ADVIES 22/05 | Mei 2022

SER

Arbeidsmarkt-problematiek maatschappelijke sectoren

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

ADVIES 22/05 | Mei 2022

SER

Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE BEWINDSLIEDEN VAN DE MINISTERIES VAN DEFENSIE, BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, JUSTITIE EN VEILIGHEID, ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT.

NR. 5 - MEI 2022

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.
De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online SERmagazine op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleg-economie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van SERmagazine, die vijf keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2022, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Advies 7

1 Probleemanalyse 9
2 Waarde van publieke taken 16
3 Mogelijkheden voor arbeidsmarktbeleid 18
4 Aanbevelingen op korte termijn 31
4.1 Stimuleer het potentieel van mensen, die (meer uren) willen werken. 31
4.2 Koester werkenden met goed werkgeverschap en goed management 32
4.3 Maak werk van vernieuwing en slimmer werken 33
4.4 Bestrijd de '*red tape*' 34
4.5 Langjarig perspectief in beleid en financiering 34
5 Vervolg 35

Bijlage 37

Samenstelling commissie Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren 39

Advies

Aan de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. Minister mw. ir. C.E.G. van Gennip
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

BETREFT	Tussentijds briefadvies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren		
DEN HAAG	20 mei 2022	E-MAIL	
ONS KENMERK	22.88507	TOESTELNUMMER	
BIJLAGE(N)	1		

Geachte mevrouw Van Gennip,

Maatschappelijke sectoren als zorg, onderwijs, veiligheid, rechtspraak en kinderopvang zijn essentieel voor de kwaliteit van onze samenleving. Ze dragen bij aan de gezondheid en het welzijn van burgers, de concurrentiekracht van onze economie, de veiligheid en gerechtigheid van onze samenleving en bevorderen de kansengelijkheid en de participatie op de arbeidsmarkt. De kwaliteit en toegankelijkheid van deze sectoren zijn van groot belang voor een goed functionerende maatschappij en de ontwikkeling van brede welvaart. De coronacrisis heeft hun belang voor het welzijn en de economie extra zichtbaar gemaakt.[1]

Maatschappelijke sectoren[2] in ons land hebben te maken met grote uitdagingen in het aantrekken en behouden van personeel. Hoewel de COVID-19-crisis die problemen heeft onderstreept en uitvergroot, speelt dit vraagstuk al veel langer. Door de vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing valt bovendien te verwachten dat de problematiek de komende decennia nog belangrijker wordt. Het aandeel van de bevolking in de werkzame leeftijden loopt namelijk terug, terwijl het aandeel oude-

1 Denktank Coronacrisis (2020) Advies *Perspectief op herstel*, p. 23 en p. 27.
2 Naast zorg, onderwijs, veiligheid, rechtspraak en kinderopvang heeft dit advies ook betrekking op het openbaar bestuur en de uitvoeringsorganisaties. Tot de zorg wordt ook de jeugdzorg en het sociaal werk gerekend. In plaats van maatschappelijke sectoren wordt in dit advies ook regelmatig gesproken over (semi-)publieke sectoren en publieke dienstverlening. Het gaat in de meeste sectoren om organisaties die maatschappelijke doelen nastreven en worden gefinancierd uit belastingen en sociale premies of zorgpremies. In een aantal sectoren is de overheid bovendien de werkgever (zoals bij het openbaar bestuur, Defensie en politie).

ren in de bevolking juist zal stijgen.[3] Dat leidt voor de zorg bovendien tot een extra vraag naar personeel. De krapte is niet alleen een urgent probleem voor de maatschappelijke sectoren, maar is ook nijpend in de private sector. Daarmee belemmert de krapte op de arbeidsmarkt het functioneren van de economie als geheel, waardoor een lagere brede welvaart dreigt en vertraging in de aanpak van grote maatschappelijke opgaven.

De voormalige minister van Defensie heeft in december 2020 – mede namens de toenmalige bewindspersonen van BZK, JenV, OCW, SZW en VWS – de SER om advies verzocht. Hun vraag is wat de oorzaken en oplossingen zijn voor de personele krapte in de maatschappelijke sectoren, of het huidige instrumentarium van de overheid om het werken in deze sectoren aantrekkelijker te maken voldoet en of een structurele samenwerking van overheid met werkgevers en werknemers een oplossing kan bieden. In de uitwerking van het coalitieakkoord zullen departementen aandacht besteden aan het verminderen van de krapte op de arbeidsmarkt. Ook de Tweede Kamer heeft het kabinet gevraagd[4] voor de zomer een generieke aanpak voor arbeidsmarktknelpunten te formuleren, met aandacht voor de sectoren wonen, zorg, onderwijs, klimaat, veiligheid en kinderopvang. Om daartoe tijdig inbreng te leveren heeft de SER besloten dit tussentijdse briefadvies op te stellen. Vanwege de urgentie van de voorliggende problematiek hoopt de raad evenzeer dat dit briefadvies weloverwogen wordt betrokken bij de te maken keuzes voor het beleid in de eerstkomende jaren, onder andere voor de begroting van 2023 (Prinsjesdag).

In dit advies schetst de raad een aantal maatregelen, die op korte termijn ingezet kunnen worden om de arbeidsmarktknelpunten te verminderen. Daarbij zal de raad ook teruggrijpen op concrete aanbevelingen die in eerdere SER-adviezen zijn gedaan, bijvoorbeeld over krapte in de zorg[5] en het sociaaleconomisch beleid op de middellange termijn[6]. Daarnaast kondigt de raad aan welke onderdelen in het vervolg uitgewerkt worden. In dat vervolg zal naast die uitwerking ook meer aandacht zijn voor langetermijnbeleid om met arbeidsmarktkrapte om te gaan. De SER streeft ernaar het volledige advies in het najaar van 2022 vast te stellen.

3 NIDI/CBS (2020) *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbelgrijs*.
4 Motie Paternotte/Heerma, 19 januari 2022.
5 SER (2021) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*.
6 SER (2021) Advies *Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

1 Probleemanalyse

Grote en oplopende krapte

Voorop gesteld: de Nederlandse arbeidsmarkt presteert in internationaal opzicht op verschillende indicatoren goed.[7] Een groot deel van de Nederlandse bevolking heeft betaald werk, de werkloosheid is in vergelijking met andere landen laag en mede door de steunpakketten van de overheid hebben veel mensen hun baan tijdens de coronapandemie kunnen behouden. Nederlanders werken relatief weinig uren, maar zijn wel productief.[8] Tegenover het arbeidsaanbod staat op dit moment een zeer hoge vacaturegraad. Maatschappelijke werkgevers, en dan met name in onderwijs en zorg, behoren tot de sectoren waar de krapte het grootst is en waar dat zonder maatregelen naar verwachting ook zo zal blijven.[9] De instroom uit opleidingen en zijinstroom vanuit andere sectoren en beroepen is op veel plekken onvoldoende om de vervangings- en uitbreidingsvraag op te vangen. Bovendien is de uitstroom relatief hoog en haken jongeren snel af.

Kijkend naar de bredere conjuncturele situatie, dan heeft de coronacrisis de krapte in de Nederlandse economie als geheel versterkt. Veel mensen hebben door de hoge mate van steun hun baan kunnen behouden, en de heropening van de maatschappij heeft er (in combinatie met de lage rente) toe geleid dat zij tijdelijk meer uitgeven – met een extra vraag naar arbeid tot gevolg. Ook is er sprake geweest van minder economische dynamiek, waardoor mensen minder vaak van baan zijn veranderd. Onder die inhaalgroei en beperkte doorstroom ligt echter een meer structurele krapte, die al voor de pandemie te zien was. Er is alle reden om aan te nemen dat die krapte langdurig zal zijn. Voor de komende jaren heeft het kabinet bovendien grote, arbeidsintensieve ambities op het terrein van de energietransitie, woningbouw, defensie, digitalisering en de overstap naar een circulaire economie die zullen leiden tot uitbreidingsvraag. Vanaf 2025 zal daarnaast de vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing steeds duidelijker merkbaar worden. Dat komt niet alleen doordat vooral tussen dan en 2030 veel ouderen de arbeidsmarkt verlaten, maar ook doordat hun veranderende behoefte- en uitgavenpatroon tot een grotere vraag naar arbeid leidt. Dit zal met name tot een nijpende situatie in de gezondheidszorg kunnen leiden. Als er niets gebeurt, zal in 2040 een op de vier werknemers in de zorg moeten werken, vergeleken met een op de zeven nu.[10] Dat heeft

7 DNB (2021) *Toekomst van de arbeidsmarkt*.
8 OESO (2019) *Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*.
9 ROA (2021) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2026*.
10 SER (2020) Advies *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*.

grote impact op onze economie en is onhoudbaar en niet realistisch. Dit zou grote impact hebben op het verdienvermogen en de krapte in andere sectoren.

Zowel in de probleemanalyse als in de oplossingensfeer is het zaak goed te beseffen, dat de capaciteitsproblemen in maatschappelijke sectoren niet los te zien zijn van die in de economie als geheel. Beleid gericht op maatschappelijke sectoren heeft onvermijdelijk gevolgen in de private markt, en andersom. Ook marktsectoren hebben immers te maken met grote, oplopende arbeidsmarktspanning. Uit de conjunctuurenquête onder ondernemers blijkt, dat het aandeel ondernemers met tekorten aan personeel zich op een historisch record bevindt.[11] Zeker waar het gaat om technische en ICT-beroepen concurreren publieke en private organisaties om dezelfde werknemers. Er is dus geen sprake van gescheiden arbeidsmarkten, en ook de loonontwikkeling is tot op zekere hoogte gekoppeld. De loonruimte in maatschappelijke sectoren volgt in beginsel de marktsector, waardoor de lonen over een langere periode zich vergelijkbaar kunnen ontwikkelen. In die loonruimte speelt mee dat de productiviteitsontwikkeling van de overheid achterblijft bij de marktsector, waardoor de arbeidsintensievere maatschappelijke sectoren in de loop der tijd 'duurder' worden (Baumol-effect).

Voorbeelden van de arbeidsmarktproblematiek in maatschappelijke sectoren

Zorg, welzijn en kinderopvang

Prognoses geven aan dat de behoefte aan extra medewerkers in de zorg, jeugdzorg en het sociaal werk[a] bij ongewijzigde omstandigheden zullen oplopen van 50.000 nu, naar 135.000 in 2031.[b] Hoewel die situatie zich in de praktijk niet zal voordoen omdat zowel de arbeidsmarkt als het beleid zich aanpassen, laat de raming wel zien hoe ernstig en structureel de krapte is. De grootste knelpunten doen zich voor bij de verplegende en verzorgende beroepen en in de ouderenzorg.[c] In de jeugdzorg en het sociaal werk worden relatief minder knelpunten verwacht, maar stijgt het aantal onvervulbare vacatures desondanks met respectievelijk bijna een factor 3 en factor 5.[d] Ook in de kinderopvang neemt de arbeidsmarktkrapte toe. Het aantal vacatures in

a Inclusief maatschappelijke ondersteuning.
b Min VWS (2022) Kamerbrief *Nieuwe prognose verwachte personeelstekort*, Kenmerk 3297797-1021944-MEVA, p. 3.
c *Ibid.*
d *Ibid.*

11 https://ondernemersplein.kvk.nl/coen/.

deze sector is in een jaar tijd verdrievoudigd.[e] De sector verwacht dat mede als gevolg van het nieuwe beleid in het coalitieakkoord de komende vijf jaar 32.000 extra medewerkers nodig zijn en in de periode 2022 tot en met 2031 50.000 medewerkers.[f]

Onderwijs

In het onderwijs zijn er met name knelpunten in het primair en voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs zijn naar schatting 12.500 extra werknemers nodig (9.100 fte)[g] en in het voortgezet onderwijs 2.100 (1.700 fte)[h]. De krapte in het voortgezet onderwijs zit bij de vakken wiskunde, Nederlands, Duits, Frans, informatica, natuurkunde, scheikunde en klassieke talen.[i] In het mbo concentreren de problemen zich op specifieke richtingen waaronder specialistische, technische vakken.[j] In het hoger onderwijs beperken de problemen zich tot docenten uit sectoren waar ook elders tekorten aan bestaan: met name zorg, maar ook techniek en ICT. Wel zijn er in het hoger onderwijs knelpunten rondom werkdruk, de verbinding van onderwijs en onderzoek en flexibele contracten. Voor het hele onderwijs geldt, dat door vergrijzing een grote vervangingsvraag ontstaat.

Openbaar bestuur

Binnen de publieke sector kampt het openbaar bestuur met personele uitdagingen, doordat het van een krimpsector weer een groeisector is geworden.[k] Tussen 2014 en 2019 is het aantal vacatures meer dan verdubbeld. Er is vooral vraag naar ICT'ers, financieel specialisten, inkopers en zorgfunctionarissen. Behalve door hogere overheidsuitgaven wordt de arbeidsvraag aangewakkerd door vergrijzing van het personeelsbestand. Het openbaar bestuur heeft daardoor te maken met een grote vervangingsvraag.

Veiligheid en rechtspraak

Organisaties in het veiligheidsdomein hebben forse personele uitdagingen. Defensie heeft continu een grote behoefte aan personeel. Er staan 3.600 vacatures open en het aantal vacante functies is (met 9.000) nog groter. Defensie heeft onvervulde vacatures voor militairen in gevechtsfuncties, ICT'ers, medisch personeel, technici en logistiek

e Zie *https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/sector/sociaal-jeugd-kinderopvang/4-oplossingen-personeelstekort-kinderopvang*

f *https://www.kinderopvang-werkt.nl/sites/fcb_kinderopvang/files/2022-04/Verkenning-arbeidsmarkt-en-trends-kinderopvang-april-2022_1.pdf*

g Eigen berekening op basis van een gemiddelde betrekkingsomvang van 0,72 fte. Zie Centerdata (2021) *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel*, p. 15.

h Eigen berekening op basis van een gemiddelde betrekkingsomvang van 0,80 fte. Zie Centerdata (2021) *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel*, p. 23.

i Min. OCW (2021) *Kamerbief leraren en onderwijsarbeidsmarkt 2021*.

j *Ibid*.

k UWV (2020) *Factsheet arbeidsmarkt overheid*.

personeel. Het vullingspercentage voor militaire functies ligt op circa 80 procent. De verwachting is dat die krapte de komende jaren slechts beperkt zal afnemen.[l] Door het recente besluit van het kabinet om extra te investeren in defensie en personeel zal hier bovenop in de komende jaren bovendien een extra arbeidsvraag ontstaan.

De politie heeft door recente uitbreidingen van de personeelssterkte voor 1.400 fte[m] aan vacatures en heeft te maken met een vergrijzend personeelsbestand waardoor de vervangingsvraag zal stijgen. Er is vooral behoefte aan agenten in de wijk en rechercheurs.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft eveneens te maken met een grote personeelsbehoefte, door een combinatie van factoren zoals formatie-uitbreidingen, een complexere doelgroep, verzuim en een hoge (leeftijdsgerelateerde) uitstroom van personeel.[n] DJI heeft behoefte aan onder andere complexbeveiligers, penitentiair inrichtingswerkers, zorgpersoneel (psychiaters, (GZ-)psychologen, verpleegkundigen), groepswerkers, arbeidsbegeleiders, financieel medewerkers en ICT'ers.

Tot slot verwachten het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht dat het moeilijk zal worden om vacatures voor officieren van justitie en rechters te vervullen.[o] De rechtspraak heeft net als het openbaar bestuur en de politie te maken met een vergrijzend personeelsbestand.[p]

l Min. Def. (2021) *Defensie IDU-plan 2022-2026*.
m *https://www.politie.nl/nieuws/2022/januari/13/personeelstekort-politie-nog-steeds-hoog-neemt-af-na-2022.html*
n Algemene Rekenkamer (2019) *Aanhoudende personeelsproblemen bij politie en DJI*; Inspectie Justitie en Veiligheid (2021) *Jaarrapport 2020*, p. 5.
o Visitatie Commissie Gerechten (2019) *Rapport visitatie gerechten 2018: Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat en*
p *https://www.mr-online.nl/marc-fierstra-hoge-raad-het-systeem-hangt-van-plakband-aan-elkaar/*

De oplopende krapte doet zich in alle 35 arbeidsmarktregio's voor en in 12 regio's in het midden van het land is de arbeidsmarkt zelfs zeer krap.[12] Ook voor de sectoren die in dit advies centraal staan, is de arbeidsmarkt in nagenoeg alle arbeidsmarktregio's krap tot zeer krap. In grootstedelijke gebieden is een gebrek aan betaalbare woningen een extra knelpunt, terwijl in andere gebieden het bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor (potentiële) werknemers aandacht vraagt. Omdat in alle arbeidsmarktregio's sprake is van een krappe arbeidsmarkt, is het effect van regionale mobiliteit beperkt, al kan het oplossen van vervoersknelpunten

12 *https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/regio/regio-in-beeld-2021*

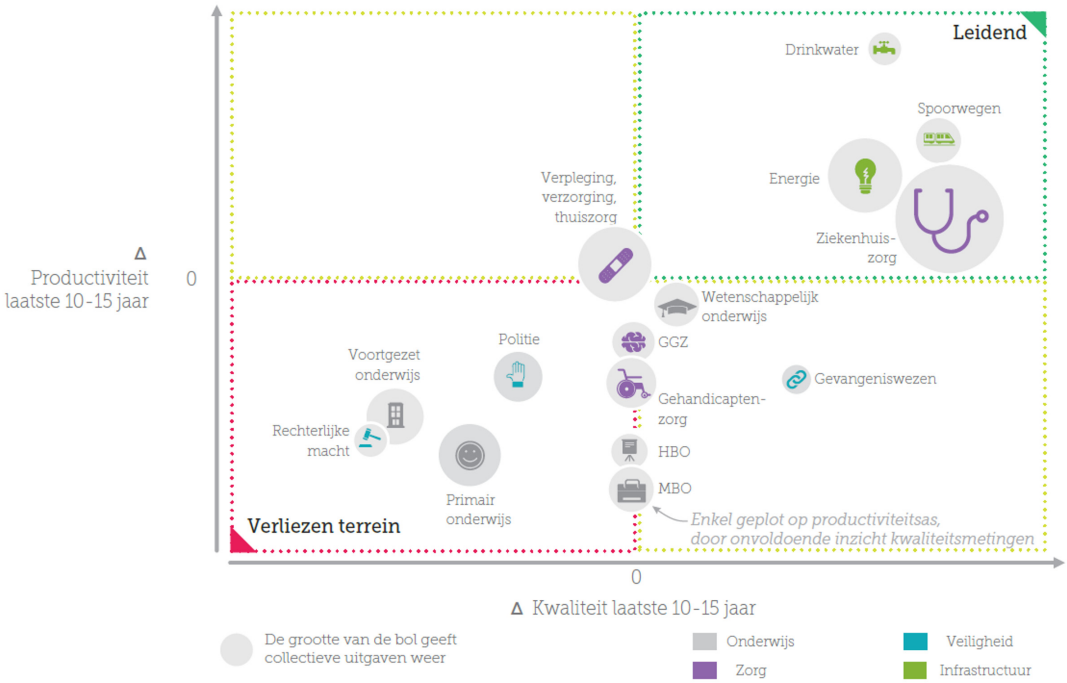
helpen om pendel over grotere afstanden te faciliteren. In dunbevolkte gebieden remt verminderd openbaar vervoer de pendel van werknemers en studenten.

Oorzaken

De oorzaken van de personeelskrapte in de maatschappelijke sectoren zijn divers en verschillen tussen sectoren. Ten eerste kampt een aantal sectoren met een grote vervangingsvraag. Sectoren als zorg, onderwijs, politie, openbaar bestuur en rechtspraak hebben een relatief vergrijsd personeelsbestand en krijgen daardoor te maken met een relatief grote uitstroom van personeel naar pensioen. Maar ook los daarvan is in de zorg, het onderwijs, defensie, het gevangeniswezen en de jeugdbeschermingsketen het personeelsverloop hoog. Bij defensie is dat deels bewust beleid vanwege de aard van het werk, maar in andere sectoren zijn veelgenoemde vertrekredenen de hoge werkdruk, het gebrek aan zeggenschap en regelmogelijkheden, administratieve lasten en een gebrek aan loopbaanperspectief. Bovendien is het werk fysiek en/of mentaal zwaar en hebben professionals relatief vaak te maken met ongewenst gedrag door patiënten, klanten of leerlingen.[13] Dit leidt in sommige sectoren ook tot een hoog ziekteverzuim en een grote vraag naar vervanging. Wat verder meespeelt is dat in de zorg, het primair onderwijs en de kinderopvang veel in deeltijd wordt gewerkt. Daardoor zijn meer personen nodig om in de arbeidsvraag te voorzien. Een belangrijk aandachtspunt tot slot, is dat in delen van de zorg, het onderwijs, de politie, de rechtspraak en het gevangeniswezen[14] de productiviteit in de afgelopen jaren is gedaald,[15] waarbij in veel gevallen ook de kwaliteit van de dienstverlening is afgenomen of gestagneerd (zie figuur 1).[16] Strikte voorschriften, kwaliteitsregulering en verantwoordingseisen leiden tot veel administratieve lasten waardoor de efficiency onder druk komt te staan. Dit legt zowel extra beslag op personeel als op de collectieve lasten.

13 *https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/psychisch-belastend-werk-naar-beroep*
14 De gemiddelde productiviteitsontwikkeling in het gevangeniswezen bedraagt tussen 1980 en 2016 0,4 procent per jaar, maar daalt tussen 1992 en 2016 (met gemiddeld 0,5 procent per jaar).
15 IPSE studies (2019) *Productiviteit van de overheid.*
16 *https://denkwerk.online/media/1079/publiek_en_effectief.pdf*, p. 24.

Figuur 1 **Ontwikkeling van productiviteit en kwaliteit**



Bron: Denkwerk (2020) op basis van diverse studies.[17]

Naast de vervangingsvraag hebben de meeste maatschappelijke sectoren te maken met een uitbreidingsvraag. Zo neemt de vraag naar zorg (door medische innovatie en vergrijzing) en kinderopvang (door hogere arbeidsmarktparticipatie) toe. Ook zijn in verschillende maatschappelijke sectoren, zoals defensie en politie, politieke afspraken gemaakt om de capaciteit uit te breiden.

Keuzes van de overheid en fluctuaties in de overheidsfinanciering beïnvloeden ook de spanning op de arbeidsmarkt. In de afgelopen jaren heeft de overheid vooral gestuurd op kosten, waardoor de dienstverlening is verschraald en er soms minder of geen ruimte was om de lonen te verhogen. Zo gold tussen 2010 en 2015 een nul-lijn voor het loon van overheidspersoneel.[18] In de zorg leidden taakstellingen na de financiële crisis tot een daling van de werkgelegenheid en zijn de lonen in een aan-

17 Denkwerk (2020) *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland.*
18 Zie o.a. SCP (2018) *Publiek voorzien*, en Ministerie BZK (2017) *Evaluatie referentiemodel.*

tal functiegroepen achtergebleven bij de marktontwikkeling[19], terwijl de vraag naar zorg ondertussen bleef groeien. Dit resulteerde in hogere werkdruk en meer uitval en op een later moment in een inhaaleffect in de arbeidsvraag.[20] Ook andere maatschappelijke sectoren hebben te maken met de gevolgen van volatiliteit in de financiering, waarbij krimp en uitbreiding elkaar opvolgen. Dit geldt voor het openbaar bestuur, defensie, politie, DJI en voor de opvang van vluchtelingen.

Tegenover de vraag naar arbeid staat in sommige sectoren een tekortschietend aanbod. Bij defensie en politie gelden strenge selectiecriteria waardoor maar een klein deel van de belangstellenden aan de opleiding kan beginnen. De instroom in de opleidingen in de zorg en het onderwijs is de afgelopen jaren weliswaar (weer) toegenomen, maar is desondanks onvoldoende om de groeiende vraag volledig op te vangen. Bovendien is er sprake van een 'lekkende pijpleiding': de uitval tijdens opleidingen is relatief hoog. Tijdens de stage wordt mede door de personele krapte soms meteen veel geëist van de studenten, of worden zij juist op een te laag niveau ingezet, in beide gevallen met het risico op afhaken. Tevens schort het vaak aan de begeleiding van startende professionals, waardoor zij vaak al snel weer vertrekken. Zo stroomt 30 procent van de jonge startende leraren in het voortgezet onderwijs binnen vijf jaar weer uit.[21] In de totale uitstroom uit zorg en welzijn is 24 procent jonger dan 25 jaar. Ten slotte is er ook sprake van discriminatie op de arbeidsmarkt, waardoor een deel van de jonge talentvolle mensen onvoldoende kansen krijgt op stages en werk.

Gevolgen

Een sterke economie heeft baat bij een hoge kwaliteit van publieke dienstverlening. Te weinig personeel leidt tot uitstel of lagere kwaliteit. Uitstel is zichtbaar in de vorm van wachtlijsten, zoals in de jeugdzorg, ggz en kinderopvang. In het onderwijs leidt de krapte tot de inzet van onbevoegden voor de klas, grotere klassen, vierdaagse schoolweken of de inzet van personeel dat eigenlijk andere taken heeft.[22] Daarnaast zien we dalende onderwijsprestaties in het primair en voortgezet onderwijs, waarbij met name belangrijke basisvaardigheden als lezen en rekenen steeds verder wegzakken.[23] In het veiligheidsdomein worden de personele problemen onder meer opgelost met overwerk, de inzet van extern personeel dat niet altijd over de nodige ervaring beschikt, het uitstellen van behandelingen of het over-

19 SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*.
20 WRR (2021) Advies *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*.
21 *https://www.voion.nl/media/1433/factsheetuitstroomplusvanplusbeginnendeplusleraren.pdf*
22 Inspectie van het Onderwijs (2022) *De Staat van het Onderwijs 2022*.
23 *Ibid*.

schrijden van groepsgroottes.[24] Andere gevolgen zijn aangiftes die blijven liggen of achterstallige rechtszaken. Binnen het JenV-domein is de druk op de uitvoering in een aantal gevallen zo hoog dat de taakuitvoering in de knel komt en het maatschappelijk doel (de samenleving veiliger en rechtvaardiger maken) volgens de Inspectie uit beeld dreigt te raken.[25]

Daarnaast bedreigt de algemene krapte op de arbeidsmarkt ook de ambities van het kabinet op het gebied van bijvoorbeeld de energietransitie, de aanpak van de stikstofcrisis, het bouwen van woningen en digitalisering. Zo is het ook moeilijk om aan technisch geschoold personeel en aan ICT'ers te komen.

Te weinig menskracht kan bovendien nadelig uitpakken voor de mensen die hard werken om anderen in de maatschappij te verzorgen, te ondersteunen en te beschermen. Zij hebben te maken met toenemende werkdruk en afnemende motivatie, die tot uitval en vertrek kunnen leiden, en daarmee tot nog meer overvraging en werkdruk voor collega's: een neerwaartse spiraal. Daarbij is het goed te bedenken dat werkenden ook andere rollen vervullen: zij zorgen, leren en hebben behoefte aan vrije tijd.[26] Groeiende werkdruk zet niet alleen het uitvoeren van publieke taken, maar ook die bredere rollen onder druk, zoals de zorg voor en opvoeding van kinderen, mantelzorg of opleiding.

2 Waarde van publieke taken

Kwaliteit en vertrouwen

Goed functionerende maatschappelijke sectoren zijn van evident belang voor het welzijn en de economie. De coronacrisis heeft nogmaals pregnant het belang hiervan benadrukt voor onze samenleving en economie. De SER vindt dat de (semi) publieke dienstverlening een nieuw perspectief nodig heeft: een perspectief van vertrouwen in burgers, bedrijven en dienstverleners. Als het vertrouwen van burgers in deze sectoren en organisaties toeneemt, zal het volgens de raad ook aantrekkelijker worden om er te (blijven) werken. Omdat een dergelijke omslag tijd vraagt, is het zaak om op korte termijn met betrokkenen uit te werken hoe dat perspectief vorm kan krijgen.

24 Zie o.a. *https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2021/03/04/inspecties-houden-zorgen-over-justitiele-jeugdinstellingen-en-scholen* en Inspectie Justitie en Veiligheid (2021) *Jaarrapport 2020*, p. 5.
25 Inspectie Justitie en Veiligheid (2021) *Jaarrapport 2020*, p. 4.
26 SCP (2022) Factsheet *De werkende duizendpoot: hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren.*

In het advies over het sociaaleconomisch beleid tot 2025 heeft de SER aangegeven dat de kwaliteit en de toegankelijkheid van (semi)publieke voorzieningen fors moeten worden verbeterd en dat het vertrouwen daarin moet worden hersteld.[27] Dit geldt vooral voor de sectoren onderwijs, (jeugd)zorg, veiligheid en gemeenten, maar ook voor uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en het UWV. Meer in het algemeen moet de maatschappelijke dienstverlening worden bezien als functie en waarde in de samenleving: zij staat voor meer dan dienstverlening op zich, maar gaat ook over veiligheid, de rechtsstaat, robuustheid, democratische legitimatie en bescherming tegen sociale en gezondheidsrisico's. Een goede publieke dienstverlening is – evenals een goede, betrouwbare overheid – ook noodzakelijk voor effectief overheidsbeleid en efficiënte uitvoering van publieke taken. Dat is alleen maar mogelijk als alle betrokkenen hun opdracht en taken naar vermogen en tevredenheid kunnen uitoefenen.

Om de knelpunten in de maatschappelijke dienstverlening aan te pakken en tegelijkertijd een kwaliteitsslag te maken, heeft de SER het kabinet opgeroepen om extra en langdurige investeringen te doen.[28] Deze hebben niet alleen betrekking op personeel, maar ook op adequate ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen (apparatuur, materialen). Tegelijkertijd wijst de SER op de noodzaak om beschikbare middelen voor maatschappelijke sectoren efficiënter en effectiever te benutten en de productiviteit te stimuleren. Daarnaast is robuuste economische groei nodig om goed onderwijs en betaalbare, kwalitatief goede, maatschappelijke dienstverlening ook in de toekomst mogelijk te maken.

Tegelijk past realisme over te veel maakbaarheid. De knelpunten in maatschappelijke sectoren zijn niet los te zien van de algehele krapte op de arbeidsmarkt en de gestaag dalende omvang van de beroepsbevolking ten opzichte van de totale bevolking. Overal hebben organisaties grote, toenemende moeite om in hun behoefte aan personeel te voorzien. Dat er reden is voor extra investeringen, wil niet zeggen dat de krapte daarmee oplosbaar zal blijken. Die algehele krapte zet druk op de welvaartsgroei: het zal niet mogelijk blijken alles te doen wat we willen. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden. Vanwege de menskracht, maar ook vanwege de kosten. Dat geldt in het bijzonder voor de zorg.

Voorop gesteld: arbeidsmarktbeleid kan wel degelijk een rol spelen bij het verminderen van de krapte (paragraaf 3). Gegeven de brede en structurele problematiek

27 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*
28 *Ibid.*

gaat dat arbeidsmarktbeleid uiteindelijk echter ook om het verdelen van schaarste: hoe willen we ons geld verdienen, en welke maatschappelijke doelen willen we dienen? Hoe gaat de overheid daarin sturen? Welke collectieve lasten vinden we acceptabel? In het licht van economiebrede en langdurige krapte is het verminderen van krapte in de maatschappelijke sectoren maar tot op zekere hoogte 'maakbaar'. Voor de lange termijn is het daarom nodig na te denken over de waarde van maatschappelijke taken, en de keuzes die nodig zijn om die taken toegankelijk, van goede kwaliteit én financierbaar te houden. Daarvoor is een heldere definitie nodig van het publieke belang, waarbij het brede welvaartsbegrip en de waardering voor maatschappelijke opbrengsten een belangrijke rol spelen. Daarnaast vraagt het om een politiek die bereid en in staat is tot het maken van de benodigde financieel-economische keuzes om voor de lange termijn goede, houdbare maatschappelijke sectoren te behouden om daarmee toekomstige welvaart en welzijn te garanderen. Dat geldt in het bijzonder voor de zorg die door de vergrijzing bij ongewijzigd beleid in de toekomst onhoudbaar dreigt te worden.

3 Mogelijkheden voor arbeidsmarktbeleid

Actief en stabiel arbeidsmarktbeleid is nodig om de arbeidsmarktkrapte in de maatschappelijke sectoren te verminderen. Aan de basis daarvan ligt aantrekkelijk werk. Daarbovenop zijn er grofweg drie mogelijkheden om vraag en aanbod dichter bij elkaar te brengen. Het is allereerst nodig om het aanbod van arbeid te vergroten. Dat kan door meer mensen aan te trekken met aantrekkelijk en veilig werk, marktconforme arbeidsvoorwaarden, voldoende zekerheid en (loopbaan)perspectief, maar ook door meer uren werken aantrekkelijker te maken. Net zo belangrijk is het daarbij om uitval en vertrek van werkenden te voorkomen. Ten tweede is het nodig om het werk efficiënter te organiseren rond de beschikbare menskracht en innovaties te bevorderen die de productiviteit van de maatschappelijke sectoren vergroten. Bij meer doen met dezelfde mensen hoort ook, dat de mogelijkheden worden benut om de vraag naar arbeid te verminderen. Ten derde is het zaak om met goede informatie, scholing en loopbaanpaden te zorgen dat vraag en aanbod elkaar soepeler vinden.

We gaan op elk van deze opties hierna in. Een extra werkende in de publieke sector hoeft daarbij niet altijd ten koste te gaan van een werknemer in de markt. De extra inzet kan immers ook komen door mensen die niet werken, door extra gewerkte uren of door te voorkomen dat mensen minder (moeten) gaan werken. Veel winst is bovendien te behalen door goed werkgeverschap, dat werkenden helpt zich te ontwikkelen, te motiveren, te voorkomen dat ze uitvallen, en door hun talenten opti-

maal te benutten. Bij dat laatste kan technologische, organisatorische en procesinnovatie een rol spelen.

Bij alle opties is een goede koppeling nodig tussen de sectorale en regionale dimensie. Knelpunten in verschillende sectoren komen uiteindelijk samen op één regionale arbeidsmarkt, waarin menskracht uiteindelijk een beperkende factor is. De samenstelling van de (werkende en niet werkende) bevolking, de aard en omvang van maatschappelijke sectoren, maar ook de infrastructuur kunnen regionaal verschillen. De SER zal deze regionale dimensie in het vervolgtraject nader uitwerken, en betrekt daarbij ook inbreng vanuit de regionale arbeidsmarktpartijen en regionale SER'en. Daarbij spelen ook vraagstukken een rol ten aanzien van de concentratie en spreiding van publieke voorzieningen uit oogpunt van betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit.

Basis: aantrekkingskracht van de maatschappelijke sectoren

Herstel van vertrouwen in de maatschappelijke sectoren en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening bieden een basis om de maatschappelijke dienstverlening in positieve zin bij te buigen en de aantrekkelijkheid van de maatschappelijke sectoren als werkgever te vergroten.

De maatschappelijke dienstverlening kenmerkt zich nu nog door gedetailleerde aansturing en toezicht, intensieve verantwoording en veel controle. Mede daardoor zijn er zorgen over de gebrekkige operationele kracht van deze sectoren. Werkenden in de maatschappelijke dienstverlening voelen zich vaak in hun professionaliteit belemmerd door strikte voorschriften, capaciteitstekorten, werkdruk, beperkte budgetten, en snel opeenvolgende wijzigingen in beleid ('jojobeleid') of de wijze van aansturing. Dat heeft een negatieve invloed op de aantrekkingskracht van deze sectoren. Het resultaat is ook dat veel jongeren en zij-instromers al in hun eerste arbeidsjaren teleurgesteld afhaken.

Medewerkers in de maatschappelijke sectoren moeten voldoende professionele ruimte hebben om hun werk goed te kunnen doen en maatwerk te kunnen leveren waar dat nodig is. Ze moeten zich niet door regels bekneld voelen. Dat is ook al tien jaar geleden door het kabinet onderkend.[29] Vertrouwen, ruimte en voldoende tijd zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. Het goed kunnen uitoefenen van hun professie komt de status van maatschappelijke beroepen ten goede, en daarmee de aantrekkelijkheid ervan.

29 Zie Regeerakkoord VVD-PvdA (2012) *Bruggen slaan*, p.2.

Een factor van belang is de kwaliteit van het werkgeverschap en de kwaliteit van het management. Op dit moment wordt nog erg vertrouwd op de intrinsieke motivatie van medewerkers om al het werk uitgevoerd te krijgen. Goed werkgeverschap brengt met zich mee, dat het management actief meehelpt om het werk hanteerbaar, aantrekkelijk en perspectiefrijk te maken. De raad sluit zich aan bij de invulling die de commissie Werken in de Zorg geeft van modern werkgeverschap.[30] Modern werkgeverschap bestaat volgens deze commissie uit verschillende elementen met als kapstok de drie pijlers van goed werk die de WRR benoemt: grip op geld, grip op het werk en grip op het leven. Als deze elementen in samenhang, integraal, worden ingevuld, dan is sprake van modern, aantrekkelijk werkgeverschap. Om dit te realiseren is ook aandacht nodig voor de kwaliteit van het management/leidinggevenden. Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van het leiderschap, net als de mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling, van groot belang zijn om professionals te motiveren, inzetbaar te houden en te behouden.[31] Naast goed werkgeverschap is daarom ook aandacht nodig voor de kwaliteit van het management. Bestuurders van organisaties kunnen daarin, in overleg met hun leidinggevenden en werknemers, vaker het voortouw nemen.

In het advies *Aan de slag voor de zorg* heeft de SER voor die sector geadviseerd over wat nodig is om medewerkers aan te trekken, te behouden en te motiveren: zicht op een mooie loopbaan, ruimte voor opleiding en ontwikkeling, zeggenschap over het eigen werk en de werk-privébalans, én een goed salaris.[32] In aanvulling daarop zijn ruime inwerkmogelijkheden voor starters en coaching bij het begin van de carrière van belang. Hoewel maatschappelijke sectoren van elkaar verschillen, constateert de SER dat deze elementen breed van toepassing zijn. In het MLT-advies heeft de SER daarom in overeenstemming hiermee gepleit voor marktconforme arbeidsvoorwaarden, op de toekomst gerichte personeelssystemen, opleidingsfaciliteiten, goede arbeidsomstandigheden en een goed vitaliteitsbeleid.[33] In het vervolgadvies zal de SER hier in brede zin nog nader naar kijken. Een positieve ontwikkeling in dat verband is dat het kabinet middelen beschikbaar heeft gesteld om de salariskloof tussen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs te dichten en dat hierover recentelijk afspraken zijn gemaakt. Dit zal de aantrekkelijkheid van het primair onderwijs vergroten en een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van

30 Commissie Werken in de Zorg (2020) *Behoud en betrokkenheid van zorgprofessionals*.
31 Körvers, F. en R.E. Goedhart (2021) *Uitstroom van personeel uit de publieke sector: Baanmobiliteit met verlies aan kwaliteit?*
32 SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*.
33 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

de arbeidsmarktkrapte in deze sector.[34] Ook voor de politie zijn middelen beschikbaar gekomen om de lonen extra te verhogen.

Verder heeft de SER in het MLT-advies ervoor gepleit om structureel werk in principe te organiseren met de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd,[35] ook voor lager gewaardeerde banen in de maatschappelijke sectoren. Flexibele arbeidsrelaties (tijdelijke contracten, oproepcontracten en zelfstandige arbeid) hebben een plaats op de arbeidsmarkt, maar moeten niet meer worden gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. De maatschappelijke sectoren kunnen hierin een voorbeeldrol nemen.

Tot slot kunnen maatschappelijke sectoren hun aantrekkingskracht vergroten door steviger in te zetten op diversiteit en inclusie. Een inclusieve bedrijfscultuur waar iedere werknemer zich prettig en gewaardeerd voelt ongeacht etnische achtergrond, cultuur of religie is niet alleen van belang voor succesvolle instroom van werknemers, maar vooral voor behoud van werk (voorkomen van uitval), talentontwikkeling en doorstroom. Dat maakt een werkgever voor werknemers aantrekkelijker en biedt ook meer kansen op creativiteit en innovatie. Met name in de hogere functies zijn mensen met een niet-westerse migratieachtergrond ondervertegenwoordigd. Een hogere participatie in die functies kan de aantrekkingskracht van maatschappelijke sectoren als werkgever vergroten.

Méér arbeidsaanbod (meer uren en mensen)

Meer uren werken

De SER ziet in het vergroten van het aantal gewerkte uren een belangrijk potentieel om de krapte te verminderen. Nederland telt internationaal gezien veel deeltijdwerkers en het aantal mensen dat voltijd werkt daalt gestaag.[36] Tegelijkertijd zijn er ook veel deeltijders die bereid zijn om meer uren te werken.[37] Werkgevers spelen een belangrijke rol om dit potentieel veel beter te benutten dan nu gebeurt, maar ook de overheid kan bijdragen door belemmeringen weg te nemen. Goede initiatieven, zoals de Stichting Potentieel Pakken, verdienen navolging. Zo heeft deze stichting de WerkUrenBerekenaar ontwikkeld, een tool waarmee deeltijders inzicht kunnen krijgen wat meer werken voor hen financieel oplevert.[38]

34 *https://www.poraad.nl/werkgeverschap/akkoord-over-dichten-loonkloof-voor-primair-onderwijs*
35 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*
36 SEO (2022) *Arbeidsmarktdynamiek. Economische duiding van een krappe arbeidsmarkt.*
37 *https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/11/vooral-jongeren-wilden-meer-uren-werken-in-2021*
38 Zie *https://www.hetpotentieelpakken.nl/de-werkurenberekenaar/*

Collectief werkgeverschap kan een manier zijn om mensen grotere banen te bieden. Met name in de zorg en het onderwijs werken veel mensen in deeltijd met (formeel) een beperkt aantal uren. Uiteraard is het verhogen van de deeltijdfactor alleen kansrijk wanneer het aantal contracturen klopt met het daadwerkelijk aantal gewerkte uren. In het onderwijs bijvoorbeeld werken mensen vaak méér uren dan op hun contract staat en gaan mensen minder werken om een betere balans te krijgen tussen werk en privé en om duurzaam inzetbaar te blijven. Een grotere arbeidsdeelname moet bovendien wel lonen (marginale druk). De SER heeft daarom opgeroepen om de lasten op arbeid te verlagen. De relatief hoge marginale tarieven op arbeidsinkomsten, vooral voor groepen in het midden van de inkomensverdeling (zoals onderwijzers en verpleegkundigen), werken verstorend op arbeidsdeelname en ontmoedigen direct om meer uren te werken.[39]

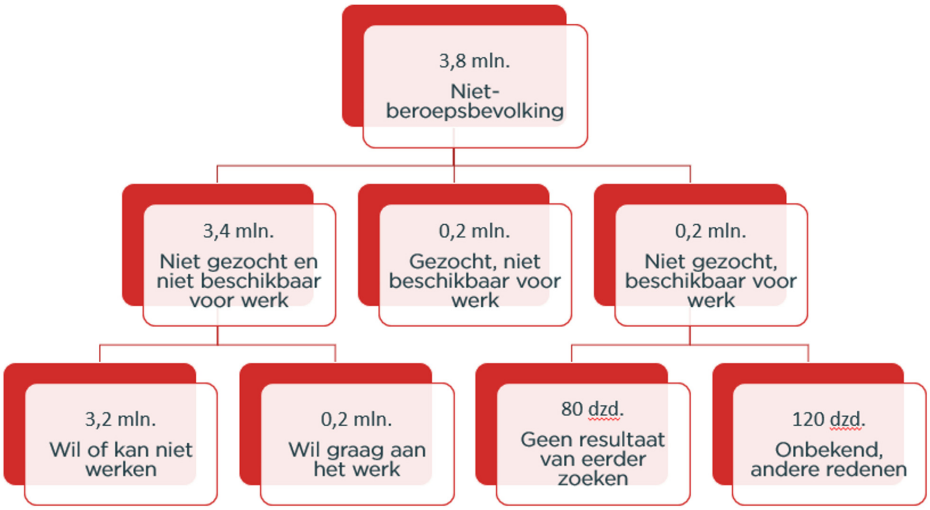
Hoewel meer werk dus wel moet lonen, zijn andere factoren bepalender voor de beslissing om meer te gaan werken. Het gaat dan vooral om het kunnen combineren van maatschappelijke rollen. De SER heeft eerder geadviseerd over maatregelen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen.[40] Daarvoor is het van belang om tijden slimmer te organiseren, het verlof in het eerste jaar na de geboorte van het kind te optimaliseren (waar nu door het kabinet stappen in zijn en worden gezet), de combinatie van betaalde arbeid en mantelzorg te verbeteren en de markt voor persoonlijke dienstverlening te ontwikkelen. Daarnaast zal de SER advies uitbrengen over het stroomlijnen van de huidige verlofregelingen in een nieuwe regeling Maatschappelijk verlof. Ook kinderopvang is in dat opzicht een belangrijk instrument. De SER heeft voorstellen gedaan voor het verbeteren van de financiële toegankelijkheid van kinderopvang, het realiseren van een betaalbaar aanbod, sluitende dagarrangementen voor schoolgaande kinderen en het ontwikkelen van een nieuw financieringssysteem.[41] In het coalitieakkoord is inmiddels afgesproken om de vergoeding voor kinderopvang te gaan verhogen tot 95 procent voor werkende ouders met kinderen jonger dan 12 jaar. Bij de implementatie van deze maatregel dient wel rekening te worden gehouden met de capaciteit van de kinderopvang, een sector die nu al met onvervulde vacatures te maken heeft.

39 SER (2021) Advies *Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.
40 SER (2016) Advies *Een werkende combinatie.* SER (2018) Advies *Optimalisering verlof eerste kind.* SER (2020) Verkenning *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief*.
41 SER (2021) Advies *Een kansrijke start voor alle kinderen*.

Onbenut potentieel

De arbeidsparticipatie in Nederland ligt op een hoog niveau. Toch zijn er genoeg mensen die niet werken of langer door willen werken (zie figuur 2).[42] Nader inzicht is nodig in deze groepen en hun competenties en de belemmeringen die zij ervaren om in deze krappe arbeidsmarkt te participeren.

Figuur 2 **Samenstelling niet-beroepsbevolking**



Bron: SEO (2022)[43]

Ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen naar verwachting bijdragen aan het verminderen van de krapte. Er is alle reden ook op deze groep in te zetten, niet alleen omdat het potentieel welkom is, maar ook omdat de krapte hen juist kansen biedt om aan het werk te komen. De maatschappelijke sectoren kunnen hier een sterkere voorbeeldrol vervullen. In tegenstelling tot het bedrijfsleven hebben de maatschappelijke sectoren de doelstellingen op het gebied van de Participatiewet nog niet overal behaald: de baankansen van mensen met een beperking zijn te weinig toegenomen en nog vaak niet duurzaam. Voor betere resultaten moet het weer gaan werken vanuit een uitkering aantrekkelijker worden en niet leiden

42 SEO (2022) *Arbeidsmarktdynamiek. Economische duiding van een krappe arbeidsmarkt.*
43 *Ibid.*

tot een armoedeval.[44] Dit is een hardnekkig probleem waarvoor de SER al vaak aandacht heeft gevraagd.[45]
In dit kader vindt de SER het ook zinvol te kijken naar ervaringen met het creëren van nieuwe functies rond bepaalde (bijvoorbeeld ondersteunende) taken, ook wel *job carving* genoemd.[46] In het primair onderwijs zijn voorbeelden bekend, waarbij pedagogisch medewerkers (buitenschoolse opvang) ondersteunende taken van leerkrachten overnemen, waardoor die zich meer op hun lesgevende taak kunnen concentreren.

Tot slot kan de arbeidsparticipatie van statushouders nog meer worden gestimuleerd. Hun instroom op de arbeidsmarkt is gebaat bij een effectievere ondersteuning.[47] Er zijn verschillende goede voorbeelden van projecten waarin statushouders worden opgeleid voor een baan in de maatschappelijke sector.[48] Dat verdient navolging.

Behoud van personeel

Net zo belangrijk als het aantrekken van meer mensen is het behouden van mensen. Uitstroom en uitval zijn in sommige maatschappelijke sectoren hoog en er zijn aanwijzingen dat met name de meest productieve medewerkers op zoek gaan naar een andere baan.[49] Ook valt op dat veel startende professionals in sectoren als de zorg en het onderwijs al snel weer uitstromen. In het vervolgtraject zal de SER nader in beeld brengen waarom mensen op dit moment uitvallen of de sector verlaten, en wat valt te leren van praktijkvoorbeelden om die uitval en uitstroom gericht tegen te gaan en duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Eerder is al het belang van leiderschap, loopbaanmogelijkheden, begeleiding van startende werkenden door ervaren krachten en een inclusieve bedrijfscultuur genoemd voor het behoud van medewerkers. Wellicht dat de maatschappelijke sectoren ook kunnen leren van ervaringen in het bedrijfsleven met jongeren, door meer te werken met traineeships en groepen jongeren die elkaar ondersteunen.

---

44 SER (2021) Advies *Werken zonder armoede*.
45 SER (2017) Advies *Opgroeien zonder armoede*.
46 Zie *Job Carving and Job Crafting - Downloads - European Centre for Social Welfare Policy and Research*.
47 SER (2019) Advies *Integratie door werk: meer kansen op werk voor nieuwkomers*. Zie bijv. ook het rapport van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (2021) Verkenning *Van asielzoeker naar zorgverlener*.
48 Zie bijv. *https://nos.nl/artikel/2425213-nieuwkomers-van-buiten-eu-verkleinen-versneld-personeelstekort-in-hart-zorg* en *https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/onderwijs-leerplicht/portretten/statushouders-klas/*
49 Córvers, F. en R.E. Goedhart (2021) *Uitstroom van personeel uit de publieke sector: Baanmobiliteit met verlies aan kwaliteit?*

Arbeidsmigratie

Als laatste oplossing valt te verkennen in hoeverre het gericht(er) aantrekken van arbeidsmigranten en kennismigranten van buiten de EU als kortetermijnmaatregel kan bijdragen aan het verlichten van de arbeidsmarktkrapte in de maatschappelijke sectoren en welke obstakels er zijn (denk aan huisvesting, inburgering). Dit is momenteel een onderwerp van discussie, waarover aan verschillende overlegtafels wordt gesproken. Hoewel het feit dat de maatschappelijke sectoren veel 'pratende' beroepen hebben voor arbeidsmigratie in algemene zin een belemmering kan vormen, kan het indirect bijdragen aan het verlichten van de krapte als hierdoor het arbeidsaanbod toeneemt.
De SER wil voor het vervolgadvies meer inzicht krijgen in wat de mogelijkheden en belemmeringen zijn voor de maatschappelijke sectoren. Daarbij helpt het ook om naar de praktijkvoorbeelden en ervaringen in deze sectoren te kijken.

Beter arbeidsaanbod (meer doen met dezelfde mensen)

Verbeteren productiviteit

Om de publieke dienstverlening in Nederland duurzaam te maken, is het noodzakelijk om de productiviteit te verbeteren. De SER denkt dat dit mogelijk is, en dat dit niet ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van dienstverlening of van het werk. Verbetering van kwaliteit en productiviteit moeten juist hand in hand gaan.

Bij productiviteitsverhoging in de maatschappelijke sectoren ontstaat al snel het beeld van (nog) harder moeten werken: een weinig zinvol vertrekpunt. Kansrijker is het om te kijken naar de mogelijkheden om werkprocessen slimmer te organiseren rond de beschikbare menskracht, om arbeidsbesparende technologie in te zetten, en om minder productieve werkzaamheden (zoals administratieve belasting) bij professionals weg te halen. Dat alles kan eraan bijdragen dat hetzelfde werk kan gebeuren met minder mensen of dat er hogere kwaliteit wordt geleverd met dezelfde menskracht.

Zoals blijkt uit figuur 1 lijken de productiviteit en kwaliteit in grote delen van de maatschappelijke sectoren te dalen.[50] Zeker ten opzichte van de markt is de mate van vernieuwing of innovatie beperkt. Deels heeft dat overigens te maken met het arbeidsintensieve karakter van sommige taken: verhoging van arbeidsproductiviteit is soms lastiger doordat mogelijkheden als mechanisering en automatisering

50 Denkwerk (2020) *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland.*

van het productieproces ontbreken. Aan de andere kant lijkt ook de aandacht voor innovatie in maatschappelijke sectoren achter te blijven. Hoewel er tijdens de pandemieperiode goede stappen gezet zijn (bijvoorbeeld op het terrein van digitalisering in het onderwijs), constateert de SER dat vernieuwend en slimmer werken in de maatschappelijke sectoren nog onvoldoende van de grond komt. De SER adviseert om via (bestaande of gerichte nieuwe) beleidsprogramma's de productiviteit te vergroten en om meer te sturen op productiviteit. Zo stellen onderzoekers dat met bestaande technologie in potentie de arbeidsmarkttekorten in de ziekenhuis- en ouderenzorg kunnen worden weggenomen.[51] Om tot nieuwe, betere werkprocessen te komen is het belangrijk dat de financiële prikkels goed staan. De SER adviseert goed te kijken naar de uitwerking van die financiële prikkels op de huidige uitvoering van het werk.

In de uitwerking van dit advies wil de SER inventariseren welke mogelijkheden en ervaringen er zijn, om de productiviteit te verhogen, met behoud of verbetering van de kwaliteit van dienstverlening én met vermindering van bureaucratie.

Digitalisering en betere ICT-voorzieningen om het werk te organiseren en contact te onderhouden met burgers zijn hiervan een essentieel onderdeel.[52] Een goede waarborg van de privacy is daarbij belangrijk voor het draagvlak. Ook goede ICT-toepassingen, zoals informatieve apps of websites met zorginformatie, kunnen de druk op publieke professionals helpen verlichten (zie verder onder: verminderen arbeidsvraag). Daarbij is het essentieel om na te gaan welke digitale competenties werknemers wel of niet hebben en dat de toegankelijkheid voor alle burgers, inclusief de minder digitaal- en taalvaardige burgers gewaarborgd blijft.

Hoewel beleid kan helpen, ontstaan slimmere werkprocessen niet top-down: kennis van de werkvloer over werkprocessen is doorslaggevend. De SER adviseert om werkenden gericht te betrekken om daaraan een bijdrage te leveren. Goede zeggenschap is daarbij van groot belang. Werkgevers en werknemers kunnen samen inventariseren in hoeverre werkprocessen zijn te stroomlijnen, en hoe inefficiënties in de organisatievorm zijn weg te halen. Dat vereist al in de basisopleidingen dat toekomstige werkenden beter leren om hun toekomstige taken slimmer in te richten. Opleidingen kunnen hierin dus een rol pakken, door toekomstige werkenden hierop beter voor te bereiden.

51 *https://www.fme.nl/medische-technologie-kan-110000-zorgmedewerkers-vrijspelen*
52 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

Een andere lijn kan zijn dat bij de uitvoering van werkzaamheden overheden onderzoeken hoe die het efficiëntst uitgevoerd kunnen worden. Met slim inkoopbeleid, aanbesteden of samenwerking kan het beschikbare arbeidsaanbod efficiënter ingezet worden. Daarbij moet wel oog zijn voor de kwaliteit en continuïteit van de diensten en van de arbeid die daarvoor nodig zijn. Bij overheidsaanbestedingen wordt te vaak gestuurd op de laagste prijs bij de uitvoering van publieke taken en zijn contracten soms onnodig kort (met veel administratieve lasten en veranderingen van aanbod tot gevolg). De kwaliteit van het werk en de arbeidsvoorwaarden bij de aannemende partij komen hierbij geregeld onder druk te staan.

Rem op *'red tape'*

Een groot probleem in de maatschappelijke sectoren is de mate van administratieve belasting. Dat is niet alleen ondoelmatig, maar ook fnuikend voor het werkplezier. Het vereenvoudigen van de gegevensuitwisseling en beter geïntegreerde ICT-systemen kunnen – in elk geval in de zorg zijn ICT-systemen sterk gefragmenteerd – helpen om die belasting te verminderen en het werkplezier te vergroten.[53] Dat vraagt een actieve regierol van de rijksoverheid. De OESO adviseert het ministerie van VWS om een agentschap op te richten namens de vragende partijen in de zorg (en met betrokkenheid van ICT-bedrijven) en de opdracht te geven om samen met het ministerie een strategie uit te werken voor een integraal gezondheidsinformatiesysteem. De SER ondersteunt deze aanbevelingen van harte en vraagt, in het verlengde van het eerdere SER-advies, om tempo: hier hangt veel laaghangend fruit.[54]

Minder regelzucht en verantwoordingsdrift, meer regelmogelijkheden en een cultuur van meer vertrouwen in professionals zijn dus om verschillende redenen cruciaal. Privacy is een groot goed, maar de internationaal gezien strikte naleving daarvan in Nederland heeft als keerzijde een grote inefficiëntie. Minder *red tape* is echter gemakkelijker geconstateerd dan uitgevoerd. Om de hoge mate van *red tape* terug te dringen is al heel veel geadviseerd en geprobeerd, veelal zonder blijvend resultaat. Het willen schrappen van regels blijkt in de praktijk vaak symptoombestrijding, waarbij te vaak wordt geschuild achter juridische belemmeringen en te weinig wordt geredeneerd vanuit het publieke belang.

De SER stelt voor gericht te monitoren welke ervaringen met (het terugdringen van) *red tape* in de maatschappelijke sectoren zijn en worden opgedaan, en hoe die kennis is te gebruiken. Het is daarbij belangrijk om sectorspecifiek te kijken, omdat het

53 OECD (2022) *Towards an integrated health information system in the Netherlands*.
54 SER (2020) Advies *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*.

in algemene zin terugdringen van *red tape* vaak ineffectief is gebleken. Initiatieven als de Kafkabrigade en (Ont)Regel de zorg zijn daar goede voorbeelden van.[55] De SER wil zelf in de volgende fase verkennen welke prikkels de diverse organisaties ondervinden, waardoor die regeldruk in stand wordt gehouden. Veel regeldruk is rechtstreeks terug te voeren op landelijke regelgeving, het verminderen daarvan gaat in de kern over de balans tussen verantwoording en vertrouwen. Daarnaast is het van belang te achterhalen in hoeverre administratieve belasting ook voortkomt uit branche- of organisatiebeleid, of dichter op de werkvloer uit gewoonte of een behoefte aan 'houvast'. Ook relevant zijn ervaringen met vooraf versus achteraf verantwoording afleggen. In *Aan de slag voor de zorg* is geconstateerd dat, waar het gaat om ruimte voor de professional en vermindering van de administratieve lasten, het zorgstelsel en de organisatie van de zorg de gewenste verbeteringen in de weg staan:[56]

> *"De betaling, de kwaliteit en de uitvoering van de zorg zijn georganiseerd in een complex systeem van vergoedingen, kwaliteitsbewaking, verantwoording en beheersing van uitgaven, dat veel administratie en hoge transactiekosten met zich meebrengt. Verbetering van de arbeidsmarkt in de zorg is daarom ook gebaat bij systemen van financiering, kwaliteitsregulering en verantwoording, die meer ruimte geven aan professionaliteit en die minder transactiekosten met zich meebrengen. (...) Het is daarom dringend nodig ook de meer structurele oorzaken van de arbeidsmarktproblematiek aan te pakken."*

Verminderen arbeidsvraag

Méér gedaan krijgen met dezelfde mensen kan door het werk slimmer om professionals te plooien, maar ook door handelingen bij hen weg te halen en zo de vraag naar dienstverlening te verminderen. Hiervoor kwam de administratieve belasting al aan de orde, maar ook de noodzaak om keuzes te maken om publieke taken ook op langere termijn toegankelijk, van goede kwaliteit en financierbaar te houden.

Verminderen van de vraag kan ook ontstaan door te voorkomen dat die vraag ontstaat. In de zorg is al veel aandacht voor preventie, mede met als doel om de druk op die zorg – en daarmee de vraag naar arbeid – al dan niet tijdelijk te verlichten. Ook digitalisering kan bijdragen aan meer zelfregie en zelfmanagement. Een voorbeeld is dat de website van de huisartsen (met hun richtlijn) inmiddels méér medische vragen van burgers zelfstandig afvangt dan dat er nog burgers afspraken maken met hun huisarts. Ook in andere sectoren zijn er kansen voor digitalisering

55 Zie *https://kafkabrigade.nl/* en *https://www.ordz.nl/*
56 SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*, p. 11-12.

– al moet er in alle gevallen aandacht zijn voor groepen die de benodigde vaardigheden (nog) niet hebben.

Behalve aan administratie en inefficiënte handelingen kunnen medewerkers ook tijd kwijt zijn aan taken en overleg, die weliswaar bij een functie horen, maar niet bijdragen aan doelmatige uitvoering in het kader van het publieke belang.[57] Denk daarbij aan onnodig ingewikkelde structuren voor beleid, uitvoering en toezicht die bovenmatige inzet vragen van bestuurders, managers en professionals in de publieke sector zonder dat hiermee per se de doelmatigheid en kwaliteit van de dienstverlening wordt verhoogd. De SER wil in het vervolgtraject verkennen in hoeverre een dergelijke 'kunstmatige vraag' voorkomt en is te verminderen. Daarnaast is de vraag hoe het vermogen tot zelfregie/zelfmanagement van burgers kan worden gefaciliteerd.

De overheid kan de vraag naar arbeid tot op zekere hoogte beïnvloeden door keuzes te maken, een betere inrichting en regelgeving te ontwikkelen, en door ambities te faseren in de tijd. Omdat arbeid in toenemende mate bepalend wordt voor het slagen van de ambities, adviseert de SER bij het opstellen en uitwerken van kabinetsplannen in grotere mate rekening te houden met schaarste op de arbeidsmarkt.

Passender arbeidsaanbod (betere aansluiting van vraag en aanbod)

Goed arbeidsmarktbeleid is gebaat bij een goede coördinatie tussen vraag en aanbod: soepele overstappen van (niet-)werk naar werk en voldoende mogelijkheden voor scholing en ontwikkeling. Hoewel sociale partners, overheid en onderwijspartijen hierin stappen vooruitzetten, verloopt de matching nog niet optimaal. Nog altijd zijn er veel mensen die geen werk hebben, of onvrijwillig werkloos raken. Doorontwikkeling van een goede infrastructuur van-werk-naar-werk en een leven lang ontwikkelen is, zeker op regionaal niveau, hard nodig om de spanning op de arbeidsmarkt niet onnodig te laten oplopen. Sociale partners hebben met elkaar afgesproken die infrastructuur samen nader vorm te geven, maar vragen daarbij ook om ondersteuning van de overheid.[58]

Voortbouwen op infrastructuur

Dat neemt niet weg dat er al veel infrastructuur is, waarop maatschappelijke sectoren kunnen aansluiten om arbeidsmobiliteit en (om)scholing gericht te faciliteren.

57 Elzinga, D.J. (2021) *Naar nieuwe vormen van openbaar bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur.*
58 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*

Juist dicht op de (decentrale) uitvoering van publieke taken wordt duidelijk wat wel en niet werkt, en worden vaak ook bruikbare oplossingen ontwikkeld. Landelijk beleid kan daarvan leren, en eraan bijdragen dat dáár een werkbare aanpak ontstaat. Persoonlijke dienstverlening en maatwerk zijn daarbij van belang.[59] Maatschappelijke sectoren kunnen zowel van elkaar als van de markt leren bij het uitwerken van gerichte (inter)sectorale loopbaanpaden en de benodigde (om)scholing om dat mogelijk te maken. Op deze manier kunnen (combinaties van) loopbanen tussen markt en overheid en tussen maatschappelijke sectoren wellicht gestimuleerd worden. Een voorbeeld is defensie, waar door afstemming mensen van defensie na afloop van hun contract naar banen in de marktsector kunnen doorstromen; en voorbeelden van zij-instromers in het onderwijs. Een skillsgerichte benadering ligt daarbij voor de hand, aansluitend op wat iemand al kan.

Het verlagen van opleidingseisen vindt de SER niet wenselijk om (zij-)instroom te verhogen. Dit heeft effect op de kwaliteit van dienstverlening en beïnvloedt de status van maatschappelijke beroepen negatief. Wel is het goed om kritisch te kijken of beroeps- en functie-eisen niet te rigide worden gehanteerd in de bezetting.[60] De vraag daarbij is welke competenties en kwalificaties nodig zijn om het werk te kunnen doen.

De SER vindt versterking van budgetten voor een Leven Lang Ontwikkelen, zoals de STAP-regeling, nodig voor omscholing van aflopende banen naar tekortsectoren. Het gaat dan om gerichte inzet met civiel effect. Eerder heeft de SER zich uitgesproken voor het faciliteren van (private) leerrekeningen,[61] die gevuld kunnen worden door de overheid en werkgevers en werknemers. Het bundelen van regelingen kan omscholing stimuleren. Ook het initiële onderwijs moet ondertussen goed meebewegen met de arbeidsmarkt. Dat kan onder meer door de beroepsopleidingen beter te laten aansluiten op de behoeften van de samenleving en de actuele bedrijfspraktijk.[62] Ook valt bij de studie- en beroepskeuze meer aandacht te besteden aan arbeidsmarktperspectieven dan nu gebeurt. Veel studenten zijn daarover nu niet volledig geïnformeerd, of wegen dit slechts beperkt mee. Gebleken is dat een mismatch tussen studie en arbeidsmarktperspectief later tot spijt over de studiekeuze kan leiden. Daar komt bij dat de bekostiging van het onderwijs (hbo, wo) gericht is op het aantrekken van studenten, en veel minder op de vraag op de arbeidsmarkt. Wanneer studenten het arbeidsmarktperspectief onderwaarderen, zullen onderwijsinstellingen dat tot op zekere hoogte ook doen.

59 Denktank Coronacrisis (2021) Kennisdocument *Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*.
60 Commissie Werken in de Zorg (2021) *Ontwikkeling van adaptieve zorgorganisaties op het gebied van personeel*.
61 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.
62 SER (2019) Strategische agenda hoger onderwijs.

4 Aanbevelingen op korte termijn

Voorop gesteld: arbeidsmarktbeleid kan wel degelijk een rol spelen bij het verminderen van de krapte. Uiteindelijk gaat arbeidsmarktbeleid echter ook over het verdelen van schaarste: zeker in het licht van een economiebrede en langdurige krapte is het verminderen van krapte in de maatschappelijke sectoren maar tot op zekere hoogte 'maakbaar'. Voor de lange termijn is het daarom nodig na te denken welk belang we hechten aan maatschappelijke taken en wat we daarvoor over hebben, en de keuzes die nodig zijn om die taken toegankelijk, van goede kwaliteit én financierbaar te houden. Dat vraagt om een heldere definitie van het maatschappelijk belang, waarbij het brede welvaartsbegrip en de waardering van de maatschappelijke opbrengsten een belangrijke rol spelen. Daarnaast vraagt het om een politiek die bereid en in staat is tot het maken van de benodigde financieel-economische keuzes, om voor de lange termijn goede, houdbare maatschappelijke sectoren te behouden, en zo toekomstige welvaart en welzijn te garanderen. Dat geldt in het bijzonder voor de zorg die door de vergrijzing bij ongewijzigd beleid in de toekomst onhoudbaar dreigt te worden.

In het vervolgtraject zal de SER (ook) adviezen uitwerken die gericht zijn op de langere termijn. Dat alles neemt niet weg, dat het met (arbeidsmarkt)beleid mogelijk is om de problemen in de maatschappelijke sectoren op de kortere termijn te verlichten. Op basis van de aanbevelingen in dit briefadvies formuleren wij daarom enkele prioriteiten voor de korte termijn, met als doel inbreng te leveren voor de Kabinetsbrieven voor de zomer en de begroting van 2023.

4.1 Stimuleer het potentieel van mensen, die (meer uren) willen werken.

De SER ziet in het stimuleren van mensen om (meer uren) te gaan werken een belangrijk potentieel om de krapte te verminderen. Met name drie groepen vindt de SER kansrijk voor de korte termijn. Ten eerste is er (zie figuur 2) een aanzienlijke groep mensen direct beschikbaar voor werk, die niet heeft gezocht. Het is zinvol gericht te kijken hoe deze groep (meer) is te activeren, en wat dat vraagt van overheid en bedrijfsleven. Daarvoor is inzicht nodig in hun competenties en de belemmeringen die zij ervaren om op de arbeidsmarkt te participeren.

Ten tweede kent Nederland een hoog en toenemend percentage deeltijdwerkers, juist ook in een aantal maatschappelijke sectoren zoals onderwijs en zorg.[63] Een deel daar-

63 *https://esb.nu/esb/20069611/arbeidsdeelname-kan-en-moet-fors-omhoog*

van is bereid en beschikbaar om meer uren te werken. Vaak is contractuitbreiding geen onderwerp van gesprek, omdat het idee leeft dat de medewerker dan wel de werkgever dat niet wil. Goede voorbeelden (zoals Stichting Potentieel Pakken) laten echter zien dat met een goed gesprek, slim maatwerk en de juiste randvoorwaarden vaak veel mogelijk is. Werkgevers spelen een belangrijke rol om dit potentieel veel beter te benutten dan nu gebeurt, zoals met betere roosters. Ook de overheid kan bijdragen door belemmeringen voor jonge ouders weg te nemen. De SER heeft in dat kader verschillende aanbevelingen gedaan op het gebied van verlof, kinderopvang en de markt voor persoonlijke dienstverlening. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat de urenbeslissing uiteindelijk afhangt van (het kunnen combineren met) andere maatschappelijke rollen die werkenden vervullen. Uiteraard is het verhogen van de deeltijdfactor alleen kansrijk als dat meerwerk ook loont (marginale druk), en wanneer het aantal contracturen klopt met het daadwerkelijk aantal gewerkte uren. De SER adviseert het kabinet de beoogde verlaging van de marginale wig door te zetten.

Ten derde zijn er gepensioneerden, die zich (vaak in deeltijd) nuttig willen maken voor de arbeidsmarkt. Deze groep vitale ouderen zal de komende jaren sterk in omvang toenemen. Als er krapte is, is het zinvol om ook deze groep te betrekken, zodat zij die (deels) willen (blijven) werken, daartoe optimaal gefaciliteerd en uitgenodigd worden.

4.2 Koester werkenden met goed werkgeverschap en goed management

Voldoende menskracht begint met aantrekkelijk, betekenisvol en perspectiefrijk werk, dat mensen in staat stelt hun maatschappelijke rollen evenwichtig te vervullen. Op dit moment wordt te veel vertrouwd op de intrinsieke motivatie van medewerkers om al het werk uitgevoerd te krijgen, constateert de SER. Daardoor is er te weinig aandacht voor wat nodig én mogelijk is om het werk voor hen hanteerbaar, aantrekkelijk en perspectiefrijk te maken en vallen startende werkenden onnodig vaak al snel weer uit. Meer aandacht voor goed werkgeverschap en kwaliteit van management is volgens de SER nodig om professionals beter te kunnen motiveren, ontwikkelen en behouden. Goed werkgeverschap vereist dat organisaties een speerpunt maken van goed werk en de elementen grip op geld, grip op het werk en grip op het leven in samenhang, integraal, invullen.[64] Het past bij goed werkgeverschap, dat het management actief helpt om het werk hanteerbaar, aantrekkelijk en perspectiefrijk te maken. Bestuurders van organisaties kunnen daarin, in overleg met hun leidinggevenden en werknemers, vaker het voortouw nemen. Daarbij kan goed

64 Commissie Werken in de Zorg (2021) *Ontwikkeling van adaptieve zorgorganisaties op het gebied van personeel.*

gebruik worden gemaakt van het World Management Survey,[65] dat in alle sectoren bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van het management. Aandacht voor leiderschap kan helpen voorkomen dat vakmanschap, motivatie en uithoudingsvermogen van werkenden steeds meer worden uitgehold door voorschriften, werkdruk, beperkte budgetten en snel opeenvolgende wijzigingen. Werkenden aantrekken, motiveren én behouden vraagt om zicht op een mooie loopbaan, ruimte voor opleiding en ontwikkeling, regelmogelijkheden ten aanzien van het eigen werk en de werk-privébalans, én een goed salaris.

4.3 Maak werk van vernieuwing en slimmer werken

Om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de publieke dienstverlening in Nederland op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren, is het noodzakelijk dat de productiviteit stijgt. De SER denkt dat dit mogelijk is en dat dit ook de kwaliteit van die dienstverlening en van het werk kan verbeteren. De SER adviseert om productiviteitsverhoging met (bestaande of nieuwe) beleidsprogramma's gerichter te stimuleren en om er als overheid sterker op te sturen, bijvoorbeeld door in de opleidingen voor de maatschappelijke sectoren toekomstige werkenden beter voor te bereiden op hun toekomstige taken.[66] Dat vraagt dus ook een doorlichting van de curricula voor deze sectoren in nauwe samenspraak met de branches in deze sectoren.
Daarnaast is het van belang om te kijken hoe huidige financiële prikkels innovatie tegenwerken. Op dit moment komt innovatie, gericht op een hogere productiviteit, in maatschappelijke sectoren nog onvoldoende van de grond. Het gaat dan om vernieuwende werkprocessen, die het werk slim plooien rond de beschikbare menskracht en om de inzet van arbeidsbesparende technologie. Digitalisering en betere ICT-voorzieningen zijn daarvan een belangrijk onderdeel. Ook het instrument van *job carving* kan worden ingezet om arbeidsdeling effectiever te laten verlopen en bijvoorbeeld vaker arbeidsbeperkten in te kunnen zetten. De SER adviseert voor de zorg om in de nieuwe bestuurlijke akkoorden en in de nieuwe arbeidsmarktagenda de arbeidsproductiviteit te bevorderen door een grootschalige en minder vrijblijvende inzet op zelfzorg en zelftriage, digitale zorg en brede toepassing van kunstmatige intelligentie.[67] Meer algemeen moet productiviteitsverbetering een expliciet doel worden van overheidsbeleid. Daarbij moet aan de andere kant ook oog zijn voor de verschillen in draagkracht tussen burgers. Het is essentieel dat de toegankelijkheid van de maatschappelijke sectoren voor alle burgers gewaarborgd wordt.

65 Zie bijv. *https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/19/betere-managers-leiden-productievere-bedrijven*
66 *https://www.icthealth.nl/online-magazine/editie-06-2019/zorgprofessionals-beter-voorbereiden-op-de-toekomst/*
67 *https://esb.nu/esb/20069611/arbeidsdeelname-kan-en-moet-fors-omhoog*

Om tot slimmere organisatie van het werk te komen en de toepassing van nieuwe technologie te doen slagen, is kennis en betrokkenheid van de werkvloer essentieel: voldoende zeggenschap op het werk en aandacht hiervoor in opleidingen helpt werkenden hun rol te kunnen pakken. Tijdens de coronapandemie bleek het mogelijk om op het vlak van slimmer en efficiënter organiseren grote stappen te maken; hieruit zijn lessen te trekken voor wat innovatie mogelijk maakt in 'normale tijden'.

4.4 Bestrijd de *'red tape'*

De aanzienlijke administratieve belasting in publieke sectoren kost medewerkers niet alleen veel tijd, maar is ook een belangrijke oorzaak voor afnemende motivatie en vertrek uit maatschappelijke sectoren. In het licht van deze arbeidsmarktproblematiek vormen minder regelzucht en verantwoordingsdrift, meer regelmogelijkheden en een cultuur van meer vertrouwen in professionals daarom een cruciale schakel. Dat is niet gemakkelijk. Om de hoge mate van *red tape* terug te dringen is al heel veel geadviseerd en geprobeerd, veelal zonder blijvend resultaat. Het willen schrappen van regels blijkt in de praktijk vaak symptoombestrijding. Bovendien kan de aard van *red tape* per sector of organisatie verschillen. Toch is het van groot belang ook op dit vlak tot verbetering te komen. Vertrouwen en zeggenschap zijn daarin kernbegrippen. De SER stelt voor gericht te monitoren welke ervaringen in de verschillende publieke sectoren zijn en worden opgedaan, en hoe die kennis is te gebruiken. De SER wil zelf in de volgende fase verkennen welke prikkels de organisaties in die sectoren ondervinden, waardoor die regeldruk in stand wordt gehouden. Veel regeldruk is rechtstreeks terug te voeren op landelijke regelgeving, maar administratieve belasting kan (ook) voortkomen uit branche- of organisatiebeleid of, dichter op de werkvloer, uit gewoonte of een behoefte aan 'houvast'. Tevens kunnen regels effectieve informatie-uitwisseling belemmeren of zelfs verbieden. De balans tussen privacy en effectieve dienstverlening zou in dat kader moeten worden bekeken. De SER vraagt het kabinet om inzicht te geven in de recente programma's (zoals Ontregel de zorg), zodat de ervaringen hiermee bij het vervolg kan worden betrokken.

4.5 Langjarig perspectief in beleid en financiering

Om de kwaliteit en toegankelijkheid van de publieke dienstverlening te verbeteren en de arbeidsmarktkrapte aan te pakken, is een langjarig perspectief in beleid en financiering een noodzakelijke randvoorwaarde. Hervormingen en taakstellingen in het verleden hebben bijgedragen aan de huidige krapte. Dat betekent dat beleid en financiering vaak te weinig is gericht op de langere termijn. Door betrouwbaar, bestendig, langjarig beleid kan de overheid eraan bijdragen dat publieke organisa-

ties verder vooruit kunnen kijken. Zo kunnen zij een basis leggen voor een meer op de lange termijn gericht personeelsbeleid, waarin werkgevers en werknemers kunnen bouwen aan vertrouwen, ontwikkeling en vernieuwing – en daarmee aan een toekomstbestendige uitvoering van hun taken. Een langjarig perspectief in beleid en financiering vergt beter zicht op de te verwachten consequenties van beleid vooraf aan beleidsbeslissingen. Dit vraagt om meer direct contact met 'de uitvoering' zodat de daar aanwezige kennis kan worden gedeeld met de beleidsmakers.

5 Vervolg

De SER heeft zich in dit advies vooral gebaseerd op eerder uitgebrachte adviezen, en de nadruk gelegd op beslissingen op de kortere termijn. De raad wil in het najaar van 2022 met een volledig advies komen, waarin hij bovenstaande vijf lijnen verder wil uitwerken. De SER hoopt dat het kabinet in de reactie op dit advies kan aangeven, hoe het met de aanbevelingen wil omgaan. De SER kan daarop dan voortbouwen in het vervolgtraject.

Tot slot constateert de SER dat er al veel gepraat, onderzocht en geadviseerd is.[68] In verschillende SER-adviezen staan al veel concrete aanknopingspunten. Ook in eerdere periodes van krapte zijn zinvolle analyses gedaan, die nog altijd bruikbaar zijn.[69] We weten kortom al veel over wat werkt en nodig is. Desondanks worden die adviezen nog lang niet altijd opgepakt. Het is daarom zaak ook nog eens goed te kijken waarom dat niet gebeurt en welke randvoorwaarden – denk aan financiering, ondersteuning, kennisdeling – nodig zijn om die adviezen ook op te laten volgen.

Met vriendelijke groet,

Tuur Elzinga,
Eerste plaatsvervangend voorzitter SER

68 SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*.
69 Commissie Bakker (2008) *Naar een toekomst die werkt*.

Bijlage

Samenstelling commissie Arbeidsmarkt-problematiek maatschappelijke sectoren

Leden	*Plaatsvervangende leden*
Onafhankelijke leden	
prof. dr. B.J. (Bas) ter Weel, voorzitter	
prof. dr. G.T.M. (Geert) ten Dam	
prof. dr. N.M. (Nicolette) van Gestel	
prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot	
prof. dr. K. (Kim) Putters	
Ondernemersleden	
drs. A. (Alfred) van Delft (VNO-NCW/MKB-Nederland)	ir. G.F.W.C. (Gertrud) van Erp (VNO-NCW/MKB-Nederland)
drs. G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)	A. (Anthony) Stigter (VNO-NCW/MKB-Nederland)
A. (Anneloes) Goossens MSc (VNO-NCW/MKB-Nederland)	
Werknemersleden	
B. (Bas) van Weegberg LLM (FNV)	
M. (Marco) Ouwehand (FNV)	
J.P. (Jan-Pieter) Daems (CNV)	ir. G.D. (Gerard) van Santen (CNV)
A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP)	Sacha Heemskerk LLM (VCP)
Adviserende leden	
A. (Arnaud) Stadermann namens ZPW (Vereniging Hogescholen)	
C. (Carlo) Steenvoorden namens SER Jongerenplatform (Jong AWVN)	
prof. dr. J (Jouke) van Dijk namens regionale SER'en (voorzitter SER Noord-Nederland)	
dr. E.L.W. (Egbert) Jongen (CPB)	
Ministeriële vertegenwoordigers	
A.P.G. (André) de Moor (OCW)	L. (Lisa) Smit (SZW), beiden namens OCW/SZW/EZK

Secretariaat
dr. G. (Gerard) van Essen
drs. Y. (Yvonne) Bernardt
J. (Judith) Blijden LLM
D.R. (Riemer) Kemper MSc
R.F.M. (René) van Oorschot MSc
drs. C. (Carine) van Oosteren
R. (Rick) Vugts MSc (stagiair)

Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Advies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren
2022, 44 pp., publicatienummer 22/05

Advies Grenswaarde arseen en arseenverbindingen
2022, 18 pp., publicatienummer 22/04

Advies Hybride werken
2022, 154 pp., publicatienummer 22/03

Verkenning Veelbelovend - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021
2022, 144 pp., publicatienummer 22/02

Advies Coronatoegangsbewijzen
2022, 18 pp., publicatienummer 22/01

Advies Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens
2021, 24 pp., publicatienummer 21/11

Advies Werken zonder armoede
2021, 224 pp., publicatienummer 21/10

Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen
2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving
2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar
2021, 28 pp., publicatienummer 21/07

Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw
2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn
2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt
2021, n.n.b., publicatienummer 21/04

Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering
2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

Advies Grenswaarde voor soja-allergenen
2021, 26 pp,, publicatienummer 21/02

Advies Reshoring
2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

Advies Private Scholingsmiddelen
2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

Verkenning Platformeconomie
2020, 180 pp., publicatienummer 20/09

Advies Samen naar duurzame ketenimpact - Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO
2020, 92 pp., publicatienummer 20/08

Advies Biomassa in balans - Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biogrondstoffen
2020, 170 pp., publicatienummer 20/07

Advies Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief- Varianten en denkrichtinge
2020, 102 pp., publicatienummer 20/06

Advies Directe import van buiten de EU - Gelijke bescherming én gelijk speelveld!
2020, 70 pp., publicatienummer 20/05

Verkenning & advies Biomonitoring en sensoring - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal
2020, 96 pp., publicatienummer 20/04

Advies Bevorderen van deelname medewerkers aan or
2020, 46 pp., publicatienummer 20/03

Verkenning Zorg voor de toekomst - Over de toekomstbestendigheid van de zorg
2020, 238 pp., publicatienummer 20/02

Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien
2020, 142 pp., publicatienummer 20/01

Advies Grenswaarde voor dieselmotorenemissie (DME)
2019, n.n.b., publicatienummer 19/17

Advies Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid
2019, 54 pp., publicatienummer 19/16
Advies Strategische agenda hoger onderwijs
2019, 28 pp., publicatienummer 19/15

Advies Obstakels deelname ondernemingsraden - Termijnen en andere belemmeringen
2019, 40 pp., publicatienummer 19/14

Advies Kansen pakken en risico's beheersen - Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO
2019, 144 pp., publicatienummer 19/13

Advies Diversiteit in de top - Tijd voor versnelling
Deel I - Samenvatting & Visie raad op gender en culturele diversiteit
Deel II - Analyse
2019, 100 pp. (deel I) en 190 pp. (deel II), publicatienummer 19/12

Rapporten

Verbreding en versterking financiering MKB
2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei
2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabieler vaarwater: een marco-economische verkenning
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership
2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, orderno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, orderno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, orderno. 2008/06E

Overige publicaties

IMVO Convenant Pensioen - internationaal verantwoord beleggen Pensioenfondsen
2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Convenant Verzekeringen - internationaal verantwoord beleggen in de verzekeringssector
2018, 64 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Convenant Voedingsmiddelen
2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Convenant Goud - Werken aan een verantwoorde goudketen
2017, 66 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Convenant Duurzame Kleding en Textiel
2016, 100 pp. verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Leidraad personeelsvertegenwoordiging – met toelichting en bijlagen
2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden – met toelichting en bijlagen
2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Colofon

Uitgave
Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst
Commissie Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren

Fotografie
Omslag: ANP/Caspar Huurdeman

Vormgeving en druk
2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2022, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2022, Sociaal-Economische Raad