

Hoofdpijnennotitie kennisvragen SZW 2017/2018



Coördinatie

Jan-Maarten van Sonsbeek
Allert Knapper
Anne van Putten
Els Vogels

oktober 2016

Inhoudsopgave

Introductie	3
1. Leeswijzer	5
2. De kennisthema's	6
2.1 Future of work	6
Beleidsmatige stand van zaken	6
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	7
Kennisvragen	8
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	10
2.2 Future of society	11
Beleidsmatige stand van zaken	11
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	12
Kennisvragen	14
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	15
2.3 Decent work en duurzame inzetbaarheid	16
Beleidsmatige stand van zaken	16
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	16
Kennisvragen	19
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	21
2.4 Sociale zekerheid en kwetsbare groepen	21
Beleidsmatige stand van zaken	21
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	22
Kennisvragen	23
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	28
2.5 Oude dag	29
Beleidsmatige stand van zaken	29
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	29
Kennisvragen	30
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	34
2.6 Uitvoering sociale zekerheid	34
Beleidsmatige stand van zaken	34
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	35
Kennisvragen	36
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	37
3. De dwarsdoorsneden	38
3.1 Gedragsbeïnvloeding	38
3.2 Toezichtaspecten	39
3.3 Internationale aspecten	40
3.4 Experimenten	41
3.5 Beleidsdoorlichtingen en evaluaties	43
4. Slotwoord	46

Introductie

(Jan-Maarten van Sonsbeek - CSO)

Voor u ligt de nieuwe Hoofdlijnennotitie kennisvragen SZW 2017/2018, waarin de kennisbehoefte en geplande kennisactiviteiten van SZW voor de komende 2 jaar zijn geformuleerd. Het doel van deze notitie is om houvast te bieden bij het toekennen van onderzoeksbudget binnen SZW, om samenwerking tussen directies van SZW op kennisgebied te bevorderen, en om uitwisseling en samenwerking met externe kennispartners te ondersteunen.

In deze hoofdlijnennotitie hebben we ernaar gestreefd om verbindingen te leggen tussen kortetermijn- en langetermijnvraagstukken en tussen beleid en kennis. We zien een aantal grote maatschappelijke veranderingen optreden, die hun invloed gaan hebben op het beleidsterrein van SZW. Zo zet de vergrijzing van de bevolking voorlopig nog door vanwege de steeds verder stijgende levensverwachting en vergrijst ook de beroepsbevolking door de stijgende pensioenleeftijd. Globalisering en migratie veranderen de samenstelling van de beroepsbevolking en van degenen die daarvan afhankelijk zijn. Ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt schrijdt voort terwijl technologische veranderingen leiden tot aanpassing van arbeid en productieprocessen zelf. Binnen de Nederlandse maatschappij wordt in toenemende mate een tweedeling waargenomen.

Die ontwikkelingen zijn niet nieuw en veranderingen treden geleidelijk op, maar dat de maatschappij op termijn fundamenteel verandert en dat die verandering noopt tot aanpassing van beleid is evident. Daarom is het belangrijk om tijdig de juiste kennisvragen te agenderen. Die vragen zijn soms beperkt in scope en gericht op de korte termijn, maar een niveau daarboven spelen de meer fundamentele en bredere vragen over hoe om te gaan met de grote maatschappelijke bewegingen. Die vragen betreffen de interactie tussen het werk, de mensen die het werk moeten doen en de mensen die van hen afhankelijk zijn. Daarbij springt een aantal thema's in het bijzonder in het oog.

Zo loopt de relatie tussen scholing en werk als een rode draad door deze notitie. Adequate scholing is een essentiële bouwsteen voor de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Dat loopt door alle levensfasen heen, van de vroegste (kinderopvang) tot de laatste fase van het werkzame leven, waarbij een op peil gehouden kennisniveau voor iedereen essentieel is om kans te blijven maken op de veeleisende arbeidsmarkt. Daarbij komt dat uit divers onderzoek is gebleken dat juist opleidingsniveau een belangrijke determinant is voor een veelheid aan onderwerpen op SZW-gebied, zoals het type werk (contractvorm etc.), uitkeringsafhankelijkheid, de mate van integratie in de samenleving, de mate waarin iemand zich kan aanpassen aan veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt en ook weer de mate waarin iemand in staat is om gezond door te werken tot aan de pensioenleeftijd.

Ook de relatie tussen gezondheid en werk speelt bij vrijwel alle thema's in deze notitie een rol. Hierbij is interessant dat de laatste jaren een nieuwe, bredere definitie van het begrip "gezondheid" opgang doet, waarin gezondheid wordt gedefinieerd als *"het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven"*¹. Die definitie strekt zich uit over zes dimensies², waaronder ook sociaal-maatschappelijk participeren. Dat doet recht aan de veelheid aan invalshoeken waarmee gezondheid vanuit SZW-perspectief bekeken kan worden: van werk als potentieel ziek makend (arbeidsomstandigheden) tot werk als gezondheidsbevorderend (participatie en zingeving). Die relatie speelt bovendien in alle levensfasen een rol, van de vraag naar gezondheidseffecten van toenemende flexibilisering in de jongere leeftijden tot die naar de effecten van de steeds latere pensionering op de gezondheid.

¹ M. Huber et al. (2011), *How should we define health?*, British Medical Journal.

² Lichaamsfuncties, Mentale functies en mentale beleving, Spirituele dimensie (zingeving), Kwaliteit van leven, Sociaal-maatschappelijke participatie, Dagelijks functioneren

Een derde rode draad in de notitie is de relatie tussen de vraag en aanbodkant van het werk. Hier spelen de eerder genoemde trends een essentiële rol. De vraagkant verandert door technologische ontwikkelingen. Sommige beroepen verdwijnen en nieuwe beroepen en werkvormen ontstaan. Die stellen vaak echter andere eisen aan de werknemers, niet alleen qua scholing maar ook qua competenties. In het algemeen zien we een afname van banen in het middensegment. Het aanbod van arbeid verandert ook door toenemende immigratie en toenemende arbeidsparticipatie van ouderen. Op sommige vlakken kunnen problemen ontstaan, bijvoorbeeld als door immigratie het aanbod van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt sterker toeneemt dan de vraag, waardoor bepaalde groepen langdurig uitkeringsafhankelijk worden en een steeds grotere tweedeling in de maatschappij ontstaat. Ook de toename van het arbeidsaanbod van ouderen, als gevolg van de verhoging van de pensioenleeftijd, houdt nog lang geen gelijke tred met de vraag naar oudere werknemers van werkgevers.

Steeds meer wordt duidelijk dat maatschappelijke problemen bij specifieke kwetsbare groepen cumuleren en dat een domeinoverschrijdende aanpak gewenst is. Dit betreft zowel de werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt als de uitkeringsgerechtigden. Een combinatie van onvoldoende scholing, gezondheidsproblemen, slechte arbeidsomstandigheden, armoede en schulden komt bijvoorbeeld vaak voor bij mensen met een lage sociaaleconomische status. Juist voor die groep zorgen maatschappelijke veranderingen – langer doorwerken als gevolg van de vergrijzing, globalisering en migratie, voortschrijdende technologie en flexibilisering – voor toenemende onzekerheid en bedreigingen. Ook dit thema loopt als een rode draad door de notitie heen.

Datzelfde geldt tenslotte uiteraard ook voor het kerndomein van SZW, sociale zekerheid. De visie op sociale zekerheid is de afgelopen decennia ook ingrijpend veranderd, enigszins vergelijkbaar met de veranderende kijk op gezondheid. Het karakter van de sociale zekerheid is verschoven van inkomensvoorziening naar activering, waarbij participatie naar vermogen het uitgangspunt is en niet de beperking. Vrijwel alle regelingen hebben een activerender karakter gekregen (o.m. WIA, WW, Wajong). Dat laat onverlet dat een groep mensen blijft bestaan voor wie participatie op de arbeidsmarkt niet of slechts in beperkte mate mogelijk is. Maatschappelijke participatie is dan soms nog wel haalbaar. De vraag hoe het stelsel van sociale zekerheid optimaal op deze ontwikkelingen in kan spelen, blijft actueel, evenals de vraag op welke wijze dat stelsel zo goed mogelijk uitgevoerd kan worden. Daarbij gaat het niet alleen om de inrichting van het stelsel en de verdeling van regeling over – centrale en decentrale – partijen, maar ook meer algemeen over hoe kennis over hoe de uitvoeringspraktijk efficiënter en effectiever gemaakt kan worden, overgedragen kan worden op professionals.

De hoofdlijnennotitie is opgedeeld in zes hoofdthema's die het SZW-domein op kennisgebied afdekken en waarin de eerder genoemde trends en rode draden doorklinken. De eerste drie thema's zijn gerelateerd aan werk en maatschappij. Het thema Future of work verkent in brede zin de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waaronder de technologische ontwikkelingen en de flexibilisering, en het thema Decent work en duurzame inzetbaarheid focust op de kwaliteit van het werk en de scholing van werknemers. Het thema Future of society verkent bredere maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van integratie en ongelijkheid en de rol van kinderopvang in dat geheel. De laatste drie thema's zijn gerelateerd aan de sociale zekerheid. Het thema Sociale zekerheid en kwetsbare groepen verkent in brede zin de kennislacunes aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De vraagstukken rond AOW, pensioen en vergrijzing zijn afgezonderd in het thema Oude dag. Het laatste thema gaat in op vraagstukken omtrent de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid.

Ik wens u, mede namens allen die hebben meegewerkt aan deze hoofdlijnennotitie, veel leesplezier en inspiratie bij het doornemen van onze kennisagenda.

1. Leeswijzer

De voorliggende hoofdlijnennotitie geeft een overzicht van zes prioritaire kennisthema's van SZW voor 2017 en 2018. Deze notitie is geschreven door teams van kennistrekkingen uit de beleidsdirecties van SZW, en na uitgebreide consultatie van directeuren en afdelingshoofden van beleidsdirecties. Ook hebben de externe kennispartners van SZW via het halfjaarlijkse kennispartnerberaad input gegeven op deze notitie.

In vergelijking met de vorige hoofdlijnennotitie is het aantal thema's gereduceerd van 10 naar 6 vanwege de behoefte aan bredere, meer integrale thema's. Bij het in kaart brengen van de (geplande) kennisactiviteiten hebben we ook, meer dan in voorgaande hoofdlijnennotities, gefocust op kennislacunes. Onderwerpen die beleidsmatig prominent zijn, hoeven niet noodzakelijk terug te komen in de notitie. Het criterium is dat er op een onderwerp een of meer actuele kennisvragen zijn, die in de aankomende jaren onderzocht moeten worden. Dit heeft geresulteerd in een forse lijst van in totaal 75 kennisvragen, verdeeld over de zes thema's. Deze kennislacunes kunnen niet allemaal in 2017 en 2018 uitgewerkt worden door SZW via aanbesteding van onderzoeken of door eigen onderzoek. Toch is gekozen voor een breed overzicht van kennislacunes zodat ook andere kennispartners met hun te plannen onderzoeken hierop in kunnen springen.

In vergelijking met de huidige hoofdlijnennotitie zijn enkele thema's verdwenen van de agenda. Het gaat hierbij met name om handhaving en fraude en hybride financiering van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Op beide terreinen is grootscheeps onderzoek opgezet of liggen er momenteel geen prangende kennisvragen meer. Andere thema's uit de vorige hoofdlijnennotitie komen in al dan niet gewijzigde vorm terug binnen de nieuwe hoofdthema's, dan wel blijven gehandhaafd als hoofdthema. Overigens wordt het reeds ingezette onderzoek afgerond, ook als een kennisthema niet terugkomt in deze notitie.

Het hierop volgende hoofdstuk 2 licht de zes kennisthema's nader toe. Per thema geven we eerst een korte beschrijving van de beleidsmatige stand van zaken. Vervolgens gaan we in op wat kennis/onderzoek de afgelopen jaren als belangrijkste resultaten heeft opgeleverd en hoe die resultaten al zijn toegepast in het ontwerpen of implementeren van beleid. Daarna geven we aan welke kennisvragen nog open liggen voor de komende jaren. Tenslotte staan we stil bij welke rol externe kennispartners kunnen spelen in het onderzoeken van de openliggende kennisvragen en welke rol ligt er voor SZW. De invulling van kennisactiviteiten per thema kan verschillen, vaak zal sprake zijn van aanbesteding van onderzoek, maar invulling kan ook via expertmeetings, symposia, interne onderzoeken, bachelor- en masterscripties, onderdelen van promotietrajecten etc. Bij het onder handen nemen van een kennisvraag is het belangrijk dat deze onderzoeksvormen tegen elkaar worden afgewogen en dat ook de juiste organisatie het onderzoek uitvoert.

Naast de hoofdthema's zijn er onderwerpen binnen het SZW-domein die meer themaoverstijgend zijn en derhalve bij alle thema's aan bod kunnen komen. Deze "dwarsverbanden" komen aan de orde in hoofdstuk 3. We gaan daarbij in op gedragsbeïnvloeding, toezichtaspecten, internationale aspecten, de rol van experimenten bij onderzoek en op de reeds voorziene beleidsdoorlichtingen en -evaluaties in het kader van toezeggingen aan de Tweede Kamer.

Tot slot blikken we in hoofdstuk 4 (Slotwoord) vooruit op de uitwerking van de kennisvragen, waarbij SZW nadrukkelijk de ambitie heeft om die zoveel mogelijk samen met kennispartners op te pakken.

2. De kennisthema's

2.1 Future of work

(Els Vogels - S&V, Corinne Pijnenburg - AV, Koen van Schie - ASEA)

Beleidsmatige stand van zaken

Diverse ontwikkelingen zijn van invloed op de arbeidsmarkt van de toekomst. Door flexibilisering van de arbeidsmarkt groeit het aandeel tijdelijke contracten en het aantal Zzp'ers³ en neemt het aandeel vaste contracten af. Andere belangrijke ontwikkelingen die de omvang en aard van de toekomstige werkgelegenheid zullen beïnvloeden zijn globalisering en technologische innovaties (waaronder robotisering en digitalisering), die nauw met elkaar verbonden zijn. Nederland raakt steeds meer met Europa en de rest van de wereld verweven. Door technologische innovaties kunnen bedrijven productieprocessen opknippen en delen naar het buitenland verplaatsen, of juist productieprocessen terughalen omdat deze deels door robots gedaan kunnen worden.

Technologische innovaties reiken verder dan robotisering en digitalisering. Het gaat ook om 3D-printing, kunstmatige intelligentie, internet of things, big data etc. Door deze innovaties staan we aan de vooravond van wat ook wel genoemd wordt de 4^e industriële revolutie. Gevolgen hiervan zijn o.a. transitieproblemen als gevolg van technologische werkloosheid, verandering van benodigde kennis en vaardigheden als gevolg van het ontstaan van nieuwe banen, veranderingen in de organisatie van werk, en polarisatie van de arbeidsmarkt.

Globalisering en technologische innovaties leiden tot meer flexibilisering. Bedrijven moeten immers sneller kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Volgens het CPB kiezen veel bedrijven voor externe flexibiliteit door de inhuur van flexibele arbeidskrachten en Zzp'ers. Maar ook de langdurige recessie en veranderende preferenties van consumenten zijn belangrijke oorzaken van de toenemende flexibilisering. De flexibele schil telt 1,7 miljoen personen. Het gaat om personen met een tijdelijk contract, oproepcontract, uitzendwerk etc. Ook het aantal Zzp'ers is fors gegroeid (thans één miljoen personen) en nog nooit zo groot geweest. Een deel van de Zzp'ers combineert zelfstandig ondernemerschap met een baan in loondienst. Flexibele arbeidsrelaties bieden minder zekerheden dan vaste arbeidsrelaties (zie hieronder). Tegelijkertijd maken deze contractvormen het wellicht mogelijk dat werknemers die voorheen niet aan het werk kwamen, nu wel aan werk komen.

De afgelopen periode is veel onderzoek verricht en kennis opgedaan ten aanzien van thema's die vallen onder de Future of work. Hieronder wordt de stand van zaken per kennisgebied gepresenteerd.

Flexibilisering; flex, vast en ZZP

- De meeste Zzp'ers kiezen vrijwillig voor zelfstandig ondernemerschap. Maar het komt ook voor dat zelfstandig ondernemerschap geen vrijwillige keuze is, bijvoorbeeld omdat betrokkenen geen baan kunnen vinden. Dit verschijnsel staat bekend als schijn-Zzp; zij zijn officieel Zzp'er, maar werken feitelijk onder gezag van een werkgever.
- Werkgevers investeren minder in scholing voor flexibele arbeidskrachten. Ook Zzp'ers investeren in het algemeen weinig in zichzelf. Hierdoor dreigt voor een steeds grotere groep veroudering van kennis en vaardigheden op te treden, terwijl door technologische innovaties werkgevers hogere eisen aan werknemers stellen (upgrading vraag naar arbeid).
- Flexibele contracten gaan gepaard met werk- en inkomensonzekerheid. Bij flexwerkers is het percentage werknemers dat 2 jaar later nog werk heeft 10%-punt lager dan bij vaste werknemers.

³ In het tweede kwartaal 2016 is het aantal zzp'ers overigens voor het eerst gedaald na een jarenlange toename.

- Een beperkt deel van de Zzp'ers heeft het financieel moeilijk en verkeert in armoede (*working poor*).
- Flexibele werknemers leggen een relatief groot beslag op de sociale zekerheid. Dit is met name zichtbaar bij de WW. De relatief grote uitkeringsafhankelijkheid wordt veroorzaakt door de hoge instroomfrequentie. De instroomfrequentie in de WW is voor langdurig flexibele werknemers ruim vijf keer zo groot als voor vaste werknemers.
- Flexibilisering heeft mogelijk effect op de gezondheid, maar er is ook sprake van selectie. Dit roept vragen op over de causaliteit.
- De stijging van het aantal Zzp'ers gaat gepaard met een afname van het aantal werknemers in loondienst. Dit betekent dat een kleiner deel van de werkende Nederlanders de middelen voor de werknemersverzekeringen opbrengt en dat een kleiner deel hierop bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid een beroep kan doen. Zzp'ers moeten een beroep doen op eigen middelen, zelf georganiseerde voorzieningen (private verzekeringen of broodfondsen) of de Participatiewet.
- Anders dan in het buitenland groeien in Nederland weinig Zzp'ers door naar zelfstandigen met personeel.

Technologische innovaties (robotisering en digitalisering)

- Robots bieden eindeloos veel mogelijkheden en we komen ze in de toekomst overal tegen: in het leger, in de geneeskunde, als winkelbediende of als productiekracht. Of als een persoonlijke robot die mensen thuis ondersteunt bij allerlei werkzaamheden of die zorg aanbiedt.
- Er zullen banen verdwijnen, omdat deze door robotisering, digitalisering of andere technologische innovaties, zoals big data en 3D printing, effectiever uitgevoerd kunnen worden, zoals het verlies van veel administratieve functies bij banken en verzekeringsbedrijven. Maar de snelle technologische innovaties creëren ook banen die nu nog niet bestaan, binnen sectoren die we nu nog niet kunnen voorspellen. Wie had in de vorige eeuw kunnen denken dat er onderhoudsmonteurs nodig zouden zijn voor 3D-printers, of dat er een beroep zou bestaan als een 'search engine optimizer'. Maar of per saldo – d.w.z. op macro niveau – banenverlies of banenwinst zal optreden weten we niet. Onderzoeken op dit terrein zijn hierover niet eenduidig.
- Volgens de OESO heeft 10% van de banen in Nederland, met name van lager opgeleiden, een hoge kans op automatisering waar scholing op in zou moeten spelen. Dit is een veel lager percentage dan andere eerder verschenen studies, omdat banen uit een veelheid aan taken bestaan, en daardoor vaak niet volledig automatiseerbaar zijn. Of deze banen daadwerkelijk zullen verdwijnen is niet zeker.
- Verschuivingen in de werkgelegenheid leiden tot werkloosheid enerzijds en bieden kansen aan werkzoekenden anderzijds.
- Een verschuiving vindt plaats van routinematige taken naar non-routinematige taken; nieuwe kennis en vaardigheden zijn nodig.
- Arbeidsmarktpolarisatie; de werkgelegenheid aan de onderkant en bovenkant van de arbeidsmarkt stijgt en die in het middensegment daalt, waardoor de druk op de onderkant van de arbeidsmarkt toeneemt.
- Verdelingsvraagstukken worden steeds belangrijker. Niets doen leidt zeer waarschijnlijk tot grotere inkomensongelijkheid. Dit onderwerp komt ook aan de orde in thema 2 van de Hoofdlijnennotitie "Future of society".

Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

We weten al veel. Op de drie geschetste terreinen zijn het afgelopen jaar en dit jaar diverse studies verricht of zijn studies nog lopend. Bekende/belangrijke studies/verkenningen staan samengevat in onderstaand kader:

- SEO (2016), *Beslag uitkeringen personen in flexibele schil 2006-2014*.
- CBS (2016), *Werknemers en zelfstandigen; overeenkomsten en verschillen tussen CBS cijfers*.
- SCP (2016), *Aanbod van arbeid 2016*.
- IBO ZZP 2015.
- Verschillende departementen, *Studiegroep duurzame groei, 2016*.
- R. Went, M. Kremer & A. Knottnerus (red.), *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2015.
- R. van Est & L. Kool (red.), *Werken aan de robotsamenleving. Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*, Rathenau Instituut 2015.
- B. ter Weel, *De match tussen mens en machine*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen 2015.
- SER (2016), *Mens & technologie: samen aan het werk*.

Verwacht

- TNO over flexibilisering; dit onderzoek loopt nog
- CPB, *Verdeling van onzekerheden op de arbeidsmarkt*, Oplevering eind 2016.

Op het gebied van *flexibilisering* zijn diverse maatregelen en initiatieven genomen die bij kunnen dragen aan een betere balans tussen vast, tijdelijk en zzp, zoals met de Wwz (onder andere met de introductie van de transitievergoeding en aanpassing van de ketenbepaling), de Wet aanpak schijnconstructies (Was), de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet Bezava) en de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet dba). Van (een aantal van) deze maatregelen wordt de werking in de komende jaren gemonitord en/of geëvalueerd. Daarnaast heeft het kabinet de volgende maatregelen aangekondigd in de kabinetsbrief *Oplösungen voor knelpunten op de arbeidsmarkt, 2016*: 1) de maatregel die betrekking heeft op de loonsanctie rondom re-integratie in het tweede spoor, 2) de aanvraag voor een vervroegde IVA-keuring, 3) het compenseren van werkgevers die een transitievergoeding verschuldigd zijn bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid en 4) aanpassing voor het verschuldigd zijn van een transitievergoeding bij ontslag om bedrijfseconomische redenen als een cao-regeling van toepassing is 5) aanpassing van de WWZ als het gaat om seizoensarbeid is al vanaf één juli 2016 in werking. De verwachting is dat gezien de huidige trends op de arbeidsmarkt een komend kabinet verdere stappen zal zetten op het gebied van flexibele arbeid en de balans tussen contractvormen. De richting van die vervolgstap is uiteraard aan de politiek. Ambtelijk heeft de studiegroep *Duurzame Groei* het advies gegeven dat ongeacht welke richting de politiek kiest, het wenselijk is dat het verschil in behandeling tussen contractvormen wordt teruggebracht.

Op het vlak van *technologische innovaties* zijn de resultaten vooral gebruikt voor presentaties van de minister en de directeur-generaal SZI bij diverse bijeenkomsten, rondetafeldiscussies met wetenschappers en mensen uit de praktijk, lunchlezingen en een adviesaanvraag aan de SER over robotisering, waarop nog dit jaar een kabinetsreactie geschreven moet worden. Door de interdepartementale werkgroep '*technologie en arbeidsmarkt / robotisering*' (EZ, SZW, OCW) blijft de aandacht niet beperkt tot de arbeidsmarkt, maar wordt ook onderzocht welke beleidsreacties nodig zijn ten aanzien van het onderwijsveld en de economie.

Kennisvragen

Naast de kennis die aanwezig is, zijn er nog kennislacunes. Hieronder wordt een vijftal brede kennisvragen weergegeven die de komende twee jaar opgepakt moeten worden.

1. Welke alternatieven voor de ordening van de arbeidsmarkt zijn denkbaar? Inzicht in en realisatie van een evenwichtige balans tussen contractvormen komt ten goede aan economische groei, het verdienvermogen van de Nederlandse economie en het draagvlak voor sociale zekerheid (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding).

- a. Welke alternatieven zijn denkbaar voor de huidige indeling van contractvormen op basis waarvan arbeid wordt verricht? Moeten we toe naar een stelsel waarin iedereen die enig werk verricht onder hetzelfde regime of behandeling valt qua minimumloon, sociale zekerheid en pensioen (een stelsel van werkenden)?
- b. Hierbij moet worden meegenomen:
 - Wat het gewenste minimumniveau aan bescherming is met behoud van participatie?
 - Welke inrichting van arbeidsrecht / flexibele arbeidsrelaties helpt het meest om arbeidsproductiviteit en werkgelegenheid te bevorderen? Wat is de afruil?
 - Is de gezagsrelatie nog een onderscheidend criterium voor wetgeving nu werkvormen steeds lastiger definieerbaar worden? Is een ander criterium nodig/mogelijk/wenselijk?
 - Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden voor Nederland om stelselherzieningen door te voeren in het Nederlandse arbeidsrecht binnen de juridische kaders van het Europees en internationaal recht?
 - Welke hervormingen zijn internationaal gedaan om vaste contracten te hervormen om meer werkenden toegang tot zekerheden te geven? Wat is de uitwerking ervan en wat kan Nederland ervan leren?
 - Flexwerkers en zzp'ers nemen minder aan scholing deel. Hoe kan de toegang tot scholingsfaciliteiten (o.a. beter inzicht in scholingsaanbod via O&O-fondsen, financiële ondersteuning door werk-/opdrachtgever) van flexwerkers en zzp'ers worden verbeterd? In hoeverre kan hierbij rekening worden gehouden met de mate waarin mensen in staat zijn zijn nieuwe kennis en vaardigheden op te doen en bereid zijn om zich bij te laten scholen?
 - Tot welke normen kom je uiteindelijk en wat betekent dit voor toezicht en handhaving?
2. Wat zijn de behoeften van werknemers qua bescherming?
 - a. Zijn de behoeften van jongeren anders, en zo ja op welke manieren? Is dat gerelateerd aan leeftijd, levensfase, etnische herkomst of generatiegebonden en onderscheidend ten opzichte van eerdere generaties?
 - b. Welke zekerheden willen bepaalde groepen werkenden dat de overheid beschermt (ontslag, inkomen, etc.) en hoe wegen ze die tegen elkaar af?
3. Hoe kunnen we bedrijven zo aansporen beter gebruik te maken van de kansen die nieuwe technologie biedt dat dit tot meer werkgelegenheid leidt? Bedrijven die nieuwe technologie toepassen groeien sneller. Zowel voor de concurrentiepositie van Nederland als voor de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden van werkenden is dit positief. Het lijkt erop dat Nederland achter blijft voor wat betreft de toepassing van nieuwe technologie (zowel start-ups als bestaande bedrijven die moeten vernieuwen).
 - a. Blijven Nederlandse bedrijven echt achter en zo ja waarom is dit het geval?
 - b. Wat zijn aanknopingspunten om de Nederlandse achterstand te verbeteren? We weten dat als technologische innovatie samengaat met sociale innovatie (de vernieuwing van arbeidsorganisaties waarbij werknemers actief betrokken zijn) dat veel effectiever is. Dat is win/win voor bedrijf en werknemers maar gebeurt nog weinig. Hoe kunnen we dat effectief bevorderen?
 - c. Wat betekent de nieuwe technologie voor de veilige en gezonde werkomstandigheden?
4. Wat gebeurt er met productieprocessen door technologische veranderingen?
 - a. Wat is de relatie tussen nieuwe technologie en robotisering en veranderingen in de organisatie van werk? Nemen hierdoor de transactiekosten van het inhuren van arbeid af? Speelt technologie een rol in de flexibiliseringstrend of hangt dat meer samen met de vormgeving van instituties?
 - b. Hoe kunnen werkenden beter inspelen op technologische ontwikkelingen?

- c. Kan een visie op de toekomst worden ontwikkeld die de positie van de werkgevers en werknemers beschrijft?
 - d. Is er sprake van meer dynamiek op de arbeidsmarkt door meer volatiliteit van productmarkten?
 - e. Wat voor effect hebben online platforms (“gig economy”) die directe transacties tussen opdrachtgever en werkende mogelijk maken (zoals Helpling, Taskrabbit, maar ook bijvoorbeeld Uber) op de arbeidsmarkt en het toezicht op werkomstandigheden?
 - Wat is de omvang ervan en wat voor effect heeft het op andere contractvormen (zorgen online platforms voor een race to the bottom?)
 - Zorgt het voor nieuwe uitdagingen rond handhaving / achterdeurtjes rond gezond en veilig werken, wettelijk minimumloon, arbeidstijden, et cetera? Hoe kan de overheid voor een gelijk speelveld zorgen?
 - f. Wat is het effect van big data op de organisatie van werk door werkgevers? Werkgevers en opdrachtgevers krijgen steeds meer beschikking over data rond geleverd werk en werkenden. Dit biedt kansen om efficiënter te werken en beter in te spelen op consumentenvoorkeuren (en dus ook voor economie en werkgelegenheid), maar zijn er ook mogelijke problemen?
5. Wat is het effect van veranderingen in de arbeidsmarktstructuur op de sociale zekerheid?
- a. Blijven de werknemersverzekeringen in staat om solidariteit tussen werknemers te organiseren? In dit kader is het interessant om te kijken naar de risicoprofielen van werknemers die verplicht collectief verzekerd zijn en werkenden die uit het collectieve systeem van de werknemersverzekeringen stappen.
 - b. Met de groei van het aantal niet verzekerde werkenden is het mogelijk om de effecten van het stelsel (positief in termen van meer inkomenszekerheid en negatief in termen van moral hazard) in kaart te brengen. Zo kan bezien worden wat effecten van het stelsel zijn op werknemers en Zzp’ers die ziek/arbeidsongeschikt worden en verder vergelijkbaar zijn (is het bijvoorbeeld zo dat Zzp’ers minder vaak ziek zijn dan vergelijkbare werknemers?).
 - c. Kan Nederland ondanks de hoge instroomfrequentie in de WW voor langdurig flexibele werknemers op termijn terugkeren naar het lage werkloosheidspercentage van voor de economische crisis of moet als gevolg van de wijzigingen op de arbeidsmarkt rekening worden gehouden met een structureel hogere werkloosheid?

Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Binnen het Vraaggestuurd Programma Arbeid voert TNO in de periode 2015 t/m 2017 het project “Veranderende arbeidsverhoudingen in een flexibele arbeidsmarkt” uit. Dit project sluit aan bij het gelijknamige kennisthema uit de Hoofdlijnennotitie kennisvragen SZW 2015. Het project heeft tot doel om kennis te ontwikkelen over de vraag hoe een balans kan worden gecreëerd tussen de wensen en behoeftes van werknemers en werkgevers op het gebied van flexibiliteit en zekerheid.

Robotisering is een zeer actueel thema. Regelmatig worden er congressen georganiseerd en bezocht. Net als vorig jaar en dit jaar zullen we ook volgend jaar weer lunchlezingen en rondetafelgesprekken over dit thema organiseren. Hierbij zijn doorgaans meerdere externe kennispartners betrokken. Daarnaast worden de minister en/of DG regelmatig uitgenodigd voor een presentatie. In de presentaties worden de actuele gegevens verwerkt en waar nodig contact gezocht met externe kennispartners. Ook internationaal (OESO en ILO) komt dit onderwerp regelmatig aan de orde.

De Sociaal Economische Raad is uitgenodigd een advies te schrijven over de gevolgen van robotisering. Eind september zal dit advies worden uitgebracht. De kabinetsreactie wordt in samenwerking met OCW en EZ geschreven. Naar verwachting zal dit ook leiden tot gesprekken met sociale partners. Het CPB voert voorts een onderzoek uit naar ongelijkheden als gevolg van flex en vast. Met enige regelmaat worden de voorlopige bevindingen gepresenteerd in een gezelschap met

diverse externe kennispartners. Het ligt in de bedoeling dat het CPB – eventueel in samenwerking met het SCP – een vervolgstudie op dit terrein doet.

Over het onderwerp *technologie en arbeidsmarkt / robotisering* is ook een interdepartementale werkgroep (SZW, EZ en OCW) opgericht. Binnen SZW loopt tenslotte een project naar de toekomst van de arbeidsovereenkomst, waarin het oorspronkelijke doel van de arbeidsovereenkomst aan de orde komt, of dit doel in de huidige tijd nog steeds relevant is en mogelijke alternatieven worden onderzocht.

2.2 Future of society

(Manuel Buitenhuis/Rik Dillingh - ASEA, Arjen Verweij - S&I, Tobias van Schendel - KO)

Beleidsmatige stand van zaken

Recente rapporten van de WRR en het SCP hebben gewaarschuwd voor maatschappelijke breuklijnen in de Nederlandse samenleving. Verschillende maatschappelijke groepen binnen de Nederlandse samenleving beschikken in verschillende mate over hulpbronnen – het SCP noemt sociaal, cultureel, persoonlijk en economisch kapitaal – waarmee zij in staat zijn hun eigen leven in te richten. Die verschillen voeden elkaar onderling, worden van generatie op generatie overgedragen en worden ook nog eens versterkt doordat verschillende groepen in de samenleving elkaar minder vaak tegenkomen. Sekse en opleidingsniveau vormen van oudsher belangrijke scheidslijnen waarlangs tweedeling dreigt en de laatste jaren staat ook etniciteit nadrukkelijk in de belangstelling. Een aantal trends suggereert bovendien dat deze ontwikkeling de komende jaren urgenter wordt. Nederlanders trouwen steeds vaker met mensen van hun eigen opleidingsniveau ('homogamie') en technologisering raakt laagopgeleiden meer dan hoogopgeleiden. Door de vergrijzing en verder terugtreden van de overheid op het gebied van zorg, kunnen de bestaande m/v rolpatronen er bovendien toe leiden dat de m/v verschillen in het aanbieden van informele (mantel)zorg toenemen en zo ook de verschillen tussen mannen en vrouwen wat betreft arbeidsdeelname, arbeidsvolume en inkomen.

Hoewel het ontstaan van maatschappelijke scheidslijnen over de gehele breedte een relevante ontwikkeling is, vormt de integratie van personen met een migratieachtergrond een bijzondere uitdaging. Op sociaaleconomisch gebied wordt het verschil tussen autochtone Nederlanders en de meeste migrantengroepen over de generaties steeds kleiner. Een uitzondering daarop zijn bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse Nederlanders, die ondanks hun stijgende opleidingsniveau achterlopen op de arbeidsmarkt. Op sociaal-cultureel niveau bestaan grote verschillen tussen autochtone Nederlanders en migrantengroepen, die bij sommige groepen niet lijken af te nemen over de generaties. Onder sommige migrantencategorieën leeft het gevoel dat autochtone Nederlanders hen uitsluiten, ook als ze zich aan de spelregels van de maatschappij houden, de taal goed spreken en een goede opleiding hebben afgerond. Onder autochtone Nederlanders leeft vaak juist het gevoel dat Nederland een open en toegankelijke samenleving is. Waar een deel van de autochtone bevolking culturele diversiteit verwelkomt, hebben anderen echter het gevoel dat hun cultuur en identiteit in gevaar is gekomen.

Deze kijk op maatschappelijke verschillen introduceert nieuwe aandachtspunten voor SZW. Voor de maatschappij als geheel is sociale cohesie een belangrijk thema omdat een samenleving van eilanden minder leefbaar, veilig en welvarend is. Daarnaast verhindert het bestaan van scherpe maatschappelijke scheidslijnen dat iedereen gelijke kansen heeft. Inkomens- en vermogensongelijkheid zijn daarbij als vanouds aandachtspunten, maar het beeld is incompleet zonder aandacht voor andere vormen van ongelijkheid. Om te voorkomen dat verschillen tussen sociaal en cultureel kapitaal worden overgedragen van generatie op generatie, is het belangrijk om

oog te hebben voor de ontwikkeling van kinderen. Daar wordt de komende twee jaar extra op ingezet binnen het beleidsterrein kinderopvang. Het streven daarbij is te komen tot een evenwicht met het andere beleidsdoel van kinderopvang, bevordering van de arbeidsparticipatie van de ouders.

Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Een samenvatting van de meest relevante studies staat in onderstaand kader:

- Onderwijsinspectie (2016), *Staat van het Onderwijs*.
- SCP (2015), *Werelden van verschil*
- SCP (2015), *De Sociale Staat van Nederland*.
- SCP en WRR (2014), *Gescheiden Werelden?*
- SCP (2014), *Verskil in Nederland*
- Opinieonderzoek *Omgaan met diversiteit vanuit perspectief van migranten en ontvangende samenleving, hoog- en laag opgeleid*.
- De Beer en Van Pinxteren (2016), *Meritocratie - Op weg naar een nieuwe klassensamenleving?*
- OECD (2015), *In It Together - Why Less Inequality Benefits All*
- WRR (2014), *Hoe ongelijk is Nederland?*
- WHO (2014), *Review of social determinants and the health divide in the WHO European Region: final report*
- TNO (2016), *Arbeidsomstandigheden van migranten in Nederland*

Verwacht

- IBO *Onderwijsachterstanden (2016)*
- CBS (2016), *Jaarrapport Integratie 2016*
- SCP (2016), *Integratie, ontwikkelingen en evenredigheid*
- WRR (2017), *De nieuwe middenklasse*
- WRR (2017), *Migratiediversiteit*

Het SCP en de WRR hebben de laatste jaren onderzoek gedaan naar samenhang in de samenleving. De SCP-WRR verkenning 'Gescheiden Werelden' (2014) waarschuwt voor het ontstaan van maatschappelijke breuklijnen langs sociaal-culturele lijnen. Opleidingsniveau is daarvan een prominent voorbeeld. Hoog- en laagopgeleiden hebben grotendeels gescheiden sociale netwerken, een ander mediagebruik en tegengestelde meningen over kwesties zoals migratie en Europa. Een ander voorbeeld is etniciteit. De SCP-studie 'Werelden van Verschil' (2015) stelt dat sommige migrantengroepen in Nederland op afstand staan van de rest van de samenleving. Aanzienlijke groepen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond (20% en 15%) hebben weinig contacten met autochtone Nederlanders en identificeren zich slechts in beperkte mate met Nederland. Bijna de helft van diezelfde groepen (53% en 47%) heeft wel frequent contact met autochtone Nederlanders, maar is niet erg te spreken over de Nederlandse samenleving en identificeert zich nog altijd vooral met de herkomstgroep.

Om deze ontwikkeling te begrijpen is het belangrijk om te doorgronden door welke mechanismes deze verschillen ontstaan. In de studie 'Verskil in Nederland' (2014) stelde het SCP dat groepen binnen Nederland te onderscheiden zijn aan de hand van de hoeveelheid hulpbronnen die zij hebben om hun eigen leven mee in te richten. Naast economisch kapitaal zijn dat persoonskapitaal, sociaal kapitaal en cultureel kapitaal. *Persoonskapitaal* bestaat uit de fysieke, mentale en esthetische eigenschappen van mensen. *Cultureel kapitaal* bestaat uit een drietal eigenschappen die iemand onderdeel kunnen laten uitmaken van een bepaalde culturele klasse: communicatieve vaardigheden, smaken en voorkeuren, en symbolisch kapitaal. *Sociaal kapitaal* omvat iemands relaties met andere mensen voor zover die ingezet kunnen worden om doelen te bereiken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om iemands familie, vrienden en kennissen of met andere woorden, iemands netwerk.

Persoonskapitaal, cultureel kapitaal en sociaal kapitaal zijn volgens het SCP nauw verweven met economisch kapitaal. Wie een goed netwerk heeft (sociaal kapitaal) kan dat immers inzetten om

meer economisch kapitaal te verkrijgen, wie een goede mentale weerbaarheid (persoonskapitaal) heeft kan zich na baanverlies weer snel oprichten, en wie een goede taalvaardigheid heeft (cultureel kapitaal) kan gemakkelijker een baan vinden. Het SCP concludeert dan ook dat wie weinig persoonskapitaal, cultureel kapitaal en sociaal kapitaal heeft, vaak ook weinig economisch kapitaal heeft en dat zijn vaak kwetsbare groepen.

Een beter begrip van sociaal, cultureel en persoonskapitaal kan dus bijdragen aan sociale samenhang in Nederland. Dat maakt economische ongelijkheid – in de vorm inkomen en vermogen – niet minder belangrijk. De discussie daarover heeft de laatste jaren een nieuwe impuls gehad onder invloed van het werk van Thomas Piketty. Inkomens- en vermogensongelijkheid zijn in Nederland relatief stabiel, waarbij inkomensongelijkheid relatief laag is en vermogensongelijkheid relatief hoog. Het is niet altijd eenvoudig dit soort internationale verschillen goed te verklaren. Economische ongelijkheid kan echter op verschillende manieren in kaart worden gebracht, wat ook verschillende beelden op kan leveren. Daarnaast gaat het vaak om momentopnames, terwijl juist de bewegingen van een individu tussen inkomens- & vermogensniveaus en de verschillen tussen opeenvolgende generaties ook waardevolle inzichten kunnen verschaffen.

Drie aanvullende mechanismen die de laatste tijd meer aandacht hebben gekregen zijn verschillen in gezondheid, leefomgeving en onderwijs. Op het gebied van gezondheid concludeert het WHO⁴ dat Nederlanders in internationaal opzicht een hoge levensverwachting hebben. Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen, die in alle beschouwde landen een hogere levensverwachting hebben, is in Nederland relatief klein. Tegelijkertijd constateert de WHO dat inkomen en opleidingsniveau correleren met (gezonde) levensverwachting, en dat ook werkomstandigheden en wellicht zelfs contractvorm invloed hebben op gezondheid. Het SCP⁵ onderschrijft het beeld dat sociaaleconomische status van invloed is op gezondheid. Het verschil in levensverwachting tussen laag- en hoogopgeleiden bedraagt zo'n zeven jaar voor mannen en zes jaar voor vrouwen. De verschillen in (ervaren) gezonde levensverwachting kunnen nog veel verder oplopen. Op het gebied van de leefomgeving is bekend dat werk en publieke voorzieningen vaak beter vertegenwoordigd zijn in kansrijke wijken, waardoor bewoners van kansarme wijken een extra achterstand opbouwen. Daarnaast doen leefbaarheids- en veiligheidsproblemen zich sneller voor in wijken met een homogene kansarme populatie. Op het gebied van onderwijs constateerde de Onderwijsinspectie⁶ onlangs dat het opleidingsniveau en de etniciteit van ouders en de leefomgeving van het kind een sterke invloed hebben op het schooladvies dat kinderen krijgen.

Veel sociale verschillen worden overgedragen van generatie op generatie en binnen de sociale omgeving. Kinderopvangvoorzieningen hebben daarin een belangrijke rol: ze kunnen sociale verschillen vergroten als kinderen naar achtergrond gescheiden opgevangen worden, maar kunnen sociale verschillen verminderen als de cognitieve ontwikkeling wordt gestimuleerd. De laatste jaren is vooral aandacht geweest voor de functie van kinderopvang bij het verhogen van de arbeidsparticipatie. Dat is belangrijk, niet in de laatste plaats omdat daarmee juist kwetsbare groepen in staat worden gesteld om te werken naast hun zorgtaak (vrouwen, migranten, laag opgeleiden). Toch maken mensen met lage inkomens minder gebruik van kinderopvang en is de arbeidsdeelname van laagopgeleide vrouwen, in het bijzonder migrantenvrouwen, opvallend laag. Ook blijkt de huidige beschikbaarheid van kinderopvang nauwelijks tot verandering te leiden in de keuze van veel ouders voor het anderhalfverdienersmodel (waarbij de moeder in deeltijd werkt en de vader voltijds, en de zorgtaken omgekeerd evenredig verdeeld zijn). Om het keuzegedrag van ouders ten aanzien van kinderopvang beter te begrijpen zijn de laatste jaren diverse zelfrapportagestudies gedaan, maar die geven mogelijk een onvolledig beeld van de onderliggende

⁴ WHO (2014), Review of social determinants and the health divide in the WHO European Region: final report

⁵ SCP (2015), De Sociale Staat van Nederland

⁶ Onderwijsinspectie (2016), Staat van het Onderwijs

motieven en mechanismen. Andere vormen van onderzoek, zoals een vignettenstudie, zouden daar een aanvulling op kunnen vormen. De ontwikkeling van kinderen is de tweede functie van kinderopvang. De komende jaren zal daar extra aandacht voor zijn. Onderdeel daarvan is het beter benutten van de data uit PreCool, het cohortonderzoek van OCW naar de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen vanaf het tweede levensjaar⁷.

Kennisvragen

1. Tot welke problemen leidt het dat verschillende (culturele) groepen binnen Nederland steeds meer in gescheiden werelden leven en op welke manieren kunnen die groepen zelf – en de overheid – bijdragen aan oplossingen daarvoor?
2. Welke factoren belemmeren de toetreding van uiteenlopende categorieën migranten tot de arbeidsmarkt en hoe kunnen die worden bestreden?
 - a. Welke rol is hier weggelegd voor de overheid en het maatschappelijk middenveld?
 - b. Welke specifieke aandacht is gepast voor vluchtelingen?
3. Welke factoren zijn van invloed op de sociaal-economische en sociaal-culturele integratie van – verschillende generaties – migranten en welke lessen vallen daaruit te trekken?
4. Hoe kan de private sector worden ingezet om kwetsbare groepen bij de samenleving te betrekken, bijvoorbeeld in de vorm van sociaal en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap?
5. Iedereen heeft bewuste en onbewuste vooroordelen ten aanzien van andere groepen mensen. Is het mogelijk om discriminatie en uitsluiting te voorkomen of te beperken door bredere bewustwording hiervan te creëren (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding)?
6. Op basis van de huidige statistieken wijkt Nederland internationaal af met een relatief stabiele (en overigens ook lage) mate van inkomensongelijkheid. Hoe robuust is dit verschil voor eventuele alternatieve meetmethoden en hoe valt dit verschil te verklaren?
7. Hoe volatiel is de inkomens- en vermogenspositie van individuen over de levensloop?
 - a. Is het mogelijk/wenselijk meer levensloopstatistieken te ontwikkelen over inkomen, consumptie, etc.?
 - b. Welke data zouden we nu moeten verzamelen om over 10 of 20 jaar een goed beeld te kunnen hebben van bijvoorbeeld de dynamische ontwikkelingen in inkomen en vermogen?
8. Hoe ontwikkelen de sociaal-economische en sociaal-culturele kansen van opeenvolgende generaties zich?
 - a. Wat zijn succesfactoren en belemmeringen, en in hoeverre is dit afhankelijk van sekse, opleiding, en herkomst?
 - b. Hoe is de samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele kansen van opeenvolgende generaties?
 - c. Kan de overheid (verder) bijdragen aan een succesvolle ontwikkeling op dit terrein?
 - d. Wat is het gevolg van decentralisering van (SZW) beleid op de ontwikkeling van ongelijkheden?
 - e. Wat voor mogelijkheden bieden nieuwe databronnen (social media, big data) voor het identificeren van relevante ontwikkelingen in ongelijkheden (bv carrièreprofielen naar opleidingsniveau via LinkedIn)?
 - f. Hoe kan het onderwijs bijdragen aan meer gelijke kansen en hoe kan voorkomen worden dat in de schoolloopbaan verschillen in afkomst/achtergrond/sekse/opleidingsniveau van de ouders juist versterkt/uitvergroot worden?
 - g. Hoe kunnen sociaaleconomische gezondheidsverschillen verkleind worden?

⁷ Zie: <http://www.pre-cool.nl/>

- h. Wat is de impact van ruimtelijke ontwikkeling en het woningmarktbeleid op de ruimtelijke spreiding van bevolkingsgroepen en daarmee op integratie, sociale cohesie en sociaaleconomische kansen?
9. Hoe ontwikkelt ongelijkheid zich in de toekomst?
 - a. Wat is de impact van voortgaande technologische ontwikkelingen en globalisering?
 - b. Wat is het effect van cohortverschillen en de invloed van de demografie (vergrijzing) op de stand en ontwikkeling van de inkomens- en vermogensongelijkheid?
 - c. Hoe belangrijk zijn recente en mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de huishoudomvang (bv aantal alleenstaanden) en -samenstelling (homogamie) voor de ontwikkeling van de ongelijkheid?
 10. Wat is de invloed van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen en hoe kan die worden verbeterd?
 11. Wat bepaalt het keuzegedrag van ouders voor kinderopvang?
 12. Hoe gaan werkgevers en werknemers op de werkvloer om met keuzes rondom het combineren van arbeid & zorg?
 13. In Nederland is het 1,5-verdieners model veel voorkomend, beduidend vaker dan in andere (ook vergelijkbare) landen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat Nederlanders echt afwijkende preferenties hebben. In hoeverre liggen instituties ten grondslag aan het 1,5-verdieners model?

Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Bij de WRR lopen op dit moment verschillende projecten die relevant zijn voor het kennisthema 'future of society'. Het project 'Maatschappelijke scheidslijnen' eindigt in 2016 met een rapport over tweedeling in de maatschappij. Daarnaast doet het project 'Nieuwe middenklasse' onderzoek naar de compositie van de Nederlandse middenklasse en de sociaaleconomische en sociaal-culturele ontwikkelingen die daarin spelen.

Op het gebied van de positie van migrantengroepen in Nederland wordt al het nodige onderzoek gedaan. Het SCP doet in opdracht van SZW, V&J, OCW en VWS longitudinaal onderzoek naar het cohort vluchtelingen dat zich in 2014 en 2015 in Nederland heeft gemeld. Daarnaast onderzoekt de WRR hoe (de)centrale overheden beter kunnen omgaan met groeiende migratiediversiteit in steden en regio's.

Binnen het kennis programma 'Vakkundig aan het werk' is een top down subsidieoproep uitgezet voor kennisontwikkeling over effectieve aanpakken ten behoeve van verbetering van re-integratie, gezondheid en participatie van statushouders. Ook het kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) programmeert onderzoek op dit terrein. Dit thema sluit ook aan bij kennisvragen uit hoofdstuk 2.6 (Uitvoering sociale zekerheid), maar richt zich hier specifiek op voor deze kwetsbare doelgroep gerichte uitvoeringstaken.

Op het gebied van ongelijkheid start binnenkort een Netspar project waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de impact van demografische ontwikkelingen op de ongelijkheid. Het CPB werkt aan verschillende relevante publicaties over de dynamiek in de inkomens- en vermogenspositie van mensen over de levensloop. En de WRR werkt aan een rapport dat ingaat op gezondheidsongelijkheid. OCW is, mede naar aanleiding van het rapport van de Onderwijsinspectie, aan de slag met onderwijsongelijkheid. Daarnaast wordt het IBO Onderwijsachterstanden in maart 2017 aangeboden aan de MR.

Wat betreft genderongelijkheid heeft OCW in 2016 het tweejarige programma 'Kracht on tour' onlangs afgesloten, gericht op het bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen in Nederland, met bijzondere aandacht voor laag opgeleide en migrantenvrouwen. Verder start SCP binnenkort met onderzoek naar genderverschillen in de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt,

waarbij opvallend is dat de relatieve voorsprong van meisjes in het onderwijs zich (nog) niet doorvertaalt op de arbeidsmarkt, waar vrouwen minder vaak in participeren en minder verdienen dan mannen.⁸

Voor onderzoek op het gebied van kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen kan mogelijk gebruik gemaakt worden van data uit PreCool, het cohortonderzoek van OCW naar de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen vanaf het tweede levensjaar⁹. Deze data zijn wel enigszins verouderd. Op termijn lijkt het wenselijk om te bezien hoe een nieuw cohortonderzoek, specifiek gericht op kinderopvang, vragen kan beantwoorden over de determinanten van de ontwikkeling van kinderen op lange termijn. Mogelijk kan hierbij gebruik worden gemaakt of worden geleerd van data over de ontwikkeling van jonge kinderen waarover externe kennispartners beschikken, zoals diverse universiteiten, SCP en TNO.

De SER is voornemens om in het najaar van 2016 het advies 'Leven en werken in de toekomst' uit te brengen dat ingaat op trends in de combinatie van arbeid en zorgtaken, verwachtingen omtrent maatschappelijke ontwikkelingen op dit gebied in de toekomst, en nieuwe manieren om de combinatie van werk met zorgtaken in de toekomst te blijven combineren. In januari 2016 is reeds het deeladvies over kinderopvang verschenen, 'Gelijk goed van start'¹⁰.

2.3 Decent work en duurzame inzetbaarheid

(Judith Bloem/Sjeel de Vries - G&VW, Maloe Bosch - ASEA, Karima Saidi/Toon Janssen - AV)

Beleidsmatige stand van zaken

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die naar verwachting ook de komende jaren zullen doorzetten zijn o.a. de vergrijzing van de werkende beroepsbevolking, de gestaag toenemende levensverwachting, langer doorwerken, een toename van flexibele arbeidsrelaties (flexibilisering), flexibel werken en technologische ontwikkelingen (zoals robotisering, automatisering en digitalisering). Al deze ontwikkelingen zijn van invloed op de aard en kwaliteit van arbeid. Hierbij is aandacht geboden voor arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden: is sprake van *decent work*? Daarnaast moet er gekeken worden naar de vraag of er voldoende wordt geënticeerd op en geïnvesteerd in de duurzame inzetbaarheid van werknemers en goed werkgeverschap.

Kennisthema's in deze context zijn: (1) het herkennen en weerbaarder (via scholing) maken van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt; (2) mechanismen op de werkvloer: organisatie, (leer-)cultuur, gedrag en communicatie; (3) de invloed van technologische veranderingen; en (4) passende beleidsinstrumenten om fatsoenlijk werk te bevorderen nu de klassieke rolverdeling tussen werkgever en werknemer geleidelijk verandert. Bij al deze kennisthema's speelt de bedrijfs grootte een belangrijke rol.

Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Het beleid dat is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van werk en de duurzame inzetbaarheid van werkenden vergt veel kennis: over de blootstelling van werkenden aan bestaande en nieuwe arbeidsrisico's, over de gevolgen daarvan voor de betrokkenen en over effectieve aanpakken van risico's. Door onderzoek naar nachtwerk is bijvoorbeeld bekend geworden dat de combinatie van een verstoring van het bioritme en blootstelling aan andere arbeidsrisico's verhoogde gezondheidsschade oplevert.

⁸ Zie:

https://www.scp.nl/Onderzoek/Lopend_onderzoek/A_Z_alle_lopende_onderzoeken/Jongeren_op_de_arbeidsmarkt_M_V

⁹ Zie: <http://www.pre-cool.nl/>

¹⁰ <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/gelijk-goed-van-start.aspx>

Periodiek uitgevoerde monitors, zoals de NEA, WEA, (sinds 2012) de ZEA en Stream, leveren belangrijke informatie en nieuwe kennis op de terreinen van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en de duurzame inzetbaarheid van werkenden. Bekend is dat ruim 40% van het ziekteverzuim van werknemers (deels) veroorzaakt wordt door het werk. Werkstress en psychische aandoeningen vormen de grootste oorzaak van beroepsziekten en verzuim. In 2014 waren er 220.000 beroepsziekten onder werknemers (als volgens henzelf door arts vastgesteld), voor naar schatting 900 werknemers en 2800 gepensioneerden zelfs met dodelijke afloop. Dit is in de meeste gevallen het gevolg van werken met gevaarlijke stoffen. Het aantal arbeidsongevallen lag op 240.000. Maatregelen gericht op vermindering of het voorkomen van arbeidsrisico's zijn nodig voor een verlaging van de kans op beroepsziekten en arbeidsongevallen en voor een betere duurzame inzetbaarheid van werknemers. Daarnaast biedt aandacht voor effectieve gedragsbeïnvloeding van leefstijl, ook op het werk, kansen om de gezondheid van werknemers te verbeteren en zo de duurzame inzetbaarheid te vergroten. Overigens blijkt uit onderzoek dat werken op zichzelf ook een positieve invloed kan hebben op de gezondheid.

Er is gekozen om de bijdrage ten aanzien van de onderzoeksresultaten te concentreren op twee centrale thema's waarbinnen nog grote kennislacunes bestaan, te weten gedrag en cultuur respectievelijk scholing. Van beide thema's wordt hieronder een kort overzicht geschetst van de belangrijkste onderzoeksresultaten. SZW doet echter ook onderzoek naar andere subthema's binnen het thema *decent work* en duurzame inzetbaarheid, bijvoorbeeld onderzoek naar de duurzame inzetbaarheid van verschillende groepen werknemers, onderzoek naar de determinanten van duurzame inzetbaarheid, en (ad hoc) onderzoek ter ondersteuning actieprogramma duurzame inzetbaarheid.

Gedrag en cultuur

Uit onderzoek blijkt dat beroepsziekten en arbeidsongevallen, en de mate waarin fatsoenlijk gewerkt wordt, samenhangen met gedrag en cultuur in een organisatie. Gedrag en cultuur in bedrijven zijn bepalende mechanismen voor wat we willen bereiken: waar het fout gaat komt dit als achterliggende oorzaak naar voren en andersom geldt dat waar de cultuur goed is, dit op alle terreinen is terug te zien.¹¹

De inzet bij veel van de activiteiten is erop gericht om een cultuur- en gedragsverandering te bewerkstelligen, waarbij gezond en veilig werken en duurzame inzetbaarheid een onderdeel worden van goed werkgever- en werknemerschap. Op basis van deze kennis wordt ingezet op stimuleren, agenderen en het uitwisselen van kennis en goede voorbeelden en maatregelen die ervoor zorgen dat werkgevers en werknemers hun eigen verantwoordelijkheid nemen. De resultaten van monitors en onderzoek zijn onder andere gebruikt in de programma's "Duurzame Inzetbaarheid", "Zelfregulering" en de "Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg". Preventie speelt in deze programma's een belangrijke rol. Activiteiten zijn verder onder meer interventies gericht op bewustwording (bijvoorbeeld campagne tegen werkstress) en het ontwikkelen en ontsluiten van kennis en praktijkvoorbeelden voor werkgevers en werknemers. Om werkgevers en O&O-fondsen te ondersteunen om praktisch aan de slag te gaan met de ontwikkeling van een leercultuur, zijn goede voorbeelden in kaart gebracht die aansluiten bij de opgedane kennis dat met name voor lager opgeleiden, die doorgaans minder affiniteit hebben met scholing en training in een formele setting, informeel leren (leren op een werkplek) een aansprekende vorm is. Binnen het programma "Duurzame Inzetbaarheid" is speciale aandacht voor duurzame inzetbaarheid in het MKB.

¹¹ Regioplan (2012): Positieve gevolgen naar aanleiding van Actieplan gericht op communicatie, kennisontwikkeling en toolsontwikkeling t.b.v. het verhogen van bewustzijn over veilig gedrag op het werk; Panteia (2015): Preventie van beroepsziekten kan alleen door intrinsieke motivatie op de werkvloer; Stream (2015): Motivatie (bevlogenheid) en mentale en fysieke gezondheid hebben meeste invloed op werkvermogen; Inspecteurs geven aan dat cultuur probleem is voor tekortkomingen in de kwaliteit van de uitvoering (midterm review).

Scholing

Op het gebied van scholingsdeelname is de afgelopen jaren steeds meer bekend geworden over waarom deelname tussen opleidingsniveaus verschilt. Zo blijkt het verschil in scholingsdeelname tussen enerzijds de laagopgeleiden en anderzijds de middelbaar- en hoogopgeleiden tussen 2004 en 2013 gegroeid. In een promotieonderzoek van Sanders (2016) naar de duurzame inzetbaarheid van laagopgeleide werknemers worden drie routes onderscheiden voor verduurzaming van inzetbaarheid: ontwikkeling (kennis aanpassen), mobiliteit (van baan veranderen) en taakherontwerp (banen aanpassen). Laag opgeleide werknemers gebruiken deze drie routes relatief weinig. Dat heeft te maken met een gebrek aan vertrouwen. Bijvoorbeeld om een training succesvol af te ronden of van baan te veranderen. Positieve ervaringen helpen dit vertrouwen te versterken. Nieuwe HR-instrumenten lijken daarvoor niet nodig. Bestaande instrumenten zouden beter bereikbaar moeten zijn en ingezet moeten worden voor lager opgeleiden. Opeenvolgende reorganisaties blijken het herstel van ervaren kennistekorten verder te bemoeilijken en alleen substantiële training helpt lager opgeleiden om van ervaren kennistekorten te herstellen.

Daarnaast is door Panteia (2016) onderzoek naar kwetsbare groepen gedaan, waaronder naar lage SES (lage sociaal economische status) en werkend leren. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers in beginsel bereid zijn om te investeren in de duurzame inzetbaarheid van werknemers met een lage SES. Naast financiële ruimte en beschikbare informatie over de mogelijkheden, is voor de werkgever de motivatie van de werknemer sterk bepalend voor de werkelijke investeringen. Vanuit het perspectief van de werknemer blijkt uit de resultaten van het onderzoek dat werknemers met een lage SES over het algemeen niet of weinig nadenken over hun duurzame inzetbaarheid. De werkgever krijgt vanuit deze groep werknemers weinig stimulansen om te investeren in hun duurzame inzetbaarheid. Werknemers met een lage SES blijken vaak een extra duwtje nodig te hebben, waarbij de direct leidinggevende een cruciale rol speelt.

Veel onderzoeken wijzen dus op de rol van psychologische factoren en gedrag, als verklaring waarom lageropgeleiden zich weinig scholen, zelfs als uit onderzoek blijkt dat investeringen in scholing voor deze groepen een positief rendement hebben (Panteia, 2016). Factoren die met name bij de scholingsbeslissing van lageropgeleiden een doorslaggevende rol blijken te spelen zijn: scholingsangst, een geringere openheid voor nieuwe ervaringen, het gebrek aan basiscompetenties als taalvaardigheid en een lagere bereidheid tot het volgen van scholing in de eigen tijd (Fouarge & De Grip).

Momenteel loopt er een verkenning naar de mogelijkheden van invoering van een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds. Het onderzoek wordt uitgevoerd door Ecorys en nog in 2016 opgeleverd. Doel van het onderzoek is te achterhalen hoe alle werkende Nederlanders structureel beschikking kunnen krijgen over en onder welke condities zij gebruik zullen maken van de financiële middelen om zich te kunnen ontwikkelen en hun kennis en vaardigheden aan te kunnen passen aan de eisen van de toekomstige arbeidsmarkt.

De resultaten van onderzoek naar scholingsdeelname en van de door het CPB (2016) uitgevoerde evaluatie van de fiscale regeling scholingsuitgaven worden gebruikt om laag- en middelbaar opgeleiden te stimuleren te (gaan) leren. De fiscale regeling scholingsuitgaven wordt omgezet in een uitgavenregeling met scholingsvouchers, die zich zal richten op laag- en middelbaar opgeleiden. Daarbij zal ook aandacht zijn voor begeleiding en vraagarticulatie, omdat inmiddels bekend is dat lageropgeleiden uit zichzelf niet snel geneigd zijn scholing te volgen. Verder kan het nieuwe systeem voor validering van eerder verworven competenties (vanaf 1 januari 2016) bijdragen aan de motivatie en het vertrouwen van laagopgeleiden om te werken aan hun ontwikkeling.

Binnen dit thema ligt de aandacht voornamelijk op de ontwikkelmogelijkheden van werkenden, maar minstens zo belangrijk is aandacht voor de ontwikkelmogelijkheden van uitkeringsafhankelijken. Deze groep wordt meegenomen in het thema sociale zekerheid en kwetsbare groepen. In het geval van onderzoek naar beide doelgroepen kan bij elkaar worden aangesloten en gebruik worden gemaakt van elkaars kennis.

Een overzicht van de belangrijkste onderzoeken, die hierboven zijn aangehaald staat in het kader:

- NEA, *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden*
- WEA, *Werkgeversenquête Arbeid*
- ZEA, *Zelfstandigenenquête Arbeid*
- *Stream longitudinaal onderzoek* (Study on Transitions in Employment, Ability and Motivation).
- ROA en Universiteit Maastricht (2014), *Werken en leren in Nederland*.
- Sanders, J. (2016), *Sustaining the employability of the low skilled worker: development, mobility and work redesign*, Universiteit Maastricht/TNO, (promotie).
- Panteia (2016), *Investeren in duurzame inzetbaarheid. Rol van werkgevers en werknemers met een lage sociaal economische status*'.
- Fouarge & De Grip (2010), *Why Do Low-Educated Workers Invest Less in Further Training?*
- CPB (2016), *Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven*

Kennisvragen

Ten aanzien van openliggende kennisvragen is teruggerepen op de vier kennisthema's en bijbehorende vragen zoals deze in 2015-2016 ook aan de orde zijn gesteld. De eerdergenoemde doorlopende trends die zich voordoen op de arbeidsmarkt maken dat deze vragen nog steeds actueel en relevant zijn. Voor 2017 en 2018 zijn de volgende kennisvragen relevant:

Herkennen en weerbaarder (via scholing) maken van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

De meest kansrijke aanpak is inzetten op preventie, vooral bij (jonge) kinderen met een lage sociaaleconomische status. Hier ligt een taak voor het onderwijs en kinderopvang. Verdiepend onderzoek is nodig naar persoonlijkheid, duurzame inzetbaarheid en het verhogen van weerbaarheid al op zeer jonge leeftijd: jong geleerd, oud gedaan. Dit in overleg met de directies Kinderopvang (SZW) en Primair Onderwijs (OCW).

Daarnaast is een leven lang leren belangrijk om flexibel en inzetbaar te blijven en om nieuwe (technologische) ontwikkelingen op een gezonde en veilige manier te kunnen toepassen (bijvoorbeeld de toenemende chemische toepassingen in een sector als de bouw). Kennisvragen hierbij zijn:

1. Welke groepen zijn kwetsbaar bij de realisatie van decent work en duurzame inzetbaarheid? Hoe kun je deze groepen weerbaarder maken tegen risico's uit het werk en hoe kan uitbuiting worden voorkomen (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding)?
2. In hoeverre kan de ontwikkeling van vaardigheden bij (jonge) kinderen beïnvloed worden, ten gunste van duurzame inzetbaarheid?
3. Wat is er voor nodig om training en onderwijs kosteneffectief en op maat op de werkplek te kunnen organiseren?
4. Wat is de ontwikkeling van arbeidsrisico's in relatie tot ontwikkelingen op de arbeidsmarkt? Ook aandacht voor het risico op werkloosheid als gevolg van competentietekorten naar aanleiding van veranderende eisen van de arbeidsmarkt.
5. Tot slot is van belang te verkennen welke rol werkgevers hier kunnen spelen. Wat maakt het interessant voor werkgevers om maatregelen te nemen en te investeren in kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt?

Mechanismen op de werkvloer: organisatie, (leer-)cultuur, gedrag en communicatie

Vooral inzetten op gedrag en cultuur. Zo wil de directie G&VW met de Inspectie SZW onder meer onderzoeken of een pilot mogelijk is om bij bedrijven waar overtredingen geconstateerd worden een

nieuwe interventie toe te passen die gericht is op de aanpak van de oorzaak, namelijk gedrag en cultuur waarin weinig tot geen aandacht is voor fatsoenlijk werk. De interventie zou betekenen dat een cursus gevolgd moet worden gericht op gedrags- en cultuurveranderingen binnen het bedrijf. Verandering van de leercultuur in bedrijven is voor 2017 en 2018 een specifiek aandachtspunt. Hoe kan de werkorganisatie omgevormd worden tot een leerrijke werkomgeving waarin leren en werken samen opgaan? Waar zitten de aanknopingspunten voor bevordering van informeel leren (o.a. taakroulatie, coaching)? Maar ook, hoe kan formeel leren en toepassing van het geleerde meer met het werk verbonden worden (digitaal leren, docent in bedrijf, leren op arbeidsluwe momenten). Scholing/werkend leren is noodzakelijk voor een duurzame arbeidsloopbaan. Kennisvragen hierbij zijn:

6. Welke mechanismen zijn er te onderscheiden op de werkvloer waarbij aangehaakt kan worden bij de thema's decent work en duurzame inzetbaarheid?
7. Hoe is het werk georganiseerd, en wat is het belang van de bedrijfsgrootte (MKB versus grootbedrijf), organisatiecultuur en de communicatie tussen werkgevers en werknemers? En hoe kan deze vervolgens beïnvloed worden?
8. Intersectorale arbeidsmobiliteit wordt steeds belangrijker. Veel middelen zijn nog sectoraal (O&O) georganiseerd. Hoe kunnen we de mogelijkheden voor intersectorale mobiliteit verbeteren?
9. Wat zijn effectieve manieren om laagopgeleiden over hun psychologische scholingsbarrières te helpen en zich te ontwikkelen op de vaardigheden die nu en in de toekomst gevraagd worden (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding)?
10. Wat zijn bewezen baten van informeel leren voor werkgever (aantonen dat het loont) en werknemer?
11. Hoe kan een werkomgeving zo worden ingericht dat informeel leren wordt geoptimaliseerd? Op dit gebied is de kennis (in bedrijven) nog beperkt. Met TNO kan worden besproken hoe de door TNO ontwikkelde actieprogramma's Vitaal Vakmanschap en Taken van de Toekomst kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de leercultuur. Tot slot is ook onderzoek naar hoe de samenhang tussen de arbocatalogi en de RIE kan worden verbeterd en hoe gebruik van beide instrumenten kan worden gestimuleerd relevant in de context van deze kennisvraag.

De invloed van technologische veranderingen

Belangrijk bij dit thema is om in te zetten op de kansen. TNO is momenteel bezig met bio-monitoring. Dit is een interessant thema dat de bescherming tegen gevaarlijke stoffen een impuls kan geven. De komende jaren zal meer kennis vergaard moeten worden over de mogelijkheden van technologische ontwikkelingen, waaronder bio-monitoring, verdergaande robotisering en nieuwe risico's zoals de gevaren die zich voordoen door het op grote schaal toepassen van accu's en zonnecellen. Ten aanzien van robotisering zijn vooral onderzoeken naar de nieuwe risico's als gevolg van robotisering voor de inrichting van het werk (werk dat achterblijft en niet door een robot wordt uitgevoerd, werk dat aan de robot moet worden uitgevoerd tijdens de levenscyclus van de robot) en de inrichting van de werkplek (veilige toegankelijkheid van de werkplek voor robot en mens en dat op een veilige en gezonde wijze de robot kan worden geïnstalleerd, onderhouden, gerepareerd, gereviseerd en verwijderd) relevant. Een kennisvraag bij dit thema is:

12. Hoe kunnen technologische veranderingen gezond en veilig werken beïnvloeden in positieve en negatieve zin en hoe kunnen werkgevers en werknemers daar het beste mee omgaan?

Beleidsinstrumenten om fatsoenlijk werk te bevorderen

Voor de veranderende klassieke rolverdeling tussen werkgevers en werknemers is interessant bij dit thema. Kennisvragen zijn:

13. Met welke beleidsinstrumenten kunnen decent work en duurzame inzetbaarheid worden bevorderd als de klassieke rolverdeling tussen werkgever en werknemer voor deze groepen verandert? Hoe is dan te sturen op gezond, veilig en productief werken?

14. Het zal ook lastiger worden de oorzaken van uitval door het werk te kunnen duiden en bovendien is het mede door het plaats- en tijdonafhankelijk werken minder goed mogelijk daarin een werkgever als vast verantwoordelijke aan te wijzen. Wat betekent dit voor het overheidsbeleid op het terrein van gezond, veilig en duurzaam werken?
15. Monitoren van de kwaliteit van arbeid van zelfstandigen. De ZEA zal periodiek uitgevoerd moeten worden om meer zicht te krijgen op de specifieke situatie van zelfstandigen en op basis hiervan verdiepende onderzoeken uit te voeren. Ook over de rol van opdrachtgevers moet meer kennis beschikbaar komen (hoe kunnen zij gestimuleerd worden om bij de opdrachtverlening ook aandacht voor fatsoenlijk werk van zzp'ers te hebben?)

Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Bij een aantal kennisvragen kunnen externe kennispartners een belangrijke rol spelen, zoals ROA, RIVM en TNO. Zo kan, ten aanzien van informeel leren in de werkomgeving, met TNO worden besproken hoe de door TNO ontwikkelde actieprogramma's Vitaal Vakmanschap en Taken van de Toekomst kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de leercultuur. Tevens zijn er kennisvragen die door kennispartners zelfstandig of in opdracht van anderen, met name andere departementen, worden opgepakt en relevant zijn voor het kennisthema fatsoenlijk werk.

2.4 Sociale zekerheid en kwetsbare groepen

(Kim Hermans/Bregje Bekers - PDV, Anneke van der Giezen - S&V, Paul van den Heuvel - WR)

Beleidsmatige stand van zaken

Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege lichamelijke of psychische beperkingen, langdurige werkloosheid of laaggeletterdheid, vormen een sociaal kwetsbare groep in de samenleving. Niet-westerse migranten en vluchtelingen behoren veelal ook tot deze kwetsbare groep door achterstanden op taal en cultuur of vanwege traumatische ervaringen. Dit geldt ook voor mensen die in armoede leven of schulden hebben. Het aantal huishoudens dat in armoede leeft sinds het uitbreken van de crisis stijgt zorgwekkend, evenals het aantal kinderen in een gezin met een laag inkomen (412.000 in 2014). Eén op de vijf huishoudens heeft te maken met risicovolle of problematische schulden. Het gaat hier vaak om mensen die ook afhankelijk zijn of worden van een uitkering. Ook steeds meer werkenden kampen met armoedeproblematiek.

De kwetsbaarheid van een deel van deze groepen is groot doordat deze mensen problemen op meerdere levensdomeinen tegelijk ondervinden. Problemen die onderling met elkaar samenhangen, elkaar versterken, waardoor enkelvoudige interventies meestal niet effectief blijken. Deze meervoudige kwetsbaarheid vraagt om een integrale gedrags- en systeemgerichte benadering op verschillende beleidsterreinen. De combinatie van gezondheidsproblemen, armoede en schulden, onvoldoende opleiding en/of beperkt cognitief leervermogen is belemmerend voor deelname aan het maatschappelijk verkeer waaronder het arbeidsproces. Uit onderzoek is bekend dat betaald werk een effectieve weg is uit armoede, schulden en vaak ook uit daaruit voortkomende problemen zoals gezondheidsklachten en uitkering- en zorgafhankelijkheid.

Het huidige beleid is met name gericht op verbetering van de publieke uitvoering en stimuleren van passende werkgelegenheid in de reguliere arbeidsmarkt. De Participatiewet heeft mede tot doel, samen met de andere twee in 2015 ingevoerde decentralisaties (Wmo en Jeugdzorg), dat gemeenten maatwerk kunnen bieden aan kwetsbare groepen met problemen op vaak meerdere levensdomeinen. Ook passend onderwijs is onderdeel van de integrale ondersteuning in het sociaal domein. Met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is in 2012 de verantwoordelijkheid hiervoor ook bij gemeenten belegd. Gemeenten kunnen werk, inkomen, armoede, schulden, onderwijs en zorgbeleid op elkaar en met andere arbeidsmarktpartijen afstemmen ten dienste van

deze kwetsbare groepen. De inzet bij schuldhulpverlening is vooral gericht op preventie, vroegsignalering, hulpverlening en nazorg. Daarnaast draagt UWV bij aan re-integratie van mensen met arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en is de WW-dienstverlening ook ingesteld op het voorkomen van langdurige werkloosheid. Flankerend sociaal en fiscaal beleid is gericht op het (financieel) ondersteunen van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid financiert meerjarige kennisprogramma's die samenhangen met het thema 'kwetsbare groepen':

- Het kennisprogramma 'Vakkundig aan het werk', uitgevoerd door ZonMw, moet meer inzicht geven in de effecten, en waar mogelijk de (randvoorwaarden voor) effectiviteit, van interventies op het gemeentelijke terrein van werk en inkomen, waaronder ook armoede en schulden. Dit programma wordt aangestuurd door SZW, VWS, Divosa, VNG en UWV.
- Het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) programmeert onderzoek ten dienste van niet-westerse migranten, incl. statushouders. Dit programma wordt uitgevoerd door Movisie en het Verweij-Jonkerinstituut.

Het ministerie start ook enkele beleidsdoorlichtingen in 2016 (Ziektewet, Wia en Wajong) waarin verkend wordt of enkele kennisvragen uit deze notitie kunnen worden meegenomen, dan wel nieuwe kennisvragen naar voren komen.

Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Uit onderzoek blijkt dat de procentuele arbeidsparticipatie van mensen met beperkingen, met lage opleiding en van niet-westerse migranten de afgelopen jaren sterker is gedaald dan in de totale bevolking. Onderzoek laat ook zien dat huidige interventies en instrumenten beperkt effectief zijn. Werkgevers bieden wel meer dan vroeger mogelijkheden voor passend werk in het kader van de banenafpraak. De monitor Participatiewet toont aan dat in 2015 gemeenten volop bezig zijn met de uitvoering van de wet. Gemeenten geven hierbij aan tijd en ruimte nodig te hebben om de grote veranderingen in het sociale domein te realiseren. Gemeenten en UWV geven aan meer kennis te willen hebben over de mogelijkheden om doelgroepen (klanten en werkgevers) beter te bereiken en effectiever te beïnvloeden.

UWV heeft een profilering-instrument ingevoerd (de werkverkenner), waarmee UWV effectiever maatwerk wil leveren om langdurige werkloosheid te voorkomen. Zowel bij gemeenten als bij UWV is op basis van onderzoek nu beter bekend dat activering en controle voorafgaand aan en in het begin van de uitkering effectief zijn. Maatregelen op dit terrein worden meer en meer toegepast in de uitvoering.

Rijk en gemeenten hebben de handen in elkaar geslagen om huisvesting en arbeidsmarktbeleid af te stemmen om nieuwe statushouders zo snel mogelijk effectief naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Uit onderzoek is bekend dat het reguliere beleid tot teveel vertraging hierin leidde.

Uit de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is gebleken dat verdere kennis en inzicht gewenst is op het gebied van de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening, de effectiviteit van methoden en interventies en schuldhulpverlening gericht op specifieke groepen. Meer aandacht blijkt nodig voor ontwikkeling van zelfinzicht, zelfredzaamheid en leervermogen van groepen die niet meer mee kunnen komen of niet in beeld zijn bij gemeenten (werkende armen, zzp-ers, jongeren, (licht) verstandelijk beperkten en mensen met psychische problemen). Uit onderzoek naar de armoede en schuldenproblematiek in Nederland blijkt dat, hoewel huishoudens met een laag inkomen het meest kwetsbaar zijn, de populatie van mensen die met schulden te maken heeft in toenemende mate divers is van achtergrond.

In onderstaand kader staat een uitgebreid overzicht van de relevante onderzoeken van de afgelopen jaren op dit thema:

- Adelmeijer, M.H.M., P.J. Schenderling, M.S. Heekelaar, A. Oostveen en R. Beerepoot, Onderzoek Participatiewet bij werkgevers, Rapportage fase 1, Berenschot, 2015.
- L. Aarts, Prikkelsturing in het sociaal domein: meervoudige doelen en parallelle rationaliteiten, Ape 2016.
- Baan, A., Louwes, K., Oostveen, A., Evaluatierapport wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Berenschot, 2016.
- D. Card, J. Kluve, A. Weber What Works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER Working Paper Series, 2015.
- CBS, Inkomsten uit werk en toch een langdurig laag inkomen, Kenmerken en verklaringen, 2014
- CBS, Armoede en sociale uitsluiting 2015, 2015.
- CBS, Jaarrapport Integratie 2014, 2014.
- CPB, Centraal Economisch Plan 2016, 2016
- B. Cuelenaere, E. van den Brink, J. Mulder, Ervaringen gemeenten met Participatiewet, rapportage eerste meting, Centerdata, 2015
- Brief TK eerste ervaringsonderzoeken, 27 november 2015, Kamerstukken II, 2015-2016, 34352, nr. 1.
- CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2, 2016.
- G. Engbersen, J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes, WRR-Policy Brief 41; Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigrant, Regioplan.
- A. Heyma, 2015, Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer? SEO economisch onderzoek.
- Inspectie SZW, Klantonderzoek evaluatie Participatiewet, nota van bevindingen, 2015.
- Movisie, Wat werkt bij armoedebestrijding?, 2016.
- Movisie, Wat werkt bij schuldhulpverlening?, 2016.
- Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015, Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden, 2015.
- Regioplan, Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren, 2015.
- L. Mallee, M. Groenewoud, M. Witvliet en M. Blommesteijn Effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten, Regioplan, 2014.
- Regioplan, Effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten, 2014.
- Regioplan, Zonder netwerk gooi je de leerling over schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt, 2015.
- F. Reijenga, Van kennisontwikkeling naar vakmanschap, Ape, 2016.
- Save the Children, Child Poverty, What drives it and what it means to children across the World, 2016.
- M. Schuring & L. Burdorf, Evaluatie Fit4Work: effectiviteit van een integrale aanpak gericht op snelle toeleiding naar betaald werk van mensen met psychische problematiek, Erasmus MC Universitair Medisch Centrum Rotterdam, 2016.
- Tiemeijer, W., Eigen schuld?, Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden, WRR, 2016.
- UWV Kennisverslag 2016/02: Netwerken opbouwen rond kwetsbare jongeren.
- UWV Kennisverslag 2015/03 Special Bouwstenen voor gerichte dienstverlening.
- UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2015, UWV, Amsterdam 2016.
- UWV Regionale verschillen arbeidsparticipatie Wajong en WGA. "Een kwalitatief onderzoek naar bevorderende en belemmerende factoren voor arbeidsparticipatie.", 2016.
- UWV Landelijke arbeidsmarktprognose 2016, 2016
- Verwey Jonker instituut, Kansen voor een inclusieve arbeidsmarkt. Jongeren met een (arbeids)beperking en de rol van de gemeente, 2015.
- Wildeboer Schut, J.M., Hoff, S., Een lang tekort, Langdurige armoede in Nederland, SCP, 2016.
- E. Vogels, Deelname van kwetsbare groepen aan het arbeidsproces en maatschappij, TPEDigitaal, 2016 jaargang 10(3), 1-13.

Kennisvragen

De belangrijkste kennisvragen in dit domein zijn gericht op het bieden van aangrijpingspunten voor beleidsvorming op rijks- en/of gemeentelijk niveau. De hoofdvraag voor dit thema is dan "Welke kenmerken zijn op welke manier beïnvloedbaar om werk & inkomen problematiek van kwetsbare groepen te verbeteren"?

We onderscheiden hiervoor de volgende – onderling sterk samenhangende – subthema’s van potentieel beïnvloedbare kenmerken: (1) Menselijk kapitaal van kwetsbare groepen, (2) Geschikt werk voor kwetsbare groepen, (3) Systeem sociale zekerheid voor kwetsbare groepen en (4) Uitvoering sociale zekerheid voor kwetsbare groepen.

Menselijk kapitaal

Gezondheid

Relevante kennisvragen op het gebied van de relatie tussen gezondheid en deelname aan het maatschappelijk verkeer, waaronder het arbeidsproces, zijn de volgende:

1. Een deel van de kwetsbare groepen heeft psychische en lichamelijke beperkingen en kan hierdoor niet of slechts beperkt werken. Het is van belang dat UWV en gemeenten deze groep goed kennen om maatwerk te kunnen bieden: hoe groot is deze groep, hoe ziet deze groep eruit, welke (ontwikkelbare) arbeidsmogelijkheden hebben zij en hoe effectief zijn interventies voor hen gericht op een combinatie van herstel en werk?
2. Wordt het re-integratieprogramma individual placement and support (IPS), waarbij activering hand in hand gaat met ondersteuning vanuit de gezondheidszorg en vooral voor ernstig psychische beperkten effectief blijkt, adequaat gebruikt? Zijn elementen hieruit breder (kosten)effectief inzetbaar?

Het circulaire karakter tussen werk en gezondheid is ook van belang: ontwikkelingen in werk en gezondheid kunnen oorzaak en gevolg van elkaar zijn, ook of wellicht juist bij kwetsbare groepen. Onderzoek laat ook zien dat werk kan bijdragen aan verbetering van gezondheid: werk als medicijn. Op dit thema zijn er ook raakvlakken met het thema ‘decent work en duurzame inzetbaarheid’: we verkennen welke kennisvragen binnen onderzoeken samengenomen kunnen worden. Het ministerie onderschrijft de nieuwe definitie van gezondheid (Huber et al., 2011): *‘Gezondheid als het vermogen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven.’* De kennisagenda van UWV, met onder andere nu lopende effectevaluatie van de IPS-regeling bij UWV, voorziet in een deel van deze kennisvragen, evenals het kennisprogramma Vakkundig aan het werk.

Ontwikkelmogelijkheden

In het domein werk en inkomen is onbekend in hoeverre kennis en vaardigheden, leervermogen en persoonlijkheid te ontwikkelen zijn om het menselijk kapitaal te versterken om te kunnen participeren in de – voor deze groep – complexe en veeleisende maatschappij. Feit is dat vooral laag opgeleiden geen aanvullende opleidingen (willen of kunnen) volgen of dat scholingsmogelijkheden onvoldoende aansluiten. Dit leidt tot de volgende kennisvraag:

3. Blijven ontwikkelmogelijkheden gericht op versterking van het menselijk kapitaal bij kwetsbare groepen mogelijk onbenut door ontbrekende, niet toegankelijke of niet effectieve scholing of begeleiding, en zo ja, welke ontwikkelmogelijkheden zijn dit? Wanneer en bij wie is scholing effectief en wanneer en bij wie zijn welke alternatieve interventies nodig om menseneffectief te ontwikkelen?
4. Hoe hangen persoonlijkheidskenmerken samen met (het voorkomen van) uitkerings- en zorgafhankelijkheid, armoede en/of problematische schulden? Hoe zijn deze effectief beïnvloedbaar?
5. Wat is het mogelijke effect van een (financiële) beloning voor scholing en participatie op de ontwikkeling van menselijk kapitaal en participatie? Leidt het uiteindelijk tot minder zorg- en uitkeringsafhankelijkheid? Onder welke voorwaarden is dit effectief, bij wie wel en bij wie niet?
6. Wat zijn effectieve manieren om laagopgeleiden over hun psychologische scholingsbarrières te helpen en zich te ontwikkelen op de vaardigheden die nu en in de toekomst gevraagd worden?

Deze kennisvragen overlappen deels met kennisvragen rond 'future of work', 'future of society' en 'decent work en duurzame inzetbaarheid': waar mogelijk worden deze in samenhang opgepakt of wordt lopend onderzoek hiervoor benut. Hierbij wordt ook gekeken welke kennisvragen prioriteit hebben en/of aansluiten bij lopende kennisprogramma's dan wel via literatuuronderzoek beantwoordbaar zijn.

Zelfredzaamheid

Voor alle interventies in het brede sociale domein is meer inzicht in hoeverre mensen zelf- of samenredzaam zijn (te maken) noodzakelijk. Zelfinzicht en netwerken zijn belangrijk voor de zelf/samenredzaamheid van mensen, vooral voor mensen met een beperking. Uit onderzoek is bekend dat met name mensen met een (licht) verstandelijke beperking tekortschietend zelfinzicht hebben, en hun eigen mogelijkheden en vaardigheden structureel overschatten. Ook in relatie tot armoede is zelfredzaamheid een belangrijk onderwerp. Kennisvragen op dit terrein zijn:

7. Wat verstaan we onder zelfredzaamheid en hoeveel mensen kunnen zichzelf (niet) redden?
8. Welke relatie bestaat er tussen zelfinzicht en zelfredzaamheid, wat is leerbaar en wat niet? Welke rol spelen persoonlijkheidskenmerken en in welke mate zijn deze beïnvloedbaar op latere leeftijd?
9. Wat is het effect van inspanningen om mensen meer zelfredzaam en financieel weer zelfstandig te maken of zijn andere ontzorgende interventies zoals inhouden en doorbetalen van huur, energie en zorgpremie effectiever? Hoe kunnen mensen in armoede en/of met schulden gesteund worden zodat zij gemotiveerd worden en blijven om gezond financieel gedrag vertonen?

Dit vraagt o.a. om een update van de bestaande business cases en/of beschrijving van succesvolle aanpakken van gemeenten die als voorbeeld kunnen dienen. Ook voorbeelden van effectieve schuldhulpverlening in andere Europese landen zijn hierbij bruikbaar. Binnen het kennisprogramma Vakkundig aan het werk worden kennisprojecten op dit laatste terrein (armoede) gesubsidieerd.

Geschied werk

Het werk op de reguliere arbeidsmarkt is complexer, veeleisender en meer flexibel geworden. Werkgelegenheid van mensen uit kwetsbare groepen is vaker verloren gegaan dan van andere werknemers. De arbeidsproductiviteit van deze groep ligt veelal onder het WML, subsidie of loondispensatie zijn dan nodig om te kunnen participeren. Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben dus meer moeite dan voorheen om passend werk te vinden. Werkgevers vragen financiële tegemoetkoming van de overheid ter overbrugging van de kosten. Een groot deel van deze mensen heeft structurele subsidie, (om)scholing, begeleiding en beschikbaarheid van passend werk nodig om te zorgen dat zij via betaald werk kunnen (blijven) participeren. Relevante kennisvragen in deze context zijn:

10. Hoe kan de beschikbaarheid van duurzaam geschikt werk bevorderd worden, welke publieke ondersteuning is hierbij nodig? Bieden parttime ondernemen, baancreatie en/of sociaal ondernemerschap kansen voor deze groep onder welke randvoorwaarden?
11. In hoeverre bereiken uitwerkingen van 'supported employment' zoals beschut werk en dagbesteding hun doelen en in hoeverre zijn deze goed op elkaar aangesloten?
12. Ontstaan er onwenselijke neveneffecten zoals concurrentievervalsing of ontbrekend maatschappelijk draagvlak bij maatregelen om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen met structurele subsidie, (om)scholing, begeleiding en het beschikbaar maken van passend werk?
13. In hoeverre is sprake van een inclusieve arbeidsmarkt en in hoeverre dragen de werkgevers en de collega's op het werk hieraan bij? Welke mogelijkheden bestaan er om deze cultuur te beïnvloeden? Welke overwegingen spelen bij werkgevers een rol bij het aannemen van kwetsbare groepen. Hoe kunnen vooroordelen worden verminderd/weggenomen? Zijn financiële

subsidies of strafmaatregelen effectiever om het gedrag van werkgevers te beïnvloeden? (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding).

Dit thema sluit ook aan bij kennisvragen uit hoofdstuk 2.1 (Future of work) en op hoofdstuk 2.6 (uitvoering), maar richt zich hier specifiek op bij deze doelgroep passend werk op de reguliere arbeidsmarkt inclusief bijbehorende randvoorwaarden. De specifieke rol en bijdrage van werkgeversservicepunten aan 'geschikt werk' is ondergebracht in hoofdstuk 2.6. Een aantal van deze kennisvragen maakt onderdeel uit van de monitor Participatiewet en daaraan verbonden onderzoeksprojecten.

Stelsel sociale zekerheid

Verschuiving in ondersteuning- en participatiemogelijkheden

Het stelsel van sociale zekerheid is de afgelopen decennia flink hervormd om de participatie te optimaliseren. Daarbij zijn verschillende groepen werkzoekenden genoemd die extra aandacht verdienen, bijvoorbeeld mensen met een arbeidsbeperking, ouderen of jongeren. Een mogelijk neveneffect van uitwerkingen hierin is dat door gemeenten of UWV meer inzet wordt gepleegd om een groep werkzoekenden te ondersteunen en andere groepen relatief minder aandacht of ondersteuning krijgen. Een ander neveneffect kan zijn dat er weinig aandacht is voor uitbreiding van werkgelegenheid. Andere aspecten van het stelsel blijken te complex, niet eenduidig of onderling concurrerend. Onderzoek kan bijdragen aan het in kaart brengen van de gevolgen hiervan en van een eventuele harmonisatie van de re-integratie-instrumenten en arbeidsverplichtingen van de Participatiewet, Wajong en WIA. In 2016 start bijvoorbeeld op verzoek van de Kamer een onderzoek naar het verschil in effectiviteit tussen loondispensatie (voor Wajongers) en loonkostensubsidie (in de Participatiewet). Beide instrumenten zijn nu ook niet inzetbaar voor mensen met een beperking in de WIA en mogelijk wel kansrijk voor bijvoorbeeld de WGA 80-100 groep. Kennisvragen zijn:

14. In hoeverre heeft een veranderend stelsel van sociale zekerheid geleid tot een verschuiving van participatiemogelijkheden voor verschillende subgroepen onder de kwetsbare groepen? Worden 'normale' banen vervangen door baanafpraak-banen met loonkostensubsidie?
15. In hoeverre kan harmonisatie van instrumenten gericht op werkzoekenden en werkgevers ingezet door gemeenten en UWV de kansen op de arbeidsmarkt voor kwetsbare groepen vergroten?

Stok of wortel

De regels rond uitkeringverstrekking zijn vanwege het maatschappelijke draagvlak en de beoogde activerende werking, streng. Niet voldoen aan de voorwaarden kan resulteren in een korting op de uitkering. Dit kan in bepaalde situaties het probleem van betrokkene vergroten. Het stelsel schiet in dat geval te ver door. Veel traditionele interventies beogen door een strenge aanpak mensen te activeren. Voor kwetsbare groepen lijkt deze aanpak echter beperkt effectief. Er is nog onvoldoende onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het gebruiken van "stok en de wortel" benadering bij kwetsbare groepen. Kennisvraag die uit deze constatering volgen zijn:

16. Het is de vraag in hoeverre in het activerende beleid de inzet van handhaving versus motivering in balans is. In welke situaties werkt stimuleren en belonen van goed gedrag in bepaalde situaties beter dan straffen? Wordt er voldoende gebruik gemaakt van gedragsinzichten door degenen die verantwoordelijk zijn voor re-integratie?
17. In welke situatie is een meer handhavende interventie en in welke situatie een motiverende interventie activerend bij kwetsbare groepen? Wanneer werkt een motiverende benadering beter dan een handhavende benadering om kwetsbare mensen te activeren in het ontwikkelen van zelf- of samenredzaamheid? Zijn er innovatieve benaderingen nodig om kwetsbare groepen daarbij te ondersteunen? Wordt er voldoende gebruik gemaakt van gedragsinzichten door degenen die verantwoordelijk zijn voor re-integratie?

Integraal beleid

De vraag is of de drie decentralisaties elkaar voldoende versterken. Op systeemniveau is hierbij samenwerking met VWS, OCW en V&J essentieel. Deze onderlinge afstemming loopt deels al, mede in het kader van het kennisprogramma vakkundig aan het werk, waarin zowel VWS als SZW participeren. Gemeenten krijgen door de decentralisaties mogelijkheden om multiproblematiek integraal op te pakken en zijn verantwoordelijk voor een activerende dienstverlening. UWV heeft een andere verantwoordelijkheid, UWV heeft echter ook te maken met de multiproblematiek van hun doelgroep. Meer algemeen is een integrale aanpak van re-integratie en schuldhulpverlening een belangrijk onderdeel van armoedebeleid. Er is echter niet veel (wetenschappelijke) kennis beschikbaar over de effectiviteit van de integrale aanpak en de effecten van aandacht voor schulden binnen re-integratie op uitstroom. Kennisvragen op dit thema zijn:

18. In hoeverre versterken de drie decentralisaties elkaar in het te voeren beleid voor kwetsbare groepen? Hoe verhoudt de nadruk op zelfredzaamheid, preventie en algemene voorzieningen in de WMO zich met maatwerk-, integrale voorzieningen en handhaving in de Participatiewet? Wat is er nodig voor een goed werkende integrale aanpak binnen het sociaal domein?
19. Hoe kan het Rijk indien nodig en gegeven de stelselverantwoordelijkheid faciliteren en stimuleren of bijsturen op het realiseren van deze integrale aanpak?
20. In hoeverre gaan gemeenten ook aan de slag met mensen in hun gemeenten die een WW, WAO, Wajong- of WIA-uitkering ontvangen en zorg nodig hebben? In hoeverre krijgen deze mensen voldoende integrale ondersteuning?
21. Wat is de meest effectieve manier om vanuit de re-integratie de aanpak van schulden te bevorderen, en andersom om vanuit de schuldhulpverlening uitstroom naar betaald werk te bevorderen? In kaart gebracht zou moeten worden wat de lokale aanpak oplevert.

Binnen het kennisprogramma 'Vakkundig aan het werk' is het vraagstuk rond de effectiviteit van de integrale aanpak in één programmaliijn opgenomen die in 2017 wordt opengesteld voor subsidieaanvragen door gemeenten.

Prikkelwerking verdeelmodel

De verdeelsystematiek van de Participatiewet beoogt gemeenten te prikkelen om effectiever beleid te voeren. Kennisvragen die in dit verband relevant zijn:

22. In hoeverre draagt de verdeelsystematiek van de Participatiewet bij aan het voeren van een effectief beleid? Doen gemeenten met een financieel overschot het beter dan gemeenten die het financieel minder goed doen?

Uitvoering sociale zekerheid

Monitor Participatiewet

Verschillende lopende en te starten onderzoeken rond de Participatiewet en Wajong bieden inzicht in de keuzes die gemeenten en UWV maken bij de inzet van hun instrumentarium en budget ten aanzien van de verschillende kwetsbare doelgroepen, incl. de niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Een belangrijke vraag hierbij is:

23. In hoeverre bieden gemeenten schoolverlatende jonggehandicapten ondersteuning bij het vinden van werk, nu UWV deze voorheen Wajonggerichte taak heeft overgedragen aan gemeenten? Hoe effectief is deze ondersteuning?

Professionalisering klantmanagers

Een belangrijk uitvoeringsvraagstuk is de professionaliteit van uitvoerende klantmanagers, verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen, schuldhulpverleners, job coaches etc. Gemeenten, UWV, andere publieke dienstverleners en beroepsgroepen werken op verschillende manieren aan opleiding, intervisie, kennisontwikkeling om de kwaliteit en effectiviteit van deze beroepsgroepen te verbeteren. De urgentie hiertoe neemt ook toe naarmate kwetsbare mensen steeds afhankelijker

worden van de professionaliteit van dienstverleners via bijvoorbeeld keukentafelgesprekken of indicatiestellingen voor recht op zorg of uitkering. De programmalijn 'methodisch werken' binnen het kennisprogramma 'vakkundig aan het werk' gaat hierop in, evenals het programma 'effectiviteit en vakmanschap' dat het ministerie financiert. Hierbij werkt het ministerie ook samen met VWS in het kader van de ontwikkelingen bij de werkplaatsen sociaal domein. Hiermee samenhangende kennisvraag is:

24. Op welke wijze kan de ondersteunende dienstverlening door gemeenten en UWV, met name de kwetsbare groepen, effectiever en overdraagbaar worden voor kwetsbare groepen? Zijn nieuwe vormen van dienstverlening nodig voor kwetsbare groepen? Interessant zijn ook de keuzes die gemaakt worden als gevolg van de beperkte budgetten.

Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Een beleidsterrein dat continu in beweging is, vraagt om regelmatig te kijken naar welke aanpak het beste is. SZW zet daarom in op het bevorderen en bestendigen van zowel bestaande als nieuwe innovatieve aanpakken door o.a. kennisdeling met uitvoerende partijen en kennispartners. SZW denkt ook voortdurend na over de vraag welke rol de minister en het departement moet spelen in een gedecentraliseerd sociaal domein. BZK en SCP zijn interessante kennispartners omdat zij de monitor sociaal domein uitvoeren en onderzoek doen naar de gevolgen van de decentralisaties voor burgers en de wijze waarop gemeenten daar invulling aan geven. De Inspectie SZW werkt momenteel aan een onderzoek naar de relatieve oververtegenwoordiging van vrouwen in het stelsel van sociale zekerheid (o.a. WW, WIA, WAO, Wajong en Bijstand). SZW is voornemens om in de loop van 2016 in gesprek te gaan met de Inspectie over de uitkomsten van het onderzoek en de implicaties voor vervolgonderzoek en beleid.

De kennisvragen in dit thema zijn in grote mate ook de kennisvragen bij de kennispartners in het KWI (o.a. UWV, enkele gemeenten, SCP) en van betreffende beroepsgroepen. Het ligt daarom voor de hand om in samenspraak met het KWI en de beroepsgroepen onderzoeken op dit thema te programmeren. We zien ook raakvlakken met kennisontwikkeling door VWS en OCW, op deze raakvlakkensamenwerking op kennisontwikkeling zoeken ligt dan voor de hand. Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) programmeert onderzoek ten dienste van kwetsbare niet-westerse migranten en statushouders: dit biedt mogelijkheden voor enkele kennisvragen uit deze hoofdlijnennotitie.

Het meerjarige kennisprogramma 'Vakkundig aan het werk' moet meer inzicht geven in de effecten, en waar mogelijk de randvoorwaarden voor effectiviteit, van interventies op het gemeentelijke terrein van werk en inkomen, waaronder ook armoede en schulden. Van belang is ook dat de beschikbare kennis daadwerkelijk terecht komt bij de professionals die er in de praktijk mee moeten werken, en door hen wordt toegepast in het gemeentelijk beleid of bij de begeleiding van cliënten. Via de gezamenlijke bestuurlijke betrokkenheid met de partners VNG, Divosa, UWV en VWS ontwikkelt SZW een aanpak om implementatie van effectieve aanpakken te stimuleren in het domein van werk&inkomen.

Tot slot wordt een deel van de kennisvragen in dit thema belegd in de onderzoeksprogramma's van een tweetal Europese subsidiefondsen. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het grootste fonds (507 miljoen euro voor de periode 2014-2020). De Nederlandse invulling van het ESF sluit aan bij het nationale arbeidsmarktbeleid en zich richt op twee pijlers: het optimaliseren van de arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de aanpak jeugdwerkloosheid en, als tweede pijler, het bevorderen van de duurzame inzetbaarheid van werkenden. Hiernaast richt het Europees Fonds voor de Meest Behoeftigen zich op armoedebestrijding in Europa, en omvat 4,4 miljoen euro voor de periode 2014-2020. In Nederland is gekozen voor een project gericht op het verminderen van de eenzaamheid van ouderen in wijken met relatief veel lage inkomens. Voor beide subsidiefondsen is (respectievelijk wordt) een

onderzoekprogramma opgezet voor de hele EU-programmaperiode (2014-2020). Deze evaluaties richten zich op (kennisvragen rond) de doelmatigheid, doeltreffendheid en het effect van de inzet van middelen uit het betreffende fonds.

2.5 Oude dag

(Lennart Janssens - AV, Ab Afkyr - S&V, Davide Balestra - ASEA)

Beleidsmatige stand van zaken

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers: de AOW, het aanvullende pensioen en individuele spaarproducten. In dit hoofdthema zullen ten eerste de kennislacunes rondom respectievelijk de AOW (eerste pijler) en het aanvullend pensioen (tweede pijler), worden gezien, aangezien deze gepaard gaan met overheidsingrijpen. Daarnaast zal de oudedagsvoorziening vanuit integraal perspectief worden bekeken.

De AOW is een constante factor in de sociale zekerheid gebleven en grotendeels buiten de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel gebleven. Tegelijkertijd is het overheidspensioen altijd meegegaan in de vaart der volkeren: van gelijke behandeling tussen man en vrouw tot meer oog voor arbeidsparticipatie van de jongere partner. Na jarenlange discussie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is de verhoging van de AOW-leeftijd inmiddels ook een feit. Het beleid heeft zich zodoende aangepast aan de trend van vergrijzing en ontgroening. Als gevolg van afschaffing van de VUT- en prepensioenregelingen en de verhoging van de AOW-leeftijd stijgt de uittreedleeftijd snel (tussen 2006 en 2015 is de gemiddelde uittreedleeftijd gestegen van 61 jaar naar 64,4 jaar en in totaal was 59% van de werknemers die in 2015 pensioneerden op dat moment 65 jaar of ouder).

Aanvullend pensioen wordt vormgegeven door sociale partners en gefaciliteerd door de overheid. Gevolg is dat vrijwel alle werknemers er aan deelnemen en dat voor de modale pensioendeelnemer de aanvullende uitkering bijna gelijk is aan de AOW. Anders dan de AOW is aanvullend pensioen door kapitaal gedekt en niet gefinancierd door een omslagstelsel. Ondanks het brede bereik en betekenisvolle omvang van de tweede pijler, wordt die geconfronteerd met de uitdaging om adequaat te zijn en te blijven in het licht van de veranderende manier waarop mensen leven en werken. In de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer (8/7/2016) over de toekomst van het aanvullende pensioenstelsel worden diverse onderwerpen genoemd waarvoor aanpassingen in het stelsel oplossingen moeten bieden: voor de ontoereikende pensioenopbouw bij groepen zelfstandigen of werknemers die langdurig werken met tijdelijke contracten, maar ook rond de beperkte ruimte voor keuzevrijheid bij pensioen, de pensioenovereenkomsten die toe zijn aan vernieuwing en de oneerlijke herverdeling van de doorsneesystematiek.

Gegeven het achterliggende doel van deze hoofdlijnennotitie ligt het voor de hand om de eerste en tweede pijler niet enkel afzonderlijk, maar ook als geheel te bekijken. Het achterliggende doel van overheidsingrijpen in beide pijlers is immers het bijdragen aan een adequate oudedagsvoorziening, hetgeen in den brede wordt erkend als een gewenste maatschappelijk doelstelling. De grote uitdaging is om, gegeven de huidige en mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, te kunnen blijven voorzien in een toereikende en adequate oudedagsvoorziening.

Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Nationaal en internationaal onderzoek heeft bijgedragen aan de in Nederland ingevoerde verhoging van de AOW-leeftijd. Verder heeft het CBS recent onderzoek verricht naar de omvang van de witte vlek. Daaruit blijkt dat circa 4% van de werknemers geen aanvullend pensioen opbouwt via de werkgever. Dat onderzoek gaat echter niet in op de aard van de witte vlek en de beweegredenen van

witte werknemers en witte werkgevers. Aanvullend onderzoek op dat vlak is nodig en staat op de rol voor de tweede helft van 2016.

Op het terrein van pensioen zijn er veel studies verricht met beleidsrelevantie. We noemen hier enkele studies waarvan de bevindingen hun doorwerking hebben gevonden in de perspectiefnota. Onderzoek van Netspar naar kapitaalgedekte pensioenstelsels in internationaal perspectief laat onder andere zien dat meer flexibiliteit bij pensioenopbouw en -uitkering mogelijkheden biedt voor betere aansluiting bij omstandigheden en voorkeuren van deelnemers. De door het CPB (2013) opgestelde Eindrapportage over de voor- en nadelen van de doorsneesystematiek laat de kwetsbaarheden zien van het huidige doorsneesysteem zien en biedt inzicht in alternatieven zoals degressieve opbouw. Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid (SCP, 2015) bevestigt de notie, die ook sterk naar voor komt in de perspectiefnota, dat solidariteit toch belangrijk wordt gevonden door werknemers, zeker waar het risico's betreft die henzelf ook kunnen treffen.

In de perspectiefnota van 2016 is ook gebruik gemaakt van recent onderzoek naar de verwachte toekomstige pensioeninkomens van een representatieve groep van ruim 40.000 huishoudens (Knoef e.a. nog te verschijnen). Hieruit blijkt dat Nederlandse huishoudens gemiddeld genomen een goede oudedagsvoorziening opbouwen, door de combinatie van verplichte pensioenbesparingen, vrije besparingen en eigenwoningbezit. Indien al deze bronnen worden meegenomen, zal de bruto verwachte mediane vervangingsratio van alle huishoudens 86% zijn. Netto zal de mediane verwachte vervangingsratio zelfs ruim 100% zijn. Wel bestaan er hierbij tussen huishoudens de nodige verschillen, maar juist de lagere en midden- inkomensgroepen hebben een relatief hoge vervangingsratio.

Een samenvatting van de belangrijkste onderzoeken op dit thema staat in onderstaand kader:

- WRR (1999), *"Generatiebewust Beleid"*, SDU, Den Haag
- CPB: C. van Ewijk et al. (2000), *"Ageing in the Netherlands"*;
- CPB: C. van Ewijk et al. (2006), *"Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances"*;
- CPB: A. van der Horst et al. (2010), *"Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën"*;
- CPB: B. Smid et al. (2014), *"Minder Zorg om Vergrijzing"*;
- CPB (2013), *Eindrapportage 'Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek*
- J. Kähkönen and M.T. Hadjimichael (2006), *"Kingdom of the Netherlands Staff. Report for the 2006 article IV consultation"*, IMF, Washington D.C.;
- European Commission (2009), *"2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)"*, European Economy 2, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg;
- Council of the European Union (2011), *"Council Recommendation July 12"*, (2011/C 212/04), Official Journal of the European Union, Brussels.
- Netspar, 2015 *Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels*
- SCP, 2015, *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid*.
- M. Knoef, J. Rhuggenaath, J. Been, K. Caminada en K. Goudswaard, *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, 2016 (nog te verschijnen).
- McKinsey Global Institute (2016), *Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced economies*.
- *Perspectiefnota toekomst pensioenstelsel* (juli 2016).
- CBS (2016), *Onderzoek witte vlekken aanvullende pensioenen*

Kennisvragen

Toekomst AOW

Op het terrein van de AOW spelen geregeld discussies over uitkeringshoogte, leefvorm, leeftijd, migratie en financiering. Deze thema's komen terug in de kennisvragen.

De hoogte van de AOW-uitkering is afhankelijk van de verzekerde jaren en de leefsituatie. Wie in de 50 jaar voor zijn pensioengerechtigde leeftijd altijd verzekerd is geweest, krijgt het volle AOW-bedrag.¹² Ouderen met een gekort AOW-pensioen kunnen recht hebben op aanvullende bijstand (AIO) als zij onvoldoende andere (pensioen)inkomsten en eigen vermogen hebben. De eerste pijler financiert circa 50% van de totale pensioenen, de tweede pijler circa 45%, en de derde pijler circa 5%. De AOW is een overheidsvoorziening en kent een hoge mate van uniformiteit. Er ligt een initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer dat beoogt individuen meer keuzevrijheid te geven over de ingangsdatum van de AOW-uitkering.

De financieringswijze verschilt fundamenteel tussen de eerste en tweede pijler. De AOW kent een omslagstelsel, waarbij de huidige werkenden betalen voor de huidige AOW-gerechtigden. De tweede pijler kent een kapitaaldeckingsstelsel, waarbij werkenden in beginsel sparen voor hun eigen pensioen. Elke financieringsvorm heeft eigen risico's. Zo biedt de AOW met het omslagstelsel bescherming tegen inflatie en schokken op de financiële markten, maar is er gevoeligheid voor demografische schokken. Het aanvullende pensioen met kapitaaldekking daarentegen kent gevoeligheden voor schommelingen op de financiële markten, maar is relatief goed bestand tegen demografische schokken. Dankzij de mix tussen kapitaaldekking en omslag zijn de risico's voor het Nederlandse pensioenstelsel gediversifieerd.¹³ Naast de financiële risico's zijn veranderingen op de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van draagvlak onder verschillende generaties relevant (McKinsey Global Institute, 2016).

1. Zijn de wettelijk normen ten aanzien van leefvormdifferentiatie zoals neergelegd in de AOW in overeenstemming met de opvattingen van ouderen en de wijze waarop zij in de praktijk hun leefsituatie willen inrichten (bijvoorbeeld in geval van mantelzorg of het ontstaan van nieuwe relaties)?
2. Welke vormen van maatwerk en keuzemogelijkheden bestaan nu bij pensioenaanbieders (tweede pijler) en hoe vaak wordt het gebruikt? Is er in de eerste pijler ook meer behoefte aan keuzevrijheid (vervroegen/uitstellen)? In welke mate zal men gebruik maken van de keuzevrijheid indien de keuze actuarieel neutraal wordt ingericht? Is de gemiddelde burger in staat om een weloverwogen besluit te nemen (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding)?
3. In de tweede pijler is sprake van keuzevrijheid ten aanzien van de ingangsdatum en ook wordt nagedacht over een meer geïndividualiseerde financiering. Hoe verhoudt zich dit tot keuzevrijheid ten aanzien van de ingangsdatum AOW en de in de AOW neergelegde solidariteit? Wat is een goede balans en wat is efficiënt (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding)?
4. Wat zijn de ervaringen van andere landen met individuele pensioenkeuzes in de eerste pijler?
5. Wat is de optimale verhouding tussen de eerste en tweede pijler en specifiek de verhouding tussen omslag en kapitaaldekking?

Bijstand voor ouderen

Niet iedereen heeft een toereikende oudedagsvoorziening opgebouwd om in de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te kunnen voorzien. Zij zijn aangewezen op bijstand in de vorm van aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO). Het gaat hier bijvoorbeeld om arbeidsmigranten die nauwelijks/geen aanvullend pensioen hebben opgebouwd en vluchtelingen, maar in de toekomst ook om gepensioneerden met een jongere partner die met de afschaffing van de partnertoeslag qua inkomen onder de bijstandsnorm kunnen zakken.

6. Hoe zal het beroep op de bijstand voor ouderen (AIO) zich ontwikkelen (scenario's), welke problemen ervaren ouderen in de bijstand en welke mogelijkheden zijn er om enerzijds het

¹² Het bedrag voor een alleenstaande is vastgesteld op 70% van het netto-minimumloon en voor een gehuwd/ongehuwd samenwonende 50% van het netto-minimumloon.

¹³ Het CPB werkt aan een studie over de optimale verhouding tussen de eerste en tweede pijler, in het licht van de demografische ontwikkelingen enerzijds en onzekerheden op financiële markten anderzijds. Deze wordt in 2016 verwacht.

toekomstig beroep op instroom in de bijstand voor ouderen te beperken en om anderzijds te zorgen dat ouderen wel de bijstand ontvangen die ze nodig hebben?

Toekomst aanvullend pensioen

Om de invoering van een aangepast stelsel vanaf 2020 mogelijk te maken, zal er ook de komende jaren nog veel werk verzet moeten worden. Niet alleen door SZW, maar ook door de pensioensector, sociale partners, toezichthouders. Daarbij zullen ook de wetenschap en jongeren en ouderenorganisaties worden betrokken. SZW houdt de komende tijd in de uitwerking de regie en vraagt daar bijdragen van anderen voor. Gezamenlijk zullen in ieder geval de volgende zaken moeten worden uitgewerkt¹⁴:

7. Als eerste is het van belang de verschillende transitiepaden voor het afschaffen van de doorsneesystematiek verder uit te werken. Beschikbaar onderzoek van het CPB laat immers zien dat de transitie afhankelijk is van de marktomstandigheden en de karakteristieken van het fonds. Samen met het pensioenveld wil SZW daarom in kaart brengen hoe met de heterogeniteit van de pensioenuitvoerders en pensioenregelingen rekening gehouden kan en moet worden bij de transitie. Daarbij zal speciaal aandacht worden besteed aan de dubbele transitie van zowel afschaffen van de doorsneesystematiek als de overstap op een ander pensioencontract. Bij het overstappen op een ander contract moet nader onderzocht worden hoe dat in de praktijk vorm zou moeten krijgen. Onderzoeken van de Pensioenfederatie, het Actuarieel Genootschap (AG) en van Netspar leveren hier een bijdrage aan.

De Nationale pensioendialoog heeft laten zien dat onderzoeksvragen naar keuzevrijheid voor pensioendeelnemers, en maatwerk door pensioenaanbieders, belangrijke onderwerpen zijn in de stelseldiscussie. In de afgelopen tijd zijn hier interessante inzichten verkregen maar dergelijk onderzoek moet worden voortgezet waarbij de verschillende publicaties in beleidsperspectief gezet moeten worden; denk daarbij aan de uitvoerbaarheid, aspecten van toezicht, maar ook van zorgplicht en communicatie. Met name de zorgplicht van pensioenuitvoerders (thans binnen het specifieke pensioenproduct dat ze aanbieden) of van andere financiële adviseurs zal in belang toenemen wanneer individuele deelnemers meer ruimte krijgen voor het maken van eigen keuzen.

8. Wat zijn de voor- en nadelen van maatwerk ten opzichte van uniforme regelingen en regelingen met keuzevrijheid, zowel gezien vanuit de deelnemers als vanuit de fondsen en uitvoerders? Welke mogelijkheden zijn er voor een lump-sum uitkering op pensioendatum?
9. Is het wenselijk en mogelijk om naast de verschillende pensioenpijlers (zoals op www.mijnpensioenoverzicht.nl) ook over andere financiële aspecten informatie beschikbaar te maken op individueel niveau (bijvoorbeeld woz-waarde, hypotheeklening)? Gebaseerd op die informatie kan wellicht een meer integraal advies worden geformuleerd voor de financiële levensloop van deelnemers (zie ook paragraaf 3.1 gedragsbeïnvloeding).

Een adequate en toereikende oudedagsvoorziening

Eerder genoemd onderzoek naar de verwachte toekomstige pensioeninkomens gaat uit van de huidige situatie op de arbeidsmarkt, terwijl er gegronde redenen zijn om te veronderstellen dat deze aan verdere verandering onderhevig is. Zo is er een alsmaar groeiende groep flexwerkers en zelfstandigen die nauwelijks of zelfs geen aanvullend pensioen opbouwen. Daarbij zal, naar verwachting, een grotere groep 'pensioengaten' moeten opvangen. Dit kan verschillende redenen hebben. Bijvoorbeeld een (tijdelijke) stop in de pensioenopbouw (mensen wisselen vaker van baan en werken dus niet meer 40 jaar aaneengesloten bij dezelfde werkgever, maar ook een groeiende groep ouderen die eenmaal werkloos niet meer aan het werk komt), gezondheidsmotieven die het niet mogelijk maken om tot de verhoogde en gradueel stijgende pensioengerechtigde leeftijd door te werken, migranten die door latere aankomst in Nederland weinig AOW- en/of aanvullend pensioen opbouwen en weinig of geen vermogen uit hun thuisland kunnen verzilveren, en een toename van

¹⁴ Zie: Perspectiefnota toekomst pensioenstelsel (juli 2016).

alleenstaande ouderen die niet of in mindere mate worden bijgestaan door hun ex-partner en zelf weinig of geen aanvullend pensioen genieten. Daarbij kunnen ook externe factoren bijdragen aan een toenemende groep met risico op een relatief lage oudedagsvoorziening. Zo zouden technologische ontwikkelingen en robotisering negatieve gevolgen kunnen hebben voor met name lagere inkomensgroepen omdat juist hun baankansen en mogelijkheden onder druk komen te staan. Ook is het niet ondenkbaar dat vermogenswinsten, bijvoorbeeld overwaarde op de eigen woning, lager uitvallen voor de huidige jongere cohorten t.o.v. hun oudere voorgangers.

Indien bovenstaande trends en verwachtingen zich voortzetten of uitkomen dan zijn er gereede vraagtekens te plaatsen bij de recente conclusies over de gemiddelde oudedagsvoorziening onder huishoudens. Niet alleen zal de groep met een relatief bescheiden oudedagsvoorziening groter worden, maar ook de spreiding binnen deze groep zal dan naar verwachting toenemen. De constatering dat lagere inkomensgroepen over het algemeen een relatief hoge vervangingsratio genieten, betekent niet dat deze ontwikkeling probleemloos zou zijn. De hoge vervangingsratio dient immers ook te worden afgezet tegen het reeds beperkte inkomen tijdens de werkende levensfase. Het is dan ook zaak om beter inzicht te verkrijgen in de populatiegrootte van de verschillende inkomenscohorten en hierbij tevens beter inzichtelijk te maken welke absolute bedragen hiermee gepaard gaan. Dit ook omwille van macro-effecten, zoals het beroep op collectieve voorzieningen, dat mogelijk groter kan worden indien grote groepen kampen met pensioengaten, maar ook bijvoorbeeld effecten op belastinginkomsten zoals de BTW (gedachte hierbij is dat lagere inkomens een hogere marginale consumptiequote kennen en dat een structurele verlaging van hun bestedingsruimte kan leiden tot lagere belastinginkomsten). Het zou hierbij behulpzaam kunnen zijn om in scenario's te werken, door bijvoorbeeld verschillende aannames te maken over de macro-ontwikkeling van zowel AOW- als tweede pijler pensioeninkomsten alsmede de ontwikkeling van mogelijke vrije besparingen en vermogensbronnen. Hierdoor kan bijvoorbeeld inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten zouden zijn indien een steeds groter wordende groep relatief lage pensioenrechten opbouwt. Het geciteerde recente onderzoek gaat zoals reeds opgemerkt uit van de huidige situatie en voorziet dus niet in verschillende scenario's.

Concreet levert dit de volgende onderzoeksvraag op, die mogelijk via een scenarioanalyse kan worden beantwoord (een "stresstest" voor de Nederlandse oudedagsvoorziening).

10. Hoe ontwikkelt zich de oudedagsvoorziening in Nederland voor verschillende groepen in verschillende toekomstscenario's? Om bovenstaande vraag te kunnen beantwoorden dient gekeken te worden naar de verwachte effecten op zowel huishoudens- als macroniveau indien grotere groepen dan voorheen kampen met een onvolledige eerste en/of tweede pijler pensioenopbouw. Vragen die hierbij horen zijn:

- Wat betekent dit voor de verschillende groepen op de arbeidsmarkt (flexwerkers, migranten, zzp'ers, werknemers die op latere leeftijd langdurig werkloos raken, hoog vs. laag opgeleiden, huurder vs. woningbezitters) en wat valt er te zeggen over de grootte en de spreiding binnen deze groepen?
- Wat zijn de belangrijkste geassocieerde risico's en noopt dit tot beleidsaanpassingen?

In aanvulling op bovenstaande vragen, die een meer (middel)lange-termijn karakter hebben, is het ook van belang om huidige risicogroepen te blijven monitoren. Naast de witte vlek, verdient ook het aantal zelfstandigen, dat het laatste decennium fors is toegenomen, blijvende aandacht. Eind 2014 waren er ruim 1,1 miljoen zelfstandigen, waarvan ruim 800.000 zelfstandigen zonder personeel. Ten opzichte van tien jaar eerder is het aantal zelfstandigen zonder personeel met circa 250.000 toegenomen. Ongeveer 50% van de zelfstandigen heeft geen aanvullende oudedagsvoorziening geregeld in de tweede of derde pijler. Voor de helft van hen geldt dat hun huidige inkomen dermate laag is, dat de AOW een (te) grote inkomensruigval voorkomt. Geconcludeerd kan worden dat ongeveer 25% van de zelfstandigen onvoldoende spaart voor hun pensioen via de derde pijler. Zij zouden gezien de hoogte van hun inkomen wel pensioenpremie opzij kunnen leggen. Voorstaande

cijfers hebben betrekking op de situatie in 2009 en 2010. Het is zinvol de pensioenopbouw van zelfstandigen blijvend te monitoren.

11. Wat is de verwachte toekomstige pensioenopbouw van zelfstandigen, waarvan het aantal in de laatste jaren flink is gestegen, en welke risico's zijn hieraan verbonden?

Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Netspar is een belangrijke kennispartner in het dossier rond de oudedagsvoorziening, en dan vooral het aanvullend pensioen. Ze brengen origineel onderzoek van hoge kwaliteit en zorgen ook voor de verspreiding van de resultaten in papers, onderwijs, lezingen en thematische bijeenkomsten. Het Centraal Planbureau is hier eveneens een belangrijke kennispartner, met een kwalitatief hoogstaande staat van dienst. Het feit dat ze dicht bij processen van de overheid staan en de beleidsactualiteit direct volgen draagt daar aan bij. Daarnaast zijn er behalve universiteiten diverse partijen die op eigen initiatief of op basis van opdrachtverleningen betekenisvolle kennisactiviteiten ontplooiën. Het Sociaal en Cultureel Planbureau, Actuariel Genootschap, de Pensioenfederatie, maar ook Ortec en Cardano zijn daarvan voorbeelden.

2.6 Uitvoering sociale zekerheid

(Jos van der Ploeg - S&V, Ed van der Groep - PDV)

Beleidsmatige stand van zaken

De economische crisis noopte tot ingrijpende maatregelen om de staatsfinanciën op orde te krijgen. De hieruit voortvloeiende bezuinigingen en beleidswijzigingen hebben veel gevraagd van de grote uitvoeringsorganisaties op het terrein van de sociale zekerheid en hebben spanning opgeleverd in de samenwerking tussen deze organisaties en de gemeenten, en andere spelers op regionaal niveau. Zo heeft de wijziging van de Wet SUWI in 2012, als gevolg waarvan het aantal regionale servicepunten werd teruggebracht van 98 naar 30 en het concept van integrale dienstverlening door gemeenten en UWV werd losgelaten, een negatieve invloed gehad op de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Cultuurverschillen tussen gemeenten en het UWV vormen soms een drempel voor deze samenwerking en ook een gebrek aan handelingsruimte bij het UWV zou daar debet aan kunnen zijn.

Met name de werkgeversdienstverlening laat vaak nog te wensen over. Er ontstaan doorgaans wel regionale samenwerkingvormen en er worden arbeidsmarktanalyses of marktbeperkingsplannen opgesteld, maar dit wordt te vaak niet vertaald in slagvaardige werkgeversdienstverlening. Dit valt te lezen in de Evaluatie van de Wet SUWI¹⁵ die in december 2015 is uitgebracht. In deze evaluatie wordt verder vermeld dat veel wets-, beleids- en stelselwijzigingen, in combinatie met bezuinigingen op de uitvoeringskosten, veel hebben gevraagd van de verandercapaciteit van de grote uitvoeringsorganisaties UWV en SVB.

In specifieke zin doen zich problemen voor bij het realiseren van de beleidsmatige wens om de arbeidsmarkt transparant te maken. Dat betekent dat CV's van werkzoekenden, respectievelijk vacatures van werkgevers beiden op één duidelijke digitale vindplaats kunnen worden ingezien, met een landelijk bereik. Dit blijkt in de praktijk op problemen te stuiten bij gemeenten, die lang niet allemaal bereid of in staat zijn om de gegevens van hun bijstandsgerechtigden in te voeren in het landelijk systeem dat hiervoor beschikbaar is.

Dit is des te meer een probleem voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking die voldoen aan de criteria van de doelgroep banenafpraak en waarover in het Sociaal Akkoord re-integratieafspraken zijn gemaakt. Onder meer op grond van de motie Potters & van Weyenberg (Kamerstukken II, 2013-2014, 33161, nr. 169) is afgesproken dat het inzicht in de talenten en vaardigheden van deze doelgroep wordt vergroot. Om die reden is de mogelijkheid gecreëerd om profielgegevens van deze

¹⁵ Deze evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia en omvat vier rapporten (zie kader op eind paragraaf).

werkzoekenden op te nemen in het landelijk systeem dat hiervoor beschikbaar is. Het niet-gebruik van dit systeem door gemeenten leidt er dan toe dat de (profiel)gegevens van deze bijzondere groep werkzoekenden, in zoverre zij onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, niet zichtbaar zijn voor werkgevers. Daarmee neemt ook de kans toe dat de belangrijke politieke doelstelling om in tien jaar 125.000 werkzoekenden met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, niet wordt gehaald.

Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Uit onderzoek van Bureau Berenschot (2015) blijkt dat de regionale aanpak doorgaans goed past bij de schaal waarop werkgevers opereren en ook voor werkzoekenden is de regio vaak het gebied waarbinnen wordt gezocht naar vacatures. Dit geldt in het bijzonder voor de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De Wet SUWI onderkent het belang van het regionale niveau evenals de Participatiewet en het Sociaal Akkoord uit 2013.

Doorgaans werken de partijen in een regio samen in netwerken. Daarbij zijn werkgevers, werknemers, gemeenten, UWV, (omgevormde) SW-bedrijven, uitzendbureaus, re-integratiebedrijven en onderwijsinstellingen betrokken. Onderzoek heeft uitgewezen dat deze netwerken voorwaardelijk zijn voor gemeenten en UWV om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Echter blijkt eveneens dat deze vorm van samenwerken nog veel haken en ogen kent en gerichte inspanningen vereist, om te beginnen op bestuurlijk niveau, en instrumenten om deze samenwerking te faciliteren (te denken valt aan handige afspraken rond organisatie, besluitvorming, financiering, delen lusten en lasten). Uiteindelijk gaat het er om dat deze samenwerking resultaat oplevert, in termen van een beter functionerende arbeidsmarkt, meer banen - in het bijzonder voor specifieke doelgroepen -, en werkgevers die zich goed bediend voelen. Uit onderzoek van o.m. Berenschot (2015), respectievelijk de Inspectie-SZW (2016), Raad Openbaar Bestuur (2015) en Stuurgroep Openbaar Bestuur (2015) blijkt het belang van netwerken.

Er is een veelkleurige praktijk ontstaan van samenwerkingsverbanden op regionaal niveau waarvan veelal regionale Werkbedrijven, Werkgeversservicepunten, Werkpleinen, (ex) SW-bedrijven en leerwerkloketten deel uitmaken. Die praktijk blijkt echter tussen de regio's sterk te verschillen. Voor een deel is dat verklaarbaar uit de verschillen die er nu eenmaal zijn tussen regio's. Voor een ander deel blijken regio's, op verschillende terreinen, een betere aanpak gevonden te hebben dan andere regio's. Er is meer kennis vereist over de factoren die goede samenwerking tot een succes maken en over de effectiviteit van netwerken. Daarbij gaat het om o.m. om de organisatorische vormgeving, de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt en financieringsarrangementen. Ook meer kennis over best practices is gewenst.

Belangrijke ontwikkelingen in dit kader zijn onder meer de pilots in het verlengde van het SER advies Toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur en WW, de pilots in het verlengde van de rapportage van de Stuurgroep Openbaar Bestuur 'Maak verschil', de uitvoering van de (regionale) sectorplannen, de uitvoering van trajecten rond jeugdwerkloosheid en de ontwikkelingen rond de City-deal 'inclusieve stad'. Verder doet SZW via gerichte regiobezoeken en analyses, kennis en ervaring op met de werking van de regionale arbeidsmarkten.

Het kabinet heeft in antwoord op de evaluatie van de Wet SUWI onder meer gesteld dat het tijd wordt dat het UWV en de SVB een meer toekomstbestendig fundament opbouwen. In ieder geval moet er ruimte komen voor investeringen in de ICT-toepassingen, zo wordt hier aan toegevoegd. Met het oog hierop is het onder meer belangrijk een goed beeld te krijgen van de actuele ICT-ontwikkelingen bij gemeenten. Immers, samenwerking tussen gemeenten en het UWV ten behoeve van de uitvoering van een groot aantal wetten op het terrein van de sociale zekerheid is een belangrijk thema in het sociale domein én wettelijk geregeld in de Wet SUWI. Om die samenwerking gestalte te kunnen geven is van belang dat de ontwikkeling van landelijke, regionale en lokale ICT-systemen zodanig congruent wordt vormgegeven dat informatie optimaal kan worden uitgewisseld.

Verder moet informatie waarover de overheid reeds beschikt, beschikbaar worden gesteld aan alle partijen die deze informatie nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Tenslotte moet op grond van privacyoverwegingen niet meer informatie worden uitgewisseld dan strikt noodzakelijk is om deze taken goed te kunnen uitvoeren. Deze thema's sluiten goed aan bij het project 'Toekomst van gegevensuitwisseling' dat momenteel wordt opgestart door de directie SV.

Tot nu toe heeft de rijksoverheid veel waarde gehecht aan het transparant maken van de arbeidsmarkt. Met het oog hierop is gewerkt aan het realiseren van één publieke voorziening waarin alle vacatures en werkzoekenden te vinden zijn. In het afgelopen decennium is echter het aantal mogelijkheden voor werkgevers om zicht te krijgen op geschikte kandidaten voor vacatures aanzienlijk verbreed, met name in de private digitale omgeving. Dit roept de vraag of de rijksoverheid in de toekomst nog wel een taak heeft in het integraal zichtbaar maken van vraag en aanbod, dan wel of de overheid zou kunnen volstaan met het zichtbaar maken van groepen werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, in combinatie met het bevorderen van inclusief en sociaal ondernemerschap.

De belangrijkste onderzoeken op dit thema, waarvan resultaten zijn gebruikt, staan samengevat in onderstaand kader:

- Panteia (2015), Hoofdrapport *Van beheersing naar veerkracht', over inrichting, aansturing en doelbereik van het SUWI-stelsel*
- Panteia (2015), Deelrapport *Wordt aan gewerkt.nl', over de digitale dienstverlening door het UWV*
- Panteia (2015), Deelrapport *De uitgestoken hand' over de regionale samenwerking op het terrein van de sociale zekerheid*
- Panteia (2015), Deelrapport *Zijn de vooringevulde gegevens juist?', over de effectiviteit van de Wet eenmalige gegevensvraag werk en inkomen (WEU).*
- Bureau Berenschot (2015), *Perspectiefrijke netwerkontwikkeling in de participatiesamenleving*
- Inspectie SZW, *onderzoek in het kader van de SUWI-evaluatie, het ervaringsonderzoek P-wet,*
- Raad Openbaar Bestuur (2015), *Sturen en verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid.*
- Stuurgroep Openbaar Bestuur (2015), *Maak verschil.*
- WRR (2011), *Rapport Overheid,* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Autoriteit bescherming persoonsgegevens (2016), *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming*

Kennisvragen

Het navolgende biedt een overzicht van de kennislacunes die worden ervaren. Dit overzicht wordt geboden aan de hand van concrete kennisvragen. Dit betreft niet noodzakelijk de concrete onderzoeksagenda voor de periode 2017-2018, waartoe deze Hoofdlijnennotitie strekt. Om de definitieve agenda te kunnen bepalen moet een nadere afweging worden gemaakt van prioritaire onderzoeksvragen en beschikbare middelen.

1. Wat vraagt de arbeidsmarkt anno 2020 van de publieke uitvoerders? Is volledige transparantie van de arbeidsmarkt, d.m.v. één systeem van vacatures en werkzoekenden, nog nastrevenswaard, gegeven het toegenomen aantal private en digitale wervingskanalen? Of zou het rijk moeten focussen op het begeleiden naar werk van specifieke doelgroepen, zoals werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Al dan niet gecombineerd met het bevorderen van inclusief en sociaal ondernemerschap? Wellicht zou, in plaats van een centraal systeem van vacatures en werkzoekenden het uitgangspunt moeten zijn dat uitkeringsgerechtigden zichtbaar zijn op alle relevante publieke en private (digitale) platforms?
2. UWV en SVB worden vaak geconfronteerd met maatschappelijke en politieke veranderingen die noodzaken tot aanpassingen van hun digitale voorzieningen. Ze bouwen dan steeds voort op hun bestaande digitale infrastructuur. Een alternatieve optie is om al dan niet fasegewijs de infrastructuur geheel te vernieuwen, anticiperend op eisen die naar verwachting in de toekomst worden gesteld. Daarom is kennis nodig over de wijze waarom andere private en publieke

organisaties hun digitale infrastructuur vernieuwen en up-to-date houden. Wat zijn de ervaringen van banken en verzekeringsmaatschappijen met integrale vernieuwing van hun ICT-voorzieningen? Wat kunnen we leren van de ICT ontwikkelingen bij de vier grote steden in het sociale domein (Wigo4it) en bij het ministerie van VenJ betreffende de hernieuwing van de ICT-infrastructuur ten behoeve van politiediensten?

3. Er zijn signalen dat gemeenten, waaronder de vier grote gemeenten, hun ICT-systemen vernieuwen, onder meer om slagvaardiger en geïntegreerd gedecentraliseerde taken te kunnen uitvoeren op de terreinen werk en inkomen, zorg en jeugd en gezin. SZW heeft behoefte aan meer kennis over de ICT-ontwikkelingen bij gemeenten. In specifieke zin is van belang of deze ontwikkelingen congruent zijn met het landelijk beleid gericht op een transparante arbeidsmarkt?
4. Hoe ziet de toekomst van gegevensuitwisseling er uit? Daarbij moet enerzijds worden geborgd dat gegevens die overheidsorganisaties nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken beschikbaar zijn voor deze organisaties en van voldoende kwaliteit zijn. Anderzijds moet worden geborgd dat deze gegevens privacyveilig worden gebruikt en dat burgers inzage kunnen krijgen in dit gebruik en 'hun' gegevens kunnen corrigeren.
5. Hoe komen regionale netwerken tot stand die succesvol zijn in het oplossen van concrete uitvoeringsproblemen? Welke afspraken, organisatorische en financiële arrangementen passen het beste bij slagvaardige en oplossingsgerichte regionale samenwerking? Er lopen diverse pilots en trajecten waarin kennis en ervaring wordt ontwikkeld. Hoe kan deze kennis geschikt worden gemaakt voor praktische toepassing in de regio.
6. Waarom is in veel regio's de werkgeversdienstverlening niet effectief? Hoe kunnen regio's hun bestuurlijke samenwerking omzetten in slagvaardige werkgeversdienstverlening? Daarbij gaat het om dienstverlening die primair vraaggericht is, en tegelijkertijd werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk helpt, waarbij een beroep wordt gedaan op inclusief en sociaal ondernemerschap.
7. Verschillende departementen hebben vanuit hun stelselverantwoordelijkheden belang bij goede regionale netwerken. Hoe kan de samenwerking tussen deze departementen het beste worden vormgegeven? Welke instrumenten staan deze departementen ter beschikking om de regionale samenwerking te stimuleren en hoe kunnen "best practices" worden vergaard en verspreid?
8. Welke belemmeringen doen zich voor in de samenwerking tussen UWV en gemeenten, in het bijzonder ten aanzien van de ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkt en de regionale werkgeversdienstverlening? Hoe kunnen cultuurverschillen tussen gemeenten en UWV worden overbrugd? Heeft het UWV voldoende financiële en bestuurlijke ruimte om te kunnen anticiperen op specifieke wensen in een regio? Hoe kan de competitie tussen gemeenten, sociale werkplaatsen en het UWV, die allen de opdracht hebben om hun eigen doelgroepen aan het werk te helpen, worden verminderd?

Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Op het terrein van de uitvoering is al veel onderzoek verricht, zowel door de uitvoeringsorganisaties zelf, als door gemeenten, als door vertegenwoordigende organisaties zoals VNG, KING, DIVOSA, Landelijke Cliëntenraad, Werkgevers- en werknemersorganisaties. Vaak ook zijn door deze organisaties opdrachten verleend aan externe bureaus. Op het gebied van ICT-infrastructuur en uitwisseling van gegevens is eveneens veel onderzoek verricht, bijvoorbeeld in het kader van het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid¹⁶, door de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (2011) en door de Autoriteit Bescherming Persoonsgegevens (2016). De kennisvragen die in deze notitie aan de orde zijn, zijn ook relevant voor de partners in het Kennisplatform Werk en Inkomen en zullen daarom worden afgestemd binnen dit gremium. Verder zijn er raakvlakken met kennisontwikkeling bij BZK en VWS op de terreinen regionale samenwerking, respectievelijk gegevensuitwisseling ten behoeve van gedecentraliseerde taken. Waar nodig zal met deze ministeries eveneens worden samengewerkt en afgestemd.

¹⁶ Kamerstukken II, 2014-2015, 33326, nr 5.

3. De dwarsdoorsneden

3.1 Gedragsbeïnvloeding

(Rik Dillingh - ASEA)

Veel SZW-beleid heeft als expliciet doel het gedrag van mensen te beïnvloeden. Via wet- en regelgeving, financiële prikkels en/of communicatie stimuleren we vormen van gewenst gedrag en remmen we ongewenst gedrag af. Zo beogen we bijvoorbeeld te bereiken dat mensen voldoende sparen voor de oude dag, actief zoeken naar werk (met name vanuit een uitkering) en arbeid en zorg combineren.

Voor effectief beleid is het noodzakelijk een realistisch beeld te hebben van de reactie van mensen op een bepaalde maatregel of interventie. Traditioneel is daarbij het (onbewuste) uitgangspunt dat mensen rationele beslissers zijn die de relevante voor- en nadelen afwegen en op basis hiervan een bewuste keuze maken. Een subsidie of een boete kan dan net de doorslag geven en tot ander gedrag leiden. Dit eenvoudige model voldoet over het algemeen goed.

De gedragswetenschappen, met hierbinnen de gedragseconomie en sociale psychologie als belangrijke pijlers, leren echter dat het beeld van de mens als bewuste, rationele beslissers verre van compleet is en dat gedrag mede afhankelijk is van de context. De relevante inzichten vanuit de gedragswetenschappen zijn divers, maar kennen een aantal terugkerende elementen. Zo zijn mensen zeer beperkt rationeel - wat vooral de complexere keuzes lastig maakt - hebben ze een beperkte zelfbeheersing, is veel gedrag onbewust en automatisch en zijn mensen sociale wezens die hun gedrag graag conformeren aan hun sociale omgeving. Deze inzichten helpen gedrag beter te voorspellen. De laatste jaren komen steeds meer voorbeelden beschikbaar van de mogelijke toepassingen in beleid.

Effectieve gedragsbeïnvloeding centraal stellen in beleid klinkt heel logisch, maar blijkt in de praktijk toch lastige. Het is daarom belangrijk dat er goede, wetenschappelijk onderbouwde kennis is over de beïnvloeding van het gedrag van burgers en over wat het wenselijke gedrag is. Bij het opstellen van onderzoeksvragen en nieuw onderzoek is het dus ook belangrijk om na te denken over de gedragscomponent van (beleids)problemen. Geeft bijvoorbeeld een werkgever geen vast contract omdat dit – objectief – teveel verplichtingen met zich meebrengt, of omdat hij de perceptie heeft dat de verplichtingen te groot zijn (subjectief)? Of omdat relevante andere werkgevers ook vaste contracten (lijken te) mijden en hij niet de uitzondering wil zijn?

In 2014 zijn er meerdere adviesrapporten gepubliceerd (WRR, RLi en RMO) over de toepassing van gedragswetenschappelijke kennis in beleid. In de kabinetsreactie hierop staat dat de departementen zullen investeren in het (verder) opbouwen van gedragswetenschappelijke expertise, door op een of meerdere beleidsthema's met pilots aan de slag te gaan. De vormgeving hiervan is aan de departementen zelf, zodat zij rekening kunnen houden met de karakteristieken van hun beleidsterreinen. Daarnaast delen zij kennis en ervaringen in een interdepartementaal netwerk en zoeken ze actief de samenwerking met de wetenschap.¹⁷

SZW is actief lid van het in 2014 opgerichte interdepartementale netwerk gedragsinzichten en heeft verschillende pilots lopen. Met onder andere experimenten met verschillende brieven verkennen we wat de impact van gedragsinzichten op specifieke dossiers kan zijn. De ambitie is te leren door te experimenteren¹⁸ en het toepassen van gedragsinzichten te integreren in de beleidsontwikkeling.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 XIII, nr. 140

¹⁸ Zie voor meer informatie over de mogelijkheden van experimenten het onderdeel "Effectiviteit en experimenten".

Bij de meeste hoofdthema's zijn kennisvragen te onderscheiden die te maken hebben met gedragsbeïnvloeding. Zo spelen bij het thema Future of work de verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen op de arbeidsmarkt, waarbij de mate van bescherming en keuzevrijheid sterk verschilt per contractsoort. Is dit te onderbouwen vanuit verschillen in de mate van (veronderstelde) rationaliteit (zie kennisvraag 1)? Bij het thema Future of society is relevant dat iedereen bewuste en onbewuste vooroordelen heeft ten aanzien van andere groepen mensen. Is het mogelijk om discriminatie en uitsluiting te voorkomen of te beperken door bredere bewustwording hiervan te creëren (zie kennisvraag 5)? Bij het thema Decent work en duurzame inzetbaarheid speelt de vraag in hoeverre mensen in verschillende mate bereid en in staat zijn om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen en wat daarvan de consequenties voor hun scholingsgedrag zijn (zie kennisvraag 1).

In de paragraaf Sociale Zekerheid en kwetsbare groepen is qua gedragsbeïnvloeding de vraag aan de orde welke overwegingen bij werkgevers een rol spelen bij het aannemen van kwetsbare groepen. Hoe kunnen vooroordelen worden verminderd of weggenomen? Zijn financiële subsidies of strafmaatregelen effectiever om het gedrag van werkgevers te beïnvloeden? Wordt er voldoende gebruik gemaakt van gedragsinzichten door degenen die verantwoordelijk zijn voor re-integratie (zie kennisvraag 12)? Ook bij het thema Oude dag speelt bij uitstek de vraag of mensen hier rationele keuzes (kunnen) maken, wegens de complexiteit, de lange termijnen, de grote commerciële belangen en de beperkte mogelijkheid om te leren van eventuele foute keuzes. Hoe kunnen mensen hierbij het beste ondersteund en beschermd worden vanuit de overheid en welke behoefte aan en ruimte voor keuzevrijheid resteert daar dan bij (zie kennisvragen 2, 3 en 9)?

3.2 Toezichtaspecten

(Justine Ruitenbergh/Arjan van der Lugt - Inspectie SZW)

Kennisvragen vanuit een algemeen en toezichtperspectief

De flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt tot een verandering in toezichtvraagstukken. We zien dit nu bijvoorbeeld bij de aanpak van schijnconstructies. Schijnconstructies die steeds verder ontwikkelen zodat ze nauwelijks te ontmantelen zijn met het huidige handhavinginstrumentarium. Wat zijn de mogelijkheden om te voorkomen dat we in een soort wapenwedloop komen. Waarbij constructies evolueren en toezicht vraagt om "zwaardere middelen". Flexibilisering betekent ook een andere focus op doelgroepen die blootgesteld worden aan (nieuwe) risico's. De groep van Zzp'ers neemt toe. De vraag is in hoeverre de groep voldoende bescherming krijgt als zij daar zelf (deels) verantwoordelijk voor is.

De groep werkende armen neemt eveneens toe. Indien werknemers meerdere dienstverbanden op een dag hebben ontstaat er een cumulatie van risico's op het terrein van arbeidsomstandigheden en arbeidsduur. Welke risico's zijn bij hen te onderkennen? En op welke wijze kan toezicht een rol spelen om werknemers te beschermen tegen deze risico's?

En welke ontwikkelingen zijn te verwachten met betrekking tot vreemdelingen die in Nederland willen werken? Hoe zit het bijvoorbeeld met scholingsvraagstukken van statushouders om hen inzetbaar te maken op de arbeidsmarkt, hetzelfde geldt voor de *working poor*?

Een focus op duurzame inzetbaarheid van werkenden en inzetten op weerbaarheid en aanpassingsvermogen en scholing, kan mogelijk ook betekenen dat de focus van toezicht meer op deze groepen komen te liggen. Waar nu de inspectie SZW zich vooral richt op werkgevers is het denkbaar dat de inspectie ook een rol kan hebben bij het stimuleren van weerbaarheid en

aanpassingsvermogen van werknemers. De vraag is wat deze focusverandering gaat betekenen voor toezicht. Hoe kan je toezicht hierin effectief benutten?

Kennisvragen ter versterking van toezicht

De Inspectie SZW werkt risicogericht en heeft een signalerende functie richting bewindslieden en beleidsdirecties. Om deze processen goed vorm te geven is het van belang om periodiek een actueel beeld te hebben van de ontwikkelingen van de risico's op het SZW-domein. Inspectiegegevens zijn ontoereikend. De risicogerichte aanpak zorgt namelijk voor een sterk vertekend beeld. De laatste jaren investeert de Inspectie SZW in verschillende monitoronderzoeken om trends en ontwikkelingen in kaart te brengen. Op het domein gezond en veilig werken zijn arbo in bedrijf, ongevalanalyse en de NEA belangrijke monitoronderzoeken. Op de domeinen eerlijk werk en bestaanszekerheid ontbreekt het aan goede monitoronderzoeken. Vooral op het domein eerlijk werk heeft de Inspectie SZW een onvoldoende beeld van de risico's die voorkomen uit de WAV, WML en ATW. Hierop investeren is noodzakelijk. Door het fraudeleus karakter dat gepaard gaat met deze risico's is het niet makkelijk om tot een monitoraanpak te komen. Maar mogelijkheden zijn er wel. De vraag is hoe het monitoronderzoek verbreed kan worden naar alle SZW risico's waar de inspecties op acteert. Daarbij speelt ook de vraag op welke wijze een monitoronderzoek effectief ingericht kan worden zodat het een basis is voor de inspectiebrede risicoanalyse en ook een basis vormt voor signalering binnen het departement.

Door digitalisering en verschillende technologische innovaties is big data een prominent onderwerp geworden. Verschillende bedrijven maken gebruik van de mogelijkheid om grote databestanden te benutten. Binnen de overheid is de discussie momenteel actueel met het uitbrengen van het WWR rapport. Veel data is beschikbaar en de mogelijkheden zijn er om data te benutten voor toezicht om bijvoorbeeld tot voorspellingen te komen over regelovertredend gedrag.

De Inspectie SZW is twee jaar geleden gestart met het ontwikkelen van voorspellende dataprofielen om daarmee bedrijven die zich schuldig maken aan regelovertreding te selecteren. De eerste resultaten zijn succesvol. Nader onderzoek is nodig om de mogelijkheden verder te verkennen. Samenwerking met andere inspecties en de belastingdienst ligt voor de hand.

3.3 Internationale aspecten

(Charlotte van Trier - IZ)

Bij een aantal van de (hoofd)thema's die we hier benoemd hebben, is het belangrijk ook de internationale context in het oog te houden. Sommige van deze thema's en de ontwikkelingen die eraan ten grondslag liggen spelen niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen. Internationale kennisuitwisseling, op bilateraal niveau en via internationale organisaties, kan helpen bij het beantwoorden van onze kennisvragen. Een aantal van deze thema's wordt namelijk onderzoeksmatig ook opgepakt door internationale organisaties zoals de Europese Commissie, de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD).

Decent work was een van de Nederlandse prioriteiten in het Nederlandse voorzitterschap (januari-juli 2016) van de Europese Unie. De focus lag daarbij op het bevorderen van fatsoenlijk werk: betere bescherming van werknemers tegen werkgerelateerde kanker en gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek (bevorderen van eerlijker arbeidsmobiliteit in de EU). Dit laatste in het bijzonder door het actualiseren van de detacheringsrichtlijn. Ook de komende twee jaar blijft dit een belangrijk doel.

Naast deze Europese component is er ook een globale component. Het betreft hier het bevorderen van decent work in 'global supply chains'. Hoewel er een OESO en VN kader is om schendingen van de mensenrechten in de keten te voorkomen en aan te pakken¹⁹, is de ILO van opvatting dat er meer nodig is en dat er een duidelijke definitie van de rol van overheden, bedrijfsleven, vakbonden en ILO moet worden geformuleerd. Een eerste discussie over wat hiervoor nodig is, heeft de ILO met haar tripartiete constituenten in juni 2016 gevoerd. Dit heeft geleid tot een actieplan. Een van de onderdelen in dit plan is dat de ILO wil bezien of de bestaande ILO standaarden en instrumenten om decent work te bevorderen nog passend zijn in een markt die steeds meer globaliseert. Daarnaast is relevant voor SZW, ook met het oog op de kinderarbeidconferentie in 2017, dat de ILO onderzoek zal gaan doen naar de aanpak van kinderarbeid via global supply chains.

Future of Work is een thema dat momenteel ook internationaal sterk in de belangstelling staat, zowel op landenniveau als bij de ILO en OECD. Het is een zeer breed thema waar diverse vragen achter schuil gaan, ondermeer hoe globale trends de arbeidsmarkt veranderen. Een van de verwachtingen is dat de traditionele arbeidsrelaties tussen werkgever en werknemer zullen verminderen. Dit leidt tot de vraag wat dit betekent voor de manier waarop we ons sociale zekerheidsstelsel hebben ingericht en wat de gevolgen zijn voor de kwaliteit van banen. Hoe gaan we om met zelfstandigen, en waarin onderscheidt de zelfstandige van nu zich van die in het verleden? Een ander vraagstuk betreft de wijze waarop de voortgaande digitalisering en robotisering de samenstelling van de werkgelegenheid (zullen) veranderen. Een belangrijk thema kan daarbij zijn de vraag welk arbeidsrecht van toepassing is als de plaats waar het werk verricht wordt irrelevant wordt. Een ander onderwerp kan zijn wat digitalisering betekent voor de kennis en vaardigheden die op de toekomstige arbeidsmarkt nodig zijn?

Met het oog op deze kennisvragen is het dan ook nuttig om goed op de hoogte te blijven van de (onderzoek)werkzaamheden en activiteiten van de ILO en de OECD. Hetzelfde geldt voor een aantal van de bij deze organisaties aangesloten en voor Nederland relevante landen.

Hoe asielzoekers en vluchtelingen op te vangen en te integreren in arbeidsmarkt en samenleving blijft een punt van aandacht. Welke aanpak is onder welke omstandigheden het meest effectief? Hoe zorg je dat groepen nieuwkomers elkaar ondersteunen, zonder dat ze zich isoleren?

In veel landen is armoede een belangrijk probleem en de aanpak daarvan is al jaren een Europees thema. Wat nog onderbelicht is, is de vraag hoe armoede voorkomen kan worden. Wat kunnen overheden doen in hun sociale en juridische structuren om afglijden naar armoede te voorkomen?

3.4 Experimenten

(Anneke van der Giezen - S&V, Noortje Klomp/Sander Tjeerds - PDV)

Het ministerie stuurt op de inzet van *bewezen* effectieve beleids- of uitvoeringsmaatregelen. Het verkrijgen van wetenschappelijk verantwoord bewijs van de beoogde effectiviteit is echter niet eenvoudig. De meeste onderzoeken kunnen geen uitspraak doen over de vraag of de beoogde maatregel het beoogde effect daadwerkelijk tot gevolg heeft. Voor het vaststellen van een onafhankelijke werking van de maatregel op het behalen van de beoogde effecten zijn idealiter wetenschappelijk opgezette experimenten nodig waarmee de effectiviteit zo zuiver mogelijk kan worden vastgesteld. Op dat moment spreekt men van sterke aanwijzingen voor effectiviteit²⁰.

¹⁹ OECD Guidelines for Multinational Enterprises; UN's Guiding Principles on Business and Human Rights.

²⁰ Zie ook <http://www.nji.nl/Bewezen-effectief>

In de afgelopen jaren zijn meerdere experimenten uitgevoerd waardoor ervaring is opgedaan met de uitvoering ervan. SZW heeft op verzoek van de Tweede Kamer een aantal experimenten laten uitvoeren bij gemeenten en het UWV op het gebied van re-integratie van bijstandsgerechtigden, WW'ers en WGA'ers. Experimenten kennen randvoorwaarden qua opzet, succes- en faalfactoren bij de uitvoering, grijpen vaak diep in op de uitvoering van beleid en kennen een lange looptijd. Bovendien zeggen experimenten sec nog weinig over de oorzakelijke mechanismen bij de gevonden resultaten; kennis hierover stelt extra eisen aan de onderzoeksopzet. Dit betekent dat het ministerie het inrichten en uitvoeren van een experiment zorgvuldig moet afwegen en voorbereiden.

Context: experimenten binnen of buiten bestaande wetgeving

Een belangrijk onderscheid is of de effectiviteitsvraag binnen of buiten bestaande wet- en regelgeving moet worden onderzocht. Experimenten uitvoeren buiten bestaande wet- en regelgeving kan alleen als – op juridisch verantwoorde wijze – gebruik wordt gemaakt van wettelijk toegestane experimenteerruimte, dan wel dat deze gecreëerd wordt. Dit laatste geldt met name voor het testen van vernieuwing van beleid of van politieke wensen: voordat dit beleid landelijk wordt ingevoerd kan binnen een experiment nagegaan worden of dit nieuwe beleid ook de effecten heeft die ervan verwacht worden. Op deze manier kan via een experiment een gefaseerde ontwikkeling van het nieuwe beleid plaatsvinden. In de huidige situatie wordt deze vorm nog maar beperkt toegepast²¹. Gezien de ingrijpende gevolgen voor deelnemers (afwijken wet- en regelgeving) en uitvoering, lijkt het van belang dat slechts geëxperimenteerd wordt wanneer breed draagvlak bestaat voor de beoogde maatregel en er ook concrete aanwijzingen zijn voor de effectiviteit van de maatregel. De meeste experimenten worden binnen de kaders van wet- en regelgeving uitgevoerd, bijvoorbeeld door verschillende uitvoeringsvarianten gecontroleerd met elkaar te vergelijken. Ook in dit geval is de opzet en uitvoering van een experiment gebonden aan randvoorwaarden, succes- en faalfactoren.

Criteria: faalfactoren voor experimenten

De experimenten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd hebben vrijwel allemaal knelpunten gehad waardoor het verloop anders was dan van tevoren bedacht en dat (daardoor) geen effect kon worden aangetoond. Het falen van een experiment hangt direct samen met de volgende aspecten:

- De te onderzoeken maatregel is slecht onderbouwd en niet getest
De beleidstheorie omtrent de maatregel is regelmatig (te) dun waardoor er geen deugdelijke onderbouwing is voor de veronderstelde effectiviteit. De werkzaamheid zou dan eerst op pragmatische wijze, bv. in een pilot, onderzocht moeten worden om de plausibiliteit van de werking te toetsen. Als er nog te weinig kennis is om de werking te onderbouwen, is het wetenschappelijk adequaat effectonderzoek middels een experiment in de praktijk een te zwaar middel. Veel politieke betrokkenheid bij de vormgeving van zo'n experiment kan er ook toe leiden dat een wetenschappelijke onderbouwing van de uiteindelijk te onderzoeken maatregel ontbreekt.
- Uitvoering van het experiment niet conform de opzet
In de uitvoering van een experiment blijkt er veel mis te (kunnen) gaan. Deze verstoringen in de uitvoering zorgen ervoor dat de wetenschappelijke normen niet gehaald worden en de resultaten van het experiment niet betrouwbaar zijn. Het gaat om:
 - *Ethische overwegingen*: De perceptie van uitvoerders is dat het experiment ethisch niet verantwoord is vanwege de vermeende rechtsongelijkheid tussen mensen. Het draagvlak voor de adequate uitvoering van het experiment ontbreekt en dat kan tot gevolg hebben dat men de voor het experiment geldende richtlijnen niet naleeft.
 - *Lange doorlooptijd en ontbreken continuïteit*: Personele wisselingen in organisaties en het ontbreken van duurzaam draagvlak verstoren de uitvoering van het experiment vrijwel altijd.

²¹ Voorbeelden: voorbereiding experiment participatiewet en experiment kinderopvang.

- *Onvoldoende controle en aansturing*: Naleving van de richtlijnen is een randvoorwaarde voor de effectmeting. Snelle bijsturing op afwijkingen hiervan is daarmee cruciaal voor adequate uitvoering.
- Te onderzoeken maatregel is te ingewikkeld
Enkel- en eenvoudige maatregelen met beoogde effecten die ook meetbaar zijn, lenen zich goed voor experimentele effectstudies. Maatregelen waarvan het effect afhankelijk is van de inzet van meerdere stakeholders en van de context waarbinnen de maatregel plaatsvindt, zijn, meestal, niet geschikt voor traditionele experimenten. Bij dit type maatregelen grijpen wetenschappers veelal naar ‘realist evaluation’-aanpakken²²: via interviews, cijfers, beleving etc. wordt de plausibiliteit van het beoogde beleid onderzocht.

Het ministerie is van mening dat het vaststellen van effectiviteit en de werkzaamheid van maatregelen en interventies van groot belang is. Het uitvoeren van experimenten is echter geen doel op zich, het opbouwen van kennis over werkzame mechanismes en effectiviteit is wel een belangrijk doel. Dit type kennis is met name gewenst op de volgende thema’s:

- Hoe kan de overheid *effectief* inzetten op attitude- en gedragswijziging ter verbetering van het maatschappelijk klimaat t.a.v. diversiteit? (thema 2);
- Wat zijn *effectieve* manieren om laagopgeleiden over hun psychologische scholingsbarrières te helpen en zich ontwikkelen op de vaardigheden die nu en in de toekomst gevraagd worden? (thema’s 1,2,3,4)
- Hoe hangen persoonlijkheidskenmerken samen met (het voorkomen van) uitkerings- en zorgafhankelijkheid, armoede en/of problematische schulden? Hoe zijn deze *effectief* beïnvloedbaar (thema ‘s 2,3,4)?

Het ministerie zal allereerst verkennen in hoeverre deze kennisvragen met bestaande inzichten beantwoord kunnen worden en vervolgens stimuleren dat via pilots en experimenten leemtes in kennis over werkzame mechanismes en effectiviteit aangevuld kunnen worden.

3.5 Beleidsdoorlichtingen en evaluaties

(Allert Knapper - FEZ)

Een aantal van de bovengenoemde kennisthema’s en -vragen toont raakvlakken met meer reguliere vormen van onderzoek, namelijk beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen.

Beleidsevaluaties richten zich op specifieke onderdelen of instrumenten van het beleid van SZW. Vaak zijn evaluaties verplicht op grond van bijvoorbeeld een evaluatiebepaling in een wet, of omdat de Tweede Kamer er om heeft gevraagd. De afbakening is daarmee anders dan bij de kennisvragen, hoewel juist ook van evaluaties veel kan worden geleerd. Grote (delen van) evaluaties die op dit moment lopen zijn bijvoorbeeld de evaluaties van de Wet Werk en Zekerheid (2020), de Participatiewet (2019) en het Handhavingsbeleid (2017).

Beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd op een bredere set beleidsinstrumenten, vaak op basis van de indeling van de begrotingsartikelen. Beleidsdoorlichtingen zijn een vorm van syntheseonderzoek, waarvoor het eerder gedane onderzoek als basis dient. Idealiter worden de onderliggende

²² Het nadeel van ‘realist evaluation-aanpak’ is dat sommige (toonaangevende) wetenschappers dit type kennis onvoldoende van kwaliteit vinden voor uitspraken over effectief beleid. De erkenningscommissies effectieve interventies waarderen inmiddels wel alternatieve methodes bij complexe interventies (Zie o.a. p14 “Erkenning van interventies. Criteria voor gezamenlijke kwaliteitsbeoordeling 2015-2018.” RIVM, NJi, NISB, Trimbos instituut, Vilans, Movisie, NCJ.). Zie ook discussie naar aanleiding van het CPB rapport kansrijk onderwijsbeleid.

instrument-/beleidsevaluaties dan ook zodanig gepland dat ze gezamenlijk een goede beleidsdoorlichting kunnen vormen.

Normaal gesproken richten zowel beleidsdoorlichtingen en -evaluaties zich in grote lijnen op twee zaken: Was het beleid effectief (bereiken we wat we willen bereiken) en doelmatig (bereiken we dat voor een goede prijs). Onderstaande tabel (tabel 2.1.5 van de SZW begroting voor 2017) laat zien welke beleidsdoorlichting voor wanneer gepland staat.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Arbeidsmarkt					x	
2. Bijstand, Participatiewet, Toeslagenwet etc.			x			
3. Arbeidsongeschiktheid		X ¹				
4. Jonggehandicapten		X				
5. Werkloosheid	x					
6. Ziekte en zwangerschap		X				
7. Kinderopvang						x
8. Oudedagsvoorziening				x		
9. Nabestaanden				x		
10. Tegemoetkoming ouders			x			
11. Uitvoering						x
12. Rijksbijdragen						
13. Integratie en maatschappelijke samenhang	x					

¹ De beleidsdoorlichting over artikel 3, arbeidsongeschiktheid, wordt vervangen door een IBO (interdepartementaal beleidsonderzoek). Onderdelen als de WAZ, die niet in het IBO AO aan de orde komen worden apart geëvalueerd.

Als we inzoomen op deze doorlichtingen, dan zijn de volgende verbanden met de kennisthema's en kennisvragen te leggen.

Bij het thema Future of work spelen de voor 2020 voorziene beleidsdoorlichting Arbeidsmarkt en de evaluatie van de WWZ een grote rol. Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen gaan bijvoorbeeld over of de instrumenten op artikel 1 van de begroting goed zijn of worden geëvalueerd. Zijn de arbeidswetten toekomstbestendig? Verder is het niet ondenkbaar dat er raakvlakken ontstaan met bijvoorbeeld de voor 2017 voorziene beleidsdoorlichtingen op artikel 4 en 6 en het IBO AO.

Het brede thema Future of society heeft raakvlakken met de beleidsdoorlichting op artikel 13, die op het moment van schrijven nog loopt. Ook zijn er verbanden met bijvoorbeeld het longitudinale onderzoek van het SCP naar vluchtelingen en de daaronder liggende statistieken op het vlak van asielzoekers die CBS ontwikkelt. Deze onderzoeken kunnen weer input leveren voor de volgende (nog niet geplande) doorlichting op artikel 13. Voor 2021 staat verder de doorlichting van artikel 7 (kinderopvang) ingepland. Mogelijk wordt er ook kennis ontwikkeld die betrekking heeft op artikel 2.

Bij het thema Decent work en duurzame inzetbaarheid is ook de beleidsdoorlichting op artikel 1 die voor 2020 gepland staat relevant. Mogelijk zijn er ook raakvlakken met artikel 3 (IBO AO), 5 en 6.

Binnen het thema Sociale zekerheid en kwetsbare groepen is duidelijk artikel 2 van belang, waarvan de geplande oplevering van de beleidsdoorlichting 2018 is. Omdat dit betrekkelijk nabij is en de Tweede Kamer vóór Prinsjesdag 2017 geïnformeerd wenst te worden over de opzet van deze

doorlichting zal hier nadrukkelijk rekening mee gehouden worden. Daarnaast loopt tot en met 2019 de monitor/evaluatie Participatiewet. Verder volgt uit dit thema mogelijk input voor het IBO / de doorlichtingen op artikel 3, 4, 5, 6, 9 en 10.

Het kennisthema Oude dag betreft mede de doorlichting op artikel 8, die in 2019 opgeleverd dient te worden. Omdat de Kamer over de opzet van deze evaluatie in 2018 geïnformeerd wenst te worden, kan nu reeds rekening gehouden worden met een goede dekking van de onderliggende evaluaties op het onderwerp van de oude dag.

Bij het thema Uitvoering sociale zekerheid tenslotte, speelt artikel 11 een grote rol, waarover eind 2015 de evaluatie SUWI/ beleidsdoorlichting van artikel 11 naar de Tweede Kamer is verstuurd. In 2021 staat een nieuwe doorlichting gepland. Ook de evaluatie van het handhavingsbeleid, die in 2017 gereed is, speelt in dit thema een grote rol.

Bij beleidsdoorlichtingen zal tijdig goed rekening gehouden worden met overlappende activiteiten. Het gaat er dan om bijvoorbeeld bij het opzetten van een monitor niet alleen het kennisthema mee te nemen maar ook de vragen met betrekking tot de beleidsdoorlichting. Ook andersom kan het voorkomen dat een beleidsdoorlichting aangewend wordt om een kennisvraag te beantwoorden.

4. Slotwoord

In deze Hoofdlijnennotitie kennisvragen SZW 2017/2018 hebben we op een rij gezet waar SZW zich de komende jaren op kennisgebied op wil gaan focussen. In de notitie zijn in totaal 75 kennisvragen geformuleerd, die lacunes in onze bestaande kennis betreffen. Bij de meeste thema's gaat het om een mengeling van enkele meer overkoepelende vragen die een lange termijn visie kunnen ondersteunen en een groter aantal specifieke themagerichte vragen.

In veel gevallen zullen de kennisvragen leiden tot aanbesteding van onderzoek bij (commerciële) onderzoeksbureaus. Maar niet altijd is aanbesteding van onderzoek de enige manier om een kennisvraag te benaderen. Ook andere vormen, zoals expertmeetings, symposia, bachelor- en masterscripties en onderdelen van promotietrajecten maken deel uit van het palet aan mogelijkheden om de kennisvragen te beantwoorden, die bovendien kunnen bijdragen aan de contacten tussen SZW en de wetenschappelijke wereld. Daarnaast worden niet noodzakelijk alle geformuleerde kennisvragen de komende jaren door SZW opgepakt. Capaciteit en middelen spelen hierbij natuurlijk een rol, maar een deel van de kennisvragen kan ook door externe kennispartners in hun onderzoeksprogrammering meegenomen worden. In het algemeen is het streven om de kennisvragen zoveel mogelijk in samenwerking met de kennispartners van SZW uit te werken. Met dat doel komen een aantal van de belangrijkste kennispartners van SZW (CBS, CPB, KWI, RIVM, SCP, Stichting Instituut Gak, SVB, TNO, UWV, WRR) ook halfjaarlijks bijeen in een 'kennispartnerberaad'. Ook interdepartementaal wordt op vele manieren samengewerkt.

SZW zoekt ook aansluiting bij de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) om enkele kennisvragen uit te werken. In de NWA staan de onderzoeksvragen waar de wetenschap zich de komende jaren op gaat richten en streeft ernaar de samenwerking tussen wetenschappers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te stimuleren. Het onderdeel van de NWA (route), dat het meest raakt aan het terrein van SZW heet "Op weg naar veerkrachtige samenlevingen". Een hoofdthema van die route is "Naar nieuwe vormen van werk en waardecreatie". Daarin wordt gesignaleerd dat de manier waarop burgers en de samenleving met werk omgaan, sterk verandert door de komst van nieuwe technologie, robotisering en digitalisering van productie en kenniswerk. Dit vraagt om de mogelijkheid voor de beroepsbevolking tot het aanleren van (nieuwe) competenties en om de wil van bedrijven en organisaties om te streven naar inclusiviteit. Een ander hoofdthema van de route is "Naar nieuwe vormen van inclusiviteit en samenhang". Daarin wordt onderkend dat migratie, globalisering en technologie leiden tot polarisering, culturele tegenstellingen en sociaaleconomische ongelijkheid. Burgers zullen zich moeten verhouden tot culturele en religieuze tegenstellingen en de veranderde rol van gezin en nieuwe vormen van huishoudens. Essentieel daarbij is de 'integratie' van maatschappelijke deeldomeinen, zoals onderwijs, zorg en bedrijfsleven.

De hoofdlijnennotitie geeft weer hoe we op dit moment voor de komende jaren tegen onze kennisontwikkeling aankijken, maar is uiteraard geen stilstaand document. Inzichten veranderen in de loop van de tijd en politieke ontwikkelingen kunnen ook op kennisgebied leiden tot gewijzigde prioriteiten. Wij hopen echter met deze notitie een mooi startpunt te hebben neergezet voor de kennisactiviteiten vanuit SZW voor de komende jaren in de hoop op een vruchtbare samenwerking met al onze kennispartners!