in de kinderopvang en voorscholen. Zij willen dit onder andere doen door de pedagogische functie van kinderopvang voorop te zetten. In lijn hiermee wordt gepleit voor investeringen in betere, toegankelijker en betaalbare kinderopvang en het loslaten van de zogenaamde arbeidseis waardoor kinderopvang te duur is voor niet-werkende ouders. De partijen uit het eerste cluster kiezen er in hun programma's expliciet voor om de pedagogische functie van de kinderopvang niet voorop te stellen en benadrukken de bevordering van arbeidsparticipatie (BBB, VVD), of zeggen niets over kinderopvang (FVD, PVV). In enkele gevallen worden door deze partijen ongelijke kansen wel gekoppeld aan taalachterstanden en het voorstel om daar in de voorschoolse educatie verplicht op in te zetten.

Extra ondersteuning voor kinderen

In tegenstelling tot VVD, BBB, PVV en FVD, zetten GL-PvdA, D66, CU, CDA, PvdD, en SP naast onderwijs en opvang ook in op andere terreinen, zij het niet altijd expliciet in termen van kansengelijkheid. Zo is er aandacht voor de verbinding en samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en armoedebestrijding, het tegengaan kinderarmoede, financiële ondersteuning ten behoeve van de participatie van kinderen aan sport en cultuur, het vergroten van een toegankelijk cultuuraanbod, schoolmaaltijden. Op sommige punten – zoals het tegengaan van kinderarmoede en schoolmaaltijden – sluit de VVD hierbij aan.

3.4.3 Antidiscriminatie of breed insluitingsbeleid?

Wat betreft maatregelen voor de verdere levensloop valt op dat er wel verschillende voorstellen worden gedaan die tot gelijkere kansen kunnen leiden, maar dat deze zelden als zodanig gepresenteerd worden. Vaak worden deze voorstellen aan gerelateerde concepten gekoppeld, zoals een veronderstelde tweedeling in de samenleving, de achterstandspositie van 'de regio', solidariteit en de welvaartsverschillen tussen mensen met en zonder vermogen (zie bv. de programma's van BBB, GL-PvdA en SP). Deze concepten kunnen verwijzen naar kansen(on)gelijkheid, maar ook naar het problematiseren van ongelijkheid in uitkomsten op zich, dus ook zonder dat deze door hoeven te werken in de kansenstructuur. Ook worden voorstellen voor meer bestaanszekerheid, zoals een betere schuldhulpverlening, het recht op een basisbaan of bestrijden van armoede, deels gemotiveerd met het bieden van perspectief en kansen om (weer) 'mee te doen' (CDA, D66, GL-PvdA, SP, VVD). Ook wordt er bij de bespreking van een leven lang ontwikkelen soms aangegeven dat iedereen dit zou moeten kunnen doen (o.a. door BBB, CDA, D66, GL-PvdA, VVD).

Daarnaast constateren we dat veel partijen maatregelen voorstellen die de invloed hebben op kansengelijkheid later in de levensloop, maar dat deze (meestal) niet als zodanig, of in vergelijkbare terminologie, gelabeld worden. Wanneer mensen uitgesloten zijn van werk, voorzieningen of andere zaken die bijdragen aan de kansen die ze hebben, raakt dat aan hun kansengelijkheid. Bijna alle partijen spreken zich heel expliciet uit tegen alle vormen van discriminatie.

Met betrekking tot de invulling van het begrip discriminatie en de relatie met kansengelijkheid zijn er nu drie clusters te onderscheiden. Een aantal partijen problematiseert discriminatie min of meer in lijn met artikel 1 van de grondwet ('godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid') en koppelt dit aan kansengelijkheid, maar ziet bredere insluiting met oog op de toegankelijkheid van voorzieningen niet expliciet als onderdeel van de bevordering van gelijke kansen (BBB, VVD). FVD en PVV problematiseren discriminatie langs andere dimensies dan veel andere partijen, en SP problematiseert discriminatie verwijzend naar het recht op gelijke behandeling en niet naar het recht op gelijke kansen.

Een laatste groep partijen beschrijft in het verkiezingsprogramma maatregelen om discriminatie tegen te gaan, en zet daarnaast in op verdergaand inclusiebeleid (CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD). Denk daarbij aan het vergroten van de toegankelijkheid van publieke ruimtes en diensten voor mensen met beperkingen en/of beperkte digitale vaardigheden, meer diversiteit in organisaties in het publieke domein (o.a. bij de politie), inclusief onderwijs voor leerlingen met beperkingen, meer baankansen voor mensen met beperkingen en de erkenning van regenbooggezinnen.

4 Asiel en migratie

Erik de Bakker, Marcel Coenders en Jaco Dagevos

4.1 Inleiding

Nederland migratieland

Met een korte periode rondom 2005 als uitzondering kent Nederland al jaren een positief en stijgend migratiesaldo, met een forse toename in 2022 toen 400.000 migranten naar Nederland kwamen. Dit is onder meer het gevolg van de komst van Oekraïense ontheemden naar Nederland. De natuurlijke aanwas (saldo van geboorte min sterfte) daalt het laatste decennium gestaag en is in 2022 zelfs negatief. Hierdoor komt de bevolkingsgroei in dit land voor het overgrote deel op het conto van migratie. Migratie en migratiebeleid hebben daarmee steeds meer invloed op de omvang en samenstelling van de bevolking.

Hoewel de instroom en opvang van asielzoekers veel aandacht krijgt in het publieke en politieke debat, maakt asielmigratie maar een beperkt deel uit van de totale jaarlijkse instroom aan migranten (JenV 2022). Cijfers voor de periode 1999-2020 laten zien dat gezinshereniging en gezinsvorming (33%) de meest voorkomende redenen waren om naar Nederland te komen, gevolgd door werk (24%), studie (16%) en asiel (12%) (Adviesraad Migratie 2022). De grootste groep migranten (51%) is afkomstig uit de Europese Unie (EU). Daarnaast is het zo dat veel migranten Nederland weer verlaten; de laatste jaren schommelt de emigratie rond de 150.000 personen.

In de politieke en maatschappelijke discussie over migratie en migratiebeleid is ‘grip’ op dit moment het sleutelwoord. Het gaat om beleid gericht op de instroom, waarbij de politieke keuze gaat over hoe restrictief of open het beleid is. Een tweede urgente politieke keuze is hoe het beleid rondom asielopvang vorm wordt gegeven. De politieke keuzes rond migratiebeleid worden mede bepaald door de onderliggende veronderstelling in welke mate sturing of ‘grip’ op migratie mogelijk en wenselijk is. Een derde politieke keuze hangt dan ook samen met de mate waarin men wel of geen rekening wil houden met internationale verdragen en afspraken die de beleidsruimte beperken.

4.2 Politieke keuzes en de gevolgen daarvan voor de samenleving

4.2.1 Migratiebeleid: open versus meer restrictief beleid?

Een keuze voor een open of meer restrictief beleid is in beginsel een keuze voor meer of minder migranten, waarbij het beleid onderscheid kan maken tussen mensen met verschillende migratiemotieven (bv. asiel-, arbeids- of kennismigranten). In de achterliggende jaren is de keuze voor meer (arbeids)migratie en het daarop gerichte beleid sterk beïnvloed door arbeidsmarktoverwegingen. Ook de overwegingen om in de komende jaren beleid te voeren om de komst van migranten te faciliteren zijn nog steeds sterk economisch en financieel gemotiveerd. In een recent verschenen rapport worden de gevolgen van verschillende migratiescenario's langsgelopen voor de arbeidsmarkt, publieke voorzieningen, de fysieke omgeving en sociale samenhang (Denkwerk 2023). Beperkte migratie leidt volgens dit rapport naar verwachting tot forse knelpunten op de arbeidsmarkt en tot overheidsfinanciën waarvan de kosten voor de zorg en AOW een substantieel deel uitmaken. Onlangs gaf de CEO van ASML te kennen dat dit bedrijf zonder kennismigrant niet zou kunnen voortbestaan (NOS 2023). Voorstanders van meer arbeidsmigratie wijzen ook vaak op het probleem van de vergrijzing in Nederland, maar critici stellen daar tegenover

dat vergrijzing ook onder migranten een probleem zal gaan vormen, waarbij oudere migranten bovendien relatief vaker gezondheidsproblemen hebben. Een andere reden voor een meer open migratiebeleid is dat hierdoor gemiddeld genomen vaker sprake is van tijdelijke migratie (Lucassen 2018; Czaika en De Haas 2014). Indien het moeilijk is om een land binnen te komen, is de geneigdheid om terug te keren minder groot. Veel EU-arbeidsmigratie is tijdelijk van aard: mensen komen hier een periode om te werken en gaan daarna weer terug. De open grenzen van de EU spelen hierbij een belangrijke rol.

De keuze voor een meer restrictief migratiebeleid leidt naar verwachting tot een minder groot beslag op de woningmarkt en minder druk op voorzieningen (bv. elektriciteitsnet, fysieke infrastructuur) (Denkwerk 2023). In het verleden werd vaak gezegd dat de komst van migranten tot verdringingsprocessen op de arbeidsmarkt zou leiden, maar met de huidige krappe arbeidsmarkt is dat argument op de achtergrond geraakt (en er is weinig wetenschappelijk bewijs voor, zie De Haas 2023; Van den Berge et al. 2018). In de huidige discussie wordt vaker gewezen op de nadelige gevolgen van migratie voor de stijging van de arbeidsproductiviteit en het uitblijven van technologische innovaties. Vanwege de beschikbaarheid van migranten blijven sommige sectoren langer in de lucht dan zonder migratie het geval zou zijn. De instroom van minder migranten zou ook minder uitkeringen betekenen. Hier zijn de verschillen tussen migranten echter groot: zeker in de beginjaren van het verblijf zijn asielmigranten vaak afhankelijk van een uitkering, maar het aandeel uitkeringen onder arbeids- en kennismigranten is naar verhouding laag (CBS 2023a; CPB en SCP 2020). Een andere reden om restrictief migratiebeleid te bepleiten is dat arbeidsmigratie gepaard gaat met slechte arbeidsomstandigheden en uitbuiting van de migranten. Daarnaast wordt naar voren gebracht dat de baten toevallen aan de werkgevers en uitzendbureaus, maar dat de maatschappelijke kosten, zoals bijvoorbeeld voor huisvesting en uitkeringen door de overheid worden opgebracht.

Restrictief migratiebeleid sluit aan op de zorgen die leven onder een deel van de bevolking. Het thema immigratie en integratie staat hoog in de rangorde van onderwerpen waarover burgers zich zorgen maken, zo blijkt uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (Den Ridder et al. 2023a). Als punt van zorg over waar de samenleving naartoe beweegt noemt 27% van de ondervraagden spontaan immigratie en integratie. Het gaat dan vooral om de komst van asielzoekers. Mensen geven aan bang te zijn dat de komst van asielzoekers 'eigen mensen' benadeelt. In de politieke discussie wordt migratie in verband gebracht met risico's voor de sociale cohesie (vgl. Koopmans 2023). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2020a) relateert sociale cohesie aan de veranderde aard van de migratie. De verscheidenheid van herkomstgroepen is toegenomen en migranten zijn vaker maar tijdelijk in Nederland ('vlottendheid'). Deze kenmerken van de huidige migratie werken volgens de WRR nadelig uit op de sociale cohesie: in buurten met veel diversiteit is er minder samenhang. Zonder iets af te willen doen aan deze studies, blijft het onzes inziens van belang om nauwkeurig te zijn in de relatie tussen migratie en sociale cohesie. Voorlopige onderzoeksresultaten van een toekomststudie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2023b) naar sociale cohesie, op basis van modellering, laten bijvoorbeeld zien dat de samenstelling van de bevolking in Nederland betrekkelijk weinig invloed heeft op de ontwikkeling van sociale cohesie. In de framing van het migratievraagstuk wordt vaak een link gelegd tussen migratie en maatschappelijke vraagstukken zoals sociale samenhang, de krappe woningmarkt of sociaal-economische onzekerheden. Het denken in termen van zondebokken ligt dan op de loer, terwijl andere redenen, zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt en toegenomen ongelijkheden, hier eerder als hoofdoorzaken zijn aan te merken (De Haas 2023). Zowel bij diversiteit als sociale cohesie

is het zaak zorgvuldig te zijn in het gebruik van deze veelzijdige en normatief geladen begrippen (De Bakker et al. 2023: 7-8).

Migratiebeleid: gedifferentieerd en brede welvaart als afwegingskader

In de discussie over migratie en migratiebeleid is voorzichtigheid geboden bij het stringente onderscheid tussen open en restrictief (vgl. Scheffer 2018). Er zijn gunstige en ongunstige gevolgen van minder of meer migratie die in het migratiebeleid om een complexe afweging vragen. Migratiebeleid gaat niet alleen om aantallen, maar ook om welke migranten Nederland graag binnen ziet komen. In dit verband heeft de Adviesraad Migratie (2022, 2023)³ gepleit voor een langetermijnvisie op migratievraagstukken die in samenhang met andere actuele en toekomstige maatschappelijke opgaven wordt geadresseerd. Voorgesteld wordt om het concept van brede welvaart als uitgangspunt te nemen, zodat bij het maken van keuzes niet alleen recht wordt gedaan aan economische overwegingen, maar dat ook maatschappelijke implicaties (woningmarkt, sociale cohesie, ecologie) onderdeel zijn van afwegingen over de omvang en samenstelling van migratie.

4.2.2 Hoe geven we het opvangbeleid vorm?

Behalve over de instroom gaat het in de politieke en maatschappelijke discussie rondom asiel en migratie nadrukkelijk ook over de opvang: in hoeverre is Nederland in staat om te zorgen voor voldoende en adequate opvang van asielzoekers? In de afgelopen jaren is sprake van oplopende wachttijden voor de afwikkeling van de asielprocedure en verblijven veel asielzoekers in grote (nood)opvanglocaties met weinig privacy en beperkte participatiemogelijkheden en frequente verhuizingen naar andere locaties. Uit onderzoek is bekend dat langdurige procedures, het veelvuldig verhuizen tussen opvanglocaties en geringe participatiemogelijkheden tijdens de opvangprocedure statushouders een slechte start bezorgen (Bakker et al. 2014; Damen 2022; Damen et al. 2022; Hainmueller et al. 2016). Deze factoren dragen bij aan een minder goede psychische gezondheid, minder voorspoedige taalverwerving en lagere arbeidsmarktparticipatie. Een hoge mate van inactiviteit van statushouders aan het begin van hun verblijf wordt in de jaren daarna maar beperkt ingelopen (Bakker et al. 2017). Lange procedures belemmeren voorts de terugkeerbereidheid (Onderzoekscommissie-Van Zwol 2019).

In het opvangbeleid zijn in beginsel twee modellen te onderscheiden. In het eerste model is het opvangbeleid primair gericht op de afwikkeling van de asielprocedure. We noemen dit het asielmodel. In het tweede model, het zogenoemde participatiemodel, worden er mogelijkheden geboden om tijdens de opvangperiode taallessen te volgen en (op de arbeidsmarkt) te participeren.

Het huidige opvangbeleid lijkt het meest op het *asielmodel*. Hoewel er in het huidige beleid aandacht is voor participatie en het leren van de Nederlandse taal, is de afwikkeling van de asielprocedure het voornaamste doel van het beleid. Een snelle asielprocedure draagt bij aan de kansen op volwaardige participatie nadat de opvang is verlaten. Daarnaast bevordert een als rechtvaardig ervaren asielprocedure het institutioneel vertrouwen (Maliepaard et al. 2021). De afgelopen jaren hebben laten zien dat toekomstbestendigheid van het opvangbeleid essentieel is. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de opvangcapaciteit zijn afgeschaald in de jaren dat de instroom

³ De Adviesraad Migratie pleit voor een toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Aandacht voor de toekomst vergt een doordenking welke migratie gewenst is voor Nederland in de komende jaren en hoe deze te realiseren. Het gaat om samenhangend beleid: migratiebeleid heeft gevolgen voor de arbeids- en woningmarkt, het fysieke beslag op het land en op sociale verhoudingen. Omgekeerd is de situatie op de arbeids- en woningmarkt medebepalend voor de komst van het aantal migranten en de samenstelling van deze groep. Met de maatschappelijke inbedding van het beleid duidt de adviesraad op het belang rekening te houden met de wensen en voorkeuren van de ontvangende samenleving en op de vormgeving van wederkerige relaties tussen nieuwkomers en burgers.

terugliep. In tijden van toenemende instroom kost het grote moeite om de dienstverlening weer op peil te krijgen.

In het *participatiemodel* zijn er gedurende de opvangperiode ruime mogelijkheden voor het leren van de Nederlandse taal en participatie (in de vorm van vrijwilligers- of betaald werk). Er wordt in dit model vroegtijdig contact gezocht met asielzoekers om een start te maken met het inburgeringsbeleid. Men kan ervoor kiezen om het participatiemodel te reserveren voor asielzoekers met een grote kans op statusverlening. Het participatiemodel biedt mogelijkheden om opvang- en inburgeringsbeleid aan elkaar te verbinden (vgl. Dagevos et al. 2021). Onderzoek wijst uit dat meer participatiemogelijkheden tijdens de opvangperiode de integratie van statushouders bevorderen. Naar verwachting komen meer statushouders aan het werk en vinden zij sneller hun weg in de samenleving. Een argument tegen een meer omvattend opvangbeleid is dat er een aanzuigende werking van uitgaat (maar recent onderzoek laat zien dat het opvangbeleid een geringe rol speelt in de keuze om naar Nederland te komen, zie Kahmann et al. 2023).

Op dit moment heeft ongeveer de helft van de gemeenten in Nederland geen opvanglocatie. De spreidingswet is bedoeld om de opvanginspanningen beter over de gemeenten te verdelen. Hierdoor kunnen naar verwachting ook vaker kleinere opvanglocaties worden gecreëerd die leiden tot minder weerstand (Mensink 2018; Lubbers et al. 2006). Ook gemeenten zullen naar verwachting minder weerstand hebben tegen kleinere opvanglocaties. Spreiding biedt ook betere kansen tot participatie.

4.2.3 *Grip op migratie? Welke mogelijkheden zijn er voor het beleid?*

De behoefte aan meer grip op migratie suggereert dat migratie ons op dit moment overkomt. De overheid heeft mogelijkheden om de instroom te beïnvloeden, maar die verschillen naar migratiemotief en worden ingekaderd door internationale regelgeving en verdragen. De mate waarin politici wel of geen rekening willen houden met deze internationale kaders, beschouwen we als een derde politieke keuze binnen het asiel- en migratiedossier.

Voor arbeidsmigratie van personen van buiten de EU geldt dat de Nederlandse overheid *direct* migratiebeleid voert door het toepassen van toelatingscriteria. Voor kennismigranten van buiten de EU (voor wie een salariseis geldt) is sprake van een uitnodigend migratiebeleid. Voor andere arbeidsmigranten van buiten de EU is sprake van een restrictief beleid. Zij kunnen niet via de reguliere weg naar Nederland komen. De overheid kan ervoor kiezen om toelatingscriteria aan te passen. Zo is in Duitsland een wet van kracht geworden die het mogelijk moet maken dat meer 'vakmensen' in Duitsland komen werken. Bij EU-migratie is direct migratiebeleid niet mogelijk, omdat binnen de EU vrij verkeer van personen geldt. Sturen op EU-migratie kan wel via *indirect* beleid. Een voorbeeld hiervan is de regelgeving voor de inrichting van de arbeidsmarkt. Zo biedt een groot segment aan flexibele banen ruimte voor de komst van arbeidsmigranten, zeker als het om werkgelegenheid gaat met onaantrekkelijke arbeidsomstandigheden waar moeilijk binnenlands personeel voor te vinden is. Het streng handhaven op uitbuiting en ongunstige arbeidsomstandigheden en het reguleren (certificeren) van uitzendbureaus zijn eveneens voorbeelden van indirect beleid. De onderlinge verwevenheid van migratie en andere vormen van beleid onderstrepen het belang van samenhangend beleid. Beleid dat in essentie gaat over de toekomstige inrichting van het land.

Bij studiemigratie gaat het om studenten, wetenschappers en onderzoekers die van buiten de EU naar Nederland komen. Nederlandse kennisinstellingen hebben een grote autonomie in de keuze wie als student wordt toegelaten. De overheid kan indirect beleid voeren, zoals recentelijk het streven

van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om de verengelsing van de bacheloropleidingen tegen te gaan.

De voorwaarden voor gezinsmigratie zijn sterk verankerd in internationale regelgeving. In het verleden heeft de Nederlandse regering de inkomens- en leeftijdseis verhoogd en inburgeringseisen gesteld aan gezinsmigranten (via de Wet inburgering in het buitenland). Mogelijkheden voor verdere aanscherpingen lijken binnen het kader van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn beperkt te zijn.

Het beïnvloeden van vluchtelingenstromen gebeurt binnen het kader van internationale regelgeving (VN-Vluchtelingenverdrag, Unierecht, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Gezamenlijke EU-afspraken, zoals een nieuw Europees migratie- en asielpact, moeten hier een bijdrage aan leveren. Migratiedeals die in EU-verband gesloten zijn met niet-EU-landen, zoals Turkije en recent Tunesië, zijn gericht op het bestrijden van mensensmokkel en het bewaken van de buitengrenzen van de EU. Op deze afspraken wordt de nodige kritiek geleverd, maar tegelijkertijd bestaat er een grote behoefte om een einde te maken aan het verdienmodel van smokkelaars en de gevaarlijke migratieroutes die leiden tot vele doden (vgl. Koopmans 2023).

De overheid heeft handelingsruimte bij de uitvoering van het asielbeleid. De ruimte voor strengere toelatingscriteria is echter vanwege EU-regelgeving (minimumnormen) en internationale verdragen beperkt. Verder richt de overheid zich op terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, waaronder zogenoemde veiligelanders. Terugkeer verloopt al jaren moeizaam. De overheid kan afspraken maken met herkomstlanden om terugkeer mogelijk te maken en irreguliere migratie te beperken.

De nationale overheid kan dus migratiepatronen beïnvloeden. Tegelijkertijd is het belangrijk te erkennen dat de internationale regelgeving de beleidsruimte van de overheid beperkt, en dient men zich bewust te zijn van de consequenties als men internationale verdragen wil aanpassen of zich hieruit wil terugtrekken. Daarnaast fluctueert de omvang van de migratie vanwege factoren waar de nationale overheid weinig invloed op heeft (zoals oorlog en economische verschillen tussen landen).

4.3 Kortom

Het grootste aandeel in de bevolkingsgroei is op dit moment afkomstig van migratie. Keuzes in het asiel- en migratiebeleid hebben gevolgen voor hoe de samenleving zich de komende decennia ontwikkelt. Dit maakt asiel en migratie een belangrijk thema in de verkiezingen en formatie. Daarbij zien wij drie afwegingen die vragen om keuzes.

- 1 In welke mate kiest Nederland voor een meer restrictief versus een meer open migratiebeleid? Terwijl open migratiebeleid kan helpen als oplossing voor de krapte op de arbeidsmarkt en de betaalbaarheid van sociale voorzieningen, levert het uitdagingen op voor bijvoorbeeld de beschikbaarheid van voorzieningen en woningen. Het lijkt belangrijk om keuzes voor beleid te motiveren vanuit het perspectief van brede welvaart, waarbij naast economische ook ecologische en sociaal-maatschappelijke consequenties worden meegenomen.
- 2 Geven we het opvangbeleid vorm via een participatiemodel of een asielmodel? In welke mate is de opvang van asielzoekers vanaf het begin gericht op participatie (denk aan taalcursussen en betaald werken), of vooral op de afwikkeling van de asielprocedure?
- 3 De keuzes om via direct migratiebeleid te sturen worden ingekaderd door internationale regelgeving en verdragen. Men zal zich rekenschap moeten geven van de beperkte beleidsruimte die deze kaders bieden of van de gevolgen als men internationale regelgeving en verdragen op dit vlak wil veranderen of ontmantelen.

4.4 Reflectie op asiel en migratie in de verkiezingsprogramma's

4.4.1 *Samenvatting en conclusies*

In alle verkiezingsprogramma's is asiel en migratie een urgent thema. In de meeste programma's klinkt nadrukkelijk de roep om meer grip te krijgen op migratie: de overheid zou de omvang en samenstelling van de migratie meer moeten reguleren. Omdat aan migratie overwegend negatieve gevolgen worden toegeschreven, ligt de nadruk in de programma's veelal op restrictief beleid: het aantal migranten moet omlaag of er zou een selectievere groep migranten tot Nederland moeten worden toegelaten.

In de meeste programma's wordt aandacht besteed aan gewenste veranderingen in het asielbeleid, waarbij er consensus is dat snellere procedures, effectiever terugkeerbeleid en structurele financiering van IND en COA gewenst zijn. In de programma's van BBB en PVV is er weinig aandacht voor het opvangbeleid. In het FVD-programma staat dat nieuwe asielaanvragen in Nederland niet meer mogelijk moeten zijn en dat alle opvang voor statushouders tijdelijk moet zijn, gericht op terugkeer. In het VVD-programma wordt het opvangbeleid vooral vormgegeven volgens het asielmodel. Daarentegen moet volgens de programma's van CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD en SP het opvangbeleid omgebogen worden naar het participatiemodel: kleinschalig en met meer ruimte voor participatie.

Verkiezingsprogramma's verschillen in de probleemanalyse van migratie en de gevolgen die dit heeft voor de Nederlandse samenleving en economie. Tegelijkertijd valt op dat in veel verkiezingsprogramma's de nadelige gevolgen sterk benadrukt worden. Er wordt gewezen op de relatie tussen migratie en de sociale samenhang in wijken en buurten, druk op voorzieningen zoals de zorg en de woningmarkt en een toename van uitkeringen en criminaliteit. We zien brede consensus in de verkiezingsprogramma's wat betreft zorgen over uitbuiting van arbeidsmigranten. Er worden vraagtekens gezet bij arbeidsmigratie die gepaard gaat met uitbuiting en waarvan de baten neerslaan bij werkgevers en uitzendbureaus maar de lasten terecht komen bij de overheid en samenleving. Dat migratie ook mogelijke voordelen kan hebben voor de Nederlandse economie en samenleving, nu en in de toekomst, krijgt naar verhouding weinig aandacht. In de programma's van het CDA, D66 en GL-PvdA zien we ook aandacht voor deze positieve kant, maar bij de andere programma's domineert de wens tot beperking van de arbeidsmigratie.

Nagenoeg alle programma's bevatten een uitgebreide opsomming van concrete beleidsmaatregelen. Er is echter weinig oog voor de sociale gevolgen, de verwachte effectiviteit en de (juridische) haalbaarheid van deze politieke keuzes. De programma's wekken daardoor de suggestie dat de overheid met resultaat kan sturen, dat men door beleid daadwerkelijk 'grip' kan krijgen op de omvang en samenstelling van migratie. Hetzelfde geldt voor de voorstellen voor het asielbeleid (bv. tweestatusstelsel, terugkeerbeleid). De ervaringen van de afgelopen jaren laten echter zien hoe weerbarstig de vraagstukken rondom asiel en migratie zijn.

4.4.2 *Open versus meer restrictief beleid?*

De omvang van de migratie is een zorg in meerdere verkiezingsprogramma's, maar vooral bij FVD, PVV en VVD. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de programma's in de keuze voor een *open* of een *restrictief* migratiebeleid. In de programma's van FVD en PVV staat een zeer restrictief migratiebeleid centraal. Ook in het VVD-programma ligt het accent op restrictief beleid, dat moet leiden tot een lagere instroom en een selectievere groep migranten. Het BBB-programma bevat onder andere een restrictief voorstel voor een asielquotum van 15.000 statushouders per jaar. De programma's van

deze vier partijen beogen een lagere instroom zowel van arbeids- en studiemigratie als van asielmigratie.

De programma's van CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD en SP kenmerken zich door een meer *gedifferentieerd* beleid, waarbij restrictief beleid voor bepaalde groepen migranten wordt gecombineerd met relatief meer open beleid voor andere groepen. Zo pleiten het CU- en het PvdD-programma voor een adequaat en ruimhartig opvangbeleid voor vluchtelingen terwijl men een restrictiever beleid voor arbeidsmigratie voorstaat om praktijken van uitbuiting en daarmee samenhangende publieke lasten te voorkomen. Vergelijkbaar zet het SP-programma sterk in op het tegengaan van uitbuiting van arbeidsmigranten in combinatie met het streven om arbeidsmigratie te beperken. Het partijprogramma van GL-PvdA formuleert een meer restrictief beleid voor arbeidsmigratie die gepaard gaat met uitbuiting, terwijl een meer open beleid wordt voorgestaan voor arbeidsmigratie die een bijdrage levert aan tekorten op de arbeidsmarkt en aan sectoren die van belang zijn voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Ook het CDA-programma en het programma van D66 willen misstanden aanpakken en breken een lans voor een meer sturend en selectiever arbeidsmigratiebeleid gericht op economische en maatschappelijke behoeften.

We zien dus brede consensus in de verkiezingsprogramma's wat betreft zorgen over uitbuiting van arbeidsmigranten. Met uitzondering van de programma's van FVD en PVV worden in alle programma's kritische vraagtekens gezet bij arbeidsmigratie die gepaard gaat met uitbuiting en waarvan de baten neerslaan bij werkgevers en uitzendbureaus, maar de lasten terechtkomen bij de overheid en samenleving.

Het streven naar differentiatie in instroom komt, zij het op andere wijze, ook naar voren bij asielmigratie. In veel verkiezingsprogramma's wordt gesteld dat Nederland personen die op de vlucht zijn moet opnemen, maar de programma's verschillen in de rechten die aan deze groep moet worden toegekend. Het CDA- en VVD-programma pleiten voor een tweestatusstelsel, dat onderscheid maakt in een vluchtelingenstatus en de status van subsidiaire bescherming (minder sterk verblijfsrecht, minder rechten). Zonder uitzondering wordt in de programma's gewezen op het belang dat asielzoekers die niet in Nederland mogen blijven daadwerkelijk terugkeren. Met name 'veiligelanders', die vaak voor overlast zorgen en het draagvlak voor het migratie- en opvangbeleid aantasten, worden hier als voorbeeld aangehaald.

In vergelijking met arbeids- en asielmigratie is er in de programma's minder aandacht voor studie- en gezinsmigratie. Voor zover die aandacht er wel is, gaat het doorgaans om het beperken daarvan (BBB, FVD, PVV en VVD).

4.4.3 *Hoe geven we het opvangbeleid vorm: asiel- of participatiemodel?*

In de programma's van BBB en PVV wordt nauwelijks gesproken over het opvangbeleid. In het FVD-programma staat dat nieuwe asielaanvragen in Nederland niet meer mogelijk moeten zijn en dat alle opvang voor statushouders tijdelijk moet zijn, gericht op terugkeer. In het VVD-programma domineert het *asielmodel*, waarbij het opvangbeleid in dienst staat van het restrictief beleid. Het programma bevat een beschrijving van verschillende maatregelen die vooral gericht zijn op de beperking van de instroom, zoals de invoering van een tweestatusstelsel, afschaffen van asielvergunningen voor onbepaalde tijd en het verlagen van inwilligingspercentages in lijn met het Europees gemiddelde. Er is geen aandacht voor de (verruiming van) participatiemogelijkheden van asielzoekers. De eisen voor de maximale werkduur van asielzoekers blijven ongewijzigd.

Lezen we de passages van de andere partijen over het opvangbeleid, dan zien we daarin de contouren van het *participatiemodel*. Zo worden in de programma's van CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD en SP maatregelen voorgesteld zoals meer mogelijkheden voor betaald werk tijdens de opvangperiode, het zo snel mogelijk aanbieden van taallessen en kleinschalige opvang zodat asielzoekers makkelijker netwerken kunnen ontwikkelen in de lokale omgeving. Ook het BBB-programma bevat een enkel element van dit model, namelijk dat kansrijke asielzoekers betaald moeten kunnen werken of stagelopen. Waar de programma's, met uitzondering van het CU-programma, weinig aandacht voor hebben, zijn de hogere kosten die het participatiemodel naar verwachting met zich meebrengt.

In de programma's worden dus verschillende keuzes gemaakt in de vormgeving van het opvangbeleid. Op drie punten zijn de overeenkomsten echter groot: een snellere uitvoering van procedures, een grotere inzet op terugkeerbeleid en een meer structurele ('robuuste') financiering van de IND en het COA.

4.4.4 *Aandacht voor de kaders in regelgeving en verdragen of de kaders aanpassen?*

De beschikbare beleidsruimte voor de overheid om via direct migratiebeleid te sturen op de omvang en samenstelling van migratie, wordt ingekaderd door internationale regelgeving en verdragen. Daarnaast wordt de omvang van migratie bepaald door externe factoren, zoals oorlog, waar de nationale overheid weinig invloed op heeft. In de programma's bestaat hiervoor weinig aandacht, waardoor ook de vraag naar de beleidsruimte die er is om migratie direct te sturen (en die per type migratie verschilt) weinig of helemaal niet in beeld komt. Dit kan samenhangen met de aard van verkiezingsprogramma's, waarin de nadruk vaak ligt op het formuleren van nieuw beleid om meer grip te krijgen op migratie met een sterk geloof in de 'stuurbaarheid' daarvan.

Wel zien we grote verschillen tussen programma's in de wens om bestaande internationale regelgeving en verdragen op het gebied van migratie te handhaven of juist te wijzigen om ander (veelal meer restrictief) beleid te kunnen voeren. Dit komt het duidelijkst naar voren wanneer het gaat om de toestroom en rechten van asielmigranten. Aan de ene kant zijn er programma's waarin de bestaande internationale regelgeving en verdragen als uitgangspunt wordt genomen, waaraan niet getornd kan worden (CU, D66, GL-PvdA, PvdD, en minder expliciet bij CDA en SP). Daartegenover zijn er programma's waarin gesteld wordt dat de internationale regelgeving en verdragen gewijzigd moeten worden (BBB, FVD, PVV en VVD). In het programma van FVD en PVV wordt gepleit voor het opzeggen van het VN-vluchtelingenverdrag. BBB en VVD benoemen in hun programma dat men het VN-vluchtelingenverdrag wil herzien.

Ook als het gaat om internationale afspraken over migratie in EU-verband, zien we duidelijke verschillen tussen de programma's. Waar in het merendeel van de programma's (al dan niet impliciet) vastgehouden wordt aan het principe van het vrije verkeer van personen binnen de EU, bevatten sommige programma's maatregelen die dit vrije verkeer van personen aan banden leggen, zoals het opzeggen van het verdrag van Schengen (FVD) en het invoeren van tewerkstellingsvergunningen voor EU-migranten (PVV). Ook in het SP-programma wordt gesteld dat iedereen die in Nederland wil werken en geen staatsburger is, in het bezit dient te zijn van een werkvergunning. In de programma's van BBB en PVV wordt gesproken over een *opt-out* voor Nederland op het gebied van migratie in Europese verdragen. Maar zoals gezegd is er weinig reflectie op de (juridische) mogelijkheden en sociale en internationale implicaties van het opzeggen van het VN-Vluchtelingenverdrag en het aan banden leggen van het vrije verkeer binnen de EU.

5 Zorg en ondersteuning

Inger Plaisier, Evelien Eggink, Freek Bucx en Mirjam de Klerk

5.1 Inleiding

Iedereen wil kunnen rekenen op goede zorg en ondersteuning wanneer dat nodig is. Door ontwikkelingen zoals vergrijzing en uitbreiding van medische mogelijkheden staat die zorg echter flink onder druk: er is zowel steeds meer geld als meer personeel voor nodig. Omdat de zorg een speciale status heeft in de rijksbegroting geldt deze toename nog sterker.⁴ In Nederland is het recht op zorg, conform de stand van de wetenschap en praktijk, wettelijk vastgelegd. Dat betekent dat de zorguitgaven automatisch meegroeien met het bruto binnenlands product (bbp) om geld vrij te maken voor kwaliteitsverbetering, zoals nieuwe behandelingen of medicijnen (Studiegroep Begrotingsruimte 2020, 2023). Als de zorguitgaven een steeds groter aandeel van de overheidsbegroting uitmaken kan dat ertoe leiden dat we minder kunnen besteden aan andere beleidsterreinen, zoals sociale zekerheid, klimaat, veiligheid, of onderwijs. Om zorg te kunnen bieden is er voldoende personeel nodig, waaraan nu ook al een tekort is (zie de notitie [Krapte op de arbeidsmarkt](#)). De groei van de zorg vormt daarmee een bedreiging voor overheidsuitgaven en uiteindelijk de brede welvaart (WRR 2021).

De mogelijkheden om de kosten van het huidige niveau van zorg te verminderen lijken beperkt (WRR 2021). Daarom is het nodig om te prioriteren en keuzes te maken over de afbakening van de zorg, en over de inzet en verdeling van mensen en middelen. In verschillende akkoorden en programma's is er hier inmiddels aandacht voor, zoals in het breed door het zorgveld gedragen *Integraal Zorgakkoord* (TK 2022/2023c) om de zorg voor de toekomst goed, toegankelijk en beter betaalbaar te houden, het *Gezond en Actief Leven Akkoord* (GALA), dat mensen stimuleert gezonder te leven (VWS 2023), de *Hervormingsagenda Jeugd* die als doel heeft de zorg voor kinderen te verbeteren (TK 2022/2023d) en het *Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen* (WOZO), dat wonen en zorg voor ouderen beter wil organiseren (VWS 2022).

Deze programma's en akkoorden zijn echter niet voldoende om de houdbaarheid van de zorg ook in de (nabije) toekomst te waarborgen. De komende jaren is het ook nodig dat de politiek duidelijke keuzes maakt met betrekking tot de toegang tot zorg en ondersteuning (WRR 2021). Deze keuzes kunnen doorwerken in andere beleidsterreinen. Minder jeugdzorg kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de onderwijssector, minder intramurale ouderenzorg voor de woningmarkt, en meer beroep op mantelzorg voor de arbeidsmarkt. Bij het maken van scherpe keuzes is het van belang om ervoor te zorgen dat kwetsbare groepen, die vaak op meerdere terreinen ondersteuning nodig hebben, worden ontzien (Studiegroep begrotingsruimte 2023).

5.2 Politieke keuzes en de gevolgen daarvan voor de samenleving

De druk op de houdbaarheid van het zorgstelsel noopt de politiek om fundamentele keuzes te maken over de afbakening van zorg en ondersteuning. Het maken van keuzes vraagt om een duidelijke visie van de politiek op de ambities op het gebied van gezondheid en welbevinden. Partijen spreken zich rond de verkiezingen en de formatie idealiter dan ook uit over hoe zij (in de toekomst)

⁴ De uitgaven aan de ouderenzorg zullen bij ongewijzigd beleid verdubbelen tot 37 miljard in 2040 (Rijksoverheid 2023).

invulling willen geven aan zorg en ondersteuning in Nederland. Gezien de opgave die voorligt identificeren wij twee afwegingen die vragen om politieke keuzes. Het gaat om keuzes over de afbakening van de zorg – welke zorg en ondersteuning we willen bieden, voor wie, door wie – als ook over de organisatie van de zorg en ondersteuning, en de vraag wie de kosten moet betalen.

5.2.1 Welke zorg en ondersteuning, voor wie en door wie?

Wat zien we als zorg en ondersteuning?

Voor het maken van fundamentele keuzes om de zorg hanteerbaar te houden, is een heldere afbakening behulpzaam over wat wel zorg en ondersteuning is en wat niet. Die afbakening zou niet alleen vanuit politieke, maar ook vanuit medische en ethische overwegingen gemaakt moeten worden, en in samenspraak met de samenleving. Het gaat daarbij ook om de vraag of er grenzen zijn aan de ‘maakbaarheid’ van mensen en de noodzaak om problemen van mensen op te lossen. Dergelijke discussies zijn niet nieuw. Denk bijvoorbeeld aan de discussie rond de triage van IC-patiënten in de coronatijd (TK 2019/2020), het debat omtrent de reikwijdte van de jeugdzorgplicht (TK 2022/2023c) en de vraag of levensverlengende behandelingen altijd moeten worden uitgevoerd (Zorginstituut Nederland 2022). Prioritering kan ook worden gevoed vanuit het potentieel van gezondheidswinst (WRR 2021).

Wanneer er geen duidelijke afbakening wordt gemaakt die aangeeft wat wel en geen zorg en ondersteuning is, zal de vraag naar zorg en ondersteuning in de nabije toekomst blijven groeien. Dit zal negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit en toegankelijkheid van zorg. Specialistische en zware zorg, zoals de jeugdbescherming of de zorg voor ouderen met multimorbiditeit,⁵ zullen (nog meer) onder druk komen te staan, met gevolgen voor de individuele kwaliteit van leven van mensen. Keuzes omtrent de afbakening van zorg en ondersteuning bieden helderheid over wat burgers van de overheid mogen verwachten.

Voor wie: vooral voor mensen in de meest kwetsbare (gezondheids)situaties?

Een optie is om minder zorg en ondersteuning te vergoeden en alleen toegang te verlenen bij ernstige problematiek. In dat scenario zouden mensen met lichte gezondheidsproblemen meer op hun eigen kracht en netwerk aangewezen zijn. Ook nu al leven er ideeën om meer van de ‘eigen kracht’ of het netwerk van mensen te vragen. Zo wordt bij de jeugd overwogen om niet voor alle hulpvragen jeugdhulp in te zetten, en bepaalde vormen van ondersteuning aan het netwerk of de directe leefomgeving over te laten (TK 2022/2023d). Iets dergelijks is ook denkbaar bij de huishoudelijke hulp, een zorgvorm waar gemeenten veel geld aan uitgeven (CBS 2023b).

Daarnaast zal minder zorg of geen ondersteuning voor mensen in kwetsbare situaties negatieve gevolgen hebben voor hun gezondheidstoestand, maar ook voor hun mentaal welbevinden en hun kwaliteit van leven. Op langere termijn kan hun situatie verergeren als zij niet tijdig (preventieve) ondersteuning krijgen, met daaruit voortkomende zwaardere of spoedeisende zorgvragen. Er zijn dan dus meer mensen in kwetsbare of onveilige situaties, gecombineerd met een afgeslankte zorginfrastructuur.

⁵ De term multimorbiditeit wordt in het medisch domein gebruikt als er sprake is van meerdere ziekten of aandoeningen tegelijkertijd bij een persoon.

Welke zorg: alleen (medisch) noodzakelijk of ook preventie?

In het verlengde van de keuze om mensen met lichte gezondheidsproblemen wel of geen toegang tot zorg te verlenen ligt de keuze om bepaalde (lichte) zorgvormen wel of niet meer te bieden (zie bv. Rijksfinanciën 2023). Er zou dan meer nadruk komen te liggen op (medisch) noodzakelijke zorg en minder op welzijn. Lichte hulpvormen, zoals huishoudelijke hulp of dagbesteding zouden dan niet meer worden geboden. Het is echter nog maar de vraag of er met het schrappen van lichte hulpvormen wel kosten worden bespaard. Het SCP heeft laten zien dat wanneer een lichte hulpvorm zoals huishoudelijke hulp niet meer beschikbaar zou zijn, een deel van de gebruikers zwaardere zorg zoals wijkverpleging of instellingszorg zal gaan gebruiken (Woittiez et al. 2019). Een gebrek aan tijdige hulp kan tot een onnodige verergering van problemen leiden (Plaisier et al. 2023).

Andersom kan het dan ook de moeite waard zijn om er op korte termijn juist voor te kiezen om wel te investeren in (lichte, betaalbare, preventieve) ondersteuning om kwetsbaarheid van mensen te voorkomen, en daarmee te investeren in een meer weerbare en veerkrachtige samenleving. Als iedereen kan rekenen op tijdige zorg en ondersteuning kunnen mensen met een ondersteuningsbehoefte beter participeren, en zal dit ook ten goede komen aan de kwaliteit van leven van deze mensen zelf - schrijnende gevallen van eenzaamheid of onveiligheid kunnen worden voorkomen – en ook van hun omgeving - minder mantelzorgers raken overbelast.

Waar deze optie zeker op de korte termijn meer kosten met zich mee zal brengen, zou dit op de langere termijn juist ook kosten kunnen besparen. Er zou namelijk een preventieve werking van uit kunnen gaan, waarbij lichte, goedkopere zorgvormen zwaardere, dure zorgvormen op termijn kunnen voorkomen (TK 2015/2016). Dit is ook een aanname achter het GALA-programma, waarin preventie door een gezondere leefstijl een van de speerpunten is (VWS 2023). Of dat echt zo werkt is lastig aan te tonen; de laatste jaren is, onder andere in de jeugdzorg, het gebruik van lichte zorg toegenomen, maar het gebruik van complexe zorg ook (zie bv. Schellingerhout et al. 2021). Het is ook niet zeker of preventie voor alle groepen, zoals jongeren, ouderen en chronische zieken, eenzelfde uitwerking heeft.

Door wie: inzetten op (meer) zorgpersoneel of (meer) zorg voor elkaar?

Daarnaast is er de vraag wie de zorg en ondersteuning zou moeten bieden. De vraag naar zorgprofessionals neemt toe en er wordt ook steeds meer een beroep gedaan op burgers zelf om voor elkaar te zorgen en elkaar te ondersteunen, bijvoorbeeld via mantelzorg. Er dreigt de komende jaren een groot tekort aan zorgpersoneel, met name in de ouderenzorg en andere arbeidsintensieve sectoren. Het aantrekken van zorgprofessionals zal niet gemakkelijk zijn, de arbeidsparticipatie is al hoog en de beroepsbevolking zal de komende jaren niet groeien; de beschikbaarheid van personeel wordt dus niet groter. De WRR (2021) noemt verschillende strategieën om de knelpunten op de zorgarbeidsmarkt te beperken. Denk aan belastingmaatregelen om het aantrekkelijk maken om meer uren te gaan werken, of betere regelingen voor kinderopvang om werk en privé beter te kunnen combineren. Een andere mogelijkheid is om zorgpersoneel uit het buitenland aan te trekken. Dit gebeurt in Nederland nog relatief weinig en vraagt aandacht voor een goede begeleiding en culturele verschillen.

Inzetten op beter geschoold zorgpersoneel kan knelpunten in de zorg verlichten en de zorgkwaliteit verbeteren. Dit kan positief bijdragen aan het welbevinden, de gezondheid en de participatie van mensen. Het kan echter ook zijn weerslag hebben op andere delen van de samenleving. In een krappe arbeidsmarkt kan het inzetten op zorgpersoneel leiden tot (grotere) personeelstekorten in

andere beleidsdomeinen en daar de uitvoering van andere publieke taken bemoeilijken, zoals onderwijs en welzijn. Dit zou op zijn beurt weer negatief kunnen uitwerken op de kwaliteit van leven van mensen, en structurele ongelijkheden tussen burgers kunnen vergroten.

Informele hulp van burgers gaat over onderlinge steun tussen familieleden, vrienden of buren, maar ook om vrijwilligerswerk, mantelzorg voor naasten en initiatieven van groepen burgers die samen bijvoorbeeld een woon-zorgvoorziening opzetten. Dergelijke informele hulp wordt vaak gezien als laagdrempelig en dichtbij, en veel mensen vinden het fijn om voor anderen te kunnen zorgen of hen een steuntje in de rug te kunnen geven (De Roos et al. 2021). Als de overheid meer zou inzetten op informele hulp, zoals mantelzorg, zou dat in theorie de tekorten in het zorgpersoneel (deels) kunnen ondervangen. Bovendien zou dit ertoe kunnen leiden dat de sociale cohesie wordt vergroot, omdat relaties tussen mensen versterkt worden.

De praktijk is echter weerbarstiger. Ondanks dat er in gemeenten de afgelopen jaren veel aandacht was voor het stimuleren van informele hulp van burgers onderling, is de samenleving er nauwelijks zorgzamer op geworden (Kromhout et al. 2020). Tot nu toe zijn de verwachtingen van de overheid over wat mensen zelf kunnen doen niet altijd realistisch gebleken. Zo wordt de zelfredzaamheid en het doenvermogen van mensen in kwetsbare situaties overschat (Bucx et al. 2023; De Klerk et al. 2023; WRR 2017). Niet iedereen wil of kan nog vaker of meer voor anderen zorgen. Het potentieel aan mantelzorgers zal in de toekomst zelfs afnemen (Kooiker et al. 2019). Bovendien is het draagvlak voor het leveren van informele hulp beperkt: mensen vinden zorg en ondersteuning vooral een taak van de overheid (Wagemans en Peters 2023). Wanneer mensen zich sterk gedwongen voelen om te helpen, bijvoorbeeld omdat professionele zorg niet beschikbaar is, zullen meer mantelzorgers zich overbelast voelen (De Boer et al. 2020). Deze overbelasting kan vervolgens leiden tot 'ontspoorde mantelzorg'. Meer druk op informele hulp kan dus ook negatieve effecten hebben op de gezondheid en de kwaliteit van leven van mensen. Er lijken dus grenzen te zitten aan de eigen kracht.

Als de overheid meer van informele helpers wil vragen, is het van belang om hen goed te ondersteunen. Bijvoorbeeld door de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren te vergroten, mensen een basisvergoeding voor mantelzorg te geven (zie Peters et al. 2023; RVS 2022b) of mensen met een bijstandsuitkering vanuit de Participatiewet meer ruimte te geven om mantelzorg te verlenen (TK 2022/2023e). Echter, ook met deze ondersteuning geldt dat het geven van (intensieve) mantelzorg ten koste kan gaan van de deelname aan de arbeidsmarkt. Dit betreft dan vooral vrouwen, omdat zij vaker dan mannen mantelzorgtaken op zich nemen (De Boer et al. 2019). Tot slot is het mogelijk om informele hulpbronnen te versterken door bijvoorbeeld burgerinitiatieven of verenigingen te ondersteunen (zoals GALA dat doet, zie VWS 2023). Een mogelijk risico van informele initiatieven is wel dat zij niet altijd toekomstbestendig zijn, en dat structurele ongelijkheden tussen mensen kunnen worden vergroot: mensen die minder (sociaal) vaardig of 'anders' zijn kunnen bij zulke initiatieven buiten de boot vallen of niet bereikt worden (Plaisier en De Klerk 2018; Blonk en Van den Bosch 2018).

5.2.2 *Hoe organiseren en bekostigen we de zorg en ondersteuning?*

Gegeven de keuzes die gemaakt worden over de inhoud van de zorg, blijft het nog de vraag hoe deze zorg en ondersteuning het best georganiseerd kunnen worden, om de houdbaarheid zo goed mogelijk te kunnen waarborgen. Hierbij liggen keuzes voor op verschillende terreinen, zoals bekostiging en de verantwoordelijke bestuurslaag. Bij deze keuzes moeten niet alleen de financiële

en personele houdbaarheid worden gezien, maar ook gezorgd worden voor voldoende draagvlak (maatschappelijke houdbaarheid, zie RVS 2023a).

Kosten verdelen of kosten beperken?

Een volgende vraag is wie moet betalen voor de zorg en ondersteuning: nemen we voor lief dat de zorguitgaven uitgaven aan andere sectoren zullen verdringen (Studiegroep Begrotingsruimte 2023) of vinden we dat de burger ook een deel van de lasten op zich moet nemen? Ook efficiëntieslagen of marktwerking kunnen een optie zijn.

Overheidsuitgaven voor zorg beperken door mensen meer te laten betalen?

De overheidsuitgaven kunnen worden beperkt door mensen (meer) te laten meebetalen, bijvoorbeeld door de zorgpremies te verhogen. De onderlinge solidariteit kan onder druk komen te staan wanneer gezonde mensen meer moeten meebetalen aan de zorg van anderen, met name als het gaat om leefstijlgerelateerde ziekten. Een andere optie is om gebruikers meer te laten betalen voor de zorg die zij ontvangen, bijvoorbeeld door beperking van het basispakket of (hogere) eigen bijdragen.⁶ Eigen betalingen kunnen onnodig zorggebruik voorkomen ('remgeldeffect'), maar kunnen ook leiden tot het mijden van zorg, met mogelijke verergering van problemen en later een groter beroep op zorg als gevolg (Meijer 2023). De tarieven van de eigen bijdragen moeten daarom niet te hoog zijn. Een te lage eigen bijdrage kan echter een aanzuigende werking hebben, zoals bij het Wmo-abonnementstarief voor huishoudelijke hulp (CBS 2023c). Inkomensafhankelijke eigen bijdragen, zoals in de langdurige zorg, lijken een goed alternatief. Dit kan de kansengelijkheid in de samenleving verbeteren (zie de notitie [Kansengelijkheid](#)). Aan de andere kant kunnen deze inkomensafhankelijke eigen bijdragen voor hogere inkomens dusdanig oplopen dat zij liever particuliere hulp inkopen. Daarmee wordt dan ook personeel weggetrokken uit de publieke sector (Plaisier en Den Draak 2019).

Er moet verder rekening mee worden gehouden dat hogere lasten voor mensen met een laag inkomen kunnen leiden tot armoede (zie ook RVS 2023a; Studiegroep Begrotingsruimte 2020, 2023) en daarmee tot extra druk op de sociale zekerheid, en een toename van de ongelijkheid in de samenleving.⁷

Zorgkosten beperken door efficiëntie?

De zorgkosten kunnen ook worden beperkt door de zorg efficiënter uit te voeren. In het beleid is de afgelopen decennia daarop ingezet (WRR 2021). Over het geheel genomen lijken de mogelijkheden voor efficiëntiewinsten beperkt (Vonk et al. 2020) en onvoldoende om de financiële houdbaarheid te borgen (WRR 2021). De problemen zijn daarvoor te omvangrijk en te fundamenteel.

Van nieuwe technologieën, zoals domotica,⁸ wordt verwacht dat dit de werkdruk kan verminderen (Van der Vaart et al. 2022). Inzet van technologie kan ook tot kostenverhoging leiden omdat het meer en complexere zorg mogelijk maakt (WRR 2021). De kwaliteit van de zorg zou wel gebaat zijn bij het inzetten van technologie (Van der Vaart et al. 2022; Vonk et al. 2020; WRR 2021), die de kwaliteit van leven van cliënten kan verhogen.

⁶ Zorggebruikers betalen nu ook eigen bijdragen voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Wlz, en het vorige kabinet overwoog een eigen bijdrage in te voeren voor de jeugdzorg (VVD, D66, CDA en ChristenUnie 2021).

⁷ De zorgtoeslag is bedoeld om mensen met een laag inkomen te compenseren, maar niet iedereen die daar recht op heeft gebruikt die zorgtoeslag (RVS 2023a).

⁸ *Domotica in de zorg* is een vorm van technologie die wordt gebruikt om het leven van zorgbehoevende mensen te vergemakkelijken en te verbeteren.

Volgens economische theorie kunnen marktwerking en concurrentie leiden tot meer efficiëntie, omdat men zich dan richt op het beheersen van de kosten (Stiglitz 1979). In de zorg is er bijvoorbeeld sprake van marktwerking in de curatieve zorg (Zvw) en het sociaal domein.⁹ Het is niet duidelijk of dit in de praktijk ook tot meer efficiëntie leidt. Wel leidt het tot versnippering van het aanbod en minder prikkels voor aanbieders om samen te werken en te innoveren (RVS 2023a).

Centrale of decentrale verantwoordelijkheden?

Een andere kwestie is het bestuursniveau waarop de verantwoordelijkheid voor de zorg en ondersteuning wordt belegd. Welk bestuursniveau het best past, hangt deels ook af van de keuzes die gemaakt zullen worden bij de afbakening van de zorg. Wanneer ervoor wordt gekozen vooral in te zetten op zorg voor mensen in de meest kwetsbare (gezondheids)situaties, ligt het wellicht voor de hand om dergelijk minder vaak voorkomende, specialistische zorg op een meer centraal niveau te organiseren. Wanneer ervoor gekozen wordt (daarnaast) ook lichte, meer voorkomende, zorg te bieden, past wellicht een meer decentrale aanpak.

Op dit moment zijn de curatieve en langdurige zorg (Zvw en Wlz) centraal georganiseerd, maar in het sociaal domein is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid bij gemeenten te leggen, ‘dicht bij de burger’, omdat zij dat beter (en goedkoper) zouden kunnen organiseren. Gemeenten hebben echter niet altijd de juiste kennis in huis, bijvoorbeeld ten aanzien van de specialistische jeugdzorg, die in de nabije toekomst op regionaal niveau zal worden georganiseerd (Boogers en Reussing 2019; TK 2022/2023f). Het gevolg is dan dat afzonderlijke gemeenten minder invloed hebben op het beleid en de democratische verantwoording aan de gemeenteraden minder goed functioneert (ROB 2020).

In de praktijk blijkt dat gemeenten niet altijd voldoende ruimte voelen om hun beleid lokaal in te vullen (ROB 2021). Zo grijpt de rijksoverheid soms in, zoals bij het abonnementstarief in de Wmo (Peters et al. 2020) en de wettelijk verplichte tegenprestatie binnen de Participatiewet (Inspectie SZW 2013). Dit verkleint de mogelijkheden voor sturing en controle van gemeenteraden.

Aan de andere kant lijken gemeenten niet alle ruimte te gebruiken die zij ter beschikking hebben (ROB 2021; Vonk et al. 2021). Het roept ook de vraag op hoeveel speelruimte gemeenten nu hebben, bijvoorbeeld voor het leveren van maatwerk en het hanteren van de menselijke maat (TK 2022/2023c; Verbeek-Oudijk et al. 2023). Daarnaast kunnen er (meer) regionale en lokale verschillen in de toegang tot zorg en in het welzijn van mensen ontstaan. In hoeverre vinden we dat als samenleving toelaatbaar?

5.3 Kortom

Om grote problemen in de uitvoering van de zorg en ondersteuning en negatieve gevolgen daarvan voor de samenleving – nu en in de toekomst – te voorkomen, moet het volgende kabinet belangrijke keuzes op dit beleidsterrein maken. We zien hierbij twee belangrijke politieke vragen.

- 1 Welke zorg en ondersteuning willen we bieden, en welke niet? Daarbij gaat het niet alleen om de vraag welke vormen van zorg er geboden moeten worden, maar ook over voor wie deze zorg beschikbaar moet zijn en wie die zorg zal bieden. Welk uitgangspunt wordt daarbij gehanteerd: staat de maakbaarheid van mensen en levensverlenging altijd voorop, of

⁹ In de Zvw kopen commerciële verzekeraars zorg in bij (commerciële) zorgaanbieders. In het sociaal domein moeten aanbieders met elkaar concurreren bij de gemeentelijke aanbestedingen.

prevaleert de kwaliteit van leven? En wie krijgen prioriteit: mensen in de meest kwetsbare situaties of mensen met de meest ernstige gezondheidsproblemen? Of krijgt preventie voorrang en helpen we mensen bij wie nog veel gezondheidswinst valt te halen juist het eerst en met lichte hulp? Daarnaast is het belangrijk om keuzes te maken over wie die zorg gaat bieden. Wordt er ingezet op (meer) zorgpersoneel of (meer) op zorgen voor elkaar?

- 2 Hoe gaan we de zorg organiseren en bekostigen? Gaan we de kosten beperken, of de kosten anders verdelen? Zo zijn er keuzes te maken over op welke wijze mensen zelf aan de zorguitgaven meebetalen, en voor wie dit zal gelden. Draagt iedereen dan zijn steentje bij, al dan niet naar inkomen of vermogen? Of betalen vooral mensen die zelf gebruikmaken van de zorg? Ziet men mogelijkheden om de kosten te beperken door de zorg goedkoper te organiseren door efficiënter te werken, of meer of minder marktwerking? In het verlengde daarvan kunnen ook keuzes gemaakt worden over wie de regie over de zorg moet voeren: decentraal, door de lokale overheden (gemeenten, provincies), of centraal vanuit de rijksoverheid?

Bij deze (politieke) keuzes zal de politiek de verschillende maatschappelijke kosten en baten zo goed mogelijk tegen elkaar moeten afwegen.

5.4 Reflectie op zorg en ondersteuning in de verkiezingsprogramma's

5.4.1 *Samenvatting en conclusies*

Het beleidsthema zorg en ondersteuning krijgt in alle tien verkiezingsprogramma's ruime aandacht. Naast aandacht voor overkoepelende doelen voor de zorg als geheel is er meestal specifieke aandacht voor huisartsenzorg, medische zorg, jeugdzorg, ouderenzorg, en voor leefstijl/preventie. De programma's constateren dat de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg bedreigd wordt. De partijen doen in hun programma's vooral voorstellen om de organisatie van de zorg aan te passen, maar maken nauwelijks fundamentele keuzes over de afbakening van de zorg. Het is dan ook de vraag of deze voorstellen de houdbaarheid van de zorg voldoende verbeteren. De bestedingsruimte en personeelskrapte in andere beleidsdomeinen en de kwaliteit van de samenleving kunnen dan in gevaar komen.

Er is in de programma's weinig aandacht voor de afbakening van de verantwoordelijkheid van de overheid op het gebied van zorg en ondersteuning. De programma's gaan vooral over welke zorg en ondersteuning er *wel* zou moeten worden verleend, en niet of nauwelijks over welke zorg en ondersteuning *niet* (meer). Bij de jeugdzorg is hiervoor wel enige aandacht. De druk op de zorg zal dan blijven stijgen.

Partijen zoeken oplossingen om de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg te verbeteren met name in de organisatie van de zorg, maar er zijn wel verschillen in de manier waarop dat volgens hen zou moeten. Sommige verkiezingsprogramma's stellen maatregelen voor om efficiënter te werken, bijvoorbeeld door meer technologie of minder regels. Ook staan er voorstellen om het stelsel te herzien, bijvoorbeeld door minder of geen marktwerking, of meer of minder centrale aansturing. De meeste programma's zoeken oplossingen voor personeelstekorten in de zorg in het behouden en/of aantrekken van zorgprofessionals en meer informele hulp. Het is de vraag of dit haalbaar is ook gezien de krapte op de gehele arbeidsmarkt. Verder staan in alle verkiezingsprogramma's voorstellen voor het beperken of afschaffen van de eigen betalingen en/of

zorgpremies. Dit zal leiden tot meer overheidsuitgaven en gevolgen hebben voor de bestedingsruimte in andere domeinen.

5.4.2 Welke zorg en ondersteuning, voor wie en door wie?

Welke zorg en ondersteuning?¹⁰

In het eerste deel beschreven we dat belangrijke politieke vragen zijn welke publieke zorg en ondersteuning er wel of niet (meer) dient te worden verleend, en welke groepen daar *wel of niet* (meer) voor in aanmerking zouden moeten komen. In de tien verkiezingsprogramma's is vooral aandacht voor welke zorg er *wel* zou moeten worden verleend. Alle programma's noemen investeringen in preventie en/of in lichte zorg. Een aantal partijen stelt voor het basispakket uit te breiden met bijvoorbeeld mondzorg en/of fysiotherapie (BBB, CU, GL-PvdA, PvdD, PVV en SP). Een deel van de partijen zet ook sterk in op preventie (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD). De meeste partijen zien leefstijlinterventies (gezond eten, bewegen, sporten) als onderdeel van preventie; alleen FVD en PVV zijn daar geen voorstander van. Tegelijkertijd geven alle programma's aan dat ook zware zorg nodig blijft, en pleiten ze bijvoorbeeld voor meer (of betere) verpleeghuiszorg. Sommige partijen wijzen op het risico dat inzetten op lichte zorg kan leiden tot verdringing van zware zorg (BBB, D66, GL-PvdA).

In het algemeen stellen verschillende partijen dat het belangrijk is dat zorg effectief, doelmatig of (medisch) noodzakelijk is (BBB, CU, D66, GL-PvdA, VVD). Maar in de verkiezingsprogramma's is er weinig aandacht voor fundamentele keuzes over wat we tot de zorg en ondersteuning rekenen, en wat niet. De verkiezingsprogramma's gaan ook niet in op de keuze om alleen toegang tot zorg te verlenen aan bepaalde groepen, bijvoorbeeld met ernstige problematiek. Bij de jeugdzorg is er overigens meer aandacht voor een afbakening van de zorg. Sommige programma's verwijzen naar de Hervormingsagenda Jeugd (D66, GL-PvdA, VVD) en andere doen expliciet voorstellen om sommige (lichtere) problemen op andere manieren op te lossen dan met (professionele) zorg (CDA, CU). Wanneer er geen fundamentele keuzes worden gemaakt omtrent afbakening van de zorg en ondersteuning, bestaat het risico dat de druk op de zorg zal blijven toenemen.

Al met al besteden de verkiezingsprogramma's vooral aandacht aan wat er méér moet. Over de financiële dekking van die extra inzet geven ze geen uitsluitel, behalve in algemene termen als efficiënter werken (zie § 4.4.2).

Zorg en ondersteuning: door wie?

Alle partijen hebben aandacht voor de (dreigende) personeelstekorten in de zorg. Elke partij noemt maatregelen die het aantrekkelijker moeten maken om (meer uren) in de zorg te werken, zoals meer erkenning en zeggenschap, verbetering van werkomstandigheden en contractvormen, en een hoger salaris. BBB en D66 benoemen meer mogelijkheden om buitenlandse zorgprofessionals in te zetten. Ook schrijft een aantal partijen personeelstekorten tegen te willen gaan door betere bij- en/of nascholing (BBB, D66, GL-PvdA, PvdD). Bij deze voorstellen worden de gevolgen voor de personeelskrapte in andere sectoren vrijwel niet genoemd.

Naast aandacht voor meer zorgpersoneel is er in alle programma's, behalve die van de PVV, aandacht voor de mogelijkheden om voor elkaar te zorgen, bijvoorbeeld via mantelzorg en vrijwilligerswerk.

¹⁰ Medisch-ethische kwesties worden wel genoemd in verkiezingsprogramma's, maar niet in de context van de houdbaarheid van de zorg en ondersteuning die in deze reflectie centraal staat. Deze zijn daarom hier niet verder bestudeerd.

De partijen dragen dit overigens niet expliciet aan als oplossing voor de personeelstekorten. Een aantal partijen stelt maatregelen voor om dergelijke informele zorg te bevorderen, bijvoorbeeld via ruimere verlofregelingen voor werkende mantelzorgers (CU, D66, GL-PvdA, PvdD, VVD). Sommige partijen noemen ook financiële of andere vormen van ondersteuning van mantelzorgers (CDA, CU, D66, FVD, GL-PvdA, PvdD). Een deel van de partijen noemt daarnaast de mogelijkheid van informele zorg via bijvoorbeeld meergeneratie-, kangoeroe- of combinatiewoningen (BBB, CDA, D66, FVD, PvdD, VVD).

Kortom, de verkiezingsprogramma's benoemen de noodzaak om meer personeel te werven en/of personeel te behouden en het inzetten op informele hulp, en beschrijven daartoe verschillende maatregelen. Het inzetten op meer zorgpersoneel en uitbreiden van verlofregelingen heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van personeel in andere sectoren. De haalbaarheid van deze voorstellen moet dus in samenhang met andere domeinen worden bekeken.

5.4.3 *Hoe organiseren we de zorg en ondersteuning?*

Kosten verdelen of kosten beperken?

Zoals we eerder aangaven, zijn er ook politieke keuzes te maken in de organisatie en bekostiging van de zorg. Alle partijen schrijven dat de zorg beter betaalbaar voor mensen zou moeten zijn. Zo doen alle partijen voorstellen om het eigen risico te bevriezen of te verlagen (CDA, CU, D66, FVD, VVD) of af te schaffen (BBB, GL-PvdA, PvdD, PVV, SP). BBB, CU en PVV geven aan dat hiermee ook het mijden van zorg kan worden beperkt. Een ander voorstel is het verlagen van de zorgverzekeringspremies (CDA, GL-PvdA, PVV). Ook het eerlijker verdelen van zorgkosten onder de bevolking komt aan de orde, bijvoorbeeld door zorgpremies of eigen bijdragen (deels) inkomensafhankelijk te maken (BBB, CDA, D66, GL-PvdA, PvdD en SP). Dit kan een positief effect hebben op de toegang tot de zorg van lagere inkomens, en kan daarmee zorgen voor meer kansengelijkheid.

Om op de uitgaven in de zorg te kunnen besparen doen alle partijen voorstellen de zorg efficiënter te organiseren. Zo geven alle partijen aan dat de administratieve lastendruk in de zorg naar beneden moet. De meeste verkiezingsprogramma's noemen daarnaast minder (of geen) marktwerking en concurrentie in de zorg. CU, GL-PvdA en SP stellen voor de marktwerking geheel af te schaffen. Andere programma's richten zich vooral op de (in hun ogen te grote) rol van de zorgverzekeraars, zowel bij keuze van behandelaar en behandeling als bij het vaststellen van premies (BBB, GL-PvdA, PvdD, PVV, SP). Ook wordt voorgesteld de inkoop- en aanbestedingsregels te vereenvoudigen (CDA, FVD) of meer inzicht in kwaliteitsverschillen tussen aanbieders te geven (VVD). D66 en VVD zien een belangrijke rol voor (digitale) technologie om de zorg efficiënter uit te kunnen voeren. Betere samenwerking tussen hulpverleners wordt ook genoemd als mogelijkheid om de zorgkosten te beperken (BBB, D66, GL-PvdA, VVD). Een deel van de programma's noemt ook een verbetering van het toezicht om misbruik van persoonsgebonden budgetten (pgb's) of onbetrouwbare zorgaanbieders te voorkomen (CU, D66, GL-PvdA, VVD). Daarnaast wordt betere inkoop en hergebruik van geneesmiddelen en hulpmiddelen genoemd (BBB, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, SP, VVD).

Kortom, alle verkiezingsprogramma's beschrijven maatregelen die ertoe moeten leiden dat mensen minder hoeven mee te betalen aan de zorg, zeker de mensen met een laag inkomen. Sommige programma's benoemen minder kansongelijkheid en/of voorkomen van zorgmijding als positieve effecten daarvan. De gevolgen voor de overheidsfinanciën komen bij deze voorstellen niet aan de orde. Alle programma's benoemen ook de noodzaak van veranderingen in de organisatie van de

zorg, maar er zijn verschillen in de invulling daarvan. Waar sommige verkiezingsprogramma's aangeven dat zij het systeem willen behouden maar elementen ervan willen verbeteren, bijvoorbeeld door nieuwe technologie of minder regels, geven andere programma's aan dat zij het systeem zelf willen herzien, bijvoorbeeld door minder of helemaal geen marktwerking.

Centrale of decentrale verantwoordelijkheden?

Tot slot staat de politiek voor de keuze of de zorg en ondersteuning een centrale of decentrale verantwoordelijkheid moet zijn. Sommige partijen geven aan dat zorg en ondersteuning zo veel mogelijk lokaal, kleinschalig en dichtbij georganiseerd zou moeten zijn (BBB, CDA), andere partijen geven dit aan voor expliciete onderdelen van de zorg zoals huisartsenzorg, ouderenzorg, jeugdhulp, ggz of de maatschappelijke ondersteuning (CU, FVD, PvdD, SP). Ook het belang van regionale spreiding van voorzieningen zoals ziekenhuizen wordt genoemd (BBB, CDA, PvdD, VVD, SP). De verantwoordelijkheid voor basiszorg of veelvoorkomende jeugdzorg moet volgens verschillende verkiezingsprogramma's decentraal liggen (BBB, CU, D66, GL-PvdA, PvdD). De complexe en minder voorkomende (specialistische) zorg kan volgens diverse partijen beter op een hoger bestuursniveau (regionaal of landelijk) worden geregeld (CU, D66, GL-PvdA, VVD). De partijen zijn het niet eens of lokale of regionale verschillen in zorgaanbod wenselijk zijn. Sommige partijen geven aan dat die variatie kan passen bij de verschillen in behoeften van inwoners (BBB, CU, GL-PvdA), terwijl andere partijen dit, in ieder geval voor onderdelen van de zorg, juist willen tegengaan (PvdD, SP).

Samengevat geven veel partijen aan dat de zorg in het algemeen dichtbij georganiseerd moet zijn, en dat regionale spreiding van zorgvoorzieningen belangrijk is, maar dat de verantwoordelijkheid van complexe of specialistische zorg op een regionaal of landelijk niveau belegd zou moeten worden. Sommige partijen onderschrijven de noodzaak voor verschillen in zorg tussen gemeenten, terwijl andere partijen daar juist niet voor zijn.

6 Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave

Yvonne de Kluizenaar en Arjen van der Heide

6.1 Inleiding

Klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, uitputting van grondstoffen en milieuverontreiniging vormen grote bedreigingen voor de kwaliteit van leven nu en in de toekomst. Om ervoor te zorgen dat zowel de huidige als toekomstige generaties in hun behoeften kunnen blijven voorzien, heeft de Nederlandse overheid zich aan nationale en internationale afspraken gecommitteerd. De overheid streeft naar een klimaatneutrale samenleving en een circulaire economie in 2050 en het verbeteren van de bescherming van milieu en natuur (o.a. door stikstofemissiereductie). Zowel de transitie naar een duurzame samenleving en economie zelf als het transitiebeleid waarmee de overheid die ontwikkeling aan- en bijstuurt kunnen positieve en negatieve gevolgen hebben voor de brede welvaart in Nederland, ook omdat de bijbehorende maatregelen in veel gevallen direct raken aan het dagelijks leven van burgers. Er zijn groeiende zorgen bij burgers over het klimaat, de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, het milieu en de achteruitgang van de natuur, zowel in het hier en nu als elders en in de toekomst. Deze zorgen gaan gepaard met ongerustheid over wat verduurzaming van burgers vraagt en of iedereen wel kan en wil meekomen (De Kluizenaar en Van der Torre 2023; Den Ridder et al. 2023a). Zo zien veel mensen klimaatverandering als een groot maatschappelijk probleem, maar hebben ze ook zorgen over de gevolgen van klimaatmaatregelen voor hun dagelijks leven en financiële situatie. En ervaart de meerderheid de verdeling van lusten en lasten tussen burgers en bedrijven en tussen burgers onderling als onrechtvaardig (De Kluizenaar en Flore 2021; De Kluizenaar et al. 2022; De Kluizenaar en Van der Torre 2023; Mouter et al. 2021). Dergelijke zorgen dreigen de steun voor verduurzamingsbeleid te ondermijnen en kunnen verandering in de weg staan. Verduurzaming is dan ook niet alleen een financieel of technisch vraagstuk. Het is ook een sociaal-maatschappelijke opgave, waarbij de vraag is hoe verandering gerealiseerd kan worden.

Als Nederland de afgesproken doelstellingen wil realiseren, dan moeten er dringend keuzes worden gemaakt. Terwijl die keuzes kunnen bijdragen aan een toekomstbestendigere economie en verminderde afhankelijkheid van steeds schaarser wordende grondstoffen, raken ze in veel gevallen ook direct aan het huidige leven van burgers. Zorgen die leven bij burgers over de gevolgen van maatregelen komen boven op de zorgen die ze al hebben over inflatie, inkomensverschillen, immigratie, het tekort aan betaalbare woningen, het klimaat en de stikstofcrisis. Er staat dus veel op het spel, maar er is ook veel te winnen. Bij het maken van keuzes spelen een aantal afwegingen, waarvan we er in deze notitie een aantal belichten.

6.2 Politieke keuzes en de gevolgen daarvan voor de samenleving

De diverse duurzaamheidsvraagstukken en de zorgen die burgers hebben over die vraagstukken en over de gevolgen van het transitiebeleid dwingen de politiek om fundamentele keuzes te maken. Gezien de opgave die voorligt, identificeren wij drie overkoepelende afwegingen die vragen om politieke keuzes. Het gaat om keuzes over het tempo van de verduurzaming, de verantwoordelijkheidsverdeling en de wijze waarop beleid rekening houdt met ongelijkheidsvraagstukken rondom verduurzaming.

6.2.1 Afwijken van internationale duurzaamheidsdoelstellingen of juist inzetten op verdere aanscherping?

Veel doelstellingen rond klimaatverandering, natuur en milieu vloeien voort uit afspraken op Europees en mondiaal niveau waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. De eerste keuze is in hoeverre de Nederlandse overheid die doelstellingen als leidend wil zien voor de invulling van het verduurzamingsbeleid in Nederland. De verwachtingen van burgers over het Nederlandse ambitieniveau in die internationale context lopen sterk uiteen. Er bestaat in Nederland redelijke consensus dat internationale coördinatie in de aanpak van klimaatverandering en de bescherming van biodiversiteit van belang is (Djundeva en Den Ridder 2021). Toch kan bij de nationale uitwerking van beleid het beeld ontstaan dat er onvoldoende ruimte is voor het meewegen van lokale waarden en belangen, met twijfels over de legitimiteit van beleid tot gevolg (Den Ridder et al. 2023a). Ook twijfelt een substantiële minderheid aan de bijdrage die Nederland als klein land kan leveren aan het oplossen van mondiale klimaatproblematiek (Djundeva en Den Ridder 2021: 17). Onvrede over klimaat- en natuurbeleid kan dus zowel ontstaan vanuit het idee dat Nederland te veel doet, als vanuit het gevoel dat Nederland nog lang niet genoeg doet (Geurkink en Miltenburg 2023; De Kluizenaar en Van der Torre 2023; Den Ridder et al. 2023a).

Afwijken van doelstellingen

Door ervoor te kiezen af te wijken van duurzaamheidsdoelstellingen, kan de overheid zichzelf, het bedrijfsleven en burgers meer tijd gunnen om beleid en gedrag aan te passen en om ruimtelijke ontwikkelingen doorgang te laten vinden met aandacht voor de lokale context en belangen. Mogelijk komt dit de acceptatie van beleid, het vertrouwen van burgers in de overheid en participatie in de transitie ten goede. Het nemen van meer tijd en/of ruimte voor maatwerk in de aanpak kan de kwaliteit van de uitvoering ten goede komen. Het kan echter ook zorgen voor vertraging, probleemverergering of het verzanden in kostbare juridische procedures. Dit kan, naast de schadelijke gevolgen van duurzaamheidsproblemen zelf, resulteren in verdere kostenstijging van de aanpak voor deze en volgende generaties. Het afwijken van doelstellingen kan ook leiden tot verslechtering van de internationale betrekkingen en mogelijk indirect ook nadelige gevolgen hebben voor het *commitment* van andere landen.

Doelstellingen verder aanscherpen

Ervoor kiezen om doelstellingen die volgen uit internationale afspraken verder aan te scherpen en internationaal juist een voortrekkersrol te nemen, kan bijdragen aan het versneld aanpakken van duurzaamheidsopgaven. Nederland kan daarbij inzetten op het genereren van een technologische voorsprong, verantwoordelijkheid nemen voor de emissie van broeikasgassen die Nederland in het verleden heeft veroorzaakt, versneld onafhankelijk worden van fossiele brandstoffen en toewerken naar een toekomstbestendige economie (WKR 2023). Daaraan kleeft wel het risico dat burgers en bedrijven de snelheid van de transitie niet of nauwelijks kunnen bijhouden. Dat risico bestaat met name wanneer beleid onvoldoende kijkt naar wat een realistische verwachting is van burgers en bedrijven en naar mogelijk verlies van brede welvaart. Dat kan de acceptatie van beleid ondermijnen, de weerstand ertegen vergroten en het vertrouwen van burgers in de overheid schaden. Dat is waarschijnlijk vooral het geval bij het deel van de bevolking dat nu al vindt dat Nederland te veel doet, dat burgers overvraagd worden en dat lokale belangen onvoldoende worden meegewogen.

6.2.2 Verantwoordelijkheid laten aan burgers en bedrijfsleven of een overheid die het voortouw neemt?

Verantwoordelijkheidsverdeling

Welke rol moeten de overheid, het bedrijfsleven en burgers op zich nemen in de transitie? Ook hierover moeten dringend keuzes worden gemaakt. Kiest de overheid ervoor om zelf meer het voortouw te nemen, of kiest zij ervoor de verantwoordelijkheid voor de uitvoering te laten aan de markt en aan burgers? Door te kiezen voor een meer sturende rol kan de overheid zorgen voor duidelijke en mogelijk effectievere keuzes, beter toezien op een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, ongelijkheidstoename voorkomen en de belangen van toekomstige generaties borgen. Een meerderheid van de burgers ziet graag dat vooral de landelijke overheid meer verantwoordelijkheid neemt, bijvoorbeeld voor de verduurzaming van het Nederlandse energiegebruik of voor de duurzame energieproductie (Wagemans en Peters 2023). Burgers hebben weliswaar vaak vertrouwen in de competentie van bedrijven, maar vrezen ook dat zij winstmaximalisatie boven het publieke belang en de belangen van burgers zullen stellen. Burgers verwachten dat de landelijke overheid de benodigde financiële investeringen kan doen en kan zorgen voor een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten. De vraag is echter op welke vlakken een grotere overheidsverantwoordelijkheid realistisch is. Het vraagt immers kennisopbouw, menskracht en middelen om die verantwoordelijkheid goed vorm te kunnen geven.

In elk geval een deel van de burgers en het bedrijfsleven neemt ook zelf al initiatief om woning, mobiliteit, consumptie en productie te verduurzamen (Van Echtelt et al. 2023a; De Kluzenaar en Flore 2021; Schyns 2016; Steenbekkers et al. 2021a). Als de overheid een sterk sturende rol op zich neemt en zulke initiatieven vanuit de samenleving zelf onvoldoende ondersteunt, kan dat deze participatie in de weg staan en gevolgen hebben voor het vertrouwen van burgers in de overheid. De overheid kan er daarom ook voor kiezen om die initiatieven juist te faciliteren en te stimuleren. Dat brengt echter wel het risico met zich mee dat niet alle groepen even goed mee kunnen komen, waardoor ongelijkheden in de samenleving kunnen toenemen (zie de paragraaf [Verduurzaming als ongelijkheidsvraagstuk](#)). Ook kan de afwezigheid van duidelijke keuzes door de overheid tot onzekerheid leiden over de toekomst, waardoor burgers ingrepen mogelijk uitstellen (Dijk et al. 2021). Als de overheid veel verantwoordelijkheid neerlegt bij burgers en bedrijfsleven, zal zij dus moeten nadenken over hoe publieke belangen kunnen worden geborgd, en over hoe om te gaan met ongewenste ongelijkheidseffecten en met ervaren onzekerheid. En waar investeringen uit publieke middelen worden gedaan, is het van belang hoe deze worden verdeeld en hoe goed kan worden geborgd dat toekomstige rendementen ook weer terugvloeien naar de samenleving.

Verantwoordelijkheid van burgers bij de totstandkoming van keuzes

Burgers verwachten dus dat de overheid het voortouw neemt in bijvoorbeeld de energietransitie. Dat betekent niet dat ze geen rol voor zichzelf zien. Zo hecht een aanzienlijk deel van de burgers belang aan invloed op de totstandkoming van beleidskeuzes, bijvoorbeeld via een burgerforum over klimaat (De Koning et al. 2023). Burgers voelen zich op dit moment niet goed vertegenwoordigd in de totstandkoming van klimaatbeleid: slechts een op de vijf Nederlanders heeft het gevoel dat er rekening gehouden wordt met de mening van mensen zoals zij, terwijl meer dan de helft van de mensen het wel belangrijk vindt dat mensen zoals zij mee kunnen denken (De Kluzenaar en Van der Torre 2023). Een breder instrumentarium voor burgerinspraak kan eraan bijdragen dat de inbreng van burgers beter wordt gehoord binnen de context van de representatieve democratie. Ook kan dit beter inzicht geven in de voorwaarden die burgers stellen aan aanvaarding van verduurzamingsbeleid, en onder welke voorwaarden zij zelf een grotere rol willen spelen.

6.2.3 Verduurzaming als ongelijkheidsvraagstuk

In Nederland is sprake van een structurele ongelijkheid, waarbij hulpbronnen (economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal) onevenredig over de maatschappij zijn verdeeld (Vrooman et al. 2023). Dit werkt door in hoe groepen in de samenleving transities en transitiebeleid ervaren, en in de mate waarin ze toegerust zijn om eraan mee te doen en van mee te profiteren.¹¹ Afhankelijk van hun financiële situatie en opleiding hebben mensen, gemiddeld genomen, andere zorgen over de gevolgen van de klimaataanpak voor hun financiële positie en de verdeling van de lasten en de lasten (De Kluizenaar en Flore 2021; De Kluizenaar en Van der Torre 2023; Den Ridder et al. 2023a; Scholte et al. 2020). Mensen met een sterkere sociaal-economische positie staan vaker positief tegenover verduurzamingsbeleid en zijn vaker in staat hun woning te verduurzamen, te profiteren van subsidies en rendement op investeringen, en hun weerbaarheid te vergroten voor toekomstige energieprijsstijgingen (Bokhorst et al. 2022; Steenbekkers et al. 2021b; Vergeer 2017, 2018). Voor lagere inkomensgroepen is de betaalbaarheid van energie vaker een zorg, terwijl investeringen om die lasten te verlagen voor hen vaker buiten bereik liggen (Steenbekkers et al. 2021b).

Voorkomen aan de voorkant of repareren aan de achterkant?

Voor mensen kunnen de duurzaamheidstransities verschillende gevolgen hebben, afhankelijk van de hulpbronnen waarover ze beschikken. Daarom is het de vraag of en hoe de overheid rekening kan houden met ongelijkheidseffecten in het vormgeven van transitiebeleid. Zo kan ervoor worden gekozen om duurzaam gedrag te stimuleren met generieke maatregelen, zoals extra belasting op voeding of energie. Dergelijke maatregelen zijn relatief eenvoudig te implementeren en kunnen effectief zijn om gewenst gedrag te stimuleren, maar ze kunnen ook ongewenste neveneffecten hebben. Zo kan generiek beleid dat basisbehoeften raakt onevenredig nadelig uitpakken voor mensen die nu al moeite hebben om rond te komen, waardoor hun bestaanszekerheid in het geding kan komen (Ecorys 2022; Schotten 2023; Steenbekkers et al. 2021b; zie ook de notitie [Bestaanszekerheid](#)). Een integrale afweging en prioritering van beleidsdoelen, waarbij rekening wordt gehouden met dergelijke ongelijkheidseffecten, is daarom belangrijk voor het oplossen van zowel huidige als toekomstige knelpunten. Die brede blik is nodig om te zorgen dat op verschillende domeinen beleid ontwikkeld wordt dat elkaar versterkt en niet tegenwerkt.

Differentiëren naar basisbehoeften en luxegoederen?

Een andere optie die de overheid heeft, is om extra belasting van basisbehoeften (zoals energie en voeding) voor burgers zo veel mogelijk te beperken. In plaats daarvan kan ze dan vooral inzetten op het belasten van luxegoederen. Uit onderzoek is bekend dat mensen met een hoger inkomen gemiddeld genomen een veel grotere bijdrage leveren aan broeikasgasemissies, bijvoorbeeld door hoger energieverbruik in de woning en meer auto- en vliegkilometers (Ecorys 2022).¹² Daardoor kunnen generieke maatregelen gericht op basisbehoeften, die burgers in een slechtere financiële situatie relatief hard raken, als onrechtvaardig worden ervaren en het draagvlak voor de transitie ondermijnen. Een kleinere verbetering op het vlak van basisbehoeften kan daarentegen van grote betekenis zijn in termen van brede welvaart. Een aanpak die daar rekening mee houdt, voorkomt niet alleen dat bestaande ongelijkheden worden uitvergroot, maar heeft ook de potentie om draagvlak te vergroten en de uitstoot van broeikasgasemissies onder hogere-inkomensgroepen terug te dringen.

¹¹ Burgers kunnen bijvoorbeeld meeprofiteren door gebruik te maken van subsidies voor verduurzaming, of kunnen voordeel hebben van verduurzaming zelf. Zo kan een elektrische auto minder duur zijn in het gebruik, kan woningverduurzaming bijdragen aan wooncomfort, een gezonder binnenmilieu en een lagere energierekening, en kan de aanschaf van zonnepanelen rendement opleveren.

¹² Naar schatting zijn de 10% hoogste inkomens verantwoordelijk voor 2,3- tot 4,4-maal grotere uitstoot dan de 50% laagste inkomens per capita (Ecorys 2022).

Voortrekkers stimuleren en/of achterblijvers ondersteunen?

Waar kiest de overheid voor het stimuleren van voortrekkers, waar voor het meenemen van achterblijvers? Beleid gericht op het stimuleren van voortrekkers heeft voordelen. Voortrekkers dragen bijvoorbeeld bij aan het creëren van een markt voor duurzame oplossingen, bieden inspirerende praktijkvoorbeelden en kunnen als vertrouwde bron van informatie fungeren in sociale netwerken (Steenbekkers en Scholte 2019; Steenbekkers et al. 2021b). Het stimuleren van voortrekkers kan echter ook bestaande ongelijkheden uitvergroten, doordat vooral de mensen die al beter af zijn er op korte tot middellange termijn van kunnen profiteren. De keuze voor beleid gericht op ondersteuning van groepen met relatief weinig draagkracht en/of groepen die het meest gebaat zijn bij verduurzaming, kan bijdragen aan het draagvlak in die groepen en zorgen dat ook zij meer meeprofiten van lagere energielasten en een comfortabelere woning (Steenbekkers et al. 2021b).

6.3 Kortom

Burgers hebben zowel zorgen over het klimaat, het milieu en de achteruitgang van de natuur, als over de verduurzaming en het transitiebeleid zelf. Er is ongerustheid over wat verduurzaming van burgers vraagt en of iedereen wel kan en wil meekomen. We onderscheiden drie keuzes die aandacht vragen.

1 *Tempo van verduurzaming*

Door af te wijken van duurzaamheidsdoelstellingen is er meer tijd om beleid en gedrag aan te passen met meer aandacht voor de lokale context en belangen. Mogelijk komt dit de acceptatie en de kwaliteit van de uitvoering van beleid en de participatie ten goede. Dit kan echter ook zorgen voor vertraging, probleemvergering, juridische procedures en een verslechtering van de internationale betrekkingen. Het voordeel van 'vooruitlopen' is dat er versneld wordt toegewerkt naar een toekomstbestendige economie. Het nadeel van vooruitlopen is mogelijk dat burgers en bedrijven de snelheid van de transitie niet willen of kunnen bijhouden met alle gevolgen van dien voor de acceptatie van het beleid en het vertrouwen in de overheid.

2 *De verantwoordelijkheidsverdeling*

Door te kiezen voor een meer sturende rol kan de overheid zorgen voor duidelijke en mogelijk effectievere keuzes, beter toezien op een rechtvaardige verdeling en de belangen van toekomstige generaties borgen. Tegelijkertijd vraagt dit ook kennisopbouw, menskracht en middelen om die grotere verantwoordelijkheid goed vorm te kunnen geven. Als de overheid veel verantwoordelijkheid neerlegt bij burgers en bedrijfsleven, zal zij goed moeten nadenken over de voorwaarden die daaraan gesteld moeten worden om publieke belangen goed te borgen en over hoe om te gaan met ongewenste ongelijkheidseffecten en met ervaren onzekerheid. Andersom kan te weinig ondersteuning en stimulering van initiatieven van burgers en bedrijfsleven participatie in de weg staan.

3 *Verduurzaming als ongelijkheidsvraagstuk*

De structurele ongelijkheid binnen de samenleving werkt door in hoe groepen in de samenleving transities en transitiebeleid ervaren, en in de mate waarin ze toegerust zijn om eraan mee te doen en van mee te profiteren. Daarom is het de vraag of en hoe de overheid rekening kan houden met ongelijkheidseffecten in het vormgeven van transitiebeleid. Generiek beleid, bijvoorbeeld waar dat basisbehoeften raakt, kan onevenredig nadelig uitpakken voor mensen die nu al moeite hebben om rond te komen en dat tast hun kwaliteit van leven aan. Dergelijke neveneffecten kunnen voorkomen worden door hier vroegtijdig rekening mee te houden – bijvoorbeeld door basisbehoeften te ontzien en te zorgen voor aantrekkelijke en laagdrempelig toegankelijke alternatieven. Een alternatief is het

achteraf ‘repareren’ van de ongelijkheidsmechanismen, zoals met compensatiemaatregelen of toeslagen. Maar dit kan nadelen met zich meebrengen, bijvoorbeeld in termen van complexiteit van regelgeving, doelbereik en uitvoerbaarheid.

6.4 Reflectie op verduurzaming vanuit burgerperspectief in de verkiezingsprogramma’s

6.4.1 Samenvatting en conclusies

Alle door ons bekeken partijprogramma’s – met uitzondering van FVD en PVV – besteden aandacht aan het belang van verduurzaming met oog voor het burger- en samenlevingsperspectief. De invulling daarvan loopt wel sterk uiteen. De programma’s van CU, D66, GL-PvdA en PvdD benaderen het thema in samenhang met brede welvaart en zien de transitie naar een duurzame samenleving als belangrijke voorwaarde en kans voor een samenleving in welvaart en welbevinden, nu en in de toekomst. De programma’s van BBB, CDA en VVD onderkennen weliswaar het belang van verduurzaming en de positieve uitwerkingen ervan, maar benadrukken daarbij ook meer de economische kansen en risico’s, het geopolitiek belang van de transitie en mobiliteit en de mogelijke negatieve gevolgen van verduurzamingsbeleid voor de internationale concurrentiepositie van Nederland, de koopkracht en de leefomgevingskwaliteit. Ook het programma van de SP noemt het belang van verduurzaming, maar legt de nadruk vooral op mogelijke negatieve gevolgen van verduurzamingsbeleid voor bestaanszekerheid en ongelijkheid in Nederland. De programma’s van FVD en PVV wijzen inzet op verduurzaming veelal af en adresseren vooral negatieve gevolgen van transitiebeleid. Ten aanzien van de hiervoor uiteengezette politieke keuzes zien we in grote lijnen het volgende:

- Er bestaan grote verschillen tussen de partijprogramma’s in de gewenste snelheid en mate van inzet op verduurzaming. Alle partijprogramma’s zetten uiteen hoe ze zich willen verhouden tot internationale duurzaamheidsdoelstellingen. Terwijl twee partijprogramma’s stellen dat ze niet aan internationale afspraken willen voldoen (PVV, FVD), noemen de andere partijprogramma’s de internationale afspraken waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Daarbij nemen CU en VVD die afspraken expliciet als uitgangspunt voor het tempo van de transitie, terwijl BBB, CDA en SP de doelstellingen niet met nadruk benoemen. D66, GL-PvdA en PvdD zetten daarentegen juist in op verdere versnelling van de transitie en verdere aanscherping van internationale doelstellingen. Dergelijke keuzes zijn van invloed op onder andere de beschikbare aanpassingstijd voor de samenleving, de manifestatie van duurzaamheidsproblemen, de kosten van aanpak (mitigatie) en van adaptatie. Ook hebben deze keuzes mogelijk juridische consequenties, invloed op internationale betrekkingen en mogelijk op het commitment van andere landen in het leveren van hun bijdrage.
- Ook besteden de programma’s aandacht aan de gewenste rol van de overheid, het bedrijfsleven en burgers in de transitie. De meeste partijprogramma’s zien een belangrijke regierol voor de overheid bij verduurzaming (alle programma’s met uitzondering van de FVD en PVV). Alle partijprogramma’s benoemen een rol van bedrijven in verduurzaming, maar er zijn duidelijke accentverschillen in de gekozen benadering.¹³ Zo ligt in de programma’s van GL-PvdA, PvdD en SP het accent wat meer op normeren en beprijzen, terwijl de programma’s van BBB, CDA, D66 en VVD wat meer nadruk leggen op samenwerking en maatwerkafspraken met bedrijven, innovatie en draagvlak, of worden deze benaderingen met evenveel nadruk genoemd (CU). Verantwoordelijkheid voor burgers krijgt in een aantal

¹³ Hierbij past de kanttekening dat het bestaan van accentverschillen andere benaderingen niet uitsluit. Zo kan het stimuleren van bedrijven om te verduurzamen, of inzet op innovatie, samengaan met inzet op normering en/of beprijzen. Vaak wordt een combinatie van benaderingen genoemd. We schetsen hier slechts de accentverschillen die wij in de programma’s hebben gezien.

programma's vooral vorm in hun rol als consument, als woningeigenaar (bij woningverduurzaming) of als prosumant.¹⁴ Zo willen BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, en VVD burgerbetrokkenheid bij lokale energieopwekking stimuleren. Een deel van de programma's benadrukt ook het belang van burgerbetrokkenheid bij de totstandkoming van keuzes in het transitiebeleid, of het ervaren gebrek daaraan (PVV), maar ze vullen dit wel anders in. Zo benadrukken BBB, CU, D66, GL-PvdA en PvdD het belang van burgerbetrokkenheid bij keuzes die raken aan de directe leefomgeving, en benoemen de programma's van D66, GL-PvdA en PvdD een burgerforum of -beraad over klimaat als middel om burgerbetrokkenheid te vergroten. Daar waar veel verantwoordelijkheid wordt neerlegt bij burgers of bedrijfsleven, is aandacht nodig voor de voorwaarden die gesteld moeten worden om publieke belangen te borgen en voor het voorkomen van ongelijkheidseffecten en van ervaren onzekerheid.

- Sommige partijprogramma's besteden relatief veel aandacht aan ongelijkheidsvraagstukken bij verduurzaming, andere programma's wat minder. Ook de invulling van die aandacht verschilt tussen de programma's. Zo zet een aantal programma's in op een overheidsrol in het ondersteunen van financieel kwetsbare groepen in de energietransitie (bijv. CU, D66, GL-PvdA, PvdD en SP). De programma's van GL-PvdA, FVD en SP noemen ook het afzien van subsidies die bestaande ongelijkheden uitvergrooten. Een deel van de programma's legt veel nadruk op het behoud van de bestaande manier van leven en de betaalbaarheid daarvan voor verschillende groepen in de samenleving (BBB, PVV, SP, en VVD); en/of op het belasten van luxe-consumptie (CU, GL-PvdA, PvdD en SP). Structurele ongelijkheid binnen de samenleving werkt door in hoe groepen in de samenleving transities en transitiebeleid ervaren, en in de mate waarin ze toegerust zijn om eraan mee te doen en de mate waarin zij de lusten en lasten daarvan ervaren. Generiek beleid heeft voordelen, maar wanneer het aan de basisbehoeften raakt kan het ook groepen die nu al moeilijk kunnen rondkomen onevenredig hard raken. Het achteraf repareren (bijv. met compensatiemaatregelen) van eventuele negatieve gevolgen heeft nadelen (bijv. complexiteit van regelgeving, doelbereik en uitvoerbaarheid). Bestaanszekerheid en mechanismen die ongelijkheden kunnen vergroten, vormen daarmee een belangrijk aandachtspunt in politieke afwegingen en in ontwikkeling en uitvoering van transitiebeleid.

6.4.2 *Afwijken van internationale duurzaamheidsdoelstellingen, of juist inzetten op aanscherping?*

Alle verkiezingsprogramma's geven aan hoe ze zich tot nationale en internationale klimaatdoelstellingen willen verhouden. Zo geven FVD en PVV in de verkiezingsprogramma's aan de Europese afspraken te willen schrappen. De juridische houdbaarheid daarvan wordt niet benoemd. De andere verkiezingsprogramma's benoemen het belang van een Nederlandse bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering, maar het aangegeven commitment aan de klimaatdoelen en de gewenste snelheid van de aanpak verschillen. Zo geeft het verkiezingsprogramma van SP aan klimaatbeleid belangrijk te vinden, maar zegt daarbij niet welke doelstellingen daarin leidend moeten zijn. BBB en CDA stellen in hun programma's dat ze ernaar streven aan de Europese klimaatafspraken te voldoen, al trekt BBB tegelijkertijd de zin en haalbaarheid daarvan in twijfel en suggereert dat het behalen van deze doelen niet leidend moet zijn. Het CDA-programma noemt geen concrete klimaatdoelstellingen. De programma's van VVD en de CU spreken expliciet commitment uit aan de eerder aangescherpte doelstellingen (55% reductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050), waarbij de

¹⁴ Een prosumant is iemand die zowel producent als consument is. Een voorbeeld zijn eigenaren van zonnepanelen. Zij zijn zowel producent van duurzame energie, als consument van die energie.

CU ook aangeeft te willen sturen op 60% reductie in 2030, zodat de Europese doelstellingen met enige zekerheid kunnen worden behaald. In de verkiezingsprogramma's van D66, GL-PvdA en PvdD wordt ingezet op verdere versnelling van de transitie. D66 en GL-PvdA zetten daarbij in op klimaatneutraliteit in 2040, met 60% (D66) of 65% (GL-PvdA) reductie in 2030; de PvdD zegt al in 2030 een klimaatneutrale samenleving te willen bereiken.

Naast de klimaatdoelstellingen noemen de verkiezingsprogramma's in veel gevallen ook internationale doelstellingen op het gebied van biodiversiteit, landbouw en circulaire economie. Ook hier zien we grote verschillen in mate waarin en de snelheid waarmee partijen verduurzaming op die vlakken zeggen te willen realiseren. Met uitzondering van de PVV, geven alle partijen bijvoorbeeld aan zich in enige mate te willen inspannen voor bescherming van de natuur. BBB, D66, GL-PvdA en PvdD verwijzen daarbij ook naar de bestaande Europese en internationale afspraken, waarbij het uitgesproken commitment daaraan verschilt. BBB geeft bijvoorbeeld aan de invulling van het Europese biodiversiteitsbeleid te willen herzien; BBB, FVD en PVV geven aan van stikstofdoelen af te willen terwijl de PvdD die juist wil aanscherpen; en D66, GL-PvdA en PvdD zeggen zich te willen inzetten om internationale doelstellingen en afspraken op het gebied van biodiversiteit aan te scherpen.

Ook wat betreft de verduurzaming van de productiewijzen in de landbouw, zien we uiteenlopende ambities. CU, D66, GL-PvdA en PvdD geven in hun programma's aan kringloop- en/of natuurinclusieve en/of biologische landbouw te willen stimuleren. D66, GL-PvdA, PvdD en SP willen daarnaast toewerken naar het einde van de (grootschalige) bio-industrie. Het CDA en VVD geven aan in te willen zetten op verduurzaming van de landbouw, maar laten de wijze waarop dit zou moeten gebeuren wat meer in het midden. BBB stelt expliciet af te willen van de Europese doelstelling om 15% van de landbouw biologisch te maken. FVD en de PVV geven meer in algemene zin aan af te willen van verduurzamingsafspraken voor de landbouw.

De verkiezingsprogramma's van BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD en VVD geven expliciet aan voorstander te zijn van een transitie naar een circulaire economie. CU, D66, GL-PvdA en PvdD zijn volgens hun programma bijvoorbeeld voornemens om naar een volledige circulaire economie toe te werken en benoemen daarbij vaak ook een concreet tijdspad waaraan ze zich willen committeren, al varieert deze van 2030 (PvdD) tot 2050 (D66, GL-PvdA). FVD, PVV en SP spreken zich niet uit over de transitie naar een circulaire economie.

6.4.3 Verantwoordelijkheid laten aan burgers en bedrijfsleven of een overheid die het voortouw neemt?

De meeste verkiezingsprogramma's neigen naar een sterke regierol voor de overheid, al vullen ze die rol wel anders in. Een deel van de partijen geeft aan belang te hechten aan 'groene' (CDA, D66, GL-PvdA), 'assertieve en slimme' (VVD), of 'krachtige' (BBB) industriepolitiek, waarbij de overheid investeert in groene infrastructuur, subsidies beschikbaar stelt ter bevordering van innovatie, en beschermende maatregelen neemt om oneerlijke buitenlandse concurrentie tegen te gaan. GL-PvdA, PvdD en SP kiezen daarbij voor een meer directieve overheid, die normen oplegt aan het bedrijfsleven, 'de vervuiler' bestraft, en duidelijke keuzes maakt over welke activiteiten waar kunnen plaatsvinden. BBB, CDA, D66 en VVD leggen wat meer nadruk op een corporatistische benadering waarin samenwerking en draagvlak wordt gezocht bij het bedrijfsleven met maatwerkafspraken over verduurzaming. CU kiest over het algemeen een meer directieve benadering, maar zoekt bijvoorbeeld op het vlak van elektrificatie voor stimulering van bedrijven en maatwerkafspraken. Met uitzondering van het verkiezingsprogramma van D66 worden in de programma's bij het thema industriepolitiek

weinig concrete plannen genoemd voor de omscholing van werknemers in bijvoorbeeld de fossiele industrie.

De meeste verkiezingsprogramma's zien ook voor burgers een belangrijke rol weggelegd in de transitie. Zo wijst het programma van CU expliciet op de verantwoordelijkheid van de burger als consument en ziet de partij dit als belangrijk uitgangspunt voor het transitiebeleid. Met uitzondering van het programma van FVD en PVV noemen alle programma's ook maatregelen die burgers beter in staat moeten stellen om duurzame keuzes te maken, bijvoorbeeld door betere informatievoorziening, betere toegankelijkheid van duurzame alternatieven, en/of actief prijsbeleid. De programma's van BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD en VVD zien bovendien een actieve rol weggelegd voor burgers in lokale energieopwekking door de ontwikkeling van lokale energiecoöperaties te stimuleren. Daarnaast benoemt een deel van de programma's het belang van burgerbetrokkenheid bij de besluitvorming over transitiebeleid. BBB, CU, D66, GL-PvdA en PvdD benadrukken bijvoorbeeld het belang van burgerbetrokkenheid bij keuzes die raken aan de directe leefomgeving; D66, GL-PvdA en PvdD steunen expliciet een burgerforum of -beraad over klimaat.

6.4.4 *Verduurzaming als ongelijkheidsvraagstuk*

De meeste verkiezingsprogramma's besteden aandacht aan ongelijkheidsvraagstukken in de duurzaamheidstransitie. De mate waarin en de manier waarop partijen in de programma's aangeven daarmee rekening te willen houden in het transitiebeleid verschilt wel. Sommige verkiezingsprogramma's leggen bijvoorbeeld wat meer de nadruk op het voorkomen dat bestaande leefwijzen onbetaalbaar worden voor specifieke groepen in de samenleving. Zo zeggen BBB, PVV, SP en VVD in hun programma's bijvoorbeeld basisbehoeften niet te zwaar te willen belasten, met aandacht voor de betaalbaarheid van mobiliteit, energie, en/of voedsel. Andere partijen leggen in hun programma's wat meer de nadruk op het meenemen van groepen die minder goed toegerust zijn om aan de transitie mee te doen en koppelen dit soms aan maatregelen voor de grootste 'vervuilers' (bedrijven en/of consumenten). CU, D66, GL-PvdA, PvdD en SP willen bijvoorbeeld extra publieke middelen beschikbaar stellen voor de ondersteuning van burgers bij het verduurzamen van hun woningen waarmee ze de energierekening kunnen verlagen, naast het maken van prestatieafspraken met verhuurders (waarvoor meer overeenstemming is tussen de programma's).

Zo stelt het programma van het CDA dat leningen bij het Nationaal Warmtefonds voor lage en middeninkomens renteloos moeten blijven, zodat ook mensen in minder sterke financiële positie hun woning kunnen verduurzamen. Ook wil het CDA ervoor zorgen dat tweedehands elektrische auto's op de Nederlandse markt blijven en daardoor beschikbaar en betaalbaar zijn voor particulieren. Tegelijkertijd verwijzen partijen vaak naar het principe van 'de vervuiler betaalt', waarbij ze bijvoorbeeld extra plannen voor het belasten van en/of plafonds stellen voor uitstoot van broeikasgassen noemen. De programma's van CU, GL-PvdA, PvdD en SP suggereren bovendien dat ze het zwaartepunt van de lasten bij luxeconsumptie willen leggen, bijvoorbeeld met een 'SUV-taks' voor grote auto's (CU), het belasten van (zakelijk) veel-vliegen (PvdD, SP), en/of het verbieden van privéjets en luxejachten (PvdD).

Hoewel de meeste partijen in hun programma's aangeven de voordelen te zien van stimulerende maatregelen om verduurzaming in gang te zetten, kiezen sommige partijen er in hun programma ook voor om van specifieke maatregelen af te zien die kunnen bijdragen aan het uitvergroten van bestaande ongelijkheden. FVD, GL-PvdA en SP zeggen in hun programma's bijvoorbeeld te willen

stoppen met het verstrekken van subsidies voor (nieuwe) elektrische auto's die vooral ten goede komen van mensen die al voldoende hulpbronnen hebben om mee te kunnen komen in de transitie.

Ook al verschillen de verkiezingsprogramma's in waarop zij de nadruk leggen bij het omgaan met ongelijkheidsmechanismen in de transitie, zijn er ook plannen waarvoor er bredere overeenstemming lijkt te zijn. De meeste verkiezingsprogramma's geven bijvoorbeeld aan te willen investeren in het OV als een belangrijk duurzaam alternatief dat kan bijdragen aan het verkleinen van regionale ongelijkheden en de toegang tot mobiliteit voor iedereen vergroot. Partijen zeggen te willen investeren in de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het OV, met extra aandacht voor de dunner bevolkte gebieden (BBB, CDA, CU, GL-PvdA, PvdD, SP, VVD), en/of in het verbeteren van de betaalbaarheid, bijvoorbeeld door prijsstijgingen te beperken (CU, FVD, PVV, VVD), door goedkope klimaattickets te introduceren (D66, GL-PvdA), of door inzet op het structureel verlagen van prijzen (PvdD, SP). Ook al zien we enkele thema's waarop meer overeenkomsten te zien zijn, toch komen vooral de verschillen tussen partijprogramma's naar voren in de mate waarin zij de verbinding leggen tussen de aanpak van verduurzaming en ongelijkheidsvraagstukken.

7 Krapte op de arbeidsmarkt

Anne Roeters, Martin Olsthoorn en Crétien van Campen

7.1 Inleiding

Het aantal openstaande vacatures is in bijna alle sectoren historisch hoog (CBS 2022; CBS 2023d), en de gevolgen hiervan zijn op tal van terreinen zichtbaar. De Sociaal-Economische Raad (SER) waarschuwde in februari 2023 dat de uitvoering van publieke taken als zorg, onderwijs, kinderopvang en veiligheid door de tekorten in de knel komt (SER 2023). En iedereen die de trein neemt, een aannemer zoekt of zonnepanelen wil laten leggen krijgt met deze tekorten te maken. Hoewel de personeelstekorten zich vooral sinds de coronapandemie lijken te manifesteren, zijn de tekorten nieuw noch onverwacht; al in 2006 waarschuwde de SER voor oplopende personeelstekorten in maatschappelijke sectoren (SER 2023). De coronacrisis (en de ‘inhaalconsumptie’ die daarop volgde) en de overheidssteun aan ondernemers tijdens deze jaren hebben bestaande tekorten slechts vergroot (Jongen 2022). Ook beleidskeuzes werken door in de vraag naar arbeid. Zo vertalen ambities op het gebied van onderwijs en duurzaamheid zich in een grotere behoefte aan onderwijspersoneel en installateurs (CPB 2022; Jongen 2022; SER 2023). Naar verwachting zal de arbeidsmarktkrapte nog twee decennia aanhouden, mede door de vergrijzing (Ebregt et al. 2022; Jongen 2022). In de zorg betekent de vergrijzing bijvoorbeeld dat de vraag naar zorgpersoneel de komende decennia blijft toenemen, terwijl een aanzienlijk deel van het personeel met pensioen gaat (RIVM 2022; RVS 2023a, 2023b; SER 2023).

De krapte op de arbeidsmarkt heeft brede maatschappelijke gevolgen, en kan daarom als een maatschappelijk vraagstuk worden gezien. Krapte biedt kansen; een krappe arbeidsmarkt kan sociale ongelijkheid bijvoorbeeld verkleinen wanneer het werkenden met een relatief laag inkomen meer onderhandelingsmacht geeft, de arbeidsmarkt toegankelijker maakt voor mensen met een afstand tot werk, en voorheen ondergewaardeerde opleidingen (zoals het mbo) meer status geeft. Tegelijkertijd is het denkbaar dat krapte de ongelijkheid juist vergroot, onder andere doordat onderbemenste voorzieningen niet voor iedereen even toegankelijk zijn. Zo worden scholen met veel leerlingen met een lagere sociaal-economische status (SES) relatief hard door het lerarentekort geraakt (Onderwijsraad 2023). Ook kan schaarsere en duurdere zorg betekenen dat sommige groepen langdurig ziekten geen of minder zorg krijgen en dat gezondheidsverschillen toenemen. Als ervoor wordt gekozen om in te zetten op arbeidsmigratie om de tekorten te verminderen, zullen – bij gelijkblijvend woonbeleid – ook de wachtlijsten voor sociale huurwoningen toenemen (zie de notitie [Asiel en migratie](#)).

Er zijn ook andere aspecten van de brede welvaart die door personeelstekorten onder druk komen te staan. Zo werkt beperkte toegang tot belangrijke voorzieningen als zorg en ondersteuning door in het welzijn van mensen (RVS 2023a, 2023b; zie ook de notitie [Zorg en ondersteuning](#)). Ook zetten personeelstekorten het functioneren van de overheid onder druk (SER 2023). Als er onvoldoende mensen zijn om beleid uit te voeren, kan de overheid haar ambities minder goed realiseren. Een tekort aan installateurs van warmtepompen en zonnepanelen heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de energietransitie. En de keuze om studenten in de kinderopvang meer verantwoordelijkheden te geven, maakt kinderopvang minder aantrekkelijk voor ouders en minder goed voor kinderen doordat het de kwaliteit van de zorg onder druk zet.

De huidige aanpak van de tekorten op de arbeidsmarkt kent twee paden: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een algemene krapteaanpak geformuleerd, en hiernaast hebben dit ministerie en andere ministeries sectorspecifieke plannen gemaakt voor groene en digitale banen, de zorg, onderwijs en de kinderopvang. De SER, maar ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waarschuwen voor beleidsversnippering en het risico dat beleid op het ene terrein concurreert met dat op een ander terrein (Olsthoorn en Roeters 2023; SER 2023). Ook wordt gepleit voor meer aandacht voor de spanning tussen de gewenste toename van werkuren en de andere rollen en taken van burgers, zoals mantelzorg, zorg voor kinderen, en om- en bijscholing (Olsthoorn en Roeters 2023; Roeters et al. 2021; SER 2023).

Het kraptevraagstuk speelt tegen de achtergrond van grote veranderingen op de arbeidsmarkt en in het arbeidsmarktbeleid. Nationale en internationale ontwikkelingen als technologisering, flexibilisering en de vergrijzing brengen kansen én risico's voor werkenden en de kwaliteit van werk met zich mee (Commissie Regulering van Werk 2020; Roeters et al. 2021; SER 2021; WRR 2020b). Het ministerie van SZW vaart hierbij in belangrijke mate op de aanbevelingen van de Commissie Regulering van Werk (2020). Hoewel de personeelstekorten hierin weinig aandacht krijgen, kan de versterking van de kwaliteit van werk, waarvoor deze commissie pleit, wel een deel van de oplossing vormen omdat dit (meer) werken aantrekkelijker maakt.

7.2 Politieke keuzes en de gevolgen daarvan voor de samenleving

De krapte op de arbeidsmarkt en de keuzes die daarbij worden gemaakt zijn van belang voor verschillende aspecten van de kwaliteit van de samenleving, zoals participatie, ongelijkheid en welzijn. Partijen zouden zich rond de verkiezingen en formatie idealiter dan ook uitspreken over hoe zij invulling willen geven aan de aanpak van de arbeidsmarktkrapte. Gezien de opgave die voorligt, identificeren wij twee afwegingen die vragen om politieke keuzes rond arbeidsmarktkrapte.

7.2.1 Algemeen beleid of gerichte overheidssturing op specifieke sectoren?

De maatschappelijke gevolgen van de huidige en toekomstige tekorten kunnen verschillend worden gewogen en in meer of mindere mate worden meegenomen in het arbeidsmarktbeleid. We zien grofweg twee keuzemogelijkheden. Bij de eerste optie worden de maatschappelijk implicaties als beperkt gezien en/of zien politici en bestuurders het sturen op deze uitkomsten niet als verantwoordelijkheid van de overheid. Het is dan logisch dat het arbeidsmarktbeleid zich beperkt tot een algemene bevordering van het arbeidsaanbod, en dat het geen prioriteit geeft aan bepaalde sectoren of beroepen. Bij de tweede optie krijgen de maatschappelijke implicaties van de tekorten – in lijn met een bredewelvaartsbenadering – meer gewicht en worden zij meegenomen bij de ontwikkeling van beleid. In dit geval ligt het voor de hand dat de overheid bewust prioriteert op basis van maatschappelijke doelen en hier ook op stuurt. Dit kan bijvoorbeeld door meer in te zetten op gerichte om- en bijscholing, en opleidingen in sectoren als de zorg en het onderwijs goedkoper of zelfs gratis te maken. Een ander voorbeeld van gericht beleid is investeren in de kwaliteit van werk in maatschappelijke sectoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan loonsverhogingen in het onderwijs of bij defensie en aan programma's om de werkdruk in de zorg te verminderen.

Bij de eerste optie ('kaderzettend arbeidsmarktbeleid') stelt de overheid zich terughoudender op en laat zij de markt bepalen wie waar aan het werk gaat. Dit is min of meer *business as usual* en betekent dat SZW de kaders stelt waarbinnen de arbeidsmarkt functioneert. Er wordt dan ingezet op algemene bevordering van het arbeidsaanbod, bijvoorbeeld door financiële prikkels en de bevordering van

voltijdwerk. En het specifiekere sectorale beleid wordt dan ondergebracht bij uiteenlopende departementen en beleidsdirecties, zoals nu ook al het geval is. Deze beperkt gecoördineerde en weinig sturende aanpak plaatst de overheid in een vertrouwde positie en is aantrekkelijk voor mensen die arbeidsmarktprocessen over willen laten aan de markt. Het creëert wel het risico dat de tekorten het meest teruglopen in sectoren en beroepen die in termen van brede welvaart weinig toevoegen, terwijl de tekorten in maatschappelijke sectoren gelijk blijven of toenemen.

De tweede optie ('beleid dat stuurt op maatschappelijke doelen') zou een breuk met de afgelopen decennia betekenen, doordat de overheid dan zelf meer verantwoordelijkheid pakt ten opzichte van de markt (TK 2022/2023g). De overheid kan dan beter sturen op uitkomsten die als maatschappelijk belangrijk gezien worden, ten koste van zaken die als minder belangrijk worden gezien. Daarbij moet de maakbaarheid van het sturen op de sectoren waar mensen gaan werken niet overschat worden. Mensen hebben eigen wensen en verlangens en worden beïnvloed door normen en waarden, wat bijvoorbeeld blijkt uit de dominantie van het deeltijdwerken (Portegijs 2022).

De afslag die gekozen wordt zal maatschappelijke implicaties hebben. Als er niet gericht op maatschappelijke sectoren wordt gestuurd, kan dit bijvoorbeeld structurele ongelijkheden versterken doordat bepaalde publieke voorzieningen minder toegankelijk worden. Daarnaast wordt de kwaliteit van leven geschaad als bepaalde diensten niet beschikbaar zijn, zoals goed onderwijs, voldoende zorg en een kinderopvangplek. Bovendien kan dit de effectiviteit van beleid onder druk zetten, doordat er geen mensen zijn om het beleid uit te voeren. Ook wordt er in dit geval niet gestuurd op toekomstige behoeften van de samenleving, zoals zorgpersoneel om voor de ouderen te zorgen, en niet op de benodigde infrastructuur om de gevolgen van klimaatverandering te beperken.

7.2.2 Aanbodvergroting of vraagverkleining?

Hoewel de krapte op de arbeidsmarkt geregeld gepresenteerd wordt als een resultaat van personeelstekort, is een alternatieve diagnose dat er te veel werk is dat door mensen gedaan moet worden (Phlippen 2022). Verschillende diagnoses vragen om verschillend beleid: zet beleid vooral in op het vergroten van het arbeidsaanbod, of op het verkleinen van de vraag? Bij de eerste optie zijn er meerdere beleidsrichtingen, waaronder het verhogen van de kwaliteit van werk, het inzetten op arbeidsmigratie, het vergroten van het gemiddeld aantal gewerkte uren en de arbeidsparticipatie van mensen die nog niet werken, en het verhogen van de pensioenleeftijd (zie bv. Commissie Regulering van Werk 2020; Roeters et al. 2021; SER 2023). Ook kan gedacht worden aan het verbeteren van baankansen van mensen met een arbeidsbeperking, bijvoorbeeld door de Participatiewet aan te passen (Van Echtelt et al. 2023b). De tweede optie – die inzet op het verkleinen van de vraag naar arbeid – kan verschillend worden ingevuld. Er kan worden ingezet op procesoptimalisatie, innovatie en productiviteitsverhogende technologie om het aantal mensen dat nodig is in te perken (zie bv. Luiten van Zanden 2023). Maar de politiek kan er ook voor kiezen bepaalde sectoren en beroepen geen of minder prioriteit te geven, en daar niet – of zeer beperkt – de krapte bestrijden. Dit raakt aan de mate van sturing: een overheid die bepaalde sectoren en banen prioriteert en daar gericht op stuurt, oormerkt andere sectoren en banen – bewust of onbewust – als minder of onbelangrijk.

De eerste optie betekent dat er meer mensen zijn om werk te verzetten, maar naast de kansen die dit biedt om de krapte te verminderen, zijn er ook risico's. Als er bijvoorbeeld wordt ingezet op arbeidsmigratie, zal er meer vraag naar woningen en andere voorzieningen zijn. Dit brengt verschillende uitdagingen op het gebied van kansengelijkheid en solidariteit met zich mee (zie de notitie [Asiel en migratie](#)). En als mensen wordt gevraagd om meer of langer te werken, betekent dit

dat er minder tijd, energie en aandacht is voor andere (maatschappelijk en persoonlijk) relevante zaken, zoals mantelzorg, de zorg voor kinderen en vrijwilligerswerk (zie de notitie [Zorg en ondersteuning](#)). Het inzetten op de kwaliteit van werk om zaken ‘combineerbaar’ te maken lijkt een oplossingsrichting met minder risico’s, hoewel dit veel van werkgevers vraagt (Roeters et al. 2021). Het is hier goed om op te merken dat de effectiviteit van participatieverhogend beleid beperkt is, onder andere doordat het aandeel mensen dat werkt al relatief groot is in Nederland (Jongen 2022; Phlippen 2023). Ook weten we dat het verhogen van de pensioenleeftijd een beperkt draagvlak heeft en dat de volksgezondheid hierdoor zal verslechteren (Deeg et al. 2023).

Ook de tweede optie kent kansen en risico’s. Het voordeel van het verkleinen van de vraag naar arbeid is dat het de behoefte aan arbeidskrachten vermindert en werkenden ontlast. Ook doen de beperkte loonontwikkeling en de lage productiviteit van de afgelopen jaren vermoeden dat hier nog wat te winnen valt (CBS 2021). Het nadeel is dat een verkleining van de vraag naar arbeid (door o.a. procesoptimalisatie, innovatie en productiviteitsverhogende technieken) uiteindelijk de participatiekansen die een krappe arbeidsmarkt biedt, zal verkleinen. Dit werkt door in de emancipatie van groepen die minder eenvoudig aan het werk komen en zal vermoedelijk de ongelijkheid tussen opleidingen en beroepen vergroten (CPB 2017; Huijnk 2020). Ook is niet al het werk even vatbaar voor arbeidsbesparende technieken, zeker in de publieke dienstverlening. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van diensten. In de langdurige zorg en in het sociaal domein zijn er historisch gezien altijd relatief weinig pogingen geweest om de arbeidsproductiviteit te verhogen door in te zetten op technologische innovatie. De reden hiervoor is dat het werk in de zorg en ondersteuning moeilijk te automatiseren blijkt (Van Campen et al. 2016; CPB 2022). Ook is het de vraag in hoeverre mensen bereid zijn om persoonlijke zorg te laten vervangen door robots en wat dit betekent voor de kwaliteit van leven.

Net als bij de eerste politieke keuze geldt hier dus dat een meer terughoudende houding van de overheid vanuit een bredewelvaartsperspectief onbedoelde gevolgen kan hebben. Als diensten of producten wegvallen hoeft dit niet in alle situaties een probleem te zijn: voor weinig mensen zal het verdwijnen van een flietsbezorgingsdienst substantiële gevolgen voor hun welzijn hebben. Ook de maatschappelijke gevolgen van het wegvallen hiervan zijn nihil. Maar zoals we hebben aangekaart, zijn de individuele en collectieve gevolgen van het wegvallen van bijvoorbeeld zorg, onderwijs en kinderopvang wel degelijk groot. Dit kan de toekomstbestendigheid van de samenleving onder druk zetten en de (verdeling van) welvaart en het welbevinden verminderen. Een interessante vraag vanuit het bredewelvaartsperspectief is hoe we betaald en onbetaald werk wegen. Willen we mensen meer uren betaald werk laten doen, ook als dat betekent dat er minder ruimte is voor mantelzorg, zorg voor kinderen en vrijwilligerswerk? Betaald werk levert veel economische welvaart op, maar onbetaald werk betekent veel in termen van sociale samenhang en welzijn. Een duidelijke visie op de waarde van betaald en onbetaald werk voorkomt een eenzijdige focus op economische aspecten van welvaart.

7.3 Kortom

De krapte op de arbeidsmarkt heeft brede maatschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld doordat personeelstekorten doorwerken in de toegankelijkheid en kwaliteit van voorzieningen als de zorg en het onderwijs. Ook is er een spanning tussen de gewenste toename van de arbeidsparticipatie met andere taken en rollen van burgers, zoals mantelzorg, zorg voor kinderen, en om- en bijscholing. Dit maakt krapte

op de arbeidsmarkt een belangrijk thema in de verkiezingen en formatie. Wij onderscheiden een tweetal afwegingen die vragen om keuzes.

1 *Algemeen beleid of gerichte overheidssturing op specifieke sectoren?*

Bij algemeen kaderzettend arbeidsmarktbeleid stelt de overheid zich terughoudend op en laat zij de markt bepalen wie waar aan het werk gaat. Deze beperkt gecoördineerde en weinig sturende aanpak plaatst de overheid in een vertrouwde positie. Het creëert echter wel het risico dat structurele ongelijkheden vergroot worden en de effectiviteit van beleid onder druk komt te staan, doordat voorzieningen minder toegankelijk worden en/of er geen mensen zijn om het beleid uit te voeren. Ook wordt er in dat geval niet gestuurd op toekomstige behoeften van de samenleving, zoals zorgpersoneel om voor de ouderen te zorgen, en niet op de benodigde infrastructuur om de gevolgen van klimaatverandering te beperken. Hiertoe kan beleid directer proberen te sturen op arbeidsmarkttuitkomsten, al is enige bescheidenheid over de maakbaarheid hiervan gepast.

2 *Aanbodvergroting of vraagverkleining*

Het aanbod van arbeid kan via meerdere beleidsrichtingen worden vergroot. Dit betekent dat er meer mensen zijn om werk te verzetten en om collectieve voorzieningen overeind te houden. Tegelijkertijd zijn er ook risico's. Als mensen wordt gevraagd om meer te werken, betekent dit dat er minder tijd, energie en aandacht is voor andere relevante zaken, zoals mantelzorg, de zorg voor kinderen en vrijwilligerswerk. Vraagverkleining kan de participatiekansen van groepen die minder eenvoudig aan het werk komen verminderen en daarmee de ongelijkheid vergroten. Bovendien is niet al het werk even vatbaar voor arbeidsbesparende technieken. Als vraagverkleining ten koste gaat van de kwaliteit van publieke diensten, heeft dit sociaal-maatschappelijke gevolgen, zoals op het gebied van welzijn en ongelijkheid.

7.4 *Reflectie op krapte op de arbeidsmarkt in de verkiezingsprogramma's*

7.4.1 *Samenvatting en conclusies*

Bijna alle programma's bespreken de thematiek van de arbeidsmarkttekorten. Dit gebeurt meestal in de context van de (kwaliteit van de) publieke sector. Daarbij gaat de meeste aandacht naar de zorg en het onderwijs, maar ook kinderopvang, OV, defensie, politie en de overheid zelf worden genoemd.

Zelden wordt er in de verkiezingsprogramma's naar de algemene krapte verwezen of wordt de krapte in de publieke sector tegen een achtergrond van algehele krapte besproken. In het merendeel van de verkiezingsprogramma's wordt de bespreking van krapte beperkt tot een bespreking van personeelstekorten in specifieke sectoren. In veel gevallen gaat het dan over de publieke sector of over één of twee specifieke sectoren. In een enkel geval worden marktsectoren die relevant zijn voor bijvoorbeeld de klimaattransitie bij de bespreking betrokken. Een enkele uitzondering daargelaten worden er, als het om krapte in het algemeen gaat, geen expliciete keuzes gemaakt over de sectoren waaraan politieke partijen minder prioriteit willen geven wanneer de krapte die keuze afdwingt.

De beleidsopties die we eerder in deze notitie noemden, komen bijna allemaal terug in de verkiezingsprogramma's. Maar ze zijn niet altijd zo geclusterd als we op voorhand hadden verwacht. We zien bijvoorbeeld dat alle partijen bepaalde sectoren uitlichten en dit doen op basis van hun maatschappelijke baten. Dit betekent echter niet dat ze ook aangeven welke sectoren ze niet of minder belangrijk vinden. Ook kiezen partijen niet voor maatregelen gericht op het aanbod ofwel voor maatregelen gericht op de vraag, maar hebben ze vaak aandacht voor beide oplossingsrichtingen.

In de balans tussen vergroting van het arbeidsaanbod en verkleining van de vraag naar arbeid, leggen de meeste partijen het accent in het programma op het eerste. Partijen lijken impliciet te verwachten dat arbeidsmarktkrapte voldoende geadresseerd kan worden met bijvoorbeeld maatregelen ter verkleining van de marginale druk, het aantrekkelijk maken van werk in voltijd en de bevordering van de kwaliteit van werk. Hoewel het geen centraal onderdeel van de hiernavolgende analyse, moet opgemerkt worden dat veel verkiezingsprogramma's maatregelen voorstellen – van een nadruk op maatwerk tot brugfunctionarissen in het onderwijs tot het verlagen van de AOW-leeftijd – die de krapte op de arbeidsmarkt mogelijk vergroten.

Het kent risico's dat de meeste partijen niet expliciet maken welk werk ze belangrijk en minder belangrijk vinden, en waar ze op in willen zetten en ten koste van wat, en dat ze daarnaast een sterke nadruk leggen op vergroting van het arbeidsaanbod. Zoals we in dit en eerder werk aangaven, is het maar zeer de vraag hoeveel rek er in het arbeidsaanbod zit. De samenleving vergrijst, er wordt al veel van mensen gevraagd, en de arbeidsparticipatie is al hoog. Als die rek er inderdaad niet is, zal het dominante pakket maatregelen dat we terugzien in de programma's ineffectief blijken. Als er in dat geval niet vroegtijdig ingezet wordt op vraagverkleining, met behulp van hogere lonen, innovatie, enzovoort, is de kans reëel dat er niet genoeg mensen zijn om alles te doen wat we belangrijk vinden. Dan zal de krapte op de arbeidsmarkt de keuzes die nu niet expliciet zijn in de verkiezingsprogramma's alsnog afdwingen, of ertoe leiden dat het beschikbare arbeidsaanbod zo dun uitgesmeerd wordt dat weinig nog naar maatschappelijke wens functioneert en er simpelweg niet genoeg mensen blijken te zijn om alles te doen wat we belangrijk vinden. Dit werkt door in de brede welvaart en kwaliteit van de samenleving. Zoals in 6.1 is besproken kan dit onder andere betekenen dat mensen zich overbelast gaan voelen en dat schaarste in de publieke sector ertoe leidt dat de toegankelijkheid van voorzieningen en hulpbronnen vooral voor al kwetsbare mensen afneemt. En als de overheid – door geen keuzes te maken – de kwaliteit van voorzieningen en de capaciteit om om te gaan met grote vraagstukken laat eroderen, kan dit ten koste gaan van het vertrouwen van mensen. Dergelijke gevolgen worden niet expliciet besproken in de verkiezingsprogramma's.

7.4.2 Algemeen beleid of gerichte overheidssturing op specifieke sectoren?

We schetsten in deze notitie twee scenario's: in het eerste scenario zou er weinig oog zijn voor de maatschappelijke implicaties van de tekorten in maatschappelijke sectoren en zou de overheid enkel algemeen arbeidsmarktbeleid voeren. In het tweede scenario zou die aandacht er wel zijn en zou de overheid duidelijk prioriteren tussen sectoren en gericht in zetten op maatschappelijke sectoren.

Het beeld dat uit de programma's naar voren komt, laat een andere logica zien. Eigenlijk hebben alle partijen oog voor de maatschappelijke gevolgen van tekorten in publieke sectoren, zoals in scenario 2 geschetst wordt. Een enkele partij, zoals D66 en GL-PvdA, breidt deze probleemdefinitie uit naar de marktsectoren die gemoed zijn met een aantal maatschappelijke opgaven, onder andere op het gebied van wonen en het klimaat. In de probleemanalyse van de partijen worden verschillende sectoren en verschillende implicaties uitgelicht. D66 en GL-PvdA zetten bijvoorbeeld de gevolgen voor (kansen)ongelijkheid sterk aan, BBB waarschuwt voor tekorten in 'de regio' en VVD wijst op de nadelige gevolgen voor talentontwikkeling en kenniseconomie.

Dat verschillende partijen verschillende sectoren centraal stellen, betekent – in tegenstelling tot onze verwachting – niet dat ze expliciet benoemen in welke sectoren ze tekorten wel acceptabel vinden of aangeven welke sectoren zouden kunnen krimpen. Hierop zijn er twee uitzonderingen: D66 en PvdD.

D66 en VVD schetsen de noodzaak van keuzes en geven aan dat ze willen beginnen met het bestrijden van krapte in voor hen belangrijke sectoren, bijvoorbeeld onderwijs en zorg, maar geven niet aan welke sectoren ze minder of niet belangrijk vinden. PvdD partij doet dat wel, nadrukkelijk vanuit een brede welvaartsvisie en prioriteert banen die meer aan de kwaliteit van de samenleving zouden bijdragen, zoals werk in de duurzame landbouw.

Doordat alle partijen bepaalde sectoren uitlichten, komt het eerste scenario (waarbij er niet gedifferentieerd wordt) niet voor. We zien wel dat alleen D66, VVD en PvdD uitspraken doen over algemene krapte op de arbeidsmarkt. D66 bespreekt bijvoorbeeld een 'landelijke krapteaanpak'. Een implicatie van de afwezigheid van algemeen beleid is dat krapte vaak niet in het hoofdstuk over werken en/of ondernemen wordt besproken, maar alleen terugkomt in de hoofdstukken die zich bijvoorbeeld op zorg of onderwijs richten.

7.4.3 Aanbodvergroting of vraagverkleining?

De tweede afweging is die tussen maatregelen die zich richten op het vergroten van het aanbod van aanbod versus maatregelen die zich richten op het verkleinen van de vraag. Beide zijn natuurlijk tegelijk mogelijk, maar we verwachtten dat partijen hier wel accenten leggen. Het is niet zo dat er twee clusters partijen zijn, waarbij een cluster enkel naar de aanbodkant kijkt en het andere zich alleen op de vraag richt. In plaats daarvan zien we dat alle partijen ervoor kiezen om in te zetten op het aanbod en dat sommige partijen hier ook maatregelen gericht op de vraag naast zetten. Maar ook bij de partijen die beide kanten belichten, zien we dat de meeste aandacht uitgaat naar de aanbodkant.

Manieren waarop er op het aanbod wordt ingezet

Kwaliteit van werk. De meestgenoemde maatregel in verkiezingsprogramma's om de krapte in de (geprioriteerde) tekortsectoren op te lossen, is om in te zetten op de kwaliteit van werk. Hierbij blijft vaak impliciet of dit degenen die daar al werken zou stimuleren om meer uren te werken en/of dat partijen verwachten dat dit nieuwe mensen naar de sector trekt. De kwaliteit van werk wordt breed aangevlogen: het gaat om de lonen, maar ook om aspecten als zeggenschap, zekerheid, werkdruk en de status van banen zoals verzorgende en leraar. Er wordt echter weinig gezegd over de rol van andere factoren die buiten het werk liggen, zoals de zorg voor kinderen.

CDA, D66 en de FVD staan apart stil bij het vele deeltijdwerk in Nederland. Zij willen voltijd werken met name door middel van financiële prikkels aantrekkelijker maken. Er wordt nergens ingegaan op de implicaties die het meer betaald werken kan hebben voor de zorg die de in deeltijd werkende mensen nu geven.

Scholing. D66, GL-PvdA, PvdD en VVD willen door middel van onderwijs de problemen in de tekortsectoren tegen gaan. Zij stellen bijvoorbeeld voor om met werk-naar-werktrajecten mensen naar tekortsectoren toe te leiden (GL-PvdA) en om in het leven-lang-ontwikkelenbeleid tekortberoepen te prioriteren (VVD).

Arbeidsmigratie. Onder andere CDA, D66, en VVD noemen 'gerichte arbeidsmigratie' als gedeeltelijke oplossing voor de krapte in bepaalde sectoren. Het snel aan het werk laten gaan van asielzoekers wordt door GL/PvdA als 'twee vliegen in een klap'-oplossing gepresenteerd. BBB en D66 noemen specifiek in het hoofdstuk over zorg de inzet van zorgprofessionals uit het buitenland. De andere partijen schijven ook over arbeidsmigratie, maar koppelen dit niet expliciet aan de tekorten.

Het verkleinen van de vraag

Technologisering. D66, FVD en VVD verwachten dat technologische innovaties tekorten in de publieke sector minder problematisch maken, bijvoorbeeld doordat ze zorg minder arbeidsintensief maken. CDA noemt het belang van innovatie, maar meer in relatie tot het verdienvermogen van de samenleving en om minder afhankelijk te worden van migratie. De expliciete koppeling met krapte maakt de partij in het programma niet. De partijen die 'pro technologie' zijn, lijken niet te verwachten dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van voorzieningen of de kwaliteit van werk. Zo stelt VVD dat ze de kwaliteit van leven vooropzet in haar zorgbeleid. D66 vormt hier een uitzondering op en formuleert duidelijke randvoorwaarden voor de toepassing van technologie in de zorg. Andere partijen, zoals SP, benoemen ook de risico's van technologisering en digitalisering van werk en het onderwijs, maar koppelen dit niet aan de arbeidskrapte.

Verloren tijd. Een maatregel die zowel aan de vraag naar arbeid als aan de kwaliteit van werk raakt, is om in te zetten op het verminderen van administratieve druk in de publieke sector. Verschillende partijen, waaronder BBB, D66, PVV en VVD, benoemen dat er veel werktijd verloren gaat aan administratieve zaken en stellen dat dit moet worden teruggebracht. Dit zou meer tijd vrijmaken voor kerntaken, werk aantrekkelijker maken en zo een oplossing kunnen zijn voor de krapte.

8 Burgers en de overheid

Roel Willems, Fieke Wagemans, Lonneke van Noije en Sabine Peters

8.1 Inleiding

We hebben tot nu toe in deze publicatie voor zes beleidsterreinen gezien waar aandachtspunten liggen voor de politiek, en welke keuzes er gemaakt worden over deze aandachtspunten in verkiezingsprogramma's. Een overkoepelend thema wat tot nu toe niet besproken is, is de relatie tussen burgers en de overheid. Vertrouwen is een essentieel onderdeel van die relatie, en hier verkennen we wat belangrijk is voor het vertrouwen in de overheid. Vertrouwen in de overheid is belangrijk voor gedragen beleid, en daarmee voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. Dit thema snijdt door alle beleidsterreinen heen en daarom behandelen we het hier apart. Het wijkt ook qua vorm af. We zullen geen afwegingen voorleggen, maar drie belangrijke factoren die samenhangen met vertrouwen in de overheid bespreken.

De burgers van Nederland hebben een aanhoudend laag vertrouwen in de overheid. Terwijl Nederlanders redelijk tevreden zijn over de democratie in algemene zin, bestaat er veel minder tevredenheid over de manier waarop die democratie dagelijks in praktijk wordt gebracht. In het voorjaar van 2023 gaven bijvoorbeeld slechts vier op de tien Nederlanders hun vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer een voldoende. In augustus, na de val van het kabinet, zijn de verwachtingen van een nieuw kabinet hoog, maar is er niet veel hoop dat er veel zal veranderen (Geurkink et al. 2023).

Dit lage vertrouwen is deels verklaarbaar door het handelen van de overheid, waarop stevige kritiek klinkt. De overheid lijkt geen adequaat antwoord te hebben op grote en urgente problemen, zoals de afwikkeling van de toeslagenaffaire, de gaswinning in Groningen, klimaatverandering en problemen rondom migratie en huisvesting (TK 2020/2021b, 2022/2023h). Instanties als de Raad van State (RvS 2023), de Nationale Ombudsman (NO 2022, 2023) en de Algemene Rekenkamer (AR 2023) signaleerden tekortkomingen die het incidentele overstijgen.

De overheid signaleert zelf deze tekortkomingen ook en heeft initiatieven genomen om het eigen functioneren te verbeteren (Van Noije et al. 2023). Denk aan de rapportage *Staat van de Uitvoering*, en het versterken van controlerende machten, bijvoorbeeld door de invoering van constitutionele toetsing en de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Ook zijn er initiatieven gericht op het beter betrekken van burgers bij besluit- of beleidsvorming. Hoewel deze systeemveranderingen betekenisvol zijn, zal pas op langere termijn duidelijk worden of ze voldoende merkbare veranderingen voor burgers opleveren.

8.2 Een overheid die te vertrouwen is: responsief, rechtvaardig en probleemoplossend

Vertrouwen staat of valt met een overheid die ook te vertrouwen is. Het politiek vertrouwen van burgers is momenteel vooral laag omdat burgers de landelijke overheid als onvoldoende responsief, rechtvaardig en probleemoplossend ervaren (Van Noije et al. 2023). We zullen deze drie factoren nu kort beschouwen.

8.2.1 Responsiviteit

Een responsieve overheid is een overheid die weet wat belangrijk is voor mensen. Die met anderen woorden weet wat er leeft in het land. Een gebrek aan responsiviteit gaat over dat politici te weinig luisteren, onvoldoende tegemoetkomen aan de wensen van burgers, en besluiten onvoldoende uitleggen (Esaiasson et al. 2015). Volgens ruim vier op de tien mensen is dat het geval, zowel voor de Tweede Kamer als voor de regering (Van Noije et al. 2023). Meer algemeen heeft de helft van de mensen het gevoel weinig invloed te hebben op wat de regering doet (Wagemans en Peters 2023). Ook in de uitvoering voelen mensen zich in de interactie met de overheid niet altijd gehoord, gezien en geholpen (Plaisier et al. 2023). Vooral mensen met enkel basisonderwijs of een vmbo-diploma, of met een economisch linkse en cultureel-conservatieve politieke voorkeur ervaren een gebrek aan responsiviteit (Van Noije et al. 2023). Dat is niet zo gek, want hun standpunten blijken ook feitelijk minder goed vertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018). Dat werkt door in de verdere beleidsvorming en daarmee in de resultaten van beleid voor deze groepen (Schakel en Van der Pas 2020).

Om responsiviteit te vergroten probeert de overheid de laatste jaren verschillende vormen van participatieve besluitvorming uit aan 'tafels', in 'cafés' en 'ateliers' (bv. Bouma et al. 2023; zie ook Den Ridder et al. 2023b). Dergelijke instrumenten zorgen ervoor dat kennis wordt genomen van een grotere diversiteit aan perspectieven en ervaringen van mensen, wat de kwaliteit van de besluit- en beleidsvorming, en daarmee de probleemoplossing, ten goede kan komen (Den Ridder et al. 2021). Goed ingerichte participatietrajecten betrekken burgers tijdig, zodat er nog iets te beslissen valt, geven opvolging aan de uitkomst en koppelen terug wat met de uitkomsten gedaan is (De Koning et al. 2023).

In de praktijk blijkt het lastig om deze processen zo in te richten dat de participanten voldoende representatief zijn voor de hele doelgroep, en zij alle relevante perspectieven naar voren kunnen brengen (De Koning et al. 2023). Het is vaak een selectieve groep burgers die gemotiveerd is en de gelegenheid heeft om deel te nemen (Boogaard et al. 2016). Het komt ook voor dat de stem van burgers overstemd wordt, bijvoorbeeld als er ook meer getrainde lobbyisten uit het bedrijfsleven of maatschappelijk middenveld aan tafel zitten (Truijens et al. 2021). Het voorkomen van (meer) politieke ongelijkheid is dan ook een belangrijk aandachtspunt van burgerparticipatie, meer nog dan bij laagdrempeliger vormen politieke participatie via de stembus of referenda. Het hangt dan ook af van het doel welk instrument of combinatie van instrumenten, geschikt is. Steeds geldt dat ze goed moeten zijn ingebed in het bestaande representatieve systeem, omdat anders weinig wordt gedaan met de uitkomsten (Commissie-Brenninkmeijer 2021). Dat kan afbreuk doen aan het politieke vertrouwen.

Mensen staan over het algemeen positief tegenover directe en deliberatieve vormen van inspraak, zoals een referendum of burgerberaad (Dekker en Den Ridder 2021; Den Ridder et al. 2021). Zij zien deze instrumenten echter vooral als corrigerende stok achter de deur, niet als primair middel voor besluitvorming. Zij geven de besluit- en beleidsvorming nog altijd het liefst uit handen aan politici in onze representatieve democratie, op voorwaarde dat zij daartoe voldoende is toegerust. Verbetering van de representatieve democratie, conform de aanbevelingen van de Staatscommissie Remkes, verdient dan ook onverminderd aandacht, zodat burgers de belangenbehartiging met een geruster hart aan politici overlaten (Hibbing et al. 2023; Ouattara en Van der Meer 2022; Remkes et al. 2018; Den Ridder et al. 2021).

8.2.2 *Rechtvaardigheid*

Naast responsief, verwachten burgers ook dat een overheid rechtvaardig is. Zeker voor het begrijpen van teleurstellende of moeilijke beleidskeuzes is het van groot belang dat mensen ten minste het idee hebben dat er zorgvuldig en rechtvaardig is gewerkt (zie bv. De Blok en Brummel 2022; Tyler 2003). Dit gevoel van *procedurele rechtvaardigheid* wordt vaak afgemeten aan criteria als transparantie, betrouwbaarheid, gelijke behandeling, integriteit en evenredige weging van belangen in de samenleving (Van den Bos 2009). Burgers zijn uitermate kritisch over al deze criteria. Zo meent 40% van de mensen dat de regering niet de belangen van alle burgers meeweegt in haar besluiten (Van Noije et al. 2023; zie ook Geurkink et al., 2023). De zorg is daarbij vooral dat met ‘gewone mensen’ niet evenveel rekening wordt gehouden als met mensen uit bevoorrechte kringen (Van Noije en Den Ridder (nog te verschijnen)). Weten wat er leeft onder burgers is belangrijk om een meer evenredige belangenafweging te kunnen maken, of om uit te kunnen leggen waarom deze niet gemaakt is. Responsiviteit is met andere woorden ook hier van belang.

Ook transparantie is belangrijk voor procedurele rechtvaardigheid. Transparantie vergroten kan door inzichtelijk te maken hoe besluiten tot stand komen, en welke afwegingen er gemaakt zijn in het besluitvormingsproces. Ook hier zijn burgers kritisch over. Veel mensen geven aan zich te ergeren aan ‘achterkamertjespolitiek’ (Geurkink et al. 2023). Een grote meerderheid heeft een voorkeur voor transparantie in het besluitvormingsproces (68% van ondervraagden in Geurkink et al. 2023). Een manier waarop transparantie kan bijdragen aan groter ervaren rechtvaardigheid, is doordat transparantie duidelijkheid en zekerheid vergroot (van den Bos 2009). Weten hoe een beslissing tot stand gekomen is, geeft duidelijkheid en zekerheid over het onderliggende proces.

Integer handelen is eveneens van belang voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Schendingen van (bestuurlijke) integriteit hebben grote impact, zelfs als ze niet talrijk zijn. Het is daarom goed dat integriteit als onderwerp in de belangstelling staat bij de overheid. Enigszins gerelateerd hieraan zijn de ruwe omgangsvormen in de politiek, die door veel burgers als storend worden ervaren. Dit is zo omdat politici een voorbeeldfunctie hebben, maar ook omdat de omgangsvormen afleiden van de inhoud (Geurkink et al. 2023). Goede omgangsvormen zijn meer dan een verpakking voor een groot deel van de burgers, maar horen bij goede politici.

8.2.3 *Probleemoplossend vermogen*

Tenslotte is het ervaren probleemoplossend vermogen van de overheid een factor die vertrouwen van burgers beïnvloedt. Een overheid die problemen oplost, is een overheid waarop burgers kunnen vertrouwen. Dit is momenteel niet evident voor burgers. Een krappe meerderheid van de bevolking vertrouwt er niet op dat de overheid grote problemen in de samenleving oppakt (Wagemans en Peters 2023), of weet op te lossen (Van Noije et al. 2023). Het onvermogen om de kinderopvangtoeslagenaffaire en de bevingsschade in Groningen adequaat af te handelen, wordt regelmatig als voorbeeld genoemd wanneer mensen hun onvrede toelichten (Den Ridder et al. 2023a). Burgers vragen om een overheid die problemen oplost (Geurkink et al. 2023).

Tegelijkertijd willen burgers ook dat de overheid duidelijk maakt hoe zij aankijkt tegen complexe, niet puur door daadkracht op te lossen problemen. Sommige urgente en complexe dossiers laten zich nu eenmaal niet makkelijk op de korte termijn oplossen. Juist bij grote en taaie vraagstukken kan een langetermijnvisie (‘het grote verhaal’) behulpzaam zijn. Denk aan *wicked problems* als de transitie naar duurzame energie (zie de notitie [Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave](#)),

ontwikkelingen rondom migratie (zie de notitie [Asiel en migratie](#)) en de houdbaarheid van de zorg (zie de notitie [Zorg en ondersteuning](#)).

Een langetermijnvisie moet oog hebben voor de vraag wat we als maatschappij nastreven in termen van welbevinden van burgers, of de manier waarop we met elkaar samenleven en de welvaart verdelen. Visie begint met het expliciteren van onderliggende *waarden* (Sandel 2016). Welke waarden vinden we belangrijk, en wat betekent die keuze voor hoe de samenleving er in de toekomst uit kan zien (zie Roeters en van den Broek 2022 en PBL 2023 voor een aanpak in het ruimtelijke domein)? Dit vraagt om buiten bestaande kaders en systemen te denken. Ook helpt het inzichtelijk maken wat prioriteit heeft in beleid en welke keuzes er nu gemaakt moeten worden om uiteindelijk bij dat toekomstbeeld te komen. Een langetermijnvisie wordt momenteel weinig gezien bij de overheid, of wordt slechts in heel algemene termen geuit (Tjeenk Willink 2021; ROB 2022). In partijprogramma's speelt visie wel een rol, maar in politieke keuzes wordt die visie niet door burgers ervaren.

Een roep om visie moet niet verlamdend werken. Wachten op visie of vasthouden aan een ingezette koers kan namelijk verhinderen dat acute problemen adequaat aangepakt worden. Zeker wanneer het gaat om recente affaires die het vertrouwen van burgers hebben geschaad, is het van belang dat de overheid zich op korte termijn probleemoplossend toont. Burgers geven dit ook aan in grootschalig surveyonderzoek. Als we mensen vragen te kiezen, neigt het grootste deel (41%) naar het belang van een langetermijnvisie maar nog steeds een aanzienlijk deel (28%) naar pragmatisch problemen op de korte termijn oplossen (Geurkink et al. 2023). Burgers vragen om een overheid die acute problemen oplost én duidelijk maakt wat haar visie voor de toekomst is.

8.3 Kortom

Het vertrouwen van burgers in de overheid is laag. Dit gaat samen met geconstateerde tekortkomingen in het functioneren van de overheid. Door responsief, rechtvaardig en probleemoplossend te handelen kan de overheid vertrouwen terugverdienen. Een overheid die vertrouwd wordt door burgers is beter in staat om gedragen beleid te maken. Het vergroot het vermogen om belangrijke maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, en is daarmee belangrijk voor de kwaliteit van de samenleving.

8.4 Reflectie op responsiviteit, rechtvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de verkiezingsprogramma's

In deze reflectie op de verkiezingsprogramma's gaan we in op de drie factoren die van belang zijn voor het vertrouwen in de politiek: responsiviteit, rechtvaardigheid en probleemoplossend vermogen.

8.4.1 Responsiviteit

Responsiviteit kan versterkt worden door democratische vernieuwingen of door het beter meenemen van burgerperspectief in de ontwikkeling van beleid. In vrijwel alle partijprogramma's worden hier plannen over besproken, al krijgt dit op diverse manieren vorm. In een aantal gevallen wordt het idee van een burgerforum of -beraad voor specifieke onderwerpen ondersteund (CDA, D66, GL-PvdA, PvdD, VVD), net als het correctief bindend referendum (een 'noodrem' voor burgers nadat een wet is aangenomen; BBB, D66, GL-PvdA, PvdD, SP). PVV wil wel graag een laagdrempelig referendum, maar specificeert niet of dit correctief moet zijn. FDD stelt bindende referenda naar Zwitsers model voor, waar burgergroepen vanaf een

bepaalde steundrempel eigen voorstellen kunnen aandragen voor een referendum. CU, tot slot, wil expliciet geen referendum, omdat zij het ziet als schijninspraak.

Het idee dat overheid en de politiek een betere afspiegeling moet zijn van de samenleving krijgt aandacht in de meeste partijprogramma's, maar de invulling verschilt. Sommige partijprogramma's stellen dat er te weinig diversiteit is wat betreft de achtergrond van politici. Concreet gaat het erover dat de 'links-liberale elite' (PVV) en 'hoogopgeleiden' (BBB) te veel de macht hebben, of een kleine groep met te veel dezelfde ideeën (het 'partijkartel' van de FVD). Andere partijen willen meer diversiteit bij de overheid in bijvoorbeeld de verdeling van mannen en vrouwen en mensen met een biculturele achtergrond (GL-PvdA). Enkele partijprogramma's noemen dat representatie van jongeren extra belangrijk is omdat de politiek keuzes maakt die grote gevolgen hebben voor de toekomst van jongeren, en willen daarom de stemgerechtigde leeftijd verlagen naar 16 jaar (D66, GL-PvdA, PvdD). Een ander vaak terugkerend thema is 'de regio': Veel partijprogramma's benoemen dat de regio beter vertegenwoordigd moet zijn en willen meer investeren in alle regio's of meer regiogericht gaan werken (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, SP). PvdD stipt vooral een belangrijke randvoorwaarde aan: dat de landelijke overheid enkel onder scherpe voorwaarden, zoals voldoende (financiële) ondersteuning, taken zou moeten kunnen overdragen aan provincie of gemeenten.

Ook wordt in een aantal partijprogramma's gesuggereerd om structureler te kijken naar hoe burgers betrokken kunnen worden, bijvoorbeeld bij alle belangrijke besluiten, door met nieuwe vormen te experimenteren of door middel van een permanent burgerberaad (D66, GL-PvdA, PvdD). Daarnaast zetten de partijen ook in op andere vormen van bestuurlijke vernieuwing. Zo benoemen enkele partijprogramma's het uitbreiden van het aantal zetels in de Tweede Kamer (CU, D66, GL-PvdA, PvdD) of het parlement (CDA). Andere maatregelen die terugkomen in een aantal partijprogramma's zijn de direct verkozen burgemeester (BBB, D66, FVD, PVV), Commissarissen van de Koning (D66, FVD) en minister-president (D66). BBB ziet graag directe verkiezingen van zowel de Eerste als Tweede Kamer via kiesdistricten.

8.4.2 *Rechtvaardigheid*

Om procedurele rechtvaardigheid te waarborgen, moet beleids- en besluitvorming transparant zijn voor burgers. In een aantal programma's komt het belang van transparantie van de overheid naar voren (BBB, D66, PvdD, SP, VVD). Tot slot komt de toegankelijkheid van de overheid bij vragen van burgers in veel programma's aan bod, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken om niet enkel digitaal contact te kunnen hebben met die overheid (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD, VVD).

Rechtvaardigheid (meer specifiek procedurele rechtvaardigheid) krijgt daarnaast vorm door aandacht voor integriteit van de overheid. De mate waarin de overheid zich aan haar eigen regels houdt krijgt veel aandacht in de meeste verkiezingsprogramma's. Belangrijke oplossingen zijn het versterken van de controlerende macht en tegenmacht. Aan de ene kant wordt daarbij gekeken naar de rol van de Eerste en Tweede Kamer, bijvoorbeeld door meer ondersteuning voor (Tweede) Kamerleden (BBB, D66, GL-PvdA, PvdD) of een betere informatiepositie van de Tweede Kamer (D66, GL-PvdA). Opvallend is dat een aantal partijprogramma's het belang van een goede informatiepositie wel noemt, maar niet expliciet maakt dat deze verbeterd moet worden ten opzichte van nu (CDA, CU, VVD). Aan de andere kant kijken een aantal partijprogramma's ook naar de mogelijkheden van burgers om tegenmacht te bieden door middel van grondwettelijke toetsing als zij het gevoel hebben dat hun rechten worden geschonden (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, PvdD). FVD is tegen dergelijke toetsing aan grondrechten en zet in op het beperken van de macht van rechters ten opzichte van het parlement.

Om de integriteit van de overheid verder te waarborgen, wordt in diverse verkiezingsprogramma's voorgesteld om verschillende regels aan te scherpen. Denk daarbij aan het versterken van toezicht op belangenverstrengeling bij bestuurders en (top)ambtenaren (CDA, GL-PvdA, PvdD, SP), het registreren, inperken of volledig verbieden van lobby (CU – gericht op de Europese Unie, CDA – voor oud-ministers, GL-PvdA, SP) en meer transparantie bij politieke partijen over giften (CU – gericht op lokaal, GL-PvdA, SP).

8.43 *Probleemoplossend vermogen*

Om problemen op te lossen, is een competente en deskundige overheid belangrijk. In veel programma's wordt geuit dat die deskundigheid nu onvoldoende aanwezig is (BBB, CDA, CU, D66, GL-PvdA, SP, VVD). Concrete oplossingen die daarvoor worden aangedragen, zijn het verminderen van roulatie van (top)ambtenaren (CDA, CU, GL-PvdA), het beperken van externe inhuur (CDA, CU, D66 – specifiek ICT, GL-PvdA, SP) en het beter verankeren van praktijk- en ervaringskennis in de overheid (BBB, D66, GL-PvdA, PvdD, VVD).

Om beter zicht te hebben op de effectiviteit van beleid, wordt in enkele programma's het doorzetten van de uitvoeringstoets genoemd (D66, VDD), terwijl diezelfde uitvoeringstoets in een ander programma juist wordt aangehaald als voorbeeld van een overschot aan protocollen die ambtenaren in de weg zitten (CDA). Ook het vermogen van de overheid om grote schandalen adequaat af te handelen, wordt door burgers als belangrijk element van het probleemoplossend vermogen gezien. De noodzaak voor een goede afhandeling van schandalen, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire en de bevingsschade door gaswinning in Groningen, wordt in alle verkiezingsprogramma's aangestipt. Tegelijkertijd zien we in alle partijprogramma's aandacht voor visie en onderliggende waarden, vaak expliciet, en soms meer impliciet.

Literatuur

- Adviesraad Migratie (2022). *Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie (2023). *Naar een toekomstgericht migratiebeleid. Notitie voor programma's Tweede Kamerverkiezingen*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Andeweg, R.B. (2014). *Studying political legitimacy; A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.
- AR (2023). *Georganiseerde onmacht. Over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bakker, L., J. Dagevos en G.B.M. Engbersen (2014). The Importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees. A Study on the Impact of Length of Stay in Asylum Accommodation and Residence Status on Socio-Economic Integration for the Four Largest Refugee Groups in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 15, nr. 3, p. 431-448.
- 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.
- Bakker, E. de, L. Thijssen en W. Portegijs (2023). *Samenleven in beweging. Diversiteit en sociale cohesie nader beschouwd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berge, W. van den, J.D. Vlasblom, J. Ebregt, L. Putman, J. Zweerink en M. de Graaf-Zijl (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary en P. Feijten (2023). *Mensbeelden achter beleid. Lessen over de rol van mensbeelden bij het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blok, L. de en L. Brummel (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen. Onderzoek naar de relaties tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Blonk, L. en A. van den Bosch (2018). *Niet meer zomaar te stoppen: over duurzaamheid van burgerinitiatieven*. Utrecht: Movisie.
- Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk (2019). *Werk en mantelzorg. Kwaliteit van leven en het gebruik van ondersteuning op het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bokhorst, M., M. Ruckert, M. Klip en T. van Manen Kooij (2022). *Ongelijke toegang tot de energietransitie. Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Bolhaar, J., F. Bucx, E. Jongen, A. Roeters en M. Vlieg (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boogaard, G., A. Michels, M. Cohen, P. Smets, H. Binnema en M. Vlind (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Amsterdam: Boom bestuurskunde.
- Boogers, M. en R. Reussing (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 73, nr. 2, p. 22-46.
- Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser* (p. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bouma, J., G. de Hollander, D. van Doren en A. Martens (2023). *Betrokken burgers. Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brakel, van den M., W. Portegijs en B. Hermans (red.) (2020). *Emancipatiemonitor 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bucx, F., E. Eggink en M. de Klerk (2023). *Meer zicht op ouders. Zorgen, problemen en hulpbronnen van ouders van minderjarige kinderen (deelrapport)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Campen, C. van, S. Kooiker en A. de Boer (2016). Zorgen: Hoe gaan we als samenleving zorgen voor de groeiende groep ouderen? In: A. van den Broek, C. van Campen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg en L. Vermeij (red.), *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later* (p. 108-142). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, J. Iedema en J. de Haan (nog te verschijnen). *Vergrijzing verzilveren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2021). *De Nederlandse productiviteitspuzzel. Overzicht, enkele uitkomsten en uitdagingen rondom het meten van productiviteit*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2022). *Vacaturegraad naar bedrijfstak*. Geraadpleegd 12 september 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/%20vacatures/vacaturegraad-naar-bedrijfstak.
- CBS (2023a). *Asiel en integratie 2023. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2023b) *Gemeentelijke uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen; type voorziening, regio*. Geraadpleegd 21 augustus 2023 via www.opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/8458oNED.
- CBS (2023c) *Wmo-cliënten; type maatwerkarrangement, persoonskenmerken, regio*. Geraadpleegd 21 augustus 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85043NED/table?ts=1694768173852.
- CBS (2023d). *Spanning op de arbeidsmarkt*. Geraadpleegd 12 september 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt.
- CBS/Nibud/SCP (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'*. Den Haag en Utrecht: Centraal Bureau voor de Statistiek/Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Coady, D. en S. Jahan (2023). Evaluating the efficiency of social protection spending. In: A. Alfonso, J. Tovar Jalles en A. Venancio (red.), *Handbook of Public Sector Efficiency* (p. 313-336). Cheltenham: Edward Elgar.
- Commissie-Brenninkmeijer (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap).
- Commissie sociaal minimum (2023). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum* (rapport I). Den Haag: Commissie sociaal minimum.
- CPB (2017). *Centraal Economisch Plan 2017*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2022). *Zorguitgaven, ons een zorg?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2023). *Macro Economische Verkenning 2023*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt. Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarktuitskomsten van personen met een migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CRM (2022). *Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Czaika, M. en H. de Haas (2014). *The effect of visa policies on international migration dynamics*. Oxford: International Migration Institute (IMI).
- Dagevos, J., D. Schans en E. Uiters (2021). *In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren. Policy brief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, R. (2022). *Rooting in new soil. Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands* (dissertation). Rotterdam: Erasmus University.
- Damen, R., J. Dagevos en W. Huijnk (2022). *Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands*. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 23, nr. 1, p. 1-21. (doi.org/10.1007/s12134-021-00820-6).
- Deeg, D.J.H., M. van der Noordt, T.G. van Tilburg, S. van der Pas en B. Wouterse (2023). *Gezondheid na uittrekking uit de arbeidsmarkt*. In: *Gerōn*, jg. 28, nr.2.
- Denkwerk (2023). *Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*. Geraadpleegd 14 augustus 2023 via denkwerk.online/rapporten/migratie-als-motor-juni-2023.

- Dijk, J.J. van en Y. van de Ven (2023). *Het einde van de toeslagen: Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*. Den Haag: Instituut voor Publieke Economie.
- Dijk, J. van, J.W. van den End, R. Luijendijk, G. Schotten en S. Steins Benschop (2021). *De financiering van transitie: kansen grijpen voor groen herstel*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Djundeva, M. en J. den Ridder (2021). *Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ebregt J., E. Jongen en B. Scheer (2022). *Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken*. Geraadpleegd 12 september via esb.nu/groei-beroepsbevolking-gaat-sterk-afvlakken.
- Echtelt, P. van, L. Putman en M. de Voogd-Hamelink (red.) (2023a). *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers - editie 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, E. Eggink en K. Sadiraj (2023b). *Een brede blik op bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO₂ voetafdruk. Inzichten uit bestaande data bronnen*. Rotterdam: Ecorys.
- Esaiasson, P., A. Kölln en S. Turper (2015). External efficacy and perceived responsiveness – similar but distinct concepts. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 27, nr. 3, p. 432-445.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geurkink, B. en E. Miltenburg (2023). *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geurkink, B., E. Miltenburg en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023 | extra verkiezingsbericht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Haas, H. de (2023). *Hoe migratie echt werkt. Het ware verhaal over migratie aan de hand van 22 mythen*. Amsterdam: Spectrum.
- Hainmueller, J., D. Hangartner en D. Lawrence (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. In: *Science advances*, jg. 2, nr. 8, e1600432 (doi.org/10.1126/sciadv.1600432).
- Herweijer, L., R. Maslowski en J. Rözer (2021). Ongelijke kansen in het onderwijs. In: L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode* (p. 20 -82). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hibbing, J.R., E. Theiss-Morse, M.V. Hibbing en D. Fortunato (2023). Who do the people want to govern? In: *Party Politics*, jg. 29, nr. 1, p. 3-15.
- Huijnk, W. (2020). *Werk in ontwikkeling? Veranderingen sinds begin deze eeuw in de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., R. Damen en L. van Kampen (2022). *LHBT Monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie SZW (2013). *Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/15*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JenV (2022). *De staat van migratie 2022*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Jongen, E. (2022). *Langdurige krapte?* (CPB column). Geraadpleegd 12 september via www.cpb.nl/column-langdurige-krapte.
- Jongen, E., S. Muns, C. Thijs, H. de Boer, J. Dagevos, R. Dillingh, J. Ebregt, W. Huijnk, K. Karpinska, J. Klaver, J. Schaper, T. de Wilde en A. Zulkarnain (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kahmann, M., A. Hamdi en M. Verstappen (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: Toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kluizenaar, Y. de en A. van der Torre (2023). Verduurzaming vanuit burgerperspectief. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Notities Sociale en Culturele Ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023* (p. 73-97). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: Wie is aan zet?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters, W. Blijleven en Y. de Kluizenaar (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora. Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kooiker, S., A. de Jong, D. Verbeek-Oudijk en A. de Boer (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040. Een regionale toekomstverkenning voor de komende 20 jaar*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving.
- Koopmans, R. (2023). *De asielloterij. Het Europese vluchtelingenbeleid van 2015 tot de Oekraïneoorlog en hoe het beter kan*. Amsterdam: Prometheus.
- 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.
- Lubbers, M., M. Coenders en P. Scheepers (2006). Objections to asylum seeker centres: individual and contextual determinants of resistance to small and large centres in the Netherlands. In: *European Sociological Review*, jg. 22, nr. 3, p. 243-257.
- Lucassen, L. (2018). Naar een duurzaam migratiebeleid. Lessen uit het verleden. In: L. Lucassen, P. Scheffer en E. Hirsch Ballin, *Regie over migratie: Naar een strategische agenda* (p. 13-56). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Luiten van Zanden, J. (2023). *Goedkope arbeid maakte het bedrijfsleven lui*. Geraadpleegd 8 september 2023 via www.mejudice.nl/artikelen/detail/goedkope-arbeid-maakte-het-bedrijfsleven-lui.
- Maliepaard, M., S. Noyon en D. Schans (2021). Een goed begin is het halve werk? De relatie tussen eerste ervaringen in Nederland en institutioneel vertrouwen en identificatie In: W. Huijnk, J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek, M. de Mooij (red.), *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p.110-127). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Meijer, M. (2023). *Bijna één op de tien Nederlanders zegt te bezuinigen op zorg*. Geraadpleegd 5 september 2023 via www.nivel.nl/nl/nieuws/bijna-eeen-op-de-tien-nederlanders-zegt-te-bezuinigen-op-zorg.
- Mensink, W. (2018). *Verdeeldheid en verbinding. Terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J.I. Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Den Haag: Rijksoverheid.
- NO (2022). *Jaarverslag 2021: De burger kan niet wachten*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- NO (2023). *Jaarverslag 2022: Tijd voor de burger*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Noije, L. van en J. den Ridder (nog te verschijnen). *Burgerperspectieven op de democratische rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie Rechtsstaat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Notities Sociaal-Culturele Ontwikkelingen 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- NOS (2023). *Topman ASML pleit voor meer kennismigranten: 'We kunnen niet zonder ze'* (nieuwsbericht, 5 september 2023). Geraadpleegd 14 september 2023 via nos.nl/nieuwsuur/artikel/2489315-topman-asml-pleit-voor-meer-kennismigranten-we-kunnen-niet-zonder-ze.
- Olsthoorn, M. en A. Roeters (2023). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktcrisise: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olsthoorn, M., P. Koot P, S. Hoff, M. Ras, B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut, J. Arts, B. Goderis, L. Thijssen, M. de Haard en M. Vlekke (2020). *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt: een verkenning naar het omgaan met aanhoudende lerarentekorten*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderzoekscommissie-Van Zwol (2019). *Rapport. Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*. Geraadpleegd 14 augustus 2023 via open.overheid.nl/documenten/ronl-7f894633-d1d6-499e-9996-74a505b66166/pdf.
- Ouattara, E. en T. van der Meer (2022). Distrusting democrats: A panel study into the effects of structurally low and declining political trust on citizens' support for democratic reform. In: *European Journal of Political Research*, jg. 62, nr. 4, p. 1101-1121 (doi.org/10.1111/1475-6765.12561).
- PBL (2023). *Ruimtelijke Verkenning 2023. Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pelgrim, C. en R. Rutten (2023). Bestaanszekerheid gaat over van alles, maar uiteindelijk vooral om geld. In: NRC, 20 september 2023. Geraadpleegd op 26 september 2023 via www.nrc.nl/nieuws/2023/09/20/bestaanszekerheid-gaat-over-van-alles-maar-uiteindelijk-vooral-om-geld-a4175020.
- Peters, A., H. Alderliesten, L. Hoogendijk, T. Knegt en H. Nies (2023). *Is betaling van mantelzorg de oplossing?* Geraadpleegd 5 september 2023 via www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/beschouwing/is-betaling-van-mantelzorgers-de-oplossing/.
- Peters, K., P. Castenmiller, M. Boogers en M. van Dam (2020). *Beginnselen versus praktijken: toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*.
- Phlippen, S. (2022). Wij hebben te veel banen, niet te weinig mensen. In: *Het Financieele Dagblad*, 26 februari 2023.
- Plaisier, I. en M. den Draak (2019). *Wonen met zorg. Verkenning van particuliere woonzorg voor ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I. en M. de Klerk (2018). *Net als thuis. Woonvormen opgezet door ouders voor hun kinderen met een beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I., P. Schyns, K. Kadrouch-Outmany, A.L. Schotel en M. de Klerk (2023). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd. Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Remkes, J.W., C.C. van Baalen, E.E. Janse de Jonge, J. Kohnstamm, R.A. Koole, E.F. Lagerwerf-Vergunst, T.W.G. van der Meer en A.C. Quik-Schuijt (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel). Amsterdam: Boom.
- Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag/Nijmegen: Sociaal en Cultureel Planbureau/Radboud Universiteit Nijmegen. (REDRESS-consortium) (doi.org/10.48592/1323).
- Ridder, J. den, Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022 | 1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023a). *Burgerperspectieven 2023 | 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023b). *Burgerperspectieven 2023 | 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksfinanciën (2023). *Ombuigingslijst 2023*. Geraadpleegd 31 augustus 2023 via www.rijksfinancien.nl/ombuigingslijst-2023.
- Rijksoverheid (2023). *Niets doen is geen optie. IBO Ouderenzorg*. Den Haag: Rijksoverheid.
- RIVM (2022). *Effecten van vergrijzing steeds beter zichtbaar in uitgaven gezondheidszorg*. Geraadpleegd 4 september 2023 via www.rivm.nl/nieuws/effecten-van-vergrijzing-steeds-beter-zichtbaar-in-uitgaven-gezondheidszorg.
- ROB (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur* (signalement). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

- Roeters, A. en A. van den Broek (2022). *De toekomst in meervoud – een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., A. de Boer, W. Portegijs, R. Maslowski en J. Omlo (2021). *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werknemers die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roos, S. de, F. Bucx en E. van den Berg (2021). *Sociale netwerken van ouders. Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVS (2023). *Jaarverslag 2022*. Den Haag: Raad van State.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- RVS (2022a). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- RVS (2022b). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- RVS (2023a). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- RVS (2023b). *Op onze gezondheid. De noodzaak van een sterkere publieke gezondheidszorg*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Sandel, M.J. (2016). *Politiek en moraal*. Utrecht: Ten Have.
- Schakel, W. en A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 441-465 (doi.org/10.1017/S1755773918000036).
- Schakel, W. en D. van der Pas (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. In: *European Journal of Political Research*, jg. 60, nr. 1 (doi.org/10.1111/1475-6765.12405).
- Scheffer, P. (2018). Immigratie in een open samenleving. In: L. Lucassen, P. Scheffer en E. Hirsch Ballin, *Regie over migratie: Naar een strategische agenda* (p. 57-106). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Schellingerhout, R., E. Eggink, J. Boelhouwer en I. Ooms (2021). *Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scholte, S., Y. de Kluienaar, A. de Wilde, A. Steenbekkers en C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schotten, G., G. Brouwer, B. Heerman van Voss en F. van Hoenselaar (2023). *Isoleren en compenseren: reactie van huishoudens op de energiecrisis*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Schyns, P. (2016). *Kiezen bij de kassa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2023a). *Zet mens en samenleving centraal tijdens de komende Tweede Kamerverkiezingen. Sociaal-maatschappelijk perspectief voor verkiezingsprogramma's en beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2023b). *Lopende onderzoeken: Verkenning van de toekomstige ontwikkeling van sociale cohesie*. Geraadpleegd 1 september 2023 via www.scp.nl/onderzoeksprogramma/verkenning-van-toekomstige-ontwikkeling-van-sociale-cohesie.
- SER (2021). *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrapte*. Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*. Den Haag: Staat van de Uitvoering.
- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019). *Onder de pannen zonder gas? Woningeigenaren en hun overwegingen voor aardgasvrije alternatieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en Y. de Kluienaar (2021a). *Woningverduurzaming: Kunnen en willen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningverduurzaming*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en W. Mensink (2021b). Meedoen aan woningverduurzaming. In: L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021* (p. 253-332). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stiglitz, J.E. (1979). Equilibrium in Product Markets with Imperfect Information. In: *The American Economic Review*, jg. 69, nr 2, p. 339-345.

- Studiegroep Begrotingsruimte (2020). *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Tjeenk Willink, H. (2022). *Kan de overheid crises aan?* Amsterdam: Prometheus.
- TK (2015/2016). *Sociaal domein*. Kamerbrief van 13 mei 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34477, nr. 1.
- TK (2019/2020). *Draaiboek triage op basis van niet-medische overwegingen voor IC-opname ten tijde van fase 3 in de COVID-19 pandemie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 5295, nr. 423.
- TK (2020/2021a). *Aanpak voor herstel en perspectief voor jongeren*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35883, nr.1.
- TK (2020/2021b). *Ongekend onrecht*. Verslag. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35510, nr. 2.
- TK (2021/2022a). *Hoofdlijnenbrief herinvoering basisbeurs en tegemoetkoming studenten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 25 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 24720, nr.176.
- TK (2021/2022b). *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Brief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 5 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 24515, nr.643.
- TK (2021/2022c). *Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29544, nr. 1112.
- TK (2022/2023a). *Aanbieding Werkagenda en stagepact mbo*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 14 februari 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31524, nr.599.
- TK (2022/2023b). *Emancipatie: een opdracht voor ons allen (Emancipatienota 2022-2025)*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 30420, nr.374.
- TK (2022/2023c). *Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan gezonde zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31765, nr. 655.
- TK (2022/2023d). *Voortgangsbrief Jeugd*. Kamerbrief van 20 juni 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31839, nr. 964.
- TK (2022/2023e). *Stand van de Participatiewet in balans*. Kamerbrief van 28 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 34352, nr. 260.
- TK (2022/2023f). *Hervormingsagenda Jeugd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31839, nr. 917.
- TK (2022/2023g). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Brief van de regering van 20 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36200, nr. 1.
- TK (2022/2023h). *Groningers boven gas*. Rapport van de parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 35561, nr. 5-11.
- TK (2023/2024). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Begroten voor brede welvaart*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36410, nr. 1.
- Truijens, D., M. Klösters, M. Hanegraaff en X. van Tilburg (2021). *Akkoord van belang. Over belangenvertegenwoordiging aan de klimaattafels en de totstandkoming van het Klimaatakkoord*. Amsterdam: TNO.
- Tyler, T.R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.
- Vaart, R. van der, L.H.D. van Tuyl, A. Versluis, M.J.M. Wouters, L. van Deursen, L. Standaar, J.J. Aardoom, E.E. Alblas en A.W.M. Suijkerbuijk (2022). *E-healthmonitor 2022. Stand van zaken digitale zorg*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.) (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vergeer, R. (2017). *Wie profiteert van het klimaatbeleid? Verdeling van subsidies en belastingkortingen tussen armere en rijkere huishoudens*. Delft: CE Delft.
- Vergeer, R. (2018). *Indicatoren voor een rechtvaardig klimaatbeleid*. Delft: CE Delft.

- VNG (2023). *Bestaanszekerheid als belofte. Naar een lokale agenda bestaanszekerheid* (essay). Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vonk, G., A.M. Zwanenveld en J.D. Pruijm (2021). *Eindverslag Commissie Menselijke Maat Enschede. Maatvoering is mensenwerk II*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Vonk, R.A.A, H.B.M. Hilderink, M.H.D. Plasmans, G.J. Kommer en J.J. Polder (2020). *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060. Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deel 1: toekomstprojecties*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Vrooman, C. (2014). Visies op verschil. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), *Verskil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (p. 29-65). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verskil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- VWS (2022). *WOZO. Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2023). *GALA. Gezond en Actief Leven Akkoord*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WKR (2023). *Wetenschap onderstreept noodzaak tot versterking klimaatbeleid* (brief). Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- Woittiez, I., E. Eggink en D. Verbeek-Oudijk (2019). *Wat als zorg wegvalt. Een simulatie van alternatieven voor zorg en ondersteuning voor mensen met een gezondheidsbeperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (rapport nr. 97). Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020a). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020b). *Het betere werk: inzetten op de kwaliteit van de arbeid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak* (rapport nr. 104). Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zorginstituut Nederland (2022). *Huidige zorg in Nederland*. Diemen: Zorginstituut Nederland.