



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Kennisagenda SZW 2019-2022

# Den Haag

Hier werkt alles, kijk maar rond. De zon schijnt en de klok tikt steeds de goede richting op, we worden ouder. Hier draaien machines, rijden robots af en aan, winnen menselijk vertrouwen. Hier ligt het hart dat steeds ons ritme slaat.

Elke wijziging van koers, alle tijd. Hier is geluk de grondstof maar niet het resultaat. Zelfs wat valt wordt nog een sterk verhaal: de markt is ook wat achterblijft als je de laatste kraam weghaalt. Alles waar vergeefs naar werd gezocht.

In deze ruimte wordt gerekend, verzonnen en geklokt. Hier is alles deel van ieder resultaat: het donker dat ooit uit de mijnschacht kwam, schraalheid van brood en waterkan, honger van de visvrouw, leeg gebleven net. De scheiding van koren en kaf.

Hier zijn we door de eeuwen neergezet, gedragen door de weelde van het onvoltooide plan; alles wat werkt is onaf.

*Ester Naomi Perquin  
Dichter des Vaderlands*

# Kennisagenda SZW 2019-2022

## **Coördinatie**

Jan-Maarten van Sonsbeek

Ronald Dekker

Anneke van der Giezen

Kim Hermans

Marjon Schols

Clementine Vooren

1 oktober 2018

<b>Introductie</b>	<b>5</b>	<b>Werken en zorgen</b>	<b>51</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>10</b>	Beleidsmatige stand van zaken	51
<b>Arbeidsmarkt en toekomst van werk</b>	<b>13</b>	Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	52
Beleidsmatige stand van zaken	13	Kennisvragen	56
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	14	Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	60
Kennisvragen	16	<b>Migratie, integratie en ongelijkheid</b>	<b>65</b>
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	20	Beleidsmatige stand van zaken	65
<b>Gezondheid en werk</b>	<b>23</b>	Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	67
Beleidsmatige stand van zaken	23	Kennisvragen	69
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	24	Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	71
Kennisvragen	27	<b>Sociale zekerheid – ondersteuning</b>	
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	31	<b>bij kwetsbaarheid</b>	<b>75</b>
<b>Duurzame inzetbaarheid en</b>		Beleidsmatige stand van zaken	75
<b>oudedagsvoorziening van senioren</b>	<b>35</b>	Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	76
Beleidsmatige stand van zaken	35	Kennisvragen	79
Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	38	Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	84
Kennisvragen	43	<b>Gedraginszichten</b>	<b>89</b>
Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	47	Beleidsmatige stand van zaken	89
		Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid	91
		Kennisvragen	92
		Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners	94
		<b>Slotwoord</b>	<b>96</b>

Het nieuwe kabinet regeert onder een gunstig gesternte. Niet sinds 2008 ging het zo goed met de Nederlandse economie. De werkloosheid daalt nog steeds en is zo laag geworden dat in veel sectoren al sprake is van krapte. Met die gunstige economische ontwikkelingen lijken ook allerlei problemen die tijdens de crisis hoog opspeelden verleden tijd. Het aantal vaste contracten stijgt weer, ook Nederlanders met een migratieachtergrond komen weer gemakkelijker aan de bak en de armoede daalt. Dat betekent niet dat alle problemen verleden tijd zijn. Zo hebben werkloze ouderen nog steeds grote moeite om aan werk te komen. Werkende ouderen halen lang niet allemaal gezond de steeds verder stijgende AOW-leeftijd. En het aantal mensen dat langdurig in een kwetsbare positie verkeert, blijft te hoog.

Bovendien verandert de maatschappij. Nederland is al eeuwenlang verbonden en verweven met de rest van de wereld. Door globalisering wordt het steeds belangrijker wat er in die rest van de wereld gebeurt, ook voor de Nederlandse arbeidsmarkt en verzorgingsstaat. Technologische ontwikkelingen brengen zowel kansen als bedreigingen. Globalisering en migratie brengen economische kansen, maar voeden ook het onbehagen. Al deze ontwikkelingen vragen om een beleidsmatige visie en zo'n visie moet gestoeld zijn op een adequate kennisbasis. Met die achtergrond hebben wij de kennisagenda SZW 2019-2022 geschreven, waarin de integrale kennisbehoefte en geplande kennisactiviteiten van SZW voor de komende jaren zijn geformuleerd. Met deze agenda willen we de prioritaire kennisvragen stellen die nog open liggen op het

SZW-terrein zowel om de inhoudelijke discussie over kennis en beleid te stimuleren, als om uitwisseling en samenwerking met externe kennispartners te ondersteunen en om houvast te bieden bij het toekennen van onderzoeksbudget binnen SZW.

### Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen verlopen schoksgewijs. Een paar jaar geleden leek de ontwikkeling van robots zo snel te gaan dat doemscenario's waarin de helft van alle banen verdwijnt, werden geschetst. Inmiddels wordt daar genuanceerder tegenaan gekeken en worden ook de kansen die technologie biedt onderkend. Duidelijk is dat technologie niet noodzakelijk mensen hoeft te vervangen, maar mensen juist kan aanvullen in hun werk.

Bijvoorbeeld om het functioneren van mensen met een beperking in een reguliere werkomgeving te vergemakkelijken. Of door in bepaalde zware beroepen, zoals in verpleeghuizen, de fysiek zware taken te vergemakkelijken zodat meer tijd kan overblijven voor die dingen waar mensen beter in zullen blijven dan robots: emotioneel contact. Nieuwe technologie creëert ook nieuwe werkgelegenheid in nieuwe beroepen en de economische groei die wordt gerealiseerd door robotisering en automatisering leidt tot nieuwe werkgelegenheid.

Typerend zijn de ontwikkelingen rond kunstmatige intelligentie. Die bleven decennia lang achter bij de hooggespannen verwachtingen, maar lijken sinds enkele jaren in een stroomversnelling

gekomen, onder invloed van de explosief gestegen reken- en opslagcapaciteit. Waar tot voor kort nog wel eens lacherig gedaan werd over zelfvertalende computers, zelfrijdende voertuigen, zelfopererende robotchirurgen etc. is inmiddels glashelder dat de computer door kunstmatige intelligentie een reeks aan menselijke activiteiten uiteindelijk veel beter, sneller en consistentere zal uitvoeren dan een mens. Zeker in sectoren als transport en logistiek en de medische sector zijn de toekomstperspectieven fascinerend. Ook hier zal soms sprake zijn van vervanging van mensen maar waarschijnlijk vaker van aanvulling op en verrijking van door mensen uitgevoerde taken. Veel vragen zijn er nog wel over het tempo van de ontwikkelingen, waarbij techgoeroes in het verleden vaak te optimistisch zijn geweest over hoe snel die gaan.

In ieder geval is duidelijk dat het karakter van ons werk verandert en verder zal veranderen. Belangrijke kennisvragen gaan over die veranderingen, op allerlei niveaus. Wat betekent de technologie concreet voor hoe onze werkdag eruit gaat zien? Wat betekent de technologie voor het soort bedrijven dat actief is, zoals binnen de platformeconomie? En wat betekent dat voor de relatie tussen werkgever en werknemer, voor ons poldermodel? Maar ook de impact van flexibilisering en technologie op onze gezondheid roept allerlei vragen op. Technologie kan arbeidsomstandigheden verbeteren en risico's beperken of wegnemen, maar er ontstaan ook nieuwe risico's, zowel fysiek als mentaal, zoals informatiestress. Door onze kennis over de impact van de technologische ontwikkelingen te vergroten, kunnen we zowel de kansen die

technologie biedt beter onderkennen en benutten als de bedreigingen van nieuwe technologie, die zeker ook reëel kunnen zijn, beter het hoofd bieden.

## Demografische ontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen verlopen, in tegenstelling tot technologische ontwikkelingen, redelijk voorspelbaar en geleidelijk, soms haast ongemerkt, totdat je wat verder terugkijkt in het verleden. Dan blijkt hoe groot de impact van die demografische ontwikkelingen is. Zoiets gold bijvoorbeeld voor de vergrijzing. Nadat decennia lang parallel de gemiddelde levensverwachting was gestegen en de gemiddelde uittredeleeftijd was gedaald, bleek begin deze eeuw hoe ver die twee uit elkaar waren komen te liggen en dat dat financieel niet houdbaar zou zijn op de lange termijn. Inmiddels is door succesvol hervormingsbeleid de effectieve uittredeleeftijd gestegen tot bijna 65 jaar, maar blijkt ook dat de stijging van de levensverwachting, en zeker het gezonde deel daarvan, ongelijk verdeeld is. Een belangrijke kennisvraag is daarom hoe ook voor de meer kwetsbare groepen de combinatie van gezondheid, langer doorwerken en de oude dag vormgegeven kan worden.

De ontwikkelingen in het spitsuur van het leven zijn een ander voorbeeld van demografische veranderingen, waarvan we ons de impact pas geleidelijk aan realiseren. Zeker nu overheidsbeleid er steeds meer op gericht is om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig

te laten wonen, ontstaat ook voor steeds meer mensen een cumulatie van intensieve belasting in een bepaalde levensfase. Daarin kunnen de ontwikkeling van de eigen carrière, de zorg voor jonge kinderen en de mantelzorg voor hulpbehoevende ouders soms langdurig samenvallen. Zowel naar de gevolgen van zo'n piekbelasting als naar de aangrijpingspunten om die veelvoudige zorg te faciliteren, ontbreekt nog kennis. Daarbij komt dat familiebanden geleidelijk losser zijn geworden en steeds meer gezinnen een samengesteld karakter hebben, wat ook impact heeft op de verdeling van zorgtaken en de mate waarin binnen die structuren een beroep op mantelzorg gedaan kan worden.

Ook de demografische gevolgen van migratie geschieden geleidelijk, maar hebben grote impact, met name door de geografische concentratie in de grotere steden en specifieke wijken daarbinnen. De Nederlandse bevolking groeit inmiddels alleen nog door migratie; zonder migratie zou het aantal sterfgevallen het aantal geboorten overtreffen. Asielmigratie, onder meer als gevolg van de recente vluchtelingencrisis, speelt daarbij een belangrijke rol. De omvang van de migrantenstroom is de afgelopen jaren sterk gedaald, maar de toekomst blijft zeer ongewis. Migratie is een splijtzwam in de politiek van inmiddels vrijwel alle EU-landen en bovendien zal de druk op het fort Europa als gevolg van de combinatie van politieke instabiliteit en bevolkingsgroei in het Midden-Oosten en Afrika waarschijnlijk verder toenemen. Met name op het gebied van integratie spelen hierdoor belangrijke kennisvragen. In de basis lijkt de sociaaleconomische integratie

van de meeste migrantengroepen en hun kinderen, zeker in deze tijden van economische voorspoed, steeds beter te verlopen. Tegelijkertijd lijkt de sociaal-culturele integratie van bepaalde groepen te stagneren of zelfs af te nemen onder invloed van onder meer religie en politiek in de herkomstlanden. Spiegelbeeldig lijkt ook de bereidheid van de samenleving om nieuwkomers te ontvangen lager te worden. De behoefte aan kennis is er zowel op het bevorderen van verdere sociaaleconomische als sociaal-culturele integratie.

Ook het bredere vraagstuk van ongelijkheid blijft daarom zeer relevant. De overheid is er daarbij niet om gelijke uitkomsten af te dwingen, maar wel om zijn burgers zoveel mogelijk gelijke kansen te bieden. Die kansen zijn al vanaf de geboorte ongelijk en vaak wordt die ongelijkheid gedurende de levensloop versterkt. De uitdaging daarbij is om de effectieve beleidsopties te vinden waarmee kansengelijkheid bevorderd kan worden, bijvoorbeeld door het wegnemen van belemmeringen van mensen met een migratieachtergrond in de stap van school naar werk.

### **Wat werkt?**

Wat betekenen deze grote ontwikkelingen voor ons socialezekerheidsstelsel? De combinatie van toenemende flexibilisering van het werk, toename van het aantal zzp'ers en het ontstaan van nieuwe relaties tussen werkgever en werknemer betekent dat het stelsel zoals dat is, gericht op mensen in loondienst, steeds minder dekkend is. Daardoor kunnen steeds meer mensen niet meer

terugvallen op dit stelsel, soms door eigen keuze, maar soms ook uit noodzaak. Een complicerende factor daarbij is de potentiële spanning tussen de omvang van de immigratie en de verzorgingsstaat. De fundamentele vraag hoe ons socialezekerheidsstelsel er in de toekomst uit moet zien en wie dat in de praktijk moet uitvoeren, kan via onderzoek verkend worden.

Naast dat langetermijnperspectief richten veel kennisvragen van SZW zich op een zoektocht naar wat werkt en wat niet. Steeds meer wordt duidelijk dat daarbij maar tot op zekere hoogte van rationeel gedrag op basis van voldoende en juiste informatie kan worden uitgegaan. Daarbij komt dat het hebben van kennis nog geen garantie is dat die kennis ook breed wordt gedeeld en toegepast. In dat opzicht staat, zoals in deze agenda geconstateerd wordt, de professionalisering van de uitvoering nog in de kinderschoenen. Dat maakt de uitdaging op kennisgebied tweeledig: zowel het genereren van kennis over wat werkt als het toepassen van die kennis in beleid én uitvoering.

Veel overheidsbeleid gaat uit van rationele reacties van werknemers, werkgevers en uitkeringsgerechtigden op financiële prikkels. Maar die reacties worden mede bepaald door tal van andere, ook niet-financiële factoren. Zoals het conformeren aan de groep en aan sociale normen, de angst om dingen te verliezen en wens om stigmatisering te voorkomen. De studie naar het gedrag van mensen levert belangrijke aanknopingspunten op voor effectief overheidsbeleid. Bijvoorbeeld naar effectieve naleving maar ook

naar hoe het gebruik van regelingen gestimuleerd kan worden. Daarnaast worden beslissingen vaak niet op het niveau van het individu maar op het niveau van het gezin of de sociale omgeving genomen. Zo wordt de beslissing wanneer iemand precies wil pensioneren vaak door partners in samenhang besloten. Hetzelfde geldt voor de verdeling van zorgtaken in het gezin en voor de beslissing hoeveel uren welke partner wenst te werken.

Bij het analyseren van al deze vraagstukken wordt steeds vaker een levenslooperspectief gehanteerd. De groeiende beschikbaarheid van kwalitatief hoogstaande longitudinale databestanden geeft daar ook aanleiding toe. Maar het levenslooperspectief werpt ook een ander licht op vraagstukken. Zo is het bij inkomensongelijkheid minder relevant als groepen mensen tijdelijk een laag inkomen hebben, maar daar later weer uitgroeien, zoals studenten. Evenzo is het bij vermogensongelijkheid relevant om bijvoorbeeld mee te wegen hoeveel mensen lenen om een huis te kopen en hoe ze dat terugbetalen, hoeveel mensen sparen voor hun pensioen en hoe ze dat uitgekeerd krijgen en wat mensen erven van voorgaande generaties en nalaten aan nieuwe generaties. Maar als mensen langdurig in armoede leven, kunnen de consequenties daarvan groot zijn. Voor hun eigen gezondheid, maar ook voor die van hun kinderen. Beleidsmaatregelen letten dan nauw, bijvoorbeeld op het gebied van schulden, waar aan de ene kant schulden maken niet beloofd moet worden, maar aan de andere kant voorkomen moet worden dat mensen in een vicieuze cirkel van ellende belanden. Het inzicht dat niet van alle burgers



verwacht kan worden dat ze zelfredzaam zijn op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt heeft daarbij een belangrijke nuance in het denken gebracht, evenals het inzicht dat het doenvermogen zelf ook door de omstandigheden bepaald kan worden.

Een belangrijke kennisbron bij het beantwoorden van al deze vragen en perspectieven is het internationaal vergelijkend onderzoek. Ten onrechte wordt de bruikbaarheid van zulk onderzoek wel eens gebagatelliseerd, omdat de Nederlandse situatie zo specifiek zou zijn. De belangrijke trends van dit moment zijn echter internationaal en de hoofdvragen van hoe om te gaan met technologische en demografische ontwikkelingen spelen wereldwijd. Zo biedt de internationale vergelijking de mogelijk-

heid om de relatieve omvang van problemen (bijv. de moeizame integratie van migranten op de arbeidsmarkt) te vergelijken met die van andere landen en valt er te leren van landen die met vergelijkbare vraagstukken worstelen en al beleidsopties hebben geformuleerd die ook voor de Nederlandse situatie toepasbaar zijn. In het verleden heeft Nederland zo geleerd van anderen, bijvoorbeeld over hoe langer doorwerken aantrekkelijker gemaakt kan worden, maar ook geleerd aan anderen, bijv. over de hervorming van het vastgelopen stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Ik wens u, mede namens allen die hebben meegewerkt aan deze kennisagenda, veel leesplezier en inspiratie.

**Jan-Maarten van Sonsbeek, Chief Science Officer SZW**

De voorliggende kennisagenda geeft een overzicht van zeven prioritaire kennisthema's van SZW voor 2019-2022. Deze agenda is geschreven door teams van kennisexperts uit verschillende directies van SZW, na uitgebreide consultatie van interne en externe experts en kennispartners. Zo zijn bij elk hoofdstuk één of meer wetenschappers betrokken geweest als meeleezer en adviseur. Ook hebben de externe kennispartners van SZW bij verschillende gelegenheden hun input gegeven op deze notitie. Door zo breed interne en externe kennis te bundelen, hopen we tegelijk zowel onze eigen blik verruimd te hebben als de buitenwereld bij onze kennisafwegingen betrokken te hebben.

Bij het in kaart brengen van de (geplande) kennisactiviteiten focussen we op kennislacunes. Onderwerpen die beleidsmatig prominent zijn, hoeven niet noodzakelijk terug te komen in de kennisagenda. 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 bijna 100 kennisvragen, verdeeld over de zeven thema's. Per thema zijn drie kennisvragen als het meest prioritair gemarkeerd: deze staan vetgedrukt in de themahoofdstukken. Eén belangrijke, vaak ook strategische, kennisvraag per thema wordt met een rode peper gemarkeerd. Deze zgn. "rode pepervraag" is een vraag die prikkelt, politiek gevoelig kan zijn maar ook richtinggevend is op het thema. Uiteraard kunnen deze kennislacunes niet allemaal in 2019-2020 uitgewerkt worden door SZW via aanbesteding van onderzoeken of door eigen onderzoek.

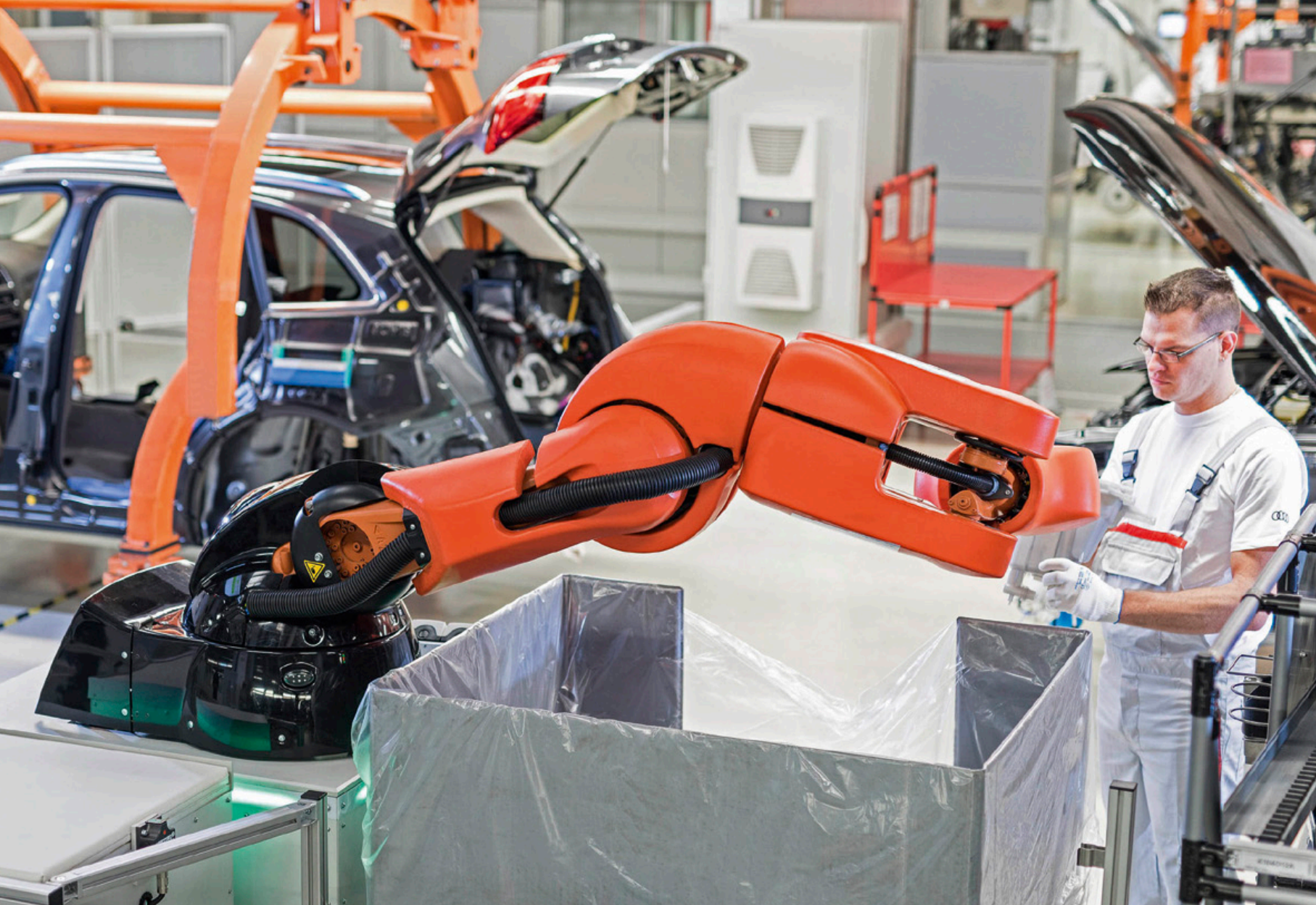
Nadrukkelijk hopen wij daarom dat onze kennis- en onderzoekspartners ook een belangrijk deel van deze kennisvragen kunnen oppakken. De coördinatie hierop verloopt via de kennisexperts per thema in overleg met de CSO SZW.

De thematische indeling van deze kennisagenda volgt in grote lijnen de indeling van die van 2 jaar geleden, de "Hoofdlijnennotitie kennisvragen SZW 2017/2018". We beginnen met twee thema's waarin de arbeidsmarkt centraal staat. Hoofdstuk 1 focust op algemene arbeidsmarkt vraagstukken en de toekomst van werk. Hoofdstuk 2 gaat over gezondheid en werk, waaronder de veiligheid op het werk en duurzame inzetbaarheid. De volgende drie hoofdstukken hebben een demografische component gemeen. Hoofdstuk 3 behandelt de participatie en duurzame inzetbaarheid van ouderen<sup>1</sup> en de inkomensvoorzieningen voor de oude dag. In hoofdstuk 4 staat de combinatie van werken en zorgen centraal, over de gehele levensloop, van kinderopvang tot mantelzorg. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op migratie, integratie en ongelijkheid. In hoofdstuk 6 staat de ondersteuning aan kwetsbare groepen centraal en de wijze waarop die uitgevoerd wordt. Hoofdstuk 7 focust tenslotte op gedragsinzichten, die in feite ondersteunend kunnen zijn aan vraagstukken in alle andere hoofdstukken.

---

1 Duurzame inzetbaarheid als kennisthema is zo verdeeld over de hoofdstukken 2 en 3: in hoofdstuk 2 ligt de nadruk op gezondheid en veilig werken en in hoofdstuk 3 ligt de nadruk op scholing en een Leven Lang Ontwikkelen.

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. Daarna geven we aan welke kennisvragen nog open liggen voor de komende jaren. Tenslotte staan we stil bij welke rol externe kennispartners in samenwerking met SZW spelen in het onderzoeken van de openliggende kennisvragen.



**Auteurs: Tom Bouma (ASEA), Bernhard Bakker-Tauritz (Inspectie SZW), Eyasu Balcha (WR), Sam van Dijck (AV), Atie de Ruiter (AV), Hans Schepers (SV). Externe meelezer: Prof. Charissa Freese (Universiteit Tilburg).**

De Kennisagenda 2017-2018 kende het thema 'Future of Work'. In deze editie is dat veranderd in 'Arbeidsmarkt en toekomst van werk'. Het thema Arbeidsmarkt is toegevoegd om in te spelen op de aankomende beleidsdoorlichting van artikel 1 – 'Arbeidsmarkt'. In dit hoofdstuk zijn de kennisvragen ingedeeld langs deze lijn: hoofdvraag 1 gaat over de huidige werking van de arbeidsmarkt (in relatie tot de beleidsdoorlichting) en de hoofdvragen 2-5 gaan over de toekomst van werk. Alvorens wordt ingegaan op de vijf hoofdvragen worden eerst in het kort een aantal ontwikkelingen geschetst. Op deze wijze wordt duidelijk waarom voor de vijf hoofdvragen is gekozen. Ook wordt kort ingegaan op aspecten die niet meegenomen worden in de hoofdlijnen van dit hoofdstuk, maar wel relevant zijn voor SZW.

## Beleidsmatige stand van zaken

Mensen hebben het gevoel dat de wereld in een snel tempo verandert<sup>2</sup>. Door robotisering, digitalisering en kunstmatige

<sup>2</sup> Voor dit fenomeen, dat niet gebaseerd hoeft te zijn op objectief meetbare gegevens, is de term 'chronocentrisme' gemunt. Hierin ligt besloten dat mensen altijd geneigd zijn te denken dat ontwikkelingen in hun tijdsgewricht sneller gaan. Zie Fowles (1974).

intelligentie wordt de samenleving steeds complexer. Kwetsbare groepen, zoals laaggeletterden en mensen met een verstandelijke beperking, dreigen buitenspel te worden gezet. Maar ook de plek waarop we werken en hoe we werken is aan veranderingen onderhevig. De arbeidsmarkt wordt flexibeler en mensen wisselen al dan niet vrijwillig vaker en sneller van baan; bepaalde banen moeten het veld ruimen voor geautomatiseerde alternatieven; en werk laat zich steeds minder beperken door nationale grenzen.

De toekomst van werk zal het resultaat zijn van vele complexe, wisselende en tegengestelde krachten. Waarop dit krachtenspel zal uitkomen laat zich niet eenvoudig voorspellen. Daarvoor zijn de krachten te verschillend van karakter. Wetten en regelgeving (zoals het arbeidsrecht, pensioen en sociale zekerheid) zijn van invloed op de huidige en toekomstige werkomgeving. Datzelfde geldt voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

De Nederlandse arbeidsmarkt is ten opzichte van andere Europese landen in hoog tempo geflexibiliseerd. In de afgelopen twintig jaar is het aandeel tijdelijke contracten verdubbeld. Ook zijn andere arbeidsrelaties in aantal toegenomen. Denk aan zzp'ers en het aandeel arbeidsrelaties waarin intermediairs een rol spelen, zoals uitzend- en payrollkrachten en platformwerkers. Op dit moment zijn er circa 1,5 miljoen zzp'ers op een totale beroepsbevolking van bijna 11 miljoen. Deze hybride arbeidsrelaties bieden voor werkgevers flexibiliteit. Gelijktijdig leidt dit tot een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen vaste werknemers en flexwerkers ten

aanzien van inkomens- en werkzekerheid. Uit onderzoek blijkt onder meer dat flexibele werknemers vaker en herhaaldelijk werkloos worden en beroep moeten doen op publieke voorzieningen zoals de WW en de bijstand (SEO). Tevens levert een dergelijke ontwikkeling naar een meer duale arbeidsmarkt vragen op over de toekomst van het stelsel van arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Als laatste kan deze trend van verdergaande flexibilisering invloed hebben op de beloning van werk (bijvoorbeeld de productiviteitsgroei en de arbeidsinkomensquote).

Verder zullen technologische ontwikkelingen, zoals robotisering en kunstmatige intelligentie niet alleen leiden tot baancreatie en baandestructie, maar ook de inhoud van functies wijzigen. Demografische ontwikkelingen (vergrijzing, langer doorwerken) globalisering (internationale arbeidsmarkt en waardeketens) en het (veranderend) sentiment/voorkeuren van consumenten, burgers en werknemers hebben impact op de productie- en verdienmodellen in de toekomst. Zo willen we steeds vaker duurzame producten en diensten. En door veranderingen als gevolg van ICT verandert een deel van de samenleving van een koop- naar een deeleconomie. Ook wensen consumenten steeds meer gemak. Een voorbeeld hiervan zijn de eetbezorgdiensten en andere producten en diensten afgestemd op de on-the-go levensstijl van mensen. De veranderende voorkeuren van consumenten laten ook de verdienmodellen van bedrijven niet onverlet. Dit heeft gevolgen voor werkprocessen en de kwaliteit van arbeid. We hebben een sterke groei van het aantal webwinkels gezien. En

digitalisering en internet maken een verdere groei van de deeleconomie mogelijk. Dit is een verdienmodel dat gebaseerd is op delen, (om)ruilen, handelen of huren van producten.

Tot slot heeft Nederland zich steeds meer ontwikkeld richting een kenniseconomie. Om de voor onze open en exportgerichte economie cruciale ontwikkeling voort te zetten, is het noodzakelijk dat mensen in zichzelf blijven investeren. Er ontbreekt echter nog steeds een gevoel van urgentie te investeren in een leven lang ontwikkelen. Een leercultuur creëren is noodzakelijk voor de concurrentiekracht van bedrijven en de inzetbaarheid en arbeidsmobiliteit van de beroepsbevolking.

Een schets van bovenstaande ontwikkelingen op de arbeidsmarkt leidt tot fundamentele vragen wat deze ontwikkelingen betekenen voor de wijze waarop risico's worden verdeeld en bescherming wordt georganiseerd in het huidige stelsel. Daarnaast gaan deze vragen in op welke werk- en bestaanszekerheid we in Nederland in de toekomst willen garanderen voor groepen op de arbeidsmarkt.

### Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Veel deskundigen denken over deze vragen na. Zo publiceerde de WRR in 2017 drie rapporten die deze vragen vanuit verschillende invalshoeken onderzoeken: *Voor de zekerheid*, *De val van de middenklasse* en *Weten is nog geen doen*. Internationale instituties hebben de vraag ook op de agenda: de aankomende G-20 in Buenos Aires handelt erover en zowel Eurofound (2017) als ILO (2018) publiceert

den grote rapporten over de toekomst van werk en zekerheid. Ook in Europees verband is steeds meer aandacht voor dit thema hetgeen onder meer blijkt uit de aanname van de Europese pijler voor Sociale Rechten eind 2017. Daarnaast houden ook private partijen zoals McKinsey (2017) zich bezig met de gevolgen van digitalisering op de toekomst van werk.

Ook in het beleid is er de afgelopen jaren veel veranderd. Het vorige kabinet heeft met de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) nieuw beleid ingevoerd rondom flexibele en vaste arbeidscontracten. Het nieuwe kabinet heeft aangekondigd het arbeidsrecht nogmaals te hervormen, om zo de balans tussen vast en flexibel (inclusief zzp) op de arbeidsmarkt te herstellen.

De vraag hoe we in de toekomst bepaalde sociale zekerheden kunnen garanderen gegeven de veranderende aard van werk is belangrijk voor SZW. SZW is op andere terreinen zelf ook actief bezig met deze vragen: het traject *100 jaar SZW* inventariseert burger- en expertperspectieven op onder andere de zekerheden die werk in de toekomst kan en moet bieden; en de minister heeft een adviescommissie aangekondigd die zich zal buigen over de consequenties van deze ontwikkelingen voor de wijze waarop risico's worden verdeeld en bescherming wordt georganiseerd (via het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit). Het gaat dan om het bereik van overheidsingrijpen (wie wordt beschermd en waarom), de mate van keuzevrijheid en solidariteit, en de optimale inrichting van publieke arrangementen. De kennisagenda heeft met name als doel de ontwikkelingen van werk nu en in de toekomst in kaart te brengen

en zal, gezien deze andere trajecten, zich niet specifiek op de inrichting van een mogelijk nieuw stelsel richten. Bekende/belangrijke studies/verkenningen/evaluaties staan samengevat in onderstaand kader:

### Gepubliceerd

- CPB (2016) Flexibiliteit op de arbeidsmarkt.
- Dauth et al. (2017) German Robots – The Impact of Industrial Robots on Workers.
- Dekker, F. (2016) Robots en arbeid: technologisch determinisme revisited?
- Eurofound (2017) Automation, digitization & platforms: implications for work and employment.
- Frenken, K., A. van Waes, M. Smink en R. van Est. (2017) Eerlijk delen – Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie. Den Haag, Rathenau Instituut.
- ILO (2017) Inception Report for the global Commission on Future of Work.
- Mc Kinsey (2017) A Future that works: automation, employment and production.
- OECD (2017) The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries.
- SEO (2016) Beslag uitkeringen in flexibele schil.
- SEO (2018) De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland.

- SER (2017) Verkenning Mens en Technologie, advies over robotisering.
- WRR (2017a) Val van de middenklasse. Het stabiele en kwetsbare midden.
- WRR (2017b) Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de organisatie van arbeid.
- WRR (2017c) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.

## Kennisvragen

De hoofdvragen in de kennisagenda richten zich achtereenvolgens op de invloed van wetgeving op het personeelsbeleid van werkgevers (vraag 1), de toekomst van het stelsel van collectieve representatie (vraag 2), de invloed van flexibilisering op de kwaliteit van werk en de verdeling van arbeidsrisico's voor verschillende groepen op de arbeidsmarkt (vraag 3), de invloed van digitalisering op de werkdag (vraag 4) en de productie- en verdienmodellen in de komende decennia (vraag 5). Hieronder worden de vijf hoofdvragen, voorzien van een korte toelichting, successievelijk uitgewerkt.

### Hoofdvraag 1: In hoeverre hebben wetswijzigingen en instituties invloed op het personeelsbeleid van werkgevers?

Regelgeving voort de arbeidsmarkt (bijv. m.b.t. flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW) verandert regelmatig. Achter de beleidskeuzes voor deze veranderingen zitten veronderstellingen over de werking van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld over werkgeversgedrag. Binnen deze kennisagenda wordt gekeken naar de empirische validiteit van deze veronderstellingen. Doelen van dergelijke initiatieven zijn om werkgevers te bewegen meer vaste contracten te laten bieden daar waar dat mogelijk is, en te voorkomen dat werkgevers slechts flexibele contracten bieden uit de kostenoverwegingen. Er is nog weinig onderzoek verricht hoe werkgevers omgaan met (wijzigingen in het) arbeidsrecht/ arbeidsmarktinstuties in hun personeelsbeleid. Ook is weinig onderzocht in hoeverre externe factoren hierop van invloed zijn (bijv. internationalisering). Met het oog op nieuwe wijzigingen in regelgeving is goede monitoring en evaluatie van bestaande regelgeving belangrijk om dit in beeld te krijgen om deze kennis ook te kunnen gebruiken bij de vorming van nieuw beleid. Dit leidt tot de volgende kennisvragen:

- 1.1 *In hoeverre laten werkgevers zich leiden door (wijzigingen in) de regelgeving, zoals bijv. het arbeidsrecht, bij de keuze van een contractvorm?*
- 1.2 *Welke plaats geven werkgevers aan de arbeidsrechtelijke aspecten bij het inrichten van hun personeelsbehoeften?*




- Zit hier nog differentiatie tussen werkgevers (MKB en groot bedrijf bijvoorbeeld) naar verschillende karakteristieken, zoals grootte van het bedrijf (MKB of multinational), sector of anderszins?
- Zijn de beoogde doelstellingen die aanleiding hebben gevormd om regelgeving te wijzigen voor werkgevers aanleiding om hun personeelsbeleid te wijzigen en wat waren de effecten?
- Is er verschil in werking tussen institutionele prikkels en prijsprikkels (denk aan premiedifferentiatie)? Hebben deze verschillende prikkels de beoogde werking?

## Hoofdvraag 2: Wat is – gegeven de veranderende machtsverhouding tussen werkgevers en werknemers – de toekomst van het poldermodel?

Werkgevers- en werknemersorganisaties onderhandelen over collectieve arbeidsvoorwaarden voor sectoren, grote bedrijven en overheden. Werkgevers en werknemers kunnen lid worden van deze collectief onderhandelende organisaties. Door een algemeen verbindend verklaring gelden de in de cao gemaakte afspraken voor iedereen die binnen de betreffende sector of subsector werkzaam is.

Er is de afgelopen jaren een dalende trend in het aandeel werknemers met een vast dienstverband waar te nemen. Er is een groeiend verschil tussen de onderhandelingspositie van gekwalificeerde werknemers met (vaak) een vast contract, en makkelijker vervangbare groepen op de arbeidsmarkt die moeilijker hun positie kunnen behouden. Ook is er een dalende trend in het aantal leden

van vakbonden, die de belangen van werknemers behartigen. Werkgevers sluiten soms akkoorden met andere organisaties dan een vakbond, bijvoorbeeld met een ondernemingsraad. Hiermee worden collectieve arbeidsvoorwaarden bepaald buiten het reguliere cao-proces om. Daarnaast vallen sommige arbeidsrelaties als gevolg van internationalisering steeds vaker onder verschillende arbeidsrechtelijke regimes. Hieruit volgen de volgende kennisvragen:

- 1.3  *Wat is de impact van de veranderende machtsverhouding tussen werkgevers en werknemers op de bestaande instituties? Hoe ontwikkelen zich het draagvlak voor (ge-avv'de) CAO's en voor alternatieve vormen van collectieve arbeidsvoorwaarden gezien de dalende organisatiegraad onder werknemers en hoe verhouden die zich tot elkaar?*
- 1.4 *Wat zijn de gevolgen van flexibilisering voor het systeem van collectieve arbeidsovereenkomsten? Aan welke rechten/arbeidsvoorwaarden hechten werkers met verschillende typen contracten waarde?*
- 1.5 *Welke voor- en nadelen gaan samen met het collectief organiseren van afzonderlijke thema's binnen de arbeidsvoorwaarden (i.e. werktijden, pensioenen, etc.) in een flexibiliserende arbeidsmarkt? In hoeverre zijn er effectieve alternatieven?*

### **Hoofdvraag 3: Welke invloed heeft flexibilisering op de kwaliteit van werk en de verdeling van arbeidsrisico's voor verschillende groepen werkenden?**

In vergelijking met andere Europese landen werkt in Nederland een relatief groot deel van de werkenden in een flexibel contract, bijvoorbeeld als uitzendkracht, zzp'er of oproepkracht. Onzekere economische omstandigheden, een zwakkere positie van de vakbonden, grotere internationale mobiliteit en technologische factoren dragen allemaal potentieel bij aan de groei van de flexibele schil in Nederland. Flexibilisering biedt meer handelingsruimte voor werkgevers en werknemers dan de traditionele 'vaste baan', maar heeft ook meer onzekerheid als gevolg. Door die onzekerheid ontstaan risico's op armoede, stressgerelateerde klachten en een gebrek aan mogelijkheden voor individuele ontwikkeling en verbetering van de arbeidsmarktpositie (WRR, 2017b).

Het aandeel werkenden dat werkt als zelfstandige of met een flexibel dienstverband is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Daarnaast wordt in toenemende mate thuis en/of op wisselende locaties gewerkt. De manier waarop werk georganiseerd wordt verandert, en de rechten en plichten die bij dat werk horen veranderen mee. Er ontstaan nog steeds nieuwe soorten arbeidsrelaties. Naast uitzendwerk, tijdelijk werk en ZZP constructies is er momenteel veel aandacht voor de opkomst van de platformeconomie en de vraag hoe de arbeidsrelaties daar gekwalificeerd moeten worden.

Het type arbeidsrelatie bepaalt in sterke mate voor welke risico's een werkende is gedekt. Zo zijn werknemers verzekerd voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, maar zelfstandigen vaak niet. Verschillende soorten arbeidsrelaties bepalen ook de inkomens- en bestaanszekerheid en de verantwoordelijkheidsverdeling voor gezond en veilig werken. Het verschil tussen werknemers met vaste banen en veel bescherming en flexwerkers met weinig bescherming leidt mogelijk tot een tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Bij deze hoofdvraag horen de volgende kennisvragen:

- 1.6 *Welke sociaaleconomische, maatschappelijke en bestuurlijke factoren bepalen de ontwikkeling van de verdeling van contractvormen over groepen werkenden op de midden- en lange termijn?*
- 1.7 **Wat zijn de gevolgen van verschillende soorten contractvormen voor de kwaliteit en productiviteit van werk?**
- 1.8 *Wat is de relatie tussen het soort arbeidsrelatie en de ontwikkeling (bijv. tijdens de levensloop van werkenden) van risico's voor bestaanszekerheid, eerlijk, gezond en veilig werk?*

#### Hoofdvraag 4: Hoe verandert digitalisering het werk?

In de maatschappij spelen technologie, digitalisering en globalisering een steeds belangrijkere rol. Dit heeft effect op de arbeidsmarkt. Sommige sectoren groeien, andere krimpen. Ook werkzaamheden veranderen mogelijk door de bovenstaande trends. Bepaalde vaardigheden en skills worden belangrijker op de arbeidsmarkt en andere vaardigheden zijn minder in trek. Hierbij is het van belang te bezien wat de effecten van deze trends op groepen werkenden zijn en welke beleidsopties er zijn om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden. Dit leidt tot de volgende kennisvragen:

- 1.9 *In hoeverre verandert de werkdag als gevolg van technologische ontwikkelingen?*
- 1.10 *Welke vaardigheden behoren bij deze veranderende werkdag en in hoeverre sluiten bestaande skills van micro- tot macroniveau aan bij de eisen van het werk (in de toekomst)?*
- 1.11 *In welke mate leiden technologische ontwikkelingen en automatisering tot een verandering in 'employability' van werknemers op verschillende opleidingsniveaus en binnen verschillende sectoren?*
- 1.12 *Welke invloed hebben big data en kunstmatige intelligentie op de arbeidsmarkt, de invulling van taken en het recruiteringsproces?*
- 1.13 *Gegeven het belang van sociale innovatie: op welke wijze kunnen veranderingen in de bedrijfsvoering het beste worden ingevoerd (inclusief en efficiënt)?*

#### Hoofdvraag 5: Hoe veranderen productie- en verdienmodellen in de komende decennia?

De manier waarop bedrijven hun productie organiseren en hoe zij inkomsten genereren, verandert mogelijk door de ontwikkelingen in de technologie en door veranderingen in de machtsverhouding tussen werkgevers en werknemers. Daarbij is het echter zo dat deze ontwikkelingen niet (altijd) exogeen zijn en dat er momenteel nog geen sprake lijkt van technologisch determinisme in Nederland (Dekker, 2016). Bij verdergaande robotisering en automatisering kan de beloning voor de factor kapitaal toenemen ten koste van de beloning voor de factor arbeid. De consequenties voor de arbeidsmarkt hangen af van de manier waarop hiermee wordt omgegaan. Op mogelijke ongelijkheid zal tevens in hoofdstuk 5: migratie, integratie en ongelijkheid worden ingegaan. De laatste twee kennisvragen uit dit hoofdstuk luiden als volgt:

- 1.14 ***In hoeverre en op welke manier veranderen productie- en verdienmodellen door de geschetste trends in globalisering en technologisering?***
  - *Welke invloed hebben veranderingen van productieproces en verdienmodellen op de verdeling van productiemiddelen, kapitaal, loon en arbeid? Welke invloed hebben deze veranderingen op de inkomens- en vermogensverschillen in Nederland?*
  - *Hoe hangen processen van technologiekeuze, uitbesteding en keuze voor werkrelaties samen op organisatieniveau?*

---

3 Zie ook hoofdstuk 5 'Migratie, integratie en ongelijkheid'.

- Hoe hangt dit samen met verschuivingen in de arbeidsinkomensquote (AIQ), en welke gevolgen zijn er voor de arbeidsmarkt als de verhouding tussen de inkomsten die worden gegenereerd door kapitaal ten opzichte van arbeid verandert?
- Wat zijn de beleidsimplicaties van globalisering en technologisering, en wat is toekomstbestendig beleid voor herverdeling en sociale zekerheid?

#### 1.15 Wat betekent de productiviteitsparadox in Nederland?

- Meten we productiviteit wel op de juiste manier?
- Kunnen we oneindig productiever worden?

### Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Zoals aangegeven in het begin van dit hoofdstuk zijn veel maatschappelijke organisaties en onderzoeksorganisaties ook actief met de vragen over de toekomst van werk en de arbeidsmarkt. Daarnaast hebben veel onderzoeksinstellingen in hun eigen kennisagenda's aandacht voor dit thema. Het CPB doet onderzoek naar inclusieve globalisering, het effect van automatisering binnen bedrijven op werkenden en is voornemens onderzoek te doen naar nieuwe productie- en verdienmodellen, inclusief het uitbesteden van werk in binnen- en buitenland, de rol van 'immaterieel kapitaal' (waaronder digitalisering) en de beleidsimplicaties van globalisering en technologische veranderingen. TNO richt zich op de 'future of work' en de invloed van deze trends op de organisatie

van werk en de noodzaak van scholing en 'skills' om het hoofd te bieden aan deze veranderingen door bedrijven en werknemers.

Bij de WRR loopt het project Toekomst van werk, dat zich richt op de vraag hoe werk er in de toekomst zal uitzien, welke sociale en economische ontwikkelingen de aard van het werk veranderen en hoe het beleid van de overheid hierop kan aansluiten. De raad heeft inmiddels de ontwikkelingen rond robotisering en digitalisering en flexibilisering van arbeidsrelaties onderzocht en werkt op dit moment aan een afsluitende publicatie over het werk van de toekomst.

Ook de route "Op weg naar veerkrachtige samenlevingen" van de Nationale wetenschapsagenda (NWA) biedt interessante aanknopingspunten. Dat geldt in het bijzonder voor de *game changer*: "Naar nieuwe vormen van werk en waardecreatie". Te verwachten is dat al dit jaar verschillende onderzoeksprogramma's in dit kader voorgesteld gaan worden. SZW houdt deze ontwikkelingen met interesse in de gaten en probeert waar mogelijk verbinding te leggen met de hierboven gepresenteerde kennisvragen.





**Auteurs:** Paul van der Gaag (G&VW), Marcel Einerhand (SV), Marijke Habben-Jansen (Inspectie SZW). **Externe meelezers:** Dr. Wendela Hooftman (TNO), Prof. Johan Polder (RIVM).

De kennisagenda 2017-2018 kende het thema 'Decent work en duurzame inzetbaarheid'. In deze kennisagenda hebben we dat thema verbreed naar 'Gezondheid en werk' en wordt het thema duurzame inzetbaarheid nu vooral besproken in het hierna volgende hoofdstuk, gerelateerd aan het langer doorwerken en de oudedagsvoorzieningen voor senioren.

## Beleidsmatige stand van zaken

Het brede besef groeit dat gezondheid en duurzame inzetbaarheid in relatie tot werk een urgent thema is. Gezond en veilig werken leidt tot minder ziekteverzuim, een hogere productiviteit, meer welbevinden en een betere gezondheid tot op hogere leeftijd. Gezond en veilig werken vormt een basisvoorwaarde voor duurzame inzetbaarheid, om gezond, vitaal en productief het pensioen te halen en uitval vanwege beroepsziekten en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Voor degenen die langs de kant staan, kan weer gaan werken ook bijdragen aan gezondheidsherstel, met name bij psychische klachten. Vanuit het perspectief van de volksgezondheid vormen de arbeidsomstandigheden in omvang een van de belangrijkste oorzaken van gezondheidsproblemen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Zie o.a. RIVM, Volksgezondheid Toekomst Verkenningen (VTV), waaruit blijkt dat 5% van de zorgkosten samenhangt met arbeid.

De gezonde werkplek heeft derhalve belangrijke effecten op de gezondheid van de beroepsbevolking.

De actuele ontwikkelingen op dit brede terrein van arbeid en gezondheid vragen om een stevige kennisagenda ter ondersteuning van de beleidsagenda. Voor het thema gezondheid en werk binnen de Kennisagenda SZW is de kennisbehoefte beschreven aan de hand van de hier volgende vier velden.

- 1 Ontwikkeling van **arbeidsomstandigheden**. Technologische ontwikkelingen (zoals robotisering), verduurzaming (o.a. de opkomst van de circulaire economie) en de energietransitie brengen vernieuwing van productieprocessen met zich mee en vragen om het in kaart brengen van nieuwe arbeidsrisico's en inzicht in hoe deze effectief aan te pakken. Mede als gevolg van sociale media, digitalisering, de 24 uurseconomie en de snelheid waarin de veranderingen elkaar opvolgen komen naast fysieke arbeidsrisico's ook psychosociale risico's zoals stress en burn-out steeds prominenter op de agenda. Op welke wijze kunnen we de nieuwe manieren van werken in gezonde en veilige banen leiden en de innovatie daarbij slim inzetten?
- 2 Ten tweede de ontwikkeling op het terrein van de **arbeidsmarkt**, de verschuivingen binnen de arbeidsverhoudingen, flexibilisering, internationalisering, migratie, demografische ontwikkelingen, die impact hebben op gezond en veilig werken. De vraag staat centraal hoe de voorwaarden voor gezond en veilig werk binnen nieuwe arbeidsverhoudingen geborgd kunnen blijven.

- 3 Ten derde is er het perspectief van de **inclusieve arbeidsmarkt**, het belang van meedoen op de arbeidsmarkt en de inzet van participatie als remedie. Hoe kan arbeidsgerelateerde zorg optimaal bijdragen aan het welzijn op de werkvloer en het bijdragen aan de inclusieve arbeidsmarkt voor groepen als migranten en mensen met een chronische aandoening (zie ook in hoofdstuk 5 en 6).
- 4 Ten vierde staat de **effectiviteit en bereik van beleidsinstrumenten** binnen zowel de traditionele verhoudingen als in de flexibele verhoudingen hoog op de agenda. Hierbij spelen zaken als samenwerking met partijen, inzet op preventie, en inzet op gedragsverandering centraal. Met name het bereiken van (nieuwe) kwetsbare groepen vormt hierbij een belangrijk streven. Hoe kunnen we de werkgevers, met name het MKB en de werknemers optimaal stimuleren om de regie te voeren op duurzame inzetbaarheid?

### Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Hieronder volgt een selectief overzicht van recent gepubliceerde en binnenkort te verwachten publicaties die verband houden met de kennisagenda op gezond en veilig werken. Recente literatuur op het gebied van duurzame inzetbaarheid staat beschreven in het hiernavolgende hoofdstuk 3.

Gezondheid is volgens de OECD een belangrijke factor in de relatie tussen werkgerelateerde omstandigheden (controle over planning,

werkstress) en productiviteit: goede arbeidsomstandigheden leiden tot een hogere productiviteit. Zij concluderen dan ook dat er meer aandacht moet komen voor de kwaliteit van banen (Arends et al., 2017), waarbij gezondheid een belangrijke factor is in de arbeidsomstandigheden. De laatste jaren is er in toenemende mate aandacht voor psychische klachten (zoals de aandacht voor burn-out bij jongeren). In een agenderend rapport (OECD, 2015) geeft de OECD aan dat de kosten van psychische klachten hoog zijn, door onder andere verzuim, presentisme (doorwerken terwijl je ziek bent) en uitval uit werk. Voor Nederland geldt dat ongeveer 10% van de werkenden in behandeling is bij de GGZ of medicijnen slikt voor psychische klachten. Bij uitkeringsgerechtigden ligt dat percentage aanzienlijk hoger (Einerhand en Ravesteijn, 2017). Voor bijstandsgerechtigden met depressieve en/of angstklachten, blijkt dat wanneer zij weer aan het werk gaan zij positieve veranderingen in hun gezondheid ervaren (Schuring et al. 2017).

Meer algemeen wordt de stelling dat werken vanuit een situatie van non-activiteit vaak kan bijdragen aan gezondheidsherstel breed gedeeld, zij het met een toevoeging “werken is gezond, maar niet altijd”. Vanwege bijvoorbeeld slechte arbeidsomstandigheden. In ieder geval zijn de deskundigen het erover eens dat uitval uit werk naar werkloosheid negatieve gevolgen voor de gezondheid heeft en vooral ook voor de psychische gezondheid (Polder, 2016). De OECD geeft ook een sterk signaal over de noodzaak van een betere aanpak. Mensen met psychische klachten hebben vaak onderling verbonden sociale, gezondheids- en werkgelegenheidsproblemen



waarbij geïntegreerde dienstverlening aanzienlijk betere, snellere resultaten levert. Ook Polder (2016) geeft aan dat meer samenwerking rond gezondheid en werk belangrijk is.

Het opleidingsniveau is een belangrijk element in gezondheid en werk. Lager opgeleiden werken minder vaak, zijn ongezonder en leven korter dan hoogopgeleiden. SCP (2018) heeft recent aangegeven dat lager opgeleiden een stapeling vertonen van ongezonde leefstijlkenmerken. En omgekeerd dat hoger opgeleiden een stapeling van gezonde leefstijlkenmerken vertonen. De Volksgezondheid Toekomstverkenning (RIVM, 2018), concludeert dat we steeds ouder worden, de meeste mensen zich gezond voelen en niet beperkt. Het aantal mensen met chronische aandoeningen neemt toe en ook die met sociale problemen, zoals eenzaamheid. Verder is er toenemende druk op ons dagelijks leven. De VTV brengt in kaart wat er op ons af komt als we als maatschappij op de huidige voet door zouden gaan en niets extra's zouden doen, en hoe we daarmee om kunnen gaan. Een dergelijke eerste verkenning voor SZW is denkbaar om meer zicht te krijgen op ontwikkelingen van de arbeidsomstandigheden. Daarbij kan ook het recente advies van de Gezondheidsraad (2018) betrokken worden. Omdat mensen steeds ouder worden is het overheidsbeleid gericht op langer doorwerken. De Gezondheidsraad adviseert in te zetten op maatregelen die mensen ondersteunen in langer doorwerken. Die ondersteuning vraagt om maatwerk, omdat de gezondheidstoestand van oudere werkenden heel divers is.

Rond het thema gezondheid en werk worden met periodieke monitoring veel data verzameld bij werknemers, zelfstandigen en werkgevers. Sinds 2005 voert TNO in samenwerking met het CBS jaarlijks de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden uit, een grootschalige enquête onder werknemers naar arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden, arbeidsmarkt, gezondheid en duurzame inzetbaarheid. De meest recente versie (onder ruim 40.000 werknemers) van de NEA verscheen in mei 2018. Naar vraagstelling vergelijkbaar met de NEA is de Zelfstandigen Enquête Arbeid onder ruim ongeveer 6.000 zelfstandigen met en zonder personeel. Elke twee jaar voert TNO onder bijna 5.000 werkgevers de Werkgevers Enquête Arbeid uit. Met de WEA worden onder meer ontwikkelingen in het arbeidsbeleid en het effect daarvan op bedrijfsresultaten en verzuim gevolgd. Op basis van cijfers uit bovengenoemde monitors en onderzoeken geeft de tweejaarlijkse Arbobalans sinds 2007 een actueel beeld van de kwaliteit van de arbeid en van de werkgerelateerde gezondheid van werkenden en van het door bedrijven gevoerde arbobeleid. Aandacht wordt in het bijzonder besteed aan ziekteverzuim, arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Sinds 2010 volgt TNO op basis van data verzameld met NEA, WEA en ZEA (en de specifieke cohortstudies STREAM en CODI) de ontwikkelingen van de duurzame inzetbaarheid van werknemers en van bedrijfsbeleid op dat punt. De meest recente publicatie laat zien dat aan de stijging van de leeftijd tot waar werknemers willen en kunnen doorwerken een eind is gekomen. Onderzoekers wijzen op

allerlei aspecten die daarop van invloed kunnen zijn zoals gezondheid (vergrijzing), werkkenmerken en kennis en vaardigheden. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat de leeftijd tot waarop laag opgeleiden denken te kunnen doorwerken lager ligt dan die van hoog opgeleiden, maar in de praktijk juist langer doorwerken.

### Gepubliceerd

- Arends, I., C. Prinz and F. Abma (2017), "Job quality, health and at-work productivity", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris.
- CPB (2016) Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven
- Eurofound (2018), Towards better living and working conditions: Promoting upward convergence.
- Einerhand, M. en B. Ravesteijn (2017), Psychische klachten en de arbeidsmarkt, ESB, 12 oktober 2017.
- Gastel, M. van (2017) Rapport aanpak dreigend tekort bedrijfsartsen.
- Gezondheidsraad (2018) Gezond langer doorwerken vraagt om maatwerk.
- Gründemann, R. (2018) Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt, Tijdschrift voor HRM 2 2018.
- OECD (2015) Fit Mind, Fit Job. From Evidence to Practice in Mental Health and Work.
- Polder, J. (2016) Gezondheid werkt: In Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt, SZW.

- RIVM (2018) Volksgezondheid Toekomstverkenning (VTV).
- Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2018). Maatschappelijke verwachtingen en mentale druk onder jongvolwassenen, essay.
- ROA en Universiteit Maastricht (2014) Werken en leren in Nederland.
- SCP (2018) Een (on)gezonde leefstijl. Opleiding als scheidslijn.
- Schuring, M., S.J. Robroek, A. Burdorf, (2017) The benefits of paid employment among persons with common mental health problems: evidence for the selection and causation mechanism. Scand J Work Environ Health. 2017 Nov 1;43(6):540-549.
- TNO (2016) WEA. Werkgeversenquête Arbeid, juni 2016.
- TNO (2018) NEA, Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, mei 2018.
- TNO (2017) ZEA, Zelfstandigenenquête Arbeid, juli 2017.
- TNO (2016) Arbobalans, december 2016.

### Verwacht

- Denissen, J., M. van Aken en E. Kuijpers (2018) Persoonlijkheid en duurzame inzetbaarheid, jong geleerd oud gedaan?
- SEO (2019) Gezondheid en bijstand/ww (werktitel).
- TNO (2018) Duurzame inzetbaarheid in Nederland.
- WRR (2018) Ongelijkheid in Gezondheid.

## Kennisvragen

### Thema 1: Ontwikkelingen arbeidsomstandigheden

Beleidsmatig is er de behoefte om inzichtelijk te maken wat de mogelijke risico's zijn bij bestaande en veranderende arbeidsomstandigheden. Doel is om risico's via preventie te voorkomen en/of effecten te reduceren. Daarbij gaat het deels om thema's als blootstelling aan gevaarlijke stoffen, zware ongevallen van de zgn. BRZO-bedrijven<sup>5</sup>, arbozorg en psychosociale arbeidsbelasting (PSA), maar ook over thema's die gerelateerd zijn aan ontwikkelingen in de wijze waarop het werk georganiseerd is (bijv. door technologische ontwikkelingen en gewijzigde verhoudingen/ketenverantwoordelijkheid, aandacht voor gedrag). Veilig en gezond werken is vooral te bereiken door een structurele verandering van gedrag ingebed in een cultuur waarin veiligheid voor iedereen vanzelfsprekend is. Investeren in preventie is een belangrijke prioriteit om te voorkomen dat onveilige en ongezonde situaties ontstaan. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door het versterken van veiligheidscultuur in bedrijven en het bevorderen

---

5 BRZO bedrijven zijn risicovolle bedrijven voor zware ongevallen waarvoor speciale richtlijnen zijn gegeven in het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), met name in de chemische sector. Dit worden de BRZO-bedrijven genoemd. In Nederland zijn er ongeveer 400 van deze bedrijven.

van zgn. zelfregulering<sup>6</sup>. Inzicht in bovenstaande ontwikkelingen en de consequenties voor arbeid en gezondheid is van belang om kennis en inzicht in samenhang te ontwikkelen om daarop te kunnen anticiperen.

- 2.1 *Hoe ziet de toekomst van arbeid en gezondheid eruit, en welke toekomstscenario's zijn daarbij te onderscheiden? Welke samenhang is er en hoe kunnen onderliggende ontwikkelingen elkaar versterken? Waar liggen kansen en risico's? Wat is de ontwikkeling van psychosociale (arbeids)belasting en hoe beïnvloedt die de ontwikkeling van aandoeningen als depressie of andere psychische of somatische klachten?*
- 2.2 *Wat is de betekenis van majeure ontwikkelingen als de circulaire economie en de energietransitie, voor gezond en veilig werken, zowel beleidsmatig als voor de praktijk?*
- 2.3 *Hoe zijn nieuwe technologieën zoals 'augmented' en 'virtual reality' te benutten voor verbetering van de arbeidsveiligheid en het aan het werk houden en krijgen van mensen met beperkingen? Hoe zorgen we ervoor dat er geen kloof ontstaat tussen de snelheid van de technologische ontwikkelingen en wat werknemers aankunnen?*

---

6 Werkgevers worden gefaciliteerd en gestimuleerd om door zelf-organisatie gezond en veilig werken zelf op te pakken en om goede voorbeelden delen. Die effectieve aanpak wordt via gevormde netwerken van actieve bedrijven verspreid en toegepast.

## Thema 2: Ontwikkelingen arbeidsmarkt en flexibilisering

De flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt tot groepen waarvoor een gezonde en duurzame werkplek niet evident is. Het gaat om de bredere groep van (potentieel) werkenden: werkenden, ZZP'ers, niet-werkenden en mensen die werken in de platformeconomie. Flexwerkers vallen vaker uit en doen een beroep op uitkeringen, waarbij vaak psychische klachten aan de orde zijn. Voor ZZP'ers is er geen directe arbeidsgerelateerde zorg. Hoe is de bescherming te verbeteren rond arbeidsrisico's voor deze groepen? Lopen zij andere risico's?

De huidige sterke economie draagt bij aan de inkomenszekerheid voor ZZP'er, flexwerkers, en vaste werknemers<sup>7</sup>, maar kan ook leiden tot een groeiende druk op de productiviteit van werknemers<sup>8</sup>. Hogere eisen aan arbeidsproductiviteit kunnen leiden tot onveiligere situaties op de werkvloer<sup>9</sup> en een groter aantal werknemers dat bovenmatig wordt blootgesteld aan arbeidsrisico's, zoals fysieke en psychosociale arbeidsbelasting, en uitval

- 7 Vaste werknemers hebben extra stress ten tijde van laagconjunctuur en extra werkdruk bij hoogconjunctuur of bij krapte zie bijv. reorganisatie ING, en gebrek aan leraren en verpleegkundigen
- 8 Dergelijke processen doen zich bijvoorbeeld voor in de bouw, industrie, transport, zorg en rondom snelgroeiende activiteiten in e-commerce, platform- en deeleconomie.
- 9 Met name in bedrijven met onderinvesteringen in machines, veiligheidsprocedures en middelen, ook wel ageing genoemd.

door verzuim en/of beroepsziekten.

Naast een verschuiving van vast werk als werknemer naar ZZP-schap en flexwerkconstructies speelt in de dynamiek van de arbeidsmarkt ook de internationalisering een belangrijke rol. Doordat beloning en levensstandaard aanmerkelijke verschillen kennen binnen de EU vindt er een voortdurende trek vanuit landen met een lagere levensstandaard naar Nederland plaats. De vraag is of dit leidt tot een groep arbeidsmigranten, die te maken heeft met een hogere blootstelling aan arbeidsrisico's.

Als er een gezagsverhouding met ZZP-ers bestaat, dan heeft de werkgever wettelijke verplichtingen op het terrein van arbo. Als ZZP-ers geheel zelfstandig werken, dus niet samen met werknemers in dezelfde ruimte, vallen zij niet onder de Arbo-wet. Voor ZZP'ers is er zodoende niet altijd een werkgever die wettelijke verplichtingen heeft op het gebied van arbeidsomstandigheden en duurzame inzetbaarheid.

- 2.4 **Hoe zijn de duurzame inzetbaarheid en arbeidsomstandigheden van ZZP'ers en werkenden in de platformeconomie, die niet onder de Arbo-wet vallen, te verbeteren? Biedt ketenverantwoordelijkheid hiervoor mogelijkheden? Hoe is ruimte te creëren voor innovaties rond arbo en niet-werknemers? Zijn er voorbeelden, ook in het buitenland, die kunnen leiden tot veilig en duurzaam werk voor alle werkenden? Wat zijn effectieve beleidsinstrumenten om duurzame inzetbaarheid te vergroten nu de klassieke rol van werkgevers – en nemers geleidelijk aan verandert?**

- 2.5 *Welke nieuwe veiligheids- en gezondheidsrisico's brengt 'het nieuwe werken' (tijd- en plaatsonafhankelijk werken) met zich mee? Wat zijn de effecten van het nieuwe werken op duurzame inzetbaarheid, met name voor jongeren en ouderen en hoe kunnen we de psychosociale inzetbaarheid meten en verbeteren?*
- 2.6 *Wat is de samenhang tussen arbeidsonzekerheid (o.a. bij flex) en (psychische) gezondheid?*
- 2.7 *Welke handvatten geeft wetgeving om – ook voor de flexibele schil – tot beoogd gedrag (gezondheid, veiligheid, levensstijl etc.) in de praktijk te komen anders dan op papier aan de regels voldoen? Welke aanvullende maatregelen zijn nodig om adequate arbozorg in organisaties in de praktijk te realiseren?*
- 2.8 *Leidt internationalisering van de arbeidsmarkt tot een tendens van grotere blootstelling aan arbeidsrisico's voor (tijdelijke) arbeidsmigranten? Zijn er naast risico's ook kansen?*

### **Thema 3: Inclusieve arbeidsmarkt en gezondheid**

Gezondheid is een belangrijk element bij een inclusieve arbeidsmarkt. Vooral omdat werk positieve gevolgen voor de gezondheid en het sociaal welbevinden kan hebben. Anders gezegd: een niet-inclusieve arbeidsmarkt is slecht voor de (volks)gezondheid. In het kennisthema over sociale zekerheid en kwetsbare groepen is de aandacht al gericht op het toewerken naar een inclusieve arbeidsmarkt. De toevoeging hier is de specifieke rol van gezondheid en de actoren rondom gezondheid en werkplek. Ook gezien de toenemende aandacht die – gegeven de arbeidsmarkt en technolo-

gische ontwikkelingen – steeds meer gelegd wordt op social skills, ligt de nadruk op psychische klachten.

Er is relatief veel kennis over de algemene relatie tussen gezondheid en werk. Minder kennis is er over de dynamische relatie tussen gezondheid en werk, bijvoorbeeld in de interactie met instroom en uitstroom van werk, en de relatie met werk(keuze) en gezondheid (beroep, flexwerk etc.). En de rol die interventies kunnen vervullen in het gelijktijdig versterken van gezondheid en werkcapaciteiten.

- 2.9 *Wat zijn de te verwachten ontwikkelingen op de –inclusieve- arbeidsmarkt, gezondheid en arbeidsveiligheid met bijzondere aandacht voor psychosociale arbeidsbelasting, en breder het aan het werk brengen/houden van mensen met een chronische ziekte of psychische klachten? Welke samenhang is er tussen psychosociale (arbeids)belasting en psychische of somatische klachten en hoe kunnen zij elkaar versterken? Waar liggen kansen en risico's. Wat motiveert werkgevers om mensen met een (psychische) arbeidsbeperking aan te nemen?*
- 2.10 *Welke rol speelt gezondheid voor de mensen die uitvallen uit werk en de WW en bijstand instromen. (regelingen die juist niet specifiek voor gezondheidsklachten bedoeld zijn)? Welke rol speelt gezondheid vervolgens weer bij de kans op werk? Zijn er specifieke risico's en welke huidige en nieuwe kennis leidt tot nieuwe opties voor arbo en re-integratie professionals rond psychische klachten?*
- 2.11 *Op welke manier draagt aandacht voor werk en gezondheid bij aan een inclusieve arbeidsmarkt? Hoe kan aandacht voor duurzame inzetbaar-*

*heid op het werk de participatie van mensen met een arbeidsbeperking bevorderen? Wat staat werkgevers te wachten als ze mensen met een (psychische) arbeidsbeperking aannemen, wat motiveert hen om dit te doen, en wat is nodig om deze motivatie te versterken?*

**2.12 Hoe kunnen we de inzet op participatie van mensen met een chronische aandoening, fysiek of psychisch van aard, stimuleren? Hoe gaan we om met de overgang naar de arbeidsmarkt van groepen uit het onderwijs met een diagnose op het terrein van bijvoorbeeld ADHD of Asperger? Welke rol kan de arbeidsgelateerde zorg daarbij spelen en hoe zorgen we ervoor dat de arboprofessionals toegerust raken op deze aandoeningen?**

#### **Thema 4: Effectiviteit en bereik van beleidsinstrumenten o.a. via samenwerking en gedragsexperimenten**

Om effectief beleid te bereiken is samenwerking tussen professionals en instanties rondom zorg en werk onontbeerlijk om gezondheid én arbeidsparticipatie in de praktijk structureel te bevorderen<sup>10</sup>. Het gaat om samenwerking op diverse niveaus: zoals tussen bedrijfsartsen en huisartsen, tussen GGZ en gemeenten, zorgverzekeraars en UWV. In de praktijk blijkt samenwerken vaak moeilijker als de doelen van organisaties niet identiek zijn, of maar deels terugkomen in het gezamenlijk doel van de samenwerking.

---

10 Zie ook het Kenniskompas dat KWI laat ontwikkelen, vooral geïnspireerd door goede voorbeelden uit gezondheidszorg (o.a. standaarden voor huisartsgeneeskunde).

Als de financiering van organisaties bovendien gekoppeld is aan niet parallel lopende doelen dan wordt het nog lastiger. Een voorbeeld is een interventie die vanuit de GGZ tot doel heeft mensen aan het werk te helpen omdat dit bijdraagt aan gezondheidsherstel. Re-integratie is geen onderdeel van de gefinancierde zorg en kan dus niet vanuit de reguliere zorgbudgetten gefinancierd worden. UWV heeft daarom een onderzoeksregeling<sup>11</sup> ingericht om in samenwerking vanuit UWV budgetten die doelstelling van werk én gezondheidsherstel aan elkaar te koppelen. Dat maakt één integrale aanpak mogelijk. Er is behoefte aan dit type nieuwe instrumenten en ideeën om tot een betere samenwerking (arbo, re-integratie, zorg) te komen.

Naast nieuwe instrumenten om meer integraal te kunnen werken is er ook innovatie nodig rond het rendement van werkwijzen en instrumenten (wat werkt onder welke voorwaarden?). Soms worden bepaalde groepen (bijvoorbeeld lager opgeleiden) moeilijker bereikt dan anderen en is er extra stimulans nodig om (wettelijke) voorschriften meer tot actie te laten leiden of is een cultuurverandering bij organisaties nodig om bepaalde werkwijzen beter te laten renderen.

SZW zet dan ook in toenemende mate in op het veranderen van gedrag, bijv. om de arbeidsveiligheid en gezondheid van werknemers te bevorderen. SZW zet daarbij ook in op het initiëren van gedragsexperimenten in samenwerking met sociale partners onder

---

11 De onderzoeks subsidieregeling Individuele Plaatsing en Steun (IPS).

meer via nudging. Kernvraag is dan onder welke voorwaarden gedragsverandering of cultuuromslag te realiseren is.<sup>12</sup> Een voorbeeld hiervan is de nadruk op de eigen regie van de individuele werknemer ten aanzien van duurzame inzetbaarheid, bijv. door middel van een (eigen) budget. Daarnaast wordt gepoogd het bewustzijn te vergroten dat het vanzelfsprekend is om gedurende de gehele loopbaan duurzaam inzetbaar te blijven. Ook werkgevers hebben vanuit goed werkgeverschap hierin een eigen verantwoordelijkheid.

2.13  *Wat bevordert effectieve samenwerking tussen zorg en werk? Wat moet er gebeuren om professionals soepel over domeinen heen te (kunnen) laten samenwerken met hetzelfde doel?*

2.14 *Op welke wijze is de leefstijl van werknemers gericht op duurzame inzetbaarheid te beïnvloeden? Wat zijn effectieve interventies? Hoe zijn mensen te motiveren? Hoe is een leercultuur en een bedrijfscultuur die meer gericht is op duurzaam en veilig werken te ontwikkelen? Welke mechanismen ten aanzien van het bereik spelen bij het realiseren van gezond, veilig en duurzaam werk? Welke mechanismen spelen er daarbij op de werkvloer? Welke rol kunnen nieuwe gedragsinzichten hierbij spelen? Wat zijn de mogelijkheden en waar liggen de grenzen?*

2.15 *Hoe is de inzet en effectiviteit van instrumenten (zoals evidence based praktijken en (wettelijke) regelgeving) te bevorderen met het oog op daadwerkelijke toepassing op de werkvloer? Wat werkt en onder welke*

*condities? Wat is nodig om interventies (duurzaam) te implementeren?<sup>13</sup> Welke (aanvullende) condities zijn nodig om tot een effectieve aanpak te komen om het gedrag van werkgevers en werknemers effectief te beïnvloeden?*

2.16 *Hoe kan de samenwerking tussen bedrijfsartsen en huisartsen verbeterd worden? Hoe kunnen de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg beter gebruik maken van elkaars expertise om risico's te onderkennen en te ondervangen en mensen met een ziekte of beperking langer gezond en aan het werk te houden?*

## Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

### RIVM

Het Programma Gezond en Veilig Werken van het RIVM is gericht op ondersteuning van de directie Gezond en Veilig Werken (G&VW) bij technisch inhoudelijke vraagstukken en het borgen en ontwikkelen van beleidsrelevante kennis bij het RIVM. Dit houdt onder andere uitvoering van wettelijke taken, ondersteuning bij het tot stand komen van nationale of Europese wetgeving, literatuurstudie, rapportages en het ontwikkelen/onderhouden/vullen van databases in.

13 Een voorbeeld: hoe is de papieren werkelijkheid van de Risico inventarisatie en Evaluatie (RI&E) op het terrein van gezond en veilig werken om te zetten in gedrag van organisaties dat overeenstemt met het beoogde doel (= gezonde en veilige arbeidsomstandigheden)?

12 Zie ook hoofdstuk 7 'Gedragsinzichten'.

Het Programma Gezond en Veilig Werken kent onder andere de thema's: Gevaarlijke stoffen, Infectieziekten, Toekomst arbeidsge-relateerde zorg, Preventie ziekteverzuim, Beroepsziekten, Arbeidsongeschiktheid/re-integratie, Ongevallen, Fysische factoren (straling) en Arbo(kennis)infrastructuur.

Het RIVM zet verder ook (sterk) in op "nudging" en gedragskennis. Daarnaast heeft het RIVM veel ervaring met toekomstscenario's voor volksgezondheid en zorg, en kan die expertise worden ingezet op het thema arbeid en zorg.

### **TNO**

TNO draagt met haar onderzoeksprogrammering bij aan de doelstellingen van SZW op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. TNO doet dit door mensen en kennis te verbinden en door innovaties te creëren. De financiering vindt langs twee lijnen plaats, vanuit de Rijksbegroting via het Vraaggestuurd Programma (VP) en vanuit de directie G&VW en de Inspectie SZW, via het Maatschappelijk Programma Arbeidsomstandigheden (MAPA). Dit jaar werden de middelen voor het VP op grond van het Regeerakkoord verhoogd, primair om de kennisbasis van TNO (en de andere instituten die onderzoek voor de overheid uitvoeren) te versterken.

TNO richt zich in de lopende meerjaren programmering Arbeid en Gezondheid 2018-2021 op een drietal hoofdlijnen met het doel om

kennis te ontwikkelen en te borgen. De hoofdlijnen sluiten aan op drie maatschappelijke uitdagingen, namelijk:

- Hoe houden we mensen en organisaties langer gezond en productief aan het werk (hoofdlijn 'Innovations for sustainable work')?
- Hoe zorgen we dat mensen goed voorbereid zijn op de arbeidsmarkt en het werk van de toekomst (hoofdlijn 'Future of work')?
- Hoe zorgen we dat meer mensen duurzaam en zinvol aan het werk komen en blijven (hoofdlijn 'Inclusive work')?

Met de tweede en derde hoofdlijn is TNO dus ook een belangrijke kennispartner voor hoofdstuk 1 'Arbeidsmarkt en toekomst van werk' en hoofdstuk 6 'Sociale zekerheid – ondersteuning bij kwetsbaarheid'. Het meerjarenprogramma is afgestemd met andere strategische agenda's waaronder de SZW kennisagenda en de NWA. TNO werkt bij de uitvoering van het onderzoek nauw samen met SZW, met name de directies, G&VW, AV, SV, WR, PDV en de Inspectie SZW, en verder onder meer met universiteiten, verwante kennisinstellingen in de EU, sociale partners op sectoraal, nationaal en Europees niveau en het bedrijfsleven.







**Auteurs: Davide Balestra (ASEA), Lennart Janssens (AV), Henk van der Stelt (WR), Tony Thoeng (G&VW), Pieter Vlok (SV). Externe meelezers: Dr. Joop de Beer (NIDI) en Prof. Kène Henkens (NIDI/RuG).**

In dit hoofdstuk van de kennisagenda staan ouderen centraal. Anders dan bij de vorige kennisagenda is er dit keer voor gekozen om niet alleen oog te hebben voor de fase van pensionering, maar ook te kijken naar de positie van ouderen op de arbeidsmarkt en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan. De werkende fase en (de overstap naar) pensionering liggen immers in elkaars verlengde, en zijn ook niet los van elkaar te zien.

De pensioenleeftijd wordt geleidelijk verhoogd en werknemers zullen steeds langer moeten doorwerken. Om dit mogelijk te maken en goed te begeleiden zullen organisaties en werkenden zelf – nog meer dan voorheen – stevig moeten inzetten op een geschikte vorm van duurzame inzetbaarheid, met name door investeringen in Leven Lang Ontwikkelen. Daarbij gaat het voor organisaties primair om de vraag op welke manier zij uiteenlopende groepen werknemers gemotiveerd, gezond en productief tot op hogere leeftijd aan het werk kunnen houden. Organisaties zijn voor hun prestatie immers sterk afhankelijk van de toegevoegde waarde van hun medewerkers. Ook voor werknemers en zzp'ers is duurzame inzetbaarheid van belang. Het vermogen om, ook in veranderende omstandigheden, productief en inzetbaar te blijven is van grote invloed op de kansen op de arbeidsmarkt, zeker in de

latere fase van het werkzame leven. Tot slot vormt het gericht inzetten op een duurzaam inzetbaarheidsbeleid vanuit organisaties gekoppeld met het nemen van eigen verantwoordelijkheid vanuit de werknemer/zzp'er ook een maatschappelijk belang. De samenleving is in meerdere opzichten gebaat bij een hoge arbeidsparticipatie om ook het draagvlak en de betaalbaarheid voor de sociale zekerheid – waaronder de pensioenvoorzieningen – op peil te houden. Een duurzame arbeidsparticipatie van ouderen en een adequate oudedagsvoorziening vormen daarmee twee zijdes van dezelfde medaille.

In 2019 vindt de beleidsdoorlichting van artikel 8, Oudedagsvoorziening, plaats. In de deze beleidsdoorlichting wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid beoordeeld. Daartoe wordt een aantal onderzoeksvragen beantwoord dat nauw samenhangt met een aantal kennisvragen uit deze kennisagenda.

## Beleidsmatige stand van zaken

### Duurzame inzetbaarheid

Door ontwikkelingen als langer doorwerken, flexibilisering, technologisering en globalisering is het van groot belang dat werkenden over de juiste vaardigheden beschikken en goed toegerust zijn – ook qua gezondheid – om nu en in de toekomst wendbaar, gezond en productief aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Daarbij is een cultuur noodzakelijk waarbij het besteden van aandacht aan duurzame inzetbaarheid in de vorm van

bij- en omscholing gedurende de gehele loopbaan vanzelfsprekend is en waarbij er doorlopend aandacht bestaat voor het op peil houden van kennis en vaardigheden (en gezondheid). Het moet gewoon zijn dat werkenden initiatief nemen voor hun loopbaan en ontwikkeling en gezondheid. En dat werk- en opdrachtgevers lerende en gezonde organisaties creëren door onder meer een leerrijke en gezonde werkomgeving te bieden en tijd en budget beschikbaar te stellen.

In het bijzonder de duurzame inzetbaarheid van vijftigplussers verdient aandacht. Zij worden weliswaar in het algemeen minder snel ontslagen en hebben vaker een vast contract. Echter, als zij eenmaal werkloos zijn, komen ze moeilijker aan een nieuwe baan. De langdurige werkloosheid onder vijftigplussers is mede daarom ongewenst hoog. Om de arbeidsmarktpositie en het arbeidsmarktperspectief van de huidige vijftigplussers te verbeteren is het Actieplan ‘Perspectief voor vijftigplussers’ – een gemeenschappelijke aanpak van kabinet en sociale partners – ontwikkeld. Een mogelijk nog belangrijker issue is: hoe kan preventief gezorgd worden dat de arbeidsmarktpositie van toekomstige vijftigplussers beter wordt dan die van de vijftigplussers van nu. Dat vereist een integrale aanpak op de totale breedte van het concept duurzame inzetbaarheid – motivatie, (mentale) gezondheid, scholing/leven lang ontwikkelen en mobiliteit – in relatie tot een veranderende arbeidsmarkt en langer doorwerken, en een cultuuromslag.

Het streven naar een cultuurverandering in het denken over en vormgeven aan een duurzaam arbeidsleven, en bewustzijn van wat daar nu voor nodig is, is al enige tijd een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsbeleid op het gebied van ouderen en leven lang leren; bij het programma ‘Duurzame inzetbaarheid’ (2012-2017), het actieplan ‘Perspectief voor vijftigplussers’ en het project Sectorplannen stond deze cultuuromslag zelfs centraal. Daarbij is er vooral aandacht besteed aan bewustwording (door middel van goede praktijkvoorbeelden), het opbouwen van kennis, en het (financieel) steunen van projecten en experimenten. Beleidsinspanningen zijn er op gericht om een bredere doelgroep te bereiken en aan te zetten tot activiteiten en tot een structurele en integrale aanpak: van weten naar doen. Dit vereist een bredere cultuur- en gedragsverandering en vraagt om een lange adem. Voor het werken aan duurzame inzetbaarheid is een lange termijn focus noodzakelijk, terwijl veel werknemers en werkgevers (vooral in het MKB) zich richten op de korte termijn (zo ver als de orderportefeuille vol zit).

Verder is het belangrijk om aan te geven dat er een aantal kwetsbare groepen is, zoals – naast ouderen – laagopgeleiden, (oudere) vrouwen, flexwerkers (inclusief zzp’ers) en werkenden in het MKB. De vraag is of deze werkenden de verantwoordelijkheid (kunnen) nemen om te investeren in duurzame inzetbaarheid. Onderzoek van CPB en SCP suggereert dat daar voor de onderkant van de arbeidsmarkt in ieder geval niet automatisch sprake van is. Bovendien gaan mensen door mentale belasting en stress niet

altijd tot handelen over, ondanks hun goede voornemens (WRR, 2017). Beleidsmatig bestaat er behoefte aan kennis over hoe de gewenste cultuuromslag, waarin het werken aan duurzame inzetbaarheid in de vorm van “een even lang ontwikkelen” gedurende de hele loopbaan voor iedereen een vanzelfsprekendheid is, tot stand kan komen en wat hiervoor noodzakelijk is en wat de rol van de overheid en sociale partners daarbij is.

#### **Pensioenstelsel: eerste, tweede en derde pijler**

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

De AOW is een constante factor in de sociale zekerheid gebleken. De afgelopen periode heeft discussie plaatsgevonden over de positie van de AOW binnen het pensioenstelsel. Na jarenlange discussie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is de verhoging van de AOW-leeftijd een feit. Zo gaat de AOW-leeftijd in stappen omhoog naar 67 jaar in 2021. Vanaf 2022 hangt de AOW-leeftijd af van de levensverwachting. De verwachting is dat jongeren die nu beginnen met werken pas rond hun 71<sup>e</sup> levensjaar AOW krijgen. Het beleid heeft zich zodoende aangepast aan de trend van vergrijzing en ontgroening. De uitredleeftijd stijgt snel; sinds 2006 is deze gestegen met

bijna 4 jaar naar 64 jaar en 10 maanden in 2017. Door deze stijging is een politieke en maatschappelijke discussie gestart over het (gezond) halen van de (verhoogde) pensioenleeftijd, met name voor bepaalde groepen. In deze discussie speelde ook de flexibilisering van de AOW en een zware beroepenregeling een rol. Het standpunt van het kabinet, op basis van o.a. uitgevoerd onderzoek, is dat dit geen oplossing biedt voor deze groepen.

Aanvullend pensioen wordt vormgegeven door sociale partners en gefaciliteerd door de overheid. Gevolg is dat vrijwel alle werknemers eraan 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 het regeerakkoord (2017) worden diverse aanpassingen in het stelsel van aanvullend pensioen voorgesteld: afschaffen doorsneesystematiek, meer individuele elementen in pensioenovereenkomsten en keuze voor een uitkering ineens op pensioendatum. De SER is gevraagd om een advies over de toekomst van het pensioenstelsel.

Gegeven het achterliggende doel van deze kennisagenda ligt het voor de hand om de eerste en tweede pijler niet enkel afzonderlijk, maar ook als geheel te bekijken en daarbij ook de derde pijler te betrekken. Het achterliggende doel van dit institutionele raamwerk 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

### Duurzame inzetbaarheid

#### *Lager opgeleiden en duurzame inzetbaarheid*

Om de beoogde cultuuromslag te kunnen bereiken is onder meer inzicht nodig in de redenen waarom werkenden minder bereid zijn om te werken aan hun duurzame inzetbaarheid.

Binnen het programma Duurzame inzetbaarheid lag de focus van onderzoek met name op lager opgeleiden. Veel onderzoeken wijzen op de rol van psychologische factoren en gedrag, als verklaring waarom lager opgeleiden weinig werken aan duurzame inzetbaarheid, zelfs als uit onderzoek blijkt dat investeringen in duurzame inzetbaarheid voor deze groepen een positief rendement hebben (Panteia, 2016).

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). Laagopgeleide werknemers gebruiken deze drie routes relatief weinig. Dat heeft te maken met

een gebrek aan vertrouwen. 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. De AWVN (2016) geeft aan dat lager opgeleiden een lagere self-efficacy hebben en ook een slechtere gezondheid, een lager niveau van gezondheidsvaardigheden en een lagere schoolingsintentie. Het organiseren van sociale steun (leidinggeevenden, collega's) en het creëren van positieve ervaringen zijn belangrijke voorwaarden voor een gedragsverandering. Bij dit type analyse moet ook het recente rapport van de WRR over het doevermogen betrokken worden.

Belangrijk is het om laag opgeleiden gemotiveerd te krijgen. Door in te spelen op versterking van persoonlijkheidskenmerken kunnen door interventies duurzame inzetbaarheid van werknemers worden versterkt (Denissen et al. te verschijnen). Met name nauwkeurigheid (bijv. wilskracht en zelfdiscipline in het verwezenlijken van doelen) en emotionele stabiliteit (bijv. ten aanzien stress, angst en depressieve gevoelens) zijn persoonlijkheidskenmerken die belangrijk zijn voor duurzame inzetbaarheid.

Uit onderzoek van Panteia (2016) blijkt dat werkgevers in beginsel bereid zijn om te investeren in de duurzame inzetbaarheid van werknemers met een lage SES (lage sociaaleconomische status). Naast financiële ruimte en beschikbare informatie over de mogelijkheden, is voor de werkgever de motivatie van de werkne-

mer sterk bepalend voor de werkelijke investeringen. De resultaten van het onderzoek geven aan dat werknemers met een lage SES over het algemeen niet of weinig nadenken over hun duurzame inzetbaarheid. Werknemers met een hoge SES blijken vaak een extra duwtje nodig te hebben, waarbij de direct leidinggevende een cruciale rol speelt. Factoren die met name bij de scholingsbeslissing van lager opgeleiden 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 en De Grip, 2010).

#### *Gezondheid en duurzame inzetbaarheid*

Uit TNO (2017) blijkt dat mentale en fysieke gezondheid en motivatie belangrijke bepalende factoren zijn voor het langer kunnen en willen doorwerken. Voldoende leermogelijkheden, een positief werkklimaat dat de motivatie bevordert (zonder werkstress en ongewenst gedrag als pesten, discriminatie en seksuele intimidatie), en een goede werk-privé balans, hebben een positieve invloed op het langer doorwerken. Belangrijk hierbij is dat uit steeds meer onderzoek naar voren lijkt te komen dat voor het langer doorwerken motivatie/vitaliteit en mentale en fysieke gezondheid belangrijkere bepalende factoren zijn dan leergedrag (en werkomgeving) (TNO, 2017).

De Gezondheidsraad heeft op 26 juni 2018 haar advies 'Gezondheid en langer doorwerken' uitgebracht. Omdat langer doorwerken niet voor iedereen vanzelfsprekend is, ziet de Gezondheidsraad een rol voor werkenden, werkgevers en overheid bij langer doorwerken.

Voor het ontwikkelen van effectieve maatregelen ziet de Gezondheidsraad mogelijkheden op het werk evenals personeelsbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid vanaf het begin van de loopbaan als kansrijke aanknopingspunten. Belangrijk bij de maatregelen is maatwerk. De gezondheidstoestand van ouderen is namelijk heel divers. Mensen krijgen vaker te maken met verschillende aandoeningen tegelijk naarmate ze ouder worden en er zijn verschillen in gezondheid tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden.

Laagopgeleide oudere werkenden zijn een groep die speciale aandacht vraagt als het gaat om langer doorwerken. Laagopgeleide ouderen hebben over het algemeen meer gezondheidsproblemen dan hoger opgeleide ouderen en ze werken vaker onder minder gunstige arbeidsomstandigheden en doen dat vanaf jongere leeftijd. Problemen met inzetbaarheid zijn echter niet voorbehouden aan laagopgeleiden. Ook adviseert de Gezondheidsraad om te onderzoeken of flexibele vormen van pensionering beter passen bij de grote diversiteit in gezondheid op hogere leeftijd en bij de grote gezondheidsverschillen tussen laag- en hoogopgeleiden. Hierbij kan specifiek worden onderzocht of met flexibele vormen van pensionering gezondheidsgerelateerde uitval naar werkloosheid kan worden voorkomen.

#### *Arbeidsmarktpositie vijftigplussers*

Ter voorbereiding van het actieplan perspectief voor vijftigplussers is door het ministerie van SZW in 2016 een analyse uitgevoerd naar wat bekend was over de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers en wat de

achtergronden zijn van de slechtere uitgangspositie voor vijftigplussers op de arbeidsmarkt (zie Kamerbrief 'Actieplan aanpak werkloosheid onder 50 plussers'). Er speelt een combinatie van factoren: de wendbaarheid van de 50-plusser is soms beperkt, ook vanwege onvoldoende actuele kennis en vaardigheden; de (vaak) onterechte beeldvorming over vijftigplussers (onder werkgevers), dat werknemers van 50 jaar en ouder minder vitaal en productief en vaker ziek zijn dan andere leeftijdsgroepen en dat vijftigplussers minder gemotiveerd zijn om werk te zoeken en niet bereid zouden zijn om loon in te leveren; en de zoekinspanningen van de vijftigplussers die niet goed aansluiten bij de verwachtingen van de werkgevers.

Deze analyse is in eerste instantie gericht op de Nederlandse situatie. Niettemin wordt ook aandacht besteed aan langdurige werkloosheid onder vijftigplussers in andere Europese landen om zicht te krijgen op de maatregelen die andere landen treffen om vijftigplussers aan het werk te helpen die wellicht ook voor Nederland bruikbaar zijn.

Onderzoek van het NIDI (Oude Mulders et al., 2018) laat zien dat Nederlandse werkgevers in de afgelopen acht jaar veel actiever zijn geworden in het denken over duurzame inzetbaarheid van werknemers en het faciliteren van langer doorwerken. Uit de resultaten blijkt ook dat werkgevers tegenwoordig bezorgder zijn over de gevolgen van de vergrijzing van hun personeelsbestand dan acht jaar geleden: het scheeflopen van de verhouding tussen arbeidskosten en arbeidsproductiviteit als gevolg van het langer

doorwerken van hun oudere werknemers. In de industrie, met de meeste fysiek zware banen, is de roep om maatregelen van de overheid het grootst, maar ook in de diensten en publieke sector is men op zoek naar meer maatwerk in pensionering.

Bekende/belangrijke studies/verkenningen/evaluaties/analyses staan in onderstaand kader:

### Gepubliceerd

- AWWN, Het bevorderen van eigenaarschap bij laag opgeleiden om te werken aan de eigen duurzame inzetbaarheid, (2016).
- CPB (2017) Policybrief "Langer doorwerken, keuze voor nu en later".
- CPB en SCP (2015, De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025.
- Fouarge, D., T. Schils en A. de Grip (2010) Why Do Low-Educated Workers Invest Less in Further Training?
- Gezondheidsraad (2018) Advies 'Gezondheid en langer doorwerken'.
- Ministerie van SZW (2016) De arbeidsmarktpositie van vijftigplussers in 2016. Analyse langdurige werkloosheid ouderen.
- Mulder, L. (2018) Essay, Lente-artikel SZW: Lang zullen we leven ... en wat betekent dit voor werk?, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2018 (34) 1.
- Oude Mulders, J. Henkens, K. en Van Dalen, H. (2018) Artikel 'Werkgevers bezorgd over langer doorwerken', Demos,



bulletin over bevolking en samenleving, jaargang 34, nummer 1, januari 2018.

- Panteia (2016) Investeren in duurzame inzetbaarheid. Rol van werkgevers en werknemers met een lage sociaal economische status.
- Sanders, J. (2016) Proefschrift 'Sustaining the employability of the low skilled worker: development, mobility and work redesign', Universiteit Maastricht/TNO.
- Tiggelaar, B. (2018) De ladder. Waarom veranderen zo moeilijk is én... welke drie stappen wel werken.
- TNO (2017) Study on Transitions in Employment, Ability and Motivation (STREAM), longitudinaal onderzoek naar onder welke omstandigheden werknemers met behoud van een goede productiviteit en een goede gezondheid aan het werk kunnen blijven.
- WRR (2017) Rapport nr. 97 Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

### Verwacht

- CBS (2019), Kwaliteit van leven.
- Regioplan (2019) Evaluatie actieplan perspectief voor vijftigplussers.
- TNO (2018) Duurzame inzetbaarheid in Nederland.

### Pensioenstelsel: eerste, tweede en derde pijler

Knoef et al. (2017) onderzoekt de verwachte toekomstige pensioeninkomens van een representatieve groep van ruim 40.000 huishoudens. 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<sup>14</sup> 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.

Bij afschaffing van de doorsneesystematiek in uitkeringsovereenkomsten wordt de jaarlijkse pensioenopbouw op iedere leeftijd in lijn gebracht met de premie. Daarmee vervalt de impliciete overdracht van jongere naar oudere werkenden. Een meer actuair eerlijk systeem waarbij premie en opbouw bij elkaar aansluiten, past bij een dynamische arbeidsmarkt en vergemakkelijkt in de toekomst maatwerk en keuze bij de inleg. Afschaffing van de doorsneesystematiek voorkomt dat deelnemers die maar een deel van hun werkzame leven aan de pensioenregeling deelnemen hierdoor onevenredig voordeel of nadeel ondervinden.

<sup>14</sup> De vervangingsratio is de verhouding tussen het inkomen na pensionering en het inkomen voor pensionering.

Lever et al. (2017) laat zien dat afschaffen doorsneesystematiek voor cohorten in de middenleeftijden van 35 tot 50 jaar het meeste nadeel oplevert<sup>15</sup>.

Ten aanzien van keuzevrijheid en maatwerk geldt dat over de voorkeuren van burgers ten aanzien van het pensioen(stelsel) een en ander bekend is. Zo is er behoefte aan differentiatie in de uitkeringsfase en het kiezen van de eigen uitvoerder, en in wat mindere mate aan keuzevrijheid met betrekking tot het beleggingsprofiel en de premiehoogte (Bakels et al., 2017). Vaker nog lijken burgers de nadruk te leggen op de hoogte en de zekerheid van de uitkering (SCP, 2017). In lijn hiermee laat onderzoek van SEO (2017) zien dat keuzevrijheid en flexibilisering van de AOW geen tot weinig meerwaarde biedt. De keuze voor het eerder of later met pensioen gaan zou niet worden beïnvloed door de mogelijkheid van een flexibele ingangsdatum AOW. Mensen geven aan dat ze geen gebruik zouden maken van een flexibele ingangsdatum AOW omdat zij het onwenselijk vinden daardoor op het sociaal minimum te komen. Ondervraagden hechten eraan om het huidige inkomensniveau vast te houden na pensionering. De mensen die wel gebruik zouden maken van een flexibele ingangsdatum AOW zouden dit doen als substituuut voor het naar voren halen van het tweede pijler pensioen.

<sup>15</sup> Het nadeel bedraagt maximaal 5½% van het aanvullend pensioen. Het macro overgangseffect telt op tot ongeveer 55 mld euro in contante waarde. Daar staat in de toekomst een even grote winst tegenover voor huidige jongere en toekomstige generaties.

Wel blijkt dat pensioenvoorkeuren in het algemeen zijn gerelateerd aan de sociaaleconomische status van burgers. Zo rapporteren hoogopgeleide Nederlanders vaker dan laagopgeleide een voorkeur voor langer doorwerken boven een verlaging van de pensioenuitkering, maar ook vaker dan lager opgeleide Nederlanders een voorkeur voor een lager pensioen boven een hogere premie en een meer risicovol beleggingsbeleid (Kloosterman en Smeets, 2014, van Ewijk et al. 2017). Gemiddeld genomen blijken hoogopgeleide Nederlanders vaker dan laagopgeleide Nederlanders een voorstander van keuzevrijheid en minder vaak een voorstander van solidariteit (Hoff, 2015). Ook het gebruik van bestaande keuzemogelijkheden is gestratificeerd: hoge inkomens zijn bijvoorbeeld eerder dan lage inkomens geneigd te kiezen voor hoog-laag constructies in de uitkeringsfase, uitruil tussen nabestaanden en partnerpensioen en voor vervroeging/uitstel van de uitkering.

Bekende/belangrijke studies/verkenningen/evaluaties staan samengevat in onderstaand kader:

### Gepubliceerd

- Bakels, S., A. Joseph, N. Kortleve, T. Nijman (2017) Keuzemogelijkheden en maatwerk binnen pensioenregelingen
- Beer, J. de en N. van der Gaag (2018) Hoe kunnen verschillen in levensverwachting uitpakken voor een gedifferentieerde AOW-leeftijd?

- Butter, F. den (2017) De voetangels van een stelsel met persoonlijke pensioenpotten. Me Judice 5 juli 2017.
- Dalen, H. van en K. Henkens (2016) Willen we ons pensioen nog wel samen doen? Over keuzevrijheid en solidariteit in aanvullend pensioen. In: Netspar Opinion Papers, nr. 66, maart 2016.
- European Commission (2018) Pension adequacy report
- Ewijk, C. en C. Hoet, R. Mehlkopf, S. van den Bleeken (2017) Welke keuzemogelijkheden zijn wenselijk vanuit het perspectief van de deelnemer? Netspar Design Paper 71, april 2017.
- Hoff, S. (2015). Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kloosterman, R. en H. Schmeets (2014). Meningen over pensioenkwesities. In: Sociaaleconomische trends 2014. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Knoef, M., J. Rhuggenaath, J. Been, K. Caminada en K. Goudswaard (2017) De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen
- Lever, M., C. van Ewijk, B. Werker en S. van Wijnbergen (2017) Overgangseffecten bij afschaffing doorsneesystematiek: een gezamenlijk rapport van CPB en Netspar
- OECD (2017) Pensions at a Glance 2017, How does The Netherlands compare?
- SCP (2017) Kwesities voor het kiezen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- SEO (2017) Gevolgen flexibele AOW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SER (2015) Toekomst Pensioenstelsel. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

### Verwacht

- Beleidsdoorlichting artikel 8, Oudedagsvoorziening.

## Kennisvragen

### Duurzame inzetbaarheid

Het kabinet wil een cultuuromslag bereiken waarin het voor mensen en bedrijven vanzelfsprekend is om zich te blijven ontwikkelen. Werken aan duurzame inzetbaarheid gedurende de hele loopbaan zou voor iedereen een vanzelfsprekendheid moeten zijn. En bedrijven en instellingen zullen veel meer dan nu een sterke leercultuur moeten ontwikkelen, zodat zij hun werknemers tijdig kunnen voorbereiden op veranderingen in het werk. De kennisvragen voor dit thema liggen vooral op het terrein van effectieve gedrags- en cultuur beïnvloeding en de rol die de overheid bij voorkeur samen met sociale partners en andere relevante maatschappelijke groeperingen hierbij kan vervullen. Mogelijk dat hierbij ook wetenschappelijke inzichten uit de Bestuurskunde kunnen worden betrokken.

3.1 Welke andere dan de huidige beleidsmaatregelen van de overheid (wet- en regelgeving, subsidies en campagnes) en sociale partners zijn er om de positie van de huidige 50-plussers (of misschien beter: de 60-plussers?) op de arbeidsmarkt te verbeteren? Het gaat daarbij om leren en ontwikkelen, gezondheid en van-werk-naar-werk.

- Wat zijn in andere landen succesvol gebleken aanpakken en (hoe) zijn die bruikbaar voor de Nederlandse situatie?

3.2 **Hoe komen we tot een daadwerkelijke cultuur- en gedragsomslag om de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers te verbeteren?**

**Zowel vanuit het perspectief van werkgevers als werkenden (= inclusief flexwerkers en zzp'ers).**

- Hoe is de korte termijn focus van werkenden en werkgevers (vooral in het MKB) te doorbreken? Wat zorgt ervoor dat werkgevers en werknemers op de korte termijn gericht zijn (en waarom ze ontwikkelingen op de lange termijn blijkaar minder interessant vinden)? Hoe kan dit patroon doorbroken worden?
- Welke effectieve interventies en middelen staan de overheid en sociale partners ter beschikking om de gewenste gedrags- en cultuurverandering ook op de werkvloer in bedrijven en bij de individuele werkenden duurzaam te realiseren?
- Welke werkenden nemen de verantwoordelijkheid om te investeren in duurzame inzetbaarheid en welke niet? Waarom wel of niet? Welke rol spelen werkgevers hierbij?
- Wat is nodig om werkenden de verantwoordelijkheid te laten nemen (algemeen, en specifiek: om te investeren in duurzame inzetbaarheid)? En wat zijn de mogelijkheden van werkenden zelf en de werkgevers om dat positief te beïnvloeden?

- Hoe wordt er in de praktijk inhoud gegeven aan duurzame inzetbaarheid? Hoe houdt dit zich tot het bredere samenhangende concept? Wat is nodig om tot op het niveau van de werkvloer te komen tot een breed en gedragen referentiekader?
- Wat zijn in andere landen succesvol gebleken aanpakken om te komen tot een daadwerkelijke cultuur- en gedragsomslag om de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers te verbeteren? En (hoe) zijn die bruikbaar voor de Nederlandse situatie?

### **Eerste pijler pensioen**

Rond het thema AOW-leeftijdsvrhoging is in de afgelopen periode een grote hoeveelheid onderzoek verschenen. In al deze onderzoeken komen verschillende deelthema's aan de orde die het onderwerp ook steeds weer uit een ander perspectief benaderen. Er bestaat behoefte aan focus en overzicht. Wat zijn de huidige belangrijkste inzichten? De behoefte aan een overzicht van de kennis en inzichten hebben betrekking tot de volgende vragen:

3.3 **Wat zijn de belangrijkste inzichten als het gaat om het langer (kunnen) doorwerken tot AOW-leeftijd? Waar liggen knelpunten en belemmeringen? Wat is de relatie met andere uitstroomberegelingen als WW, WIA en ZW? Welke groepen (opleiding, inkomen, sectoren etc.) zijn hierbij te onderscheiden?**

3.4 **Welke relevante ontwikkelingen inzake langer doorwerken en gezondheid worden verwacht tot 2040 voor verschillende groepen werkenden? Wat zijn belangrijke randvoorwaarden om langer doorwerken in de toekomst verder mogelijk te maken?**

3.5 *Hoe ontwikkelt de gezondheid van ouderen zich in de toekomst in relatie tot opleiding, inkomen en de toekomstige pensioenleeftijd? Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ontwikkeling van een microsимуlatiemodel.*

### **Toekomst aanvullend pensioen.**

Om de invoering van een aangepast stelsel rond 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.

3.6 *Hoe verloopt de transitie naar een meer persoonlijk pensioen met collectieve risicodeling, zoals benoemd in het regeerakkoord 2017? Het gaat hierbij om het uitwerken van de belangrijkste praktische randvoorwaarden voor een meer persoonlijk pensioen.*

3.7 *Op welke manier is invoering van keuzevrijheid/maatwerk bij pensioen (bijv. lumpsum uitkering op pensioendatum) mogelijk en draagt het bij aan voorkeuren en omstandigheden van de deelnemer?*

- *Welke voorkeuren hebben burgers, wat zien zij als het ideale stelsel?*
- *Leidt keuzevrijheid tot meer tevredenheid van deelnemers m.b.t. hun aanvullende pensioenvoorziening?*
- *Leidt keuzeondersteuning (informatievoorziening, keuzehulp, defaults) tot betere uitkomsten?*

3.8 *Op welke manier en in welke mate beschermt het pensioenstelsel deelnemers (of zou hen moeten beschermen) tegen andere aan de levensloop gerelateerde risico's dan langlevens? Bijvoorbeeld persoonlijke risico's en andere life events?*

### **Adequaatheid en toereikendheid van de toekomstige 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 leven 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 alleenstaande ouderen die derhalve niet of in mindere mate worden bijgestaan door hun ex-partner en zelf weinig of geen aanvullend

pensioen genieten<sup>16</sup>. 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 en middeninkomensgroepen omdat met name hun baankansen en mogelijkheden onder druk kunnen komen te staan. Ook is het denkbaar dat vermogenswinsten, bijv. overwaarde op de eigenwoning, lager uitvallen voor de huidige jongere cohorten t.o.v. hun oudere voorgangers.

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. 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

---

16 Anderzijds zijn er ook ontwikkelingen die gunstig uitwerken op de pensioenopbouw. De stijgende arbeidsdeelname van vrouwen zal ertoe leiden dat toekomstige gepensioneerde vrouwen meer aanvullend pensioen hebben dan de huidige gepensioneerde vrouwen. De stijging van de AOW-leeftijd verlengt ook de horizon voor pensioenopbouw. In het verleden werd een hele loopbaan voor pensioenopbouw vaak op 35 of 40 jaar gesteld, in de toekomst kan dit ook 45 jaar worden. Een aantal gemiste jaren wegens flexbanen of werkloosheid leidt dan niet direct tot een veel lager pensioen.

indien een alsmaar groter wordende groep relatief lage pensioenrechten opbouwt. Het geciteerde recente onderzoek gaat zoals reeds opgemerkt immers uit van de huidige situatie en voorziet dus niet in verschillende scenario's.

Concreet levert dit onderstaande onderzoeksvragen op, die mogelijk via een scenarioanalyse kunnen worden beantwoord (een "stresstest" voor de Nederlandse oudedagsvoorziening). Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ontwikkeling van een microsимуlatiemodel.

### 3.9 *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.*

- *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?*

## Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners

Belangrijke kennispartners voor het subthema Pensioenen zijn Netspar, CPB, SCP en Instituut Gak. Netspar fungeert als denktank en kennisnetwerk en is gewijd aan het bevorderen van een beter begrip van de economische en sociale gevolgen van pensioenen, vergrijzing en 'de oude dag' in Nederland en Europa. Met kennisontwikkeling door onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek en kennisdeling door publicaties, evenementen en onderwijs draagt Netspar actief bij aan de maatschappelijke dialoog tussen beleidsmakers, academici en de pensioen- en verzekeringspraktijk. Het CPB doet onderzoek naar pensioenen en vergrijzing langs de thema's: houdbaarheid van de overheidsfinanciën, pensioenen en arbeidsmarkt ouderen. Concreet betreft dit komend jaar onder meer onderzoek naar de mate waarin ouderen langer doorwerken of een beroep doen op arbeidsongeschiktheidsregeling bij een stijging van de AOW-leeftijd en de ontwikkeling van een keuzearchitectuur om deelnemers te ondersteunen bij verruiming van de keuzevrijheid bij de aanvullende pensioenen. SCP ontwikkelt op dit moment onderzoeksactiviteit die daarbij zeer welkome aanvulling biedt; minder economisch en technisch van aard en meer maatschappelijk van oriëntatie. Ook interessant is het onderzoek dat Instituut GAK voornemens is uit te voeren naar de beleving van pensioen van 55-plussers.

Voor het subthema Duurzame inzetbaarheid zijn de belangrijkste kennispartners: TNO, NIDI en SCP. TNO brengt met het programma Monitoring van Arbeid op basis van dataverzameling en koppeling van databronnen de trends in arbeid in kaart en adviseert over arbeid, gezondheid en inzetbaarheid van medewerkers. Dit programma richt zich onder meer op innovaties voor het verbeteren van de duurzame inzet en inzetbaarheid van de beroepsbevolking door het versterken van de vitaliteit, de kwalificaties, mobiliteit en werkomgeving (inclusief gezond en veilig werken). Het NIDI doet onderzoek naar bevolkingsvraagstukken. Zo heeft het NIDI verschillende onderzoeken gedaan naar vergrijzing, waarbij dit onderwerp van verschillende kanten belicht wordt (o.m. Oude Mulders, Henkens en Van Dalen, 2018). Met het Programma Dynamiek op de arbeidsmarkt richt het SCP zich tegen de achtergrond van ontwikkelingen als vergrijzing, flexibilisering en technologisering onder meer op het thema Duurzame inzetbaarheid: dat mensen hun hele arbeidzame leven inzetbaar en productief zijn.

Verder geldt voor beide thema's dat beschikbaarheid van betrouwbare data ook van groot belang is. In dit kader speelt het CBS een cruciale rol. Specifiek ten aanzien van pensioenen is de binnenkort beschikbare dataset rondom de feitelijke en verwacht te bereikende pensioenaanspraken (stand van zaken in het jaar 2015) hierbij zeer dienstbaar. Daarnaast is het CBS voornemens om in 2019 een studie uit te brengen inzake de kwaliteit van leven van jonge ouderen (55 tot 75 jaar). Er is specifiek aandacht voor de samenhang tussen

welvaart en welzijn en levenslopanalyses waarbij beschreven wordt hoe de situatie op latere leeftijd samenhangt met die op jongere leeftijd. De publicatie geeft daarmee inzicht in hoe de levenskwaliteit (dus welvaart en welzijn, i.e. tevredenheid en gezondheid) van de groep jonge ouderen zich heeft ontwikkeld en in welke mate deze verschilt voor verschillende deelgroepen.

SZW zoekt ook aansluiting bij de tweede actielijn van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) om meerjarige onderzoeksprogramma's op te zetten. SZW doet dit in 2018 op twee thema's: armoede en schulden (zie hoofdstuk 6 en 7) en gezondheid, langer doorwerken en de oude dag. Samen met de ministeries van VWS, BZK en Financiën en de Afm financiert SZW op dit thema een vierjarig onderzoeksprogramma naar enerzijds de effecten van gezondheid op de mogelijkheden voor een meer duurzame inzet op de arbeidsmarkt – mede met het oog op de ontwikkeling van de pensioenleeftijd en met speciale aandacht voor oudere werkenden (met gezondheidsproblemen), mensen met een laag opleidingsniveau en zzp'ers – en anderzijds naar mogelijkheden voor een hervorming van het pensioenstelsel, bedoeld om de maatschappelijke houdbaarheid van het stelsel te borgen, met speciale aandacht voor de transitie naar en implementatie van pensioen dat meer aansluit op de persoonlijke voorkeuren en omstandigheden van de deelnemer, met mogelijkheden voor keuzevrijheid en/of maatwerk.







**Auteurs:** Sam van Dijk (AV), Mark Imandt (ASEA), Reina Kloosterman (KO), Sara Prins (KO), Jorik Ravesteijn (AV).  
**Externe meelezers:** Prof. Alice de Boer (VU/SCP), Dr. Anne Roeters (SCP) en Dr. Mara Yerkes (Universiteit Utrecht).

Arbeid en zorg zijn twee centrale pijlers in de levensloop van veel Nederlanders. Een groot deel van de vrouwen en mannen combineert haar of zijn werk met de zorg voor kinderen en/of naasten. Daarom is in deze kennisagenda een apart hoofdstuk gewijd aan werken en zorgen. Bij de vorige kennisagenda figureerden deze onderwerpen nog als deel van het hoofdstuk 'Future of society' naast de onderwerpen migratie, integratie en ongelijkheid, die nu in het hiernavolgende hoofdstuk 5 aan de orde komen.

## Beleidsmatige stand van zaken

Het Regeerakkoord stelt dat de mogelijkheid om voldoende tijd en aandacht aan dierbaren te kunnen besteden een integraal onderdeel is van een arbeidsmarkt in balans (*Vertrouwen in de Toekomst*, p.27). Een overtuiging die ook door vorige kabinetten werd gedeeld. Er bestaat inmiddels dan ook een ruim beleidsinstrumentarium om de combinatie van werken en zorgen te faciliteren en ondersteunen. Daarbij gaat veel aandacht uit naar het voorkomen van overbelasting, maar ook naar de verdeling van werken en zorgen tussen mannen en vrouwen. De Nederlandse samenleving kenmerkt zich namelijk door het anderhalfverdienersmodel, waarbij mannen meer werken en vrouwen meer

zorgen. Dit heeft gevolgen voor de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen en de betrokkenheid van mannen bij hun gezin en hun naasten.

Verlofregelingen, geregeld in de Wet Arbeid en Zorg, zijn een eerste belangrijk beleidsmiddel om die combinatie van werken en zorgen te faciliteren. Zo heeft de moeder op dit moment recht op een totaal van zestien weken wettelijk betaald verlof rond de geboorte van het kind (zwangerschaps- en bevallingsverlof). Beide ouders hebben recht op wettelijk onbetaald ouderschapsverlof van 26 weken. Het wetsvoorstel voor de invoering extra geboorteverlof (WIEG) regelt een uitbreiding van het geboorteverlof voor de partner van de moeder: van twee naar vijf dagen wettelijk betaald verlof vanaf januari 2019 en van vijf dagen naar zes weken wettelijk betaald verlof per juli 2020. Hiermee beoogt het Kabinet een combinatie van werken en zorgen ook voor de partner beter mogelijk te maken en een meer gelijke verdeling van werk en zorgtaken te bevorderen.

De combinatie van werk en zorg voor een zieke naaste wordt gefaciliteerd middels het kort- en langdurend zorgverlof en het calamiteiten- en kort verzuimverlof. Het kortdurend zorgverlof bedraagt per jaar maximaal 2 weken en is wettelijk betaald. Het langdurend zorgverlof bedraagt maximaal 6 weken en is wettelijk onbetaald. Het calamiteiten- en kort verzuimverlof is betaald verlof voor een paar uur tot een paar dagen, afhankelijk van de situatie, waarbij ook steeds meer aandacht komt voor mantelzorg.

Een tweede belangrijk instrument is de Wet Flexibel Werken, die werknemers het recht geeft de werkgever te vragen om een aanpassing van de arbeidsduur, de arbeidsplaats of de werktijden om zijn of haar werk beter aan te laten sluiten op andere taken zoals bijvoorbeeld het verlenen van zorg. De werkgever mag een dergelijk verzoek, behalve als het gaat om een aanpassing van arbeidsplaats, alleen afwijzen om zwaarwegende bedrijfsredenen. Ten derde bestaat er beleid rond kinderopvang, dat als doel heeft om ouders te ondersteunen in de combinatie van arbeid en zorg en een goede en veilige omgeving te bieden aan kinderen. Beleid met betrekking tot kinderopvang betreft met name de subsidiëring daarvan (kinderopvangtoeslag) en het verhogen van de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang.<sup>17</sup>

De combinatie en de verdeling van werk- en zorgtaken wordt vanzelfsprekend niet uitsluitend bepaald door welke mogelijkheden er zijn (verlof, kinderopvang, etc.) maar ook door o.a. kennis van die mogelijkheden, cultuur en normen. Daarom wordt bijvoorbeeld ook ingezet op bewustwording door middel van verschillende campagnes. Zo wordt er op dit moment een campagne opgezet om aankomende ouders en ouders met jonge kinderen aan te zetten na te denken over hun wensen in de

---

17 Naast de Kinderopvangtoeslag bestaat er nog een fiscaal instrument dat tot doel heeft werken lonend te maken: de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Die korting houdt in dat werkende ouders met een kind onder de 12 jaar minder belasting en premies betalen hetgeen tot doel heeft om ouders te stimuleren (meer) te gaan werken.

verdeling van taken en daarin samen een weloverwogen en toekomstbestendige keuze te maken. De campagne 'Hoe werkt Nederland' besteedt daarnaast aandacht aan het gesprek op de werkvloer en afspraken over de combinatie van werken en zorgen. Tevens wordt er gewerkt aan een werkgeversbenadering die erop is gericht werkgevers te ondersteunen bij hun zoektocht naar een goede afstemming en ondersteuning van werkenden met zorgtaken.

### Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

De (EU) Gender Equality Index<sup>18</sup> laat enerzijds een goede positie van Nederland zien, maar anderzijds ook dat er nog winst te boeken valt. Meer details en aanknopingspunten zijn te vinden in de meest recente publicatie van de tweejaarlijkse Emancipatiemonitor. Deze brengt de arbeidsparticipatie en arbeidsduur van vrouwen en de verdeling van arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen in beeld. De Emancipatiemonitor laat de invloed van zorgtaken (d.w.z. de zorg voor kinderen of mantelzorg) op de arbeidsduur van met name vrouwen zien. Mannen werken gemiddeld twee keer zo veel uren als vrouwen en vrouwen zorgen twee keer zo veel uren als mannen (Portegijs et al., 2016), hetgeen deels lijkt ingegeven door sociale normen (Rose et al., 2015). Als ze kinderen krijgen, stoppen laagopgeleide vrouwen vaker met werk of gaan vaker minder uren werken dan middel- of hoogopgeleide vrouwen. Die verschillen

---

18 Zie: [eige.europa.eu/gender-equality-index](http://eige.europa.eu/gender-equality-index)

worden mede veroorzaakt door verschillen in de manier waarop beleid wel of niet werkt voor bepaalde groepen, zo laten Yerkes en van Dulk (2015) zien. Het kinderopvangbeleid is bijvoorbeeld minder toegankelijk voor zelfstandigen. Flexibele arbeidsarrangementen stellen vrouwen beter in staat dan mannen om zorgtaken op zich te nemen en parttime te werken. Daarnaast hebben hoger opgeleiden meer toegang tot flexibele arbeidsarrangementen dan lager opgeleiden, hoewel flexibiliteit vooral wordt ingezet om andere redenen dan het kunnen combineren van arbeid en zorg. Bestaande verlofregelingen lijken eerder huidige sociaal-culturele normen en waarden te bevestigen dan deze uit te dagen. Vooralsnog biedt het huidige beleid weinig alternatieven voor het anderhalfverdienersmodel, zo concluderen zij. In vergelijking met eerdere jaren neemt de arbeidsparticipatie en arbeidsduur van moeders wel geleidelijk toe doordat meer moeders hetzelfde aantal uren blijven werken na de geboorte van het eerste kind en minder moeders stoppen met werken (Portegijs et al., 2016). Opvallend is dat werkende moeders meer uren willen werken naar mate de kinderen ouder worden, maar dat het werkelijke aantal uren werk hierop achterblijft (Ruitenbergh, 2014). Daarnaast geven vrouwen ook als ze werken vaker mantelzorg dan mannen, maar zijn de verschillen daar wel veel kleiner dan als het de zorg voor kinderen betreft. Ondanks de verschillen in de praktijk geef de helft van zowel de mannen als de vrouwen aan dat ze taken het liefst gelijk verdelen (Portegijs et al., 2016).

Een ander belangrijk recent inzicht met betrekking tot het verschil in arbeidsduur tussen mannen en vrouwen is dat dit niet alleen wordt veroorzaakt door de komst van zorgtaken. Al op jonge leeftijd, wanneer zorgtaken nog minder vaak een rol spelen, wordt er door vrouwen vaker in deeltijd gewerkt dan door mannen. Het verschil tussen jonge vrouwen en mannen wordt gedeeltelijk verklaard door de opleidingskeuze. Vrouwen kiezen vaker voor opleidingen die leiden tot werk in sectoren waar vaker in deeltijd wordt gewerkt. Daarnaast kiezen jonge vrouwen er vaker bewust voor om tijd vrij te maken voor hobby's, vrije tijd en zorgtaken en maken zij minder gebruik van de mogelijkheden om meer uren te gaan werken (Merens en Bucx, 2018).

De invloed van mantelzorg op arbeidsparticipatie en overbelasting en vice versa van werk op mantelzorg zijn door verschillende onderzoeken in beeld gebracht. Van Soest en Ciccarelli (2016) laten zien dat (intensieve) mantelzorg geen grote invloed heeft op arbeidsparticipatie maar wel negatieve effecten heeft op de geestelijke gezondheid. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat een groot deel van de werkende mantelzorgers werk en zorgtaken goed combineert en gevrijwaard blijft van negatieve effecten. Bij een beperkte groep, die met name intensieve of langdurende hulp geeft, zitten hulp aan naasten en betaald werk elkaar in de weg doordat ze worden geconfronteerd met een gezondheidsachteruitgang of langdurend verzuim (Josten en de Boer, 2015). Onderzoek van het CBS laat zien dat werkende vrouwen vaker zorgen voor naasten dan werkende mannen. Andere kenmerken zijn dat

werkende mantelzorgers vaker in deeltijd werken, vaker een vast contract hebben en vaker werken in niet-commerciële sectoren (Perez, 2017).

Wat de kwaliteit van kinderopvang betreft, laat onderzoek de afgelopen jaren een overwegend positief beeld zien. Hierbij is de emotionele kwaliteit als voldoende tot goed te kenschetsen. De educatieve kwaliteit scoort wat lager dan de emotionele kwaliteit. Bij gastouderopvang kunnen beide onderling behoorlijk verschillen (Lesema et al., 2017). Eveneens een waardevol nieuw inzicht is de positieve relatie tussen de opleiding en professionele ontwikkeling van beroepskrachten, kleine groepen en lage beroepskracht-kindratio's met de proceskwaliteit van kinderopvang (OECD, 2018). Dat onderzoek had wel vooral betrekking op kinderopvang voor de groep kinderen van drie tot vijf jaar. Hier ligt dus nog een kennislacune wat betreft die relatie bij de groep nul tot twee en bij gastouderopvang. Wat de relatie tussen de kwaliteit van kinderopvang en de ontwikkeling van het kind betreft, is uit internationaal onderzoek gebleken dat met name de proceskwaliteit van kinderopvang, meer specifiek de interactie tussen beroepskracht en kind, een positief effect op de ontwikkeling van het kind heeft (Slot, 2018). Uit datzelfde onderzoek komt ook naar voren dat bijscholing en professionalisering van pedagogisch medewerkers positief verband houden met het leervermogen en de ontwikkeling van het kind. Monitoring kan een goede stimulans zijn om kwaliteitsverbeteringen te behalen.

Met betrekking tot gebruik van en percepties rond kinderopvang is een belangrijk recent inzicht dat die percepties tussen ouders met lagere, midden en hogere inkomens van elkaar verschillen als wordt gekeken naar de wenselijkheid en noodzakelijkheid van kinderopvang. Ouders met lagere en middeninkomens zien minder voordelen van kinderopvang dan ouders met hogere inkomens. Daarnaast hechten ouders met lagere inkomens minder belang aan betaald werk (Roeters en Bucx, 2016).

Een vervolgonderzoek van SCP uit 2018 laat zien dat ouders positiever zijn gaan denken over de betaalbaarheid van kinderopvang vergeleken met 2013, maar 40% vindt nog steeds dat de kinderopvang bijna niet te betalen is, met name ouders met hogere inkomens (Roeters en Bucx, 2018). Ten aanzien van kwaliteit van kinderopvang zijn ouders positief, met name ouders die gebruik maken van kinderopvang. Ouders die geen gebruik maken van kinderopvang twijfelen meer over de veiligheid en kwaliteit van kinderopvang. Als wordt gekeken naar de onderzochte kwetsbare gezinnen, dan blijkt dat de lage arbeidsparticipatie en de percepties van deze ouders over betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid voor een deel samen hangen met hun lagere gebruik van kinderopvang. Hoe positiever de percepties, hoe groter de kans dat de moeder uit het kwetsbare gezin werkt en haar kinderen naar de formele opvang gaan. Daarnaast blijkt dat in tweoudergezinnen ongeveer tweederde van de vaders met kinderen tenminste een halve dag in de week thuis is voor de kinderen.

Tevens zijn er de afgelopen jaren verschillende studies geweest die hun licht hebben laten schijnen op het effect van (verhogingen van) de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie. Die studies (Jongen et al., 2015; CPB, 2015) laten zien dat kinderopvangtoeslag een relatief effectief fiscaal instrument is om de arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen te vergroten (zowel in personen als in uren) maar dat het effect van een verdere verhoging van de toeslag beperkt is. Een verdere verhoging van de kinderopvangtoeslag vergroot vooral de substitutie van informele opvang door formele opvang.

### Gepubliceerd

- Boer, A. de en Plaisier, I. (2015) Arbeid en mantelzorg, In: de Klerk, M. et al. (2015) Informele hulp: Wie doet wat? SCP.
- Boer, H.W. de, Jongen, E., Kabatek, J. (2015) The effectiveness of fiscal stimuli for working parents, CPB.
- CPB (2015) Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, CPB.
- Jongen, E., Boer, de H, Dekker, P. (2015) CPB Policy Brief: De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB.
- Josten, E en de Boer, A. (2015) Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk, SCP.
- Kloosterman, R. en Moonen, L. (2016) Opvattingen van jongeren over de taakverdeling tussen man en vrouw.
- Leseman, P., Slot, P., Jepma, J. en Muller, P. (2017) Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, UU.
- Merens, A., Bucx, F. (2018) Werken aan de start, SCP.

- OECD (2018) Engaging Young Children – Lessons from Research about Quality in early Childhood Education and Care
- Perez, S.A. (2017) Langdurende zorg door mannelijke en vrouwelijke werknemers, CBS.
- Portegijs, W., van den Brakel, M., Hartgens, M., Akkermans, M. (2016) Emancipatiemonitor 2016, SCP en CBS.
- Roeters, A., en Bucx, F. (2016) Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens, SCP.
- Rose, J. et al. (2015) 'Sometimes they just want to cry for their mum': Couples' negotiations and rationalisations of gendered divisions in infant care. *Journal of Family Studies* 21(1): 38–56.
- Ruitenbergh, J. (2014) Socialized Choices. Labour Market Behaviour of Dutch Mothers.
- Slot, P. (2018) Structural characteristics and process quality in early childhood education and care, OECD.
- Soest, A. van en Ciccarelli N., (2016) Mantelzorg, arbeidsparticipatie en gezondheid.
- SZW (2018) Monitor Arbeidsmarkt, april 2018.
- Yerkes, M. en den Dulk, L. (2015) Arbeid en zorgbeleid in de participatiesamenleving, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 31: 510–528.

### Verwacht

- Roeters, A. en Bucx, F (2018) Kijk op de kinderopvang, SCP.
- SCP (2018) De Emancipatiemonitor
- SEO (2019) Naar een stabiel stelsel van kinderopvang

- McKinsey (2018) The Power of Parity.
- Yerkes, M. en Javornik, J. (2018) Creating capabilities: Childcare policies in comparative perspective.

## Kennisvragen

Hoe komt het dat in Nederlandse huishoudens de man veelal voltijds, en de vrouw in een middelgrote deeltijd baan werkt? Vaak wordt de aanwezigheid en persistentie van dit anderhalfverdienersmodel verklaard vanuit de verdeling van arbeid- en zorgtaken: waar mannen meer tijd besteden aan betaalde arbeid, besteden vrouwen meer tijd aan onbetaalde arbeid. Dat doen ze niet alleen na de komst van kinderen, maar al vanaf hun eerste baan (of zelfs nog eerder). De verdeling van mantelzorg tussen mannen en vrouwen lijkt wat evenwichtiger te zijn verdeeld.

Maar hoe ontstaat deze verdeling van arbeid en zorg? Hebben vrouwen een voorkeur om niet meer uren te werken en zo ja, waar komt die voorkeur dan vandaan? Is extra werken onvoldoende lonend?<sup>19</sup> Of is er iets heel anders aan de hand? Welke factoren spelen een rol? Welke gevolgen heeft die verdeling nu precies?

<sup>19</sup> Een CPB policybrief uit februari 2018 wijst erop dat marginale druk hier slechts een zeer beperkte rol speelt.

Welke gevolgen zou een andere verdeling hebben? En wat is de invloed van beleid? We brengen deze vragen in drie stappen systematisch in kaart: 1) “oorzaken”: de (onderliggende oorzaken van de) verdeling van arbeid en zorgtaken tussen partners, 2) “gevolgen”: de (arbeidsmarkt)effecten van de combinatie en verdeling van werk en zorg, en 3) “beleid”: de werking, effectiviteit en samenhang van beleidsinterventies.

Daarbij scheiden we de vragen rondom de zorg voor kinderen en vragen rond de zorg voor naasten c.q. mantelzorg. De vragen zijn op een abstractieniveau hoger dan een specifieke onderzoeksvraag geformuleerd om ze als een soort van paraplu te kunnen laten functioneren. Dat een vraag is opgenomen wil daarom dan ook nog niet zeggen dat daarover nog niets bekend is, maar vaak eerder dat we daar zowel ruimte als urgentie zien om het “plaatje” meer compleet te maken.

Wat betreft de benadering van deze vragen is het in de eerste plaats belangrijk te benadrukken dat bij elke vraag aandacht voor verschillen tussen subgroepen essentieel is. Gezien de bestaande kennis ligt extra aandacht met name voor de hand voor sociaaleconomische verschillen (opleiding) en migratieachtergrond. Daarnaast lijkt er ook methodologisch winst te behalen. Ten eerste door in een onderzoek zowel kwalitatieve en kwantitatieve methoden in te zetten, en daarbij gevolgen, oorzaken en mechanismen zorgvuldig in kaart te brengen. Veel van het onderzoek is nu nog vooral gebaseerd op vormen van bevraging van gedrag en



opinies. Onderzoek naar (experimenten met) waargenomen gedrag kan hierop een nuttige aanvulling zijn. Ten tweede door vragen waar mogelijk nadrukkelijk ook vanuit internationaal vergelijkend perspectief te benaderen.

### **Werken en de zorg voor kinderen : de arbeid- en zorgverdeling**

#### *Oorzaken*

Naast de invloed van beleid spelen ook andere factoren een rol bij de arbeid- en zorgverdeling door huishoudens. De hardnekkigheid van het anderhalfverdienersmodel wekt de suggestie dat die factoren wellicht zelfs een grote rol spelen.

- 4.1 *Hoe ontstaat de keuze voor een bepaalde verdeling van arbeid en zorg? Vindt daarover een gesprek plaats (zowel thuis als op de werkvloer) en zo ja, hoe ziet dat gesprek eruit? Welke verschillen bestaan er tussen sectoren/ typen bedrijven en wat zijn daarvoor de redenen?*
- 4.2 *Welke (culturele) normen spelen er rond de verdeling van arbeid en zorg en hoe ontstaan en veranderen die normen over tijd? Welke rol hebben structurele, institutionele, en persoonlijke normen? Welke normen spelen er op het werk? Hoe verhouden Nederlandse normen zich tot normen in andere landen?*
- 4.3 *Hoe werkt het beslismechanisme rond het gebruik van verlofen kinderopvang? Hoe vaak en wanneer stellen ouders bijvoorbeeld hun keuzes en gedrag bij? En hoe zien ouders de zorg voor hun kind idealiter geregeld op verschillende leeftijden?*

#### *Gevolgen*

De wenselijkheid van het anderhalfverdienersmodel en eventueel beleid om dit aan te passen is een normatieve vraag en daarmee een politieke keuze. Het is echter wel een keuze die vraagt om een onderbouwing op basis van feitelijke en zo compleet mogelijke informatie. Beleidsmatig is het daarom belangrijk de gevolgen van de arbeid- en zorgverdeling op tal van terreinen in kaart te brengen. Daarbij ligt de focus gewoonlijk op de arbeidsmarktgevolgen voor vrouwen. Met deze kennisagenda willen we die focus graag verbreden: naar andere type effecten, en naar mannen en kinderen.

- 4.4 *Wat zijn de positieve en negatieve gevolgen van de huidige en andere verdelingen van arbeid en zorg?*
  - voor vrouwen: Dat betreft zowel de arbeidsmarkt (participatie, arbeidsduur, carrièrekansen) als ook de economische zelfstandigheid, de gezondheid (overbelasting), het (ervaren) geluk en welzijn en de ontwikkeling. Grootste behoefte aan kennis ligt bij effecten op de lange termijn.
  - voor mannen: Ook hier aandacht voor de lange termijn. Hoe beïnvloedt de keuze voor meer zorgen en minder werken bijvoorbeeld de carrièrekansen? En welke waardering geven mannen aan hun leven als ze meer tijd aan hun kinderen besteden en/of minder gaan werken?
  - voor het kind: Daarbij zowel aandacht voor cognitieve effecten, als voor effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling. Wat is de invloed van formele zorg (kinderopvang en buitenschoolse opvang), ook ten opzichte van informele zorg (ouders, naasten)?


- voor de Nederlandse welvaart in brede zin: Welke monetaire én non-monetaire (i.e. geluk en welzijn) effecten spelen een rol en hoe verhouden die zich tot elkaar?
- 4.5 Welke rol spelen zorgtaken bij instroom op de arbeidsmarkt voor zowel mensen met een uitkering op grond van de sociale zekerheid als mensen zonder een uitkering? Vormen zorgtaken een belemmering bij het (weer) aan het werk gaan?
- 4.6 Welke afruil in tijdsbestedingen (werk, zorg, scholing, vrije tijd en andere bestedingen) vindt er plaats wanneer er zorgtaken bij komen?

#### Beleid

Het is essentieel de effectiviteit van genomen, voorgenomen en mogelijk beleid scherp in kaart te hebben. Gegeven de toenemende arbeidsparticipatie verschuift de belangstelling van de beslissing om wel of niet te werken, naar het aantal uren dat mensen werken en mogelijkheden om (via een mix van instrumenten) de normen daarover te beïnvloeden. Daarbij is een scherpe afbakening van hoe, in welke mate en met welk effect verschillende doelgroepen te beïnvloeden zijn belangrijk.

- 4.7 Welke (financiële) prikkels en instituties beïnvloeden de arbeid- en zorgverdeling? In hoeverre kan het aanpassen van het fiscaal instrumentarium de arbeidsparticipatie van ouders nog verder verhogen? Welke (mogelijke) synergie en frictie bestaat er tussen verschillende beleidsinstrumenten en in hoeverre creëert dat beleidsinstrumentarium reële kansen voor ouders om een andere invulling te geven aan de arbeid en zorgverdeling? Is mogelijke complexiteit een belemmering voor het gebruik van de mogelijkheden die beleid biedt?

- 4.8 Welke (lange termijn) effecten hebben verlofregelingen? Wat zijn de effecten van de uitbreiding van het partnersverlof rond de geboorte van een kind? Welke rol speelt de verdeling van de kosten tussen werknemer, werkgever en overheid?
- 4.9 Welke (lange termijn) effecten heeft kinderopvang? Welke effecten hebben de investeringen en kwaliteitsverbeteringen in de kinderopvang op de beslissing kinderopvang te gebruiken en vervolgens op de beslissing over het aantal uren werk en/of de kans op overbelasting van ouders? Hoe vertaalt dat zich door in carrière-effecten? Hoe kunnen ouders worden aangezet om gebruik te maken van kinderopvang, met name laagopgeleide ouders? Hebben ouders genoeg handvatten om de kwaliteit van kinderopvang te beoordelen?

- 4.10  Welke rol speelt het stelsel als geheel bij de instandhouding van de arbeid & zorgverdeling tussen man en vrouw en de sociale normen die daarbij een rol spelen? Als een substantiële omslag daarin gewenst is, wat kan daar dan toe leiden en welke rol kunnen gedragswetenschappelijke inzichten daarin spelen? Is er aanleiding te denken in "tipping points"?

#### Werken en mantelzorg

De aandacht voor mantelzorg is van recentere datum dan de aandacht voor de zorg voor kinderen. Het aandeel mantelzorgers onder de werkenden is de afgelopen jaren toegenomen terwijl de hoeveelheid mantelzorg die mensen geven voorlopig stabiel lijkt te blijven, ondanks overheidsbeleid dat het beroep op de formele zorg poogt te verminderen. Tegelijkertijd is er ook nu al een groep mensen die intensief zorg verleent en daarbij aangeeft dat de combinatie van arbeid en zorg hen in de problemen brengt.

De voornaamste zorg daarbij speelt rondom het risico op overbelasting. Daarbij rijst ook de vraag welk beleid voor de huidige (relatief kleine) groep overbelasten kan werken en welk anticiperend beleid kan worden gevoerd om risico's in de toekomst te voorkomen.

#### *Ontwikkelingen:*

Over hoe de vraag naar mantelzorg zich zal gaan ontwikkelen bestaat nog veel onduidelijkheid. Vandaar deze extra categorie kennisvragen.

#### *4.11 Wat zijn de verwachte korte en lange termijn ontwikkelingen voor het geven van mantelzorg?*

- *Wat zijn de gevolgen van de vergrijzing, van de (toenemende) wens om langer thuis te blijven wonen, van een toenemende arbeidsparticipatie en van beleid in de zorg?*
- *Welke rol kan bijvoorbeeld technologie spelen bij het verlichten van mantelzorgtaken?*
- *Wat zijn de wensen van werknemers met betrekking tot het verlenen van mantelzorg?*

#### *Oorzaken*

Ook de verdeling van werk en mantelzorgtaken en de gevolgen van het moeten combineren van werk en mantelzorg zijn het resultaat van veel meer dan beleidsprirrels alleen. Om beter te begrijpen hoe die verdeling en die gevolgen ontstaan en vervolgens ook effectiever met beleid te kunnen interveniëren is het belangrijk die “oorzaken” scherp in beeld te krijgen.

*4.12 Hoe ontstaat de keuze voor een bepaalde verdeling van arbeid en mantelzorg, vindt daarover een bewust gesprek plaats en zo ja, hoe vindt het gesprek daarover plaats, zowel thuis als op de werkvloer? Welke verschillen bestaan er tussen sectoren/ bedrijven en wat zijn daarvoor de redenen? Hoe verschilt deze vragen m.b.t. de combinatie van werk en mantelzorg en de combinatie van werk en de zorg voor kinderen?*

*4.13 Welke (culturele) normen spelen er rond de verdeling van arbeid en mantelzorgtaken en hoe ontstaan en veranderen die normen over tijd? Welke rol hebben structurele, institutionele, en persoonlijke normen? Welke rol speelt intersectionaliteit? Hoe verhouden Nederlandse normen zich tot normen in andere landen en wat zijn daarvoor (historische) verklaringen? Hoe verschilt deze vragen m.b.t. de combinatie van werk en mantelzorg en de combinatie van werk en de zorg voor kinderen?*

*4.14 In hoeverre vindt er dubbeling plaats tussen mantelzorg en de zorg voor kinderen? En hoe heeft dubbeling zich ontwikkeld en gaat dubbeling zich de komende jaren ontwikkelen? Hoe zit het met de combinatie van mantelzorg en de zorg voor kleinkinderen?*

#### *Gevolgen*

Ook wat de combinatie mantelzorgen en werken betreft is het belangrijk de gevolgen van de arbeid- en zorgverdeling in kaart te brengen. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over wat de effecten zijn maar vooral ook over hoe die zich gaan ontwikkelen. Wat zien we bij die kleine groep mantelzorgers nu, en wat kunnen we op basis daarvan zeggen over eventuele gevolgen in de toekomst? De omvang van de gevolgen van mantelzorg lijken op macroniveau nog mee te vallen. Het gaat om een kleine maar groeiende groep

die over het algemeen laat in de loopbaan mantelzorg gaat verlenen. Maar klopt die veronderstelling, en hoe gaat zich dat ontwikkelen?

- 4.15 *Welke effecten heeft mantelzorg op arbeidsparticipatie, arbeidsduur, welzijn en uitval? Welk risico is er op overbelasting door de combinatie van betaalde arbeid en mantelzorg en hoe ontwikkelt dat risico zich? Klopt het dat effecten van het verlenen van mantelzorg (en eventuele uitval) op macro-economische schaal beperkt zijn, doordat deze laat in de loopbaan plaatsvinden?*
- 4.16 *Welke positieve en negatieve effecten hebben mantelzorgtaken op andere tijdsbestedingen (scholing, vrije tijd, etc.)? Welke gevolgen heeft mantelzorg voor gezinnen (minder tijd voor kinderen)?*

#### *Beleid*

Het is essentieel de effectiviteit van genomen, voorgenomen en mogelijk beleid scherp in kaart te hebben en eveneens om na te denken over welk beleid er nodig gaat zijn gegeven verschillende toekomstscenario's. Wat methodologie betreft zou hier dan ook een scenariostudie interessant kunnen zijn.

- 4.17 *Hoe effectief en doelmatig zijn de verschillende soorten zorgverlof? Waarom worden verlof mogelijkheden bijvoorbeeld zo weinig gebruikt? Waarom is dat in het buitenland anders?*
- 4.18 *Wat betekent flexibiliteit op het werk voor de combinatie werk en mantelzorg?*

**4.19 *In welke mate en op welke manier moet beleid anticiperen op de ontwikkelingen die zijn geïdentificeerd bij 4.11? Wat is er nodig en wat kunnen we vragen van werkgevers, werknemers en van de overheid om die ontwikkelingen op te vangen?***

### **Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners**

De Universiteit Utrecht is in verschillende projecten bezig met onderzoek op het terrein van arbeid en zorg. Allereerst brengen zij samen met Sardes de komende jaren jaarlijks de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang uit. Deze monitor brengt de pedagogische kwaliteit van de verschillende kinderopvangvormen in kaart en biedt mogelijkheid tot internationale vergelijking. Daarnaast loopt er een groot onderzoeksproject genaamd CAPABLE: *Enhancing capabilities? Rethinking Work-life Policies and their Impact from a New Perspective* waarvoor dr. Mara Yerkes een European Research Council Consolidator Grant heeft ontvangen. Belangrijk onderdeel van dit vijf jaar durende project is een beleidsanalyse die kijkt naar zowel internationale alsook lokale verschillen in (de uitwerking van) arbeid en zorgbeleid (i.e. verlof en kinderopvangbeleid) en naar de impact die dit heeft op mannen en vrouwen. Binnen dit project zal gebruik worden gemaakt van tal van verschillende onderzoeksmethoden (van kwantitatieve analyses tot diepte-interviews) om een zo compleet mogelijk beeld te ontwikkelen. Bij de Universiteit Leiden is de vakgroep Economie bezig met een onderzoek naar de effecten van bezuinigingen op de kinderopvang-

toeslag uit 2012 op de arbeidsparticipatie van moeders en vaders. Onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek is daarnaast bezig met een onderzoek naar kinderopvang dat beoogt een ontwerp te maken voor een robuust stelsel van kinderopvang dat versnippering tegengaat en tegelijkertijd kinderen met een ontwikkelingsachterstand een goede start geeft. Dit op basis van literatuuronderzoek, internationaal vergelijkend onderzoek en een enquête onder ouders.

ZonMw coördineert het onderzoeksprogramma Kwaliteit Kinderopvang. in de periode 2017-2021 voeren verschillende onderzoekers van universiteiten en instituten zeven onderzoeken uit, waarbij wetenschap en de praktijk van de formele kinderopvang nauw samenwerken om zo tot betere inzichten te komen van wat werkt en wat niet (en waarom en hoe).<sup>20</sup> Het programma richt zich op drie prioritaire thema's: 1) kwaliteit en effecten van babyopvang; 2) effectieve interventies gericht op professionalisering van medewerkers in de kinderopvang; 3) effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen. De volgende onderwerpen komen aan bod: professionalisering van medewerkers, kwaliteit van taal, spel en denken, deugdenaanpak in de kinderopvang, effecten van kinderopvang, interventiestudie naar babyopvang, kwaliteit groene kinderopvang.

---

20 Instellingen die betrokken zijn, zijn de Tilburg University, Universiteit Leiden, Universiteit van Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, Hogeschool Leiden, Kohnstamm Instituut.

Het SCP heeft lang lopende onderzoeksprogramma's op onder meer *Dynamiek op de Arbeidsmarkt*, *Opgroeien en Leren en Zorg en Ondersteuning*, waarin de combinatie van werken en zorgen terugkomt. Binnen *Opgroeien en Leren* gaat hoogstwaarschijnlijk iets worden gedaan rondom het dagelijks leven in gezinnen, waar arbeid en zorg een belangrijk onderdeel van is. Met betrekking tot mantelzorg lopen er projecten over: de toekomst van mantelzorg, de vergelijking tussen mantelzorg en de zorg voor kinderen, flexibiliteit, mantelzorg en arbeid; de relatie tussen formele en informele zorg; genderverschillen in strategieën; en over mantelzorg, werk en onderwijs. Ook komt dit jaar de emancipatiemonitor weer uit waarvan arbeid en zorg een belangrijk onderdeel is. Eveneens komt eind dit jaar het tijdsbestedingenrapport uit, waarin veel aandacht is voor combineren, de kwaliteit van leven en levensfasen.

Binnen TNO wordt binnen dit thema de komende tijd voornamelijk gekeken naar de relatie tussen het combineren van arbeid en zorg en zowel uitkomsten die met participatie op de arbeidsmarkt (participatie, uitstroom, doorstroom) als naar uitkomsten in termen van gezondheid (ziekteverzuim, burn-outklachten) te maken hebben. Ook wordt gekeken naar de relatie tussen de gezondheidsklachten en participatie en naar welke factoren voorspellend zijn voor het ervaren van problemen rond het thema arbeid en zorg. Gender is daarbij een specifieke factor met invloed, maar er wordt ook gekeken naar andere invloedrijke, versterkende factoren zoals sociaaleconomische status (SES) en

Migratieachtergrond. Eveneens is er aandacht voor de praktijk. Zo gaat TNO een ouderschapsprogramma voor aanstaande en werkende ouders implementeren en evalueren. Het doel van dit ouderschapsprogramma is het bevorderen van een goede balans tussen werk en zorg ter vergroting van duurzame inzetbaarheid. Binnen het kennisprogramma Jeugd, gezond, veilig en kansrijk opvoeden en opgroeien is bovendien aandacht voor (het versterken van) de rol van vaders in de opvoeding.

Het kabinet heeft de SER verzocht in het tweede kwartaal van 2019 een verkenning uit te brengen naar de ontplooiingskansen van jongeren. Een subvraag in dit verzoek betreft de mogelijkheden voor jongeren om arbeid en zorg te combineren, met name voor wat betreft de zorg voor kinderen en mantelzorg.







**Auteurs: Manuel Buitenhuis (ASEA), Annelies Goldhoorn (AV), Koen Koolstra (SV), René Schulenberg (ASEA), Arjen Verweij (S&I). Externe meelezer: Prof. Godfried Engbersen (EUR).**

De kennisagenda 2017-2018 kende het thema 'Future of society'. In dat thema stonden de onderwerpen integratie, ongelijkheid en kinderopvang centraal. In deze kennisagenda is een apart hoofdstuk rond werken en zorgen geïntroduceerd. De onderwerpen migratie, integratie en ongelijkheid vormen de kern van het nu volgende hoofdstuk.

## Beleidsmatige stand van zaken

De Nederlandse maatschappij is erbij gebaat dat iedereen gelijke kansen heeft en krijgt, en dat individuen noch groepen structureel buiten de maatschappij komen te staan. Verschillende mondiale maatschappelijke processen en macrotrends – zoals toenemende migratie, superdiversiteit (WRR, 2018) en een snelle opeenvolging van sociaaleconomische en maatschappelijke veranderingen – hebben gevolgen voor de kansen van (groepen) mensen in de samenleving. De vluchtelingenstroom richting Europa heeft de afgelopen jaren laten zien dat deze trends het kabinet voor beleidsmatige uitdagingen plaatsen. De positie op de arbeidsmarkt (als verdelingsmechanisme voor welvaart en welzijn) is daarbinnen een cruciaal ijkpunt.

SZW wil de gevolgen van die ontwikkelingen en het ingezette beleid<sup>21</sup> de komende jaren beter in beeld krijgen.

Een invloedrijke trend is de toenemende omvang en frequentie van migratie, onder andere door de recente vluchtelingeninstroom, maar ook de toenemende arbeidsmigratie door de Europese integratie. Migratie leidt, afhankelijk van de reden (arbeid, onderwijs, asiel), doorgaans in meer of mindere mate op kortere termijn tot een toenemende ongelijkheid in de samenleving aangezien mensen die naar een ander land verhuizen te maken hebben met de 'kosten van migratie': de taal (beheersing) vormt een belemmering, de waardering van diploma's en kwalificaties is vaak lager dan in het herkomstland en in de nieuwe omgeving ontbreken vaak functionele sociale netwerken. Dit betekent dat de maatschappelijke positie van migranten veelal minder gunstig is dan die van de gemiddelde (zittende) bevolking in het bestemmingsland. Die beperking geldt in principe niet (of in ieder geval minder) voor de (tweede generatie) kinderen die in het bestemmingsland worden geboren en opgroeien. Eén van de belangrijkste doelen van het beleid is dan ook dat intergeneratiele overdracht van kansarmoede en achterstand wordt voorkomen.

<sup>21</sup> Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de Veranderopgave Inburgering, zoals begin juli aangekondigd. Omdat dit vooral een beleidsproces betreft, wordt hier in dit document niet uitgebreid bij stilgestaan.

Op het punt van integratie van met name de tweede generatie lijkt de sociaaleconomische positie van Nederlanders met een migratieachtergrond op verschillende terreinen vooruit te gaan. Een sprekend voorbeeld zijn de onderwijsprestaties van Nederlanders met een migratieachtergrond: deze zijn grofweg proportioneel met – of op sommige aspecten beter dan – die van vergelijkbare Nederlanders zonder een migratieachtergrond. Ondanks deze positieve ontwikkeling blijft de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond achter. Zo hebben de (steeds beter opgeleide) jongeren met een migratieachtergrond het lastiger op de arbeidsmarkt dan jongeren zonder migratieachtergrond, maar ook andere groepen (statushouders, langdurig werkloze volwassenen, et cetera) kennen soms grote achterstanden. Begin 2018 is het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) van start gegaan. De insteek van het programma VIA is om hier de komende jaren verandering in aan te brengen. Het programma test vernieuwende aanpakken om de achterstand in arbeidsmarktpositie te adresseren in de praktijk, om de meest kansrijke ideeën vervolgens breder uit te rollen.

We willen echter niet alleen aandacht hebben voor sociaaleconomische (arbeidsmarkt)factoren, maar ook voor de relevantie van en wisselwerking met sociaal-culturele factoren en de effecten op de sociale samenhang en de sociale stabiliteit van de Nederlandse samenleving. Zo worden bijvoorbeeld de hoger opgeleiden (sociaaleconomische integratie) sterker geconfronteerd met discriminatie en non-acceptatie (de zogeheten integratieparadox),

wat vervolgens weer consequenties heeft of kan hebben op hun oriëntatie op de Nederlandse samenleving, oftewel op hun sociaal-culturele positie. Daarnaast is er op het moment nog onbekendheid over de sociale positie van (tijdelijke) arbeidsmigranten in de samenleving, zowel kennismigranten als bijvoorbeeld uitzendkrachten.

Migratie is een bron van ongelijkheid, maar zeker niet de enige. De vraagstukken over ongelijkheid bezien we daarom breder. Studies zoals die Thomas Piketty (over vermogensongelijkheid) en het SCP (Verschil in Nederland) hebben in Nederland een nieuwe discussie losgemaakt over ongelijkheid in onze samenleving. De publieke perceptie dat ongelijkheid toeneemt staat daarin tegenover het beleidsmatige beeld dat Nederland nog altijd een relatief lage en constante inkomensongelijkheid heeft. Vorige kabinetten hebben beleid gevoerd om de inkomensongelijkheid stabiel te houden. Het regeerakkoord van het huidige kabinet verlaagt de Gini-coëfficiënt van inkomen iets. Dat roept de vraag op of er aanleiding is het beleidsmatige beeld te herzien, bijvoorbeeld omdat ongelijkheid wellicht ergens anders gezocht moet worden (zoals in de relatieve hoge vermogensongelijkheid of verandering van kansen in het onderwijs of op de arbeidsmarkt), of dat de publieke perceptie uit de pas loopt met de feitelijke ontwikkeling.

## Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Op het terrein van migratie laat bestaand onderzoek over de periode 2001-2011 zien dat in sommige sectoren meer migranten en minder Nederlandse werknemers komen te werken, maar wordt geen eenduidig antwoord gegeven op de vraag of verdringing optreedt (SEO, 2014). Het is interessant om te kijken naar hoe de situatie sindsdien is ontwikkeld.

De maatschappelijke positie van Nederlanders met een migratieachtergrond wordt beïnvloed door een breed scala aan factoren zoals opleidingsniveau, leeftijd, generatie, verblijfsduur, herkomstland en normatieve oriëntaties (bijv. SCP (2015 en 2016), CBS (2016) en SEO (2018)). De positieverschillen tussen groepen op de verschillende maatschappelijke domeinen en de effecten die dat heeft voor de sociaaleconomische en sociaal-culturele positie van groepen, zowel in absolute als relatieve zin, zijn vanuit het integratieperspectief centrale velden van aandacht.

Een andere dimensie van het samenleven in Nederland, waar de toenemende diversiteit van invloed op is, is die van sociale samenhang, binding, sociaal vertrouwen en cohesie. Een grotere diversiteit maakt niet alleen het samenleven complexer (WRR, 2018) maar heeft via in- en uitsluitingsprocessen ook invloed op de oriëntatie van bevolkingscategorieën op elkaar en op Nederland (SCP 2015). Hierin komt nadrukkelijk het samenlevingsperspectief naar voren: migratie, toenemende superdiversiteit en integratie

zijn geen thema's die zich tot groepen met een migratieachtergrond beperken, maar hebben nadrukkelijk invloed op de gehele samenleving en hoe groepen daarbinnen onderling met elkaar samenleven en elkaar in- of uitsluiten (waaronder discriminatie).

Inkomensongelijkheid heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen. Ondanks de stuwende werking die uitgaat van vergrijzing en de arbeidsparticipatie van vrouwen (Schulenberg en Buitenhuis 2017) is die relatief laag en onveranderlijk in vergelijking met andere landen (OECD 2015). Daartegenover staat een relatief hoge vermogensongelijkheid waarover echter veel discussie bestaat. Volgens de OECD (2018) is de vermogensongelijkheid in Nederland na de Verenigde Staten de hoogste in de ontwikkelde economieën. De vergelijking met andere landen is echter lastig door institutionele kenmerken als het pensioenstelsel en de kwaliteit van de verzorgingsstaat. Caminada et al. (2014) laten bijvoorbeeld zien dat de Gini-coëfficiënt van vermogen liefst 0,12 punt lager uitkomt als pensioenen worden meegenomen. Een minder onderzochte vorm van ongelijkheid is die van een ongelijke verdeling van (on)zekerheden (Dekker 2013). Bekend is dat flexibilisering ervoor zorgt dat baanonzekerheid groter wordt, maar recent onderzoek geeft nog geen aanleiding om te concluderen dat dit doorwerking heeft in een grotere inkomensonzekerheid (SEO 2017, De Beer 2017).

## Gepubliceerd

- Beer, P. de (2017) De inkomensdynamiek van de middengroepen in de periode 1989-2013, in WRR: De Val van de Middenklasse.
- Caminada, K., K. Goudswaard en M. Knoef (2014) Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw, Me Judice, 27-6-2014.
- Caminada, K., K. Goudswaard en J. Been (2017) De ontwikkeling van inkomensongelijkheid in inkomenshervdeling in Nederland 1990-2014, Leiden University.
- CBS (2016) Jaarrapport integratie 2016.
- Dekker R. (2013) Tackling income security inequalities. In The Politics of Growth, Stability and Reform.
- Jansen, P. R. Schulenberg, D. van Vuuren en M. Buitenhuis (2018) Kinderen overstijgen hun ouders minder vaak in inkomen, ESB 103 (4763).
- OECD (2015) Income inequality: the gap between the rich and poor.
- OECD (2018) Inequalities in household wealth across OECD countries, OECD Statistics Working Papers 2018/01, Parijs.
- OECD (2018) International Migration Outlook.
- OECD (2018) International Migration Outlook Netherlands.
- Regioplan (2016) Synthesestudie Beleidsdoorlichting Integratiebeleid.
- SCP (2015) Werelden van verschil.
- SCP (2016) Integratie in zicht?

- Schulenberg R. en M. Buitenhuis (2017) Oorzaken in de toename van primaire inkomensongelijkheid, ESB 102 (4756).
- SEO (2014) Grensoverschrijdend aanbod van personeel.
- SEO (2017) Inkomensmobiliteit in Nederland.
- WRR (2017) De Val van de Middenklasse.
- WRR (2018) De nieuwe verscheidenheid.

## Verwacht

- Atlas voor Gemeenten (2018) Kansen bekeken: de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond.
- CBS (2018) Jaarrapport Integratie.
- CBS (2019) Welvaart in Nederland 2018.
- CPB en SCP (2018) Verdringing op de arbeidsmarkt.
- Instituut Gak (2018) Internationalisering van de arbeidsmarkt.
- SCP (2019/2020) Verschil in Nederland Voorbij.
- SEO (2018) De positie op de arbeidsmarkt van verschillende groepen personen met een niet-westerse migratieachtergrond.

## Kennisvragen

### Migratie

De toenemende migratie heeft forse invloed op onze samenleving, zowel op 'harde' domeinen als scholing, (lokale) arbeidsmarkt en de (lokale) woningmarkt, als op 'zachte(re)' domeinen als sociale samenhang, binding, en normatieve opvattingen en oriëntaties. Daarom is het belangrijk om te verkennen hoe migratie verandert: zowel met betrekking tot herkomstgebieden intra-EU, derde landen), migratiereden (arbeid, onderwijs, asiel), als verblijfspectief (permanent versus temporeel).

Migratie en de veranderende aard daarvan zijn ook relevant voor de arbeidsmarkt. Voor recente arbeidsmigranten is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk welke impact het grensoverschrijdende aanbod van personeel op de werkgelegenheid van Nederlanders heeft. Daarbij is het bijvoorbeeld interessant om te kijken hoe de integratie en de positie van kennismigranten in de huidige samenleving is ten opzichte van hoogopgeleide Nederlandse werknemers. De verhoogde instroom van zowel hoog- als laagopgeleide tijdelijke migranten heeft behalve een effect op de arbeidsmarkt ook een effect in de regio's waar veel migranten zich vestigen. Het effect van tijdelijke arbeidsmigranten op de samenleving moet daarom goed worden onderzocht en in kaart worden gebracht.

- 5.1 *Wat betekenen de verschillende achtergronden van een migrant (land van herkomst, migratiereden, verblijfspectief, etc.) voor de positie en integratie in de samenleving? En hoe veranderen deze migratieachtergronden door de loop der jaren?*
- 5.2 *Wat voor effect hebben arbeidsmigranten op een buurt en de samenleving, doordat zij slechts tijdelijk in Nederland wonen en werken?*
- 5.3 *Hoe beïnvloeden (kennis)migranten de arbeidsmarktpositie van Nederlanders?*

### Integratie

Hoewel op sociaaleconomisch gebied op verschillende terreinen vooruitgang te melden is, lijkt de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt nog een bepalende schakel te vormen in het vergroten van verschillen tussen Nederlanders met- en zonder migratieachtergrond. Ook gedurende andere arbeidsmarkttransities bestaan er nog altijd (onverklaarde) verschillen tussen groepen met en zonder migratieachtergrond. Over hoe deze achterstanden effectief kunnen worden aangepakt is op dit moment nog te weinig bekend. Daarom wil het Ministerie SZW de komende jaren flink inzetten op het vergroten van de kennis op deze terreinen.

- 5.4  *Wat is de rol en invloed van opiniemakers en media – bijvoorbeeld via stereotypering – op in- en uitsluitingsprocessen in de samenleving?*
- 5.5 *In hoeverre beïnvloedt de sociaaleconomische integratie de sociaal-culturele integratie (en andersom) van groepen met een migratieachtergrond?*

- 5.6 *In hoeverre kunnen achterstanden van groepen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt verklaard worden door een verschil in kansen (discriminatie, netwerken, etc.)?  
In hoeverre ontstaan deze verschillen door preferenties (studiekeuze, zelfstandigheid, etc.)?*
- 5.7 *Op welke wijze kan de grotere conjunctuurafhankelijkheid van groepen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt worden verminderd?*
- 5.8 *Welke instrumenten zijn effectief in het toe leiden van personen met een migratieachtergrond naar de arbeidsmarkt?*
- 5.9 *Wat is de effectiviteit van algemeen beleid voor specifieke groepen zoals verschillende groepen categorieën met een migratieachtergrond?  
Bijvoorbeeld van het re-integratiebeleid?<sup>22</sup>*
- 5.10 *In hoeverre is regionale en/of lokale differentiatie in integratiebeleid nuttig of mogelijk? Welke rol kan/moet de Rijksoverheid hierin aannemen?*

### **Ongelijkheid**

Hoewel migratie en integratie nadrukkelijk van invloed zijn op de mate van ongelijkheid in Nederland, is dit thema veel breder. Voorbeelden van discussies die onze interesse hebben omdat ze (ook) invloed hebben op verschillende vormen van ongelijkheden zijn de gevolgen van veranderingen in de structuur van de arbeidsmarkt op de vorming van loon en de verdeling van zeker-

<sup>22</sup> Uit de in 2016 uitgevoerde beleidsdoorlichting van het SZW-begrotingsartikel 13 (integratie en maatschappelijke samenhang) bleek dat op het decentraliseerde re-integratiebeleid elk inzicht ontbreekt, zowel in doelbereik, doeltreffendheid als doelmatigheid.

heden (zie ook hoofdstuk 1 ‘Arbeidsmarkt en toekomst van werk’), de verdeling van hulpbronnen (zoals opleiding, gezondheid, vermogen en netwerk) over verschillende groepen en het al dan niet onder druk staan van de middenklasse.

Ook over andere vormen van ongelijkheid zouden we meer willen weten. Het meten van ongelijkheid van kansen – of, anders gezegd, hulpbronnen – is uitdagend, met name omdat kansen op verschillende manieren te meten zijn en door veel factoren beïnvloed worden. Dat deze ongelijkheden moeilijk te meten zijn, laat onverlet dat een belangrijke feitenbasis over deze onderwerpen belangrijk is voor het maken van beleid en voor het maatschappelijk debat over ongelijkheid. De komende jaren willen we daarom een beter beeld ontwikkelen van ongelijkheid van kansen. Het is belangrijk om inzichtelijk te krijgen wanneer, waarom en hoe de kansenongelijkheid ontstaat en wat hieraan kan worden gedaan.

Waar een redelijk goed beeld met betrekking tot de ongelijkheid van (jaar)inkomens bestaat, is dat minder duidelijk met betrekking tot geaccumuleerde ongelijkheden over de levensloop, al dan niet inclusief intergenerationale overdrachten. Vermogensongelijkheid lijkt bijvoorbeeld hoog en stijgend in Nederland, maar is moeilijk te meten en lastig te vergelijken met andere landen. Het Nederlandse pensioenstelsel maakt de vergelijkbaarheid bijvoorbeeld lastig en een deel van de hoogste vermogens is vermoedelijk onttrokken aan het zicht in het buitenland. Deze vorm van ongelijkheid en bijvoorbeeld de rol die erfenissen en giften daarin

spelen heeft onze bijzondere aandacht. Niet alleen hoe de feitelijke situatie is, maar ook wat de invloed daarvan op sociale mobiliteit en ontwikkeling is.

- 5.11 **Hoe verschillen kansen (of: hulpbronnen zoals opleiding, gezondheid, vermogen en netwerk) tussen verschillende groepen Nederlanders? En in welke mate verklaren die verschillen in kansen verschillen in uitkomsten op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, de woningmarkt en het inkomen?**
- 5.12 *Welke gevolgen hebben de grote (demografische, technologische en institutionele) veranderingen voor uiteenlopende bevolkingscategorieën (bijvoorbeeld leeftijd, opleiding, herkomst) in termen van onzekerheid, binding en sociaal vertrouwen?*
- 5.13 *Hoe ontwikkelt de perceptie van kansengelijkheid zich en verschilt deze met de feitelijke ontwikkeling van gelijkheid?*
- 5.14 *Hoe ontwikkelt de (geaccumuleerde) ongelijkheid in inkomen, vermogen en gebruik van sociale zekerheid zich over de levensloop?*
- 5.15 *Wat is het effect van intergenerationele overdrachten op de gelijkheid van hulpbronnen, inkomen en vermogen? En welke mate is dit zichtbaar bij groepen met een migratieachtergrond die al meerdere generaties kennen, zoals bijvoorbeeld bij de groep met Molukse achtergrond?*

## **Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners**

Verschillende kennispartners doen onderzoek dat relevant is voor deze thema's. De WRR heeft de laatste jaren onderzoek gedaan naar (veranderende) migratiestromen, maatschappelijke scheidslijnen en ongelijkheid in bredere zin, en heeft aangekondigd onderzoek te gaan doen naar de relatie tussen onzekerheid en onbehagen. Het SCP doet in opdracht van SZW, J&V, OCW en VWS longitudinaal onderzoek naar het cohort vluchtelingen dat zich in 2014 en 2015 in Nederland heeft gemeld. Daarnaast financiert SZW de dataverzameling van het SCP-project 'Verschil in Nederland Voorbij', dat verschillen tussen de hulpbronnen van verschillende groepen Nederlanders in kaart brengt.

Het CPB doet een aantal onderzoeken op het gebied van migratie, integratie en ongelijkheid. In 2018 verschijnt een studie van CPB en SCP over verdringing op de arbeidsmarkt, met speciale aandacht voor (gepercipieerde) verdringing als gevolg van migratie. Daarnaast doet het CPB onderzoek naar de arbeidsmarktintegratie van vergunninghouders. In 2018 verscheen een studie over uitplaatsingsbeleid en momenteel loopt een project over het effect van leeftijd bij binnenkomst op onderwijs- en arbeidsmarktprestaties, en een project over voorzieningengebruik van vergunninghouders staat op de rol. Daarnaast onderzoekt het CPB de invloed van globalisering op sociaaleconomische verschillen, en is in 2019 ongelijkheid naar etniciteit het thema van de CPB Lecture. Het CPB

is daarnaast voornemens de komende jaren verder onderzoek te doen naar kansrijk integratiebeleid, met een focus op de arbeidsmarkttuitkomsten, waaronder het inburgeringsbeleid.

Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) doet voor SZW meerjarig onderzoek naar integratievraagstukken waarbij de thema's voor een langere periode op hoofdlijnen zijn vastgesteld. De komende jaren zijn dat de thema's nieuwe migratie, sociale stabiliteit, inclusie en toegankelijkheid en participatie, waarbinnen na raadpleging van stakeholders en in afstemming met SZW jaarlijks enkele (onderzoeks)projecten door KIS worden uitgevoerd.

Ook de route "Op weg naar veerkrachtige samenlevingen" van de Nationale wetenschapsagenda (NWA) biedt interessante aanknopingspunten. Dat geldt in het bijzonder voor de *game changer*: "Naar nieuwe vormen van inclusiviteit en samenhang". Te verwachten is dat al dit jaar verschillende onderzoeksprogramma's in dit kader voorgesteld gaan worden. SZW houdt deze ontwikkelingen met interesse in de gaten en probeert waar mogelijk verbinding te leggen met de hierboven gepresenteerde kennisvragen.







# 6

## Sociale zekerheid – ondersteuning bij kwetsbaarheid

**Auteurs:** Ronald Dekker (ASEA), Anneke van der Giezen (SV), Kim Hermans (PDV), Sinisa Boksic (S&I).

**Externe meelezers:** Prof. Monique Kremer (UvA), Dr. Patricia van Echtelt (SCP).

Net als in de vorige kennisagenda wijden we een uitgebreid hoofdstuk aan sociale zekerheid en kwetsbare groepen. Het rijksbeleid omtrent sociale zekerheid is gericht op ondersteuning bij verschillende soorten kwetsbaarheden in de levensloop van mensen. Bij een deel van deze mensen gaat het om langdurige kwetsbaarheden zoals een structureel laag inkomen (zoals het leven onder de armoedegrens of het hebben van problematische schulden), opleiding, lees- en schrijfvaardigheid, beheersing van de Nederlandse taal, gezondheid, participatiebeperkende (bijv. culturele, religieuze en/of psychische) overtuigingen of problemen en een beperkt of beperkend sociaal netwerk. In dit hoofdstuk gebruiken we de term ‘kwetsbare mensen’ voor mensen met dergelijke – vaak langdurige – kwetsbaarheden<sup>23</sup>. Daarbij focussen we in dit hoofdstuk op de arbeidsmarktgerelateerde regelingen, die door UWV en gemeenten worden uitgevoerd, en niet de overige socialezekerheidsregelingen, zoals bijvoorbeeld door de SVB worden uitgevoerd.

<sup>23</sup> We kiezen ervoor om in dit hoofdstuk geen precieze afbakening of definitie te kiezen voor kwetsbaarheid en dus ook niet om hierbij aantallen kwetsbare mensen te noemen. Aantallen zijn o.i. in generieke zin te afhankelijk van wat wel en niet meegeteld wordt en/of geteld kan worden.

### Beleidsmatige stand van zaken

Het rijksbeleid is gericht op een activerende werking van de sociale zekerheid, verbetering van de publieke uitvoering ervan, het stimuleren van passende werkgelegenheid in de reguliere arbeidsmarkt, het tot stand brengen van een goede match tussen vraag en aanbod en het voorkomen van armoede en van discriminatie op de arbeidsmarkt. De Participatiewet en het armoede en schuldenbeleid hebben tot doel dat gemeenten maatwerk kunnen bieden aan kwetsbare mensen met problemen op vaak meerdere levensdomeinen. Gemeenten kunnen hiervoor werk, inkomen, armoede- en schuldenbeleid, onderwijs en zorgbeleid op elkaar en met andere arbeidsmarktpartijen afstemmen. UWV voert de werknemersverzekeringen uit inclusief de bijbehorende re-integratie ondersteuning. Flankerend sociaal en fiscaal beleid is gericht is op het (financieel) ondersteunen van werkgelegenheid en inkomensvoorziening aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Ondanks deze inspanningen en de economische vooruitgang hebben anno 2018 nog steeds veel mensen diverse en langdurige kwetsbaarheden waardoor zij steun nodig hebben om werk te krijgen en te behouden. Ook is er sprake van vooroordelen en daaruit voortvloeiende (arbeidsmarkt)discriminatie. Daarnaast blijven er altijd mensen voor wie regulier betaald werk buiten hun bereik ligt en/of – naast inkomensondersteuning – ook ondersteuning nodig hebben om een stabiel leven te kunnen leiden. De flexibilisering van de arbeidsmarkt in combinatie met verande-

rende werkprocessen door de technologische ontwikkelingen (de zgn. skill biased technological change) hebben als neveneffect dat de positie van kwetsbare mensen verder verzwakt wanneer zij deze niet kunnen bijbenen. Technologie kan echter ook nieuwe banen creëren en arbeid (meer) aanpassen aan de mogelijkheden van mensen. Het Regeerakkoord bevat maatregelen die knelpunten in het huidige beleid aanpakken met als doel de situatie van kwetsbare mensen te verbeteren. Het gaat onder meer om maatregelen in de WIA en de Participatiewet, aanvullende financiering van (persoonlijke) dienstverlening door gemeenten en UWV en een brede aanpak van de schuldenproblematiek.

### Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

(Internationale) wetenschappers doen veel onderzoek naar achtergronden en verklaringen voor de oplopende problematiek van kwetsbare mensen en hun behoefte aan ondersteuning. Diepgaand sociologisch theorievormend onderzoek is echter schaars waardoor inzicht in achterliggende mechanismes en (multi)causale verbanden grotendeels ontbreekt, zeker bij mensen met structurele kwetsbaarheden. We doen een greep uit de voor het rijksbeleid relevante publicaties met impact voor beleidsvorming:

- CPB en SCP (2015) laten zien dat de 'skill biased technological change' ervoor zorgt ervoor dat de werkloosheid onder laagopgeleiden sterker oploopt dan onder hoogopgeleiden: laagopgeleiden met een verdiencapaciteit tussen het huidige en toekomstige

stige minimumloon raken werkloos. Het onderscheid in laagbetaald, onzeker werk stijgt eveneens evenals het risico op armoede. Het kennisplatform werk en inkomen bundelde diverse aanvullende inzichten omtrent het perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt (KWI, 2016). Eerder onderzoek voor de VS en Europa laat zien dat vooral de middelbaar opgeleiden hun baan dreigen kwijt te raken door technologische ontwikkelingen (baanpolarisatie).

- Mensen met een lagere sociaaleconomische status hebben vaker een ongezonde leefstijl. Ook hebben zij vaker te maken met sociale problemen, die stress met zich meebrengen. Negatieve effecten van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als robotisering en digitalisering treffen vooral laagopgeleiden. Dit kan de sociale problemen en stress in deze groep versterken. Vaak moeten eerst deze achterliggende sociale problemen worden opgelost, voordat er ruimte ontstaat om aan een gezonde leefstijl te werken (RIVM, 2018).
- Het SCP beschrijft in 'Verschil in Nederland' dat mensen met een hoger niveau van menselijk kapitaal gezonder zijn en (veel) meer inkomen hebben (SCP, 2014). Mensen met een hoger opleidingsniveau leven gemiddeld ook aanzienlijk langer in goede gezondheid of zonder lichamelijke beperkingen dan lager opgeleiden (CBS, 2015).
- 'Doenvermogen' is minstens zo belangrijk als 'denkvermogen' om aan de hoge eisen van de participatiesamenleving te kunnen voldoen (WRR, 2017). De overheid verwacht van burgers steeds vaker dat ze zelfredzaam zijn op het gebied van gezondheid,

persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt. Meer aandacht is nodig voor het belang van niet-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleiding en tegenslag. De conclusies landen in diverse beleidsinitiatieven zoals dit aspect tot onderdeel van het IAK maken (integraal afwegingskader voor wetgeving).

- In Nederland heeft één op de tien huishoudens te maken met problematische schulden en voor één op de vijf huishoudens bestaat het risico om met problematische schulden te maken te krijgen ('risicovolle schulden') (Panteia, 2015). Zeker veertig procent van de Nederlanders heeft moeite met de financiële administratie. Schulden vormen een belemmering bij het vinden van werk of bij het behouden van werk. Voor een grote groep Nederlanders is het sociale stelsel te ingewikkeld geworden (RVS, 2017). Zij lopen een groot risico om in de schulden te komen. Volgens de RVS kunnen veel schulden voorkomen worden door de regels eenvoudiger te maken.
- Koning en Van Sonsbeek (2017) laten zien dat de financiële prikkel om gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA aan het werk te krijgen tot hogere arbeidsparticipatie leidt, maar niet tot meer uitstroom uit de WIA.
- Psychische gezondheidsklachten en stoornissen behoren tot de belangrijkste oorzaken voor uitval uit op de arbeidsmarkt. Wanneer informatie over het gebruik van psychische zorg voor de beroepsbevolking aan de kenmerken van banen, inkomenspositie, uitkeringen en studie wordt gekoppeld blijkt dat er veel samenloop is. Diverse beleidsmaatregelen moeten leiden tot

betere samenwerking tussen de ggz en instanties met betrekking tot gezond werk en re-integratie (Einerhand en Ravesteijn, 2017).

- Als gevolg van de Participatiewet zijn eind 2016 meer jonggehandicapten aan het werk, kiezen zij vaker voor een (MBO)vervolgopleiding en komen ze minder in contact met justitie. Opvallend is dat de nieuwe doelgroep weinig beroep doet op de bijstand (15 procent). Dit komt omdat 60 procent van de jongeren op 18-jarige leeftijd nog onderwijs volgt (SEO, 2017).
- Gemeenten hebben processen rond de Participatiewet op orde, de schoolverlaters Vso/Pro zijn in beeld en er wordt ook geïnvesteerd in de dienstverlening aan deze jongeren. Jongeren die niet afkomstig van Vso/Pro scholen zijn en jongeren die na werk uitvallen zijn minder goed in beeld bij gemeenten. In de regio zijn met wethouders en de RMC's afspraken gemaakt over voortijdig schoolverlaters en een aanpak die deze jongeren beter in beeld moeten krijgen is in ontwikkeling. De inzet van het instrument beschut werk en de samenwerking in de regio gericht op de match tussen vraag en aanbod blijven aandachtspunten. Realisatie van beschut werk is inmiddels verplicht gesteld aan gemeenten (Berenschot, Centerdata, Inspectie SZW, 2015/2017).
- Werkgevers zijn tevreden over de (financiële) instrumenten, maar ten aanzien van de werkgeversdienstverlening willen ze meer persoonlijk contact en een snellere en goede communicatie (Berenschot, Centerdata, Inspectie SZW, 2015/2017). TNO concludeert dat er sprake is van verzadiging van kennis met betrekking tot werkgevers en het in dienst nemen van kwetsbare

mensen. Gemiddeld in 2014 en 2016 heeft 80% van de bedrijven geen mensen uit kwetsbare groepen in dienst genomen en/of geen mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst. Bedrijven die kwetsbare groepen in dienst hebben (genomen), doen dat voor een deel middels werkervaringsplaatsen, stages, detachingsconstructies of een flexibel contract. Flexibele contracten lijken de ‘koudwatervrees’ bij werkgevers weg te halen, omdat zij bij dit type contracten minder risico’s lopen (TNO, 2018).

- WW-klanten met een relatief goede arbeidsmarktpositie zijn het best geholpen met kortdurende interventies gericht op oriëntatie, aanbodversterking en activering. Wanneer de kans op een langere verblijfsduur in de WW toeneemt, zoals bij ouderen met langere WW-rechten, is de kans op succes bij langdurige trajecten groter. Gesprekken met klantmanagers zijn kosteneffectief. WW-dienstverlening is niet effectief voor mensen met arbeidsbeperkingen in de WW. Deze bevindingen zijn verwerkt in de huidige WW-dienstverlening van het UWV (SEO, 2015).

### Gepubliceerd

- Berenschot, Centerdata, Inspectie SZW (2015/2017) Eerste en tweede ronde ervaringsonderzoeken Participatiewet onder cliënten, werkgevers en werknemers, november 2015 en december 2017.
- Bureau Bartels (2018) Tussentijdse evaluatie Subsidieregeling armoede en schulden.

- CPB en SCP (2015) De onderkant van de arbeidsmarkt.
- Einerhand, M. en B. Ravesteijn (2017) Psychische klachten en de arbeidsmarkt in: ESB Gezondheidszorg, jaargang 120 (4754), 12 oktober 2017.
- Koning, P.W.C. en J.M. van Sonsbeek (2017) Making Disability Work? The Effect of Financial Incentives on Partially Disabled Workers. Labour Economics 47, 202-215.
- KWI (2016) Perspectief op onderkant arbeidsmarkt.
- OECD (2018) The Future of Social Protection: What works for non-standard workers
- Panteia (2015) Huishoudens in de rode cijfers.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017) Eenvoud Loont.
- RIVM (2018) Volksgezondheid Toekomstverkenning. Synthese | Kwetsbare groepen.
- SCP (2015) Verschil in Nederland 2014.
- CBS (2014) Hoger opgeleiden leven langer in goede gezondheid.
- SEO (2015) Re-integratiedienstverlening in de WW.
- SEO (2017), Jonggehandicapten onder de Pwet, eerste rapportage.
- TNO (2018) Inclusief werkgeversgedrag.
- WRR (2017) Weten is nog geen doen.

### Verwacht

- APE en De Beleidsonderzoekers (2018) Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten.

- CPB en SCP (2018) Verdringing op de arbeidsmarkt.
- SEOR (2018) Verkenning KWI levensloop en kwetsbaarheid.
- Trimbos (2018) Verkenning KWI kenniskompas: effectieve werkwijzen met evidence-based-practice.

## 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

aspecten zijn op welke manier beïnvloedbaar om kwetsbaarheden op het terrein van werk en inkomen te verminderen”? We onderscheiden hiervoor – net als in de vorige kennisagenda – de volgende subthema’s van potentieel beïnvloedbare kenmerken om kwetsbaarheden tegen te gaan of te compenseren: (1) Menselijk kapitaal, (2) Geschikt werk, (3) Systeem ‘arbeidsmarkt en sociale zekerheid’ en (4) Uitvoering sociale zekerheid. Deze thema’s hangen onderling sterk samen en grijpen op elkaar in. Bij met name thema’s 1 en 2 zijn ook inzichten uit internationaal onderzoek relevant.

### Samenhang thema’s kennisvragen

(1) Aanbodversterking: menselijk kapitaal versterken

(2) Vraagversterking: geschikt werk op de arbeidsmarkt realiseren

(3) Systeem arbeidsmarkt en sociale zekerheid (wetgeving, instituties, bestuurlijke omgeving etc.)

(4) Uitvoering sociale zekerheid (UWV, Gemeenten, re-integratie bureaus, maatschappelijke instellingen etc.)

## Menselijk kapitaal

Ondanks de economische groei en het aantrekken van de arbeidsmarkt, zijn veel openstaande vacatures niet zo maar te vervullen met kwetsbare werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Uitkeringsgerechtigden hebben vaak 'kwetsbaarheden' in hun menselijk kapitaal: zij hebben niet het door werkgevers verwachte denk en -doenvermogen noch de kennis en (sociale) vaardigheden en de benodigde gezondheid of flexibiliteit. Deze kwetsbaarheden hebben tot gevolg dat zij relatief vaak en/of langdurig werkloos zijn, uitkeringsafhankelijk worden en te maken krijgen met armoede en/of problematische schulden. Deze kwetsbaarheden zijn in zichzelf soms ook weer een gevolg van deze omstandigheden en/of hangen nauw samen met de sociale omgeving waarin men opgroeit. Oorzaak en gevolg zijn nauwelijks te scheiden: deze vicieuze cirkel bemoeilijkt de slagingskans van beleid op dit terrein en is mogelijk een medeoorzaak van beperkte effectiviteit hiervan. Naast kwetsbaarheden in menselijk kapitaal, is ook toeval een factor van belang. Sommige mensen hebben meer pech dan anderen. En ook bij pech is menselijk kapitaal van belang: hoe groot is iemands veerkracht bij pech? Gezondheid, denkvermogen en doenvermogen zijn belangrijke componenten in het vermogen om veerkrachtig te reageren bij pech of geluk, succes of falen op het terrein van gezondheid, werk en inkomen, relaties met familie en vrienden en (dus) op welzijn en welvaart. Gedrag wordt grotendeels beïnvloed door sociale en persoonlijkheidskenmerken waaronder doenvermogen, blijkt (grotendeels) irrationeel te zijn (zie ook thema 'gedragsbeïnvloeding') en blijkt ook beperkt

of alleen onder voorwaarden beïnvloedbaar. Dat maakt het ook lastiger voor kwetsbare groepen om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen duurzame inzetbaarheid (zie hoofdstuk 2 en 3).

Voor veel kwetsbare mensen ligt betaald werk op de reguliere arbeidsmarkt buiten hun bereik gezien hun (structureel) tekortschietend arbeidsvermogen. Voor hen is participatie in de vorm van dagbesteding of vrijwilligerswerk het hoogst haalbare. Het is plausibel dat ook deze vormen van participatie maatschappelijk renderen door het voorkomen van isolement, versterking van het sociale netwerk met positieve effecten op gezondheid en zelfredzaamheid. De vraag die hierbij hoort is wat de effectiviteit in brede zin van re-integratie en participatiebeleid is en welke doelen we hierbij centraal stellen. Deze kennis kan Rijk en gemeenten stimuleren om in kwetsbare groepen te blijven investeren.

- 6.1 *Welke dimensies van sociaal en menselijk kapitaal (denk- & doenvermogen) zijn vanuit arbeidsmarktperspectief en/of vanuit zelfredzaamheidsperspectief relevant, onderbelicht en beïnvloedbaar? Hoe zijn deze dimensies beter te versterken en/of benutten via beleid en/of uitvoering van beleid?*
- 6.2 *Hoe kan versterking van het sociaal en/of menselijk kapitaal (objectief?) 'gemeten' worden op individueel en op collectief niveau zodat het effect van interventies op versterking van het menselijk kapitaal ook vastgesteld kan worden?*



### **Geschikt werk voor kwetsbare mensen**

Kwetsbare mensen hebben door de reguliere processen van werving en selectie ‘stelselmatig’ minder kans op betaald werk en hebben daarmee een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Managers en HR medewerkers in ondernemingen maken voortdurend keuzes op basis van inschattingen van geschiktheid en/of productiviteit voor bestaande vacatures. Deze algemeen aanvaarde vorm van ‘onderscheid maken’ (en in meer extreme vorm: discriminatie) op de arbeidsmarkt betekent voor kwetsbare mensen dat ze (veel) vaker ‘nee’ te horen krijgen. Verder zijn er ook andere onbedoelde ‘uitsluitingsmechanismen’, zoals werven via netwerken, waarbij sommige mensen (bijv. met migratieachtergrond of 55plussers) in het nadeel zijn, aangezien ze geen onderdeel uitmaken van bestaande netwerken. Met andere woorden, kwetsbare mensen worden vaak niet gevonden en/of geschikt geacht voor het beschikbare werk. Wanneer dit proces zou worden omgedraaid en we beginnen bij de beschikbare (kwetsbare) mensen en daar geschikt werk bij zoeken, ontstaan voor hen wellicht meer kansen. Deze vorm zien we terug bij sociale ondernemingen: een vorm van ondernemen die meer terrein aan het winnen is maar qua totale omvang bescheiden blijft.

De kennisvragen in dit subthema sluiten daarom aan bij de bredere HR-aspecten van ondernemingen. Antwoorden op deze kennisvragen stellen de overheid in staat om als ‘business partner’ oplossingen aan te reiken. Daarbij is de inzet van kwetsbare mensen onderdeel van een oplossing voor het HR-probleem van de

werkgever. Een knelpunt hierbij is de gebrekkige duurzaamheid van werk bij kwetsbare mensen: contracten worden veel minder vaak omgezet naar vaste contracten dan bij reguliere werknemers omdat bijv. het werk toch niet of minder geschikt is ondanks aanpassingen en/of begeleiding. Inzicht in randvoorwaarden voor ‘geschikt’ werk en inzicht in realistische arbeidsmogelijkheden zijn daarom van belang voor een duurzame inpassing in het arbeidsproces. Ondernemers die bereid zijn iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, worden vaak afgeschrikt door de complexiteit van het proces dat hierop volgt. Beleidsmatige verbeteringen hierbij worden toegelicht bij subthema 3.

- 6.3 *Welke beïnvloedbare kansen en bedreigingen liggen besloten in de reguliere werving- en selectieprocedures van werkgevers voor de kans op werk van kwetsbare mensen, en in hoeverre zouden aanpassingen hierin hun kansen kunnen vergroten?*
- 6.4 *Welke (combinaties van) factoren spelen een rol bij het al dan niet tot stand komen van (sociaal) werkgeverschap (voor kwetsbare mensen), en in hoeverre zijn deze te beïnvloeden om eventuele knelpunten weg te nemen?*
- 6.5 ***Onder welke voorwaarden kan de arbeidsvraag van werkgevers zo vorm gegeven worden dat ze (beschut) werk kunnen geven aan kwetsbare mensen? Onder welke voorwaarden is dit werk ‘geschikt’? Wat kunnen we leren van sociale ondernemingen en/of sociale werkplaatsen?***

### **Systeem arbeidsmarkt en sociale zekerheid voor kwetsbare mensen**

Kwetsbare mensen hebben het systeem van de sociale zekerheid nodig voor inkomensondersteuning en ondersteuning om werk te vinden en te houden. Sommige mensen wisselen (noodgedwongen) frequent tussen uitkering en werk gezien de vele soorten flexibele banen op de arbeidsmarkt die baanherfatingen en -beëindigingen mogelijk maken. Onderzoek naar de transities in de levensloop en de dynamiek op de arbeidsmarkt, kan bijdragen aan het inzicht hoe een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt kan ontstaan en hoe onvrijwillige transitie van en naar de arbeidsmarkt kunnen worden voorkomen.

Enmaal binnen de sociale zekerheid wegen de (financiële) baten om te gaan werken niet op tegen de 'kosten'. Door toeslagen gaat men er vaak nauwelijks op vooruit als men meer gaat werken vanuit de uitkering: de zogenaamde armoedeval. Het beschikbare werk is vaak in deeltijd, met een laag loon en onzeker van aard. De onzekerheid over inkomen en op een tijdige uitkering bij het ontbreken van inkomen weerhoudt mensen van werkhervatting: de zogenaamde onzekerheidsval<sup>24</sup>. Ook ervaren gemeenten hier hindernissen, bijv. door de complexe en bureaucratische maandelijkse verrekening van inkomsten uit flexibel of deeltijdwerk. Het inkomens- en ondersteuningsbeleid op centraal en decentraal niveau moet dit type belemmeringen wegnemen zodat via

uitzendwerk, nulurencontract of tijdelijk werk toch op voldoende en stabiel inkomen kan worden gerekend.

Een aantal gemeenten experimenteert met verschillende regimes binnen maar ook, met toestemming van rijksoverheid, buiten de kaders van de Participatiewet. Het Ministerie van SZW volgt deze experimenten en voorziet in een overall effectevaluatie zoals toegezegd aan de Tweede Kamer in 2020. Dit onderzoek draagt ook bij aan de in deze paragraaf beschreven kennisvragen: binnen deze experimenten wordt immers geëvalueerd hoe mensen reageren op verschillende regimes met verschillende mensbeelden en wat hiervan de uitkomsten zijn op werk en uitstroom.

Een terugkerend signaal van werkgevers is dat de dienstverlening niet eenduidig is: er zijn te veel verschillende loketten en instrumenten. Men vindt het onduidelijk wie er verantwoordelijk is (een gemeente of UWV) en in welke uitkeringssituatie een werkzoekende zich bevindt. Harmonisatie van de re-integratie-instrumenten en arbeidsverplichtingen van de Participatiewet, WW, Wajong en WIA zou moeten leiden tot het gelijk trekken van de mogelijkheden voor re-integratie dienstverlening, gebaseerd op de noden van de kwetsbare persoon en de betrokken werkgevers. Daarbij is het doel ook om soepeler overgangen te creëren in de participatieketen tussen bijv. dagbesteding, beschut werk en de banenafspraak. Hierop lopen inmiddels verschillende initiatieven zoals het Project Switchen in de keten, het project gericht op het begeleiden van mensen naar scholing via praktijkleren en de harmonisatie van

---

<sup>24</sup> Zie ook Hoofdstuk 7 'Gedragsinzichten' in deze kennisagenda.

regelingen. Monitoring van resultaten geeft inzicht of de ervaringen van werkgevers verbeteren.

6.6 *Hoe groot is de dynamiek op de arbeidsmarkt, hoe groot is de dynamiek van en naar de arbeidsmarkt, en is de dynamiek over de tijd veranderd? Leiden deze transities tot betere kansen op de arbeidsmarkt of juist tot vaker langdurig verblijf in een uitkering?*

6.7 ***Hoe kan de uitstroom naar werk vanuit de uitkering voldoende zekerheid geven zodat men de zekerheid van de uitkering durft op te geven?***

6.8 *Wat zijn de effecten van verschillende 'regimes' zoals vrijlating van inkomsten en parttime ondernemerschap, meer of minder begeleiding en/of controle op arbeidsparticipatie en (gedeeltelijke) uitstroom uit de uitkering?*

6.9 *In hoeverre en op welke wijze is beleid dusdanig vorm te geven dat maatwerk – eventueel over systemen heen – geboden kan worden op basis van kwetsbaarheid / kwetsbaarheden (Zie ook vraag 6.10)?*

### **Uitvoering sociale zekerheid voor kwetsbare mensen**

*Uitvoeringsvraagstukken effectieve dienstverlening voor kwetsbare mensen* SZW heeft de ambitie om zowel beleid als dienstverlening 'evidence-based' te maken: investeren in bewezen effectieve dienstverlening en instrumenten en afbouwen van niet-effectieve dienstverlening en instrumenten. Ondanks het vele onderzoek in de afgelopen jaren is de hoeveelheid 'evidence' (kennis) over wat werkt bij kwetsbare mensen, bijvoorbeeld in verhouding tot de kennis over WW-dienstverlening, nog relatief beperkt. Meer

kennis geeft de mogelijkheid om het beleid en de uitvoering daarvan te verbeteren. Een aantal kennisvragen op dit terrein (zie kennisvraag 6.9 en 6.10) wordt in de periode 2018-2019-2020 met prioriteit gesteld voor 'mensen met arbeidsbeperkingen' en voor mensen met een migratieachtergrond (zie hiervoor het kennisthema 'Migratie, integratie en ongelijkheid'). SZW en UWV hebben gezamenlijk een meerjarig kennisprogramma opgezet 'wat werkt voor wie' om een flinke stap te kunnen maken in het opbouwen van de benodigde kennis met betrekking tot re-integratie van mensen met arbeidsbeperkingen. Na de invoering van de Participatiewet voeren ook gemeenten beleid gericht op mensen met arbeidsbeperkingen. De benuttingsmogelijkheden voor de op te bouwen kennis voor gemeenten wordt daarom meegenomen door de uitkomsten breed te delen, zoals binnen het KWI.

De kern van de decentralisaties in het sociale domein is het bieden van maatwerk en integrale dienstverlening, met name voor de groep met multiproblematiek, maar dit stuit in de praktijk nog op tal van praktische problemen (zie kennisvraag 6.8 en 6.10). Bij de ondersteuning aan mensen met multiproblematiek is een veelgehoorde klacht dat de bureaucratie te groot is. Professionals zijn genoodzaakt samen te werken met veel organisaties en doorzettingsmacht ontbreekt. Diverse initiatieven zoals de City Deal Eenvoudig Maatwerk trachten dit te doorbreken door verbeterde (integrale) samenhang van de ondersteuning aan kwetsbare inwoners vanuit de leefwereld, op de domeinen van

werk, inkomen, schulden en zorg. Leren van dergelijke aanpakken is van belang bij het verhelpen van bureaucratische knelpunten.

#### *Professionalisering uitvoering nog in kinderschoenen*

De professionalisering van medewerkers binnen de sector werk en inkomen (incl. schuldhulpverlening) staat voor een groot deel nog in de kinderschoenen. Arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen hebben actieve beroepsverenigingen, zijn daar in grote mate ook lid van en moeten voldoen aan registratie eisen. De meerderheid van de klantmanagers, adviseurs werk en medewerkers schuldhulpverlening bij gemeenten, bij UWV en bij werkgeversservicepunten is echter niet aangesloten bij een beroepsvereniging en er zijn geen officiële beroepseisen. Het domein beschikt niet over een ondersteunende kennisinstelling met experts die de beroepsmensen of de uitvoerende organisaties voorzien van kennis om de dienstverlening efficiënter en effectiever te maken. Verschillende evaluatierapporten laten zien dat medewerkers/klantmanagers en hun leidinggevendenden bij keuzes voor dienstverlening geen gebruik maken van de kennis uit onderzoek over wat wanneer de beste dienstverlening is. En wanneer kennis omtrent effectieve aanpakken wel bekend is of onderzocht wordt, komt het vaak voor dat de aanpak niet 'modelgetrouw' wordt uitgevoerd waardoor het nagestreefde onderzoek naar werkzaamheid verloren gaat. Het KWI en ZonMw zijn in 2018 trajecten gestart om de 'evidence based practice' van professionals in het domein van werk en inkomen te versterken. Het ministerie subsidieert daarnaast diverse trajecten gericht op versterking van lerende organisaties en professionals.

**6.10 Hoe effectief is de publieke (ingekochte) dienstverlening voor kwetsbare mensen? Hoe kan maatwerk geëvalueerd worden om effectiviteit aan te tonen/te verbeteren (wat werkt voor wie en waarom)? Bij welke dimensies van kwetsbaarheid liggen met name verbetermogelijkheden?**

**6.11**  **Hoe kunnen (medewerkers van) gemeenten en UWV kwetsbare mensen en/of gezinnen met multiproblematiek ondersteunen en/of stimuleren? Welke verbetermogelijkheden zijn er voor het proces, samenwerking, instrumenten en professionals?**

**6.12 Welke aanpak bevordert een evidence based practice van professionals werk en inkomen en schuldhulpverlening met als doel een effectieve en integrale uitvoeringspraktijk? Zowel voor de klantbenadering, voor de werkgeversbenadering als bij schuldhulpverlening?**

#### **Geplande beleidsdoorlichtingen**

In 2019 en 2020 worden beleidsdoorlichtingen uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid art. 2 (Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet) en art. 5 (Werkloosheid). Onder art. 5 valt de effectmeting maatregelen actieplan perspectief voor vijftigplussers. Deze beleidsdoorlichtingen worden benut voor bovenstaande kennisvragen en leiden tot aanvullende 'verplichte' kennisvragen.

#### **Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners**

##### **Kennisplatform werk en inkomen (KWI)**

Het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI) is een samenwerkingsverband voor kennisdeling in het domein van Werk en Inkomen.

Binnen dit platform werken verschillende partners samen op het gebied van beleid, uitvoering, toezicht en wetenschap. KWI beoogt dat de ontwikkeling en uitvoering van effectief beleid op het terrein van Werk en Inkomen gebaseerd is op kennis die op methodologisch verantwoorde wijze is ontwikkeld. Het gaat daarbij om kennis op het gebied van Werk en Inkomen over de relaties tussen individuen, de maatschappelijke omgeving en de institutionele omgeving. Meer informatie over de prioriteiten, de organisatie en de partners van het KWI is te vinden op de website<sup>25</sup>. Het KWI heeft 2 prioriteiten geformuleerd die aansluiten bij dit hoofdstuk: ‘kenniskompas: bevorderen evidence based practice (EBP) in de uitvoering werk en

inkomen’ en ‘levensloopperspectief op kwetsbaarheid’. Voor beide onderwerpen is het KWI met een verkenning gestart: publicaties worden verwacht in het najaar van 2018.

#### **Instituut Gak**

Instituut Gak stelt onderzoekers in staat onafhankelijk onderzoek te verrichten op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt in Nederland. Instituut Gak is één van de kennispartners binnen het KWI met veel voor dit thema relevante lopende onderzoeksprojecten, waaronder:

#### **Menselijk kapitaal**

- Effecten van een interventie voor multiprobleemgezinnen;
- Sociale netwerken van etnische groepen en de dynamiek van uitkeringsafhankelijkheid;
- Zelfredzaamheid en sociale bescherming in de levenscyclus.

#### **Geschikt werk**

- Werk voor iedereen. Baancreatie voor de onderkant van de arbeidsmarkt;

#### **Systeem arbeidsmarkt en sociale zekerheid**

- Als werken niet loont: inzicht in de working poor;
- Voorkomen is beter dan genezen: proactief zekerheid creëren in een flexibele arbeidsmarkt;
- De toekomst van de universele verzorgingsstaat: tussen de sociale bijstand en een gegarandeerd minimuminkomen;
- Maatwerk of ongelijkheid – effecten van verschillende bijstandsregimes;

#### **Uitvoering sociale zekerheid**

- De beloften van nabijheid: onderzoek naar de decentralisatie van arbeidsre-integratie, jeugdzorg en langdurige zorg;
- Niet langer in de Wajong: monitoren, begrijpen, leren en kennis verspreiden;
- Schuldbewust aan het werk: samen werken aan oplossingen voor schuldenproblematiek;

<sup>25</sup> Zie <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/>

### **ZonMw Kennisprogramma Vakkundig aan het Werk**

Om gemeenten beter op weg te kunnen helpen, voert ZonMw – op verzoek van het ministerie van SZW en in nauwe samenwerking met Divosa, VNG, UWV en VWS – het kennisprogramma ‘Vakkundig aan het werk’<sup>26</sup> uit. Het is onderdeel van een bredere beweging in de sector werk en inkomen om meer methodisch en evidence based te werken (gebaseerd op wetenschappelijke inzichten).

De vragen en behoeften van gemeenten staan in dit programma centraal. Het programma loopt langs vier lijnen: Re-integratie, Integraal werken, Methodisch werken en Schuldhulpverlening en armoedebestrijding. Het programma is gestart in 2015 en heeft een basis budget van € 10 mln.

### **Nationale Wetenschapsagenda**

SZW zoekt ook aansluiting bij de tweede actielijn van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) om meerjarige onderzoeksprogramma’s op te zetten. SZW doet dit in 2018 op twee thema’s: gezondheid, langer doorwerken en de oude dag (zie hoofdstuk 3) en armoede en schulden. NWO zal in samenwerking met ZonMw en in het kader van de NWA, de nu lopende programmalijn schuldhulpverlening en armoedebestrijding naar alle waarschijnlijkheid versterken met extra middelen binnen de infrastructuur van het ZonMw programma ‘Vakkundig aan het werk’. Het doel hiervan is

het inrichten van een subsidieoproep om een samenhangend geheel van (fundamenteel) onderzoek naar vaardigheden en gedrag rond financiële problematiek en effectiviteitsonderzoek van en experimenten met vernieuwende lokale aanpakken rond armoede en schulden te realiseren. SZW heeft hiervoor een deel van de middelen die het Kabinet ter beschikking heeft gesteld voor het bestrijden van schulden en armoede bij gezinnen met kinderen gereserveerd voor kennisontwikkeling op dit terrein. De doelstelling van de besteding van deze middelen wordt nader toegelicht in de brief ‘Brede schuldenaanpak’ die 22 mei jl. aan de Tweede Kamer is gestuurd<sup>27</sup>. Zie hiervoor ook hoofdstuk 7 ‘Gedragsinzichten’.

### **Coalitie Technologie en inclusie**

Een speciaal opgerichte coalitie van experts en stakeholders (waaronder het Ministerie van SZW en het UWV) stimuleert dat meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die technologie biedt voor inclusie, door de domeinen van technologie en werk proactief met elkaar te verbinden.

---

<sup>26</sup> Zie <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/>

---

<sup>27</sup> Zie <http://www.nieuwsszw.nl/kabinet-pakt-problematische-schulden-van-mensen-aan>







**Auteurs: Mathilde Antuma (WR), Amra Besic (SV), Ivar van der Goes (G&VW), Teja Ouwehand (ASEA), Muriel Smink (ISZW), Charles de Vries (PDV). Externe meelezer: Prof. Robert Dur (EUR).**

Het laatste hoofdstuk van deze kennisagenda is gewijd aan gedragsinzichten. Die spelen een rol bij alle voorgaande hoofdstukken en vormen in feite een dwarsverband door die hoofdstukken heen. In de vorige kennisagenda werd ook al op die manier stilgestaan bij gedragsinzichten. De toenemende aandacht voor dit thema rechtvaardigt in deze kennisagenda een apart slothoofdstuk.

## Beleidsmatige stand van zaken

Sinds 2014 is door het vorige kabinet formeel gestart met het toepassen van gedragsinzichten in beleid, in reactie op onder meer het WRR rapport 'Met kennis van gedrag beleid maken'<sup>28</sup>. Doel van de toepassing van gedragsinzichten in beleid, uitvoering, communicatie en handhaving is primair het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid: door inzicht te krijgen in hoe de doelgroep, burgers en bedrijven daadwerkelijk handelen – in plaats van uit te gaan van algemene aannames over rationeel denkende en handelende mensen. Door naar het daadwerkelijk handelen te kijken kunnen maatregelen gericht worden

<sup>28</sup> TK, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 XIII, nr. 140

vormgegeven en hiermee (belasting)middelen effectiever en efficiënter worden ingezet. De gedragskennis, uitgaande van de beperkt rationeel denkende mens, draait vooral om:

- Cognitieve fouten en heuristiek. Mensen kiezen voor het voorkomen van verlies boven winst, voor voordeel nu boven voordeel later, vermijden onzekerheden en geven een voorkeur voor de status quo.
- Sociale normen. Mensen worden beïnvloed door datgene wat de meerderheid doet.
- Rol van het onbewuste. Mensen worden beïnvloed door allerlei vormen van informatie uit de directe omgeving.
- Verminderde zelfcontrole. De menselijke wilskracht kent ook grenzen. Zelfcontrole raakt uitgeput als deze te lang wordt aangesproken

Het huidige kabinet heeft in de kabinetsreactie op het WRR rapport 'Weten is nog geen doen'<sup>29</sup>, die in januari 2018 aan de Tweede Kamer is verzonden, de toepassing van gedragsinzichten verdergaand onderschreven. Belangrijke elementen uit de kabinetsreactie zijn onder meer verdere toepassing van gedragsinzichten bij alle departementen. Daarnaast heeft het *Behavioural Insights Netwerk Nederland* (BIN NL) een belangrijke rol met betrekking tot het bijeenbrengen van departementen, het oppakken van departementoverstijgende thema's en het periodiek informeren over de voortgang en voorgenomen activiteiten aan de Tweede Kamer.

<sup>29</sup> TK, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VI, nr. 88

Ook wordt een doenvermogenstoets ingevoerd bij nieuwe beleidsvorming in zowel de uitvoeringsfase als ook bij de start van het beleidsproces, zoals in het integraal afwegingskader (IAK) en in de ‘Handreiking Beleidsdoorlichtingen’ van de regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)<sup>30</sup>. Hiermee wordt beoogd dat ook via de wetgevingstrajecten geborgd wordt dat rekening wordt gehouden met doenvermogen en gedragseffecten. Tot slot gaat het kabinet meer rekening houden met *life events* door aan de slag te gaan met beleidsonderwerpen die met grote mentale lasten gepaard gaan (schulden/scheidingen).

SZW heeft hier tot nu toe uitvoering aan gegeven door onder meer:

- Het opzetten en uit (laten) voeren van experimenten, zoals over de Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), premiekorting ouderen en scholingsbereidheid. Een aantal van de reeds afgeronde experimenten is opgenomen in de BIN NL rapportage ‘Rijk aan gedragsinzichten’ die in november 2017 naar de Tweede Kamer is verzonden (TK, Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 10). In totaal zijn circa 50 activiteiten en experimenten met een duidelijke gedragscomponent binnen SZW (inclusief UWV, SVB, en ISZW) opgepakt.
- Het instellen van een programma Handhaving en gedrag, waar specifiek gedragsexperimenten en activiteiten op het terrein van handhaving worden opgepakt. De toepassing van gedragskennis

---

<sup>30</sup> <http://rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

op het terrein van handhaving is belangrijk omdat menselijk gedrag zeer bepalend is voor de werking en naleving van overheidsbeleid. Een versterking van het SZW-handhavingsbeleid door gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten is opgenomen in de SZW handhavingskoers 2018-2021 die op 9 april 2018 aan de Tweede Kamer is gestuurd<sup>31</sup>. SZW benadrukt daarin dat handhaving geen keuze tussen preventie of sanctionering hoort te zijn. Het is zaak de juiste instrumenten en interventies te vinden en te monitoren wat effectief is. Handhaving is een randvoorwaarde voor een goed werkende arbeidsmarkt en een goed sociaal zekerheidsstelsel. Binnen SZW wordt specifiek aandacht gegeven aan preventie. Gedragsbeïnvloeding stimuleert burgers en bedrijven de regels beter na te leven zodat sanctioneren zoveel mogelijk voorkomen wordt.

- Het gebruik van de interventietoolbox van de Inspectie SZW bij de keuze van interventies binnen (handhavings-)programma's. De interventietoolbox is gebaseerd op gedragskennis en biedt handvatten om informatie te structureren en te prioriteren. Programma's analyseren eerst waar precies het probleem/risico zit. De tweede stap is om de oorzaken van de regelovertreding in kaart te brengen. Op basis daarvan kiezen de programma's de interventiemix. De wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van interventies en de ervaring met het toepassen van interventies in de praktijk wordt actueel gehouden.

---

<sup>31</sup> TK, vergaderjaar 2017-2018, 17050, nr. 541

- Het oprichten van een SZW-kernteam gedrag, waarin vrijwel elke directie en SZW onderdeel (inclusief UWV, SVB en Inspectie SZW) is vertegenwoordigd. Doel is kennisdeling, aanjagen binnen SZW om gedragsinzichten breed toe te passen in beleid, uitvoering, communicatie en toezicht en het oppakken van directieoverstijgende activiteiten.

### Onderzoeksresultaten en implementatie in beleid

Uit de opgedane ervaringen binnen SZW met het toepassen van gedragsinzichten komt een aantal opgedane lessen naar voren. Allereerst blijkt dat het toepassen van gedragsinzichten werkt: het geeft inzicht in hoe beleid, uitvoering, communicatie en toezicht effectiever kan worden ingezet. Daarnaast kwam een tweetal lessen naar voren die in het algemeen cruciale succesfactoren vormen voor projecten en programma's, en derhalve ook op dit thema: inhoudelijke ervaring, enthousiasme en snel aan de slag willen, werken niet alleen positief uit, maar kunnen ook valkuilen zijn voor het succes van een (gedrags)experiment of project. Aanbevelingen van gedragspsychologen zijn onder meer: zorg in het projectteam voor mensen met een frisse blik; maak het probleem concreet en breng focus aan; durf keuzes te maken; ga niet gelijk met de oplossingen aan de slag, neem voldoende tijd in de startfase en krijg ieders belang scherp. Een tweede les is dat de juiste keuze voor het inzetten van gedragsinterventies sterk afhankelijk is van de situatie en de doelgroep: wat in de ene casus werkt, kan in een andere casus anders uitpakken. Deze geleerde

lessen sluiten ook aan bij de *lessons learned* die in de BIN NL rapportage 'Rijk aan gedragsinzichten' zijn opgenomen. We zien tot slot dat het belang van toepassing van gedragsinzichten voor effectief beleid steeds meer binnen de organisatie erkend wordt, maar dat er nog veel te winnen is om gedragsinzichten als vanzelfsprekend – naast of in plaats van de klassieke instrumenten – toe te passen.

- Ariely, D. (2010) Predictably irrational, Harper Collins USA.
- Behavioural Insights Netwerk Nederland (2017), Rijk aan Gedragsinzichten: editie 2017.
- CentERdata (2017) Experiment inlichtingenplicht Algemene nabestaandenwet (Anw).
- Guldborg Hansen, P. (2016). The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism [European Journal of Risk Regulation] Vol.1, 2016.
- Halperen, D. (2015) Inside the Nudge Unit. How small changes can make a big difference, WH Allen, Ebury Publishing, London.
- Kahneman, D. (2011) Thinking Fast and Slow, Farrar, Strauss en Giroux, New York.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014) Doen en laten: Effectiever milieubeleid door mensenkennis.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2014) De verleiding weerstaan: grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid.

- SEO (2018) Experiment premiekorting ouderen.
- SEO (2018) Scholing stimuleren met kleine interventies: Resultaten van een gedragsexperiment onder laag- en middelbaar opgeleide werknemers.
- Thaler R. en C. Sunstein (2008) Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness, Yale University Press, New Haven.
- Tiemeijer, W.L., H.M. Prast en C.A. Thomas (2009) De menselijke besliser. Over de psychologie van keuze en gedrag, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- WRR (2009) De menselijke besliser. Over de psychologie van keuze en gedrag. WRR-Verkenningen nr. 22.
- WRR (2014) Met kennis van gedrag beleid maken, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- WRR (2016) Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden. WRR-Verkenning nr. 33.
- WRR (2017) Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid, Amsterdam University Press, Amsterdam.

## Kennisvragen

Op basis van de ervaringen tot nu toe binnen SZW met het toepassen van gedragsinzichten, de reeds beschikbare literatuur en input van kennispartners, zien we de komende twee jaar een aantal voor SZW belangrijke en relevante kennisvragen. Deze kennisvragen zijn op te delen in drie hoofdthema's: kennisvragen op proces- en organisatieniveau binnen de overheid, strategische (vaak) departementoverstijgende kennisvragen en kennisvragen over toepassing van gedragsinzichten op een specifiek, concreet (SZW-) thema.

### **Kennisvragen rond toepassing van gedragsinzichten binnen de overheid: proces en organisatie**

Een belangrijke kennisvraag rond het toepassen van gedragsinzichten richt zich op het verkrijgen van meer inzicht in hoe gedragskennis binnen de overheid (rijksoverheid, waaronder SZW en bijvoorbeeld gemeenten) in alle lagen van de organisaties kan worden toegepast en hiermee de middelen efficiënter kunnen worden besteed. Ook kunnen gedragsinzichten helpen om eventuele angsts uit een gepolariseerd debat te halen. De standaardoptie voor beleidsinterventies lijkt nu nog te vaak te liggen bij de klassieke prikkels, ook als deze minder goed werken. Bij (kleine) gemeenten is niet altijd de slagkracht aanwezig voor het opzetten van gedragsexperimenten. Daarbij is het de vraag of opgedane gedragsinzichten bij bijvoorbeeld de ene gemeente een op een kunnen worden toegepast in andere gemeenten. Deze

vragen kunnen als randvoorwaarde worden gezien voor het goed kunnen uitvoeren van de overige kennisvragen over toepassing van gedragsinzichten.

- 7.1 *Hoe kunnen we gedragskennis het beste organiseren en waar liggen de grenzen voor experimenteer ruimte?*
- 7.2 *Hoe kan ook bij gemeenten de slagkracht voor toepassing van gedragsexperimenten bevorderd worden?*

### **Strategische departementoverstijgende kennisvragen**

Een tweede categorie kennisvragen rond toepassing van gedragsinzichten richt zich op de meer strategische kennisvragen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de achterliggende mechanismen van gedragsinterventies. Ook kunnen gedragseffecten verschillen, afhankelijk van de samenstelling van verschillende interventies en de doelgroep waarop de interventies zich richten. Vergt toepassing van gedragsinterventies ten aanzien van werkgevers bijvoorbeeld een andere benadering dan ten aanzien van werknemers en idem voor kenmerken als sociaaleconomische status, opleidingsniveau etc.? Of zijn er klassieke verschillen in gedragseffect gekoppeld aan opvattingen van de doelgroep? Zo kunnen bijvoorbeeld de manier waarop burgers en bedrijven tegen overheidsinstellingen aankijken en het vertrouwen hierin bepalend zijn voor hun gedrag. Ook hebben we minder zicht op de lange termijneffecten van gedragsinterventies (longitudinaal onderzoek). Deze vragen zijn veelal toepasbaar op elk thema en overstijgen daarmee het specifieke SZW-domein.

- 7.3 *Hoe werken verschillende gedragsinterventies op elkaar in, bijvoorbeeld bij interventiemixen van gedrags- en klassieke interventies zoals prijsprikkels?<sup>32</sup>*
- 7.4 *In hoeverre hebben wetswijzigingen invloed op het gedrag van de beoogde doelgroep?*
- 7.5 *In hoeverre zijn er structurele verschillen in benadering noodzakelijk tussen verschillende actoren (werkgevers versus werknemers en actoren binnen een keten van (getrapte) verantwoordelijkheden en rollen)?*
- 7.6 *Wat is de relatie tussen (beperkt) doenvermogen en de niet-naleving van wet- en regelgeving (bewust/onbewust) en wat zijn mogelijk perverse effecten van aandacht voor doenvermogen (zoals vooroordelen / excuus normovertreder)?*
- 7.7 *Wat zijn de achterliggende opvattingen achter gedrag ten aanzien van instituties en de landelijke overheid, hoe beïnvloeden deze het effect van mogelijke gedragsinterventies en van normnaleving door burgers en bedrijven?*

### **SZW-thema-specifieke kennisvragen**

Tot slot heeft een aantal kennisvragen betrekking op SZW-specifieke thema's. Het gaat dan onder meer om de vraag in hoeverre we opgedane gedragsinzichten op andere terreinen kunnen toepassen op specifiek SZW-terrein, zoals het toepassen van inzichten over preventieve interventies in de zorg

---

<sup>32</sup> Interventiemix vs afzonderlijke interventies; achterliggende mechanismen voor succes/falen; korte en lange termijn effecten; zichtbaar maken van uitgestelde effecten)

(bijvoorbeeld Alzheimer) op SZW-thema's als schuldpreventie en uitval op de arbeidsmarkt. We hebben bijvoorbeeld behoefte aan (fundamenteel) onderzoek naar vaardigheden en gedrag rond financiële problematiek en – bij voorkeur daarmee samenhangend – effectiviteitsonderzoek van en experimenten met vernieuwende lokale aanpakken rond armoede en schulden (zie ook het hoofdstuk 'Sociale zekerheid: ondersteuning bij kwetsbaarheid').

- 7.8 *Wat weten werknemers over de werking van beleidsinstrumenten op hun bruto-netto traject (bijvoorbeeld t.a.v. belastingen, toeslagen, regelingen rond arbeid en zorg), wat betekent dit voor hun arbeidsaanbod-keuze en wat zijn achterliggende verklaringen voor hun reactie ten aanzien van arbeidsaanbodkeuze?*
- 7.9 *In hoeverre zijn reeds opgedane gedragsinzichten op algemeen of ander terrein specifiek toepasbaar op SZW thema's zoals bij de brede schuldenaanpak en/of armoedebestrijding? Zijn deze gedragsinzichten ook van toepassing bij 'kwetsbare mensen'? Wat zijn de effecten van (vernieuwende lokale) toepassingen in het kader van schulden en armoedebestrijding? Hier gaat het bijvoorbeeld om de algemene inzichten van Cass Sunstein over het type nudges dat burgers accepteren/fijn vinden, de ervaringen in de zorgsector ten aanzien van het vergroten van bewustwording en van preventieve interventies en de ervaringen uit bijvoorbeeld de criminologie over intergenerationele overdraagbaarheid van gedrag (nature vs. nurture), en de impact van persoonlijkheidskenmerken hierbij.*
- 7.10 *In hoeverre zijn nieuwe technologische ontwikkelingen zoals virtual reality en big data te gebruiken bij gedragsinterventies gericht op kwetsbare groepen, zoekgedrag en opsporing en in hoeverre speelt*

**de doelgroep qua gedrag op nieuwe mogelijkheden voor bijvoorbeeld opsporing in?**

7.11  *Hoe komen we tot een krachtige, mensgerichte aanpak op SZW terrein?*

7.12 *Welke verwachtingen hebben burgers gegeven verschillende culturele en etnische achtergronden ten aanzien van een overheidsautoriteit, hoe wordt er gereageerd op wettelijke normen, regelovertreding en het handelen van overheidsautoriteiten op SZW terrein en welke verschillende gedragsbeïnvloedingsmethoden horen daarbij?*

Omdat kennis van gedragsinzichten op vrijwel alle thema's en terreinen toepasbaar is, komen ook in de andere hoofdstukken van de kennisagenda kennisvragen met een gedragscomponent voor<sup>33</sup>.

## **Benutten beschikbare kennis en rol externe kennispartners**

Bij het toepassen van gedragsinzichten binnen SZW wordt – naast de gedragsexpertise binnen het ministerie zelf en van haar uitvoeringsinstanties (zoals UWV en SVB) – veelvuldig gebruik gemaakt van beschikbare kennis elders. Dit gebeurt bijvoorbeeld door wetenschappers te betrekken bij de uitvoering of via de

33 Onder meer de vragen 1.1 (arbeidsmarkt en toekomst van werk), 2.14, 2.15 (gezondheid en werk), 3.2 (duurzame inzetbaarheid en inkomensvoorziening senioren), 4.1, 4.2, 4.3, 4.10, 4.12, 4.13 (werken en zorgen), 5.4 (migratie, integratie en ongelijkheid) en 6.1 (sociale zekerheid – ondersteuning bij kwetsbaarheid).

begeleidingscommissies van experimenten. Daarnaast overlappen veel van de kennisvragen (en met name de strategische kennisvragen in dit hoofdstuk) met die bij andere departementen. Het interdepartementale gedragsnetwerk BIN NL (behavioural insights netwerk Nederland) komt maandelijks bijeen en heeft hierin een belangrijke rol om kennis tussen departementen te delen en departementoverstijgende acties gezamenlijk op te pakken.

Daarnaast bevatten de in dit hoofdstuk genoemde kennisvragen ook een aantal raakvlakken met de kennisvragen van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) en met name van de NWA route Neurolab en de NWA route veerkrachtige samenleving. Dit geeft met name kansen voor het toepassen van eerdere inzichten op het terrein van bijvoorbeeld criminologie op het sociaal domein.

In deze Kennisagenda SZW 2019-2022 hebben we op een rij gezet waar SZW zich de komende jaren op kennisgebied op wil gaan focussen. In de notitie zijn in totaal bijna 100 kennisvragen geformuleerd, die lacunes in onze bestaande kennis betreffen. 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, Divosa, KWI, RIVM, SCP, 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 kennisthema's 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. In de vanaf 2018 jaarlijks plaatsvindende open ronde van de NWA kunnen consortia van onderzoeksinstellingen voorstellen indienen. De kennisagenda van SZW biedt hiervoor een belangrijk aanknopingspunt: een overzicht van de kennisvragen die door SZW als prioritair worden beschouwd. Daarnaast is er een tweede actielijn waarin de ministeries zelf thema's kunnen aandragen waarop zij een meerjarig onderzoeksprogramma willen financieren. SZW doet dit in 2018 op twee thema's: gezondheid, langer doorwerken en de oude dag (zie hoofdstuk 3) en armoede en schulden (zie hoofdstuk 6).

Aansluiting zal ook gezocht worden bij de internationale kennisleveranciers die de hoofdvragen van hoe om te gaan met technologische en demografische ontwikkelingen die wereldwijd spelen, vanuit een ander perspectief beantwoorden. Daarnaast hebben deze internationaal vergelijkbare data beschikbaar die het mogelijk maken om de omvang van de problematiek in Nederland te 'benchmarken' met die in andere landen.

De kennisagenda 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. Over twee jaar zullen wij deze kennisagenda daarom actualiseren en over vier jaar



vindt weer een fundamentele herziening plaats. Wij danken iedereen die heeft meegewerkt aan deze kennisagenda<sup>34</sup> en hopen voor nu hiermee een goed ankerpunt te hebben neergezet voor de kennisactiviteiten van SZW voor de komende tijd.

---

34 Naast de schrijvers van de hoofdstukken, de externe meelezers en de coördinatoren, die allemaal al in de tekst genoemd zijn, betreft dit ook de directeuren die als sponsor van een hoofdstuk zijn opgetreden: Daniël Waagmeester (ASEA), Roel Gans (IZ), Krista Kuipers (FEZ), Mark Roscam Abbing (S&I), Hans Ton (WR) en Arjen Dikmans (SV) en een aantal mensen die de tekst integraal hebben meegelezen en becommentarieerd: Hanneke van den Bout (ASEA), Marianne van den Berg (SV), Bernard Verlaan (IZ) en prof. Frank den Butter (VU).





Dit is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW  
Parnassusplein 5  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

September 2018 | 115817