

Toekomstgericht beleid

Perspectieven en
agenda's uit het werk
van de WRR



WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Over de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over grote maatschappelijke vraagstukken. Onze adviezen zijn wetenschappelijk onderbouwd. De WRR werkt onafhankelijk, multidisciplinair en sectoroverstijgend.

Ons werk verrijkt debatten met het perspectief van de lange termijn: zowel door langetermijngevolgen van beleid te onderzoeken als door langetermijnvraagstukken en nieuwe maatschappelijke risico's te signaleren.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

Leeswijzer

Voor grote maatschappelijke kwesties bestaan zelden pasklare antwoorden. Wetenschappelijke inzichten verrijken het debat en bieden richting, juist wanneer het gaat over de langetermijneffecten van beleid.

Dit memo bespreekt vijf grote thema's waar belangrijke politieke keuzes voorliggen. Per thema geven we kort de ontwikkelingen weer, laten we zien hoe het thema samenhangt met andere maatschappelijke uitdagingen, reflecteren we op de aannames in het beleid en formuleren we een agenda. De memo is opgesteld aan de hand van lopende en reeds afgeronde adviestrajecten van de WRR.

**Begrip van
samenhang tussen
maatschappelijke
uitdagingen**

**Zicht op
langetermijnontwikkelingen
in de samenleving**



**Reflecties op
beleidsaannames**

Index: vijf thema's waar keuzes voorliggen

1. Nederland in een veranderende wereld	5	4. Een veerkrachtige en rechtvaardige samenleving	24
Brede veiligheid in een tijd van conflicten	6	Samenleven in verscheidenheid	25
Vergrijzende wereld	8	Kiezen voor houdbare zorg	27
		Inzetten op grip	29
		Rechtvaardigheid in klimaatbeleid	31
2. Digitalisering en democratie	10	5. Een betrouwbare overheid	32
Digitale ontwrichting	11	Maak het doenlijk voor burgers	33
Opgave AI	13	Deskundige overheid	35
Media en democratie	15		
3. Economie en publieke belangen	17		
De rol van de financiële sector	18		
Het betere werk	20		
Goede zaken	22		



1. Nederland in een veranderende wereld

Op tal van beleidsterreinen speelt het buitenland een belangrijke rol. Grote, urgente vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, klimaat en energiezekerheid, vereisen internationale besluitvorming en samenwerking. Mondiale waardeketens vervlechten onze economie met die van andere landen. Die verwevenheid heeft ons voorspoed gebracht, maar leidt ook tot kwetsbaarheden. Wat betekent vergrijzing in andere landen bijvoorbeeld voor Nederland? De opkomst van China en de inval van Rusland in Oekraïne dwingen Nederland om positie te kiezen. Hoe zorgen we ervoor dat economische en maatschappelijke afhankelijkheden – denk bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van medicijnen – niet geopolitiek worden uitgebuit?

→ Brede veiligheid in een tijd van conflicten
→ Vergrijzende wereld



Brede veiligheid in een tijd van conflicten

Ontwikkelingen

- Onze wereld is instabieler, onveiliger en minder voorspelbaar geworden. Dat heeft niet alleen te maken met oorlogen in en nabij Europa, maar ook met andere veranderingen in de internationale verhoudingen. Nieuwe machtsblokken worden gevormd, waarbij staten die lang dominant waren niet langer vanzelfsprekend op steun en invloed kunnen rekenen.
- Nederland krijgt vaker te maken met niet-militaire vormen van machtsuitoefening. Het dichtdraaien van de gaskraan door Rusland aan het begin van de Oekraïne-oorlog is hier een voorbeeld van. Maar denk ook aan mogelijke aanvallen op digitale technologie en infrastructurele voorzieningen, informatie-oorlog, aantasting van onze voedselzekerheid, en misbruik en spionage op strategische kennisgebieden.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Door deze ontwikkelingen is geopolitiek niet alleen relevant voor buitenlands beleid en defensie, maar ook voor tal van andere terreinen, zoals onderwijs, landbouw en economie. Niet-militaire vormen van machtsuitoefening leiden er bijvoorbeeld toe dat prijzen – onder andere voor voedsel en gas – stijgen en ICT-systemen uitvallen.
- Buitenlandse gebeurtenissen zijn steeds vaker direct verweven met onze eigen samenleving. Illustratief is de oorlog in Gaza en Israël, waarbij een buitenlands conflict resulteert in binnenlandse spanningen en gevoelens van onveiligheid.

Lees verder →

1

2

3

4

5

Brede veiligheid in een tijd van conflicten

Reflectie op beleidsaannames

- De nieuwe dreigingen – onder andere op het gebied van vitale infrastructuren en desinformatie – worden nog onvoldoende systematisch en integraal meegenomen in het defensie- en veiligheidsbeleid.
- Het Nederlandse buitenlandbeleid is te lang gebaseerd gebleven op het beeld van de wereldorde na de val van de Muur. Niet-westerse landen nemen een eigen positie in en vormen nieuwe allianties en alternatieve instituties. Westerse dominantie is niet langer vanzelfsprekend en ook de westerse cohesie staat onder druk.

Agenda

- Verbreding van de geopolitieke machtsuitoefening vraagt om een andere inrichting van het buitenlandbeleid, die niet beperkt blijft tot de grenzen van een ministerie.
- Het veiligheidsbeleid heeft verdere institutionele en inhoudelijk strategische versterking. Bijvoorbeeld via een Planbureau voor de Veiligheid dat de strategievorming ondersteunt.
- Nederland moet zo actief mogelijk bijdragen aan het Europese en Noord-Atlantische buitenland- en veiligheidsbeleid. Versterking van de Nederlandse bijdrage aan de Europese defensiecapaciteit is noodzakelijk.

Meer informatie

- Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid, WRR-Rapport 98, 2017.
- Kantelende Wereldorde. Meer informatie over dit lopende adviesproject vindt u op de website van de WRR.

Vergrijzende wereld

Ontwikkelingen

- Niet alleen Nederland vergrijst. Wereldwijd zijn er steeds meer landen waar het aandeel ouderen in de bevolking toeneemt en de beroepsbevolking krimpt. Een aantal andere landen, zoals India, hebben door dalende vruchtbaarheidscijfers de komende decennia juist een relatief grote beroepsbevolking.
- Binnen een vergrijzend Europa bevindt Nederland zich in een uitzonderingspositie. Ons land vergrijst relatief langzaam, en ons kapitaalgedekte pensioenstelsel wijkt af van het omslagstelsel dat de meeste andere Europese landen hanteren.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Mondiale vergrijzing heeft gevolgen voor de wereldwijde beschikbaarheid van arbeid en arbeidsmigratie, economische ontwikkeling en productie- en handelspatronen. Omdat Nederland een open handelseconomie is, hebben veranderingen in de goederen- en dienstenstromen ook grote impact op onze economie en samenleving.
- Vergrijzing in andere landen heeft gevolgen voor onze internationale betrekkingen en diplomatie. Zo kunnen er belangenconflicten ontstaan binnen de Europese Unie (EU) en de eurozone. Doordat een relatief steeds kleinere groep werkenden de pensioenuitkeringen moet opbrengen, wordt het voor Europese landen met een omslagstelsel steeds kostbaarder om waarde vaste pensioenen te garanderen. Die landen hebben daarom mogelijk een voorkeur voor een monetair beleid dat de impact van deze kosten verzacht.

Lees verder →

Vergrijzende wereld

Reflectie op beleidsaannames

- Het thema vergrijzing wordt meestal door een binnenlandse lens bekeken. Die blik is te beperkt. Nederland moet zich niet alleen voorbereiden op de gevolgen van vergrijzing binnen de landsgrenzen, maar ook op de gevolgen van vergrijzing in andere landen, zeker als we met die landen nauwe economische en monetaire verbindingen hebben.

Agenda

- Het is in het brede Nederlandse belang om, vanuit een Europees perspectief, na te denken over noodzakelijke sociaaleconomische hervormingen op het gebied van pensioenen. Ook is waakzaamheid geboden voor de risico's die gepaard gaan met onze uitzonderingspositie.

Meer informatie

- Meer informatie over dit lopende adviesproject vindt u op [de website van de WRR](#).

1

2

3

4

5

2. Digitalisering en democratie

Digitalisering is overal en verandert ons leven. De digitale en de fysieke wereld raken steeds meer verweven, en ons handelen speelt zich steeds vaker af in een virtuele omgeving. De opmars van artificiële intelligentie brengt nieuwe kansen, risico's en uitdagingen met zich mee. Er spelen zorgen over de machtsconcentratie van enkele grote technologiebedrijven. De producten en diensten van platformbedrijven veranderen de wijze waarop informatie en desinformatie tot stand komen en zich verspreiden. Een langetermijnvisie vanuit de overheid is onmisbaar om democratische waarden en veiligheid te borgen, en om in te kunnen spelen op de kansen die digitale ontwikkelingen bieden.

- **Digitale ontwrichting**
- **Opgave AI**
- **Media en democratie**



Digitale ontwricting

Ontwikkelingen

- De alomtegenwoordigheid van digitale technologie en de toenemende verwevenheid tussen het digitale en het fysieke domein maken onze samenleving kwetsbaar voor digitale verstoringen.
- Veel publieke voorzieningen maken gebruik van digitale producten en diensten die in handen zijn van private, veelal buitenlandse, partijen. De Nederlandse cyberveiligheid is daarom voor een belangrijk deel afhankelijk van deze spelers.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Moedwillige of onbedoelde verstoringen van zowel digitale systemen als informatiediensten raken het hart van de samenleving. Digitale ontwricting kan grote gevolgen hebben voor de continuïteit van de economie, publieke voorzieningen en het dagelijks leven, maar ook voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat. De huidige geopolitieke spanningen vergroten de kans dat digitale kwetsbaarheden tot maatschappelijke ontwricting leiden.

Lees verder →



Digitale ontwrichting

Reflectie op beleidsaannames

- Nederland zet sterk in op de *preventie* van cyberveiligheidsincidenten. Ook in het digitale tijdperk geldt dat voorkomen beter is dan genezen. Er is echter stelselmatig minder aandacht voor zowel de noodzakelijke maatregelen om een ‘digitale brand te blussen’ als de *voorbereiding* op de maatschappelijke ontwrichting die kan optreden wanneer cyberincidenten wél plaatsvinden.

Agenda

- De bescherming van vitale processen in de samenleving vereist meer inzicht in de digitale ketens en netwerken die deze processen ondersteunen. Deze ketens en netwerken evolueren voortdurend onder invloed van digitalisering. Stel daarom jaarlijks een cyberafhankelijkheidsbeeld op dat inzichtelijk maakt van welke partijen, digitale processen en diensten het functioneren van vitale processen in de Nederlandse samenleving afhankelijk is.

Meer informatie

- Voorbereiden op digitale ontwrichting, [WRR-Rapport 101](#), 2019.

1

2

3

4

5

Opgave AI

Ontwikkelingen

- Artificiële intelligentie (AI) is een systeemtechnologie die momenteel overal in de samenleving haar intrede doet – vergelijkbaar met elektriciteit en de verbrandingsmotor in het verleden – en die voor lange tijd allerlei delen van de samenleving op onverwachte manieren zal beïnvloeden. Maatschappelijk en politiek groeit het besef van de mogelijkheden, en vooral ook van de risico's van AI, bijvoorbeeld als gevolg van de lancering van toepassingen als ChatGPT.
- Inmiddels wordt op EU-niveau aan wetgeving gewerkt (de Wet op de artificiële intelligentie). Deze is naar verwachting vanaf medio 2024 ook in Nederland van kracht. Met die Europese wetgeving is het antwoord op tal van AI-uitdagingen voor ons land echter nog niet gegeven.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Gebruik van AI kan helpen om maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld in de zorg, te verkleinen. Een nieuwe systeemtechnologie is daarnaast vaak een bron van economische groei.
- AI-toepassingen zijn gemakkelijk te gebruiken voor kwalijke doeleinden en kunnen de veiligheid van ons land in gevaar brengen. In de huidige geopolitieke context moet daarom serieus rekening worden gehouden met het risico op maatschappelijke verstoring door AI.

Lees verder →

1

2

3

4

5

Opgave AI

Reflectie op beleidsaannames

- Een systeemtechnologie als AI vereist geen eenmalige actie, maar een overheid die inzet op het *systematisch* signaleren van problemen en kansen en op het opbouwen van vaardigheden en kennis.
- De Nederlandse koers van de afgelopen jaren is gebaseerd op de aanname dat een algemeen beleid inzake technologische ontwikkelingen volstaat. Landen als Duitsland, Frankrijk en Japan kiezen daarentegen heel duidelijk in welke domeinen zij op het gebied van AI willen uitblinken. Met een te generieke benadering kan de competitiviteit in voor ons belangrijke sectoren – onder andere landbouw, logistiek, duurzaamheid, zorg – onder druk komen te staan.

Agenda

- Zet een ambtelijk AI-coördinatiecentrum op en richt een ministeriële onderraad in om meer politieke regie op AI te verkrijgen.
- Stel, in navolging van andere landen, prioriteiten wat betreft het faciliteren en toepassen van AI. Via een dergelijke AI-identiteit kan mede worden voorkomen dat buitenlandse partijen via het verwerven van data een machtspositie ontwikkelen in cruciale publieke sectoren (zorg, onderwijs) en sectoren die van oudsher wezenlijk zijn voor de Nederlandse economie.

Meer informatie

- Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie, [WRR-Rapport 105, 2021](#).

1

2

3

4

5

Media en democratie

Ontwikkelingen

- Digitalisering heeft het medialandschap getransformeerd. Zoekmachines, sociale media, AI, tablets, smartphones en slimme televisies zijn niet meer weg te denken en kanaliseren de informatievoorziening aan burgers. Als gevolg hiervan verliezen journalistieke media hun spilfunctie in het medialandschap, personaliseert het nieuwsaanbod en wordt steeds onduidelijker van wie informatie afkomstig is: iedereen kan immers berichten maken en verspreiden.
- Voor een goed functionerende democratie zijn betrouwbare informatie en een vrije uitwisseling van ideeën en opvattingen essentieel. Media dienen daarmee een publiek belang. Veel grote technologiebedrijven in het nieuwe medialandschap hanteren bedrijfsmodellen die gericht zijn op het genereren van zoveel mogelijk aandacht. Hierdoor krijgen berichten die democratische waarden ondermijnen, meer ruimte. Bovendien vloeit een groot aandeel van de online advertentie-inkomsten weg naar deze grote, buitenlandse spelers.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Digitalisering van media raakt steeds meer verbonden met veiligheidskwesties en zelfs de democratische rechtsstaat. De lagere drempel voor het maken en verspreiden van nieuws maakt het makkelijker voor buitenlandse actoren om via media te manipuleren en macht uit te oefenen, bijvoorbeeld via desinformatie.

Lees verder →



Media en democratie

Reflectie op beleidsaannames

- De regulering van het klassieke analoge mediavoorzieningslandschap ging uit van een schaars aanbod en afzonderlijk beleid voor radio, televisie en geschreven pers. Deze media lopen intussen in elkaar over en tussen producent en gebruiker hebben zich nieuwe partijen genesteld.

Agenda

- De huidige situatie van overvloedige informatie vereist het doordenken van alternatieve manieren om een betrouwbare en evenwichtige informatievoorziening te waarborgen. Daarnaast vereist ze versterking van de zichtbaarheid en vindbaarheid van bronnen van informatie die essentieel zijn voor de democratie.

Meer informatie

- Meer informatie over dit lopende adviesproject vindt u op [de website van de WRR](#).

1

2

3

4

5

3. Economie en publieke belangen

De samenleving is gebaat bij succesvolle ondernemingen die onze welvaart in den brede vergroten. We kunnen als samenleving immers niet zonder werkgevers die goed en zeker werk bieden, of zonder innovaties in het bedrijfsleven die helpen bij het oplossen van maatschappelijke opgaven. Wat kan en moet de overheid doen om bedrijven een grotere maatschappelijke bijdrage te laten leveren? Voor een goed functionerende economie is daarnaast een stabiele financiële sector van belang. Deze sector biedt de infrastructuur die andere activiteiten mogelijk maakt.

- De rol van de financiële sector
- Het betere werk
- Goede zaken



De rol van de financiële sector

Ontwikkelingen

- Er spelen momenteel grote onzekerheden binnen het monetair-financieel systeem. Zo leiden rentestijgingen tot hogere financieringskosten en verliezen op financiële bezittingen, met risico's voor financiële instabiliteit tot gevolg. Een plotse omslag in de financiële condities na jaren van soepel monetair beleid gaat historisch gezien vaak gepaard met instabiliteit en crisis.
- Voor Nederland is deze omslag bijzonder relevant omdat de private schulden hier relatief hoog zijn. Bovendien is het bankwezen hier sterk geconcentreerd. Voor de betaalinfrastructuur en de kredietverlening is de Nederlandse samenleving in de afgelopen decennia steeds afhankelijker geworden van een klein aantal systeembanken.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Het functioneren van de financiële sector is nauw verweven met de economie en met de financiële positie van huishoudens. De relatief hoge private schulden hangen samen met een aantal andere beleidsopgaven: met de Nederlandse woningmarkt, die leidt tot relatief hoge hypotheekschulden; met het fiscale stelsel, dat schuld bevoordeelt boven eigen vermogen; en met het pensioenstelsel, dat kapitaalgedekt is maar door verplichte afdrachten van besparingen ook een prikkel geeft om hogere schulden aan te gaan.

Lees verder →

1

2

3

4

5

De rol van de financiële sector

Reflectie op beleidsaannames

- Het monetair-financieel systeem is de ruggengraat van de economie en de samenleving. De financiële sector is dus geen gewone sector, en banken zijn geen gewone bedrijven.
- Hoge private schulden worden veelal geacht geen probleem te vormen zolang zij netjes worden afbetaald. Maar boven een bepaald niveau hebben deze schulden een negatieve correlatie met economische groei. Ook leiden hoge schulden tot meer instabiliteit, zorgen zij ervoor dat herstel na een crisis langer duurt en leiden zij tot onevenwichtige economische groei.

Agenda

- Het is hoog tijd om werk te maken van verdere aanpassingen die de financiële sector stabielere maken. De fiscale prikkels die private schulden in de hand werken, dienen te worden weggenomen. Daarnaast is het belangrijk om de diversiteit in de sector daadwerkelijk te gaan vergroten, in vorm, in functie en in omvang. Meer diversiteit vermindert kuddegedrag, vergroot de veerkracht van het stelsel en verkleint de afhankelijkheid van systeembanken. Ook de introductie van een digitale euro kan, mits gericht vormgegeven, helpen om tegenwicht te bieden aan stabiliteitsrisico's in het huidige systeem.

Meer informatie

- Samenleving en financiële sector in evenwicht, [WRR-Rapport 96](#), 2016.
- Geld en schuld: De publieke rol van banken, [WRR-Rapport 100](#), 2019.

1

2

3

4

5

Het betere werk

Ontwikkelingen

- Nieuwe technologie, flexibele arbeidscontracten en intensivering zetten de kwaliteit van werk in Nederland onder druk. Werk is in Nederland uitzonderlijk flexibel en biedt voor veel werkenden weinig inkomenszekerheid, onder meer doordat een goede arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen ontbreekt.
- De combinatie van werk en privé is voor veel werkenden problematisch, onder andere doordat de collectieve verlofregelingen voor zorgtaken in ons land beperkt zijn, de capaciteit en kwaliteit van de kinderopvang tekortschieten, en de zorg voor ouderen vaak (noodgedwongen) door familieleden uitgevoerd wordt.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Slechte of matige werkomstandigheden gaan gepaard met hoge maatschappelijke kosten: er zijn steeds meer werkende armen, mensen met burn-outklachten, en de helft van de verzuimdagen houdt verband met het werk zelf. De kwaliteit van werk is bovendien niet alleen belangrijk voor het welzijn van individuen, maar heeft ook invloed op de economie en de samenleving als geheel. Onzekere arbeidsrelaties belemmeren (investeringen in) de ontwikkeling van werknemers, en zetten daarmee een rem op innovatie.

Lees verder →

Het betere werk

Reflectie op beleidsaannames

- Beleid gericht op sociale zekerheid en de arbeidsmarkt gaat nog veelal uit van de situatie waarin voltijdwerk en een vast contract de norm waren. Op de huidige arbeidsmarkt is aandacht nodig voor drie condities van goed werk: grip op geld, grip op werk en grip op het leven.
- In het Nederlandse beleid is er relatief veel aandacht voor de invloed van externe factoren op de arbeidsmarkt, zoals globalisering en het gebruik van technologie. Verschillen tussen de arbeidsmarkten van Europese landen laten echter zien dat de toekomst van werk grotendeels wordt bepaald door nationale beleidskeuzes, en niet enkel door ontwikkelingen als globalisering en technologisering.

Agenda

- Geïnspireerd door het WRR-rapport *Het betere werk* en het advies van de Commissie-Borstlap zijn de afgelopen jaren hervormingen voorbereid om te komen tot een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Gebruik de komende kabinetsperiode om deze hervormingen door te voeren.
- Goed werk biedt voldoende tijd en ruimte voor privéleven en zorgtaken. De overheid kan dit stimuleren door goede kinderopvang en ouderenzorg te bieden, door langdurige, collectief betaalde verlofregelingen, en door meer zeggenschap over de arbeidstijden voor werkenden te faciliteren.

Meer informatie

- Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht, [WRR-Rapport 102, 2020](#).

Goede zaken

Ontwikkelingen

- Het potentieel van ondernemingen om maatschappelijke opgaven aan te pakken blijft in ons land onderbenut. Kansen worden gemist om oplossingen voor maatschappelijke problemen tot de kern van bedrijfsmodellen te maken.
- Voor ondernemingen is het financieel te aantrekkelijk om – bewust of onbewust – kosten door te schuiven naar de samenleving, met schade voor mens en milieu tot gevolg.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Beleid voor bedrijven werkt door in tal van andere maatschappelijke onderwerpen. Zo staat Nederland voor grote opgaven op het gebied van klimaat, arbeidsmarkt, gezondheid en het toekomstig verdienvermogen. Zonder vernieuwing vanuit het bedrijfsleven is het onwaarschijnlijk dat deze opgaven worden opgelost.

Lees verder →

1

2

3

4

5

Goede zaken

Reflectie op beleidsaannames

- Het Nederlandse vestigingsklimaat is onvoldoende aantrekkelijk voor bedrijven die werken aan nieuwe maatschappelijke oplossingen en dat is nadelig voor ons toekomstig verdienvermogen. De overheid is geneigd gevestigde ondernemingen uit de wind te houden via fiscale regelingen en meebewegend toezicht. Deze neiging maakt bedrijven afwachtend en belemmert hun vernieuwing.
- De verwachtingen van de overheid over wat ondernemingen uit zichzelf kunnen bijdragen aan de samenleving, zijn niet realistisch. De overheid leunt te sterk op de vrijwillige inzet van individuele ondernemers en geeft verkeerde prikkels waardoor het onvoldoende loont om een positief verschil te maken.

Agenda

- Laat goede zaken lonen: zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering en versterk de regie over regulering en toezicht. Wees daarnaast terughoudend met subsidies en fiscale regelingen.
- Ontketen investeringen voor transitie: maak aanbestedingsbeleid vanuit de overheid opgavegericht. De overheid is een grote klant, en haar inkoopbeleid is een sterk instrument waarmee ze ondernemingen kan motiveren om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren. Creëer een publiek-private investeringsbank die grote aanpassingen, bijvoorbeeld in de energie-infrastructuur, mogelijk maakt.

Meer informatie

- Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen, [WRR-Rapport 107](#), 2023.

4. Een veerkrachtige en rechtvaardige samenleving

Op verschillende gebieden staat de draagkracht van de samenleving en van individuen onder druk. De coronacrisis heeft laten zien dat we kwetsbaar zijn, onder andere in de zorg en het onderwijs. Het oplossen van maatschappelijke problemen vraagt om scherpe keuzes, en vereist een effectief samenspel van burgers, bedrijven en overheden. Wat kan de overheid doen om burgers te helpen omgaan met veranderingen en om hun bestaanszekerheid te bewaken? Hoe kunnen transities, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, worden bekostigd op een manier die burgers als rechtvaardig ervaren? En wat is er nodig om in tijden van verandering elkaar niet te verliezen?

- Samenleven in verscheidenheid
- Kiezen voor houdbare zorg
- Inzetten op grip
- Rechtvaardigheid in klimaatbeleid



Samenleven in verscheidenheid

Ontwikkelingen

- Nederland is een dynamische migratiesamenleving. Migranten komen niet meer uit een beperkt aantal landen, zoals Turkije, Marokko en Suriname, maar uit alle delen van de wereld. Ook zijn er verschillen in opleidingsniveau, migratiemotief en verblijfsduur van immigranten. Steeds meer migranten blijven slechts enkele jaren in Nederland, en naast laaggeschoolde arbeidsmigranten zijn er veel mensen die hier (tijdelijk) komen studeren of hoogopgeleid werk doen.
- Hoe groter de verscheidenheid en het verloop in een buurt, hoe groter de kans dat inwoners zich er minder thuis voelen. De tijdelijkheid van migratie en de grote verscheidenheid in plaatselijke bevolkingssamenstellingen maken het samenleven in buurten ingewikkelder.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Migratiebeleid en arbeidsmarktbeleid hangen met elkaar samen, zoals de relatief succesvolle arbeidsdeelname van Oekraïense vluchtelingen in Nederland heeft laten zien. Toekomstbestendig migratiebeleid houdt daarom rekening met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals de vergrijzing binnen en buiten Nederland.

Lees verder →



Samenleven in verscheidenheid

Reflectie op beleidsaannames

- In het Nederlandse beleid is lang aangenomen dat migratie van bepaalde groepen na verloop van tijd zou afnemen. Migratie is echter geen tijdelijk fenomeen.
- Het klassieke integratiebeleid doet onvoldoende recht aan de nieuwe patronen van migratie, en kan beter worden ingestoken als samenlevingsbeleid dat rekening houdt met de verscheidenheid van herkomst, verblijfsduur en motief (arbeid, studie of asiel) van immigranten, en met de gevolgen voor de sociale cohesie.

Agenda

- Richt ontvangstvoorzieningen in voor alle migranten: kennismigranten, asielmigranten, gezinsmigranten en migranten uit de Europese Unie. De niet te negeren verschillen in lokale contexten maken het belangrijk dat gemeenten een sleutelrol spelen bij het opzetten hiervan.
- Houd bij de vormgeving van migratiebeleid rekening met de gevolgen voor de sociale samenhang in gemeenten en regio's. Zet in op een goede fysieke en sociale infrastructuur op buurtniveau om het samenleven van iedereen – nieuwkomers en gevestigde inwoners – te bevorderen.

Meer informatie

- Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving, WRR-Rapport 103, 2020.
- Geen tijd te verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten, Policy Brief i.s.m. SCP en WODC, 2015.

1

2

3

4

5

Kiezen voor houdbare zorg

Ontwikkelingen

- De vraag naar zorg groeit sneller dan de groei van de economie en van de beroepsbevolking. Daardoor komen de grenzen van financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg steeds meer in zicht.
- Voor delen van de zorg staan toegankelijkheid en kwaliteit nu al onder druk. Dit geldt in het bijzonder voor kwetsbare en relatief onzichtbare groepen in de jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en delen van de ouderenzorg.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Een steeds groter wordend beslag van de zorg op mensen en middelen leidt tot verdringing van andere belangrijke publieke doelen, zoals onderwijs en veiligheid. Bij ongewijzigd beleid zou in het midden van de eeuw bijna één op de drie werkenden in de zorg moeten werken en zouden de uitgaven op kunnen lopen tot boven 20 procent van het bruto binnenlands product.

Lees verder →



Kiezen voor houdbare zorg

Reflectie op beleidsaannames

- In tegenstelling tot in de meeste andere sectoren worden de totale uitgaven aan de zorg niet begroot, maar geraamd. Hierdoor worden situaties waarin de reële uitgaven feitelijk toenemen, maatschappelijk vaak ervaren als een bezuiniging. Deze begrotingssystematiek bemoeilijkt discussies over de houdbaarheid van de zorguitgaven.
- Een steeds grotere investering in de zorg zoals die decennialang heeft plaatsgevonden, is niet houdbaar. Daar zijn simpelweg de mensen niet voor beschikbaar en ook de technologie biedt lang niet altijd soelaas. Scherpe prioriteiten stellen binnen de Nederlandse zorg, zowel wat betreft inzet van financiële middelen als van mensen, zal op korte termijn nodig zijn.

Agenda

- Bereid de samenleving voor op blijvende en toenemende schaarste in de zorg en op de noodzaak tot keuzes. Daarbij moeten drie uitgangspunten centraal staan: 1) handhaving van minimumnormen voor toegankelijkheid en kwaliteit juist ook voor kwetsbare groepen zoals in de jeugdzorg en GGZ, 2) gezondheidswinst en 3) balans tussen de drie dimensies van houdbaarheid: financieel, personeel en maatschappelijk.

Meer informatie

- Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak, [WRR-Rapport 104](#), 2021.

Inzetten op grip

Ontwikkelingen

- Grote groepen burgers – bijvoorbeeld jongeren en huishoudens met relatief lage inkomens – ervaren veel onzekerheid en weinig grip op hun leven. Met grip op het eigen leven bedoelen we dat mensen door hun eigen handelen invloed kunnen hebben op door hen gewenste uitkomsten, zoals een prettige baan, voldoende inkomen of een aangename leefomgeving.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Wanneer burgers veel onzekerheid en weinig grip ervaren, kan dat hun gezondheid aantasten en hun levenstevredenheid aanmerkelijk verminderen. Gebrek aan grip vormt daarnaast een bron van maatschappelijk onbehagen. Bovendien zijn er aanwijzingen dat een ervaren gebrek aan grip samenhangt met wereldbeelden en overtuigingen die niet bevorderlijk zijn voor de democratische rechtsstaat.

Lees verder →

1

2

3

4

5

Inzetten op grip

Reflectie op beleidsaannames

- In de afgelopen decennia hebben opeenvolgende kabinetten veel nadruk gelegd op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Zij hadden veel minder oog voor de condities die maken dat burgers die eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk gestalte kunnen geven. Onzekerheid is in dit denken een ‘fact of life’ waar burgers mee moeten leren omgaan. In reactie daarop pleiten anderen ervoor om onzekerheid zoveel mogelijk uit te bannen. Inzetten op grip biedt een alternatief perspectief.

Agenda

- Bij het maken en uitvoeren van beleid moet de overheid meer inzetten op het bevorderen van middelen, mogelijkheden en rechten die de grip van burgers vergroten. Alleen wanneer burgers grip ervaren, kunnen zij omgaan met een zekere mate van onzekerheid.

Meer informatie

- Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle, [WRR-Rapport 108, 2023](#).

1

2

3

4

5

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

Ontwikkelingen

- Aanpassing aan klimaatverandering, herstel van klimaatschade en de energietransitie stellen onze samenleving de komende jaren voor grote kosten. Denk bijvoorbeeld aan investeringen die nodig zijn om huizen energieneutraal te maken, kosten voor dijkversterkingen of herstel van schade bij extreme wateroverlast. Deze ‘klimaatkosten’ zullen alleen maar hoger worden. Burgers vinden het belangrijk dat deze kosten rechtvaardig worden verdeeld.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Een gevoel van onrechtvaardigheid kan schadelijk zijn voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarnaast kunnen keuzes in de verdeling van klimaatkosten doorwerken in de middelen die huishoudens beschikbaar hebben voor andere uitgaven, bijvoorbeeld op het gebied van levensonderhoud en wonen.

Reflectie op beleidsaannames

- Vaak is er geen expliciete aandacht voor rechtvaardigheid in beleid. Deze aandacht ontstaat pas nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld als er onrust over dat beleid ontstaat.

Agenda

- Maak rechtvaardigheid een vast onderdeel van het Nederlandse klimaatbeleid. Voer vooraf een maatschappelijk en politiek debat over de verdelingsbeginselen die aan nieuwe klimaatmaatregelen ten grondslag kunnen liggen en toets achteraf of dat voldoende is gebeurd. Denk daarbij niet alleen aan bekende verdelingsbeginselen als ‘de vervuiler betaalt’ of ‘de sterkste schouders dragen de grootste lasten’, maar bijvoorbeeld ook aan een verdeling die voor iedereen een minimale ondergrens borgt.

Meer informatie

- Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten, [WRR-Rapport 106, 2023](#).

5. Een betrouwbare overheid

De tot dusver besproken onderwerpen en tal van andere kwesties vragen nogal wat van zowel de overheid als de politiek. Kennis en kunde zijn onmisbaar om de complexe en omvangrijke vraagstukken aan te pakken. Daarom is het belangrijk dat de overheid die deskundigheid effectief inzet. Daarnaast vraagt de overheid in haar beleid soms te veel van burgers. Goed en uitvoerbaar beleid houdt rekening met wat burgers daadwerkelijk aankunnen.

- Maak het doenlijk voor burgers
- Deskundige overheid



Maak het doenlijk voor burgers

Ontwikkelingen

- Op cruciale onderdelen van het leven wordt van burgers veel gevraagd. Of het nu gaat om het aanvragen van toeslagen, het kiezen van een zorgverzekeraar of het verduurzamen van een huis: er wordt voortdurend een beroep gedaan op de alertheid van burgers. Dat vraagt van hen niet alleen denkvermogen maar ook doenvermogen: het vermogen om intenties daadwerkelijk om te zetten in acties.
- Op momenten van stress, zoals bij het overlijden van dierbaren of het verliezen van een baan, verlangt de overheid vaak nog meer van burgers, terwijl juist op die momenten hun doenvermogen extra onder druk staat.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Zonder beleid dat voor alle burgers begrijpelijk en doenlijk is, kan de overheid ambities op meerdere beleidsterreinen niet waarmaken. Denk bijvoorbeeld aan het bevorderen van de redzaamheid van burgers op het gebied van werk, persoonlijke financiën of gezondheidszorg.

Lees verder →



Maak het doenlijk voor burgers

Reflectie op beleidsaannames

- Veel beleid gaat ervan uit dat een burger die over de juiste kennis beschikt, automatisch de juiste keuzes maakt. In werkelijkheid zijn er grenzen aan wat mensen aankunnen. Mensen zijn lang niet altijd geïnformeerde, rationale beslissers en weten dat je iets moet doen leidt niet automatisch tot het ook daadwerkelijk doen. Reële vooronderstellingen over het denk- en doenvermogen van burgers vereisen een betere kennis van de psychologie van keuze en gedrag.

Agenda

- Maak zo laag mogelijke mentale lasten voor burgers uitgangspunt van nieuw beleid. De overheid maakt hiervoor inmiddels gebruik van een doenvermogenstoets. Daarin wordt onderzocht in hoeverre de doelgroepen van beleid in staat zijn het gedrag te vertonen dat de overheid met het nieuwe beleid van hen verwacht.

Meer informatie

- Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, [WRR-Rapport 97, 2017](#).
- [Doenvermogen: van toets naar tools \(2020\)](#).

1

2

3

4

5

Deskundige overheid

Ontwikkelingen

- De omgeving waarin de overheid opereert, is ingewikkelder geworden. De verwachtingen van burgers en vanuit wetgevende en controlerende instanties zijn hoog, de te besturen beleidswerkelijkheid is complex, en de druk vanuit politiek en journalistiek is groot. De Haagse snelkookpan maakt het vaak lastig om meer tijd te nemen voor gedegen besluitvorming.
- De overheid krijgt nieuwe taken toebedeeld, zoals op het terrein van AI, of krijgt te maken met een terugkeer van taken, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke inrichting. Terwijl tot voor kort voor oplossingen primair naar markt en samenleving werd gekeken, richt de blik zich nu weer vaker richting overheid: die moet actief regie voeren en sturing geven.

Samenhang met andere maatschappelijke uitdagingen

- Zonder een deskundige overheid wordt het lastig om tal van beleidsuitdagingen voortvarend op te pakken. De afgelopen jaren was er daarnaast sprake van pijnlijke beleidsmissers en uitvoeringsproblemen, die het gezag van de overheid uithollen.

Lees verder →

1

2

3

4

5

Deskundige overheid

Reflectie op beleidsaannames

- Een deskundige overheid gaat over veel meer dan human resources. Het gaat ook om de vraag of deskundigheid daadwerkelijk wordt benut, of er wordt geluisterd naar en geleerd van anderen, en of het geheel uitmondt in een goed oordeel over 'wat te doen'.

Agenda

- Het vraagstuk van deskundigheid moet ook gaan over de institutionele dimensie van deskundigheid: hoe kan de overheid zo worden georganiseerd dat de aanwezige deskundigheid voldoende wordt benut?

Meer informatie

- Meer informatie over dit lopende adviesproject vindt u op [de website van de WRR](#).

1

2

3

4

5

Over de WRR

Raad

De raadsleden (± 8) zijn onafhankelijk en functioneren zonder last en ruggespraak. Bij de samenstelling van de raad wordt op individueel niveau gekeken naar wetenschappelijke kwalificaties, affiniteit met beleidsvraagstukken en bij voorkeur bestuurlijke dan wel politiek-bestuurlijke ervaring. Daarnaast wordt gestreefd naar een evenwichtige mix van wetenschappelijke disciplines in de raad. De raad draagt collectieve verantwoordelijkheid voor de adviezen.

Bureau

De raad wordt bijgestaan door een bureau dat onder leiding staat van een directeur, die tevens secretaris van de raad is. Het bureau bestaat uit de wetenschappelijke staf en de afdeling communicatie & ondersteuning. In de wetenschappelijke staf (± 20 fte) zijn verschillende wetenschappelijke disciplines en achtergronden vertegenwoordigd.

Werkprogramma

Om te komen tot een goed werkprogramma legt de WRR zijn oor regelmatig te luisteren bij bewindslieden, beleidsmakers, politici, wetenschappers en het maatschappelijk veld. Alle ideeën worden verzameld en uitgebreid besproken. Uiteindelijk beslist de raad welke onderwerpen hij op zijn agenda zet. Het gaat daarbij altijd om sectoroverstijgende vraagstukken die onze toekomst raken.



Luister ook onze podcastserie over het werk van de WRR, de achtergrondverhalen en de verschillende onderwerpen [Podcasts | WRR](#)

Colofon

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

070-356 46 00

info@wrr.nl

wrr.nl

Toekomstgericht beleid: perspectieven en agenda's uit het werk van de WRR is voorbereid en geschreven door:

Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom (secretaris),

Drs. A.G. (Anne-Greet) Keizer (projectcoördinator),

Dr. ir. R.G.S. (Ramy) El-Dardiry (projectmedewerker),

L.A. (Laura) Vonk MSc (projectmedewerker).

© **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024**

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2024). Toekomstgericht beleid. Perspectieven en agenda's uit het werk van de WRR. Den Haag: WRR

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

1

2

3

4

5

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID