

**Strategische
Kennisagenda**

**Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid**

Inhoudsopgave

Voorwoord

- 1. Inleiding**
- 2. Trends en ontwikkelingen**
- 3. De Strategische Kennisagenda SZW**
 1. De toekomst van de sociale samenhang
 2. De toekomst van het stelsel van arbeidsverhoudingen
 3. Flexibilisering van arbeid en productieproces
 4. De legitimiteit van de overheid
 5. De dienstverlenende overheid
- 4. Vervolg**

Bijlage: deelnemers aan de internetconsultatie

Voorwoord

‘Snel, adequaat en ontkokerd reageren op nieuwe maatschappelijke uitdagingen’ is een van de opgaven die de regering aan de rijksoverheid stelt in de Nota Vernieuwing Rijksdienst. Hiervoor is een helder inzicht in deze ontwikkelingen, hun achtergronden, oorzaken en gevolgen onontbeerlijk. De Strategische Kennisagenda is voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een instrument dat bijdraagt aan dit inzicht. De Strategische Kennisagenda is het product van een uitgebreide consultatie van (wetenschappelijke) experts. In deze consultatie stond de vraag centraal welke uitdagingen op (middel-) lange termijn op het ministerie afkomen. Op basis van deze consultatie zijn vijf thema’s benoemd die nadere aandacht verdienen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevindt zich in een kennisintensieve omgeving. Planbureaus, adviesraden, onderzoeksinstellingen, belangenorganisaties en commerciële bureaus leveren gevraagd en ongevraagd kennis en advies aan het ministerie. Een van de opdrachten die de regering in de nota Vernieuwing Rijksdienst aan departementen meegeeft, is versterking van de articulatie van de kennis- en adviesbehoeften. De Strategische Kennisagenda geeft richting aan de interne onderzoeksplanning van het departement en de onderzoeksactiviteiten van externe kennisinstellingen.

Met deze Strategische Kennisagenda geven wij vorm aan onze ambitie om ons departement meer open, samenwerkingsgericht en agendasettend te maken. Het werken ‘van buiten naar binnen’, ofwel het vertalen van ontwikkelingen in de buitenwereld naar onze eigen organisatie, is daarbij een speerpunt. Met de eerste Strategische Kennisagenda willen we op systematische wijze kennis en inzichten over maatschappelijke, economische, technologische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen uit de wereld van de wetenschap, de kennisinstellingen en de adviesraden ‘naar binnen’ halen.

Maarten Ruys
Secretaris-Generaal
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Inleiding

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stimuleert werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid. Deze missie vervult het ministerie niet in een maatschappelijk vacuüm. Integendeel, SZW functioneert in een dynamische samenleving die aan sterke veranderingen onderhevig is. Om goed op deze veranderingen voorbereid te zijn, wil het ministerie een scherp beeld hebben van de ontwikkelingen die zich op middellange en lange termijn zullen voltrekken, de gevolgen van deze ontwikkelingen, de aanwezige kennis over deze ontwikkelingen en eventuele kennislacunes. De Strategische Kennisagenda voorziet in deze behoefte.

De Strategische Kennisagenda is het resultaat van een systematische analyse van ontwikkelingen in de omgeving van het Ministerie en de uitdagingen die daaruit kunnen voortvloeien. De Strategische Kennisagenda dient om richting te geven aan de interne onderzoeksplanning en de onderzoeksactiviteiten van externe kennisinstellingen. Bij onderzoeksaanvragen aan planbureaus, adviesraden, kennisinstututen en universiteiten geldt de Strategische Kennisagenda als ijkpunt. Uiteraard is de Strategische Kennisagenda niet meer dan een hulpmiddel bij de bepaling van de strategische kennisbehoeften van het departement. De agenda is geen statisch keurslijf, het ministerie blijft nieuwe initiatieven en ontwikkelingen dan ook volgen. Daarnaast wordt deze agenda periodiek geactualiseerd.

De Strategische Kennisagenda vloeit mede voort uit een besluit van de Ministerraad in april 2006 over de inrichting van de kennis- en adviesfunctie bij de rijksoverheid. Een belangrijk element in dat besluit is de instelling van departementale kenniskamers. Deze kenniskamers hebben als doel de interactie tussen de ambtelijke top en kennisinstellingen te verbeteren, nieuwe kennisthema's te identificeren en te verkennen, de samenhang bij het aanvragen van externe adviezen te versterken en intersectorale advisering te bevorderen. De kenniskamer SZW is nauw betrokken bij de ontwikkeling van deze Strategische Kennisagenda.

De totstandkoming van de Strategische Kennisagenda

Om relevante veranderingen zo goed mogelijk in beeld te krijgen, is een verkenning uitgevoerd van trends en ontwikkelingen die in de periode 2010-2020 naar verwachting van invloed kunnen worden voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze verkenning is gebaseerd op een literatuurstudie, een internetconsultatie onder externe experts en interne discussies op het departement.

De kern van de Strategische Kennisagenda wordt gevormd door vijf centrale thema's. Deze vijf thema's vloeien rechtstreeks of indirect voort uit de trends en ontwikkelingen die zijn geïnventariseerd. Voor het ministerie zijn vooral onderwerpen interessant waarop afzonderlijke trends en ontwikkelingen met elkaar interfereren en tot moeilijk voorspelbare veranderingen leiden op het domein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Externe experts, topambtenaren en medewerkers van het ministerie hebben een rol gespeeld in de prioritering en clustering van de thema's. De volgende vijf thema's staan centraal in de Strategische Kennisagenda:

1. De toekomst van de sociale samenhang
2. De toekomst van het stelsel van arbeidsverhoudingen
3. Flexibilisering van arbeid en productieproces
4. De legitimiteit van de overheid
5. De dienstverlenende overheid

2. Trends en ontwikkelingen

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van trends en ontwikkelingen zoals die uit de analyses ten behoeve van de Strategische Kennisagenda naar voren zijn gekomen. Deze trends en ontwikkelingen zijn afkomstig uit drie bronnen: (1) een literatuurstudie uitgevoerd van nationale en internationale toekomstverkenningen en scenariostudies, (2) een internetconsultatie plaatsgevonden onder ruim vijftig experts en (3) een gespreksronde gehouden met directeuren en beleidsmedewerkers op het departement.

Dit overzicht laat op duidelijke wijze zien dat de omgeving van het ministerie op allerlei terreinen sterk in beweging is. De trends en ontwikkelingen zijn zoveel mogelijk als afzonderlijke processen beschreven en benoemd. De vijf thema's die centraal staan in de Strategische Kennisagenda beschouwen een aantal van deze trends in samenhang en onderzoeken de gevolgen ervan voor het beleidsdomein van het ministerie.

De trends en ontwikkelingen zijn onderverdeeld in zes hoofdgroepen: (1) demografische ontwikkelingen, (2) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, (3) sociaal-economische ontwikkelingen, (4) maatschappelijk-culturele ontwikkelingen, (5) technologische ontwikkelingen en (6) politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Elk van deze hoofdgroepen wordt kort toegelicht.

2.1 Demografische ontwikkelingen

Uiteraard zijn de demografische ontwikkelingen voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van groot belang. Een belangrijk element daarin is de vergrijzing, ofwel het toenemende aandeel personen van 65 of ouder in de bevolking. De meest recente cijfers voorspellen dat de vergrijzing in 2037 haar hoogtepunt zal bereiken. Dan is 23,7% van de bevolking 65 jaar of ouder. In 2007 is dat 14,4%.

De arbeidsmarktpatronen van 'jonge ouderen' (50-70 jaar) aanpassen aan hun vitaliteit (deeltijdpensioen; tweede carrière (na-, bij- of omscholing); starten deeltijdonderneming voor de laatste werkfase, etc) (internetconsultatie)

Uit de verkenningen die zijn uitgevoerd in het kader van de Strategische Kennisagenda komen verschillende thema's naar voren die gerelateerd zijn aan de vergrijzing. In de eerste plaats gaat het daarbij om de rol en positie van ouderen in het arbeidsproces. De vraag daarbij is op welke wijze de groeiende groep ouderen een zo goed mogelijk plaats kan, moet of mag krijgen

Toenemende politieke assertiviteit en gewicht van ouderen, door toenemend aandeel in de bevolking en het electoraat en door de pensioering van de eerste generaties die gesocialiseerd zijn sinds de jaren zestig en die met protest en een kritische houding ten opzichte van autoriteiten opgegroeid zijn (internetconsultatie)

in het arbeidsproces. Dit betreft zowel de groep die met pensioen gaat, als de groep ouderen die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. In deze groep is de arbeidsparticipatie zeer laag. Een tweede element dat raakt aan de vergrijzing is de

vraag naar de maatschappelijke positie van de groeiende groep ouderen. Betoogd wordt dat nog relatief weinig bekend is over de voorkeuren van de groeiende groep ouderen voor wat betreft consumeren, recreëren, wonen en maatschappelijke activiteiten. Ten slotte wijzen diverse experts op het sterk teruglopende geboortecijfer in Nederland: de ontgroening.

Naast de vergrijzing en ontgroening zijn op demografisch terrein ook de immigratie en emigratie van belang. Voor beide geldt dat de ontwikkelingen grillig zijn, maar dat de lange termijn trends wijzen in de richting van een toenemende immigratie en een toenemende emigratie. Voor SZW is het van belang te reflecteren op zowel de oorzaken als de gevolgen van deze ontwikkelingen.

Serieuzer kijken naar de pushfactoren bij emigranten - zonde als we daardoor capaciteiten verliezen die we vervolgens weer moeizaam via immigratie moeten binnenhalen (internetconsultatie)

Een laatste relevante ontwikkeling is de steeds verder toenevende diversiteit aan huishoudens en samenlevingsvormen. Ook hiervoor geldt dat nog veel onduidelijk is over de aard en omvang, achtergronden en gevolgen van deze ontwikkeling.

2.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Op de arbeidsmarkt doet zich in de periode tot en met 2020 een aantal ontwikkelingen voor dat voor SZW van belang is. In de eerste plaats betreft dit de steeds verder toenemende internationalisering van de arbeidsmarkt. Dit heeft niet alleen betrekking op de migratiepatronen die reeds zijn behandeld, maar ook op grensoverschrijdende arbeid. Dat is een verschijnsel dat nu veelal voorbehouden is aan grensregio's, maar naar verwachting in de toekomst steeds belangrijker zal worden.

Meer intra-Europese mobiliteit, meer flexibel van aard met kortere en langere verblijven, deels economische arbeidsmobiliteit, deels mobiliteit los van arbeid. Voor SZW is andersoortige beleidsfacilitering van werktransities van belang terwijl ook de coördinatie met andere, buitenlandse organisatiestructuren rond de arbeidsmarkt en sociale zekerheid zal toenemen. Sociale zekerheidsmiddelen gaan meer en gemakkelijker de grens over (internetconsultatie)

Als tweede ontwikkeling wordt door een aantal experts een dreigende tweedeling op de arbeidsmarkt genoemd. Terwijl de positie van hoog opgeleide werknemers op de arbeidsmarkt verder zal verbeteren, zal, zo vrezen sommigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt een grote groep in permanente onzekerheid over werk en inkomen verkeren. Met verwijzing naar Michael Young's satirische boek *The Rise of the Meritocracy* wordt gesteld dat de kloof tussen rijk en arm op termijn zou kunnen toenemen. De sociale mobiliteit, die in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog spectaculair is gestegen, zou op langere termijn kunnen stagneren.

Een derde ontwikkeling die zich op de (middel-) lange termijn zou kunnen voltrekken op het terrein van de arbeidsmarkt is de verdere stijging van de participatie van vrouwen op de arbeids-

Vrouwen breken door op de arbeidsmarkt omdat ze, door de bank genomen, slimmer, sneller en sociaal intelligenter zijn dan mannen (internetconsultatie)

markt. Onder meer door de krapte op de arbeidsmarkt, maar ook als gevolg van de structureel betere prestaties van meisjes in het onderwijssysteem zal de kwantitatieve en kwalitatieve kloof tussen mannen en vrouwen steeds verder afnemen. Dat heeft

niet alleen gevolgen voor allerlei regelingen op het gebied van sociale zekerheid, maar heeft ook op allerlei andere terreinen gevolgen, zoals op de cultuur van organisaties.

Een ander belangrijk thema op het gebied van de arbeidsmarkt is dat van de veranderende arbeidsrelaties. Ook hiervan zijn de voortekenen reeds duidelijk zichtbaar. De arbeidsrechtelijke figuur van de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) wordt steeds vaker gebruikt, niet alleen, zoals het vooroordeel vaak luidt door vakspecialisten in de bouwnijverheid, maar bijvoorbeeld ook door hoogopgeleide, ervaren zelfstandige consultants op het gebied van ICT en organisatie. Maar ook op andere gebieden in de arbeidsrelatie doen zich relevante ontwikkelingen voor.

Ten vijfde zet de verplaatsing van de werkgelegenheid zich de komende tien à vijftien jaar naar verwachting onverminderd voort. De geraadpleegde experts verschillen van mening over de vorm die dit zal aannemen. Een rode draad is echter dat de verschillende onderdelen in een productie- of dienstenketen steeds minder afhankelijk zijn van elkaars fysieke nabijheid, waardoor allerlei verschuivingspatronen kunnen ontstaan, die bovendien buitengewoon flexibel kunnen zijn.

Thuiswerken is een instrument dat veel voordelen biedt (balans werk/leven, productiviteit, wegnemen piekbelasting wegnemet, etc). Waarom komt het niet echt van de grond? Als er een goede reden voor is (die verdwijnt of wordt weggenomen) gaat thuiswerken en hoge vlucht nemen (internetconsultatie)

Een andere belangrijke ontwikkeling die op (middel-) lange termijn zou kunnen plaatsvinden, is de verdere groei van het tijden plaatsonafhankelijk werken. Hoewel de 'definitieve doorbraak van het thuiswerken' al verschil-

lende malen is aangekondigd, zijn er diverse experts overtuigd dat deze transitie zich in het komende decennium nu echt zal voltrekken. Hiervoor worden diverse redenen aangevoerd, waaronder de verdere groei van het autoverkeer en de files, maar ook de toenemende participatie van vrouwen en de zoektocht naar mogelijkheden om werk en gezin te combineren. Een laatste ontwikkeling op het gebied van de arbeidsmarkt is – zeker in Nederland – de steeds verdere groei van de diensteneconomie en, daaraan gekoppeld, het afnemende belang van de productie-industrie en de distributie.

2.3 Algemene sociaal-economische ontwikkelingen

Naast de reeds behandelde ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsmarkt komt uit de uitgevoerde

Afnemende rol en betekenis van vakbonden en werkgeversorganisaties (mede als gevolg van een toenemende invloed van buitenlandse beleggingsmaatschappijen gericht op korte termijn opbrengsten) (internetconsultatie)

verkenningen ook een aantal ontwikkelingen op algemeen sociaal-economisch gebied naar voren.

In de eerste plaats betreft dit de steeds verder toenemende internationalisering. Een aantal ontwikkelingen op dit vlak lijkt vrij zeker, zoals de steeds verder afnemende beperkingen in het internationale handelsverkeer, de steeds verdere internationale vervlechting van nationale economieën en de steeds grotere internationale concurrentie om vestigingsplaatsen. Ten aanzien van de specifieke ontwikkelingen in bepaalde landen of regio's (China, Centraal-Azië, Afrika) is veel meer onduidelijkheid, evenals voor de gevolgen daarvan voor de internationale economie.

Een tweede ontwikkeling op sociaal-economisch vlak heeft betrekking op de toekomst van het poldermodel. Verschillende experts geven aan een decentralisatie van de collectieve onderhandelingen te verwachten, met name naar het niveau van de onderneming. Gekoppeld aan een toenemende verscheidenheid aan arbeidsrelaties en een verzwakkend draagvlak voor vakbonden, zou dit kunnen leiden tot een aanpassing van het be-

roemde Nederlandse poldermodel. Daarnaast vragen experts aandacht voor de mogelijke internationalisering van de collectieve onderhandelingen.

Een derde veelgenoemde ontwikkeling is de beweging in de richting van ‘leven lang leren’. Dit is enerzijds belangrijk vanuit de gedachte van *employability*, flexibiliteit en dynamiek op de arbeidsmarkt. Anderzijds komt het ook voort uit de omslag in de visie op onderwijs: kinderen ‘leren te leren’ waardoor vakspecifieke educatie tijdens de carrière plaats vindt.

‘Schaarste’ is een vierde ontwikkeling op sociaal-economisch gebied die relevant zou kunnen worden. Schaarste aan belangrijke hulpbronnen zoals energie, water en – zeker in Nederland – arbeid zou kunnen leiden tot een rem op de economische groei, als gevolg van stijgende prijzen. Onzekerder zijn de gevolgen van de schaarste voor de internationale geopolitieke verhoudingen. Dat deze gevolgen aanzienlijk kunnen zijn, werd onder meer duidelijk in de zomer van 2007, toen grote delen van Europa de effecten voelden van een gasconflict tussen Rusland en Oekraïne. Hiermee samenhangend zijn er experts die verwachten dat de economische groei met name in West-Europa stagneert door de stagnerende bevolkingsgroei. Bevolkingsgroei leidt immers automatisch tot een toenemende vraag naar producten en diensten, bevolkingsdaling tot een afnemende vraag.

Toenemende schaarste aan grondstoffen, energie, daardoor hogere prijzen, daardoor afremming schaalvergroting en internationalisering (internetconsultatie)

De vijfde ontwikkeling op sociaal-economisch gebied die uit deze verkenning naar voren is gekomen, is de toenemende eigen verantwoordelijkheid van burgers, met name op het gebied van arbeid en sociale zekerheid. Dit komt enerzijds voort uit toenemende kennis over de oorzaken en achtergronden van allerlei risico’s, anderzijds uit een verandering van opvattingen over solidariteit.

Tot slot verwachten verschillende experts dat het denken over re-integratie en re-integratietrajecten het komende decennium sterk zal veranderen. Om de effectiviteit te vergroten zal de toekomstige werkgever al vroeg in het traject worden betrok-

ken, waardoor re-integratie veel meer het karakter krijgt van 'training on the job'. Deze omslag wordt vergemakkelijkt door het groeiende aantal openstaande vacatures.

2.4 Maatschappelijk-culturele ontwikkelingen

Volgens experts en uit de literatuur komt naar voren dat het omgaan met de multiculturele samenleving ook op (middel-) lange termijn als een van de grootste uitdagingen op maatschappelijk-cultureel gebied gezien. Daarbij is het opvallend dat hierin twee

Multiculturalisme – kosmopolitisme: het verkeren met buitenlanders wordt steeds intensiever en gewoner. Dit leidt tot wederzijdse (deels ongemerkte) wederzijdse aanpassing en tot convergentie van gewoonten (internetconsultatie)

stromingen zijn te onderscheiden. Een eerste stroming verwacht dat de wederzijdse tolerantie van autochtonen en allochtonen eerder zal af- dan toenemen. De sociale mobiliteit van allochtonen is beduidend kleiner dan van autochtone Nederlanders. Hierdoor raakt een grote groep allochtonen vervreemd van de Nederlandse samenleving; het gevaar van radicalisering ontstaat. Er is echter ook een groep experts met een positievere visie op dit vraagstuk. In deze visie worden immigranten een steeds normaler en geaccepteerder onderdeel van de Nederlandse samenleving. Verschillen in afkomst of religie worden steeds minder belangrijk.

Een tweede belangrijk thema op maatschappelijk-cultureel gebied, dat deels met het voorgaande samenhangt, is de erkenning en herwaardering van de rol van het gezin en de opvoeding bij de preventie van allerlei problemen. Al lange tijd is bekend dat de eerste levensfase van groot belang is voor de ontwikkeling van het kind op latere leeftijd, maar in het huidige tijdsgewricht worden hier ook – sterker dan in het verleden – beleidsmatige consequenties uit getrokken. De vraag is echter hoe ver de bemoeienis van de overheid met de opvoeding van kinderen en de gang van zaken in het gezin zich kan, mag en moet uitstrekken.

2.5 Technologische ontwikkelingen

Hoewel technologische doorbraken zich moeilijk laten voorstellen, komt er uit deze verkenning een aantal ontwikkelingen naar voren op technologisch gebied dat ook voor SZW van belang kan zijn. In de eerste plaats zullen belangrijke technologische innovaties de komende decennia plaatsvinden op het terrein van energie en klimaat. Er zijn verschillende toekomstscenario's in omloop op dit terrein, waaruit geen dominant patroon valt te distilleren. Zeker lijkt wel dat zich op langere termijn grote transformaties op het terrein van energieopwekking en -distributie zullen voltrekken.

Een tweede belangrijke technologische ontwikkeling is de integratie van technologieën die nu reeds beschikbaar zijn. Veelgenoemd worden daarbij de combinatie van ICT, nanotechnologie en biotechnologie. Ook hiervoor geldt dat de exacte vorm waarin zich dit zal ontwikkelen een kwestie van giswerk blijft. In de wildste scenario's lijkt het of

Tezamen met ontwikkelingen in de 'genetica' kan nanotechnologie sterk bijdragen aan een verlenging van de levensverwachting, wat noopt tot aanpassing van economische verwachtingen, financieel-economische ramingen en, bovenal, tot verandering van de regels en instituties die het werksame leven tot nu ordenen (internetconsultatie)

de ontwikkeling van superhelden als Superman technologisch binnen handbereik is, maar ook in wat minder vergaande scenario's wordt gewezen op de enorme impact die integratie van nu reeds beschikbare technologieën zou kunnen hebben. Voor

Grotere voorspelbaarheid van individuele capaciteiten en gedrag (internetconsultatie)

SZW zijn met name de sociale en maatschappelijke gevolgen en de invloed op de arbeids-

omstandigheden van dergelijke technologische ontwikkelingen van belang.

Op technologisch gebied wordt ten slotte nog gewezen op de gevolgen die de verdergaande ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie zou kunnen hebben. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de automatisering van routinematige dienstverlening als schoonmaakwerk of chauffeursdiensten nog in de kinderschoenen staat. Indien op dit terrein een doorbraak plaats vindt, zal dat grote effecten hebben op de arbeidsmarkt.

2.6 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Ten slotte is in deze verkenning ingegaan op politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

Een eerste ontwikkeling die daarbij in het oog springt, is die van decentralisatie en

Een zekere regionalisering, ook in belastingregime, loonontwikkeling, sociale zekerheid etc valt niet uit te sluiten. Voorbeeld: waarom geen lager minimumloon in Noord-Nederland om zo de arbeidsmarkt meer ruimte te geven? (internetconsultatie)

regionalisering. Experts verwachten dat de huidige trend van decentralisatie zich op (middel-) lange termijn onverminderd zal voortzetten. Dit leidt ertoe dat de rol en positie van het Rijk steeds minder belangrijk wordt. Als gevolg van de decentralisatie is maatwerk beter mogelijk, kan meer en beter rekening worden gehouden met de wensen en belangen van burgers. Een voor SZW belangrijke vraag in dit kader is of, en zo ja in hoeverre, centrale regie op sociale zekerheidsregelingen nog mogelijk is.

Een tweede belangrijke ontwikkeling op politiek-bestuurlijk vlak betreft de invloed van de Europese Unie. De opvattingen van de geraadpleegde experts kunnen op dit punt grofweg in twee groepen worden ingedeeld. De eerste groep verwacht dat de invloed van 'Brussel' zal toenemen zodat de speelruimte

Steeds meer macht verschuift naar het internationale niveau. Regelgeving rond arbeidsmarkt en sociale zekerheid wordt steeds meer elders ontworpen. Heeft SZW straks nog een rol buiten implementatie? (internetconsultatie)

voor SZW erg klein wordt. Een belangrijk argument hiervoor is de steeds verdere vervlechting van de Europese economieën, waardoor de nationale verschillen in sociaal en fiscaal beleid op langere termijn onhoudbaar worden. Haaks hierop staat de opvatting dat door de toetreding van nog meer nieuwe lidstaten, waaronder Turkije, de verschillen binnen de Europese Unie zo groot worden dat verdere harmonisering niet wenselijk of mogelijk is.

Een derde ontwikkeling die uit de verkenning naar voren komt, heeft betrekking op de toekomst van de representatieve demo-

cratie. De verwachting onder experts is dat het belang van het representatieve stelsel afneemt, in plaats hiervan komt een toenemende directe participatie van burgers en maatschappelijke organisaties. Oorzaken voor het afnemende belang van het representatieve stelsel zijn onder meer het geringe bereik van politieke partijen en de grote afstand die burgers ervaren met politici.

Samenhangend met het voorgaande punt, verwachten experts dat de dynamiek en volatiliteit die het politieke systeem de afgelopen jaren hebben gekenmerkt op (middel-) lange termijn zullen aanhouden. Anno 2007 zijn daarvan reeds tekenen zichtbaar: een aanzienlijk deel van de kiezers stemt op partijen uiterst links of uiterst rechts binnen het politieke spectrum. Het vertolken van sentimenten van de achterban, populisme, wordt voor politieke partijen steeds belangrijker.

Een laatste thema dat op politiek-bestuurlijk terrein naar voren komt, is dat van de dienstverlening door de overheid. Experts zijn van mening dat de overheid slagvaardiger en klantvriendelijk kan, zal en moet worden. *E-government*, het tegengaan van verkoking, verbetering van de efficiëntie, vermindering van het aantal ambtenaren en verkleining van de publieke sector zijn onderwerpen die daarbij worden genoemd. Voor een departement als SZW, dat veel uitvoerende taken heeft, is het belang dat door experts wordt gehecht aan verbetering van de dienstverlening van grote betekenis.

3. De Strategische Kennisagenda

Het voorgaande hoofdstuk heeft een grove schets gegeven van ontwikkelingen die in de periode 2010-2020 relevant kunnen zijn of worden voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Als het ministerie toekomstgericht wil opereren, zal het zich nu reeds moeten voorbereiden op deze ontwikkelingen. Daarbij is het van belang dat het ministerie beschikt over voldoende kennis van deze ontwikkelingen, hun achtergronden, hun oorzaken en mogelijke gevolgen.

In het vorige hoofdstuk zijn de meest relevante trends en ontwikkelingen afzonderlijk beschreven. De grootste maatschappelijke, sociale en economische veranderingen kunnen echter worden verwacht in domeinen waar verschillende ontwikkelingen samenkomen. Er is daarom besloten de Strategische Kennisagenda te bouwen rond een vijftal brede thema's dat een groot aantal van de geïdentificeerde trends en ontwikkelingen in samenhang beschouwt en de gevolgen ervan onderzoeken voor een bepaald onderdeel van het beleidsdomein van het ministerie. Deze vijf thema's zullen richting geven aan de onderzoeksinspanningen, adviesaanvragen en interacties van het departement met kennisinstellingen en adviesraden.

De Strategische Kennisagenda omvat de volgende vijf thema's:

1. *De toekomst van de sociale samenhang*
Dit thema richt zich op trends, ontwikkelingen en instituties die de sociale samenhang beïnvloeden vanuit economisch, sociaal en cultureel perspectief. Daarbij gaat het onder andere om sociale verbanden en netwerken, scheidslijnen tussen groepen burgers, inkomenssolidariteit, het maatschappelijk draagvlak van de verzorgingsstaat en sociale mobiliteit.
2. *De toekomst van het stelsel van arbeidsverhoudingen*
Dit thema betreft primair de vraag hoe bepaalde trends en ontwikkelingen door kunnen werken op de wijze waarop werkgevers, werknemers en de overheid op macro- en sectorniveau in de toekomst met elkaar omgaan.

3. *Flexibilisering van arbeid en productieproces*
Bij dit thema staat het niveau van individuele werknemers en bedrijven centraal. Onderwerpen zijn de fragmentatie van het productieproces, waardoor productie minder plaats- en tijdgebonden wordt, de soorten taken die door Nederlandse werknemers zullen worden vervuld, de verhouding tussen individuele werkgevers en werknemers en de organisatie van het arbeidsproces.
4. *De legitimiteit van de overheid*
Dit thema heeft betrekking op de relatie tussen burger, politiek en overheid. De aandacht gaat daarbij uit naar de achtergronden en consequenties van de kloof tussen burger en politiek, de verharding van het politieke debat en het volatielere stemgedrag van de Nederlandse kiezer. Omdat meerdere departementen met deze thematiek van doen hebben zal dit thema worden vorm gegeven in samenwerking met een aantal andere ministeries.
5. *De dienstverlenende overheid*
Dit thema onderzoekt hoe de dienstverlening door overheidsinstellingen in de toekomst kan veranderen onder invloed van maatschappelijke, economische en technologische veranderingen. Ook dit thema speelt niet uitsluitend op het terrein van SZW, wel is SZW een relatief grote dienstverlener via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Ook dit thema zal in samenwerking met een aantal andere departementen nader worden uitgewerkt.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze thema's nader toegelicht.

3.1 De toekomst van de sociale samenhang

De Nederlandse samenleving is op tal van punten heterogener en complexer geworden. De manier waarop individuen hun bestaan vormgeven en hun levensloop inrichten vertoont steeds grotere verschillen. Tegelijkertijd zijn traditionele verbanden, zoals het gezin, zwakker geworden. De voortschrijdende individualisering, de neergang van de verzuiling, verstedelijking en migratie brengen allemaal met zich mee dat historisch gegroeide groepsverbanden onder druk kunnen komen te staan. Tegelijkertijd worden gezinnen in toenemende mate gevormd door mensen met dezelfde achtergrond. Dit werkt segregatie in de hand. Naast sociaal-culturele factoren zijn ook economische krachten, die samenhangen met demografie, technologie en globalisering, belangrijke determinanten van scheidslijnen in de samenleving. Tweedeling kan langs verschillende breuklijnen optreden, zoals inkomen, opleidingsniveau, etnisch-culturele achtergrond en religie. Als scheidslijnen samenvallen, kunnen sociale problemen zich gaan concentreren bij bepaalde groepen kansarme mensen. De sociale cohesie kan dan onder druk komen te staan, vooral als deze mensen er stelselmatig onvoldoende in slagen uit hun achterstand te geraken. Gezien de fundamentele behoefte van mensen om ergens bij te horen rijst de vraag welke bindingen de plaats van de vroegere verbanden kunnen innemen, en wat dit betekent voor het maatschappelijke draagvlak van de verzorgingsstaat.

Het vraagstuk van de afnemende sociale samenhang kan vanuit economisch en maatschappelijk perspectief worden benaderd. Bij het economische perspectief staan arbeidsmarktkansen en de mate van inkomensongelijkheid en inkomenssolidariteit centraal. Technologische ontwikkelingen en mondialisering leiden vermoedelijk tot verschuivingen in de vraag naar arbeid ten gunste van hoogopgeleiden. De inkomensverdeling kan daardoor ongelijker worden. Voor de overheid wordt het lastiger om via belastingheffing tegenspel te bieden, omdat kapitaal en in mindere mate (hooggeschoolde) arbeid zich steeds eenvoudiger tussen landen kunnen verplaatsen op zoek naar een beter vestigingsklimaat en lagere belastingtarieven.

Sociale samenhang impliceert dat ook mensen die minder goed mee kunnen komen de mogelijkheden hebben om te participeren in de samenleving, liefst in de vorm van werk. Werk zorgt niet alleen voor inkomen, maar vergroot ook het gevoel van eigenwaarde en de maatschappelijke betrokkenheid. Hoewel werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt altijd zal blijven bestaan, is goed denkbaar ook hier zogeheten *soft skills* (sociale vaardigheden, taalbeheersing, culturele kennis) aan belang zullen winnen voor de kansen op werk. De interactie met de klant wordt immers steeds belangrijker. Daarnaast is het aannemelijk dat de beloning van laaggeschoold werk relatief laag zal zijn, waardoor effectieve vormen van inkomensondersteuning en armoedebestrijding nodig zullen zijn. Voor sommige mensen zullen de eisen die regulier werk stelt een brug te ver zijn. Voor hen is maatschappelijke participatie een alternatief.

Bezien vanuit sociaal perspectief gaat het bij sociale samenhang om de vraag welke scheidslijnen door de bevolking heen lopen en welke bindingen voor samenhang zorgen. Het fundament van de sociale samenhang bestaat uit diepgewortelde waarden en normen. Daarbij gaat onder meer om solidariteit, onderling vertrouwen tussen burgers, de neiging tot coöperatief of juist competitief gedrag en de voorkeur voor gelijkheid. In een relatief homogene samenleving bestaat er eerder steun voor het in stand houden van collectieve voorzieningen waarvan veel burgers niet per definitie gebruik zullen maken, maar wel kunnen maken. De vraag bij Nederlanders van nu is op welke relevante karakteristieken zij deel uitmaken van een groep, en wat daartegen de belangrijkste scheidslijnen zijn.

Sociale bindingen vormen zich niet alleen op de arbeidsmarkt, maar krijgen ook gestalte in verenigingen, in de buurt en binnen de familie. In dit domein spelen vrijwilligerswerk en mantelzorg een belangrijke rol. Een vitale *civil society* vertegenwoordigt niet alleen kostbaar sociaal kapitaal, maar heeft ook positieve uitstralingseffecten op de arbeidsmarkt. Individualisering, de toegenomen mobiliteit en ontkerkelijking hebben de traditionele bindingen verzwakt. Anderzijds ontstaan nieuwe vormen van sociale interactie als gevolg van de ICT-revolutie, waarbij vooral jongeren het voortouw nemen. Tevens faciliteert ICT nieuwe en bestaande vormen van collectief gedrag. Inter-

netfora en digitale gemeenschappen ontstaan over allerlei onderwerpen, terwijl veel maatschappelijke organisaties ICT gebruiken om directer met hun achterban te communiceren en om nieuwe mensen aan zich te binden.

Een belangrijk dynamisch aspect van sociale samenhang betreft sociale mobiliteit, het vermogen om scheidslijnen te overbruggen. Zowel netwerken als instituties spelen een rol bij het ontspannen uit een kansarm milieu. Netwerken zijn verbanden tussen groepen burgers (vereniging, kerk of bedrijf); deze zijn in de praktijk belangrijk voor bijvoorbeeld het ontwikkelen van sociale vaardigheden of het vinden van een baan. Daarnaast spelen instituties als onderwijs, huisvesting, en de ordening van de arbeidsmarkt een rol. Een belangrijke vraag is welke mechanismen (netwerken, instituties) een rol spelen bij het versterken van sociale samenhang en het vergroten van sociale mobiliteit. Zo lijken instituties als het onderwijs of de arbeidsmarkt bij uitstek geschikt om sociale mobiliteit te bevorderen, maar onder welke voorwaarden doen zij dat ook? En welke aangrijpingspunten bieden beide invalshoeken, de formele en de informele, om sociale mobiliteit te bevorderen?

Voorbeelden van kennisvragen

Wat zijn de vooruitzichten voor de inkomens- en vermogensverdeling? Hoeveel ruimte is er voor sociale solidariteit, en waardoor wordt deze bepaald? Wat zijn de cruciale scheidslijnen in de Nederlandse samenleving? Wat is de waarde van maatschappelijke participatie? Welke factoren bepalen het maatschappelijke draagvlak van de verzorgingsstaat? Wat zijn de determinanten van sociale mobiliteit (netwerken, instituties)? Wordt armoede doorgegeven tussen generaties? Hoe kan het onderwijs optimaal de rol vervullen van schepper van gelijke kansen?

3.2 De toekomst van het stelsel van arbeidsverhoudingen

De Nederlandse maatschappelijke verhoudingen kennen een sterke nadruk op overleg en afspraken tussen sociale partners en overheid. Eén van de hoekstenen van het overlegmodel is het stelsel van arbeidsverhoudingen, waarbinnen instrumenten zoals de CAO en het AVV-en, ordenend zijn voor de contractvorming tussen sociale partners onderling. De SER en de Stichting van de Arbeid zijn de belangrijke instituties in het overlegstelsel. Uitgangspunt bij de bepaling van de arbeidsvoorwaarden is onderhandelingsvrijheid en contractvrijheid van werkgevers en werknemers. De rol van de overheid ligt in het bieden van de kaders, zoals minimumnormen, waarbinnen de cao-partijen de arbeidsvoorwaarden kunnen regelen.

Technologische ontwikkelingen, migratie en voortgaande economische integratie hebben gevolgen voor de dynamiek van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de wijze waarop lonen en andere arbeidsvoorwaarden tot stand komen. Steeds meer mensen werken voor multinationale ondernemingen en steeds meer bedrijven zijn in handen van buitenlandse financiers. Op productmarkten ontstaat meer concurrentie, niet alleen door meer importen, maar ook doordat meer toetreding van buitenlandse bedrijven plaatsvindt. Door technologische vooruitgang en vergrijzing zullen nieuwe sectoren ontstaan, terwijl andere sectoren ten onder zullen gaan. In de toekomst zal de arbeidsmarkt een grotere dynamiek vertonen en het buitenland een grotere invloed op de loonvorming hebben. Ten slotte bestaat als gevolg van de individualisering en de toenemende heterogeniteit in de samenleving een groeiende behoefte aan maatwerk in arbeidsovereenkomsten bij werknemers en werkgevers.

Kort gezegd, vraagt de toekomst dus om een fijnmazig, maar ook responsief stelsel. Interessant is om te onderzoeken welke consequenties de genoemde ontwikkelingen kunnen hebben voor het stelsel van arbeidsverhoudingen, inclusief de instrumenten die de overheid in dit kader hanteert. Komt het wettelijk minimumloon, het avv-instrument en de breedte van de CAO onder druk te staan? De CAO richt zich op het tegengaan van ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De vraag is welke betekenis dat begrip heeft in een context van toenemende

internationale integratie van arbeids-, goederen- en dienstenmarkten. Hoe kan het stelsel zich aanpassen aan de veranderingen in de externe omgeving en zijn reactiesnelheid vergroten? Welke consequenties heeft dat voor de minimumnormen die de overheid vaststelt?

Verder kunnen in toenemende mate vraagtekens worden geplaatst bij het bindend vermogen van de belangrijkste partijen, de centrale vakbonden en de werkgeversorganisaties. De vakbeweging heeft te maken met steeds verder dalende ledenaantallen en een vergrijzend ledenbestand. Wie wordt er precies vertegenwoordigd door de vakbonden? De oprichting van het AVV (Alternatief voor vakbond) komt voort uit het gevoel van jongeren en andere outsiders dat de vakbeweging vooral de belangen behartigt van oudere mannen (insiders). De vakbeweging is zich van dit probleem bewust en is op zoek naar alternatieve legitimerende mechanismen. Zo heeft het CNV onlangs niet-leden geraadpleegd als check op de aanvaardbaarheid van zijn inzet bij de loononderhandelingen. Daarnaast zorgt de steeds geloofwaardigere dreiging van verplaatsing van werk naar het buitenland ervoor dat de onderhandelingsmacht van de vakbonden afkalft. Ook het groeiende belang van zzp-ers maakt de vakbonden minder belangrijk. Ondernemers kennen wel een hoge organisatiegraad, maar de representativiteit vermindert onder meer door de opkomst van het zzp-schap en het toenemende gewicht van multinationals die een eigen, ondernemingsbreed arbeidsvoorwaardenbeleid kunnen hebben. Meer studie is nodig naar de omvang en karakter van de insider-outsiderproblematiek in Nederland, en naar mogelijke wegen om de belangen van outsiders een groter gewicht te geven. Welke rol zou de overheid daarbij moeten vervullen?

Voorbeelden van kennisvragen

Welke consequenties kunnen het vrij verkeer van werknemers binnen de EU, een Europese arbeidsmarkt, migratie, multinationals, *outsourcing* en de opkomst van de zzp-er hebben voor het stelsel van arbeidsverhoudingen? Hoe kan het stelsel slagvaardiger worden? Welke consequenties heeft dit voor de minimumnormen die de overheid vaststelt? Op welke wijze kan de behoefte aan maatwerk en decentralisatie van arbeidsvoorwaarden het stelsel beïnvloeden? Hoe groot is de insider-outsiderproblematiek in Nederland? Wat zijn de oorzaken van het teruglopende ledenaantal van de vakbeweging?

3.3 Flexibilisering van arbeid en productieproces

De ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (ICT) leidt in samenhang met de voortgaande globalisering, individualisering en feminisering van de arbeidsmarkt tot grote veranderingen in de economie en de samenleving. In het kort kan deze ontwikkeling worden aangeduid als de flexibilisering van arbeid en het productieproces.

De revolutionaire ontwikkeling van ICT sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is naar verwachting nog lang niet ten einde. Computers worden steeds kleiner en krachtiger en de toepassingsmogelijkheden nemen nog altijd toe. Het arbeids- en productieproces zullen een verdere rationalisering ondergaan: steeds weer nieuwe delen van het productieproces worden geautomatiseerd of verplaatst naar landen met lagere loonkosten. Vooral banen die veel routinematige taken omvatten lopen het risico te verdwijnen door mechanisering, computerisering en *offshoring*. Ging dat in eerste instantie vooral om banen die een laag opleidingsniveau vergden, inmiddels betreft dit ook complexer werk als het schrijven van computerprogramma's of het verzorgen van lay-out. Daar staat tegenover dat werk met veel coördinerende taken en werk dat creativiteit en hoogwaardige kennis vereist aan belang zullen winnen. Datzelfde geldt tot op zekere hoogte voor handmatig werk dat niet eenvoudig te automatiseren is en vaak persoons- en plaatsgebonden is (bijvoorbeeld kapper, horeca).

Verbeterde en ruimere toepassingen van ICT maken intermediairs, zoals verzekeringsagenten, in toenemende mate overbodig. Bedrijven zullen steeds meer hun producten en diensten direct verkopen aan de eindgebruiker. Een dergelijke ontwikkeling is ook zichtbaar met betrekking tot informatie in de publieke ruimte. Burgers betrekken hun informatie in toenemende mate uit een veelheid van bronnen als weblogs, podcasts en discussiesites. Ook in de muziekindustrie, op TV en in de literatuur neemt de rol van intermediaire organisaties als platenmaatschappijen, omroepen en uitgevers af.

Daarnaast zijn echter ook heel andere ontwikkelingen zichtbaar, die wijzen op een meer fundamentele wijziging van arbeid,

productie en sociale interactie. Een voorbeeld op het terrein van arbeid en productie is de opkomst van kleinschalige (thuis)productie. Via internet is in principe de hele (westerse) wereld een potentiële afzetmarkt voor kleinschalige producenten. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt doordat in Nederland (Markplaats) en internationaal (E-bay) sites zijn ontwikkeld die min of meer tot standaard zijn uitgegroeid. Een tweede voorbeeld is de ontwikkeling van *home-shoring* in de Verenigde Staten als een alternatief voor *off-shoring*: in plaats van het verplaatsen van telefonische dienstverlening naar lage-lonenlanden wordt een virtueel call-centre gecreëerd waarin medewerkers vanuit huis kunnen werken.

Parallel aan de fragmentatie van het productieproces is er sprake van een flexibilisering van arbeid. Een belangrijke verandering op dit punt is dat de inhuur van arbeid ook op andere wijze vorm krijgt dan via de traditionele arbeidsovereenkomst. Anno 2007 springt daarbij met name het groeiende aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) in het oog. Van oudsher kwam dit type ondernemer vooral voor in de bouwsector, maar in toenemende mate maken ook hoogopgeleide werknemers, al dan niet voor een deel van hun arbeidstijd, gebruik van deze constructie.

Werknemers krijgen ook in toenemende mate de beschikking over alternatieven voor de traditionele, plaats- en tijdgebonden werkplek. Hoewel het aantal mensen dat geheel of gedeeltelijk thuis werkt slechts langzaam groeit, wordt telewerken wel veelvuldig genoemd als oplossing voor de fileproblematiek. Verhoudingen op het werk worden minder hiërarchisch en meer mensen delen zelf hun werkzaamheden in. Mensen in de leeftijd van 20 tot 65 jaar nemen ook steeds meer verplichtingen op zich en hebben meer aspiraties dan werken (mannen) en huishouden (vrouwen). Vrouwen gaan steeds meer werken. Groeiende aantallen mannen en vrouwen moeten betaald werk, nevenactiviteiten en zorgtaken zien te combineren. Hierdoor nemen de tijdsdruk in huishoudens en de behoefte aan flexibiliteit in werktijden toe. Door deze ontwikkelingen vervaagt ook, mede mogelijk gemaakt door internet en mobiele telefoon, de grens tussen werk en privé. Vanuit het werk worden privé-zaken

geregeld; 's avonds laat wordt de werkmail nog even vanuit huis afgehandeld.

De hierboven genoemde ontwikkelingen zouden kunnen leiden tot een economie waarin 'tijd' en 'plaats' minder belangrijk worden. Productie wordt steeds minder plaats- en tijdgebonden als gevolg van de wereldwijde fragmentatie van productieprocessen, de verminderde afhankelijkheid van plaatsgebonden grondstoffen en de veranderende aspiraties van werknemers. Voor bedrijven gaat het steeds meer om het regisseren van de verschillende schakels in de productieketen. De moderne organisatie wordt in toenemende mate een netwerkorganisatie, die continu bezig is met het coördineren en verbinden van activiteiten op verschillende plaatsen, op verschillende tijdstippen en door medewerkers in uiteenlopende dienstverbanden.

Voorbeelden van kennisvragen

Welk deel van de Nederlandse werkgelegenheid bestaat uit routinematige taken die kwetsbaar zijn voor *outsourcing* en automatisering? Welke banen/taken blijven voor de Nederlandse arbeidsmarkt behouden? Welke vaardigheden moet de beroepsbevolking daarvoor bezitten? Welke ontwikkelingen doen zich voor of zijn te verwachten in de organisatie van arbeid en de verhouding tussen werkgever en werknemer? Hoe verandert de werking van de arbeidsmarkt? Wat zijn mogelijke gevolgen voor het collectief verzekeren van sociale risico's?

3.4 De legitimiteit van de overheid

Kritiek op het functioneren van de politiek en de democratie is van alle tijden. Plato begon er al mee in het oude Griekenland. Het lijkt er echter op dat de kritiek in Nederland de afgelopen jaren is verhevigd. Het Nederland van 2007 is volgens sommige waarnemers een 'land van haat en nijd', van 'politiek cynisme' en van 'democratie in verval'. Als de afnemende overheidslegitimiteit zich vertaalt in afnemende solidariteit en verminderend draagvlak voor de verzorgingsstaat treft dat ook het domein van SZW.

De wijze waarop de overheid haar dienstverlening organiseert, speelt uiteraard een rol bij de waardering van de overheid door de burger. Dit betreft de concrete vraag *hoe* de overheid haar beleid uitvoert. Dit onderwerp staat centraal in thema 5, de dienstverlenende overheid. Bij het thema van legitimiteit gaat het veel meer om de vraag welke taken de overheid op zich neemt of zou moeten nemen, in hoeverre de overheid gezaghebbende besluiten kan nemen en hoe de overheid en het politieke systeem kunnen of moeten reageren op fluctuaties in legitimiteit. Daarbij is ook van belang dat de perceptie van legitimiteit samenhangt met verwachtingen die burgers van de overheid en het overheidsoptreden hebben.

Sinds 2002 is veel gezegd en geschreven over veranderingen in de relatie tussen politiek, overheid en burger in Nederland. Daarbij springen in ieder geval drie ontwikkelingen in het oog. In de eerste plaats wordt gesteld dat geluiden uit de samenleving in onvoldoende mate worden doorvertaald naar het politieke systeem. Burgers ervaren een kloof tussen hun eigen leefwereld en de wereld van de Haagse politiek. Ten tweede wordt gesteld dat de politieke cultuur en het politieke debat in Nederland sinds Fortuyn zijn verhard. Aan de ene kant leidt dit tot scherpere en levendigere politieke debatten, die een scherp contrast vormen met de technocratische bestuurscultuur die sommige burgers onder de Paarse kabinetten ervoeren. Anderzijds leidt de verharding ook tot vervreemding van mensen van de politiek. Ten slotte is sinds 2002 het stemgedrag van de Nederlanders beduidend volatieler geworden, en zijn politieke tegenstellingen verscherpt. Dat bleek ook weer bij de verkiezingen

van november 2006, toen zowel de partijen uiterst links als uiterst rechts op het politieke spectrum aanzienlijke winst boekten.

Al deze ontwikkelingen roepen fundamentele vragen op over de legitimiteit van politiek handelen en overheidsmaatregelen. Zonder legitimiteit heeft een politiek systeem geen bestaansrecht. Daarom worden de hierboven geschetste ontwikkelingen door politici, ambtenaren, wetenschappers en burgers als problematisch gezien. In het kader van de Strategische Kennisagenda SZW is het nadrukkelijk niet de bedoeling discussies over de vormgeving van de politieke instituties te initiëren of te herhalen. Het gaat er om inzicht te krijgen in de achtergronden, oorzaken en gevolgen van de afnemende legitimiteit, zonder nu direct de illusie te hebben dat het vraagstuk met min of meer eenvoudige ingrepen in de institutionele vormgeving van het stelsel is op te lossen. Vanuit het ministerie van SZW is vooral van belang hoe de relatie tussen vertrouwen in de overheid als politiek systeem enerzijds en de overheid als beheerder van collectieve arrangementen in de verzorgingsstaat anderzijds, zich ontwikkelt.

Een belangrijk element in de discussie over de overheid anno 2007 betreft de positionering van die overheid ten opzichte van 'de markt' enerzijds en 'de samenleving' anderzijds. Als wordt gesproken over de verhouding tussen overheid en samenleving, dan wordt daarmee bedoeld op zowel de relatie tussen overheid en individuele burgers, als de relatie tussen overheid en het georganiseerde maatschappelijk middenveld, de *civil society*. Onder invloed van gemeenschapsdenkers als Etzioni en Putnam is de laatste jaren veel aandacht besteed aan het belang van georganiseerde gemeenschappen voor de samenleving. Deze organisaties vormen een belangrijke bron van informele contacten voor burgers. Deze informele contacten dragen bij aan het vertrouwen of sociaal kapitaal dat burgers in een samenleving in elkaar hebben. Vertrouwen is belangrijk voor solidariteit in een samenleving, maar heeft ook een positieve invloed op economische prestaties. Tegelijkertijd impliceert het gemeenschapsdenken een terugtred van de overheid; als burgers hun geschillen en problemen onderling oplossen, is er geen noodzaak voor overheidsop treden. Voor het Ministerie van Sociale

Zaken en Werkgelegenheid is de vraag van belang welke ontwikkelingen zich voordoen op het terrein van sociaal vertrouwen en sociaal kapitaal, en welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben voor de verzorgingsstaat.

De vraag hoe de overheid haar legitimiteit kan behouden gezien al deze ontwikkelingen is uiteraard niet alleen voor het Ministerie van SZW van belang, maar ook voor tal van andere ministeries. Vandaar dat voor de uitwerking van dit thema in interdepartementale samenwerking plaatsvindt. Daarbij worden in ieder geval de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken.

Voorbeelden van kennisvragen

Wat zijn de oorzaken en achtergronden van het dalend vertrouwen van burgers in de overheid? Welke gevolgen heeft een dalend vertrouwen in de overheid voor de legitimiteit van de overheid en het overheidsoptreden? Welke mogelijkheden zijn er om de legitimiteit van de overheid te versterken? In welke mate faciliteert dan wel ontmoedigt overheidsoptreden het ontstaan van particuliere initiatieven in de samenleving? Wat is de rol van sociaal kapitaal in de Nederlandse samenleving? Op welke wijze kan de overheid publieke taken op een verantwoorde wijze privatiseren?

3.5 De dienstverlenende overheid

In verschillende levensfasen en voor tal van vitale behoeften en voorzieningen doen burgers een beroep op diensten die door of namens de overheid worden geleverd. Burgers verwachten dat deze diensten op effectieve, kwalitatief goede, cliëntgerichte en efficiënte wijze worden geleverd. Namens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt een groot aantal overheidsactiviteiten uitgevoerd die direct klantcontact met de burger behelzen. Zo voeren de SVB, het UWV en gemeenten diverse regelingen uit. Uit het jaarverslag 2006 van de Nationale Ombudsman blijkt onder meer dat burgers niet altijd tevreden zijn over de wijze waarop deze regelingen worden uitgevoerd. Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe de overheid in een complexe en veeleisende samenleving tot optimale dienstverlening kan komen.

In vergelijking met de andere thema's uit deze Strategische Kennisagenda is dit thema dienstverlenende overheid concreter en specifiek. Uit de interne en externe consultatierondes blijkt echter dat de omgeving van het ministerie het thema van dienstverlenende overheid van groot belang vindt.

Bij de uitwerking van het thema dienstverlening staan vijf aspecten centraal: (1) het aanbod van diensten, (2) de effectiviteit van diensten, (3) het proces van levering, (4) de samenwerking tussen verschillende organisaties en (5) de wijze waarop de overheid reageert op signalen van burgers en bedrijven met betrekking tot de dienstverlening.

Aanbod

Ten aanzien van het aanbod van diensten is een belangrijk thema op welke wijze de overheid inspeelt op de behoeften van haar burgers. Op tal van terreinen wordt geëxperimenteerd met manieren om burgers te betrekken bij het formuleren van behoeften. Dit kan onder meer door de introductie van vormen van vraagsturing als 'persoonsgebonden budgetten' of 'rugzakjes'. Op deze wijze bepaalt de vraag van de burgers het aanbod van diensten. Dit kan leiden tot onverwachte, innovatieve oplossingen waarbij soms niet eens de overheid de dienstverlenende partij is.

Effectiviteit

Het verkrijgen van systematisch inzicht in de effectiviteit van dienstverlening door de overheid is in veel gevallen lastig. Een van de redenen hiervoor is dat de relatie tussen de door de overheid geleverde dienst en het uiteindelijke maatschappelijke effect vaak indirect vast te stellen is. Desondanks wordt op steeds meer domeinen van het overheidsoptreden gestreefd naar meer gedegen inzichten in de effectiviteit. Hierbij wordt wel gesproken van de behoefte aan *evidence-based policy*. Voor het ministerie van SZW is het van groot belang een helder inzicht te krijgen in de kennis die reeds beschikbaar is in binnen- en buitenland over de effectiviteit van overheidshandelen en welke kennis nog ontbreekt.

Proces

De wijze waarop de overheid haar publieke dienstverlening organiseert, heeft sinds het eind van de jaren '80 van de vorige eeuw aanzienlijke veranderingen doorgemaakt. Geïnspireerd door het gedachtegoed van het *new public management* zijn beleid en uitvoering in steeds meer sectoren van elkaar gescheiden. De effecten hiervan op de kwaliteit, cliëntgerichtheid en efficiëntie van publieke dienstverlening zijn niet eenduidig. Inmiddels wordt langs verschillende richtingen gewerkt aan een verdere verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, zonder dat daarbij sprake is van een dominante benadering. Kwaliteitsverbetering wordt onder meer gezocht in vermindering van de bureaucratie en vergroting van de autonomie van professionals, uitbreiding van de elektronische dienstverlening, het aanbieden van geïntegreerde diensten via een-loket-benaderingen en een toegenomen inspraak van burgers bij het toezicht op de kwaliteit van dienstverlening (horizontale verantwoording).

Systeem

De problemen die burgers in hun dagelijkse leven ervaren, passen dikwijls niet in het verkokerde dienstverleningsaanbod van de overheid. Toch verwacht de burger dat zijn probleem, klacht of verzoek op samenhangende wijze wordt behandeld. Overheidsorganisaties spelen hierop in door de onderlinge samenwerking te versterken. Op het terrein van werk en inkomen is de samenwerking tussen CWI, UWV en gemeentelijke sociale

diensten hiervan een goed voorbeeld. Deze ketensamenwerking wordt gefaciliteerd door informatie- en communicatietechnologie. Dit maakt het mogelijk dat voor klanten integrale *front-offices* ontstaan, terwijl de organisaties hun afzonderlijke werkprocessen in hun respectievelijke *back-offices* afhandelen. Op deze wijze wordt de dienstverlening op systeemniveau verbeterd. Voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is vooral de vraag van belang in welke mate en onder welke voorwaarden ketensamenwerking bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening op systeemniveau en welke alternatieven er voor ketensamenwerking zijn.

Feedback

Onder het thema ‘aanbod van diensten’ zijn reeds verschillende initiatieven aan de orde gekomen die de overheid informatie verschaffen over de wensen van burgers. Bij het onderwerp ‘feedback’ gaat het echter met name om terugkoppeling over de kwaliteit van de diensten die de overheid levert. Die terugkoppeling bestaat in feite uit twee elementen: de overheid moet in de eerste plaats informatie krijgen over de mening van burgers, in de tweede plaats moet de overheid echter ook die informatie gebruiken om de dienstverlening aan te passen als de informatie daartoe aanleiding geeft.

Uiteraard is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet het enige ministerie dat zich bezig houdt met de kwaliteit van de dienstverlening. Dit thema ligt bij uitstek op het terrein van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar ook voor andere departementen met veel klantcontacten (bijvoorbeeld Financiën en VWS) is dit thema van belang. Vandaar dat bij de uitwerking van dit thema samenwerking met een aantal andere departementen zal worden gezocht.

Voorbeelden van kennisvragen

Welke initiatieven en ontwikkelingen zijn waar te nemen aanzien van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening? Op welke wijze kan de overheid het aanbod van diensten beter laten aansluiten bij de behoeften van burgers? Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de dienstverlening? Welke invloed hebben verschillende organisatieprincipes op de kwaliteit van de dienstverlening? In welke mate en onder welke omstandigheden leidt integrale dienstverlening tot betere dienstverlening? Welke bijdrage levert een verbetering van de terugkoppelingsrelatie aan de kwaliteit van dienstverlening?

4. Vervolg

In de Strategische Kennisagenda heeft het ministerie van SZW vijf brede thema's vastgesteld waarover meer kennis en inzicht nodig is met het oog op de beleidsuitdagingen op de langere termijn. De noodzakelijke volgende stap is het meer gedetailleerd inventariseren van de aanwezige en ontbrekende kennis voor elk van deze thema's. Dit vereist tevens een nadere uitwerking van de thema's. Voor deze uitwerking zullen thematische bijeenkomsten met externe experts worden georganiseerd. Per thema vinden verschillende bijeenkomsten plaats: verkennende bijeenkomsten die zijn gericht op het aftasten van problemen en ontwikkelingen en verdiepende bijeenkomsten waarin wordt geïnventariseerd welke kennis wel en niet aanwezig is. Dit mondt uit in een actieplan per thema.

De actieplannen geven aan op welke manier de kennislacunes in de komende jaren zullen worden weggewerkt of verkleind. Tal van wegen zijn daarvoor denkbaar. Allereerst kan het ministerie vragen neerleggen bij de kennis- en adviesinstellingen van de overheid, zoals de adviesraden, de WRR, het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau. Daarnaast kan het ministerie onderzoek laten verrichten door internationale organisaties, waaronder de OESO, universiteiten en onderzoeksinstituten. Ook het organiseren van conferenties, seminars en lezingen met Nederlandse en buitenlandse deskundigen is een belangrijk middel om kennis te vergaren en te verspreiden.

De Strategische Kennisagenda is primair gericht op kennis en niet het ontwikkelen van nieuw beleid. De opbrengst van de actieplannen zal bestaan uit een zo helder mogelijk inzicht in de oorzaken, achtergronden en gevolgen van trends en ontwikkelingen die het beleidsterrein van SZW raken, en niet uit kant en klare beleidsplannen. De gewonnen inzichten vormen wel een kader voor de ontwikkeling en beoordeling van nieuwe beleidsvoorstellen.

Bijlage 1 Deelnemers aan de internetconsultatie

dr. D.B.D. Bannink, Universiteit Twente
prof.dr. P.T. de Beer, Universiteit van Amsterdam
prof.dr. V.J.J.M. Bekkers, Erasmus Universiteit Rotterdam
mr. R.M. Beltzer, Universiteit van Amsterdam
prof.dr. L. Borghans, Universiteit Maastricht
drs. H. Borstlap, Raad van State
prof.dr A.L. Bovenberg, Universiteit van Tilburg
dr. T. Brandsen, Universiteit van Tilburg
prof.dr. Ph. Eijlander, Universiteit van Tilburg
K. Folkerts, Gemeente Rotterdam
dr. D. Fouargé, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
prof.dr. P.H.A. Frissen, Universiteit van Tilburg
prof.dr. J.H. Garretsen, Universiteit Utrecht
ir. B.M. Geurts, Ministerie van Volkshuivering, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. R. de Groot, CWI Nederland
dr. R. Gründemann, TNO
prof.dr A.C. Hemerijck, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
H. Hesselink, Gemeente Losser
prof.dr. L. Hoogduin, Robeco
prof.dr. Ph.R. de Jong, APE
dr. F. Kalshoven, De Argumentenfabriek
drs. E.B.K. van Koesveld, Ministerie van Financiën
dr. P.W.C. Koning, Centraal Planbureau
prof.dr. R. Koopmans, Vrije Universiteit
F. Kuiper, Gemeente Breda
dr. S.G. van der Lecq, Erasmus Universiteit Rotterdam
prof.dr.ir. T. Lippe, Universiteit Utrecht
T. Livius, Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
dr. A. Meijer, Universiteit Utrecht
prof.dr. R.A. de Mooij, Centraal Planbureau
dr. A.G. Nagelkerke, Universiteit van Tilburg
T. van Nieuwkerk, Raad voor Werk en Inkomen
dr. M. Noordegraaf, Universiteit Utrecht
prof.dr. C.W.A.. van Paridon, Erasmus Universiteit Rotterdam
prof.dr. J. Plantenga, Universiteit Utrecht

mr. W.G.M. Plessen, Universiteit van Tilburg
dr. A.H.G. Rinnooy Kan, Sociaal-Economische Raad
T. Salet, Cliëntenplatform Deurne
prof.dr. P. Schnabel, Sociaal en Cultureel Planbureau
drs. M. Schrijver, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
prof.dr. C.N. Teulings, Centraal Planbureau
prof.dr. J.J.M. Theeuwes, SEO Economisch Onderzoek
C.P. Thissen, Divosa
mr. M.J. Toet, Gemeente Rotterdam
dr. F. Vaas, TNO
A. Vreeburg, CWI Nederland
dr. G.J.M. de Vries, Wetenschappelijke Raad voor het Rege-
ringsbeleid
drs. C. Vrooman, Sociaal en Cultureel Planbureau
prof.dr.ir. F.J. Willekens, Nederlands Interdisciplinair Demo-
grafisch Instituut
prof.dr. A.C.J.M. Wilthagen, Organisatie voor Strategisch Ar-
beidsmarktonderzoek
W. Wind, FNV
ing. J.P.C.M. van Zijl, Raad voor Werk en Inkomen