

Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Directie Stelsel en Volksverzekeringen

Kenmerk: 20180050030.042.041

Eindrapport

December 2020



Voorwoord

Het stelsel van werk en inkomen dateert van 2002 toen de Wet SUWI werd ingevoerd. Sindsdien zijn drie belangrijke veranderingen doorgevoerd binnen het stelsel: het opgaan van het CWI in het UWV WERKbedrijf (2009), de opheffing van de RWI (2012) en het Redesign van het UWV WERKbedrijf (2012-2015). De kern van het stelsel is ongewijzigd gebleven. Tegelijkertijd heeft zich de afgelopen jaren onder invloed van globalisering en technologische ontwikkelingen een sterke flexibilisering op de arbeidsmarkt voorgedaan; het aandeel werknemers met een vast contract is afgenomen en het flexibele aandeel is sterk toegenomen. Ook zijn de verhoudingen binnen het stelsel van werk en inkomen sterk beïnvloed door de decentralisaties in het sociale domein, met als belangrijkste de invoering van de Participatiewet in 2015. Bovendien wordt het stelsel van werk en inkomen anno 2020 geconfronteerd met wellicht de grootste uitdaging ooit: de maatschappelijke en economische crisis als gevolg van het COVID-19 virus.

Om te kunnen omgaan met deze ontwikkelingen en te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de effectieve en efficiënte uitvoering van beleid, is er bij zowel de Tweede Kamer (motie Wiersma/Gijs van Dijk, maart 2019) als het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behoefte aan een toekomstverkenning waarin met frisse en kritische blik wordt bekeken of de huidige uitvoering van het stelsel van werk en inkomen voldoende wendbaar is om zich aan te kunnen passen aan de veranderende omstandigheden. En zo niet, hoe de uitvoering toekomstbestendig te maken is. Deze toekomstverkenning is tussen september 2019 en november 2020 uitgevoerd door De Ruijter Strategie en De Beleidsonderzoekers.

De verkenner hebben daartoe een stap in de tijd gezet, naar 2030, om van daaruit te reflecteren op de wijze waarop dan optimaal vorm kan worden gegeven aan de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden binnen het stelsel van werk en inkomen. Dit rapport geeft inzicht in de bevindingen van de verkenner. Aan het begin van dit traject is de omgeving en de toekomst tot 2030 verkend. Hieruit zijn tien zekerheden richting 2030 en een groot aantal onzekerheden naar voren gekomen, samengevat in een tweetal scenario's. Conclusie hiervan was dat er overwegingen zijn die vragen om aanpassing van de huidige uitvoering. De zekerheden, onzekerheden en ideeën van de deelnemers aan het traject hebben we vervolgens gebruikt om een vijftal ontwerprichtingen te schetsen waaraan het ontwerp voor een toekomstbestendige uitvoering in ieder geval moet voldoen. Tevens zijn voor alle ontwerprichtingen opties in kaart gebracht om mee te kunnen bewegen in de beschreven contextscenario's, ervan uitgaande dat in de daadwerkelijk toekomstige realiteit steeds elementen van beide scenario's te herkennen zullen zijn.

Wij willen alle beleidsmakers, ontwerpers, bestuurders, wetenschappers, belangenbehartigers, cliënten en adviseurs die met ons hebben meegedacht heel hartelijk danken voor hun creativiteit en tijd. Zonder hun inbreng was deze toekomstverkenning niet tot stand gekomen.

December 2020,

De Ruijter Strategie
De Beleidsonderzoekers

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1. Inleiding.....	4
1.1 Vraagstelling en achtergrond	4
1.2 Aanpak: scenariodenken en <i>design thinking</i>	5
1.3 Methodologische verantwoording	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Zekerheden en scenario's	8
2.1 Totstandkoming zekerheden en scenario's	8
2.2 Tien zekere ontwikkelingen voor de uitvoering in 2030	8
2.3 Twee scenario's voor 2030.....	16
3. Confrontatie huidige uitvoering met de zekerheden en scenario's	22
3.1 Huidige problemen in de uitvoering	22
3.2 Implicaties van de scenario's voor de SUWI-taken en -verantwoordelijkheden	23
3.4 Implicaties op focus en prioriteiten binnen de SUWI-doelstellingen.....	25
4. Robuuste richtingen voor een toekomstbestendige uitvoering	28
4.1 Proactief investeren in mensen.....	30
4.2 Werken aan vertrouwen.....	32
4.3 Leggen van verbinding tussen mensen, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen	34
4.4 Complexiteitsreductie.....	36
4.5 Inzetten op internationalisering	39
5. Uitwerking in de twee scenario's	41
5.1 Uitwerking in scenario Competitieve dynamiek.....	41
5.2 Uitwerking in scenario Coöperatieve dynamiek.....	46
5.3 Samenvatting uitwerking per scenario	52
6. Samenvatting en conclusies.....	53
Externe ontwikkelingen en stelselintrinsieke overwegingen vragen om aanpassing van de uitvoering	53
Vijf richtingen voor een toekomstbestendige uitvoering richting 2030	55
Uitwerking vanuit het perspectief van de gebruikers	56
Tot slot: de verandering in de gewenste richting is al in gang gezet.....	58
Colofon	59
Bijlage: Uitvoering werk en inkomen 2030 gezien vanuit 7 burgers.....	60
Annelies	61
Yasmina	63
Mihai.....	65
Frank.....	66
Jesse.....	68
Sander.....	70

Manon.....	72
Bijlage 1 - Betrokken personen en partijen.....	74
Bijlage 2 - Literatuurlijst.....	76
Colofon.....	77

1. Inleiding

1.1 Vraagstelling en achtergrond

Sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 is de kern van het stelsel ongewijzigd gebleven¹, terwijl de wereld rondom werk en inkomen in die periode wel aanzienlijk is veranderd. De flexibilisering van de arbeidsmarkt, de groeiende invloed van technologie op arbeid, maar ook de economie en de (Europese) politiek hebben sterke invloeden op de wereld van werk en inkomen. Om te kunnen anticiperen op de impact van deze ontwikkelingen op de effectieve en efficiënte uitvoering van beleid, is er bij zowel de Tweede Kamer (motie Wiersma/Gijs van Dijk, maart 2019) als het Ministerie van SZW behoefte aan een toekomstverkenning waarin met frisse en kritische blik wordt bekeken of de huidige organisatie van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen toekomstbestendig is. En zo niet, hoe de organisatie toekomstbestendig kan worden gemaakt. Niet de materiewetten ('software') maar de uitvoering ('hardware') van het stelsel staat dus centraal in deze verkenning.

De centrale vraag voor de toekomstverkenning luidt (samengevat) als volgt:

"Vormen externe ontwikkelingen en veranderingen in stelselintrinsieke overwegingen aanleiding om de wijze waarop de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van het stelsel van werk en inkomen is georganiseerd en gedefinieerd op termijn – circa 2030 – aan te passen en zo ja, in welke richting?"

De verkenning richt zich op de toekomstige *uitvoering* van de taken en verantwoordelijkheden zoals die binnen het stelsel van werk en inkomen zijn gedefinieerd. Daarbij speelt de huidige afbakening tussen SUWI-organisaties enerzijds en gemeenten anderzijds en de afbakening tussen de domeinen van arbeid, zorg en onderwijs. Aan het begin van dit traject hebben we voor de omgeving rond werk en inkomen de toekomst tot 2030 verkend. Hieruit zijn tien zekerheden richting 2030 naar voren gekomen en een groot aantal onzekerheden, samengevat in een tweetal scenario's: een competitieve en een coöperatieve dynamiek. De resultaten van de verkenning van de omgeving en de toekomst tot 2030 zijn samengevat beschreven in het tweede hoofdstuk van dit rapport.

Er blijken inderdaad externe ontwikkelingen en stelselintrinsieke overwegingen te zijn die vragen om aanpassing van het stelsel. In het vervolg van deze rapportage geven we antwoord op het tweede deel van de vraagstelling: in welke richting moet het stelsel worden aangepast? Daarbij bespreken we eerst robuuste ontwerprichtingen (robuust op basis van de 10 zekerheden en beide scenario's richting 2030), en werken we deze vervolgens uit in opties voor een wendbare uitvoering in elk van de scenario's. Hoofdstuk 6 van dit rapport geeft een samenvatting met de conclusies.

¹ Zie bijvoorbeeld Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Auke Witkamp, Mirjam Engelen, Maartje Boer en Willem Trommel, 2015

Korte beschrijving SUWI-stelsel (uit 'Van beheersing naar veerkracht')

De uitvoeringsstructuur werk en inkomen – het SUWI-stelsel – beoogt op een klantgerichte en doelmatige wijze te voldoen aan de twee doelstellingen van de sociale zekerheid: het bieden van bestaanszekerheid aan wie dat nodig hebben (rechtmatige uitkeringsverstrekking) en het bevorderen van de arbeidsparticipatie (werk boven uitkering). De vier “suwi-doelen” zijn: klantgerichtheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en werk boven uitkering.

Het huidige stelsel is te begrijpen als een centraal geleid, verstatelijkte stelsel. De relaties tussen de minister en de uitvoeringsorganisaties, UWV (inclusief BKWI), SVB en Inlichtingenbureau (IB), zijn helder. Gemeenten zijn op ambigue wijze betrokken; Suwi regelt met name dat zij dienen samen te werken met de andere ketenpartners. In dit verstatelijkte stelsel staat de uitvoering op enige afstand van het beleid, en wordt daardoor op zakelijke wijze aangestuurd. De taakverdeling tussen SVB en het UWV is op hoofdlijn helder: SVB voert de volksverzekeringen uit, en het UWV de werknemersverzekeringen.

Sinds 2002 zijn de belangrijkste wijzigingen geweest in de structuur van het stelsel: de fusie van het UWV en het CWI, waarmee de keten werk & inkomen "korter" is geworden. Daar waar intake en bemiddeling (uitgevoerd door CWI) tot 2009 waren losgekoppeld van de uitkeringsverstrekking en re-integratie (uitgevoerd door UWV), valt het nu onder één organisatie. Ten tweede heeft de *redesign* van het UWV WERKbedrijf (2012 - 2015) grote impact gehad op de SUWI-doelen. Ten derde is de RWI in 2012 opgeheven, waarmee een advies- en informatiefunctie in het stelsel weggevallen en de invloed van sociale partners op het uitvoeringsstelsel van werknemersverzekeringen verder is teruggedrongen.

1.2 Aanpak: scenariodenken en *design thinking*

Veelal worden systemen incrementeel aangepast nadat er problemen optreden. Dit heeft tot gevolg dat systemen complexer worden en daarmee foutgevoeliger. Wij voeren deze verkenning uit in een periode waarin veel actoren aan het nadenken zijn over de toekomst van de arbeidsmarkt en de uitvoering van de sociale zekerheid. Zo is begin dit jaar het rapport van de Commissie Regulering van Werk² opgeleverd en het rapport Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR).³ Daarnaast is er in opdracht van de Tweede Kamer een parlementair onderzoek gestart naar de brede uitvoering, waaronder de sociale zekerheid.⁴ Tevens lopen er bij een aantal ministeries en instanties (SZW, Belastingdienst, DUO, SVB en UWV) verschillende trajecten waarin gekeken wordt naar problemen en oplossingsrichtingen in de uitvoering, waaronder het programma "Werk aan uitvoering"⁵, waarin gekeken wordt naar de continuïteit, toekomstbestendigheid en wendbaarheid van de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties. Daarnaast denken de UWV en SVB in hun strategische trajecten ook zelf hierover na. De meeste van deze onderzoekstrajecten worden gekenmerkt door een probleemgerichte analyse; de huidige problemen en hun oorzaak worden onderzocht om op basis daarvan tot oplossingen te komen.

In deze verkenning gebruiken we een andere werkwijze en methode, die niet zozeer uitgaat van problemen, maar van het creëren en testen van oplossingen.⁶ We denken proactief na over de uitdagingen van de toekomst en gaan pre-organiseren, oftewel organiseren om in beweging te kunnen komen.⁷ We kijken vooruit in plaats van terug. In de toekomst is veel onzeker en we kunnen dan ook niet voorspellen hoe de wereld in 2030 eruit zal zien, maar we kunnen ons er wel voorstellingen van maken en van daaruit nadenken over hoe de uitvoering van werk en inkomen eruit moet zien. We gebruiken hiervoor de

²In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020

³Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht, WRR, 2020

⁴35 387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties. Nr. 1 Brief van het Presidium, Den Haag, 6 februari 2020

⁵Werk aan Uitvoering; Fase 1, Probleemanalyse en Fase 2, Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, ABDTop Consult, Min. BZK, 2020

⁶Design Thinking: radicaal veranderen in kleine stappen, Guido Stomppf, 2018, p. 2

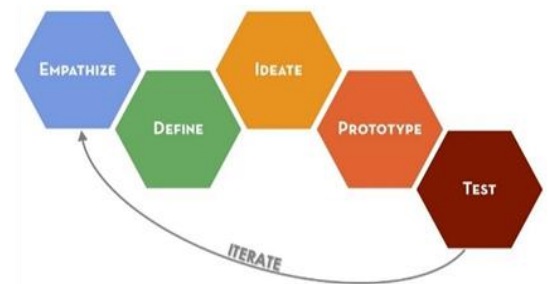
⁷Klaar om te wenden, Paul de Ruijter, 2011

zekerheden en scenario's die in hoofdstuk 2 zijn beschreven en hebben in co-creatie met ervaringsdeskundigen, uitvoerders, belanghebbenden en beleidsmakers een schetsend ontwerpproces doorlopen voor het genereren van ontwerprichtingen en inspirerende beelden richting 2030.

Deze manier van werken is gebaseerd op *design thinking*. Dit ontwerpgericht denken/werken gaat uit van een iteratief basisproces van leren door creëren, oftewel leren wat we willen maken door het al doende te maken.⁸ Dit proces faciliteert het ontstaan van nieuwe ideeën. Deze ontstaan namelijk niet in afzondering in ons hoofd, maar al gaandeweg en 'tussen ons in', omdat we op elkaar reageren. Ideeën ontstaan tevens door ermee te spelen en niet alleen door erover na te denken.⁹ Dit laatste gebeurt door te werken met toekomstscenario's van waaruit je opties bedenkt en waartegen je je ontwerpideeën aanhoudt.

Dit rapport biedt dus geen oplossing voor 'de problemen van de uitvoering van de sociale zekerheid in het hier en nu', maar het bevat:

- een antwoord op de gestelde vragen voor deze verkenning (zoals samengevat in hoofdstuk 6)
- vijf robuuste ontwerprichtingen met bijbehorende opties voor een wendbare uitvoering
- een ander perspectief op de uitvoering van werk en inkomen in 2030: vanuit de burger gedacht¹⁰



Figuur 1 Design Thinking methodologie van Stanford d.school, bewerking De Ruijter Strategie

1.3 Methodologische verantwoording

In de vorige paragraaf is kort stilgestaan bij de methodieken van scenariodenken en design thinking. In deze paragraaf bespreken we kort de methoden die zijn gebruikt om tot dit rapport te komen.

De toekomstverkenning is gestart met een fase van inventarisatie en analyse. Tijdens deze fase is een grote hoeveelheid literatuur bestudeerd; in bijlage 2 is de literatuurlijst opgenomen. Specifieke bronnen zijn steeds met een voetnoot aangegeven in de lopende tekst. Tegelijkertijd zijn zo'n 30 persoonlijke en telefonische interviews uitgevoerd bij allerlei experts op enerzijds het terrein van werk en inkomen en anderzijds terreinen als economie en technologie. Het kader voor het ordenen van de literatuur en de interviews was DESTEP, we namen ontwikkelingen op alle domeinen mee: demografische, economische, sociaal-maatschappelijke, technologische, ecologische en politiekbestuurlijke. De resultaten van deze inventarisatie en analyse zijn terechtgekomen in tien 'zekerheden' voor de toekomst van werk en inkomen in 2030, de belangrijkste onzekerheden en twee scenario's. De twee scenario's helpen ons om de *onzekerheden* van de toekomst mee te nemen in ons ontwerp. De scenario's vertegenwoordigen twee uitersten waarmee in elk geval rekening moet worden gehouden bij het ontwerpen van de uitvoering in de toekomst.

Van belang hierbij is het volgende: niets is echt zeker als het gaat om de toekomst; er zijn immers geen data van de toekomst. We maken bij het verkennen van de toekomst wel onderscheid tussen ontwikkelingen die een grote mate van voorspelbaarheid kennen en ontwikkelingen die in grote mate onzeker zijn in de te verkennen periode. Deze aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheden, zoals bijvoorbeeld vergrijzing, benoemen we als zekerheden. Zo is ook een toekomstige recessie als zekerheid benoemd, inmiddels weten we dat deze zekerheid als gevolg van de maatregelen voor de COVID-19 pandemie werkelijkheid is geworden. We hebben in deze verkenning relevante ontwikkelingen op basis van literatuuronderzoek, bijeenkomsten en interviews geïnventariseerd en vervolgens geordend. Aangezien het over de toekomst gaat, is dit altijd een theoretische inschatting. Ontwikkelingen waarvan het duidelijk is dat zij de komende tien jaar nog uiteenlopende kanten op kunnen, benoemen we als onzekerheden. Ook hier is op basis van het literatuuronderzoek, bijeenkomsten en interviews een

⁸ Design Thinking: radicaal veranderen in kleine stappen, Guido Stompff, 2018, p. 22

⁹ Design Thinking: radicaal veranderen in kleine stappen, Guido Stompff, 2018, p. 44

¹⁰ [Zie hiervoor ook de bijlage Uitvoering werk en inkomen 2030 gezien vanuit 7 burgers](#)

kwalitatieve inschatting gemaakt van de relevantie, mate van onzekerheid, mogelijke extreme uitkomsten in 2030 en mate van impact op het voorliggende onderwerp: in dit geval de uitvoering van de sociale zekerheid. Zo zijn wij tot de reeks van 10 zekerheden en belangrijkste onzekerheden gekomen. Op basis hiervan zijn twee contextuele toekomstscenario's ontwikkeld waarin we rekening houden met de onzekerheden.

Dit alles is beschreven in een tussenrapport; een samenvatting van dit tussenrapport is weergegeven in hoofdstuk 2 van dit rapport. De zekerheden en scenario's zijn besproken met de begeleidingscommissie (bestaande uit medewerkers van het ministerie) en de klankbordgroep (waarin ook uitvoeringsorganisaties UWV en SVB vertegenwoordigd waren en gemeenten). Ook LCR en VNO-NCW hebben input geleverd op de zekerheden en de scenario's.

Vanuit de zekerheden uit de verkenning zijn we vervolgens met cliënten, uitvoerders, beleidsmakers, belanghebbenden en experts in een bijeenkomst aan de slag gegaan met het creëren van toekomstgerichte, inspirerende ontwerpen. Dit heeft geleid tot een aantal eerste ontwerpideeën. Deze ontwerpideeën zijn in het voorjaar van 2020 getoetst tegen de twee scenario's en aangescherpt. Voorts hebben we ons ingeleefd in gebruikers van de sociale zekerheid, door gesprekken met (cliënten via) de LCR en met behulp van eerdere evaluaties. Ook is nog aanvullende literatuur bestudeerd. Tijdens deze fase is de omslag gemaakt van scenariodenken naar design thinking. Hiermee hebben we voor verschillende persona's inspirerende klantreizen ontworpen (zie [bijlage](#)). Uit deze werkwijze zijn een nieuwe focus en prioritering binnen de hoofdoelstellingen en een vijftal robuuste (d.w.z. passend bij de 10 zekerheden en in beide scenario's) ontwerprichtingen naar voren gekomen, die vervolgens in beide scenario's concreter zijn uitgewerkt.

Tot slot zijn alle resultaten van de toekomstverkenning weergegeven in dit eindrapport, dat voor feedback is voorgelegd aan de klankbordgroep en de begeleidingscommissie.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt: in het eerste hoofdstuk hebben we kort de achtergrond van dit rapport geschetst. Het tweede hoofdstuk geeft de 10 zekerheden en de twee scenario's waarvan we in het vervolg van de toekomstverkenning zijn uitgegaan. In hoofdstuk 3 houden we het huidige stelsel tegen het licht. 'Is het nodig om na te denken over een nieuwe inrichting en waarom dan?', zijn de vragen die hier worden beantwoord. Hoofdstuk 4 zet de vijf ontwerprichtingen uiteen voor een toekomstbestendige uitvoering; dit is als het ware het Programma van Eisen voor de toekomst. In hoofdstuk 5 wordt per scenario concreet invulling gegeven aan de vijf ontwerprichtingen. In de bijlage beschrijven we een aantal inspirerende klantreizen van persona's in de toekomst. Want een belangrijke conclusie van deze verkenning is dat niet de uitvoering zelf centraal dient te staan, maar de grote verscheidenheid aan mensen voor wie het stelsel er is. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de bevindingen van deze verkenning kort samengevat en wordt antwoord gegeven op de centrale vraag.

2. Zekerheden en scenario's

2.1 Totstandkoming zekerheden en scenario's

Scenariodenken is een beproefde methodiek om op systematische wijze de per definitie onzekere toekomst op de langere termijn te verkennen. De ontwikkeling van deze toekomstbeelden gebeurt met behulp van denkbeelden over de toekomst van zowel experts en stakeholders als buitenstaanders. Contextscenario's schetsen de mogelijke toekomstige context waarin - in het geval van deze verkenning - de hardware van het stelsel werk en inkomen zal opereren. Aangezien je met behulp van deze methode juist de *samenhang* tussen de variabelen meeneemt, voegt dit essentiële inzichten toe, die je niet krijgt uit het direct confronteren van losse externe ontwikkelingen met de sterktes en zwaktes van de hardware.

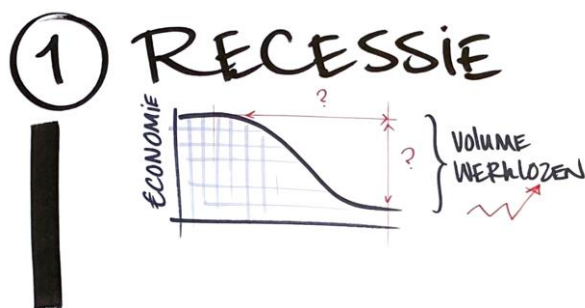
Tijdens de eerste fase van deze verkenning is via literatuuronderzoek en interviews met deskundigen 'naar buiten' gekeken; welke zekere en onzekere bewegingen zien we in de buitenwereld, die de komende tien jaar impact kunnen hebben op de uitvoering van het stelsel werk en inkomen? En hoe ziet die impact eruit? Vervolgens is de samenhang tussen alle verzamelde variabelen, zowel de zekere als de onzekere, geanalyseerd en kon er een tweetal scenario's worden gecreëerd. Deze scenario's vormen, als mogelijke contexten richting 2030, de basis voor het ontwerp van de toekomstige uitvoering. Hieronder presenteren we eerst de 10 zekere ontwikkelingen voor de uitvoering in 2030. Daarna bespreken we de twee scenario's.

2.2 Tien zekere ontwikkelingen voor de uitvoering in 2030

Op basis van het literatuuronderzoek en interviews¹¹ kunnen we concluderen dat het domein van werk en inkomen in 2030 anders zal zijn dan in 2020, en dat dat impact heeft op de uitvoering. We veronderstellen in elk geval de volgende tien ontwikkelingen als zeker:

1. In 2030 hebben we weer een recessie gehad

Bij aanvang van dit traject wisten we wel dat er een recessie zou komen tussen nu en 2030, maar niet wanneer en hoe diep. Vanwege de wereldwijde COVID-19 uitbraak bevinden we ons inmiddels in deze recessie die, zoals het er nu uitziet, zeer diep zal zijn. Er is nu al een enorme impact op werk en inkomen in het algemeen en de uitvoering van sociale zekerheid in het bijzonder. Door alle noodmaatregelen die de regering met hoge snelheid heeft geïmplementeerd zijn ook de staatsfinanciën radicaal veranderd. Wat we nog niet weten is hoe lang deze recessie zal duren en hoe snel het economisch herstel zal verlopen.



Het verlies aan banen dat uit deze recessie volgt, heeft in elk geval behoorlijke impact op de *volumes* die de uitvoering van het stelsel werk en inkomen moet verwerken. Bovendien komt de betaalbaarheid van de sociale zekerheid onder druk te staan en we weten uit het verleden dat de politieke reflex van ingrijpen in het stelsel dan tot de mogelijkheden behoort. Daar komt nog bij dat er door de hogere AOW-leeftijd relatief

meer oudere werklozen naar werk bemiddeld moeten worden.

Daarnaast is de aard van de Nederlandse economie tussen 2010 en 2019 structureel veranderd; er zijn intersectorale verschuivingen in werkgelegenheid en het aantal mensen dat als zelfstandige zonder personeel het hoofdinkomen verdient, is gestegen van zo'n 700.000 naar 1,1 miljoen.¹² Het lijkt erop dat de coronacrisis ook tot structurele veranderingen in de economie zal leiden, omdat hele sectoren onder zeer zware druk zijn komen te staan, zoals de luchtvaart, de horeca en het toerisme, en dit wellicht zo

¹¹ In de bijlage is een lijst met bestudeerde literatuur opgenomen evenals een lijst van gesprekspartners.

¹² Dossier zzp, CBS, 2019

blijft, zolang er geen vaccin voor iedereen beschikbaar is. Daar staat tegenover dat andere sectoren, zoals onderdelen van de detailhandel (*food* en online thuiswinkels), enorm groeien¹³ en er een herwaardering is van de zorg, die wellicht ook economisch tot uiting zal komen.

Deze recessie heeft voor de uitvoering van de sociale zekerheid dan ook impact op bijvoorbeeld de bemiddeling naar werk, al dan niet in een andere sector (via omscholing), maar ook op de uitvoering van de bijstand, de voorziening waar zzp'ers die geen werk meer hebben uiteindelijk terechtkomen. Nu zijn er noodmaatregelen van kracht voor zzp'ers, maar er is een risico dat zzp'ers alsnog in een later stadium van de recessie bij de bijstand moeten aankloppen als ze zelf alle mogelijkheden om rond te komen hebben benut, inclusief het opbouwen van een schuld door uitgestelde betalingen van verzekeringen, belasting, huur of hypotheek.

De vraag is wat deze recessie doet met het draagvlak voor solidariteit in Nederland. Voor de coronacrisis waren er veel signalen dat steeds meer mensen (werkgevers en werknemers), mede dankzij de inzichten die data en media bieden, het huidige stelsel als subsidiërende solidariteit zagen, waarvan alleen anderen profiteren. Zeker in een recessie kan dit leiden tot manieren om onder werkgever- en werknemerschap en dus sociale lasten uit te komen, bijvoorbeeld door een toename van dienstverleningscontracten ten koste van arbeidscontracten. Daardoor wordt de basis van het sociale stelsel smaller en zijn er steeds minder mensen verzekerd, wat de toestroom naar voorzieningen als de bijstand vergroot. Of leidt de coronacrisis tot een structurele omslag en raken mensen opnieuw overtuigd van het belang van een stelsel dat uitgaat van een brede basis op grond van risicosolidariteit, omdat door deze crisis blijkt hoe kwetsbaar we allemaal zijn, en met name flexkrachten en zzp'ers? We ondervinden nu in de praktijk dat *iedereen* het risico loopt op faillissement, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

2. In 2030 is de bevolking verder vergrijsd

We weten uit de bevolkingscijfers dat de bevolking van Nederland richting 2030 verder zal vergrijzen. In 2030 zullen er naar verwachting 4,2 miljoen 65-plussers in Nederland wonen, bijna een miljoen meer dan in 2019. Deze groep zal dan 23% van de bevolking vormen, nu is dat 19%. Vooral het aantal 80-plussers zal toenemen, van 0,8 miljoen nu tot 1,2 miljoen in 2030.¹⁴ Het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20-65-jarigen, oftewel de 'grijze druk', loopt op van 32% in 2019 naar 43% in 2030.¹⁵ Dit legt vooral druk op de betaalbaarheid van de AOW.



Een groter aandeel oudere cohorten gaat gepaard met hogere zorguitgaven, meer spaarzaamheid en daardoor minder ruimte voor consumptie (buiten de noodzakelijke uitgaven aan zorg), wat de economische groei afremt. Ook bij het CPB is de verwachting dat vanaf 2023 de koopkracht door de vergrijzing afneemt, omdat er relatief meer inkomen zal worden besteed aan hogere zorgpremies, hogere belastingen en hogere pensioenpremies.¹⁶ Met de stijging van het aantal ouderen zal ook het beroep op

mantelzorgers toenemen; het zorgen voor een partner of familielid zal deels ten koste gaan van de beschikbaarheid van mensen voor betaald werk. Hiermee werkt de vergrijzing ook door op werk en inkomen in het algemeen.

De veranderende verhouding tussen de hoeveelheid jongere en oudere mensen zet bovendien de solidariteit tussen leeftijdsgroepen onder druk. Zo is door sociale partners en het kabinet, na jaren hard

¹³ Vooruitzicht sectoren, ING Economisch Bureau, september 2020

¹⁴ CBS, december 2018

¹⁵ Tekort aan mantelzorgers en professionals, SCP, 2019

¹⁶ Middellangetermijnverkenning 2022-2025, CPB, 2019

werken, een akkoord voor een toekomstbestendig pensioenstelsel in de tweede pijler bereikt.¹⁷ Dit akkoord kent overigens veel nog uit te werken punten en dus veel onzekerheden. Om de betaalbaarheid van de AOW te garanderen, zal er bij een afnemende beroepsbevolking en een toenemend aantal AOW'ers steeds meer uit de algemene middelen moeten worden bijgedragen; het omslagstelsel is bij een steeds verder toenemende grijze druk niet meer toereikend. Dat extra geld kan niet worden besteed aan zaken die jongere mensen belangrijk vinden, zoals nieuwe woningen, onderwijs of de energietransitie. De eventuele onvrede die volgt uit deze 'subsidiërende solidariteit' zet het draagvlak voor het huidige stelsel onder spanning.

3. In de sector zorg en welzijn is in 2030 het meeste werk te vinden

Meer vergrijzing en de effecten van de COVID-19 pandemie betekenen meer behoefte aan zorg en welzijn; de grootste groeisector richting 2030.¹⁸ Omdat zorg, ondanks technologisering en digitalisering, nog steeds voor een groot deel mensenwerk is, blijft de werkgelegenheid hier in tegenstelling tot andere sectoren groeien. In 2018 werkten er 1,2 miljoen mensen in zorg en welzijn, dat loopt richting 2022 op met zo'n 190.000 extra medewerkers en blijft stijgen tot 2040. Nu werkt 1 op 7 werkenden in zorg en welzijn, bij de huidige groei zal dat in 2040 1 op 4 zijn.¹⁹ Deze demografische factor maakt dat, waar het in het verleden in de sociale zekerheid vaak ging over de vraag of er voldoende werk voor de werkzoekenden is, deze in 2030 om kan slaan naar de vraag of er wel genoeg mensen zijn voor het beschikbare werk. Ook omscholing zal een grote uitdaging worden.



Het tekort aan personeel in de zorgsector zal de komende jaren blijven oplopen, omdat medewerkers in de zorg zelf ook in groten getale met pensioen gaan. Hoe kunnen we mensen die in een andere sector werkloos raken, interesseren voor en begeleiden naar werk in de zorg?

Niet alle zorg is overigens betaalde zorg; curatieve en preventieve zorg worden

weliswaar 'geleverd' door de zorgsector, maar mantelzorg wordt onbetaald verleend door het sociale netwerk (partner, familieleden, vrienden, burens) rond de patiënt. Om de zorg betaalbaar te houden, heeft de politiek de afgelopen tien jaar ingezet op langer zelfstandig wonen en dus op mantelzorg. Omdat mantelzorgers een belangrijke rol vervullen in de groeiende zorgbehoefte, is het zaak deze groep mensen optimaal te ondersteunen in hun dagelijks leven. Dat leidt tot spanning met bestaande regelgeving en uitvoering van het stelsel werk en inkomen, waarbij een AOW'er die mantelzorg krijgt van een tijdelijk inwonende zoon wordt gekort op zijn uitkering en een werkloze die mantelzorg verleent aan een ziek familielid de sollicitatieplicht moeilijk kan combineren met die zorgtaken.

4. In 2030 zijn we tegen ecologische grenzen aangelopen

Al decennia wordt gewaarschuwd voor grondstoffschaarste, effecten van klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit en de schadelijkheid van fijnstof. Vanuit de Rijksoverheid wordt daar de komende decennia ook op ingezet, o.a. via het Klimaatakkoord²⁰ en het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie.²¹ Recent is daar de stikstofproblematiek bijgekomen.

¹⁷Pensioenakkoord bereikt, maar wat moet er nog geregeld worden?, [NOS Nieuwsuur](#), juni 2020

¹⁸Zorgsector groeit sneller dan economie, ING, mei 2019

¹⁹Actieprogramma Werken in de zorg, Ministerie van VWS, maart 2018

²⁰Klimaatakkoord, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, juni 2019

²¹Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019 – 2023, Ministerie van I&W, 2019

De ecologische grenzen waar we tegenaan lopen hebben richting 2030 op twee manieren impact op werk en inkomen: in sommige sectoren, zoals in de fossiele energiesector en daarvan afgeleide industrieën, zal de groei stagneren, terwijl andere sectoren juist door de transitie naar duurzame energie en naar een circulaire economie flink zullen gaan groeien.²² TNO schat op de termijn van 2030 dat

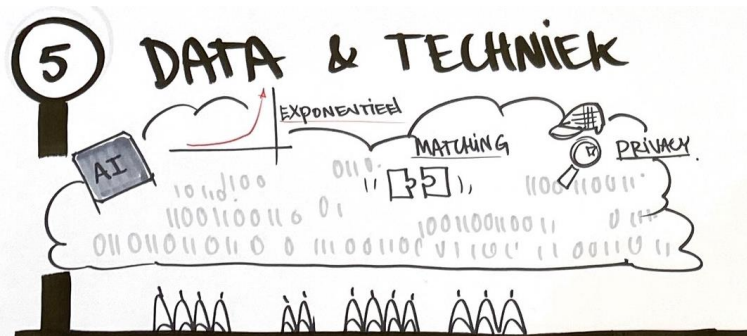


klimaatmaatregelen een positief effect op de werkgelegenheid zullen hebben van 39.000-72.000 voltijdsequivalenten.²³ Het wordt een uitdaging om de verschuiving in werkgelegenheid die daardoor ontstaat, tijdig in te vullen; de competenties die nodig zijn voor de uitvoerende werkzaamheden van de energietransitie zijn nu al schaars. Een deel van de technici die nu werken in de traditionele energiesector, is inzetbaar in de duurzame energiesector. Maar dat zal niet genoeg zijn; vacatures zullen ook via intersectorale mobiliteit

moeten worden ingevuld. Brancheverenigingen als Techniek Nederland zoeken nu al samenwerking met opleidingsinstellingen, sociale partners en overheden om zoveel mogelijk mensen, jong maar ook ouder, te interesseren en op te leiden voor een (alternatieve) carrière in de installatietechniek. Maar ook in de (semi) publieke sector zullen biodiversiteit en circulariteit leiden tot nieuwe werkgelegenheid. Denk alleen maar aan afvalbedrijven die grondstofbedrijven worden en plantsoenendiensten die de biodiversiteit gaan bevorderen. Dit zijn met name sectoren waar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een waardevolle rol in kunnen gaan spelen.²⁴

5. In 2030 zijn technische mogelijkheden en data exponentieel toegenomen

Bij de inzet van nieuwe technologie, zoals robotisering, bestaat vaak de vrees dat deze het werk van mensen overbodig maakt (exclusie). Maar technologie kan juist ook bijdragen aan een inclusieve arbeidsmarkt, wanneer het mensen met een beperking ondersteunt om werk te kunnen doen. Er zijn al veelbelovende technologische toepassingen, die nu nog slechts hier en daar worden ingezet.²⁵ Denk daarbij aan spraaktechnologie waardoor lees- en schrijfvaardigheid minder belangrijk worden, of een tilrobot waardoor fysiek werk lichter en voor meer mensen uitvoerbaar wordt.



Door nieuwe technologieën en digitalisering van processen neemt de beschikbaarheid van data toe. Dit biedt veel nieuwe mogelijkheden om de taken van het stelsel werk en inkomen slimmer in te richten. Denk bijvoorbeeld aan matching naar werk; er wordt van oudsher veelal gematcht op functienaam en beroep, maar er wordt nu ook al

geëxperimenteerd met technologie die de competenties van werkzoekenden matcht met de benodigde competenties van een vacature. Ook kan het gebruik van data helpen bij het vereenvoudigen van het aanvragen van de juiste ondersteuning of regeling. Vooraf ingevulde aanvraagformulieren kunnen hier uitkomst bieden; er is bij verschillende instanties genoeg over burgers bekend om proactief aanvragen te faciliteren.

Met meer data nemen de mogelijkheden toe om de premiestelling toe te spitsen op het individuele bedrijf in plaats van op de sector. Dat kan leiden tot meer aandacht voor preventie en re-integratie, maar vormt een risico voor privacy (door sterkere monitoring per werknemer). Ook kan datamining leiden tot het

²² De potentie van de circulaire economie, Hans Stegeman, Rabobank, 2015

²³ Verkenning werkgelegenheidseffecten van klimaatmaatregelen, ECN/TNO i.o.v. NVDE, maart 2019

²⁴ Op weg naar de circulaire economie, visiedocument NVRD, 2018

²⁵ Coalitie voor Technologie en Inclusie, www.technologievoorinclusie.nl

uitsorteren van werknemers met een versterkt risico.²⁶ Een flinke barrière in gebruik van data betreft dan ook de regels van de privacywetgeving; in hoeverre mogen instanties onderling data over burgers delen, zonder hun expliciete toestemming? En hoe kunnen nieuwe technologieën, zoals blockchain, deze privacyvraagstukken oplossen?

Tot slot brengt de veelheid aan beschikbare data, naast ethische verantwoordelijkheden, ook een groeiende verantwoordelijkheid voor publieke en private organisaties met zich mee om veilig met deze kostbare data om te gaan; cybersecurity zal in de uitvoering dan ook blijvend een grote rol spelen.

6. In 2030 zijn bepaalde banen verdwenen en nieuwe ontstaan

De houdbaarheid van beroepen is de laatste decennia korter geworden; de kans dat iemand een leven lang hetzelfde werk doet, wordt steeds kleiner. Dat komt enerzijds doordat beroepen door technologische innovatie of bijvoorbeeld verduurzaming verdwijnen, maar anderzijds omdat mensen zelf gedurende hun leven andere interesses krijgen en zich willen blijven ontwikkelen. Het World Economic Forum (WEF) stelt dat 52% van alle bestaande banen in 2025 is verdwenen. Het zou met name gaan om banen in de administratie, accountancy, klantbeheer en werk in de industrie. Het is volgens het WEF belangrijk dat



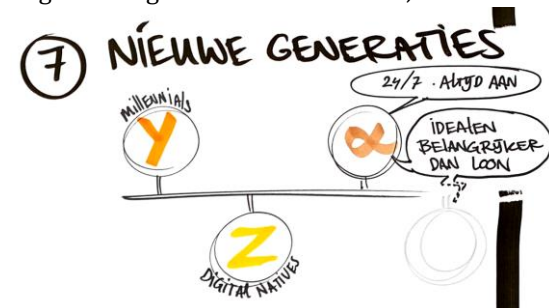
werknemers zichzelf blijven ontwikkelen en dat overheden maatregelen nemen zodat werknemers inzetbaar blijven.²⁷ De actuele coronacrisis voegt een nieuwe dimensie toe aan dit thema. Een derde van alle werknemers in Nederland werkt in een sector met een hoog risico op sterke afname van de werkgelegenheid. Het gaat in totaal om 2,4 miljoen werknemers, waaronder veel uitzendkrachten in de zakelijke dienstverlening en oproepkrachten in de

horeca en detailhandel non-food.²⁸ De omscholing die nodig is om mensen uit de krimpende sectoren inzetbaar te maken op plekken waar een groeiende vraag is, is door de crisis opeens uitermate urgent en enorm qua omvang.

In de huidige uitvoering werk en inkomen komt het bevorderen van deze 'duurzame inzetbaarheid' pas aan de orde als mensen werkloos zijn geworden, terwijl er vaak al eerder zicht is op de eindigheid van bepaald werk. Echter, het is economisch én menselijk onwenselijk om te wachten tot werkloosheid zich daadwerkelijk aandient, terwijl er al eerder gewerkt kan worden aan de transitie (en eventueel omscholing) naar ander werk of een andere sector met toekomstperspectief. De huidige sectorale inrichting van de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O) sluit hier niet goed bij aan.

7. In 2030 is er een nieuwe generatie op de arbeidsmarkt toegetreden

In 2030 zijn er vier verschillende generaties op de arbeidsmarkt te vinden. Generatie X (geboren 1956–1970) is bezig aan haar laatste jaren op de arbeidsmarkt, terwijl de Pragmatische generatie (1970-1980) nog even te gaan heeft. Generatie Y, oftewel de Millennials (geboren 1980 – 1995), heeft er in 2030



alweer zo'n 15 - 20 jaar op de arbeidsmarkt opzitten, terwijl Generatie Z, oftewel de *Digital Natives* (geboren 1996 – 2010) dan net hun eerste stappen hebben gezet. Deze laatste generatie heeft nooit een wereld gekend zonder internet en mobiele communicatie. Dat maakt dat ze ongeëvenaarde technische vaardigheden meenemen naar de werkvloer en in korte tijd grote hoeveelheden informatie kunnen beoordelen op relevantie. Meer dan de Millennials zal deze generatie

²⁶ Sociale Zekerheid en Big Data: dijkbewaking of deltaplan?, Laura van der Geest, CPB, 2019

²⁷ The Future of Jobs Report 2018, World Economic Forum

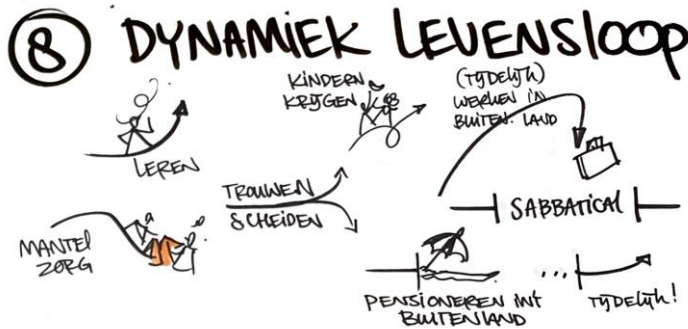
²⁸ Coronacrisis: impact op de werkgelegenheid verschilt per sector, UWV, 7 mei 2020

in staat zijn zelf de optimale balans tussen werk en privé te kiezen; ze zijn meer om gewend altijd 'aan' te staan.

Ten tijde van de vorige economische crisis in 2008 was Generatie Z nog kind; zij zagen de gevolgen van de crisis veelal door de ogen van hun ouders. De crisis waar we nu voor staan, maakt deze generatie veel bewuster mee. De verwachting is dat zij daarom, als ze zelf aan het werk gaan, baanzekerheid en praktische voordelen belangrijk vinden.²⁹

8. Dynamiek in de levensloop is in 2030 niet minder geworden

De burger in 2030 kent een andere dynamiek in zijn leven dan de burger uit 2000; zowel in werk als privé



gebeurt er over het algemeen meer in een mensenleven dan 30 jaar geleden en de verwachting is dat dat met de aankomende generatie volwassenen verder zal toenemen. Door internationalisering en de Europese arbeidsmarkt is het voor inwoners van de EU makkelijk geworden om tijdelijk of langer in een ander EU-land te werken en wonen. En ook de normen voor gezinssamenstelling zijn ruimer; het

standaard gezin van biologische vader, moeder en kinderen heeft plaatsgemaakt voor een diversiteit aan (al dan niet tijdelijke) samenstellingen van huishoudens. Daarnaast wordt het inrichten van de balans tussen werk, (mantel-) zorgtaken, opleiding en vrije tijd steeds meer een individuele keuze, wat op gespannen voet kan komen te staan met de uitvoering van de sociale zekerheid.

9. In 2030 is de arbeidsmarkt internationaler en verder geëuropeaniseerd

Nieuwe generaties zijn via internet en sociale media opgegroeid met 'de wereld' letterlijk in hun broekzak. Vanaf groep 1 wordt er in het basisonderwijs kennisgemaakt met Engels als wereldtaal en in

9 WORK INTERNATIONALLY



MOBILITY WITHIN
EUROPE
AND BEYOND!

steeds meer bedrijven is Engels de voertaal op de werkvloer; de burgers van 2030 zullen nog internationaler georiënteerd zijn dan nu. Dat zie je ook terug op de arbeidsmarkt, waar deze internationalisering door technologie wordt gefaciliteerd; digitale werkzaamheden kunnen steeds makkelijker plaatsafhankelijk worden verricht; je kunt in Nederland

aan de slag zijn voor een buitenlands bedrijf, net zoals er elders in de wereld werk kan worden gedaan voor Nederlandse bedrijven. In 2017 werden in Nederland ruim 838.000 banen vervuld door buitenlandse werknemers³⁰ waarvan bijna de helft door mensen uit een EU-land. De SVB ziet momenteel een toename van het aantal Nederlandse AOW-gerechtigden dat een deel van het leven in het buitenland heeft gewoond en gewerkt of na pensionering in het buitenland woont. Ook is er een toename van niet-Nederlandse werknemers die AOW-rechten opbouwen door een aantal jaar in Nederland te werken en vervolgens weer te verhuizen naar een ander land, of in Nederland te blijven. Deze internationalisering van de levensloop heeft consequenties voor de uitvoering, met name omdat er minder automatisch te verwerken valt. Ook het UWV merkt dat een regeling als de WW, die oorspronkelijk als verzekering voor Nederlandse werknemers was ingericht, nu door werknemers die tijdelijk in Nederland werken wordt geëxporteerd naar het land van herkomst. Dat kan diverse consequenties voor de uitvoeringsorganisatie hebben (afspraken maken over fraudebestrijding bijvoorbeeld). Daarnaast zien we binnen Europa ook in

²⁹ Millennials en generatie Z op de werkvloer: verschillen en overeenkomsten, Annelies Quaegebeur, LoopbaanVisie.nl

³⁰ Bijna 180.000 banen vervuld door Polen, CBS, 2 april 2019

2030 bewegingen vanuit landen met minder werkgelegenheid naar landen met een krappe arbeidsmarkt, waar genoeg werk is voor persoonlijke dienstverlening, de bouw, de tuinbouw en de installatietechniek. Die extra mensen zijn met de verdergaande vergrijzing hard nodig; het vergroten van de aantrekkelijkheid van Nederland om (tijdelijk) te werken, wonen en leven is dan ook van essentieel belang. Daar hoort sociale zekerheid ook bij.

10. Ook richting 2030 zijn politieke keuzes leidend voor SUWI

De manier waarop de taken van het stelsel van sociale zekerheid worden uitgevoerd, volgt enerzijds uit de materiewetten en anderzijds uit de opdracht en het bijbehorende budget vanuit het Ministerie van SZW. Hierbij bepalen de heersende politieke waarden (in Nederland en in de EU) de focus van zowel de

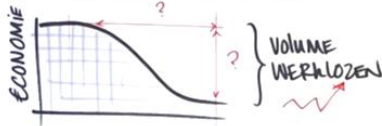


materiewetten als het karakter van de uitvoering. Momenteel zijn de dominante waarden van het stelsel: rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, kostenefficiëntie, oftewel de waarden die passen bij een beheerst uitkeringsregime. De verschillende evaluaties van de afgelopen tijd, zoals die van de Participatiewet, geven aan dat het de vraag is of het huidige stelsel voldoende mensgericht en activerend is. Richting 2030 krijgen we dan ook

waarschijnlijk te maken met voortschrijdend inzicht en, door ander stemgedrag, andere politieke keuzes, die leidend zullen zijn voor het karakter van de uitvoering. De vraag is in hoeverre de EU hier invloed op zal hebben. Wat we wel weten, is dat de politieke kleur en prioriteiten van kabinetten in de komende tien jaar niet hetzelfde zullen blijven.

10 ZEKERHEDEN

1 RECESSIE



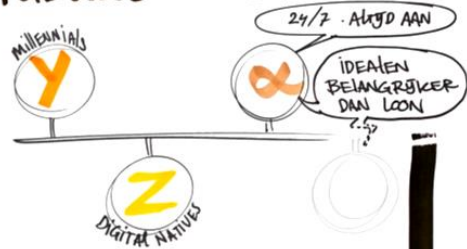
6 BANEN < VERSCHIJNEN < VERDWIJNEN



2 VERGRIJZING



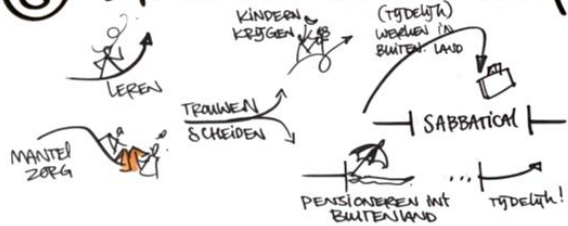
7 NIEUWE GENERATIES



3 MEESTE WERK IN (MANTEL) ZORG & WELZYN



8 DYNAMIEK LEVENSLIJP



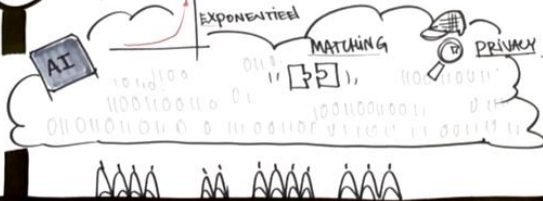
4 ECOLOGISCHE GRENZEN



9 WORK INTERNATIONALLY



5 DATA & TECHNIEK



10 POLITIEK LEIDEND



2.3 Twee scenario's voor 2030

Scenariodenken is bedoeld om te kunnen anticiperen op een fundamenteel onzekere toekomst. Scenario's zijn geen voorspellingen; zo zijn ze ook niet bedoeld. Het zijn denkmodellen die mogelijke extreme uitkomsten beschrijven van toekomstige dynamieken tussen zekere en onzekere factoren. Ze zijn in deze verkenning een hulpmiddel om tot een toekomstbestendig ontwerp voor de uitvoering van de sociale zekerheid van 2030 te kunnen komen. De tien zekerheden voor 2030 uit de vorige paragraaf leiden op hun beurt tot nieuwe onzekerheden, oftewel vragen waarop we het antwoord niet kunnen weten, of waarvan het antwoord sterk afhankelijk is van maatschappelijke en politieke keuzes in de komende jaren. Enkele van deze onzekerheden vormen voor de toekomstige Kamerleden en kabinetten wellicht beleidsopties, maar zijn contextueel voor de uitvoering van SUWI.

De volgende acht onzekerheden tot 2030 komen naar voren als de belangrijkste voor de uitvoering van SUWI:

1. Hoeveel en welke nieuwe banen komen er richting 2030 als gevolg van technologisering en vergrijzing bij; hebben we in 2030 een tekort aan werk of een tekort aan mensen?
2. Hoe lang en hoe diep is de huidige recessie en hoe lang blijft de overheid compenseren?
3. Leidt de recessie tot meer of minder solidariteit? En met wie is men dan met name solidair?
4. Blijft de arbeidsmarkt vragen om arbeidsimmigratie of neemt deze vraag weer af?
5. Waar leggen maatschappij en politiek in 2030 de prioriteit: op efficiëntie, kosten en rechtmatigheid of op maatwerk, participatie en maatschappelijk baten?
6. Is de sociale pijler van de EU in 2030 sterk uitgebouwd of blijft sociale zekerheid vooral nationaal?
7. Leidt nieuwe technologie tot meer of minder inclusie op de arbeidsmarkt?
8. Mag de toegenomen beschikbaarheid aan data worden ingezet in de uitvoering en zo ja, dan vooral op dienstverlening of op handhaving?

Wanneer al deze onzekerheden onderling onafhankelijk zouden zijn, zijn er theoretisch $2^8 = 256$ combinaties van onzekerheden (scenario's) mogelijk en dat is een onwerkbaar aantal. De scenariomethode probeert het theoretisch oneindige aantal denkbare toekomstscenario's te reduceren tot een werkbaar aantal toekomstbeelden die gezamenlijk de uitersten proberen te omvatten en elk voor zich intern consistent zijn. Hiertoe doen we een aantal logische veronderstellingen over de samenhang tussen de verschillende factoren. Vanuit deze werkwijze hebben we verondersteld dat de recessie doorwerkt op werkgelegenheid en arbeidsimmigratie. En de recessie zal ook doorwerken op de onderlinge solidariteit in de samenleving. Immers, de recessie kan ertoe leiden dat mensen in "overlevingsmodus" raken, en meer op zichzelf gericht raken, maar kan ook leiden tot verbroedering en meer solidariteit, al dan niet op Europese schaal. Politiek zal deze maatschappelijke mate van solidariteit uiteindelijk doorwerken in de prioriteiten die worden gesteld. Deze kunnen dan, net als bij de vorige recessie, richting meer efficiency, kostenbeheersing en rechtmatigheid gaan, of richting meer maatwerk, participatie en maatschappelijke baten. Deze politieke agenda zal vervolgens doorwerken in de aansturing van de uitvoering.

Door zo te kijken kwamen we op de volgende twee extreme, maar intern consistente scenario's: (1) Competitieve dynamiek en (2) Coöperatieve dynamiek. Scenario's gaan over de toekomstige context waarin de uitvoering van het stelsel zal opereren. Organisaties binnen het stelsel kunnen zelf weinig tot geen invloed op deze context uitoefenen. Die context heeft echter wel impact op de uitvoering. Scenario's zijn als het weer: je hebt er geen invloed op, maar je kunt je er wel op voorbereiden met regenjas of zonnebrandcrème. Met behulp van scenario's gaan we op zoek naar handelingsperspectieven voor de verschillende situaties die zich kunnen voordoen.

Het eerste scenario schetst een concurrerende wereld op het gebied van economie, werk en inkomen. In dit scenario staan lonen en arbeidsvoorwaarden voor grote groepen mensen op de arbeidsmarkt onder druk, echter er is tevens veel ruimte voor bedrijvigheid, ondernemerschap, talent en voor mensen met schaarse vaardigheden.

Het tweede scenario schetst een wereld gericht op samenwerking waarin er voor veel mensen minder druk is op hun werk en inkomen. Er is solidariteit en ruimte voor andere waarden dan werk en inkomen, maar dit is niet vrijblijvend en zonder kosten. Belangrijk om te benadrukken is dat scenario's geen

voorspellingen zijn; zo zijn ze ook niet bedoeld. Geen van de scenario's zal zich dus in werkelijkheid voordoen. Waarschijnlijk zien we in de realiteit een aantal elementen uit beide scenario's terug. Scenariotrajecten zijn bedoeld om besluitvormingsprocessen te faciliteren waarin de actoren, geïnspireerd door of met doorleefde kennis van één of meer scenario's, besluiten kunnen nemen die bijdragen aan de kwaliteit van in dit geval de uitvoering van werk en inkomen.

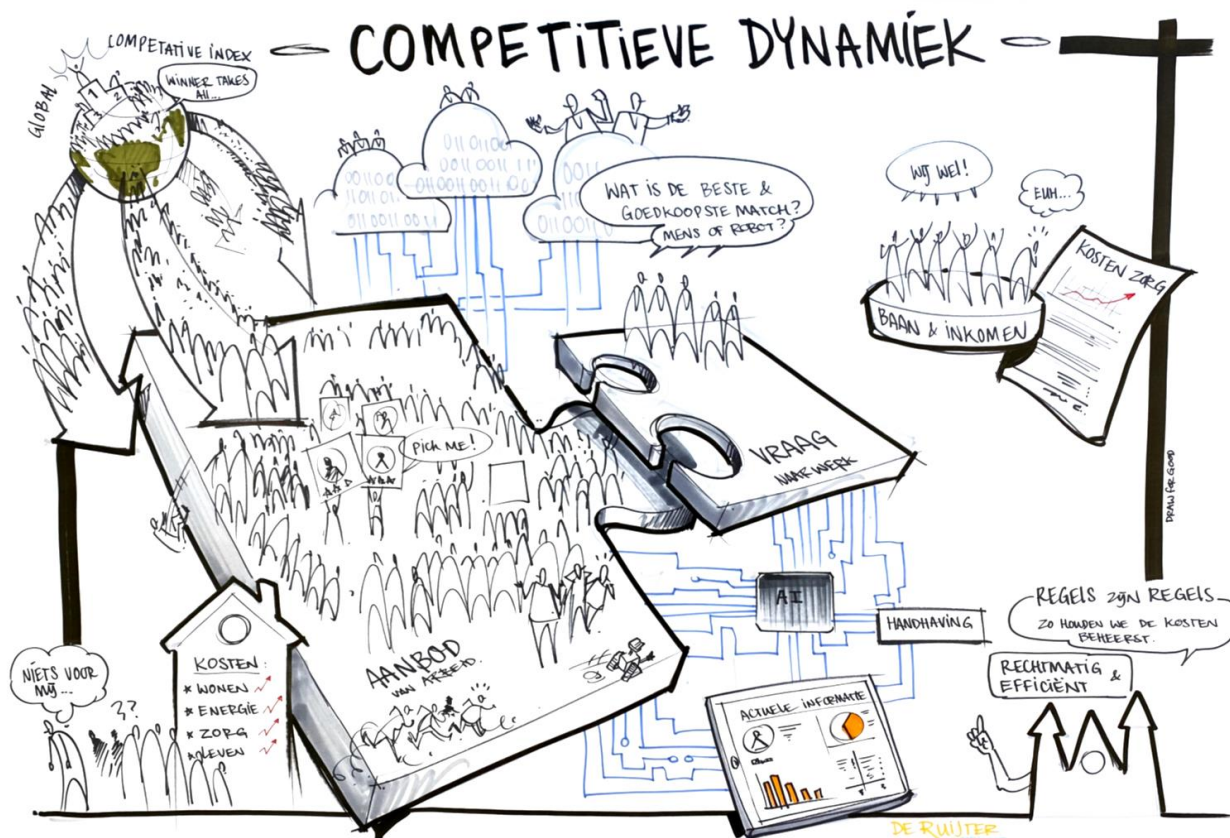
Scenario 1: Competitieve dynamiek

In dit scenario is door de recessie in combinatie met de toenemende vergrijzing de betaalbaarheid van de sociale zekerheid onder druk komen te staan. Tegelijkertijd zijn we tegen ecologische grenzen aangelopen die de economie in Nederland op spanning zetten. In dit scenario komen daar nog twee factoren bij die die druk op kosten verder versterken: de combinatie van globalisering en technologisering van werk. Voor zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid wordt de wereldschaal daarmee leidend. Om wereldwijd concurrerend te zijn moeten kosten omlaag en productiviteit omhoog. Dit heeft grote consequenties voor burgers, bedrijven en overheden.

In 2030 is er een wereldwijde concurrentie om werk. Diensten van programmeurs, accountants en zelfs artsen kunnen via platforms en virtualisering wereldwijd worden ingekocht, waardoor dienstverleners veel onderlinge concurrentie ondervinden. Dat leidt in Nederland tot verlies van werk in alle beroepsgroepen. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt technologie bovendien in specifieke sectoren beter en goedkoper dan mensenwerk; zo nemen plukrobots, aan te sturen vanaf elke plek ter wereld, veel laaggeschoold werk over in de tuinbouw. Het aantal taken dat robots minstens zo goed kunnen verrichten als mensen is in tien jaar tijd razendsnel toegenomen. Door de toenemende concurrentie verkiezen veel werkgevers uiteindelijk technologie boven mensen.

Deze concurrentie op wereldschaal, bij alle soorten werk, leidt tot steeds lagere prijzen voor dienstverlening en dus tot inkomensdaling voor velen. Alleen voor de eigenaren van technologie, de 'marktmeesters' van de platforms, en voor een selecte groep mensen met toptalent werkt de wereldmarkt in hun voordeel. Hierdoor wordt de baanpolarisatie, waarbij het middensegment van de arbeidsmarkt het steeds lastiger krijgt, versterkt. Het wordt voor grote groepen burgers lastig om werk, in welke contractvorm dan ook, te vinden en dus om voldoende inkomen te genereren. En voldoende inkomen is hard nodig om de stijgende kosten van wonen en zorg te kunnen dragen.

Door de globalisering wordt wonen steeds duurder; ook de woningmarkt is een wereldmarkt. Iedereen die waar ook ter wereld genoeg geld heeft en op zoek is naar een veilige investering, kan in Rotterdam, Maastricht of in Drenthe een woning kopen, als individu of als belegger. Dit leidt tot een stijging van de relatieve armoede (inkomen te laag voor het kopen van een huis), die nog eens wordt versterkt door een toenemende energie-armoede; door hogere belastingen op met name gas besteden steeds meer huishoudens minstens 10% van hun inkomen aan energie. Ook de vaste lasten voor de zorg worden relatief steeds hoger. Niet alleen door de vergrijzing, maar vooral doordat er vanwege technologische innovatie steeds betere diagnose- en behandelmethoden zijn, waar echter wel een prijskaartje aan hangt. Al met al ontstaat er in de maatschappij een tweedeling tussen mensen die wel werk en inkomen hebben waarmee ze wonen en zorg kunnen betalen, en mensen die dit niet hebben.



De door de recessie na de coronacrisis dalende overheidsinkomsten en stijgende kosten van sociale zekerheid leiden tot een (procyclusche) reflex van bezuinigen, waardoor de focus op rechtmatigheid en kosten, oftewel nog meer beheersing, verder toeneemt. Dit speelt niet alleen in Nederland; de stijgende kosten van de sociale zekerheid (o.a. door vergrijzing) raken vooral ook andere EU-landen, waar pensioen voor een veel groter deel als omslagstelsel is ingericht dan hier. Er zal dus ook vanuit de EU noodzaak tot bezuinigingen worden gevoeld.

Gelukkig zijn er in dit scenario ook veel Nederlanders die beschikken over een bovengemiddeld onderwijsniveau en succesvol zijn. Ook zijn velen via de pensioenfondsen indirect eigenaar van winnende technologiebedrijven. In dit scenario, waarin concurrentie centraal staat doet Nederland het wereldwijd relatief gezien goed. Er is weliswaar meer concurrentie, maar de wereld staat ook open voor ons talent en pensioenkapitaal, en macro-economisch gezien is het netto-effect positief. In een concurrerende wereld heeft Nederland, dat qua concurrentievermogen in 2020 op nummer 4 stond in de wereld³¹, een grote voorsprong om ook in 2030 hoog te scoren.

Succesvolle burgers en bedrijven willen in dit scenario niet langer meebetalen aan een duur stelsel waar ze naar eigen verwachting geen gebruik van zullen maken. Zij organiseren steeds vaker hun bestaanszekerheid onderling langs een specifiek profiel.³² Door deze negatieve risicoselectie en door de inzet van slimme technologie voor de uitvoering kunnen de premies voor onderlinge verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid voor deze mensen relatief laag blijven. Dat is bij de steeds kleinere marges op de wereldmarkt ook hard nodig. De solidariteit waarop de (publieke) sociale zekerheid voorheen gebouwd was, neemt daarmee verder af ten gunste van zelfgekozen private arrangementen. De risico's en kosten van het publieke stelsel worden hierdoor steeds hoger, wat de solidariteit verder onder druk zet. De door de media uitvergroete voorbeelden van de sterke focus van de

³¹ IMD 2020 World Competitiveness Ranking, IMD, juni 2020

³² Zie ook Keuzes in sociale zekerheid, Scenario 3: Alle werknemers naar keuze verzekerd, SEO, 2019

politiek op rechtmatigheid en schadelastbeperking leidt tot toenemend wantrouwen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Er ontstaat richting 2030 bij veel burgers een beeld waarin de overheid eerder wordt gezien als tegenstander dan als bondgenoot.

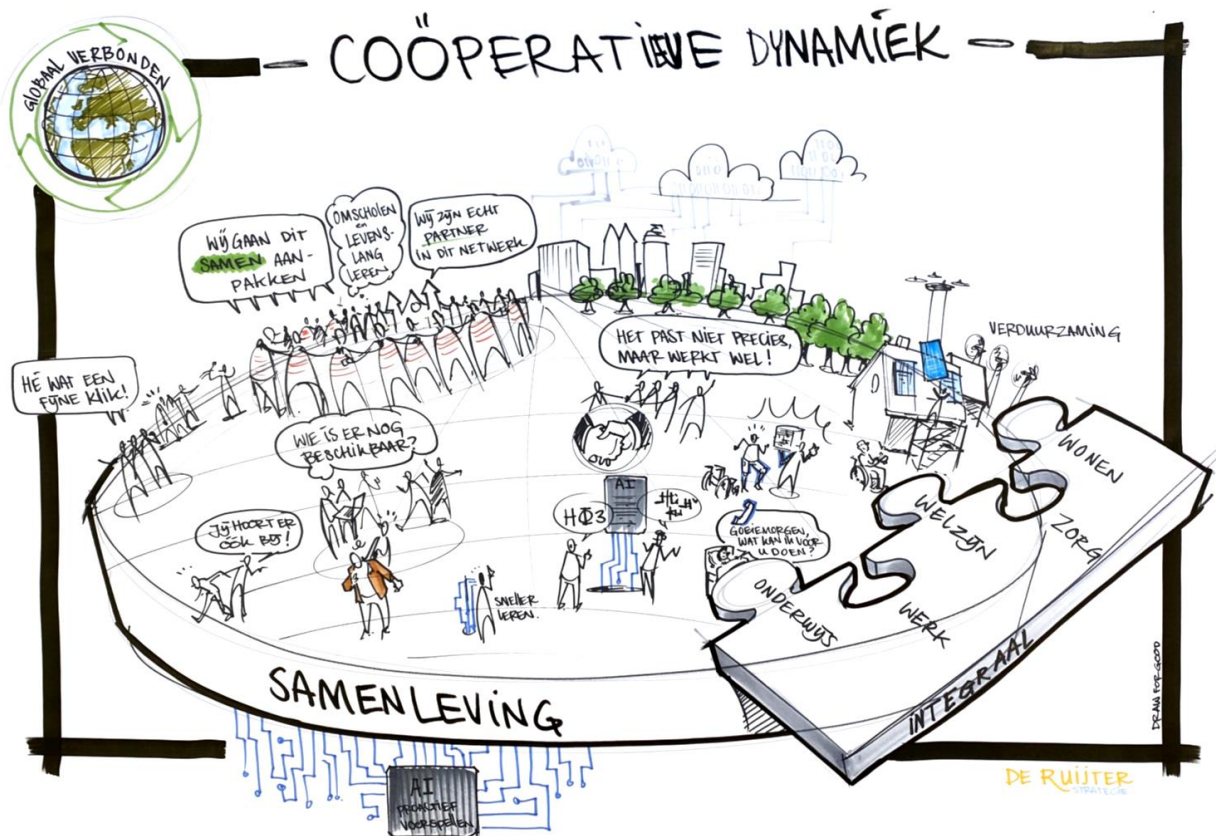
Scenario 2: Coöperatieve dynamiek

Het kan echter ook anders lopen. Dezelfde drijvende krachten kunnen richting 2030 anders op elkaar ingrijpen en leiden tot meer samenwerking en inclusie. In dit scenario hebben we ook te maken met de gevolgen van de recessie, vergrijzing, technologisering, behoefte aan zorg en ecologische grenzen aan de groei, maar hier leidt dit niet tot een versterkte concurrentie op prijs, maar tot een versterking van coöperatie op basis van brede maatschappelijke waarden. Door de toenemende behoefte aan zorg (zowel betaald als onbetaald) en de benodigde extra inspanningen voor de energietransitie (green jobs) is iedereen nodig op de arbeidsmarkt. Technologie maakt inclusiviteit mogelijk; met behulp van technologie kan werk toegankelijker gemaakt worden voor meer mensen, bijvoorbeeld door spraakcomputers of met een tilrobot. Op die manier wordt het makkelijker om in 2030 iedereen mee te laten doen aan de opgaven voor zorg en verduurzaming.

De recessie als gevolg van de coronacrisis, met veel schrijnende gevallen van zelfstandigen zonder omzet die buiten de sociale verzekeringen vielen en zelf niet genoeg (inkomens)bescherming hadden geregeld, doet in dit scenario steeds meer mensen beseffen dat werkloos of ziek worden een reëel risico is. De oudere populatie krijgt door hun stijgende leeftijd vaker met kwaaltjes te maken en wordt daardoor meer risicobewust. Ook de zelfverzekerde (en dus meestal onverzekerde) zzp'ers kwamen er in de recessie achter dat ook zij risico lopen op te weinig werk en dat de buffer die ze dachten te hebben met de overwaarde van een eigen huis een schijnzekerheid bleek. Het aantal opdrachten en de tarieven daalden en er kwamen door ontslagen tegelijkertijd steeds meer zzp-concurrenten bij. De dominante rol van platforms en de concurrentie van technologie deden die bestaansonzekerheid verder toenemen. Wie het niet zelf direct heeft meegemaakt, kent steeds vaker iemand die wel buiten de boot viel. Dit besef geeft een nieuwe impuls aan maatschappelijke solidariteit. Het besef dringt bij steeds meer mensen door dat de werkloze of arbeidsongeschikte niet 'een ander' is, maar een bekende of zichzelf. Welbegrepen eigenbelang maakt dat mensen steeds meer waarde gaan hechten aan een solidair stelsel dat simpel en toegankelijk is in een steeds dynamischer levensloop³³. Iedereen doet wel eens korter of langer niet mee aan de *rat race* en dan is een goed functionerend en sociaal stelsel veel waard. Ook de ruimte in het stelsel om een betaalde time-out te nemen voor mantelzorg of vrijwilligerswerk in de zorg wordt door veel mensen benut. Deze maatregel wordt bekostigd vanuit de speciaal hiervoor verruimde Wet Arbeid en Zorg (WAZO), die voorheen alleen voor zwangerschapsverlof werd gebruikt. De gedachte hierachter is dat je als werkgever tijdelijk mantelzorgverlof moet kunnen faciliteren, zodat de werknemer in elk geval aan boord blijft op de arbeidsmarkt.

De ellende van de recessie heeft in dit scenario de solidariteit in maatschappij dus juist versterkt, zowel nationaal als op Europees niveau. De politiek heeft de recessie aangegrepen om het groeiende tekort aan mensen in de zorg en de verduurzaming op te vullen; werklozen in krimpsectoren werden gestimuleerd en er werd in hen geïnvesteerd om de transitie te maken naar één van deze groeisectoren. Dit anticyclische beleid heeft ertoe geleid dat de duur van de recessie beperkt is gebleven.

³³ Zie ook Keuzes in sociale zekerheid, Scenario 2: Alle werkenden verzekerd, SEO, 2019



Deze solidariteit en coöperatie is niet zonder prijs. Het relatief rijke Nederland, met zijn open economie en grote kapitaalreserveringen voor pensioen, zal in dit scenario een groot deel van de kosten van Europese solidariteit en van de transitie naar duurzaamheid voor haar rekening nemen. Van succesvolle burgers en bedrijven worden hogere premies en belastingen gevraagd. Daar staat tegenover dat niemand buiten de boot valt; iedereen draagt bij naar vermogen en talent, met betaald of onbetaald werk.

In 2030 is er, door de vergrijzing, wederom een tekort aan mensen ontstaan, waardoor uiteindelijk steeds minder mensen voor hun inkomen een beroep doen op de sociale zekerheid. De kosten dalen en de ervaren waarde stijgt; deze twee factoren versterken elkaar steeds verder. In 2030 is het probleem niet 'hoe vinden we voor iedereen werk?', maar 'hoe vinden we mensen en hoe maken we werk geschikt voor de mensen die nog beschikbaar zijn?' Enerzijds wordt het inzetbaar maken van mensen (ontwikkelen, ondersteunen, opleiden) steeds belangrijker, want iedereen is nodig. Anderzijds wordt steeds meer werk aangepast of opgeknipt in taken om geschikt te maken voor de beschikbare mensen. Dat gebeurt door inzet van ondersteunende technologie of door het herinrichten van het werk zelf. Hierdoor wordt het ook mogelijk om *langer* door te werken, een belangrijk onderwerp op de politieke agenda van 2030.

Competitieve dynamiek	Coöperatieve dynamiek
Globalisering en wereldwijde concurrentie door platformisering	Europese samenwerking van overheden tegen macht van multinationals en voor verduurzaming, nieuwe coalities
Baanverlies door vervanging van arbeid door technologie, hoge productiviteit	Veel nieuwe banen in zorg en m.b.v. technologie
Sterke baanpolarisatie, met verliezers en winnaars	Nieuwe arbeidsverdeling en verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op kapitaal
Werk is essentieel voor inkomen, inkomen is essentieel door stijgende kosten van wonen, zorg en pensioen	Kwaliteit van werk en interne motivatie belangrijker, kosten dalen door preventie en het delen van voorzieningen
Burgers wantrouwen overheid en andersom	Overheid wordt gezien als belangrijke partner voor het verhogen van kwaliteit van leven
Politieke polarisatie	Nieuwe vormen van consensus en verbinding
Nadruk op kosten en rechtmatigheid	Nadruk op maatschappelijke baten en maatwerk
Sterke tweedeling tussen publiek en privaat	Nieuwe verbindingen tussen publiek, privaat en maatschappelijk
Implicaties voor uitvoering werk en inkomen	
Focus op rechtmatigheid en efficiency (schadelastbeperking; sociale zekerheid is een grote kostenpost)	Focus op doelmatigheid, maatwerk, participatie en maatschappelijke baten (sociale zekerheid is waardeverhogend voor de maatschappij)
Versobering van uitkeringen en dienstverlening en bezuiniging op uitvoeringskosten	Bij-, her- en omscholing belangrijke nieuwe taak
Sterke inzet op privatisering van taken en verantwoordelijkheden	Versterking van publieke verantwoordelijkheden met gelijktijdige versterking van private en maatschappelijke uitvoering
Uitvoering werk en inkomen wordt steeds nationaler georiënteerd	Internationale samenwerking rondom uitvoering werk en inkomen wordt versterkt
Aanvragen van uitkeringen en toeslagen steeds complexer, door wisselende politieke prioriteiten en maatwerk via specifieke regels voor specifieke groepen	Aanvragen van uitkeringen en toeslagen vergaand versimpeld en 'vooraf ingevuld'
Technologie en data sterk ingezet voor handhaving en het aanzetten tot gewenst gedrag	Technologie en data sterk ingezet voor betere dienstverlening (matching) en inclusie

Tabel 1 Scenariotabel met implicaties uitvoering werk en inkomen

3. Confrontatie huidige uitvoering met de zekerheden en scenario's

3.1 Huidige problemen in de uitvoering

De huidige uitvoering van de sociale zekerheid staat veel in de belangstelling. In 2019 en 2020 zijn er in de Tweede Kamer allerlei vragen gesteld over de toekomstbestendigheid van de uitvoering en is er herhaaldelijk gesproken over de problemen die zich voordoen in de uitvoering. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schrijft bijvoorbeeld op 14 februari 2020 aan de Kamer, bij de aanbidding van het eerste rapport "Werk aan uitvoering"³⁴:

"Goede overheidsdienstverlening is van grote waarde. Of je nu een kind krijgt, je rijbewijs haalt, studiefinanciering aanvraagt, een toeslag aanvraagt, werkloos wordt of een verblijfsvergunning voor je partner nodig hebt, het is vaak bij belangrijke levensgebeurtenissen waar je als burger de overheid in de praktijk ontmoet. Het zijn dan medewerkers van de uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, UWV, SVB en DUO die het gezicht zijn van die overheid. Soms is de ontmoeting tussen overheid en burger alleen digitaal, soms (aanvullend) aan de telefoon of aan een fysiek overheidsloket. En vanzelfsprekend met de verwachting dat je goed wordt geholpen.

Hoewel de dienstverlening van de Nederlandse overheid over het algemeen en vanuit internationaal perspectief gezien goed is, zijn er toch situaties waarin burgers in de knel komen. Doordat dienstverlening in enkele gevallen alleen digitaal beschikbaar is, er sprake is van te lange wachttijden of fouten in de uitvoering. Of door te ingewikkelde informatie, onlogische processen of een veelheid aan wetten en regels die burgers én uitvoering raken. Dat moet anders; overheidsdienstverlening moet meer aansluiten bij wat burgers nodig hebben. Dit is niet alleen in het belang van burgers maar ook voor de professionals die werken bij de uitvoeringsorganisaties en diensten van de overheid. Iedereen die voor de overheid werkt, doet dit werk vanuit de maatschappelijke opgave en haalt hier ook zijn of haar voldoening uit. Het is frustrerend als je als professional in de uitvoering ziet dat jouw organisatie mensen teleurstelt terwijl je er zelf alles aan doet om mensen goed en juist te helpen.

Het kabinet constateert, samen met de uitvoeringsorganisaties, dat de continuïteit in het verlenen van de juiste dienstverlening van de overheid onder druk staat. De oorzaken van de huidige problemen in de uitvoering zijn divers: verouderde ICT, personeelstekorten en (veelal met elkaar gecreëerde) complexe wetten, regels en beleid. Hierdoor wordt de uitvoering te ingewikkeld. Professionals in de uitvoering staan dan soms voor een haast onmogelijke opgave en hierdoor verdwijnt de maatschappelijke opgave en menselijke maat uit het zicht."

Met andere woorden: er is consensus dat de continuïteit en de kwaliteit van de publieke dienstverlening onder druk staan. De combinatie van veranderende ICT, personeelstekorten en complexe wetten, regels en beleid maken dat het - zeker gezien de 10 zekerheden voor de toekomst - belangrijk is om na te denken over de uitvoering en de wijze waarop de uitvoering vormgegeven moet worden. Het rapport "Werk aan uitvoering" formuleert de behoefte van burgers als volgt:

Uit diverse recente onderzoeken komt naar voren dat burgers behoefte hebben aan persoonlijke dienstverlening, meer maatwerk en een gemeenschappelijke ingang bij een (levens)gebeurtenis, eenzelfde

³⁴ Kamerbrief over Werk aan uitvoering: analyse naar de uitvoering door Belastingdienst, UWV, SVB en DUO, feb 2020

vorm van informatie uitvraag en bejegening bij de overheid. Zo wil een zeer ruime meerderheid van de burgers (rond de 90%) alles rond een gebeurtenis op één plek kunnen regelen en alle berichten en gegevens rond die gebeurtenis op één plek kunnen inzien.

In hetzelfde rapport staat de volgende passage:

De hedendaagse samenleving is complex en stelt hoge eisen aan zelfredzaamheid van burgers. Om zorg te dragen voor bestaanszekerheid van Nederlanders en voor een spreiding van welvaart, is het essentieel dat iedereen in staat is de rechten en plichten die zij in dat kader hebben gekregen of opgelegd, uit te kunnen voeren. Burgers worden geacht de wet te kennen en daarnaar te handelen. Dat de realiteit anders is, wordt dagelijks geïllustreerd via de media. Een groeiende groep burgers raakt in de problemen. Omdat ze de wet niet kennen, of niet alert genoeg zijn op veranderingen, of simpelweg omdat in actie komen door een veelvoud van problemen te moeilijk is. De verregaande digitalisering en standaardisatie van contacten tussen overheid en burgers werkt in standaard situaties goed, maar juist niet goed voor burgers die het toch al moeilijk hebben. Naar de behoefte aan meer ruimte voor maatwerk is recent door ABDTOP Consult onderzoek gedaan. De resultaten daarvan zijn verwoord in het rapport 'Ruimte en regels'.

Een aantal alinea's verder staat:

Tjeenk Willink gaf in zijn eindverslag als informateur aan: 'Individuele burgers passen vaak niet in de standaardmodellen [...]. Degenen die knelpunten ondervinden zijn dan ook groepen die doorgaans niet of nauwelijks via de gestandaardiseerde (gedigitaliseerde) dienstverlening geholpen kunnen worden. Dit zijn burgers die complexe(re) vragen hebben (multiproblematiek, schulden), burgers met een (tijdelijk) beperkt 'doenvermogen' - bijvoorbeeld als gevolg van een levensgebeurtenis - burgers die niet redzaam zijn en minder digitaal vaardige burgers.

Zij hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en verwachten daarin empathie, begrip en maatwerkoplossingen. Naast digitale dienstverlening zal de behoefte aan persoonlijke contact blijven bestaan. Burgers zijn derhalve gebaat bij uitvoeringsorganisaties die zowel de gestandaardiseerde (digitale) overheidsdienstverlening op orde hebben en daarnaast waar nodig ruimte kunnen bieden aan maatwerkoplossingen.

Samengevat: de uitvoering van het SUWI-stelsel kent in de huidige wereld de nodige problemen. Deze problemen hebben bijvoorbeeld te maken met de verouderde ICT, de wensen en verwachtingen van de burgers en de complexiteit van wet- en regelgeving. In hoofdstuk 2 van deze toekomstverkenning hebben we gezien dat de toekomst zeker een aantal grote veranderingen gaat brengen, wat betekent dat de urgentie om de uitvoering te verbeteren in de toekomst nog sterker gevoeld zal worden. Het is zaak nu de eerste stappen te zetten voor een toekomstbestendige uitvoering.³⁵

3.2 Implicaties van de scenario's voor de SUWI-taken en -verantwoordelijkheden

Om tot robuuste ontwerprichtingen voor de uitvoering van SUWI in 2030 te komen, leiden we op basis van de volgende vragen³⁶ de implicaties van de scenario's af voor de taken en verantwoordelijkheden binnen SUWI:

1. Hoe divers en hoe internationaal zijn de verschillende doelgroepen in 2030?
2. Hoe vinden vraag en aanbod elkaar op de arbeidsmarkt?
3. Hoe werken mensen dan en met welke contractvormen?
4. Hoe zelfredzaam is de burger dan en hoe belangrijk is dat?
5. Welke arbeidsmarktinformatie hebben mensen dan nodig om zo zelfstandig mogelijk naar (beter) werk te kunnen zoeken?
6. Hoe willen mensen dan bij voorkeur benaderd/ontvangen worden: fysiek of digitaal?
7. Hoe komen werkgevers dan aan hun arbeidsmarktinformatie?

³⁵ Uit Werk aan Uitvoering. Fase1: Probleemanalyse. Ja, mits.... Door ABDTOP Consult. p 22 en verder. Aangehaalde bronnen: Dieter Verhulst en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 7, zie ook Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 13 en Willem Pieterse, 'Oordeel burger en bedrijven over overheidsdienstverlening' 2019, p. 15 en 16.

³⁶ Conform formulering in de offerteaanvraag Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen, 20180050030.042.041

8. Hoe worden dan (werk en inkomen) gegevens verzameld en verwerkt?
9. Hoe groot is de behoefte aan flexibiliteit, transparantie en integratie van informatie?
10. Wat is de stand van de techniek als het gaat om bijvoorbeeld de inzet van AI?
11. Welke functies en taken van het stelsel zijn dan nog van toepassing?

Deze vragen kunnen we in beide scenario's richting 2030 beantwoorden:

	Competitieve dynamiek	Coöperatieve dynamiek
1.Oriëntatie	Sterk internationaal, zeer gefragmenteerd.	Lokaal georiënteerd (door het nabije karakter van groeisectoren zorg en verduurzaming) en homogener.
2.Matching vraag en aanbod	Wereldwijd opererende platforms brengen vraag en aanbod bij elkaar.	AI maakt beter inzichtelijk waar toekomstige vraag naartoe gaat en hoe mensen zich hier proactief op kunnen voorbereiden.
3.Contractvorm	Zelfstandigheid is de norm, een vaste baan de uitzondering.	Langdurige samenwerkingsverbanden om schaars aanbod te binden en boeien.
4.Zelfredzaamheid	Zeer zelfredzaam, weinig solidariteit.	Samenredzaam, hoge mate van solidariteit.
5.Arbeidsmarkt-informatie	Zeer actuele (<i>realtime</i>) informatie gevraagd rondom "projecten" en prijzen.	Inzicht nodig in toekomstige vraag en beschikbare competenties.
6.Benadering	Informatie moet vooral snel en efficiënt zijn	Informatie moet vooral proactief en passend zijn
7.Informatie tbv werkgevers	Arbeidsmarkt-informatie via platforms, werkgevers zien zich vooral als opdrachtgevers.	Werkgevers zoeken vooral beschikbare mensen die zij kunnen inzetten en binden
8.Data-uitwisseling	Door schaalbaarheid van technologie beschikt alleen een klein aantal partijen over de relevante data en profielen.	Privacy en vertrouwen spelen een steeds grotere rol bij het verzamelen en verwerken van gegevens.
9. Rol van data	Transparantie en integratie van groot belang voor de rechtmatigheid.	Flexibiliteit en integratie van groot belang voor verbetering van effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening.
10. Inzet technologie	AI wordt gebruikt voor handhaving en het efficiënter maken van de dienstverlening.	Technologie wordt breed ingezet voor inclusiviteit en AI voor beter matching en proactieve informatievoorziening voor alle werkenden.
11. Functies en taken uitvoering	Handhaving en inning worden belangrijkere taken. Matching en arbeidsmarkt-informatie worden steeds meer privaat uitgevoerd.	Ontzorgen, integraliteit van werk, onderwijs, welzijn, wonen en zorg staan centraal. Inclusief levenslang ontwikkelen en het geschikt maken van werkplekken voor de beschikbare mensen.

Tabel 2 Implicaties scenario's voor SUW-taken en -verantwoordelijkheden

Kort samengevat zien we dat de wendbaarheid van het stelsel van werk en inkomen bij beide scenario's groot moet zijn. De uitvoering moet om kunnen gaan met grote veranderingen in omvang en aard van doelgroepen, eisen vanuit de politiek en de stand en beschikbaarheid van de technologie en data. Toch is hierin ook een rode draad te ontdekken, daarover meer in de volgende hoofdstukken.

3.3 Confrontatie stelselintrinsieke aspecten huidige stelsel tegen de zekerheden en scenario's

In paragraaf 3.1 zijn terugkijkend de actuele problemen met het huidige stelsel en de uitvoering genoemd. Ook *vooruitkijkend* zijn vanuit een aantal stelselintrinsieke overwegingen de volgende uitspraken te doen:

Als gevolg van de huidige recessie krijgen veel meer mensen, die zich in uiteenlopende omstandigheden bevinden, met het SUWI-stelsel te maken. De huidige complexiteit van het stelsel en de aanbodgedreven werkwijze van de uitvoering zullen in die situatie de effectiviteit en klanttevredenheid niet ten goede komen. Alleen bij flinke complexiteitsreductie, zoals reeds toegepast bij de noodmaatregelen rond de coronacrisis, is de huidige uitvoering wendbaar genoeg om dit aan te kunnen op het gebied van inkomensvoorziening. Echter, op het gebied van (om-, her- en bij)scholing, bemiddeling en matching van grote groepen mensen die op een zeer volatiele arbeidsmarkt komen, die ook om grote intersectorale mobiliteit van mensen vraagt, schiet de huidige uitvoering qua effectiviteit en wendbaarheid tekort. Om-, her- en bijscholing en het op grote schaal faciliteren van intersectorale mobiliteit zijn nog niet of onvoldoend belegd. De aanbodgedreven en op rechtmatigheid georiënteerde manier van werken staat snel en effectief handelen in deze in de weg. Daarbij moet gezegd worden dat de betreffende uitvoerende instanties bij de ondersteunende maatregelen tijdens de coronacrisis in de praktijk een grote mate van wendbaarheid hebben laten zien. Een voorbeeld daarvan is dat men via gemakkelijke toegang voorrang heeft gegeven aan het snel bedienen van mensen, ook voordat duidelijk is onder welke regeling zij precies vallen.

Uit de verkenning blijkt dat zonder complexiteitsreductie van wet- en regelgeving en/of vereenvoudiging en modernisering van de digitale infrastructuur er een zeer groot risico is dat de verouderde ICT-systemen van de uitvoering op enig moment vastlopen. De trend van toenemende kosten om deze systemen te laten functioneren, zet zich bij ongewijzigd beleid door en leidt tot vermindering van efficiency, wendbaarheid, effectiviteit en klanttevredenheid.

Vanwege de snelle verbetering van dienstverlening in de private sector door data- en techniekgedreven bedrijven als bol.com en Coolblue, waar mensen steeds meer aan gewend raken, voorzien wij een 'service gap' met de dienstverlening van de overheid, indien deze ongewijzigd blijft. Burgers vergelijken publieke dienstverlening immers niet alleen met hoe overheden het vroeger deden, maar met wat ze, terecht of onterecht, inmiddels gewend zijn in de private sector. Dit zal leiden tot afnemende klanttevredenheid.

Tot slot is meer wendbaarheid van de uitvoering nodig om de verdergaande *internationalisering* aan te kunnen en mee te kunnen bewegen met de steeds *dynamischer levensloop* van mensen

In het *competitieve* scenario komen de grenzen van de huidige uitvoering eerder in beeld dan in het *co-operatieve*, omdat in dat scenario zaken meer op scherp staan; baanpolarisatie, concurrentie, tweedeling, wantrouwen in de overheid in combinatie met focus op rechtmatigheid, schadelastbeperking, toenemende complexiteit vanwege wisselende politieke prioriteiten, versobering van uitkeringen en dienstverlening en bezuinigingen op uitvoeringskosten. In het *coöperatieve* scenario is er meer ruimte, vanwege de focus op maatschappelijke baten, samenwerking en doelmatigheid. Versterking van publieke verantwoordelijkheden en van de uitvoering dragen ook positief bij. Er wordt in dit scenario sowieso meer geïnvesteerd in het stelsel en in doelgroepen.

3.4 Implicaties op focus en prioriteiten binnen de SUWI-doelstellingen

De uitvoeringsstructuur werk en inkomen – het SUWI-stelsel – beoogt op een klantgerichte en doelmatige wijze te voldoen aan de twee hoofddoelstellingen van de sociale zekerheid:

1. het bieden van bestaanszekerheid aan wie dat nodig hebben (*rechtmatige uitkeringsverstrekking*)
2. het bevorderen van de arbeidsparticipatie (*werk boven uitkering*)

De vier specifieke criteria op basis waarvan de *output* en de *outcome* van SUWI worden beoordeeld, zijn: klantgerichtheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en werk boven uitkering.

Uit de toekomstverkenning komt naar voren dat de *eerste hoofddoelstelling* van de sociale zekerheid, het bieden van bestaanszekerheid aan wie dat nodig hebben, een belangrijk doel blijft van het SUWI-stelsel. Via de AOW en andere uitkeringen zal - ook in de toekomst - bestaanszekerheid geboden moeten worden aan wie dat nodig heeft. Denk hierbij alleen al aan de toenemende groep ouderen richting 2030 die voor hun inkomen (deels) afhankelijk wordt van de AOW, maar ook aan de rol van SUWI in bijvoorbeeld het omgaan met de gevolgen van de maatregelen rond de COVID-19 pandemie, zoals de uitvoering van regelingen als de WW en de NOW door UWV.

Ten aanzien van het *tweede hoofddoel*, het bevorderen van arbeidsparticipatie, is aanpassing van de *invulling* van dit hoofddoel richting de toekomst wel gewenst.³⁷ We hebben het dan over zowel stelselintrinsieke als stelselextrinsieke overwegingen.

Stelselintrinsiek is bijvoorbeeld het bekende probleem van de armoedeval. Het vinden van een betaalde baan leidt door het verlies van allerlei toeslagen vaak tot nauwelijks meer netto inkomen, zeker wanneer iemand alleenstaand is en een baan op minimumloonniveau vindt. Of het feit dat sommige mensen met een uitkering een belangrijke rol spelen in de mantelzorg voor anderen. Wanneer een mantelzorger wordt bemiddeld naar betaald werk, blijft er minder tijd over voor de mantelzorgtaken en stijgt de vraag naar formele zorg.

Stelselextrinsiek is de toekomstige vergrijzing, verduurzaming, digitalisering en verschuiving van aandacht naar welzijn en zorg. Dit alles maakt dat de focus op *betaald* werk waarschijnlijk een te smalle doelstelling is. Op basis hiervan komen wij tot de volgende suggestie voor herformulering van de tweede hoofddoelstelling van het SUWI-stelsel (een besluit hieromtrent is uiteraard een politieke afweging): 'het toerusten van mensen ter bevordering van *duurzame, zinvolle participatie voor iedereen*.'

Ook stelselextrinsiek is de flexibilisering van de arbeidsmarkt en het toenemende aantal zzp'ers, die leiden tot een afnemend bereik van het huidige stelsel.

Wat onder zinvol wordt verstaan, zal richting 2030 een andere lading krijgen al naar gelang het scenario waar we in terechtkomen. Dat kan mantelzorg of vrijwilligerswerk zijn (vooral denkbaar in het scenario coöperatieve dynamiek), maar dat kunnen ook de basisbanen zijn, zoals voorgesteld door de WRR.³⁸ Of de bijdrage die mensen met een beperking leveren via beschutte werkplekken en de Banenafpraak (vooral denkbaar in het scenario competitieve dynamiek).

Uit de toekomstverkenning komt tevens naar voren dat de specifieke SUWI-beoordelingscriteria *klantgerichtheid*, *doelmatigheid*, *rechtmatigheid* en *werk boven uitkering* in de toekomstige uitvoering waarschijnlijk vragen om een iets andere invulling. Het gaat om de volgende aanpassingen, die zijn opgehaald uit de literatuur en tijdens de interviews die we hebben afgenomen:³⁹

- Voor de invulling van het doel *werk boven uitkering* wordt de taak 'investeren in mensen' toegevoegd. Immers, werk zal in het komende decennium sterk veranderen en mensen zullen zich tijdens hun carrière moeten om-, bij- of herscholen om werk te kunnen behouden of vinden en inkomen te genereren. Ook de invulling van het begrip werk zal, zoals eerder genoemd, richting 2030 breder gezien moeten worden. Zinvolle participatie wordt evenveel waard als economische productiviteit en betaalde arbeid.
- Bij het doel *doelmatigheid* is het in de toekomst nodig om te denken vanuit de optimalisering van maatschappelijke *waarden* boven efficiëntie van de uitvoering. Bij investeren in scholing van werkzoekenden wordt dan niet alleen gekeken naar kans op betaalde arbeid, maar ook naar "maatschappelijke winst" op het gebied van mantelzorg, gezondheid en sociale stabiliteit. Dat is van grote maatschappelijke waarde, maar dat zie je niet direct in geldstromen terug.
- Voor de invulling van het doel *rechtmatigheid* en *klantgerichtheid* past in de toekomst een aanpassing richting *werken vanuit vertrouwen* in plaats van wantrouwen. De burger centraal stellen betekent dat klantgerichtheid een belangrijker focus krijgt dan rechtmatigheid. Daar hoort een omslag in denken bij naar werken vanuit vertrouwen.⁴⁰
- Een andere aanpassing die in de toekomst nodig kan zijn, is het invoeren van eenvoudige, integrale regelingen met *discretionaire bevoegdheid* voor de uitvoering in plaats van gespecialiseerde regelgeving voor elke subgroep. Dus niet van tevoren precies vastleggen welke subgroep waar precies recht op heeft, maar de uitvoering meer handelingsruimte geven om zelf

³⁷ Uit veel gesprekken blijkt dat de focus op (betaalde) arbeidsparticipatie een te smalle focus is van het stelsel. Ook de literatuur wijst in deze richting: in literatuur komt terug dat vrijwilligerswerk en mantelzorg zinvolle en nuttige participatie kan zijn voor mensen.

³⁸ Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht, WRR. 2020

³⁹ Definitieve keuzes op dit punt zijn uiteraard aan de politiek. In deze verkenning reflecteren we, filosoferen we en beogen we inspiratie te leveren voor toekomstige besluitvorming.

⁴⁰ Werk aan Uitvoering, Fase 1 Probleemanalyse. Versie 1.2, pag. 43 en verder, ABDTOPConsult, februari 2020

maatwerk te kunnen bieden. Deze notie komt bijvoorbeeld ook terug in het IBO-rapport over toeslagen.⁴¹ Een grotere gerichtheid van regelingen leidt tot een grotere complexiteit. Een complexiteitsreductie zal gepaard gaan met een minder grote gerichtheid, wat op te lossen is door de uitvoering meer handelingsruimte te geven.

- *Anticyclisch en proactief op- en afschalen van ondersteuningscapaciteit bij uitvoerende instanties.* In een in hoge mate met elkaar verbonden wereldeconomie, een open economie als de Nederlandse en een internationaal (Europees) georiënteerde en dynamische arbeidsmarkt, werken incidenten in de wereldeconomie sterk door op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit vraagt om het vroegtijdig kunnen voorzien van mogelijke conjuncturomslagen en het besef dat hierop anticyclisch gereageerd kan worden. Dit vergroot de wendbaarheid van uitvoerende instanties en tevens de effectiviteit van de uitvoering.

⁴¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/rapport-deel-2-ibo-toeslagen>.

4. Robuuste richtingen voor een toekomstbestendige uitvoering

Hoofdstuk 2 heeft laten zien dat de wereld rondom werk en inkomen in 2030 zeker anders zal zijn dan in 2020 en dat externe ontwikkelingen inderdaad implicaties hebben voor de taken, verantwoordelijkheden en uitvoering van SUWI. Hoofdstuk 3 heeft laten zien dat de huidige uitvoering niet goed past bij de zekerheden en de scenario's van de toekomst en dat zelfs de focus en prioriteiten van de doelstellingen aanpassing behoeven.

Vanuit de zekerheden uit de verkenning zijn we vervolgens met cliënten, uitvoerders, beleidsmakers, belanghebbenden en experts in meerdere bijeenkomsten met de methodiek van design thinking aan de slag gegaan met het creëren van inspirerende, toekomstgerichte ontwerpen. Deze presenteren we in dit hoofdstuk. De eerste slag heeft geleid tot een aantal eerste ontwerpideeën. Deze ontwerpideeën zijn getoetst tegen de twee scenario's. Daarbij is de deelnemers gevraagd zich in te leven in ieder scenario en vervolgens hun ontwerp passend te maken in het betreffende scenario. Tevens is hen gevraagd de kern van hun ontwerp die in beide scenario's overeind blijft, oftewel het robuuste deel, te beschrijven. Voorts heeft het verkenningsteam zich ingeleefd in gebruikers van de sociale zekerheid, door gesprekken met (cliënten via) de LCR en eerdere evaluaties. Hiermee hebben we voor verschillende persona's inspirerende klantreizen ontworpen (zie [bijlage](#)). Doel hiervan is te doordenken hoe de ontwerprichtingen in de praktijk uitpakken voor een aantal doelgroepen. Bijvoorbeeld een jongere met een beperking die voor het eerst op de arbeidsmarkt komt, een werkgever die een nieuwe medewerker zoekt, een zzp'er die een ongeluk heeft gekregen of een werknemer met een arbeidshandicap die zich zorgen maakt over de praktische uitvoering van zijn werk.

De zekerheden en de scenario's richting 2030 bieden een instrument waarmee je op twee manieren expliciet toekomstgericht kan werken. Enerzijds kun je vanuit de zekerheden en scenario's de richting bepalen waaraan een toekomstgerichte uitvoering moet voldoen en anderzijds kun je suggesties voor de richtingen uit interviews, deskresearch en designsessies aan de zekerheden en scenario's windtunnellen, om te zien hoe toekomstbestendig ze zijn. Van beide manieren van benaderen is in deze verkenning gebruikt gemaakt.

Hieruit zijn vijf ontwerprichtingen naar voren gekomen die van belang zijn om in acht te nemen om de uitvoering toekomstbestendig te laten zijn. Deze zijn:

1. **Proactief investeren in mensen:** door technologisering veroudert kennis steeds sneller, en door de toenemende vraag op de arbeidsmarkt voor o.a. zorg en verduurzaming is het geboden vanaf nú te investeren in een leven lang ontwikkelen van mensen. Zo blijft werk en inkomen bereikbaar en de sociale zekerheid betaalbaar, ook in een recessie en in een competitief scenario. Het is van belang proactief te investeren op het moment dat mensen nog werk hebben en op een integrale manier, zodat mensen daarna duurzaam kunnen participeren. Een leven lang ontwikkelen geldt voor alle werkenden. Daarom is (om-, her- en bij)scholing een belangrijke taak die er in de uitvoering bij komt. Die taak kan publiek en privaat worden belegd.
2. **Werken aan vertrouwen:** werk vanuit het vertrouwen dat de meeste mensen zich aan de regels willen houden, fouten kunnen maken en zelfredzaam willen zijn. Mensen willen zichzelf en hun naasten verder brengen, kunnen soms van het pad af raken, maar willen in veruit de meeste gevallen zinvol deelnemen aan de samenleving. Werken aan het vertrouwen tussen overheid en burger en vice versa is een toekomstbestendige uitgangspositie voor de uitvoering van de sociale zekerheid.
3. **Leggen van verbinding** tussen mensen, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen: in de huidige doelstelling van de wet SUWI wordt met 'werk boven uitkering' *betaald* werk bedoeld. In de toekomst moet, vanwege het toenemende beroep dat gedaan wordt op onbetaalde mantelzorg en vrijwilligerswerk, het accent verschuiven naar wat de mens in zijn/haar situatie zou willen en kunnen doen en moet verbinding worden gelegd tussen onbetaalde, maatschappelijk zinvolle

activiteiten en inkomen. Mensen willen meedoen en hebben elkaar nodig om zichzelf goed en nuttig te kunnen voelen. Dit geldt niet alleen in een coöperatief scenario; ook in een competitief scenario is alle ondersteuning uit de samenleving nodig om de concurrentie aan te kunnen.

4. **Complexiteitsreductie:** complexiteitsreductie voor burgers en werkgevers is van groot belang en kan ervoor zorgen dat de kanteling van het perspectief van het uitvoeren van administratieve transacties naar de bedoeling van de wetgeving⁴² daadwerkelijk gemaakt kan worden. De toekomstige digitale mogelijkheden maken dat het mogelijk is de gebruikersinterface tussen burger, bedrijf en overheid simpeler en eenduidiger te maken. Dit wordt al essentieel bij de huidige recessie als gevolg van het coronavirus, waarin aantallen snel kunnen oplopen, helemaal in combinatie met de toegenomen dynamiek in levensloop en inhoudelijke veranderingen op de arbeidsmarkt.
5. **Inzetten op internationalisering:** internationalisering is een onderwerp dat alle partijen in de uitvoering steeds meer zal gaan raken en moet daarom volledig in het stelsel worden geïntegreerd. Inmiddels worden ruim 800.000 banen vervuld door buitenlandse werknemers en Nederlanders zullen zelf ook vaker in het buitenland werken en/of leven. Internationaal werken en inkomen verwerven is in beide scenario's geen uitzondering meer, helemaal door het Schengenverdrag, technologisering en door de mobiele komende generatie. Dit is nu nog geen integraal deel van denken binnen de uitvoering en zal dat richting 2030 wel moeten worden.

De vijf richtingen zijn relevant in relatie tot een aantal zekerheden en relevant in *beide* scenario's. In onderstaande figuur staat de uitslag van deze confrontatie.

↓ Richtingen	↗ Trend	↗ Scenario											
		1. Recessie	2. Vergrijzing	3. Groei zorg en welzijn	4. Ecologische grenzen	5. Data/Tech	6. Banen weg/nieuw	7. Next gen	8. Dynamische levensloop	9. Internationaler	10. Politieke keuzes	A. Competitieve dynamiek	B. Coöperatieve dynamiek
1. Proactief investeren in mensen	+	+	+	+	+	+						+	+
2. Werken aan vertrouwen	+		+			+			+			+	+
3. Leggen van verbinding	+	+	+						+			+	+
4. Complexiteitsreductie	+	+							+			+	+
5. Inzetten op internationalisering	+	+					+		+			+	+

Figuur 2 Ontwerprichtingen gerelateerd aan zekerheden en scenario's

De vijf ontwerprichtingen die uit de verkenning en de ontwerpfase naar voren zijn gekomen, worden hieronder verder toegelicht. We beschrijven eerst de richting inhoudelijk, gevolgd door de resultaten van de confrontatie met de zekerheden en scenario's richting 2030 en tot slot de robuuste (d.w.z. passend in beide scenario's) kern van de betreffende richting. Tezamen vormen deze vijf richtingen de eisen waar een robuuste uitvoering aan moet voldoen. Echter, gegeven de veranderlijke context en politieke kleur de komende tien jaar, dient de uitvoering niet alleen robuust, maar ook wendbaar te zijn. De combinatie van beide maakt de uitvoering toekomstbestendig. Bij elke richting worden daarom ook de uitvoeringsopties die in de verkenning naar voren zijn gekomen⁴³, beschreven en per scenario uitgewerkt. Deze uitwerking vindt u in het hierop volgende hoofdstuk.

⁴² Een betere overheid voor burgers en bedrijven: brede maatschappelijke heroverweging (BMH), april 2020 p. 64

⁴³ Dit is geen uitputtende lijst van mogelijke uitvoeringsopties



4.1 Proactief investeren in mensen

In veel interviews en rapporten uit de deskresearch kwam als richting voor een toekomstbestendige uitvoering het (proactief) investeren in mensen naar voren. Met proactief investeren in mensen bedoelen we het op tijd en levenslang investeren in de opleiding en ontwikkeling van vaardigheden van de beroepsbevolking. Dat leidt ertoe dat Nederland toekomstbestendig blijft, bedrijven kunnen beschikken over mensen met *up to date* kennis en werkenden duurzaam inzetbaar blijven. Het gaat daarnaast om het faciliteren van intersectorale mobiliteit. Proactief investeren in mensen is tevens inzetten op preventie en het proactief ondersteunen van mensen, bijvoorbeeld *voordat* zij hun baan verliezen. Tot slot valt onder deze richting het integraal aanpakken van de diverse problemen van mensen en het doen van de daadwerkelijke investering die daarvoor nodig is, zodat zij vervolgens duurzaam kunnen participeren.

Toekomstbestendigheid: dynamische tijden op de arbeidsmarkt

Uit onze toekomstverkenning kwam naar voren dat 2030 wezenlijk anders zal zijn dan 2020. We weten inmiddels zeker dat we dan een recessie met verlies van oude banen achter de rug hebben. Deze recessie is immers al begonnen als gevolg van de coronacrisis. We hebben dan tevens te maken gehad met andere zekerheden als vergrijzing, groei van de sector zorg en welzijn en exponentiële groei van data en technologische ontwikkelingen. Daarnaast vraagt de transformatie naar een duurzame economie om investeringen in de kennis en vaardigheden van honderdduizenden mensen. Richting 2030 vallen veel mensen (tijdelijk) buiten de boot; zij moeten zichzelf, oftewel hun talenten en competenties, opnieuw uitvinden. Bij elkaar opgeteld voorzien wij in deze verkenning dynamische tijden op de arbeidsmarkt met grote intersectorale verschuivingen, wat de noodzaak van proactief investeren in mensen onderstreept.

Robuuste kern: levenslang, proactief en integraal investeren in mensen

Wanneer we de ontwerprichting 'proactief investeren in mensen' aan beide scenario's toetsen, blijft de noodzaak hiertoe overeind. We weten dat kennis steeds sneller veroudert; alleen door vanaf nú te investeren in 'een leven lang ontwikkelen' kunnen mensen duurzaam inzetbaar blijven. Alleen zo kan Nederland het voor de brede samenleving gewenste sociale kapitaal op peil en het stelsel van sociale zekerheid betaalbaar houden. Daarnaast is een goed functionerende zorg, zonder *bottlenecks* door gebrek aan personeel, van essentieel belang. Dit geldt eveneens voor de energietransitie. Investeren in mensen leidt zo niet alleen tot minder uitkeringen; het creëert maatschappelijk rendement en sociaaleconomische weerbaarheid en veerkracht. Mensen die participeren zijn beter verbonden en daardoor vaak gelukkiger. Scholing, in de vorm van om-, her- en bijscholing, komt dan ook uit deze verkenning en bij andere onderzoeken⁴⁴ naar voren als een essentiële taak die er in de uitvoering bij komt. Gebruik daarbij juist de tijden van economische neergang voor scholing en faciliteer de intersectorale mobiliteit van mensen. Het is immers weinig efficiënt mensen te 'matchen' richting banen die er in de toekomst minder zullen zijn.

Van belang is dat mensen daarbij proactief worden ondersteund door mensen met kennis van het scholingsaanbod en de (toekomstige) arbeidsmarkt, bij voorkeur op het moment dat zij nog werk hebben en niet pas wanneer zij 'aan de kant staan'. Op deze wijze kan worden voorkomen dat mensen eerst in een uitkering terechtkomen, doordat zij vanwege de complexiteit in de uitvoering pas geholpen worden als duidelijk is in welke regeling zij vallen. Voorkomen van baanverlies is in alle opzichten beter; voor de mensen zelf, want zij gaan van werk naar werk, voor het voorkomen van uitkeringskosten en voor werkgevers die sneller hun vacatures kunnen vervullen. Mensen van werk naar werk begeleiden en een uitkering voorkomen is daarom het eerste doel. Verantwoordelijkheid voor en financiering van deze proactieve ondersteuning moet binnen de uitvoering geregeld worden.

Behalve het proactieve aspect gaat het om het *integraal* aanpakken van de diverse problemen van mensen en het doen van de daadwerkelijke investering die daarvoor nodig is, zodat zij vervolgens duurzaam kunnen participeren. Dit gaat niet alleen om mensen met multiproblematiek, het kan ook gaan om eenvoudige zaken, die met een kleine investering veel opleveren. Denk bijvoorbeeld aan het verzorgen van kinderopvang voor jonge ouders die de kosten voor opvang niet kunnen betalen, en die daardoor niet kunnen leren omdat ze fulltime zorg voor de kinderen hebben. Hierbij kan het gaan om kortdurende en langdurende investeringen die leiden tot structurele resultaten voor de persoon of het gezin in kwestie en de maatschappij.



Annelies gebruikt haar persoonlijke opleidingsbudget om zich, vanuit een sector waar de werkgelegenheid afneemt, te laten omscholen naar een baan in de zorg ([zie verder bijlage](#))

⁴⁴ Bron: Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht, WRR. 2020 en In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020



4.2 Werken aan vertrouwen

Met werken aan vertrouwen bedoelen we het verbeteren van vertrouwen in de relatie tussen burger en overheid. Verreweg de meeste mensen deugen, om Rutger Bregman te parafraseren.⁴⁵ Tijdens de gesprekken met cliënten, die wij als verkenningsteam via de Landelijke Cliëntenraad hebben gevoerd, gaven deze mensen aan dat ze het gevoel hebben dat de basisbenadering vanuit de overheid vaak geschiedt vanuit wantrouwen. Deze notie komt ook terug in het rapport van Fase 1 van "Werk aan uitvoering".⁴⁶ Er lijkt een spiraal te zijn ontstaan waarin de overheid de burger steeds minder vertrouwt en andersom. Cliënten voelen zich soms ook niet gerespecteerd. Het gaat dan om respect voor de situaties waar zij zich in bevinden of mee te maken krijgen en die soms vergaande financiële, sociale en emotionele consequenties hebben. Bijvoorbeeld dat zij (tijdelijk) in een afhankelijke positie geraken, terwijl zij daarvoor zelfredzaam waren.

Toekomstbestendigheid: overheid en burger blijven elkaar nodig hebben

Richting 2030 zullen miljoenen mensen al dan niet voor het eerst, direct of via hun werkgever, te maken krijgen met de sociale zekerheid. In de huidige recessie kunnen veel zzp'ers, uitzendkrachten en overige flexwerkers diep vallen en maakt een groot aantal werknemers voor het eerst kennis met de complexe sociale zekerheid.

Dat geldt echter niet alleen voor hen, maar ook voor mensen van buiten Nederland die hier slechts een paar jaar hebben gewerkt, werkgevers die te maken hebben met een sterke terugval in omzet, mensen met beperkte digitale of taalvaardigheden, mensen in de stress van schulden en het mogelijk kwijtraken van hun woning of mensen die hun partner zijn kwijtgeraakt. Kortom, grote groepen mensen kloppen aan bij de instellingen van SUWI omdat er een of meerdere vervelende dingen zijn gebeurd in hun dynamische levensloop. Het is niet alleen een cognitief lastig traject vanwege het complexe landschap aan wet- en regelgeving, maar meestal ook emotioneel belastend.

⁴⁵ De meeste mensen deugen, een nieuwe geschiedenis van de mens, R. Bregman, De Correspondent, 2019

⁴⁶ Werk aan Uitvoering, Fase 1 Probleemanalyse. Versie 1.2, pag. 43 en verder, ABDTOPConsult, februari 2020

Box: Vertrouwen

Vertrouwen is de verwachting dat mensen ons niet in de steek laten, ook al is dat mogelijk. Vertrouwen is de bereidheid een risico te lopen of daar geen aandacht voor te hebben. Dat kan enerzijds doorslaan in 'blind' vertrouwen en anderzijds in wantrouwen. Vertrouwen impliceert een gebrek aan kennis/informatie. Dit gebrek aan kennis/informatie zorgt ervoor dat men een risico loopt door iets of iemand te vertrouwen.

Of de ander de verwachtingen nakomt, zal in het algemeen afhankelijk zijn van:

1. De intenties van de ander. Hoe belangrijk is het voor de een om te voldoen aan de verwachtingen van de ander. In welke mate wil hij daaraan voldoen (*motivation*).
2. De competenties en/of middelen van de ander. Iemand wil graag aan de verwachtingen van de ander voldoen, maar mist de competenties of de middelen daarvoor. Hij wil wel, maar kan niet (*capability*).
3. De omstandigheden waarbinnen het realiseren van de verwachtingen zich afspeelt. De ander wil de verwachtingen nakomen, normaal gesproken doet hij dat ook, maar door omstandigheden lukt hem dat nu niet (*situation*).

Bovenstaande drie factoren bepalen de kern van het vertrouwen. Voor vertrouwen is het dus belangrijk om zicht te hebben in de intenties en de competenties van de ander alsmede de omstandigheden. Vertrouwen is daarbij een tweezijdige relatie, het geldt voor de burger naar de overheid en andersom.

Bron: vrij overgenomen uit 'Vertrouwen geven en in control zijn; Hoe doe je dat?', Ministerie van Financiën, 2010

Robuuste kern: werken aan vertrouwen als *uitgangspositie* richting de burger

Uit deze verkenning blijkt dat werken aan vertrouwen een toekomstbestendige richting is voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Het effectief ondersteunen van mensen bij het versterken en/of herstellen van hun zelfredzaamheid op het gebied van werk en inkomen gaat het beste vanuit vertrouwen. Ook als mensen moeten worden gewezen op hun plichten, gemaakte fouten of nalatigheden. Vertrouwen is niet statisch, het is een continu, wederzijds proces (zie box), vandaar dat niet vertrouwen zelf, maar werken aan vertrouwen de ontwerprichting is.

Uit de SUWI-evaluatie van 2015⁴⁷ blijkt dat de uitvoering destijds vooral gericht was op beheersing en er zijn meerdere opties denkbaar om de reeds ingezette omslag naar werken vanuit vertrouwen te versterken.

⁴⁷ Van Beheersing naar veerkracht: evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Auke Witkamp, Mirjam Engelen, Maartje Boer en Willem Trommel, augustus 2015.



4.3 Leggen van verbinding tussen mensen, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen

Bij verbinding leggen gaat het om de verbinding tussen mensen onderling; tussen burgers, hun netwerken en professionals in de uitvoering. Deze richting kwam vooral naar voren uit de deskresearch en ontwerpessies, waar vanuit verschillende persona's naar de uitvoering is gekeken. Mensen hebben anderen nodig om zich goed en nuttig te kunnen voelen; oprechte participatie. Door verbinding te leggen met anderen kun je mensen uit hun isolement halen en hen helpen te participeren. Met het leggen van verbinding bedoelen we daarom ook het beter verbinden van de relatie tussen mensen ten behoeve van het geven of ontvangen van waardevolle, maatschappelijk zinvolle bijdragen, zoals mantelzorg. De mate waarin dat, al dan niet terecht, betaald of onbetaald is, zou in een toekomstbestendige uitvoering minder van belang moeten worden.

Toekomstbestendigheid: verbinden van betaalde en onbetaalde zorg

In 2030 zal in zorg en welzijn steeds meer werk te doen zijn. Een groot deel van dat werk zal bestaan uit *onbetaalde* mantelzorg, vrijwilligerswerk en ondersteuning. Enerzijds is zorg dus een bron van inkomen en is inkomen nodig voor de zorg, anderzijds is er onbetaalde zorg dat geen inkomen genereert, maar ook geen inkomen kost. De zekerheid van de vergrijzing maakt dat dit onderwerp in de komende jaren van toenemend belang is.

Robuuste kern: begin bij wat de mens in zijn/haar situatie zou willen en kunnen doen en leg verbinding tussen onbetaalde, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen

Oprechte, zinvolle participatie komt tot stand doordat mensen mee willen doen, omdat zij zich verbonden voelen met elkaar. Mensen hebben elkaar nodig om zichzelf goed en nuttig te kunnen voelen. Kern is om te beginnen bij de mens in zijn/haar situatie; wat zou de betreffende persoon willen en kunnen doen?

Sociale netwerken zijn daarbij zeer belangrijk; mensen die je kent en die jou kennen en je iets gunnen. Het faciliteren van écht contact tussen mensen is dus essentieel en van alle tijden. Het belang van sociale netwerken van mensen is onlangs weer bevestigd in experimenten.⁴⁸ Mensen die elkaar kennen, informeren elkaar over opties die er zijn. Mensen die dat ontberen komen niet of zeer moeizaam uit hun positie en isolement. Het faciliteren, stimuleren en tot stand brengen van sociale contacten en netwerken

⁴⁸ Radical Help: How we can remake the relationships between us and revolutionize the welfare state, Hillary Cottam, 2018

is daarom essentieel. Dat vraagt om regelruimte en de juiste *incentives* voor de ondersteunende professionals, zodat zij *samen* met de burger op zoek kunnen gaan naar wat het beste past om hen te

Er is maandelijks via de Whatsapp contact met Yasmina om te zien hoe het gaat. Waar droomt ze van voor de toekomst, nu ze zo goed Nederlands spreekt? De consulent richt haar aandacht ook op de man van Jasmina en besluit met hem in gesprek te gaan.



[\(zie verder in bijlage\)](#)

kunnen ondersteunen. Wanneer werkgevers bijvoorbeeld mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt willen opnemen, hebben zij daarbij ook ondersteuning en ruimte nodig.

Het leggen van verbinding tussen mensen is iets anders dan het huidige matchen op de arbeidsmarkt. In de toekomst en ook nu al vinden mensen elkaar via allerlei onderlinge relaties, netwerken en via online platforms. In de toekomst gaat het niet meer over vacatures, CV's en formele sollicitatiebrieven bij het verbinden van vragers en aanbieders van werk, maar om een match van profielen, waarbij aandacht is voor drijfveren, vaardigheden, gedrag en kenmerken van mensen in de breedste zin. Vanuit de vraagkant wordt er niet zozeer om een functieprofiel gevraagd, als wel om de invulling van een bepaalde rol. Het gebruik van AI en andere digitale applicaties wordt ingezet om het matchen te ondersteunen. Echter, ook hier blijft de mogelijkheid tot menselijk contact essentieel. Soms is er emotionele ondersteuning nodig van mensen die

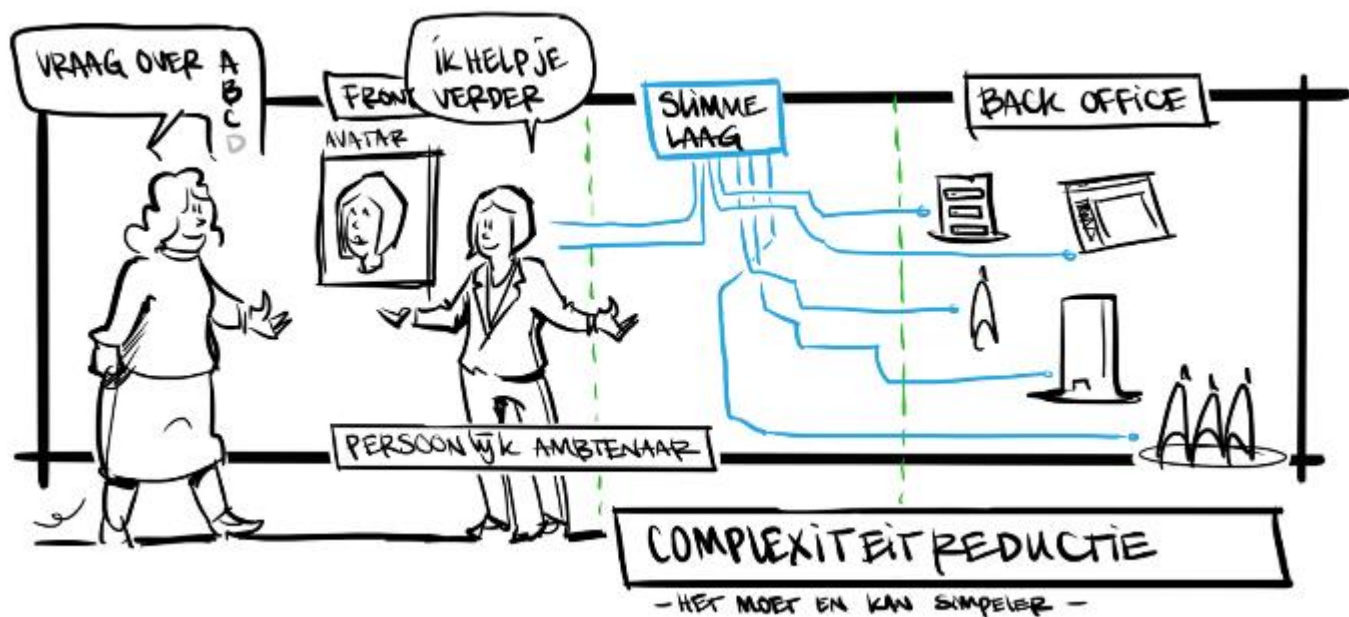
hun werk hebben verloren. In het onbetaalde domein gaat het over het bij elkaar brengen van aanbod en ondersteunings- en (mantel)zorgvragen. In het lokale sociale domein zijn er al vele online platforms die dit doen en op die manier mensen met elkaar verbinden.

Gezien de toekomstige behoefte aan zinvolle participatie en aan mantelzorg is het logisch wanneer de overheid zou helpen de relaties tussen al dan niet betaalde maatschappelijk zinvolle activiteiten, betaald werk en mantelzorg nog beter te verbinden, uitgaande van de netwerken die mensen hebben of, wanneer ze die niet hebben, ondersteunen in de opbouw van een dergelijk netwerk.

Deze kern sluit aan bij uiteenlopende ideeën hierover, zoals mantelzorgverlof, mantelzorgtoeslag, het basisinkomen en de basisbaan van de WRR. Basisbanen zijn bedoeld voor mensen die geen perspectief meer hebben op de reguliere arbeidsmarkt en die anders langdurig uitkeringsafhankelijk blijven. Volgens de Haagse wethouder die de banen introduceerde, zijn ze vooral bedoeld om te voorkomen "dat mensen in een neerwaartse spiraal komen, met hoge kosten voor het individu maar ook voor de samenleving".⁴⁹ Basisbanen zouden goed werk moeten bieden en daarom niet tijdelijk moeten zijn. Ze dienen juist bescherming te bieden ('grip') tegen de onzekerheid van de arbeidsmarkt.⁵⁰

⁴⁹ Extra impuls werkgelegenheid, brief van 30 juni, R. Baldewingsh, Gemeente Den Haag, juni 2016

⁵⁰ Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht, WRR. 2020, p.582



4.4 Complexiteitsreductie

Uit de interviews en ontwerpessies kwam naar voren dat het beleid voor de dienstverlening richting de burger eenvoudiger moet worden. Juist door het streven naar maatwerk in het beleid is het stelsel in z'n geheel onoverzichtelijk geworden. De complexiteit van onze samenleving is toegenomen en er worden steeds meer eisen aan mensen gesteld om zinvol deel te kunnen nemen aan die samenleving. De diversiteit aan mensen en levenslopen is ook toegenomen. Een toekomstbestendig stelsel dat haar doelen waarmaakt, is een stelsel dat om kan gaan met al deze verschijningsvormen en mee kan bewegen met de complexiteit in het leven van mensen. Dat vraagt om een *vraaggedreven* (uitgaand van de burger in zijn/haar situatie i.p.v. uitgaan van de regeling, oftewel aanbodgedreven) en wendbare uitvoering.

De paradox is dat naarmate de problematiek van mensen ingewikkelder wordt (wat vaker zo is bij mensen met een gering inkomen en/of minder denk- en doenvermogen), het stelsel complexer wordt, terwijl het voor die mensen juist eenvoudiger zou moeten zijn. Met name voor de persoonlijke dienstverlening (aan kwetsbare groepen) en voor maatwerk is de uitvoering niet goed toegerust. Dit is overigens voor een groot deel een uitvloeisel van de wet- en regelgeving. Door jarenlange groei van complexiteit is het aanpassingsvermogen kwetsbaar geworden.⁵¹ En ook voor de mensen zelf is het door de complexiteit steeds onoverzichtelijker geworden wat de gevolgen zijn van een verandering (zoals werkloos worden, weer of meer gaan werken, scheiden, etc).

Ook voor de werkgever is het werkgeverschap ingewikkeld geworden. Er zijn veel klachten over de (administratieve) lasten die werkgevers hebben in bijvoorbeeld het domein van arbeidsomstandigheden⁵², of het vast aannemen van een werknemer (denk aan de invoering van de Wwz en enkele jaren later de WAB waarmee een deel van de spelregels snel veranderde). Ook het aannemen van een werknemer uit het doelgroepregister⁵³ is volgens werkgevers complex.⁵⁴ Het is bovendien

⁵¹ Werk aan Uitvoering; Fase 1, probleemanalyse. ABDTOPConsult, 2020 p. 13

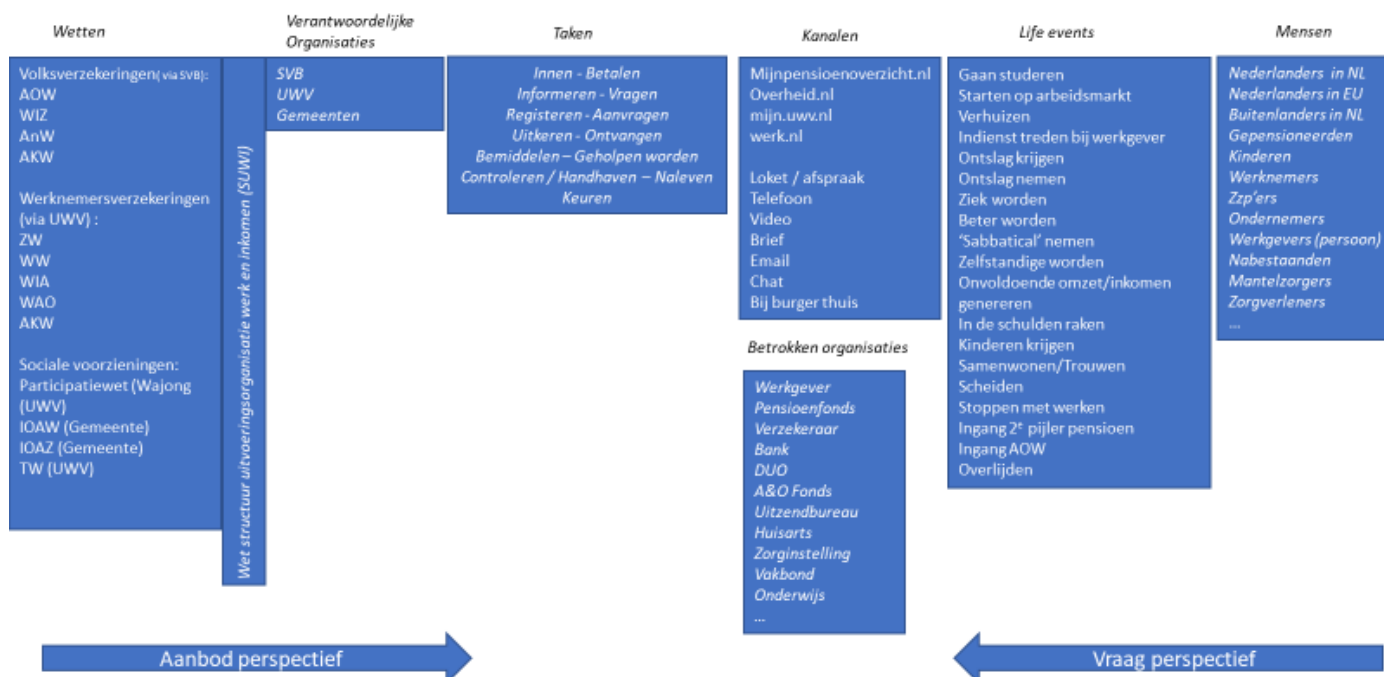
⁵² Zie bijvoorbeeld: Ervaren regeldruk werkgevers, Panteia, 2018

⁵³ Het doelgroepregister is een landelijk register waarin alle mensen staan die onder de Banenafpraak vallen.

⁵⁴ Denk aan alle instrumenten die er zijn om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken iemand aan te nemen: loonkostensubsidie, loondispensatie, de no-riskpolis, jobcoaching en fiscale voorwaarden etc. Zie bijvoorbeeld de evaluatie van de wet banenafpraak door Panteia. Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, p 43.

onduidelijk waar bijvoorbeeld potentiële werknemers te vinden zijn; moet een werkgever zich wenden tot de gemeente of tot het UWV, of heeft een uitzendbureau ook geschikte kandidaten?

In de loop van de jaren zijn bepaalde aspecten van de uitvoering van werk en inkomen steeds complexer geworden. Het stelsel van sociale zekerheid is gebouwd in een tijd waarin voor losse *life events* specifieke regelingen zijn ontwikkeld. Bij pensionering is er de AOW met de SVB als uitvoerder, bij werkloos worden is er de WW met het UWV als uitvoerder en wie ondraaglijke schulden heeft, kan naar de gemeente. Heel helder en overzichtelijk, tenminste, gezien vanuit de regelingen zelf - oftewel het *aanbod*. De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wetten en regels, inclusief de interne uitvoeringsregels, is enorm toegenomen. Weliswaar met goede bedoelingen, maar door stapeling van regels die onderling met elkaar interfereren en overgangsbepalingen, is de uitlegbaarheid ervan aan burgers kind van de rekening.⁵⁵



Figuur 3 Aanbodperspectief (van links naar rechts) versus Vraagperspectief (andersom)

Al deze regels heeft de uitvoering langs verschillende kanalen georganiseerd en daar zijn weer allerlei andere organisaties en actoren bij betrokken. Echter, ook de levenslopen van de mensen zijn steeds complexer en dynamischer geworden. Daar komt bij dat mensen met meerdere zaken tegelijk te maken kunnen hebben, zoals bijvoorbeeld ziekte, schulden én werkloosheid (multiproblematiek). Bovenstaande figuur geeft weer waar de mens, die in zijn/haar levensloop van alles meemaakt, mee in aanraking komt als hij/zij overheidsondersteuning op het gebied van werk en inkomen nodig heeft. Voor mensen die passen in het stramien 'slechts één life event per keer' zou het aanbodperspectief passend kunnen zijn. Maar veel mensen krijgen, zoals gezegd, binnen hun gezin/huishouden te maken met een combinatie van gebeurtenissen, of een snelle opvolging ervan en dan word je al gauw van de ene naar de andere instantie gestuurd.

Hoewel men bij genoemde instanties probeert de burger centraal te zetten, blijft de dienstverlening toch vanuit het aanbod georganiseerd en daardoor ook gesegmenteerd en complex voor de burger. En er is door de druk van de veelheid aan nieuw beleid onvoldoende ruimte (verandercapaciteit alsook politieke wil) om tot vereenvoudiging van regels te komen.⁵⁶ In de toekomst is het nodig de uitvoering te vereenvoudigen richting de burger door het perspectief te kantelen van aanbod naar vraag. Het

⁵⁵ Werk aan Uitvoering; Fase 1, probleemanalyse. ABDTOPConsult, 2020 p. 9

⁵⁶ Idem, p.10

daadwerkelijk centraal stellen van de mens vereist een paradigmaverandering waarbij niet langer het uitvoeren van administratieve transacties centraal staat, maar de bedoeling van de wetgeving.⁵⁷ De focus van uitvoering verschuift daarbij van het efficiënt en rechtmatig uitvoeren van één bepaalde regeling, naar het effectief ondersteunen van mensen (als burger, zelfstandige, werknemer, werkgever etc.) die met verschillende en veranderende situaties te maken krijgen.

De gecompliceerdheid van de geautomatiseerde systemen is ook enorm toegenomen. Meervoudig datagebruik en werken in ketens maakt het veranderen van bestaande systemen complexer door toegenomen onderlinge afhankelijkheden.⁵⁸ Sommige verouderde IT-systemen kunnen de toenemende complexiteit en snelheid van veranderingen bijna niet langer aan en het kost veel geld om deze 'in de lucht' te houden.

Toekomstbestendigheid: de wereld wordt er niet eenvoudiger op, maar wel technisch slimmer
Niet alleen de complexiteit van de samenleving, de vergrijzing, de diversiteit aan mensen, levenslopen en gestelde eisen zullen de komende tien jaar blijven toenemen. Ook richting 2030 zal de politiek regelmatig ingrijpen in materiewetten of met nieuw beleid komen, met grote impact op de uitvoering. Door de technologische vooruitgang is er in de komende jaren steeds meer mogelijk op het gebied van dienstverlening; kijk nu al naar de dienstverlening bij commerciële partijen als Coolblue en bol.com. Van spraaktechnologie tot AI-ondersteunde chatbots en van vooraf ingevulde formulieren tot data-koppelingen, waardoor formulieren niet eens meer nodig zijn. Ook zonder materiewetten aan te pakken is het in 2030 technisch mogelijk om de burger centraler te stellen en de gebruikersinterface simpeler en eenduidiger te maken. Dit kan zelfs als de focus op rechtmatigheid blijft liggen en de *back offices* van de uitvoering nog steeds gecompliceerd en veranderlijk zijn. We hanteren hier de metafoor van de smartphone, die er op het oog eenvoudig uitziet en super gebruikersvriendelijk is, maar als je hem openmaakt en naar de softwaresystemen achter de interface kijkt, dan is het een heel complex apparaat. Niet alleen vanwege de technische hardware die erin verwerkt is, maar ook doordat via de 'slimme laag' van de apps allerlei diensten kunnen worden geboden door een veelvoud van partijen. Gedurende de huidige recessie zullen veel mensen voor het eerst te maken krijgen met het stelsel, wat potentieel tot oplopende uitvoeringskosten zal leiden en de druk om te vereenvoudigen verder vergroot.

Robuuste kern complexiteitsreductie: starten vanuit de burger en moderniseren digitale infrastructuur uitvoering

Om de problemen van vandaag en de uitdagingen van morgen het hoofd te bieden, is complexiteitsreductie van groot belang. De robuuste kern bestaat uit een kanteling van het perspectief van aanbod naar vraag, in combinatie met het moderniseren van de digitale infrastructuur en de daarop werkende (regeling-gebonden) softwaretoepassingen van uitvoeringsinstanties. In complexiteitsreductie ligt een grote verbeterkans, maar ook een grote opgave, die niet binnen een paar jaar voor elkaar zal zijn. Om de beoogde complexiteitsreductie daadwerkelijk te kunnen realiseren, zal er gestaag voor langere tijd - 10 jaar - met commitment, voldoende middelen en einddoelgericht gewerkt moeten worden.

⁵⁷ Een betere overheid voor burgers en bedrijven: brede maatschappelijke heroverweging (BMH), april 2020 p. 41

⁵⁸ Werk aan Uitvoering; Fase 1, probleemanalyse. ABDTOPConsult, 2020 p. 9



4.5 Inzetten op internationalisering

De wet SUWI is Nederlandse wetgeving. Echter, uit de toekomstverkenning komt naar voren dat richting 2030 levens van mensen steeds internationaler worden; werk internationaliseert en inkomen doet dat ook. Wij bedoelen met deze richting dan ook dat internationalisering een integraal onderdeel van de uitvoering moet worden.

Toekomstbestendigheid: toename internationalisering

In 2030 is er meer verbinding tussen Nederland en de rest van de wereld. Ondanks de rem die het coronavirus daar op dit moment op zet, is een toename van internationalisering op langere termijn (richting 2030) nog steeds de verwachting. Door immigratie bouwen steeds meer niet-Nederlanders rechten op en door (r)emigratie ontvangen steeds meer Nederlanders en buitenlanders met opgebouwde rechten hun inkomen buiten Nederland. De toenemende internationale mobiliteit van mensen (jong, studierend, werkend en oud) leidt tot toenemende complexiteit voor burger én uitvoerder. Denk hierbij aan incomplete AOW(AIO) implicaties, maar ook risico's van fraude en moeilijkheden om dit alles als Nederland nog te sturen (dienstenrichtlijn EU, nieuwe initiatieven). Echter, internationalisering biedt ook kansen voor Nederland om verbindingen te leggen voor burgers en bedrijfsleven met andere landen. Zo studeren en werken Nederlandse jongeren steeds vaker in het buitenland en andersom komen meer buitenlandse studenten en arbeidsmigranten hiernaartoe. Daarnaast biedt Nederland met een goed opgeleide beroepsbevolking en een hoogwaardig sociaal systeem een goed vestigingsklimaat voor internationale bedrijven.

Robuuste kern: internationalisering integraal in de uitvoering

Internationalisering is een onderwerp dat alle partijen in de uitvoering nu al steeds meer raakt en internationalisering van systemen, internationale data-uitwisseling, standaardisatie en internationale dienstverlening zullen een groter en integraler onderdeel worden van de uitvoering. De kern is dat

Mihai hoeft alleen het rekeningnummer door te geven waar hij zijn AOW op wil ontvangen en toestemming te geven voor gegevensuitwisseling tussen de SVB en de Roemeense CNPP. De rest gaat vanzelf.

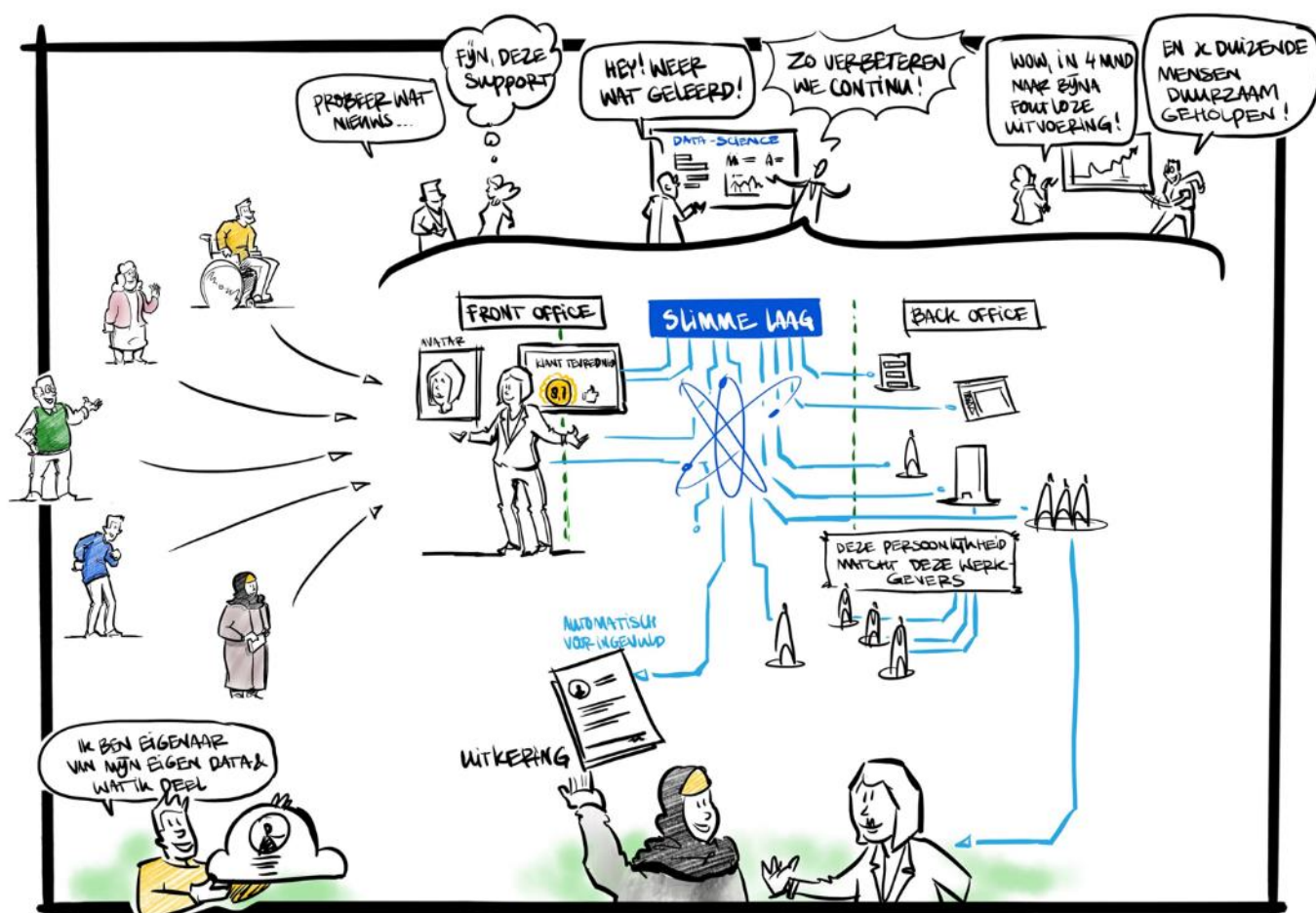


[\(zie verder in bijlage\)](#)

internationalisering volledig in het stelsel geïntegreerd moet worden. Het voldoet niet om bij elke uitvoerder een aparte afdeling Buitenland te hebben. Om de veelheid en complexiteit van internationale wet- en regelgeving te kunnen overzien, moet expertise uitgewisseld en geborgd worden. Het is zaak van tevoren goed na te denken over wat er uitgewisseld moet kunnen worden, hoe je gaat samenwerken en wat er dan gekoppeld moet kunnen worden. En vervolgens door er op het gebied van gegevens- en informatie-uitwisseling voor te zorgen dat het systeem soepel internationaal verknoopt kan worden met alle interfaces en taxonomieën, en aangepast kan worden aan Europese standaarden.

EESSI (electronic exchange social security information) biedt op Europees niveau al een dergelijke standaard.

5. Uitwerking in de twee scenario's



In deze verkenning hebben we eerst naar veranderingen in de buitenwereld gekeken die impact hebben op de uitvoering van werk en inkomen in de toekomst. In de hoofdstukken 2 en 3 hebben we kunnen lezen dat 2030 anders zal zijn dan 2020 en dat dit vraagt om aanpassing van de uitvoering, inclusief de doelen. In hoofdstuk 4 hebben we vanuit de toekomstverkenning vijf toekomstbestendige richtingen aangegeven voor aanpassingen die nodig zijn in de uitvoering richting 2030. De concrete uitwerking van deze toekomstbestendige richtingen is echter zeer scenario-afhankelijk. De bredere internationale, maatschappelijke, economische en politieke context zal bepalend zijn voor welke specifieke uitwerking uiteindelijk door de politiek zal worden gekozen. In dit hoofdstuk schetsen wij de mogelijke uitwerkingen in hun extremen, gekoppeld aan de eerder beschreven scenario's.

5.1 Uitwerking in scenario Competitieve dynamiek

5.1.1 Proactief investeren in mensen in Competitieve dynamiek

Vooral in het competitieve scenario verliezen mensen inkomen, omdat technologie of concurrentie uit het buitenland ertoe leidt dat arbeid elders beter of goedkoper wordt. In dit scenario zal de verantwoordelijkheid voor het 'proactief investeren in mensen' vooral bij de burger zelf liggen. We denken bij proactief investeren vooral aan een leven lang leren door middel van (om)scholing en het ontwikkelen van vaardigheden. Burgers moeten zelf zorgen voor hun duurzame inzetbaarheid. Van werkgevers wordt, gegeven de grote internationale concurrentie op arbeidskosten in dit scenario, niet

veel verwacht wat betreft investeringen in duurzame inzetbaarheid van werknemers. Omdat we veronderstellen dat de overheid door de maatschappelijke context in dit scenario blijft focussen op schadelastbeperking en taken en verantwoordelijkheden zal privatiseren, krijgen mensen hierbij weinig directe ondersteuning door de overheid zelf. Desalniettemin voorzien wij ook in dit scenario een belangrijke bijdrage van de overheid op dit onderwerp via fiscale instrumenten of subsidiëring van private partijen, omdat de schadelast voor de overheid uiteindelijk groter wordt als mensen zich niet bij-, her- of omscholen in deze zeer dynamische en competitieve arbeidsmarkt. Juist om internationaal concurrerend te blijven, is beschikken over het beste menselijke kapitaal van groot belang, ook als vestigingsfactor. In dit scenario blijft de inzet op het *preventief* ondersteunen van mensen waarschijnlijk beperkt, maar mensen kunnen wel terecht bij de overheid voordat zij werkloos raken. Ook hier geldt immers dat het goedkoper is als iemand van baan naar baan kan, dan als daar een uitkeringsperiode tussen zit. De *integrale* aanpak van problemen en het doen van de daadwerkelijke investering die nodig is om mensen duurzaam te laten participeren, komt in dit scenario minder goed van de grond, omdat dit niet past in de focus op schadelastbeperking en bezuiniging op de uitvoering.

Levenslang leren als private verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers

In dit scenario is het een logische optie om een leven lang leren als een collectief privaatrechtelijke (polder-) verantwoordelijkheid te beleggen bij werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld via de huidige sectorale leerrechten in A&O- en O&O-fondsen. Echter, dit lijkt minder toekomstbestendig, omdat we in de verkenning zien dat sectoren en banen in de toekomstige arbeidsmarkt er wel eens heel anders uit zouden kunnen zien en mensen juist gemakkelijk van de ene naar de andere sector moeten kunnen bewegen. Tevens vallen via de sectorale fondsen de mensen die niet in loondienst werken buiten de boot. Dit zou verholpen kunnen worden wanneer de sectorale fondsen meer zouden samenwerken en zouden inzetten op intersectorale mobiliteit. Tot slot speelt leren in de praktijk en op het werk een belangrijke rol.

Levenslang leren privaat beleggen bij het individu

Momenteel is investeren in volwassen mensen vooral een individuele verantwoordelijkheid. In het competitieve scenario is het denkbaar dat dit zo blijft. Echter, uit onderzoek blijkt dat hoger opgeleiden zich wel blijven ontwikkelen, maar lager opgeleiden niet, wat ertoe kan leiden dat de tweedeling in de samenleving tussen beide groepen wordt vergroot.⁵⁹ Dit kan worden verholpen door alle mensen individuele leerrechten te verstrekken, die naar eigen keus bij erkende (publieke en private) organisaties kunnen worden ingezet.

5.1.2 Werken aan vertrouwen

Zeker in een competitief scenario is het vertrouwen laag en ligt wantrouwen tussen overheid en burgers op de loer. Echter, overheid en burger hebben elkaar ook in dit scenario wel nodig, gegeven een aantal zekere ontwikkelingen die zich de komende tien jaar voor zullen doen. Neem de toenemende vraag naar zorg en welzijn, waarvoor de inzet van mantelzorgers onontbeerlijk is. Of de recessie die, als gevolg van de coronacrisis, al is begonnen en waar voor hele sectoren, bedrijven en individuen in hoog tempo - en dus eenvoudig en op basis van vertrouwen - ondersteunende maatregelen getroffen moeten worden om onomkeerbare structurele schade aan de economische infrastructuur van ons land te voorkomen. Dus in dit scenario is het werken aan vertrouwen toekomstbestendig, zij het op een andere en minder vanzelfsprekende manier dan in het coöperatieve scenario.

Handhaving als integraal onderdeel van de dienstverlening

Momenteel gaan dienstverlening en handhaving hand in hand. Dat gebeurt vanuit de logica om rechten en verplichtingen integraal te houden, omdat de bundeling van de taken bepalend is voor de dynamiek van de interactie. Maar er kan nog steeds worden gestart vanuit een vertrouwensbasis. Om het risico op willekeur en machtsmisbruik door de professional in deze situatie te verkleinen, verdient het aanbeveling

⁵⁹ Investeren in duurzame inzetbaarheid, rol van werkgevers en werknemers met lage sociaal economische status. Panteia, 2016
Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030, eindrapport december 2020

nog sterker in te zetten op intervisie van de professionals. Bijvoorbeeld door regelmatig het gedrag en de situatie van cliënten te bespreken in een team van professionals.

Vroegtijdig persoonlijk contact bij onregelmatigheden

De WRR⁶⁰ beveelt aan bij de uitvoering van beleid vroegtijdig en persoonlijk contact met burgers te zoeken wanneer er sprake is van onregelmatigheden, om zo beter onderscheid te maken tussen burgers die niet *willen* en die niet *kunnen*, en bij te kunnen sturen op een moment dat mensen nog genoeg mentale ruimte hebben om helder na te denken en in actie te komen (zie de box "Vertrouwen" in het vorige hoofdstuk). In het competitieve scenario is vroegtijdig persoonlijk contact belangrijk om te controleren of gegeven vertrouwen terecht is. Vaak is dat zo, maar in combinatie met handhavingsmogelijkheden is het ook een belangrijke stok achter de deur om naleving te bevorderen indien het vertrouwen wordt geschonden.

5.1.3 Leggen van verbinding tussen mensen, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen

In het competitieve scenario zal er meer noodzaak en aanbod zijn voor onbetaald werk, omdat er in dat scenario een groeiende groep ontstaat die niet mee kan komen in de *rat race*, en in een recessie voor inkomen afhankelijk is van de overheid. Deze groep *moet* het bij een zorgvraag zoeken bij onbetaalde (mantel)zorg en ondersteuning; de behoefte hieraan stijgt dus enorm. Mensen zijn allereerst afhankelijk van hun eigen (sociaal) kapitaal om op terug te vallen en daarna op de bijstand. Daarnaast hebben de mensen die wel betaald werk hebben, te maken met een toenemende druk om topprestaties te leveren. Zij zullen dus minder beschikbaar zijn voor andere zaken. Het bouwen van goede onderlinge verhoudingen in de maatschappij is onontbeerlijk om deze toekomstige behoefte aan (mantel)zorg en het onderling dragen van risico's op te vangen, niet alleen op het gebied van zorg maar ook op het gebied van inkomen. In de huidige doelstelling van SUWI wordt met 'werk boven uitkering' *betaald* werk bedoeld. In onze verkenning komt een uitvoering gedreven door *waarden* naar voren en staat *zinvolle participatie* centraal. In een toekomstbestendige uitvoering zal daarvoor ruimte moeten zijn.

Arbeidsvoorziening onder publieke verantwoordelijkheid met meer private/hybride uitvoering

Uit de verkenning komt naar voren dat arbeidsvoorziening ook in de toekomst bij voorkeur een *publieke verantwoordelijkheid* blijft, maar daarmee is nog niet gezegd dat de *uitvoering* van de taken dit ook moeten zijn. In het competitieve scenario is het denkbaar dat grote delen van de taken worden belegd bij private uitvoerders. Immers, in dit scenario leeft de veronderstelling dat door concurrentie de beste resultaten worden behaald tegen de laagste kosten. Wat hier met name van belang is, is dat alle incentives, sturing en governance gericht zijn op de *bedoeling*. Het gaat dan om het vinden van passend werk voor de betreffende cliënt (ongeacht onder welke regeling hij/zij valt), toegankelijke en goede matching richting werkgevers en het creëren van een inclusieve arbeidsmarkt. In de arbeidsvoorziening van de toekomst wordt succes afgemeten aan klanttevredenheid van de betreffende klant; dit kan zowel een uitkeringsgerechtigde of een werkgever zijn (is deze echt geholpen/ondersteund?) als de overheid zelf (duurzame participatie van mensen, inclusieve arbeidsmarkt tegen een redelijke prijs).

Met behulp van nieuwe technologische mogelijkheden komt de taak *matching en bemiddeling* in het hier voorgestelde ontwerp voor een steeds groter deel bij digitale platforms terecht, waar met behulp van applicaties, data-analyse en in de toekomst ook *artificial intelligence* de ondersteuningsvraag goed in kaart en vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht. Het mooie van platforms is dat er veel informatie en vele partijen - vragers en aanbieders - samen kunnen komen. Voor werkgevers of opdrachtgevers zijn de meest voor de hand liggende contactpunten de al bestaande commerciële platforms waar zij mee werken. Werving van werknemers of dienstverleners is al in hoog tempo aan het digitaliseren op (internationale) platforms. Daarnaast zoeken werkgevers in dit scenario niet alleen werknemers voor banen, maar vooral ook passende dienstverleners voor hun opdrachten. En ook daarvoor zijn private digitale platformen de meest concurrerende partijen. Randvoorwaarde is dat beschikbare informatie over zowel arbeidsmarkt (wat zijn de banen van de toekomst?), scholing, vraag en aanbod te allen tijde voor alle partijen makkelijk toegankelijk is en niet afgeschermd wordt.

⁶⁰ WRR, Weten is nog geen doen. p.15

Digitale omgevingen zijn echter niet voor iedereen geschikt. Sommige mensen met een beperking, laaggeletterden of mensen uit andere culturen kunnen vastlopen op zo'n platform. De mogelijkheid tot menselijk contact blijft dus essentieel. Voor verschillende groepen mensen die werk zoeken is daarom inzet van verschillende partijen nodig. In dit competitieve scenario kunnen commerciële bemiddelaars, uitzendbureaus en sociale ondernemingen daarin een belangrijke rol spelen.

5.1.4 Complexiteitsreductie

In dit scenario is het logisch te veronderstellen dat nieuwe technische mogelijkheden zullen worden ingezet voor het vereenvoudigen van de dienstverlening richting de klant. Waar het gaat om de bulk van enkelvoudige ondersteuningsvragen, blijft de uitvoering in eerste instantie aanbodgedreven. Complexiteitsreductie zal in dit scenario vaak worden ingegeven vanuit het oogpunt van bezuinigingen op uitvoeringskosten.

Vereenvoudiging door standaardisering, automatisering en maatwerk

Er komt in de verkenning een aantal ideeën naar voren dat betrekken heeft op vereenvoudiging door standaardisering waar kan en maatwerk waar nodig. Met reguliere 'massale' dienstverlening kan het merendeel van de burgers worden bediend. Deze grote groep burgers is zelfredzaam, (digi)taalvaardig en kent de juiste route naar de juiste dienstverlener. Voor deze grote groep die geen maatwerk nodig heeft, kan alles wat kan, geautomatiseerd worden. Deze groep heeft baat bij het optimaliseren van de bestaande (eerstelijns) dienstverlening.

Voor een veel kleinere groep is deze standaard dienstverlening nu niet toereikend. Zij zijn niet zelfredzaam en/of niet digitaal (momenteel 17% van de bevolking) en/of niet taalvaardig (18% van de bevolking). Een deel van deze groep (minstens 3% van de bevolking) leeft op het grensvlak van dienstverlening en (schuld)hulpverlening en heeft een wantrouwen richting de overheid.⁶¹ In deze verkenning gaan wij ervan uit dat deze groep er voor een groot deel ook in 2030 nog zal zijn. Voor deze mensen is integraal maatwerk vereist, wat in dit scenario op gespannen voet kan komen te staan met een bezuiniging op de uitvoeringskosten.

Digitalisering biedt nog andere opties voor vereenvoudiging door standaardisering en maatwerk.

Een optie is het standaardiseren en het volledig automatiseren van het doen van aanvragen en het uitkeren. Net als bij de vooraf ingevulde belastingaangifte zou dit principe ook in de uitvoering van werk en inkomen kunnen worden toegepast, waarbij dit dan richting 2030 volledig geautomatiseerd zou kunnen zijn. Aanpassingen in de omstandigheden van mensen kunnen tevens volledig geautomatiseerd worden verwerkt. Een verdergaande optie hierbij is om, indien men daar recht op heeft, direct automatisch uit te keren, zonder dat daar aanvragen voor nodig zijn.⁶²

Tot slot kunnen taken geherstructureerd en gecentraliseerd worden waar dat vanwege automatisering mogelijk is.

Vereenvoudiging aan de 'achterkant'

Voor een vereenvoudiging van 'de achterkant' van de uitvoering, oftewel de *back offices*, is een lange adem nodig. Om als Nederland in dit scenario competitief te blijven, is het logisch te veronderstellen dat

Frank is blij dat er met hem wordt meegedacht over zijn mogelijkheden én uitdagingen op de arbeidsmarkt. Zo kan hij gewoon weer aan het werk.
[\(zie verder in bijlage\)](#)



⁶¹ Werk aan Uitvoering; Fase 2, Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. ABDTOPConsult, 2020, p. 40

⁶² Dit sluit volledig aan bij fiche 4: Proactieve dienstverlening, Een betere overheid voor burgers en bedrijven: brede maatschappelijke heroverweging (BMH), april 2020 p. 69

aan de uitvoering steeds hogere eisen worden gesteld wat betreft efficiency. Van uitvoerders zal worden verwacht dat zij continu verbeteringen opleveren. Er dient gestaag en stap voor stap gewerkt te worden aan:

- standaardisering van dienstverlening waar het kan en integraal maatwerk waar nodig
- integratie van domeinen en werkwijzen
- loskoppelen front- en backoffice en deze verbinden door het creëren van een 'slimme laag' ertussen
- mogelijk maken van het automatisch uitwisselen van gegevens, ook over organisatiegrenzen heen
- stap voor stap afbouwen/omvormen van (de *legacy* van) systemen waarop regelgedreven processen draaien naar gedistribueerde databases
- stap voor stap gezamenlijk bouwen aan een ICT-infrastructuur van systemen die simpel, slim, modulair (bestaande uit herbruikbare bouwstenen) en schaalbaar zijn, waarbij data is gescheiden van applicaties en die gebruik maakt van gescheiden databases.

Vereenvoudiging aan de 'voorkant'

Voor de burger is het wenselijk dat de overheid optreedt als één geheel: er is geen verkeerd 'loket', oftewel beginpunt. Dit hoeft niet te betekenen dat alles in één platform geïntegreerd moet worden. In een competitief scenario is het zelfs wenselijk dat er diversiteit is. Er kunnen in dit scenario dan ook meerdere platforms (bijvoorbeeld één per informatielandschap) naast elkaar blijven bestaan, terwijl er dan nog steeds sprake is van vereenvoudiging aan de voorkant; denk hierbij bijvoorbeeld aan een apart platform voor werk en inkomen (wel inclusief schulden en scholing) en voor zorg.

Er hoeft dus niet één groot IT-systeem te komen, maar een geüniformeerde koppelbare omgeving waartoe de burger of het bedrijf makkelijk toegang heeft en niet merkt dat er meerdere instanties achter schuilgaan.⁶³

Excellente private keuringsunits: 1 keer naar de arts voor alles

Tot slot is het mogelijk de complexiteitsreductie te realiseren op het gebied van de medische keuringen. In het competitieve scenario is het denkbaar dat de taak van medische keuringen privaat worden uitgevoerd (maar wel onder publieke verantwoordelijkheid). Een burger kan voor alle indicaties en regelingen (van parkeervergunning en rijbewijs tot arbeidsgeschiktheidskeuringen) bij goedgekeurde private organisaties naar keuze terecht.

5.1.5 Centralisatie internationalisering met verbindingen naar de hele wereld

In het Competitieve dynamiek-scenario zal er steeds meer een *level playing field* op wereldschaal ontstaan en worden werk en inkomen steeds meer bepaald door wat er op de digitale platforms (*global market places*) gebeurt. Door de digitalisering speelt afstand steeds minder een rol; in dit scenario zullen steeds meer mensen, of dit nu werknemers, werkgevers, zelfstandigen of mensen met een uitkering zijn, internationaal mobiel zijn, ook buiten de EU. Dit geldt ook andersom; mensen van buiten de EU zullen steeds meer in Nederland diensten gaan verlenen of, al dan niet virtueel, werken. Hetzelfde geldt voor inkomensondersteuning; hier opgebouwde rechten zullen steeds vaker wereldwijd worden opgenomen. Door de concurrentie tussen landen zal sociale zekerheid steeds vaker gezien worden als vestigingsvraagstuk. Voor alle SUWI-partijen betekent dit richting 2030 veel meer uitwisseling van informatie over grenzen heen en wordt in dit scenario met name handhaving een steeds complexer vraagstuk. Om de veelheid en complexiteit van internationale wet- en regelgeving te kunnen overzien, moet expertise uitgewisseld en geborgd worden. Ook moeten betere registers worden opgezet.

⁶³ Een betere overheid voor burgers en bedrijven: brede maatschappelijke heroverweging (BMH), april 2020 p. 72

5.2 Uitwerking in scenario Coöperatieve dynamiek

5.2.1 Proactief investeren in mensen

Ook in het coöperatieve scenario vraagt de arbeidsmarkt om veranderende competenties. Werken in een andere sector of met andere technologie vraagt om aanpassing van het individu. Het gaat - in de wereld richting 2030 - niet simpelweg om het vinden van een nieuwe, gelijkwaardige baan. Wanneer het vinden van een gelijkwaardige baan niet lukt, kan dat leiden tot verlies aan zelfvertrouwen, minder weerbaarheid en daardoor minder duurzame inzetbaarheid. Dit is een vorm van individuele en sociale kapitaalvernietiging, terwijl het toch vooral omstandigheden buiten de macht van het individu zijn die grotere transities noodzakelijk maken. Echter, dit soort transities zijn moeilijk en een structurele kwalitatieve mismatch van vraag en aanbod ligt op de loer. Wij veronderstellen in dit scenario dan ook een grotere rol voor de overheid die inzet op het versterken van publieke verantwoordelijkheden en zodoende bij-, her-, en omscholing als belangrijke nieuwe taak ziet. Ook in dit scenario zet men in op preventie, niet zozeer vanuit de gedachte van schadelastbeheersing, maar vanuit de gedachte dat het voor mensen beter is om van werk naar werk te kunnen bewegen, zonder in een uitkerings situatie terecht te komen. Dit scenario biedt meer ruimte voor de inzet op een integrale aanpak van problemen en het doen van de investering die echt nodig is, vanwege de focus op maatschappelijke baten.

Levenslang leren als publieke voorziening

Investeren in mensen is een toekomstbestendige eis aan de uitvoering van sociale zekerheid. Maar waar daarvoor de primaire verantwoordelijkheid komt te liggen, hoe deze wordt gefinancierd en door wie deze taak wordt uitgevoerd, kan verschillend worden ingevuld. In het coöperatieve scenario is het logisch te veronderstellen dat de politiek ervoor kiest om van leren een nationale publieke verantwoordelijkheid te maken die regionaal wordt uitgevoerd. De Commissie Regulering van Werk stelt het inrichten van een individueel ontwikkelbudget voor, waarbij iedere volwassene recht heeft op een door de overheid ter beschikking gesteld budget.⁶⁴ Deze rechten zouden beheerd kunnen worden door een van de huidige SUWI-organisaties. Zij kunnen de opbouw (en het onttrekken) van deze rechten administreren en zorgen voor uitkeringen. Ook zouden ze financiële bijdragen aan het fonds kunnen innen.

Uitvoeringsinstanties stellen prospectieve arbeidsmarkt informatie proactief beschikbaar aan alle belanghebbenden

Voor het proactieve gedeelte is het van belang dat mensen weten hoe de *toekomstige* arbeidsmarkt eruit komt te zien. Dat is deels fundamenteel onzeker, maar (AVG-proof) data en inzichten over zowel vraag- als aanbodfactoren kunnen beslissingen van alle decentrale vragers en aanbieders wel verbeteren. De huidige SUWI-instanties hebben op dit gebied een belangrijke datapositie bij zowel de vraag- als de aanbodkant en hebben ook kanalen om deze inzichten bij alle spelers op deze markt (inclusief de onderwijsaanbieders) proactief onder de aandacht te brengen. Het ligt dan ook voor de hand deze spelers in dit scenario hierin een belangrijke rol toe te bedelen.

5.2.2 Werken aan vertrouwen

In het coöperatieve scenario is het basisvertrouwen tussen mensen hoog en is er veel aandacht voor samenwerking en nieuwe verbindingen tussen publiek, privaat en maatschappelijk. Een randvoorwaarde voor goede en duurzame samenwerking is vertrouwen, dus in dit scenario is de aandacht hiervoor evident. Echter, ook in een coöperatieve dynamiek bestaat het gevaar dat het slechte gedrag van een minderheid bepalend wordt voor de bejegening van de meerderheid. De media en politiek spelen hierin een grote rol. Dat zal ook in de toekomst niet veranderen.

⁶⁴In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020

Scheiden van taken uitkeringsverstrekking, dienstverlening arbeidsparticipatie en handhaving

De rol van handhaving in het takenpakket van SUWI is een veelbesproken onderwerp tijdens deze verkenning. Zorgen voor naleving en uiteindelijk handhaving is nu integraal onderdeel van veel dienstverlenende activiteiten van de uitvoering van de sociale zekerheid. Maar vanuit het criterium 'werken aan vertrouwen' zouden deze mogelijk beter gescheiden kunnen worden uitgevoerd.

Al jarenlang is het bij de uitvoering van de sociale zekerheid zo dat degene die het klantcontact heeft, en dus de klant helpt bij het verwerven van een plek op de arbeidsmarkt, ook de klant een maatregel oplegt wanneer deze het nalaat om bepaalde activiteiten uit te voeren of verkeerde inlichtingen geeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de werkloosheidswet en de Participatiewet. De taken die samenhangen met het handhaven van rechten en plichten van de klant en het geven van ruimte en vertrouwen aan de klant om stappen te zetten richting of op de arbeidsmarkt vereisen verschillende rollen van de klantmanager. Enerzijds moet er worden uitgegaan van ruimte voor het vertrouwen dat de klant zelf graag werk wil vinden en alles zal doen om dat ook te realiseren. Anderzijds geeft de Fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-Wetgeving) hier relatief weinig ruimte voor en moet de klantmanager de klant waarschuwen en sanctioneren wanneer deze de verplichtingen niet nakomt.

Jesse heeft beperkte startkwalificaties en krijgt vanaf zijn 18e verjaardag automatisch een kleine uitkering, ook al woont hij nog bij zijn ouders. Tegelijkertijd wordt er samen met hem passend werk gezocht.



[\(zie verder in bijlage\)](#)

Deze combinatie van taken zet spanning op de vertrouwensrelatie tussen burger en professional. Daarnaast zet het spanning op de professional zelf. Als een professional door de uitvoeringsinstantie wordt aangestuurd en afgerekend op het nakomen van procedures en schadelastbeperking ligt zijn/haar focus mogelijk minder bij het doen wat nodig is voor de klant om zijn/haar leven weer op de rit te krijgen. Helemaal als dit ook nog gebeurt vanuit een cultuur die eerder uitgaat van wantrouwen dan van vertrouwen, mede veroorzaakt door bijvoorbeeld de Fraudewet.⁶⁵ Cliënten weten en voelen dit en dat kan leiden tot wantrouwen jegens de professional en de overheid. Dit kan vervolgens ontwijkend en uiteindelijk zelfs frauduleus gedrag in de hand werken. Behalve spanning op de vertrouwensrelatie speelt hier ook het risico op willekeur door de professional een rol, omdat hij/zij degene is die beslist of, en zo ja, welke sanctie de uitkeringsgerechtigde opgelegd krijgt. De uitkeringsgerechtigde bevindt zich in een afhankelijke positie voor een primaire levensbehoefte, namelijk inkomen, waardoor er een scheve machtsbalans is tussen uitkeringsgerechtigde en professional.

Een oplossing in het coöperatieve scenario kan zijn om handhaving van andere taken te scheiden. Handhaving is zeer gespecialiseerd werk dat altijd nodig zal zijn. Tussen degene die ondersteuning zoekt, bijvoorbeeld een werkzoekende, en de medewerker/professional die ondersteunt moet een vertrouwensband kunnen ontstaan. Binnen die relatie kan men elkaar wel aanspreken op rechten, plichten en gedrag. Indien dit op respectvolle en heldere wijze gebeurt, draagt dit juist bij aan vertrouwen. Handhaving waarbij ook sancties opgelegd kunnen worden, kan apart worden georganiseerd. Vaak geven de digitale systemen al vroegtijdig signalen af dat er dingen fout gaan of niet kloppen, wat op mogelijk misbruik kan duiden, al spelen hier ethische en privacy-overwegingen. Deze signalen kunnen door de professionele ondersteuner worden gebruikt om de burger hierop te wijzen, zodat eventuele fouten op tijd kunnen worden rechtgezet. Wanneer sprake blijkt van misbruik kan dit worden opgevolgd door de handhavende instantie.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar fraude van de Nationale ombudsman, 'Geen fraudeur, toch boete', uit 2014.

Vroegtijdig persoonlijk contact bij onregelmatigheden

In het coöperatieve scenario is vroegtijdig persoonlijk contact bij onregelmatigheden een belangrijke uitwerking voor het werken vanuit vertrouwen. Vroegtijdig contact is nodig om beter onderscheid te maken tussen burgers die niet *willen* en die niet *kunnen*, en om bij te kunnen sturen op een moment dat mensen nog genoeg veerkracht hebben om in actie te komen.

Metten met één maat voor burger én overheid

Voor werken aan vertrouwen, zoals in het coöperatieve scenario aan de orde is, is het van belang dat er niet met twee maten wordt gemeten, maar dat er een evenwichtige machtsbalans en transparantie is tussen burger en overheid. In de gesprekken met cliënten kwam dit onderwerp sterk naar voren. Zij ervaren dat de lat voor hen veel hoger ligt dan voor de overheid. Wanneer de cliënt een fout maakt, volgt direct een sanctie, terwijl dat andersom niet zo is. Het gaat hen er niet om, dat de overheid zichzelf sancties gaat opleggen bij fouten, maar dat er door de overheid proportioneeler, minder star en minder bureaucratisch opgetreden wordt. Cliënten- en burgerparticipatie bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving zou hieraan kunnen bijdragen. Daarnaast is het voor individuele burgers heel lastig om in het geweer te komen tegen fouten van de overheid. Dit komt het vertrouwen en respect niet ten goede en kan leiden tot niet-gebruik van regelingen.

Metten met één maat gaat ook over het gebruik van informatie. De overheid gebruikt informatie voor risicoprofilering (zie de casus SyRI⁶⁶), maar dit soort analyses kunnen ook gebruikt worden voor het traceren van niet-gebruik van regelingen (bijvoorbeeld de casus niet-gebruik Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)⁶⁷). Randvoorwaarde hierbij is dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat de overheid zijn/haar data veilig gebruikt en beheert en niet alleen in zijn of haar nadeel, maar ook bij voordeel.

'Hitteschild' tussen politiek en uitvoering

Vanwege de aard van vertrouwen - het komt te voet en gaat te paard - is er een blijvend risico dat het slechte gedrag van een minderheid bepalend wordt voor de bejegening van de meerderheid. De media en de politiek spelen hierin een grote rol. Door de dynamiek in de samenleving is de druk op de uitvoeringsorganisaties enorm; deze druk uit zich in de veelheid en gedetailleerdheid van beleid, door besturing- en bekostigingsmodellen en door de reflex op incidenten⁶⁸. Daarbij zijn uitvoeringsinstanties vaak zeer loyaal aan de politiek en hebben zij de neiging om in de eerste plaats snel dienstbaar te zijn aan de politiek, wat soms ten koste gaat van de belangen van burgers en medewerkers.

Incidenten ontstaan door een stapeling van wisselende factoren. Naar aanleiding van incidenten en fraude vindt vaak een overreactie plaats van de politiek richting de uitvoering. Het grondpatroon van zigzagbeleid - bijvoorbeeld door het frequent afwisselen van meer respectievelijk minder nadruk op handhaving - en de druk op de uitvoering die zo ontstaat, leiden tot fouten in de uitvoering. De soms disproportionele en generaliserende uitvergroting ervan in de media en in de Tweede Kamer heeft grote impact op de mensen in de organisatie, die in algemene zin dag in dag uit goed werk leveren.⁶⁹ Het is daarom voor het werken aan vertrouwen van belang dat de uitvoering hiervan wordt afgeschermd, zodat enerzijds fraude rationeel en proportioneel kan worden bestreden en anderzijds de organisatiecultuur bij de uitvoerende instanties kan veranderen, weg van vooral dienstbaar zijn aan de politiek. In een coöperatief scenario is hier maatschappelijk en politiek draagvlak voor.

Het vraagt aan de kant van de uitvoering om een cultuuromslag en bestuurlijk leiderschap om aan dit krachtenveld weerstand te bieden. Daarbij is het van belang dat de uitvoering de gevolgen van stapeling van regels voor de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid aan burgers beter over het voetlicht brengt richting

⁶⁶ Systeem Risico Indicatie (SyRI) is een wettelijk instrument dat de overheid gebruikt voor de bestrijding van fraude op bijvoorbeeld het terrein van uitkeringen, toeslagen en belastingen. De rechtbank heeft in februari 2020 geoordeeld dat de wetgeving die de inzet van SyRI regelt in strijd is met hoger recht.

⁶⁷ Ouderdomsregelingen ontleed, Algemene Rekenkamer, 2019

⁶⁸ Omgaan met de risico-regelreflex, Jan van Tol, In: *Jaarboek 2013*, Nationaal Netwerk Risicomanagement, 2014

⁶⁹ Werk aan Uitvoering; Fase 1, probleemanalyse, ABDTOPConsult, 2020 p. 3, 10-11

de beleidsmakers en de politiek. De besturing dient zich hiervoor te richten op de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening, het delen van keuzes bij risicogerichte handhaving, innovatie en de lange termijn en minder eenzijdig op budget, rechtmatigheid, doelmatigheid en tijdige implementatie van nieuw beleid.⁷⁰ Deze uitwerking in de vorm van een “hitteschild” tussen politiek en uitvoering sluit aan bij het handelingsperspectief rondom 'intensiveren samenwerking en sturing binnen de driehoek', dat in het onderzoek 'Werk aan uitvoering' wordt voorgesteld. In dit handelingsperspectief wordt geadviseerd de aansturing van de uitvoering te versterken tot een systeem dat rekening houdt met zowel het perspectief van politiek en beleid als dat van de uitvoering.⁷¹

5.2.3 Leggen van verbinding tussen mensen, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen

In het coöperatieve scenario zal er politieke ruimte en maatschappelijke noodzaak zijn om te zorgen voor meer betaalde banen in zorg en welzijn, want in dit scenario worden deze sectoren niet gezien als kostenpost, maar als groeisector. Vooral in dit scenario worden zorg en welzijn een nog groter onderdeel van de arbeidsmarkt. Dit werk geschiedt echter voor een groot deel niet bij conventionele instellingen, maar via maatschappelijke organisaties als verenigingen en stichtingen en via informele verbanden van vrienden en familie. Een waardevolle bijdrage leveren aan de samenleving, ook onbetaald, wordt in dit scenario gezien als zeker zo waardevol als een goed betaalde baan in het bedrijfsleven. Vandaar dat het kunnen leggen van verbinding in dit scenario ook essentieel is voor de toekomstbestendigheid van de uitvoering.

Begin bij wat de mens vanuit zijn/haar situatie kan en zou willen doen

In de in dit rapport voorgestelde versterking richting werken vanuit vertrouwen, staat niet de regeling waar iemand onder valt centraal, maar is de mens en wat zij of hij kan en wil het startpunt van ondersteuning. Daarnaast is het zaak om de mens in zijn/haar hele situatie in beeld te krijgen, zodat de problematiek en ondersteuningsvraag van de betreffende persoon helder is en integraal kan worden aangepakt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan mensen die niet alleen werk zoeken, maar bij wie nog andere relevante problemen spelen, zoals bijvoorbeeld schulden, of het geven van mantelzorg. Een professional zou, bijvoorbeeld doordat hij in het systeem ziet dat iemand mantelzorgtaken verricht, door moeten vragen naar wat die taken inhouden en betekenen in het leven van de betreffende persoon. Vervolgens kan hij/zij passende ondersteuning aanbieden om die zorgtaken te verlichten, zoals dagbesteding voor de zorgvragende. Het kan namelijk goed zijn dat het inkopen van een aantal uren dagbesteding per week, waardoor de mantelzorger weer kan werken, het minder zwaar maakt voor de mantelzorger en per saldo de kosten verlaagt omdat er op de uitkering bespaard wordt.

Medewerkers van de uitvoering dienen dan ook het profiel en de vaardigheden te hebben om deze ondersteuning te kunnen bieden.⁷² Daarbij worden zij ondersteund door processen van datagedreven, bewezen effectieve interventies. De menselijke ondersteuning kan zo worden aangevuld met digitale mogelijkheden voor het geven van de gewenste aandacht aan mensen. Tot slot moet de professional over informatie beschikken die helpt bij het monitoren van de toekomst van bepaalde beroepsgroepen.

Arbeidsvoorziening onder publieke verantwoordelijkheid en hybride uitgevoerd

In dit scenario is het aannemelijk dat arbeidsvoorziening bij voorkeur een *publieke verantwoordelijkheid* blijft, maar daarmee is nog niet gezegd dat de uitvoering van de taken dit ook moet zijn. Wat hier met name van belang is, is dat alle incentives, sturing en governance gericht zijn op de *bedoeling*. Het gaat dan om het vinden van passend werk voor de betreffende cliënt (ongeacht onder welke regeling hij/zij valt), toegankelijke en goede matching richting werkgevers en het creëren van een inclusieve arbeidsmarkt. In

⁷⁰ Idem

⁷¹ Werk aan Uitvoering; Fase 1, probleemanalyse, ABDTOPConsult, 2020 p. 3, 10-11

⁷² Dit sluit aan bij handelingsperspectief 1: verbetering van de dienstverlening van het traject Werk aan Uitvoering: het optimaliseren van de bestaande (eerstelijns) dienstverlening vanuit de te volgen lijn: '*In één keer goed: het juiste antwoord, zonder doorverwijzen voorkomt irritatie en escalatie.*' Dienstverlening vanuit dit principe vraagt daarmee (onder andere) om een (gedeeltelijke) wijziging van het personeelsbeleid, waarbij deze (hoger ingeschaalde) medewerkers met de juiste expertise en bevoegdheid (eerder) aan de voorkant van het proces worden betrokken. Voortgangsrapportage 'Werk aan uitvoering', 2020 p. 2

een coöperatief scenario is een aparte publieke organisatie voor matching, bemiddeling en scholing in te richten.⁷³ Echter, dan is er een risico dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden, expertise, platforms en netwerken in de private sector, die hierin vaak vooroploopt. Een hybride vorm, waar met de cliënt vanuit zijn/haar situatie de best passende vorm van ondersteuning en bijbehorende partij gezocht kan worden, komt als meest toekomstbestendig naar voren. Gezien de sterke link voor het leggen van verbinding naar de maatschappelijke activiteiten en verbanden, en daarmee met participatie in brede zin, ligt daarbij een primaire rol voor de gemeente voor de hand.

5.2.4 Complexiteitsreductie

In het coöperatieve scenario ligt de focus in de maatschappij in het algemeen, en naar verwachting ook bij de politiek, op samenwerking en doeltreffendheid. Hierdoor is er ook meer onderling vertrouwen tussen overheid en burger. Men streeft naar betere dienstverlening en inclusie; dit betekent wind mee voor een echte kanteling naar een vraaggedreven werkwijze, startend bij het perspectief van de burger in zijn/haar situatie en wat daarin nodig is. Er is in dit scenario ook wind mee voor vereenvoudiging van zowel de dienstverlening als het stelsel in het algemeen, omdat men uitgaat van vertrouwen en er geïnvesteerd wordt in de uitvoering. Complexiteitsreductie draait in het coöperatieve scenario dan ook vooral om het simpeler maken voor de burger (vraagkant) en niet noodzakelijkerwijs om het simpeler en efficiënter maken voor de overheid (aanbodkant).

Omdraaien van het perspectief van aanbod naar vraag

In dit scenario is er politiek draagvlak voor de kanteling van een aanbodgericht naar een vraaggedreven systeem. Dit omdat de focus hier ligt op doelmatigheid, sociale zekerheid als maatschappelijke waarde en verbetering van de dienstverlening. De nieuwe technologie die voor die dienstverlening wordt ingezet, geeft ook in dit scenario vorm aan de kanteling. In dit scenario is er wel een risico dat men terugvalt op 'oude' vormen van publieke dienstverlening en te weinig gebruik maakt van de technische mogelijkheden die er zijn. Een ander risico in dit scenario is dat als zaken niet in een keer lukken, men het niet meer aandurft. Lef en volharding om stapsgewijs over een langere termijn te transformeren, zijn ook in dit scenario nodig en niet vanzelfsprekend.

Eén digitale ingang voor alle vragen

Om complexiteitsreductie voor de burger te bewerkstelligen, is het in het coöperatieve scenario goed denkbaar dat de overheid ervoor kiest om nog eenduidiger op te treden als één geheel: er is geen verkeerd 'loket'. Dit kan door het realiseren van één digitaal platform voor overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit digitale platform kan langs meerdere kanalen en interfaces zowel fysiek als digitaal worden bereikt. Dat wil zeggen dat burgers en bedrijven hier voor alle ondersteuningsvragen terecht kunnen. De dienstverlening van de overheid is hierbij gerangschikt langs de voor burger en bedrijf relevante gebeurtenissen (levensfilm). De nadruk ligt daar niet op de transactie maar op de gebeurtenis. Idealiter wordt ook het fysieke domein via dit portaal toegankelijk en kunnen hier dus bijvoorbeeld ook vergunningen worden aangevraagd. Alle diensten van alle overheidsdienstverleners moeten uiteindelijk via dit loket afneembaar worden en toegankelijk zijn voor iedereen.⁷⁴

In de uitwerking is echter nog wel variatie mogelijk. Ten eerste hoeft niet alles in één platform geïntegreerd te worden. Er kunnen meerdere platforms (bijvoorbeeld één per informatielandschap) naast elkaar blijven bestaan, terwijl er dan nog steeds sprake is van vereenvoudiging aan de voorkant; denk hierbij bijvoorbeeld aan een apart platform voor werk en inkomen (wel inclusief schulden en scholing) en voor zorg. Dit zou ook een tussenstap in het proces op weg naar één platform kunnen zijn. Het hoeft niet tot één groot IT-systeem te komen, maar tot een geüniformeerde koppelbare omgeving waartoe de burger of het bedrijf makkelijk toegang heeft en niet merkt dat er meerdere instanties achter schuilgaan.⁷⁵

⁷³ T.Thissen. Visie op de toekomst van UWV WERKbedrijf, maart 2019

⁷⁴ Deze optie sluit aan bij fiche 6 uit de BMH 13- Een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven, april 2020, p. 72

⁷⁵ Een betere overheid voor burgers en bedrijven: brede maatschappelijke heroverweging (BMH), april 2020 p. 72

Op deze plek vindt met ondersteuning van de 'slimme tussenlaag' de vraagvertaling plaats. Er moet duidelijk worden of er een 'vraag achter de vraag' is en welke ondersteuning geboden dient te worden. Deze vraagvertaling kan zowel digitaal met slimme regelhulpen als door professionals gedaan worden, al naar gelang de behoefte van de burger. Bij geautomatiseerde vraagvertaling is het van belang dat signalen voor een vraag achter de vraag kunnen worden opgepikt, zodat er dan alsnog een professional wordt ingeschakeld. Of andersom: na contact met de persoonlijk consulent kan iemand het daarna verder digitaal af. Een ander idee is om iedere burger te koppelen aan een persoonlijk consulent. Dit vraagt van de professionele vraagvertaler/persoonlijk consulent een specifiek profiel en vaardigheden.



Excellente publieke keuringsunit: 1 keer naar de arts voor alles

In dit scenario is het denkbaar om een excellente keuringsunit op te richten, zoals die in de verkenning als optie naar voren kwam. In dit scenario zou deze onder publieke verantwoordelijkheid staan en ook door een publieke organisatie uitgevoerd worden. Een burger kan voor alle indicaties en regelingen (van gehandicaptenparkeerkaart en rijbewijs tot arbeidsgeschiktheidskeuring) bij deze unit terecht. De dienstverlening is professioneel, op maat en er is wezenlijk persoonlijk contact.

5.2.5 Internationalisering met name via de EU

In dit scenario wordt de EU steeds belangrijker inzake werk (zowel in de vorm van arbeid als van dienstverlening) en inkomen. In de komende tien jaar is in dit scenario te verwachten dat de EU haar coördinerende rol zal versterken en zal zorgen voor minimumniveaus van sociale bescherming. Deze zullen langzaam maar zeker worden opgetrokken, vanuit de gedachte dat beleidsconcurrentie tussen EU-landen, en daarmee een *race-to-the-bottom* moet worden voorkomen.⁷⁶ De EU richt zich hierbij op alle werkenden, ongeacht hun arbeidsrelatie. Coördinatie van sociale zekerheidsstelsels moet het vrije verkeer van werknemers ondersteunen en voorkomen dat werknemers dubbel of niet verzekerd zijn of hun opgebouwde rechten verliezen als zij in een andere lidstaat gaan werken. Tot slot is met de komst van de Europese Arbeidsautoriteit een begin gemaakt met het inrichten van een op handhaving gerichte samenwerkingsstructuur die helpt bij de opsporing en bestrijding van overtredingen en het slechten van administratieve belemmeringen.

76 Toekomst van de sociale dimensie van de EU, kamerbrief, Min SZW, 24 mei 2019

5.3 Samenvatting uitwerking per scenario

In onderstaande tabel staat een overzicht van alle uitwerkingen, gerangschikt per scenario:

	Competitieve dynamiek	Coöperatieve dynamiek
Proactief investeren in mensen	Levenslang ontwikkelen is een private verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en privaat belegd bij het individu. Dit vraagt wel aanpassing voor intersectorale mobiliteit. Fiscale ondersteuning of individuele leerrechten zijn denkbaar in dit scenario	Levenslang ontwikkelen als publieke voorziening en uitvoeringsinstanties stellen prospectieve arbeidsmarktinformatie proactief beschikbaar aan alle belanghebbenden, met groot bereik en hoge kosten
Werken aan vertrouwen	Handhaving als integraal onderdeel van de dienstverlening Vroegtijdig persoonlijk contact bij onregelmatigheden, met name gericht op bevorderen naleving	Scheiden van taken uitkeringsverstrekking, dienstverlening arbeidsparticipatie en handhaving; navolging van het Deense model Vroegtijdig persoonlijk contact bij onregelmatigheden, met name gericht op ondersteuning Meten met één maat voor burger én overheid en 'Hitteschild' tussen politiek en uitvoering Begin bij wat de mens vanuit zijn/haar situatie kan en zou willen doen
Leggen van verbinding	Arbeidsvoorziening onder publieke verantwoordelijkheid en privaat uitgevoerd	Arbeidsvoorziening onder publieke verantwoordelijkheid en hybride uitgevoerd Begin bij wat de mens vanuit zijn/haar situatie kan en zou willen doen
Complexiteitsreductie	Vereenvoudiging door standaardisering, automatisering (kostengedreven) en maatwerk Vereenvoudiging aan de 'achterkant' Vereenvoudiging aan de 'voorkant'; geen verkeerd loket Private keuringsunits: 1 keer naar de arts voor alles	Omdraaien van het perspectief van aanbod naar vraag Eén digitale ingang voor alle vragen Excellente publieke keuringsunit: 1 keer naar de arts voor alles
Internationalisering	Centralisatie internationalisering binnen Nederland met verbindingen naar de hele wereld	Internationalisering met name via de EU

Tabel 3 Opties voor uitwerking ontwerprichtingen per scenario

6. Samenvatting en conclusies

Externe ontwikkelingen en stelselintrinsieke overwegingen vragen om aanpassing van de uitvoering

Sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 is de kern van het stelsel ongewijzigd gebleven⁷⁷, terwijl de wereld rondom werk en inkomen in die periode wel is veranderd. De flexibilisering van de arbeidsmarkt, de groeiende invloed van technologie op arbeid, maar ook de economie en de (Europese) politiek hebben sterke invloeden op de wereld van werk en inkomen. Dat de wereld rondom werk en inkomen is veranderd, is door de maatschappelijke en economische ontwrichting als gevolg van het coronavirus alleen maar duidelijker en urgenter geworden. Doel van deze verkenning is om vanuit uitvoeringsperspectief meer inzicht te verkrijgen in de toekomstbestendigheid van de 'hardware', oftewel de uitvoering van het huidige stelsel van werk en inkomen. Deze hardware staat altijd ten dienste van de 'software', oftewel de materiewetten. Dit vraagt om een open reflectie op de centrale vraagstelling van deze toekomstverkenning:

Vormen externe ontwikkelingen (waaronder veranderingen in economie, technologie, organisatie van arbeid, arbeidsverhoudingen, maatschappelijke verhoudingen) en veranderingen in stelselintrinsieke overwegingen (zoals bereik, efficiëntie, effectiviteit, transparantie, klanttevredenheid, complexiteitsreductie, wendbaarheid) aanleiding om de wijze waarop de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van het stelsel van werk en inkomen is georganiseerd en gedefinieerd op termijn – vanaf circa 2030 – aan te passen en zo ja, in welke richting?

Op basis van literatuur, interviews en analyse is verkend welke zekerheden en onzekerheden er zijn voor de toekomst van werk en inkomen richting 2030. Hierbij moet natuurlijk wel worden bedacht: *niets is echt zeker als het gaat om de toekomst*; er zijn immers geen data van de toekomst. Wel maken we bij het verkennen van de toekomst onderscheid tussen ontwikkelingen die een grote mate van voorspelbaarheid kennen en ontwikkelingen die in grote mate onzeker zijn.

In de verkenning kwamen 10 ontwikkelingen naar voren die we voor de periode tot 2030 als *zekerheden* willen benoemen:

1. De economie is cyclisch en er zal tussen nu en 2030 weer een recessie zijn
2. De vergrijzing zet door
3. Het meeste werk zal te vinden zijn in zorg & welzijn
4. Ecologische grenzen zijn bereikt en de economie zal verduurzamen
5. Gebruik en mogelijkheden van data & techniek zal exponentieel blijven toenemen
6. Veel banen zullen verdwijnen en nieuwe zullen verschijnen
7. Er komt een nieuwe generatie op de arbeidsmarkt met weer andere karakteristieken
8. Levenslopen van mensen blijven dynamisch
9. Internationalisering zet door
10. De politiek blijft leidend voor de uitvoering

Ontwikkelingen waarvan het duidelijk is dat zij de komende tien jaar nog uiteenlopende kanten op kunnen, benoemen we als *onzekerheden*. Ook daarvan kwam een groot aantal in deze verkenning naar voren. Deze zijn op een intern consistente manier geclusterd tot twee toekomstscenario's. Een scenario Competitieve dynamiek, waarbij 'concurrentie en individuele verantwoordelijkheid' leidend is en een

⁷⁷ Zie Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Auke Witkamp, Mirjam Engelen, Maartje Boer en Willem Trommel (2015).

scenario Coöperatieve dynamiek, met een belangrijke rol voor ‘samenwerking en collectieve solidariteit’. Deze scenario's zijn uitersten; met beide mogelijkheden moeten we rekening houden wanneer we nadenken over een ontwerp voor de toekomst. Scenario's zijn geen voorspellingen en ook niet zo bedoeld. Ze zijn een instrument dat de bandbreedte aan onzekerheid expliciteert in uitersten. Aan de hand daarvan zijn gestructureerd handelingsperspectieven en visies op de toekomst te genereren en te toetsen. Scenario's komen dus zelden exact uit; waarschijnlijk zien we in de toekomst elementen uit beide scenario's terug.

Om tot robuuste ontwerprichtingen voor de uitvoering van SUWI in 2030 te komen, zijn op basis van de volgende vragen⁷⁸ de implicaties van de scenario's af te leiden voor de taken en verantwoordelijkheden binnen SUWI:

1. Hoe divers en hoe internationaal zijn de verschillende doelgroepen in 2030?
2. Hoe vinden vraag en aanbod elkaar op de arbeidsmarkt?
3. Hoe werken mensen dan en met welke contractvormen?
4. Hoe zelfredzaam is de burger dan en hoe belangrijk is dat?
5. Welke arbeidsmarktinformatie hebben mensen dan nodig om zo zelfstandig mogelijk naar (beter) werk te kunnen zoeken?
6. Hoe willen mensen dan bij voorkeur benaderd/ontvangen worden: fysiek of digitaal?
7. Hoe komen werkgevers dan aan hun arbeidsmarktinformatie?
8. Hoe worden dan (werk en inkomen) gegevens verzameld en verwerkt?
9. Hoe groot is de behoefte aan flexibiliteit, transparantie en integratie van informatie?
10. Wat is de stand van de techniek als het gaat om bijvoorbeeld de inzet van AI?
11. Welke functies en taken van het stelsel zijn dan nog van toepassing?

Deze vragen kunnen we in beide scenario's richting 2030 beantwoorden:

	Competitieve dynamiek	Coöperatieve dynamiek
1.Oriëntatie	Sterk internationaal, zeer gefragmenteerd.	Lokaal georiënteerd (door het nabije karakter van groeisectoren zorg en verduurzaming) en homogener.
2.Matching vraag en aanbod	Wereldwijd opererende platforms brengen vraag en aanbod bij elkaar.	AI maakt beter inzichtelijk waar toekomstige vraag naartoe gaat en hoe mensen zich hier proactief op kunnen voorbereiden.
3.Contractvorm	Zelfstandigheid is de norm, een vaste baan de uitzondering.	Langdurige samenwerkingsverbanden om schaars aanbod te binden en boeien.
4.Zelfredzaamheid	Zeer zelfredzaam, weinig solidariteit.	Samenredzaam, hoge mate van solidariteit.
5.Arbeidsmarkt-informatie	Zeer actuele (<i>realtime</i>) informatie gevraagd rondom “projecten” en prijzen.	Inzicht nodig in toekomstige vraag en beschikbare competenties.
6.Benadering	Informatie moet vooral snel en efficiënt zijn	Informatie moet vooral proactief en passend zijn
7.Informatie tbv werkgevers	Arbeidsmarktinformatie via platforms, werkgevers zien zich vooral als opdrachtgevers.	Werkgevers zoeken vooral beschikbare mensen die zij kunnen inzetten en binden

⁷⁸ Conform formulering in de offerteaanvraag Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen, 20180050030.042.041

8.Data-uitwisseling	Door schaalbaarheid van technologie beschikt alleen een klein aantal partijen over de relevante data en profielen.	Privacy en vertrouwen spelen een steeds grotere rol bij het verzamelen en verwerken van gegevens.
9. Rol van data	Transparantie en integratie van groot belang voor de rechtmatigheid.	Flexibiliteit en integratie van groot belang voor verbetering van effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening.
10. Inzet technologie	AI wordt gebruikt voor handhaving en het efficiënter maken van de dienstverlening.	Technologie wordt breed ingezet voor inclusiviteit en AI voor beter matching en proactieve informatievoorziening voor alle werkenden.
11. Functies en taken uitvoering	Handhaving en inning worden belangrijkere taken. Matching en arbeidsmarktinformatie worden steeds meer privaat uitgevoerd.	Ontzorgen, integraliteit van werk, onderwijs, welzijn, wonen en zorg staan centraal. Inclusief levenslang ontwikkelen en het geschikt maken van werkplekken voor de beschikbare mensen.

Tabel 4 Implicaties beide scenario's voor SUW-taken en -verantwoordelijkheden

We zien dat de wendbaarheid van het stelsel van werk en inkomen bij beide scenario's groot moet zijn. De uitvoering moet om kunnen gaan met grote veranderingen in omvang en aard van doelgroepen, eisen vanuit de politiek en de stand en beschikbaarheid van de technologie en data.

Duidelijk is ook dat de uitvoering van werk en inkomen op dit moment de nodige problemen kent. Deze problemen hebben bijvoorbeeld te maken met verouderde ICT, de wensen en verwachtingen van burgers⁷⁹ en de complexiteit van wet- en regelgeving. Als we naar de toekomst kijken, krijgen, bijvoorbeeld als gevolg van de huidige recessie, meer mensen met het stelsel te maken. De huidige complexiteit van het stelsel en de aanbodgedreven werkwijze van de uitvoering komen de effectiviteit en klanttevredenheid dan niet ten goede. De toekomst gaat zeker nog meer veranderingen brengen, zie bijvoorbeeld de zekerheden die geschetst zijn in 2.2; dit betekent dat de urgentie om de uitvoering te verbeteren alleen maar sterker gevoeld zal worden.

Hiermee is het eerste deel van de centrale vraag beantwoord: externe ontwikkelingen en stelselintrinsieke overwegingen vormen aanleiding om de wijze waarop de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van het stelsel van werk en inkomen is georganiseerd en gedefinieerd richting 2030 aan te passen.

Vijf richtingen voor een toekomstbestendige uitvoering richting 2030

Vervolgens zijn we met cliënten, uitvoerders, beleidsmakers, belanghebbenden en experts in een bijeenkomst aan de slag gegaan met het verkennen in welke richting die aanpassing nodig is. Dit heeft geleid tot een aantal eerste ontwerpideeën. Deze ontwerpideeën zijn getoetst tegen de twee scenario's. Voorts hebben we ons ingeleefd in *gebruikers* van de sociale zekerheid; voor verschillende persona's zijn inspirerende klantreizen ontworpen (zie [bijlage](#)). Dit heeft uiteindelijk vijf toekomstbestendige ontwerprichtingen opgeleverd, die zowel passen bij de zekerheden voor de toekomst als stand houden bij de onzekerheden richting 2030, zoals die vervat zijn in de twee contextscenario's. Deze vijf richtingen voor een toekomstbestendig ontwerp zijn:

1. **Proactief investeren in mensen:** door technologisering veroudert kennis steeds sneller, en door de toenemende vraag op de arbeidsmarkt naar zorg en verduurzaming is het geboden vanaf nú te investeren in een leven lang ontwikkelen van mensen. Zo blijft werk bereikbaar en de sociale zekerheid betaalbaar, ook in een recessie. Het is van belang proactief te investeren, op het moment

⁷⁹ Burgers kunnen behoefte hebben aan persoonlijke dienstverlening en verwachten dan empathie, begrip en maatwerkoplossingen, zie ook 3.1.

dat mensen nog werk hebben, en integraal zodat mensen daarna duurzaam kunnen participeren. Een leven lang ontwikkelen geldt voor alle werkenden. Daarom is (om-, her- en bij-)scholing een belangrijke taak die er in de uitvoering bijkomt.

2. **Werken aan vertrouwen:** Werk vanuit het vertrouwen dat de meeste mensen zich aan de regels willen houden, fouten kunnen maken en zelfredzaam willen zijn. Mensen willen zichzelf en hun naasten verder brengen, kunnen soms van het pad af raken, maar willen in veruit de meeste gevallen zinvol deelnemen aan de samenleving. Werken aan het vertrouwen tussen overheid en burger en vice versa is een toekomstbestendige uitgangspositie voor de uitvoering van de sociale zekerheid.
3. **Leggen van verbinding tussen mensen, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen:** In de huidige doelstelling van de wet SUWI wordt met 'werk boven uitkering' betaald werk bedoeld. In de toekomst moet, vanwege het toenemende beroep dat gedaan wordt op onbetaalde mantelzorg en vrijwilligerswerk, het accent verschuiven naar wat de mens in zijn/haar situatie zou willen en kunnen doen en moet verbinding worden gelegd tussen onbetaalde, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen. Mensen willen meedoen en hebben elkaar nodig om zichzelf goed en nuttig te kunnen voelen. Dit geldt niet alleen in een coöperatief scenario; ook in een competitief scenario is alle ondersteuning uit de samenleving nodig om de concurrentie aan te kunnen.
4. **Complexiteitsreductie:** complexiteitsreductie voor burgers en werkgevers is van groot belang en kan ervoor zorgen dat de kanteling van het perspectief van het uitvoeren van administratieve transacties naar de *bedoeling* van de wetgeving⁸⁰ daadwerkelijk gemaakt kan worden. De toekomstige digitale mogelijkheden kunnen de gebruikersinterface tussen burger, bedrijf en overheid simpeler en eenduidiger maken. Dit wordt essentieel bij een recessie, waarin aantallen cliënten snel kunnen oplopen, helemaal in combinatie met de toegenomen dynamiek in levensloop en inhoudelijke veranderingen op de arbeidsmarkt.
5. **Inzetten op internationalisering:** Internationalisering is een onderwerp dat alle partijen in de uitvoering steeds meer zal gaan raken en moet daarom volledig in het stelsel worden geïntegreerd. Inmiddels worden ruim 800.000 banen vervuld door buitenlandse werknemers en Nederlanders zullen zelf ook vaker in het buitenland werken en/of leven. Internationaal werken en inkomen verwerven is in beide scenario's geen uitzondering meer, helemaal door het Schengenverdrag, technologisering en door de mobiele komende generatie. Dit is nu nog geen integraal deel van het denken binnen de uitvoering en zal dat richting 2030 wel moeten worden.

Hiermee is het tweede deel van de centrale vraag beantwoord; de vijf bovengenoemde onderwerpen geven de richting aan waarop aanpassing richting 2030 gewenst is.

Uitwerking vanuit het perspectief van de gebruikers

Naast een op de scenariomethode gebaseerde toekomstverkenning is in dit traject ook met behulp van *design thinking* een eerste aanzet gemaakt voor een herontwerp van het stelsel. Design thinking begint met het denken vanuit de gebruikers. Hiervoor zijn tijdens de verkenning meerdere sessies en gesprekken gevoerd met de verschillende soorten gebruikers van het stelsel. De vijf richtingen voor een toekomstgericht ontwerp voor de uitvoering van werk en inkomen zijn vervolgens op basis van die gesprekken geconcretiseerd. Met de gebruikers van het stelsel is verkend hoe, vanuit het perspectief van zeven exemplarische burgers, de uitvoering in de toekomst er idealiter uit zou kunnen zien. In de [bijlage](#) staan deze zeven persona's uitgebreid beschreven. Een compleet herontwerp van het stelsel was geen onderdeel van de opdracht, maar de eerste aanzet ertoe leverde wel belangrijke inzichten op voor de uitwerking. Het bevestigde namelijk dat het huidige stelsel sterk aanbodgericht is, zoals beschreven in paragraaf 4.4 over *complexiteitsreductie*. Door als aanbodpartijen (publiek en privaat, lokale overheid en rijksoverheid) gezamenlijk vanuit het perspectief van de burger naar de vraagstukken te gaan kijken, is een herontwerp mogelijk dat voor de burger simpeler en proactiever kan werken. Door dit perspectief werd het ook logischer dat het onderwerp *investeren in mensen* integraal onderdeel dient te worden van de propositie, en hoe de combinatie persoonlijke en digitale dienstverlening daarin concreet kan ondersteunen. Ook de onderwerpen *leggen van verbinding tussen mensen* en *werken vanuit vertrouwen* vragen om veel meer kennis van de situatie van de 'levensfilm' van de mensen waarvoor het stelsel

⁸⁰ Een betere overheid voor burgers en bedrijven: brede maatschappelijke heroverweging (BMH), april 2020 p. 64.

bestaat. Elk onderdeel van het stelsel werkt nu met een eigen klant-interface en klant-informatie. Dit verhoogt de complexiteit voor de burger en onttrekt het aanbod het zicht bij op de complexe werkelijkheid van de klant. Voor een toekomstgericht herontwerp van het stelsel wordt op basis van ons experiment het gebruik van de design thinking methodologie, waarin vraag en aanbod iteratief verbeterstappen zetten, sterk aanbevolen.

Benodigde wendbaarheid richting 2030

Met de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering is tevens nagedacht over hoe aan de vijf richtingen concreet invulling gegeven kan worden in de twee scenario's. Hierbij hebben we veel van de denkrichtingen kunnen gebruiken die eerder in de literatuur, de interviews en de workshops zijn genoemd.

In het **competitieve scenario** komen de grenzen van de huidige uitvoering eerder in beeld dan in het coöperatieve, omdat in dat scenario zaken meer op scherp staan; baanpolarisatie, concurrentie, tweedeling, wantrouwen in de overheid in combinatie met focus op rechtmatigheid, schadelastbeperking, toenemende complexiteit vanwege wisselende politieke prioriteiten, versobering van uitkeringen en dienstverlening en bezuinigingen op uitvoeringskosten. In zo'n scenario is het denkbaar dat in de komende tien jaar op een efficiënte manier invulling wordt gegeven aan de vijf richtingen, met maximale nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen en maximale inzet van private partijen.

In het **coöperatieve scenario** is er meer ruimte voor de uitvoering, vanwege de focus op maatschappelijke baten, samenwerking en doelmatigheid. Versterking van publieke verantwoordelijkheden en versterking van de uitvoering dragen ook positief bij aan ruimte voor uitvoering; er wordt in dit scenario waarschijnlijk meer geïnvesteerd in het stelsel. In zo'n scenario is het denkbaar dat juist vol wordt ingezet op een zo effectief mogelijke invulling van de vijf ontwerprichtingen door de publieke uitvoeringsorganisaties.

Voor de uitvoeringsorganisaties zijn dit de uitersten waartussen zij wendbaar moeten kunnen laveren. Het is voor hen namelijk fundamenteel onzeker welk scenario de komende jaren in welke mate dominant wordt en welke keuzes de politiek maakt. Concreet betekent dit dat de uitvoering wendbaar moet zijn binnen de volgende dimensies:

- *Publieke uitvoering versus private uitvoering onder publieke verantwoordelijkheid.* Vooral de nieuwe taak 'investeren in mensen' (opleiden) kan zowel door publieke als private partijen worden uitgevoerd. Ook de matchingstaak kan theoretisch vergaand worden uitbesteed; politiek lopen hier de voorkeuren sterk uiteen. De uitvoeringsorganisaties zullen op beide scenario's voorbereid dienen te zijn om hier wendbaar op in te kunnen spelen.
- *Vergaand digitaal, geautomatiseerd versus maximaal persoonlijk contact.* Zowel de bezuinigingen van het vorige decennium als de coronacrisis hebben de beweging naar vergaande digitale en geautomatiseerde dienstverlening ingezet. De uitvoeringsorganisaties hebben bewezen hierin snel te kunnen schakelen als het moet. Er is echter ook bij een coöperatief scenario denkbaar dat de komende tien jaar meer persoonlijke dienstverlening wordt gevraagd van de uitvoering. Ook dit vraagt om wendbaarheid bij de uitvoering en begrip bij de politiek dat dit soort beleidswijzigingen tijd vragen om te realiseren.
- *Dienstverlening van handhaving scheiden versus integratie van beide.* Dienstverlening en handhaving gingen bij de uitvoering altijd hand in hand. Vooral voor het onderwerp *werken aan vertrouwen* is het echter denkbaar dat door de politiek in de toekomst de handhaving en de dienstverlening zullen worden gescheiden. Dit zal het werk van de uitvoering sterk beïnvloeden en het verdient aanbeveling nu al te anticiperen op een dergelijke vraag vanuit de politiek om ook hier wendbaar te kunnen reageren.
- *Aanbodgericht versus vraaggericht.* Het huidige stelsel is sterk aanbodgericht; elke wet en regeling kent zijn eigen uitvoerder en/of procedure. Bij uitvoeringsorganisaties en politiek leeft weliswaar de expliciete wens om de burger centraal te stellen, maar het is de vraag of de verschillende partijen het bestaande systeem kunnen kantelen. In deze verkenning is een eerste stap gemaakt met het herontwerp richting het vraagperspectief middels de genoemde persona's en een eerste oefening met design thinking, maar het bleek lastig. Om ook hier als uitvoering wendbaar te zijn, verdient het aanbeveling nu al voor te bereiden op een coöperatief scenario waarin die omslag nadrukkelijker wordt gevraagd.

- *Centraal georganiseerd versus regionaal en lokaal georganiseerd.* De huidige uitvoering is hybride, waarbij een aantal taken centraal wordt georganiseerd en andere nadrukkelijk decentraal. Bij de politiek en bij de uitvoerders zelf leven er sterke voorkeuren voor het ene of het andere model. In de verkenning is geen stelling genomen welk model de voorkeur verdient, maar is er vanuit gegaan dat dit een politieke onzekerheid is, die met de verkiezingen, coalitieonderhandelingen of veranderingen in voorkeur in de Tweede Kamer kan wisselen. Het vraagstuk over schaal en welke publieke uitvoerder als eerste verantwoordelijk is, is een vraagstuk dat typisch past binnen het huidig dominante aanbodperspectief. Gezien vanuit de burger zou het niet uit mogen maken welke uitvoeringsinstantie, en daarmee welk ministerie, als eerste verantwoordelijk is voor zijn vraagstuk. Het geheel zou als één overheid dienen te werken. Aan de 'achterkant' zullen de uitvoeringsorganisaties zo goed moeten samenwerken, dat voor de burger een verandering in formele verantwoordelijkheid en schaalniveau bij het aanbod niet uitmaakt. Ook dat vraagt om wendbaarheid en een gezamenlijke, koersvaste oriëntatie op de daadwerkelijke bedoeling van het stelsel.
- *Primair gericht op Nederland versus internationaal georiënteerd (incl. via de EU).* Het coöperatieve scenario geeft aan dat het denkbaar is dat in de komende tien jaar de samenwerking binnen de EU op het gebied van sociale zekerheid vergaand zal worden versterkt. Het is echter net zo goed denkbaar dat dit niet het geval zal zijn, en dat Nederland zelfstandig geconfronteerd zal worden met internationalisering. Ook dit zal voor een groot deel een politieke onzekerheid zijn en vraagt om wendbaarheid van de uitvoeringsorganisaties.

Tot slot: de verandering in de gewenste richting is al in gang gezet

Tijdens deze verkenning, die eind 2019 begon en in november 2020 eindigde tijdens de tweede lockdown als gevolg van de COVID-19 pandemie, hebben de uitvoeringsorganisaties samen met de politiek laten zien dat er extreem snel en wendbaar kan worden ingesprongen op maatschappelijke problemen die urgent om een oplossing vragen. Nog voor de inkt van dit rapport droog was, is er voor drie van de vijf onderwerpen uit dit rapport aangetoond dat de uitvoering zeer wendbaar kan handelen wanneer dat nodig is. Tijdens de coronacrisis is er een enorme steunoperatie ontworpen en uitgevoerd met als kern: investeren in mensen, werken vanuit vertrouwen en complexiteitsreductie. Ook de samenwerking over organisatiegrenzen heen en de digitalisering heeft daarbij een enorme vlucht genomen. Als dit kan in nauwelijks één jaar, dan geeft dit vertrouwen voor wat er bereikt kan worden in de komende tien jaar.

Tegelijkertijd is er op dit moment heel veel aandacht voor de uitvoering. In september 2020 verscheen "Werk aan Uitvoering: handelingsperspectieven voor het versterken van de dienstverlening en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering". Het kabinet heeft bij het openbaar worden van dit stuk laten weten de handelingsperspectieven in het voorjaar van 2021 nader uit te werken. Ook loopt op dit moment het onderzoek van de tijdelijke Tweede Kamer commissie Uitvoeringsorganisaties, deze commissie brengt in het voorjaar van 2021 een rapport uit. Ook loopt momenteel een evaluatie van de Wet Suwi en een beleidsdoorlichting van het artikel 11 Uitvoering uit de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Maatschappij en politiek staan voor belangrijke uitdagingen op het gebied van werk en inkomen. Hoe willen we als maatschappij met de dynamiek in de toekomst omgaan? En welke keuzes maakt de politiek? Voor hen schetst deze verkenning hopelijk een tastbaar beeld van hoe 2030 eruit zou kunnen zien en biedt deze handvatten om sturing te geven aan de vormgeving van een toekomstbestendig en wendbaar stelsel van werk en inkomen.



Bijlage: Uitvoering werk en inkomen 2030 gezien vanuit 7 burgers



De burger en zijn/haar klantreis

- We verkennen nieuwe ontwerprichtingen voor de uitvoering van werk en inkomen in 2030. In die ontwerprichtingen beginnen we bij de burger in de eigen context en de interactie met de professionals en het systeem
- In deze bijlage maken we kennis met zeven willekeurige burgers en beschrijven we hun klantreis door de uitvoering van werk en inkomen in 2030. Die uitvoering is gebaseerd op de vijf nieuwe ontwerprichtingen. Deze zeven burgers tezamen zijn uiteraard niet representatief voor alle 17 miljoen unieke burgers in Nederland.



Annelies



- Annelies, geboren in 1978
- Al 25 jaar onafgebroken werkzaam als financieel-administratief medewerker bij een modeketen
- Opleiding: MBO-4, in de praktijk aangevuld met vakgerichte opleidingen en software-cursussen.
- Behalve twee keer zwangerschapsverlof zeer laag ziekteverzuim
- De modeketen bevindt zich in zwaar weer en heeft uitstel van betaling aangevraagd. Er wordt gezocht naar investeerders voor een doorstart.
- Dienstverband wordt op verzoek van werkgever verlaagd van 32 naar 24 uur

Maart – 2027

- De werkgever van Annelies zit in zwaar weer en past, conform nieuwe wetgeving, haar contract aan van 32 naar 24 uur.
- Er gaat automatisch een signaal naar de uitkerende instantie, zodra er op het ('smetteloze') BSN-nummer van Annelies een 'onvrijwillige verlaging werkuren' wordt doorgevoerd. De uitkering voor 8 uur gaat dan lopen.
- Ook gaat er automatisch een signaal naar een lokale consulent die bij het profiel van Annelies past.

April

- De consulent neemt contact op voor een kennismakingsgesprek. In dit gesprek komt o.a. aan de orde:
 - hoe Annelies de vrijgekomen 8 uur wil besteden: een andere betaalde baan, mantelzorg, vrijwilligerswerk, opleiding of combinatie van opties
 - wat de kansen zijn dat kan Annelies haar huidige functie in de verdere toekomst kan blijven uitoefenen
 - welke interesses en competenties Annelies heeft voor ander werk in een ander bedrijf/ sector.
 - wat ze nodig heeft om een switch te maken
 - hoeveel persoonlijk opleidingsbudget beschikbaar is
 - hoe Annelies de digitale hulpmiddelen optimaal kan benutten

Mei

- Annelies heeft van haar werkgever te horen gekregen dat een faillissement in zicht is.
- In een app geeft ze haar competenties en inhoudelijke wensen ten aanzien van werk in. De app maakt op basis van die input een match met geschikte vacatures in andere sectoren
- Ondertussen ondersteunt Annelies haar schoonzus die, door tekorten in de zorg, thuis moet herstellen van een heupoperatie. Ze vindt daar veel voldoening in.

- De app maakt Annelies erop attent dat er in de zorgsector veel behoefte is aan mensen die nauwgezet zijn, volgens protocollen kunnen werken en energie krijgen van interactie met mensen. Precies de competenties die Annelies al heeft.
- Annelies heeft tot nu toe nauwelijks gebruik gemaakt van haar persoonlijk opleidingsbudget. Als ze zou willen werken in een andere, meer toekomstbestendige sector, kan ze haar inzetbaarheid in die sector met behulp van het opleidingsbudget verhogen.

Juni

- Annelies *likt* een aantal vacatures op de app en er gaat een signaal mét CV naar de gecertificeerde partij die voor deze vacature vraag en aanbod matcht. Dat kan een uitzendbureau zijn, een banenplatform of de afdeling HR van de werkgever zelf.
- Al snel worden er drie kennismakingsafspraken gemaakt.
- De consulent kijkt via haar dashboard mee naar de voortgang en checkt wat Annelies nodig heeft om de gesprekken goed voorbereid in te gaan.
- Met een kleine kliniek gespecialiseerd in heupoperaties is er tijdens de kennismaking direct een klik. Ze kan daar voor 32 uur aan de slag, mits ze vooraf een basisopleiding tot Zorgondersteuner volgt en daarna gedurende 10 maanden één dag in de week doorleert.

Juli

- Annelies neemt in overleg haar resterende vakantiedagen op en volgt de hele maand juli een fulltime Basisopleiding Zorgondersteuner, deels digitaal en deels klassikaal, met praktijklessen. De kosten worden uit haar persoonlijke opleidingsbudget betaald.
- Weer leren was even geleden en dus wennen. De consulent heeft haar allerlei nuttige tips en trucs meegegeven. Ook op de app vindt ze tips en kan ze chatten met lotgenoten.
- Na deze eerste maand zal ze de komende 10 maanden wekelijks nog een dag lessen volgen.

Augustus

- Annelies gaat aan het werk in de kliniek; ze krijgt een leer-werkcontract voor 32 uur per week
- Van die 32 uur is ze 24 uur op de werkvloer en gaat ze 8 uur naar de opleiding



Yasmina



- Yasmina, geboren 1975 (Syrië). Ze is sinds haar 28ste in Nederland
- Getrouwd met Syrische Nederlander (geboren 1965) die sinds 2010 met rugklachten thuis is. Hij ontvangt een uitkering.
- Yasmina heeft nooit gewerkt in Nederland en heeft vier kinderen die inmiddels volwassen en financieel zelfstandig zijn.
- Yasmina krijgt, sinds haar man in de WIA zit, een Participatiewet-uitkering.
- De gemeente laat Yasmina met rust, ze spreekt het Nederlands niet goed en ze is niet gezond genoeg om te werken; ze heeft rugklachten en vaak hoofdpijn. Ze voelt zich depressief.

Januari – 2027

- De gemeente waar Yasmina woont, besluit alle mannen en vrouwen die langer dan 5 jaar een uitkering hebben opnieuw in beeld te brengen. Dit keer met een andere aanpak dan voorheen.
- Yasmina ontvangt een brief en een telefoontje dat een consulent bij haar thuis langs zal komen op gesprek. Yasmina is heel benieuwd wat dit te betekenen heeft. Ze vindt het ook wel vervelend, want haar ervaringen met de gemeente zijn niet heel positief. Ze is bang dat ze haar uitkering kwijtraakt.

Februari

- Binnen een week komt er een lokale consulent langs bij Yasmina. De consulent is ook van Syrische afkomst en zelf sinds haar 12e in Nederland. Yasmina en de consulent hebben een goede klik. Tijdens het gesprek komt aan de orde:
 - Hoe het met Yasmina gaat hoe ze haar dagen doorbrengt. Ze verzorgt haar schoonmoeder die ziek is en zorgt ook voor haar man. Yasmina brengt de dagen door met het huishouden en spreekt af en toe af met Syrische vriendinnen.
 - Waar Yasmina blij van wordt.
 - Dat Yasmina niet heel goed Nederlands blijkt te spreken. Ze heeft weinig contacten met niet-Syrische mensen.
- Twee weken later heeft Yasmina opnieuw een gesprek. De consulent vraagt door op de toekomstidealen van Yasmina. Ze heeft hier eigenlijk niet zo bij stil gestaan.

Maart

- De consulent blijft tweewekelijks contact houden met Yasmina. Meestal is dat gewoon bij Yasmina thuis. Soms bellen ze via videobellen. Yasmina is gaan nadenken over de toekomst en durft een beetje hardop te dromen. Ze zou eigenlijk wel iets met kleine kinderen willen doen, maar haar Nederlands is niet goed genoeg.

- De consulent vertelt over de mogelijkheid om opnieuw Nederlands te leren. Er zijn speciale groepen voor vrouwen die een behoorlijk aantal jaar in Nederland wonen en graag beter Nederlands zouden willen spreken. De cursus is deels per app en deels moet Yasmina ervoor naar het onderwijscentrum. Dat laatste vindt Yasmina spannend, de consulent biedt aan de eerste keer met haar mee te gaan.

April

- De cursus Nederlands blijkt goed te bevallen. Yasmina krijgt niet alleen theorieles, maar er is ook een praktijkgroep.
- In de onderwijsinstelling is elke dag van 12 tot 14 uur een gezamenlijke lunch voor cursisten en buurtbewoners die het leuk vinden mensen te helpen met het aanleren van de Nederlandse taal. Yasmina vindt het heel leuk om nieuwe mensen te leren kennen en blijft na de lessen vaak nog lunchen bij de opleiding.
- Yasmina en de consulent spreken elkaar elke twee weken. Meestal via videobellen.

Mei

- De consulent en Yasmina spreken elkaar nog eens per maand en hebben wekelijks contact via de app. Meestal stuurt de consulent een spraakbericht en reageert Yasmina ook met een spraakberichtje.
- De maandelijkse gesprekken zijn tegenwoordig op de werkplek van de consulent waar Yasmina intussen zelfstandig naartoe reist.
- Yasmina werkt zo'n 16 uur per week aan het verbeteren van haar Nederlands en merkt dat ze zich beter voelt.

Juni

- Yasmina gaat op haar cursus tijdens de lunch steeds vaker met andere mensen in gesprek.
- De consulent blijft contact houden met Yasmina. Zeker tweewekelijks is er contact via de app. Yasmina durft nu wat meer te vertellen over haar leven en de zorgen die zij zicht maakt over één van haar kinderen en over haar eigen financiële situatie.

Juli

- Yasmina werkt verder aan haar Nederlands en met de consulent aan inzicht in haar persoonlijke financiële situatie. Ook spreekt ze met haar dochter over het wat de ondersteuning van de consulent voor haar heeft betekend.

Augustus

- De consulent heeft nog steeds maandelijks contact met Yasmina om te zien hoe het gaat, en nu het Nederlands van Yasmina steeds beter wordt, gaat dit via de Whatsapp. Samen praten ze over concrete opties voor de toekomst, nu Yasmina zo goed Nederlands spreekt. De consulent richt haar aandacht nu ook op de man van Yasmina en met hem in gesprek te gaan. De man van Yasmina vindt het niet prettig om over zichzelf en zijn gezondheid te praten met een vrouw. Daarom neemt een mannelijke collega dit contact over.

September

- De mannelijke consulent bouwt een goede band op met de man van Yasmina. Er is ook contact met Yasmina's dochter. Yasmina denkt na over een snuffelstage in de kinderopvang.



Mihai



- Mihai, geboren 1960 in Roemenië.
- Mihai heeft tussen 2000 en 2020 gewerkt in Nederland gewerkt; in de zomermaanden in de tuinbouw en in de wintermaanden in de bouw.
- In die periode woonde hij in Nederland en ging hij in de zomer en winter een aantal weken terug naar zijn vrouw en kinderen in Roemenië.
- Inmiddels heeft Mihai de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. Hij heeft 20 jaar AOW opgebouwd in Nederland.
- Hij woont sinds een paar jaar weer in Roemenië.

Maart – 2027

- Omdat Mihai in april 67 jaar wordt, ontvangt hij via de mail een bericht van de Nederlandse overheid dat zijn recht op AOW de komende maand ingaat. De mail is in het Roemeens en in het Nederlands, dat is handig!
- Gelukkig wordt de berichtgeving over de AOW en de maandelijkse uitkering anno 2027 automatisch geregeld.
- Mihai hoeft alleen het rekeningnummer door te geven waar hij zijn AOW op wil ontvangen en toestemming te geven voor gegevensuitwisseling tussen de SVB en de CNPP. De rest gaat vanzelf.
- Mihai krijgt in de mail de contactgegevens door van zijn persoonlijke consulent, mocht hij vragen hebben.
- Achter de schermen is er tussen de SVB en de CNPP automatische gegevensuitwisseling over de situatie van Mihai. De CNPP geeft door dat Mihai samenwoont, zo weten de instanties op welk AOW bedrag Mihai recht heeft.

April

- Mihai wordt 67. Dat betekent dat hij vanaf dit moment recht heeft op 2/5^{de} van de AOW-uitkering, omdat hij 20 jaar lang in Nederland heeft gewerkt.
- En inderdaad, aan het einde van de maand wordt de AOW gestort op de rekening van Mihai.

Frank



- Frank, geboren in 1975, zit na een ongeluk vanaf zijn 16^e in een rolstoel.
- Frank heeft bewegingswetenschappen gestudeerd en werkt als docent bij een HBO-opleiding fysiotherapie.
- Hij werkt vanwege een medische urenbeperking 20 uur in de week en krijgt een aanvulling op zijn inkomen (loondispensatie) omdat hij Wajonger is.
- Sinds 2023 heeft de opleiding flexplekken voor medewerkers ingevoerd.

Maart – 2027

- Frank merkt sinds een paar jaar dat het werken hem zwaarder valt. Door de nieuwe flexplekken loopt hij tegen allerlei problemen aan. Zijn armen hebben het zwaar doordat deuren heel moeilijk open gaan. Bovendien moet hij veel sjouwen om van zijn werkplek naar de plekken te komen waar hij onderwijs moet geven.
- Ook is het invalidentoilet niet altijd in de buurt van zijn flex-werkplek.
- Zijn werkgever komt hem weinig tegemoet in het passend maken van de werkplek.

April

- Wat een dag. Op het laatste moment kreeg Frank een ander lokaal toegewezen waar hij alleen met een trap kon komen. Hij heeft zijn studenten weg moeten sturen omdat hij niet in het lokaal kon komen.
- Frank baalt, want inmiddels zijn er wel traplopende rolstoelen, maar zijn werkgever wil niet investeren in zo'n rolstoel voor Frank.
- Frank heeft gehoord dat er instanties zijn die je niet alleen kunnen helpen met een uitkering, maar waar je ook voor loopbaan-coaching terecht kunt.
- Frank neemt contact op vanuit zijn thuiswerkplek. Hij vindt het opvallend hoe goed de website snapt waar hij naar op zoek is. Frank kan kiezen voor een telefonische, digitale of persoonlijke afspraak, eventueel bij hem thuis.

Mei

- Frank bespreekt de moeilijkheden waar hij tegenaan loopt in zijn huidige werk en zegt dat hij dit werk niet vol kan houden tot zijn pensioen. Frank wil graag werken en een eigen inkomen verdienen.
- Er wordt in kaart gebracht waar toekomstig werk voor Frank aan moet voldoen. Welke competenties en interesses heeft Frank en tegen welke problemen kan hij aanlopen?
- Frank wordt ook geïnformeerd over de mogelijkheden om een rolstoel te financieren waarmee Frank ook op de moeilijk bereikbare plekken kan komen.

- Frank zou graag organisaties-advies geven over het inclusiever maken van werk, voor mensen met fysieke, verstandelijke of psychische beperkingen.
- Frank krijgt een loopbaantraject aangeboden. Hij wordt doorverwezen naar een loopbaancoach die past bij de specifieke achtergrond van Frank.

Juni

- Frank is voor de 3e keer op gesprek bij de loopbaancoach. Hij heeft intussen een paar vacatures gezien waar hij blij van wordt. Maar hij is bang dat werkgevers hem snel zullen afwijzen, zodra ze zien dat hij in een rolstoel zit. Daarom heeft Frank nog niet gesolliciteerd.
- De loopbaancoach suggereert Frank om netwerkgesprekken aan te gaan met een paar diversiteitsmedewerkers in verschillende grote organisaties.
- Er wordt verbinding gelegd en Frank kan op gesprek bij de afdeling personeelszaken van de gemeente Den Haag, bij een grote werkgever in Den Haag en bij het ministerie van BZK dat over het personeelsbeleid van alle overheidsorganisaties gaat.

Juli

- Het gesprek bij de gemeente Den Haag is zeer interessant en geeft Frank te denken. Hij bespreekt het goed na met zijn loopbaancoach. Hij raakt steeds meer overtuigd in zijn zoektocht naar een andere baan.
- Het gesprek bij de grote private werkgever in Den Haag verloopt stroef. Frank merkt dat er totaal geen klik is, maar laat zich, mede door een appje van de loopbaancoach, niet ontmoedigen.
- Het gesprek bij BZK loopt fantastisch en deze organisatie blijkt toevallig op zoek te zijn naar een medewerker die de kennis en vaardigheden van Frank heeft. Frank krijgt het aanbod om vanaf september in dienst te komen.
- Frank zegt zijn baan op bij de hbo-opleiding.

September

- Frank start met zijn nieuwe baan. Hij werkt 20 uur in de week. Omdat hij een medische urenbeperking heeft, krijgt Frank automatisch een aanvulling op zijn inkomen. Hij heeft er geen omkijken naar.
- Bovendien krijgt Frank een bijdrage om een betere rolstoel te kopen, waarmee hij ook de trap op kan.



Jesse



- Jesse, geboren 2007, heeft een licht verstandelijke beperking.
- Jesse zit op het praktijkonderwijs.
- Hij heeft geen startkwalificatie behaald. Hij heeft op school vaardigheden geleerd om aan het werk te kunnen gaan.
- Jesse woont nog bij zijn ouders in Aalsmeer.

Februari 2027

- Deze maand wordt Jesse 20 jaar. Dat betekent dat hij gaat stoppen met school en nu echt aan het werk gaat.
- Jesse heeft op school allerlei stages gelopen; de meeste waren intern, op de school zelf.
- Op zijn verjaardag krijgt Jesse een telefoontje van een consulent. Hij feliciteert Jesse met zijn verjaardag en meldt dat hij binnenkort een afspraak met Jesse wil plannen om het over de toekomst te hebben.
- Jesse bespreekt dit met zijn ouders en belt terug. Hij vindt het niet nodig om een uitkering aan te vragen, zijn ouders onderhouden hem toch? De consulent vertelt dat hij recht heeft op een uitkering, al is dat een heel klein bedrag zolang Jesse nog geen 23 is.
- De uitkering wordt automatisch geregeld en Jesse heeft er verder geen omkijken naar.

Maart

- De afspraak vindt plaats. De consulent legt uit wat hij kan betekenen voor Jesse. Maar eerst wordt er goed in kaart gebracht wat Jesse heeft geleerd:
 - Jesse laat zijn getuigschrift van het praktijkonderwijs zien en laat zien welke vaardigheden hij heeft opgedaan. De consulent had dit zelf ook al in het systeem gezien.
 - Hij vertelt over de stages die hij vanuit school heeft gedaan in de horeca, de detailhandel en de schoonmaak.
 - Jesse zou het allerliefst piloot willen worden. De consulent vraagt door waarom Jesse zo graag piloot wil worden. Jesse vertelt dat hij de uniforms van de piloten en de stewardessen zo mooi vindt en dat hij daar graag naar kijkt.
 - In de app van de consulent verschijnen alle competenties en interesses van Jesse.
 - De consulent vraagt of Jesse al eens op Schiphol is geweest om te kijken naar de vliegtuigen en het werk dat mensen doen. Jesse vertelt dat hij elke zondagmiddag naar Schiphol gaat om de vliegtuigen te bekijken vanaf het panoramaterras.

April

- Jesse en de consulent hebben vandaag een tweede afspraak. Ze gaan naar Schiphol om een kijkje te nemen. Jesse ziet dat er best werkzaamheden zijn die hij leuk zou vinden en goed zou kunnen uitvoeren. Hij heeft nog niet eerder nagedacht over het zoeken van een baan op Schiphol.

- De consulent kan terplekke nakijken welke actuele vacatures op Schiphol matchen met de vaardigheden van Jesse.
- Jesse wordt het meest enthousiast van het schoonmaken van de vliegtuigen. Dan kan hij elke dag in een vliegtuig en ziet hij de stewardessen en piloten lopen in hun mooie uniform. Er is toevallig vraag naar medewerkers voor de vliegtuigschoonmaak.
- De consulent regelt een gesprek met het schoonmaakbedrijf.

Mei

- De consulent gaat mee op gesprek om Jesse te steunen bij het sollicitatiegesprek. Zo kan ook meteen worden gesproken over de voorzieningen die Jesse nodig heeft om te kunnen starten.
- Er wordt een passende jobcoach uit de regio aangehaakt die goed bij Jesse past en hem kan helpen met het starten op het werk (zoals het regelen van de pasjes die hij nodig heeft, het in kaart brengen van de werktijden, het aanleren van nieuwe vaardigheden gedurende de eerste werkweken).
- Jesse kan op 1 juni starten met werken bij de vliegtuigschoonmaak. Hij gaat 28 uur in de week werken, verdeeld over 4 dagen.

Juni

- De jobcoachvergoeding wordt soepel geregeld. Jesse heeft recht op een jobcoach zo lang hij die nodig heeft. Het meeste contact loopt via de app. Elke avond geeft Jesse op de app een score voor hoe het met hem gaat, zo kan de jobcoach goed monitoren wanneer er persoonlijk contact noodzakelijk is.
- Jesse valt gewoon in de cao voor schoonmaakpersoneel. Zijn productiviteit is wat lager dan die van de andere medewerkers. De werkgever wordt hiervoor automatisch gecompenseerd. Jesse heeft hier geen weet van en ook voor de werkgever is dit geen extra administratieve rompslomp.
- Zijn consulent laat hem nog niet los, het volgende gesprek gaat over de andere dromen van Jesse. Jesse wil graag een eigen huis, een vriendin en een huisdier...



Sander



- Sander, geboren in 1970, heeft jarenlang in loondienst bij een fysiotherapiepraktijk gewerkt en is in 2021 een eigen bedrijf gestart met een collega.
- Sander en collega Alex hebben een maatschap en zijn zzp'ers.
- De zaken zijn goed gegaan nadat de markt na de Corona-crisis weer opveerde. 2021 was achteraf een prima moment om te starten als zelfstandige.
- Sander heeft geen personeel in dienst.
- Sanders vrouw werkt als freelance journalist, zijn kinderen zijn volwassen en het huis uit.

Maart 2027 – Sander

- Sander fietst naar huis en valt ongelukkig. Hij breekt daarbij zijn pols en zijn been. Hij wordt direct opgenomen in het ziekenhuis. Er is een operatie nodig, zowel aan pols als aan been en een revalidatietraject zal volgen. Sander belt met zijn collega Alex om door te geven dat hij de komende weken of misschien wel maanden is uitgeschakeld.
- Sander neemt contact op over de AOV die hij heeft. Naast de algemene AOV voor zzp'ers die na een jaar ingaat, heeft Sander zich vrijwillig verzekerd voor arbeidsongeschiktheid; dit gaat in na 3 maanden ziekte. Sander kan zich bij zijn consulent om hier aanspraak op te maken. De verwachting is dat Sander na een half jaar weer volledig aan het werk kan. Als fysiotherapeut kan Sander dat zelf behoorlijk goed inschatten.

Maart – Alex

- Collega Alex schrikt van het nieuws van Sander. De agenda voor de komende weken staat vol. De patiënten van Sander kunnen niet zomaar afgebeeld worden; ze rekenen op hun behandeling. Alex besluit heeft behoefte aan advies en begint te googlen.
- Alex krijgt een burgerservice-consulent aan de telefoon. De consulent denkt direct met Alex mee over de mogelijkheden die er zijn. Is er misschien ergens een fysiotherapeut die werkt zoekt en die in kan vallen voor Sander? Of een bijna afgestudeerde fysiotherapeut die alvast aan het werk zou kunnen gaan? Dan zou Alex de complexe patiënten over kunnen nemen? Is het handig wanneer iemand komt helpen voor de administratie? En is er een netwerk van fysiotherapeuten in de omgeving met mensen die in zouden kunnen springen?
- Er wordt digitaal informatie gedeeld en Alex kan snel contacten leggen en afspraken maken.

April – Sander en Alex

- De operaties zijn goed verlopen en Sander is weer thuis. Hij heeft op dit moment nog inkomen, want hij heeft met Alex afgesproken dat ze bij langdurige ziekte elk nog 6 weken delen in de winst van de praktijk. Daarna moet Sander gebruik maken van zijn vrijwillige AOV, die gaat in na 3 maanden.

- Sander herstelt van zijn ongeluk. Werken is niet aan de orde, daarvoor heeft hij nog te veel pijn.
- Alex heeft intussen een aantal mensen die hem helpen in de praktijk. Er is iemand die de administratie uit handen neemt en er zijn een aantal fysiotherapeuten die diensten overnemen. Het inkomen van Sander en Alex is een stuk minder omdat ze nu extra kosten maken. Gelukkig hebben beiden een buffer opgebouwd.

Mei – Sander en Alex

- Sander herstelt verder. Zijn pols geneest behoorlijk goed en Sander kan vanuit huis weer de administratie van de praktijk oppakken. Het lukt hem nog niet om naar de praktijk te komen en met patiënten te werken. Gelukkig betaalt de AOV nu zijn inkomen, dus qua financiën heeft Sander geen problemen.
- De praktijk blijft leunen op een aantal invallende fysiotherapeuten. Alex heeft het iets minder druk omdat een paar patiënten zijn uitbehandeld. De consultant neemt nog een keer contact op om te zien hoe het nu met Alex en de praktijk gaat en of ze nog iets kunnen betekenen voor Alex.

Juni – Sander

- Sander kan weer fietsen en autorijden en dus naar de praktijk komen. Hij begint weer een aantal uur per dag te werken en bouwt dit elke week een beetje uit.



Manon



- Manon, geboren in 1980.
- Manon is sinds 2018 directeur van een heupkliniek.
- De kliniek is werkgever van 300 medewerkers, het gaat om 250 FTE. De medewerkers zijn lager en hoger opgeleid; artsen, fysiotherapeuten, verplegend en verzorgend personeel en administratief en facilitair medewerkers.
- De zaken gaan goed.

Maart 2027

- Manon zit met de handen in het haar. Ze heeft grote problemen om voldoende medewerkers te vinden voor het werk in de kliniek. Met name aan zorgondersteuners en verplegenden heeft Manon een gebrek. De afdeling HRM werft via sociale media en plaatst vacatures op allerlei platforms, maar er reageren nog maar weinig kandidaten die goed passen op de vacatures.
- Het ziet er naar uit dat Manon met een wachtlijst moet gaan werken om de vraag naar heupoperaties te kunnen managen.

April

- Manon heeft een etentje gehad met een paar vriendinnen die ook allemaal een baan hebben als directeur of leidinggevende. Eén van hen vertelt over de goede ervaringen die ze heeft opgedaan met een zij-instromer uit het bankwezen.
- Manon plaatst maar weer een vacature op groot banen-platform en richt zich deze keer op zij-instromers.
- Na het plaatsen van de vacature krijgt Manon bericht van een digitale burgerservice-consulent, met de boodschap dat er handige digitale tools beschikbaar zijn waarmee er snel en gemakkelijk gematcht kan worden met werkzoekenden.

Mei

- Via de digitale tool komt Manon erachter dat haar zorgkliniek niet de enige met bezettingsproblemen is.
- De digitale consulent verwijst naar een aantal goede oplossingen die andere klinieken hebben toegepast: meer stagiaires aannemen en die proberen te binden en beter te kijken naar kandidaten uit andere beroepen met competenties die bij het werk in de kliniek zouden passen. En die vervolgens opleiden.
- Manon wordt digitaal geïnformeerd welke opleidingsmogelijkheden er zijn voor zij-instromers uit andere sectoren en welke kosten voor rekening van de werkgever komen. Ook leest ze in de app hoe het werkt met het individuele opleidingsbudget van werknemers.
- Er worden suggesties gedaan voor een aantal kandidaten die misschien zouden passen op de organisatie en vacatures van Manon. Manon kan de geanonimiseerde profielen bekijken en aangeven met wie ze in gesprek wil.

Juni

- Manon en haar HRM-collega hebben een aantal kandidaten op gesprek, zowel voor de functie van zorgondersteuner, als voor de functies van verpleegkundige en schoonmaker.
- Met een aantal is er een goede klik. Ze hebben allemaal nog niet precies de goede opleiding, maar de kliniek bekijkt, met behulp van *best practices* van andere klinieken, hoe de kandidaten bij te scholen zijn zodat een goede match ontstaat. De meeste kandidaten hebben nog persoonlijk opleidingsbudget over, dus de kosten vallen mee.
- Manon is zeer tevreden over de digitale ondersteuning en vertelt erover bij het volgende etentje met haar vriendinnen.



Bijlage 1 - Betrokken personen en partijen

Amma Asante (Landelijke Cliëntenraad)
Gert-Jan Bakker (VNG)
Aat Bal (SVB)
Alexandra Bartelds (Divosa)
Michelle Beeksma (SZW)
Paul de Beer (Universiteit van Amsterdam)
Bhartie Brandsma (Cedris)
Martine Breedveld (UWV)
Marc van de Broek (UWV)
Sam de Bruin (SZW)
Jan Cremers (Tilburg University)
Gertru Diender (VNG)
Maarten Dolfing (UWV)
Guusje Dolsma (VNO-NCW en MKB Nederland)
Loes Evers (OC&W)
Menno Fenger (Erasmus Universiteit)
Marco Florijn (Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren - NVVK)
Aart van der Gaag (VNO-NCW/MKB Nederland/LTO)
James van Gemeren (Arbeidsmarktregio West Brabant)
Nicolette van Gestel (Tilburg University)
Petra van de Goorbergh (OVAL)
Joep de Groot (CZ)
Sanne Grotenbreg (Tilburg University)
Tom van de Haar (SZW)
Jenny den Hertog (Vraag het Jenny)
Stefan Hes (WerkSaam West Friesland)
Liesbeth Hoogendijk (MantelzorgNL)
Ruben Houweling (Erasmus Universiteit)
Marijn Janssen (TU Delft)
Daniëlla de Jong (Stroomopwaarts)
Han de Jong (ABN AMRO)
Amerik Klapwijk (VCP)
Lucy Kok (UvA, SEO, SER, CRW)
Femke Kooijman (ABU)
Jurriën Koops (ABU)
Lisa Kuijs (VNO-NCW)
Peter van Leeuwen (LCR)
Arjan van Liere (Present Media)
Gijsbert van Lomwel (UWV)
David van Maanen (Sociale Dienst Drechtsteden)
Yvette Memelink (VNG Realisatie)
Malika el Mhassani (UWV)
Monique van der Meij (cliënt)
Marijke Morsink (UWV)
Fred Paling (UWV)
Arend Pieterse (Cedris)
Sandra Phlippen (ABN AMRO)
Haakon Reesing (Belastingdienst)
Caroline Rietbergen (FNV)
Nico Romijn (VNG)
Rachella Sahtoe (Gemeente Nissewaard)

Gerlinde Scheper (Werkbedrijf Regio Zwolle/De Programmaraad)
Koen van Schie (AWVN)
Simon Sibma (SVB)
Rob Slagmolen (VNO-NCW)
Arthur van 't Spijker (UWV)
Moniek Spoor (cliënt)
Anthony Stigter (VNO-NCW)
Daan Stroeken (Young Advisory Group)
Tof Thissen (UWV WERKbedrijf)
Stella den Uijl (SVB)
Jochem van der Veen (SZW)
Daniël Waagmeester (Min SZW, ASEA)
Bas ter Weel (UVA/SEO/SER/CRW)
Robert Went (WRR)
Jos van de Wiel, Ditte Lubbersen & Walter van der Berg (Nationale Ombudsman)
Ton Wilthagen (Tilburg University)
Bob de Wit (Nyenrode Business Universiteit)

Bijlage 2 - Literatuurlijst

- ABDTOPConsult (2020). Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse. versie 1.2. Den Haag.
- ABDTOPConsult (2020). Werk aan uitvoering. Fase 2, Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, versie 1.0. Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2019). Ouderdomsregelingen ontleed. Den Haag.
- W. Bakker en K. Yesalkagit (red.) (2005). Publieke verantwoording. Boom, Meppel.
- R. Baldewsingh (2016). Extra impuls werkgelegenheid, brief van 30 juni, Gemeente Den Haag.
- Bannink, D. B. D., Bosselaar, J. H. & Trommel, W. A. (eds.) (2013). Crafting Local Welfare Landscapes. Den Haag.
- Bosselaar, H. J. & Vonk, G. (eds.) (2013). Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg. Den Haag.
- Boutellier, J. C. J., & Trommel, W. A. (Eds.) (2018). Emerging Governance: Crafting Communities in an Improvising Society. Den Haag: Eleven Publishers.
- CBS (2019). Dossier zzp. Den Haag.
- Commissie regulering van werk (2019). In wat voor land willen wij werken? Discussienota van de Commissie regulering van werk over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. Den Haag.
- H. Cottam (2018). Radical Help: How we can remake the relationships between us and revolutionize the welfare state. United Kingdom.
- CPB (2014). The Dutch labour market during the Great Recession, Den Haag.
- CPB en PBL (2015). Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's. Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Den Haag.
- Denis, J-L., Ferlie, E., & van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. Public Administration, 93(2), 273-289.
- Duivenboden, H. van; Hout, E. van; Montfort, C. van (ed.) (2009), Verbonden Verantwoordelijkheden in het Publieke Domein. Den Haag.
- N. van Gestel, P. de Beer & M. van der Meer (2010). Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid. Amsterdam.
- N. van Gestel, E. Vossen, S. Oomens e.a. (2013). Toekomst van de sociale zekerheid. Over provisie, preventie en participatie. Den Haag.
- International Labour Organization (2019), World Employment Social Outlook: Trends 2019. Genève, Zwitserland.
- International Social Security Association (2019), 10 Global Challenges for Social Security: Europe. Genève, Zwitserland.
- H. de Jong (2019). Omslagprincipe kan het pensioenstelsel redden. Financieel Dagblad, Amsterdam.
- Kalshoven, F., Kossen, J., Zonderland S., Nederland kan beter werken: de uitdagingen op en rond de Nederlandse arbeidsmarkt (2019), De Argumentenfabriek, Amsterdam.
- Kazepov, Y. (ed.) (2010). Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Social Assistance, Activation and Care for Older People. Aldershot : Ashgate.
- Kreijveld, M. (2014). De kracht van platformen. Vakmedianet, Alphen aan den Rijn.
- Kreijveld, M. (2016). De plug&play organisatie. Vakmedianet, Alphen aan den Rijn.

- Ministerie van Financiën (2020). IBO toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018), Stand van de uitvoering sociale zekerheid UWV en de SVB: mensen centraal in de dienstverlening. Den Haag.
- De Nationale Ombudsman (2014). Geen fraudeur, toch boete. Den Haag.
- Organisation for Economic Co-operation and Development iLibrary,
- Oxford Martin School and CITI (2019). Technology at work v4.0: navigating the future of work. Oxford, Verenigd Koninkrijk.
- Panteia (2016). Investeren in duurzame inzetbaarheid, rol van werkgevers en werknemers met lage sociaal economische status. Zoetermeer.
- Panteia (2018). Ervaren regeldruk werkgevers. Percepties van werkgevers over SZW-regelgeving en mogelijkheden voor vermindering van die ervaren regeldruk. Zoetermeer.
- Pennings, F. (2013). Sociale partners en uitvoering sociale zekerheid: terug naar af of nieuwe mogelijkheden? Tijdschrift Recht en Arbeid, 5(12), pp. 5-11.
- Presidium (2020). Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, brief nr. 1, KST35387. Den Haag.
- Rijksoverheid (2015). Toekomstbeeld Informatievoorziening Zorg en Ondersteuning 2020. Den Haag
- Rijksoverheid (2020). BMH 13 Een betere overheid voor bedrijven en burgers. Den Haag.
- P. de Ruijter (2012). Klaar om te wenden. Handboek voor de strateeg. Scriptum, Schiedam.
- Rutger Bregman (2019). De meeste mensen deugen. Amsterdam.
- SCP (2015). Aanbod van Arbeid 2014: Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid. Den Haag
- SCP (2018). Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten. Den Haag.
- SCP (meerdere jaren). De sociale staat van Nederland. Den Haag.
- SEO (2019). Keuzes in sociale zekerheid. Amsterdam.
- SER (2016). Verkenning en werkagenda digitalisering; Mens en technologie: samen aan het werk. Den Haag.
- SER (2019). Integratie door werk Meer kansen op werk voor nieuwkomers. Den Haag.
- Sociale Dienst Drechtsteden (2019). Iedereen een zelfstandig & volwaardig bestaan. Dordrecht.
- SVB (2020) De strategische rol van SVB. Dienstverlener van Sociale Zekerheid. R200 20200504.
- G. Stompff (2018). Design Thinking: radicaal veranderen in kleine stappen. Amsterdam.
- T. Thissen (2019). Visie op de toekomst van UWV WERKbedrijf.
- UWV (2014) Sectoren in beeld: Ontwikkelingen, kansen en uitdagingen op de arbeidsmarkt. Hoofdpijnen. Amsterdam, 4 december 2014
- VNG (2020). Adviesrapport Afsprakenstelsel Werkdomein. Den Haag.
- A. Witkamp, M. Engelen, M. Boer en W. Trommel (2015). Van Beheersing naar veerkracht; evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi); 2007-2014. Zoetermeer.
- World Economic Forum, centre for the new economy and society (2019), Dialogue Series on New Economic and Social Frontiers Shaping the New Economy in the Fourth Industrial Revolution. Genève, Zwitserland.
- World Economic Forum, centre for the new economy and society (2018), The future of jobs report 2018. Genève, Zwitserland.

- WRR (2013) Rapport Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Den Haag
- WRR (2015). De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk. WRR-Verkenning nr. 31. Den Haag.
- WRR (2017). De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden. Den Haag.
- WRR (2017). Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid. WRR-Verkenning nr. 36. Den Haag.
- WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag.
- WRR (2020) Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht. Den Haag.

Colofon

Opdracht	Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030, eindrapportage
Periode	september 2019- december 2020
Opdrachtgever	Ministerie van SZW, directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV)
Uitvoering	De Ruijter Strategie: Paul de Ruijter Renate Kenter Jolanda van Heijningen De Beleidsonderzoekers: Mirjam Engelen Marjolein Sax Draw for Good: Jefta Bade

www.deruijter.net
www.beleidsonderzoekers.nl

