ADVIES 23/01 | Februari 2023

SER

Waardevol werk: publieke dienst-verlening onder druk

Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

SER

Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk

Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw ir. C.E.G. van Gennip en de bewindslieden van de Ministerie van Defensie, mevrouw drs. K.H. Ollongren, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw mr.drs. H.G.J. Bruins Slot, Ministerie van Justitie en Veiligheid, mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius en de heer F.M. Weerwind, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heren prof.dr. R.H. Dijkgraaf en drs. A.D. Wiersma, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de heer prof.dr. E.J. Kuipers en mevrouw C. Helder

Inhoud

Voorwoord 4
A. Krapte in (semi)publieke sectoren: een maatschappelijk vraagstuk 6
B. Oorzaken 7
C. Oplossingen: naar een samenhangend, langdurig en stevig arbeidsmarkbeleid 8
D. Aanbevelingen 9
1. Krapte en publieke taken: een drievoudig probleem 24
1.1 Arbeidsmarkt onder hoogspanning 24
1.2 Drievoudige problematiek 26
1.2.1 Gevolgen voor professionals 27
1.2.2 Gevolgen voor publieke dienstverlening 29
1.2.3 Gevolgen voor verdienvermogen, gelijkheid en maatschappelijke opgaven 31
1.3 Krapte in de tijd: structurele tekorten 34
1.3.1 Economische oorzaken 34
1.3.2 Oorzaken voor krapte in (semi)publieke sectoren 35
2. Waarde van publieke taken 37
2.1 Kwaliteit en vertrouwen 37
2.2 Kijk van de SER op mismatch op de arbeidsmarkt 38
2.3 Vier kansrijke oplossingsrichtingen 41
3. Basis: Aantrekkelijk werk en goed werkgeverschap 42
3.1 Aantrekkingskracht (semi)publieke sectoren onder druk 42
3.2 Beter werkgeverschap 45
3.2.1 Versterking HR-beleid 45
3.2.2 Kwaliteit van management: betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en zekerheid 46
3.2.3 Onderdelen van goed werkgeverschap 47
3.3 Ontwikkelingen in contractvormen 50
3.4 Betere samenwerking 54
3.5 Conclusies en aanbevelingen 56
4. Geen talent onbenut: meer mensen, meer uren en betere matching 58
4.1 Nog steeds onbenut arbeidspotentieel 58
4.2 Deeltijd 59
4.3 Participatie van niet-werkenden 65
4.4 Langer doorwerken 67
4.5 Nieuwkomers en statushouders 71
4.6 Betere matching: infrastructuur arbeidsmarktbeleid en leven lang ontwikkelen 73
4.6.1 Arbeidsmarktinfrastructuur 74
4.6.2 Leven lang ontwikkelen 76
4.7 Conclusies en aanbevelingen 78
5. Innovatie: meer doen met dezelfde mensen 80
5.1 Productiviteitsontwikkeling in de (semi)publieke sectoren 80
5.1.1 Verbeteren productiviteit 85
5.2 Regeldruk en administratieve lasten: het bestrijden van red tape 92
5.3 Rol van technologie in de context van de krapte op de arbeidsmarkt 100
5.4 Conclusies en aanbevelingen 107
6. Beleid, financiering en arbeidsvoorwaarden 110
6.1 Inleiding 110
6.2 De rol van beleid 110
6.3 De rol van financiering 116

6.4 Vergelijking van arbeidsvoorwaarden 120
6.4.1 Systematiek voor bepalen loonruimte 120
6.4.2 Ontwikkeling en hoogte beloning 121
6.5 Conclusies en aanbevelingen 127
Bijlage 1 (Semi)publieke sectoren in beeld 131
Bijlage 2 Adviesaanvraag 141
Bijlage 3 Samenstelling commissie 147
Bijlage 4 Lijst van sprekers rondetafelgesprekken 148
Bijlage 5 Lijst van geïnterviewden 149

Voorwoord

De krapte op de arbeidsmarkt heeft in 2022 alle records gebroken. Nog nooit sinds de jaren ’70 hadden werkgevers zoveel moeite om aan personeel te komen en nog nooit waren zoveel mensen aan het werk. Het ‘hoogtepunt’ van de krapte lag rond de zomer, toen het CBS een verhouding vastlegde van 143 vacatures op elke 100 werklozen – en dat terwijl een situatie met meer vacatures dan werklozen tot een jaar daarvoor nog niet was voorgekomen in de metingen. Inmiddels loopt de krapte iets terug, al blijft deze op een zeer hoog niveau.

Zeker nu de spanning iets terugloopt is de verleiding groot om de personeelstekorten te beschouwen als een tijdelijk arbeidsmarktprobleem. Dat is een misvatting. Door de vergrijzing valt te verwachten dat de krapte nog decennialang bij ons zal blijven. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de economische groei, de mate waarin mensen daarin meedelen en uiteindelijk voor de verdeling van onze brede welvaart.

De gevolgen voor de publieke en semipublieke sectoren zijn urgent en dit vraagt om actie, concludeert de SER in dit advies. Professionals kampen met oplopende werkdruk, werk dat niet af komt en collega’s die vertrekken of uitvallen. Burgers en bedrijven ondervinden dat de kwaliteit en toegankelijkheid van publieke dienstverlening onder druk staat: denk aan de oplopende wachtlijsten in de jeugdzorg, ggz en kinderopvang, aangiftes die blijven liggen, rechtszaken die uitgesteld of geschrapt worden en uitstel van medische keuringen of huishoudelijke hulp. Hoogwaardige publieke dienstverlening is cruciaal voor de economie als geheel. Een langdurige periode van arbeidsmarktspanning kan leiden tot minder brede welvaart, minder vertrouwen van burgers, toenemende ongelijkheid en vertraging van maatschappelijke opgaven.

In dit advies worden oplossingsrichtingen geformuleerd voor de arbeidsmarktproblematiek in de (semi)publieke sectoren: zorg, onderwijs, kinderopvang, defensie en politie, de rechterlijke macht, openbaar bestuur en de uitvoeringsorganisaties zoals het UWV en de Belastingdienst. Dat is gebeurd op verzoek van zes ministeries[1], die de personeelstekorten als een toenemende belemmering ervaren voor onze publieke dienstverlening én voor de mensen die deze taken uitvoeren. Zij willen weten welke oorzaken en oplossingen de SER ziet, of de huidige overheidsinstrumenten nog voldoen en of een meer structurele samenwerking van de overheid met werkgevers en werknemers soelaas kan bieden.

Zowel het kabinet als de Tweede Kamer[2] hebben in de eerste helft van 2022 veel activiteiten ontplooid om de arbeidsmarktkrapte te verminderen. Om tijdig inbreng te leveren heeft de SER in mei 2022 een tussentijds briefadvies opgesteld met kansrijke oplossingsrichtingen: goed werkgeverschap, verhoging van het arbeidsaanbod, innovatie, vermindering van administratieve last en continuïteit in beleid en financiering.[3] Die richtingen vormen ook de grondslag van dit advies. Voor elke oplossingsrichting zijn expertsessies georganiseerd, cijfers

---

1 Het advies is in december 2020 gevraagd door de ministeries van Defensie, BZK, J&V, OCW, SZW en VWS.

2 Motie Paternotte/Heerma, 19 januari 2022.

3 In de uitwerking (en hoofdstukindeling) zijn innovatie en administratieve belasting samengenomen als onderdelen van het bredere streven om de schaarse menskracht effectiever in te zetten en de arbeidsproductiviteit te bevorderen – zonder dat dit leidt tot (nog) meer werkdruk.

en literatuur verzameld en sectoranalyses gedaan. Ook zijn uitgebreide gesprekken gevoerd met professionals in (semi)publieke sectoren die de problematiek aan den lijve ondervinden.

De SER vindt dat het goed mogelijk is om met gericht beleid de ergste krapte te verlichten. Activiteiten zijn nodig om méér mensen te binden én te behouden voor het werken aan publieke taken, en belemmeringen weg te nemen voor mensen die meer willen werken. De kwaliteit van leiderschap en HR zijn daarbij doorslaggevend. Daarnaast is het nodig om het werk slimmer en innovatiever te organiseren rond de schaarse menskracht. De kunst is te sturen op het verhogen van de productiviteit en kwaliteit, zonder dat dat gepaard gaat met extra werkdruk. Het is in dat kader belangrijk om werkenden goed te betrekken om het werk slim te organiseren en overbodig werk en administratie terug te dringen. Verder is meer oog nodig voor de continuïteit van financiering en overheidsbeleid: keuzes van de overheid en fluctuaties in de financiering beïnvloeden de spanning op de arbeidsmarkt. Tot slot is het zinvol om met een scherpe blik te kijken naar de uitvoerbaarheid van beleid in termen van benodigde arbeid.

Toch is dat niet het hele verhaal. Wat dit advies ook goed duidelijk maakt, is dat zogeheten ‘quick fixes’ niet bestaan. Gezien het feit dat overal krapte is en omdat de krapte nog zo lang zal duren, past realisme over te veel maakbaarheid. Naast kraptebeleid is daarom ook gedachtevorming nodig over de waarde van publieke taken en de keuzes die nodig zijn om die taken toegankelijk, van goede kwaliteit en financierbaar te houden. Uiteindelijk gaat arbeidsmarktbeleid ook over het verdelen van schaarste.

Kim Putters
Voorzitter SER

Conclusies en aanbevelingen

A. Krapte in (semi)publieke sectoren: een maatschappelijk vraagstuk

In dit SER-advies is gezocht naar oplossingen voor de arbeidsmarktkrapte in de (semi)publieke sectoren.[4] De publieke dienstverlening piept en kraakt onder de capaciteitsproblemen en dreigt erdoor vast te lopen. De historische en aanhoudende arbeidsmarktkrapte maakt dat organisaties in het (semi)publieke domein grote moeite hebben om vacatures vervuld te krijgen, terwijl er op de werkvloer door vergrijzing, verzuim en vertrek gaten vallen. Lang is er vertrouwd op de intrinsieke motivatie van medewerkers om al het werk toch uitgevoerd te krijgen. Die strategie is echter onwenselijk en bovendien onhoudbaar omdat de krapte naar verwachting nog lang bij ons zal blijven. Door vergrijzing (vervangingsvraag) en maatschappelijke opgaven zoals verduurzaming, woningbouw en defensie (uitbreidingsvraag) blijft de arbeidsmarkt de komende dertig jaar een belangrijke beperkende factor voor het kabinetsbeleid.

De grote en langdurige arbeidsmarktspanning is in het hier en nu op drie manieren problematisch. Ten eerste voor de professionals in deze sectoren, die te maken hebben met toenemende werkdruk, knellende regelgeving en afnemende motivatie. Dit draagt bij aan uitval en vertrek en daarmee aan nog meer overvraging en werkdruk voor collega's: een neerwaartse spiraal. De aantrekkingskracht van het werken in (semi)publieke sectoren staat daarmee stevig onder druk. Ten tweede ondervinden burgers en bedrijven de nadelige gevolgen van arbeidskrapte in de vorm van oplopende wachtlijsten, uitval van dienstverlening of dienstverlening van lagere kwaliteit. In de derde plaats vormen tekorten in de (semi)publieke sector een belemmering voor het functioneren van de economie als geheel, waardoor een lagere brede welvaart dreigt, toenemende sociale ongelijkheid en vertraging in de aanpak van transities en grote maatschappelijke opgaven.

De SER ziet de arbeidsmarktkrapte als een breed, gezamenlijk vraagstuk voor publieke én private actoren waarbij nieuwe sociaaleconomische oplossingen moeten ontstaan. Uiteraard hebben (semi)publieke sectoren zelf een belangrijke rol in het verminderen van de krapte. Zij dragen een grote verantwoordelijkheid voor de bijna drie miljoen mensen die in deze sectoren werken en voor de diensten die geboden worden. In het beroep op schaarse menskracht staan de (semi)publieke sectoren echter niet los van de markt en de maatschappij. Ook in private sectoren is de krapte nijpend: nooit was het aandeel ondernemers met tekorten hoger. In sectoren met de ernstigste tekorten, zoals techniek en ICT, concurreren publieke en private werkgevers om dezelfde werknemers. Voorkomen moet worden dat oplossingen in de (semi)publieke sector ten koste gaan van de private sector en andersom. Zonder gezonde private sector en financiële bijdragen vanuit de beroepsbevolking zijn er onvoldoende middelen om de collectieve uitgaven te financieren.

---

[4] Naast zorg, onderwijs, veiligheid, rechtspraak en kinderopvang heeft dit advies ook betrekking op het openbaar bestuur en uitvoeringsorganisaties. Tot de zorg wordt ook de jeugdzorg en het sociaal werk gerekend. In dit advies spreken we van (semi)publieke sector, (semi)publieke sectoren en publieke of maatschappelijke dienstverlening. Daaronder valt in dit advies ook de kinderopvang, die eigenlijk tot de private sector behoort. 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 werkgever (zoals in het openbaar bestuur, Defensie en politie).

Daarnaast is het belangrijk rekening te houden met het vele onbetaalde werk dat eveneens noodzakelijk is voor economie en samenleving, zoals zorg voor kinderen, ouders en andere naasten. In de toekomst zal door de vergrijzing de druk op werkenden om mantelzorg te geven alleen maar groter worden.[5] Het beroep op mensen om (meer) betaalde arbeid te verrichten zal weinig uithalen als daardoor andere verantwoordelijkheden in de knel komen.

B. Oorzaken

De tekorten in (semi)publieke sectoren kennen drie onderscheidende oorzaken ten opzichte van de krapte in private sectoren.

Ten eerste verschilt de samenstelling van het personeelsbestand. Werkenden in (semi)publieke sectoren zijn gemiddeld ouder en werken vaker in deeltijd. Sectoren als zorg, onderwijs, politie, openbaar bestuur en rechtspraak hebben vanwege meer oudere werknemers te maken met een relatief grote uitstroom van personeel naar pensioen. Vanwege het grotere percentage deeltijders, met name in de zorg, het primair onderwijs en de kinderopvang, zijn er bovendien méér personen nodig om in de arbeidsvraag te voorzien dan in de private sectoren.

Ten tweede wordt het werk anders beoordeeld. Werkenden in (semi)publieke sectoren vinden overwegend dat zij betekenisvol werk doen, maar zijn ten opzichte van de markt negatiever over werkdruk en autonomie.[6] Samen met de manier van leidinggeven en ontwikkeling/loopbaanperspectief komen die aspecten steevast naar voren als belangrijkste vertrekreden.[7] Bovendien ervaren zij het werk vaak als fysiek en/of mentaal zwaar en hebben professionals in de (semi)publieke sectoren relatief vaak te maken met ongewenst gedrag van burgers, patiënten, leerlingen en ouders.

Een derde, meer fundamenteel verschil is dat (semi)publieke organisaties veel sterker te maken hebben met publieke besluitvorming. De organisaties hebben niet alleen te maken met beslissingen die leiden tot krimp en uitbreiding, maar vaak ook met sterke wisselingen in beleid en middelen. In de afgelopen jaren heeft de overheid vaak gestuurd op beperking van uitgaven, waardoor de dienstverlening op diverse terreinen onder druk kwam te staan. Dat resulteerde in hogere werkdruk en meer uitval, en op een later moment vaak weer in een inhaaleffect in de arbeidsvraag. Recentelijk zijn voor sectoren als defensie en politie middelen beschikbaar gesteld om de capaciteit uit te breiden. Ook het openbaar bestuur, DJI en de vluchtelingenopvang hebben te maken met volatiliteit. Sterk wisselend beleid werkt door in de arbeidsmarktkrapte en in de waardering van (semi)publieke sectoren als dienstverlener en als (potentiële) werkgever.

In (semi)publieke sectoren ligt vanwege de democratische controle van publieke middelen een grotere nadruk op externe verantwoording. De verantwoording is niet alleen gericht op het bereiken van publieke doelen, maar veelal ook het waarborgen van een goed proces om tot dat doelbereik te komen.

---

[5] SCP (2019) *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040.*

[6] Ictu & Ministerie van BZK (2019) *Kernrapport werkonderzoek 2019*.

[7] Zie voor een overzicht van uitstroomonderzoeken paragraaf 1.2.1.

De (toename van) strikte voorschriften, kwaliteitsregulering en verantwoordingseisen leiden echter in (semi)publieke sectoren tot hoge administratieve lasten waardoor de efficiency en het werkplezier onder druk komen te staan. Het groeiende aandeel van administratieve taken legt extra beslag op personeel en daarmee op de collectieve lasten, en impliceert dat er minder tijd is voor de primaire taken.

C. Oplossingen: naar een samenhangend, langdurig en stevig arbeidsmarkbeleid

De arbeidsmarktproblematiek in (semi)publieke sectoren is urgent en vraagt om actie. Zonder ingrijpen gaat het niet lukken om de vergrijzing op te vangen en de vicieuze cirkel van werkdruk en uitval/uitstroom te doorbreken. De publieke dienstverlening dreigt de komende jaren steeds meer vast te lopen. Gericht beleid en vernieuwende samenwerking zijn nodig om een toekomstbestendige uitvoering en beschikbaarheid van publieke taken zeker te stellen en werkenden aantrekkelijk en leerrijk werk te bieden onder goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De overheid dient op deze punten een voorbeeldrol te vervullen.

De SER pleit daarom voor meer samenhang, continuïteit en stevigheid in het arbeidsmarktbeleid van (semi)publieke sectoren. Op dit moment is zowel de probleemanalyse als het ontwikkelde arbeidsmarktbeleid versnipperd over ministeries, sectoren en organisaties.[8] Het echte besef, dat we te maken hebben met een groot en structureel probleem, lijkt nog te ontbreken. De SER pleit niet voor één arbeidsmarktbeleid voor de gehele (semi)publieke sector. Wel constateert de SER dat de sectoren nu te weinig met elkaar samenwerken, waardoor kansen voor duurzame inzetbaarheid over sectorgrenzen heen onderbenut blijven of zelfs concurrentie om schaars personeel kan ontstaan. Zo liggen er kansen binnen het veiligheidsdomein, tussen onderwijs en kinderopvang en binnen het openbaar bestuur. Al met al is in delen van de (semi)publieke sector de HR-functie in organisaties onvoldoende ontwikkeld en te weinig bezig met toekomstbestendig, strategisch personeelsbeleid. Om de krapte te verminderen zal dit moeten veranderen.

De grootte van de uitdagingen vraagt om een gezamenlijk, langdurig en sectoroverstijgend commitment van alle partijen. Organisaties en sectoren kunnen elkaar (landelijk en regionaal) meer versterken, vooral op het gebied van loopbaanpaden over beroepen en sectoren heen, met de ondersteuning (loopbaangesprekken, omscholingsroutes) die daarbij hoort. Juist omdat begeleiding, ontwikkeling en loopbaanmogelijkheden de aantrekkingskracht van (semi)publieke sectoren mede bepalen, moeten die sectoren ‘kampioen leven lang ontwikkelen’ willen zijn. Sociale partners kunnen hieraan een bijdrage leveren in cao’s. Op een aantal plekken verkennen overheid en bedrijfsleven al de mogelijkheid van loopbaanpaden tussen publieke en private werkgevers.

De SER pleit voor een pragmatische aanpak, die voortbouwt op bestaande samenwerkingen en (cao-)afspraken in sectoren en regio’s. Goede voorbeelden laten zien dat ziekteverzuim, werkdruk en beperkte regelruimte, zeggenschap en ontwikkelmogelijkheden in (semi)publieke organisaties geen gegeven hoeven te zijn. Juist op die goede voorbeelden moet een aanpak voortborduren.

---

[8] Zie ook SCP (in voorbereiding) *Reflectie SCP op aanpak arbeidsmarktkrapte.*

Ook bestaat er al veel infrastructuur waarop (semi)publieke sectoren kunnen aansluiten om arbeidsmobiliteit en (om)scholing gericht te faciliteren.
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. Op regionaal niveau is wel meer regie nodig. Hoewel er in de regio veel actieve samenwerkingsverbanden zijn, ontbreekt het vaak nog aan gecoördineerde en slagvaardige arbeidsmarktstrategieën om krapte te verminderen. Er zijn veel goede initiatieven, die echter nog vaak tijdelijk zijn of gericht op een beperkt aantal stakeholders of aspecten. Op regionale schaal werken (op zichzelf goede) samenwerkingen nog te vaak langs elkaar heen. Daardoor blijft ook onduidelijk aan welke tafel uitvoerende partijen moeten aanschuiven, en of de separate initiatieven optellen en elkaar versterken voor effectief arbeidsmarktbeleid.

D. Aanbevelingen

Om echt effect te sorteren is een combinatie van instrumenten nodig en de inzet van meerdere partijen op centraal en decentraal niveau. De beschrijving van problemen en oorzaken maakt duidelijk dat gemakkelijke oplossingen niet bestaan. De Nederlandse arbeidsmarkt presteert bovendien op veel indicatoren (zoals arbeidsparticipatie en aantal werkzame jaren) al goed. Dat alles maakt de capaciteitsproblemen lastig oplosbaar en eenvoudige, snelle oplossingen schaars. Toch ziet de SER mogelijkheden voor een meer effectieve aanpak. Bij de benodigde acties zijn werkgevers, werkenden, werkzoekenden, sectoren, regio's, sociale partners en de Rijksoverheid aan zet.

De SER onderscheidt drie categorieën met elk drie aanbevelingen. De drie categorieën hebben achtereenvolgens betrekking op het vergroten van het arbeidsaanbod (méér mensen en uren, maar ook minder uitval en vertrek); meer doen met de beschikbare menskracht (productiviteit verhogen en administratieve belasting verminderen) en tot slot een verbeterd samenspel tussen beleid en uitvoering. Binnen elk van die categorieën constateert de SER dat op terreinen een inhaalslag mogelijk is en waarop daarom extra focus zou moeten liggen.

1. **Verhoog het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht van het werk door:**
   a. de kwaliteit van management en leiderschap te stimuleren;
   b. met strategisch HR-beleid uitval en vertrek van medewerkers te verminderen;
   c. de condities te verbeteren, waardoor mensen die dat willen (meer uren) gaan werken.

2. **Kom tot een effectievere inzet van de beschikbare menskracht door:**
   a. te sturen op het verhogen van de productiviteit en kwaliteit;
   b. werkenden beter te betrekken om het werk slimmer en leerrijker te organiseren;
   c. het terugdringen van 'red tape' en overbodige vraag naar arbeid.

3. **Verbeter de beleidsvorming en de uitvoerbaarheid van beleid door:**
   a. in nieuw én bestaand beleid veel sterker te sturen op uitvoerbaarheid en in het bijzonder op arbeidsmarkteffecten, door een beter samenspel met die uitvoering;
   b. meer continuïteit en helderheid in beleid en financiering;
   c. een beleid voor passende arbeidsvoorwaarden in (semi)publieke sectoren.

In de uitwerking hierna geven we aan wie kan bijdragen aan welke oplossingen.

1. Maatregelen om het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht van het werk te verhogen

1a. Verhoog de kwaliteit van management en leiderschap.

Voldoende menskracht begint met aantrekkelijk, betekenisvol en perspectiefrijk werk, dat mensen in staat stelt hun maatschappelijke rollen evenwichtig te vervullen. Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van leiderschap van groot belang is om professionals te motiveren, inzetbaar te houden en te behouden.[9] Zo kenmerken scholen met hoge leerresultaten zich door een sterke onderwijskundige sturing en een professionele cultuur waarin teamleden samenwerken aan kwaliteitsverbetering.[10] Ook voor werknemers in andere (semi)publieke organisaties geldt dat leiderschap een belangrijke determinant is voor de mate waarin zij hun werk aantrekkelijk vinden.[11] Er is een relatie tussen de ervaren werkdruk en de mate waarin iemand zich gesteund voelt door de leidinggevende en de organisatie: je ervaart minder werkdruk als je je gesteund voelt.[12] [13] Het management kan bovendien ook een functie hebben als 'hitteschild' voor onproductieve regeldruk van bovenaf. Ten slotte hangt een goede coördinatie van het werk samen met productiviteitsgroei.[14]

De SER vindt om deze redenen dat er meer aandacht moet zijn voor kwaliteit van leiderschap in (semi)publieke sectoren en de arbeidsorganisaties daarbinnen. Het gaat daarbij om de kwaliteit van leiderschap en niet meer leiderschap. Sociale partners kunnen dit bevorderen via cao-afspraken. In de cao voor het primair en voortgezet onderwijs zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt om de bekwaamheid van schoolleiders te bevorderen. Een andere manier kan zijn door goede voorbeelden en handreikingen te verspreiden. De overheid kan op gerichtere wijze de condities scheppen om goed werkgeverschap te bevorderen. Zij kan die eisen ook stellen aan partijen die binnen – of namens de overheid sturen of toezicht houden. Zo leidt krapte in de zorg er bijvoorbeeld toe dat zorgverzekeraars niet altijd aan hun zorgplicht kunnen voldoen, en toch is goed werkgeverschap (in termen van ziekteverzuim, verloop, arbeidstevredenheid) geen onderdeel van hun contracten met zorginstellingen.

1b. Verminder verzuim en uitval via strategisch HR-beleid voor preventie en re-integratie.

Om uitval en vertrek van medewerkers in de publieke sectoren omlaag te brengen is een grotere rol van strategisch HR-beleid nodig. Organisaties met een strategisch HR-plan blijken

---

9 Corvers, F. & R.E. Goedhart (2021) *Uitstroom van personeel uit de publieke sector: baanmobiliteit met verlies van kwaliteit?*

10 Inspectie van het onderwijs (2020) *De staat van het onderwijs*.

11 Tummers, L. & E. Knies (2013) *Leadership and Meaningful Work in the Public Sector*.

12 TNO (2020) *Burn-out: oorzaken, gevolgen en risicogroepen*.

13 TNO (2021) *Werkdruk wegwijzer*.

14 Dieteren, J., et al. (2018) *Kwaliteit van management in Nederland*..

succesvoller dan organisaties zonder plan.[15] Strategisch HR-beleid is de verantwoordelijkheid van de leiding van een organisatie, terwijl verzuimbeleid nu vaak uitsluitend is gesitueerd bij de direct leidinggevende. Met strategisch HR-beleid mag verwacht worden dat een goed inzicht ontstaat op het niveau van de gehele organisatie in de oorzaken van uitval, eventuele verschillen tussen afdelingen en inzicht in de mogelijke relatie met hoe het werk is georganiseerd en wordt geleid. Verzuim en uitval verdienen een hogere prioriteit bij de directies van organisaties in (semi)publieke sectoren; hier valt immers grote winst te behalen in duurzame inzetbaarheid en dat draagt bij aan minder arbeidskrapte. Juist op factoren waarop mensen (semi)publieke sectoren verlaten – zoals onvoldoende begeleiding van studenten en starters, ontwikkeling, loopbaanperspectief en autonomie – moeten (semi)publieke sectoren voorop willen lopen. Minder verzuim, uitval en vertrek leidt voor de (semi)publieke sectoren tevens tot aanzienlijk lagere kosten.

1c. Verbeter de condities waardoor mensen die dat willen (meer uren) gaan werken.

Om de arbeidsmarktspanning te verminderen én een meer inclusieve economie te bereiken, zullen we onze uiterste best moeten doen om al het talent op de arbeidsmarkt te benutten, waarbij extra instroom niet ten koste gaat van de markt. Een groter arbeidsaanbod is in dat geval te bereiken door méér niet-werkenden te activeren, door het aantrekkelijker en vanzelfsprekender te maken om méér uren te werken en tot slot via migratie.

Participatie van niet-werkenden
De arbeidsparticipatie in Nederland ligt op een hoog niveau. In het derde kwartaal van 2022 hadden 9,6 miljoen (seizoensgecorrigeerd) mensen betaald werk. Dat is 72,2 procent van de bevolking van 15 tot 75 jaar.
Toch is er een grote groep mensen die (meer) wil werken. De SER vindt het wenselijk om vol in te zetten op deze groep, zowel om tekorten terug te dringen als vanwege het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt. Juist een krappe arbeidsmarkt is bevorderlijk voor de kansen van groepen die anders moeilijker aan een baan komen. De (semi)publieke sectoren kunnen hier een sterkere voorbeeldrol vervullen. Daarbij vindt de SER het van groot belang om de condities voor een hogere arbeidsparticipatie te verbeteren. Dat begint met hen actief op te zoeken, waarvoor de middelen momenteel niet toereikend zijn, en hun competenties in beeld te brengen en te ontsluiten. Ook is er nog steeds weinig geld voor scholing van uitkeringsgerechtigden,[16] terwijl scholing in veel gevallen nodig zal zijn voor een up-to-date aansluiting op de arbeidsmarkt.

De meest direct inzetbare groep is het zogeheten ‘onbenutte potentieel’, al nam die groep in de afgelopen jaren af van 2,1 miljoen in 2014 naar 1,2 miljoen in 2022. Naast de 521 duizend deeltijdwerkers die meer uren willen werken, bestaat dat potentieel uit 667 duizend (semi)werklozen die recent naar werk zochten en/of op korte termijn kunnen beginnen.[17]

---

[15] Jiang, K. & J. Messersmith (2018). On the shoulders of giants: A meta-review of strategic human resource management. In: *The International Journal of Human Resource Management*, 29(1), p. 6-33.

[16] SER (2019) Verkenning *Inventarisatie Leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid*.

[17] CBS (17 augustus 2022) *Arbeidspotentieel van niet-werkenden*.

Binnen de zogeheten 'niet-beroepsbevolking' valt een groep van 188 duizend personen op, die direct beschikbaar is voor werk maar daar om uiteenlopende redenen niet naar heeft gezocht. Onder het onbenutte potentieel bevindt zich daarnaast een snel groeiende groep vitale gepensioneerden, die zich (vaak in deeltijd) nuttig wil maken op de arbeidsmarkt, maar daarbij vaak belemmeringen ervaart. De overheid kan een rol spelen in de beeldvorming over ouderen, en bij (het bekender maken van) regelingen om de participatie van ouderen te verhogen. Sociale partners kunnen meer werk maken van vitaliteit, ontwikkeling en scholing, en regelmogelijkheden op de werkvloer, zodat werkenden in relatief goede gezondheid kunnen blijven doorgaan. In dat kader vraagt de raad aandacht voor beleid gericht op duurzame inzetbaarheid en hoe dit beleid zo effectief mogelijk kan worden vormgegeven.

Deeltijd
De SER ziet op korte termijn meerwaarde in het versterken van aanpakken om deeltijders die daarvoor open staan, meer uren te laten werken. Daarbij moet aandacht zijn voor jongeren, omdat juist zij aangeven meer uren te willen werken. Maar de SER ziet ook mogelijkheden voor vrouwen, al of niet met jonge kinderen of mantelzorgtaken, om meer (uren) deel te nemen aan betaalde arbeid. De meeste winst zit volgens de SER daarbij in de stap naar grotere contracten. Werkgevers spelen een belangrijke rol om dit potentieel veel beter te benutten dan nu gebeurt, al kan ook de overheid bijdragen door belemmeringen weg te nemen. Voor werkgevers is het van belang om het gesprek hierover aan te gaan met hun medewerkers en te verkennen hoe werk en privé zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd en dat gesprek te voeren vanuit het perspectief van duurzame inzetbaarheid. Het terugdringen van de werkdruk is daarin een belangrijk aandachtspunt, want voor veel medewerkers is dat een van de redenen om in deeltijd te gaan werken.

Een grotere werkweek op grotere schaal aantrekkelijker (condities en prikkels) én vanzelfsprekender (cultuur) maken is echter een zaak van de lange adem en structureel beleid. Uitgangspunt is dat meer uren werken moet lonen.
Voor sommige groepen is dat door inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen niet het geval, waardoor het eerder lonend is om in deeltijd te gaan of blijven werken. Bovendien belemmert de ervaren onzekerheid over het terug moeten betalen van toeslagen om meer uren te gaan werken. De SER pleit er daarom voor dat het kabinet het fiscale en toeslagenstelsel herziet. Andere dan financiële condities zijn volgens de SER minstens zo noodzakelijk. Vooral combineerbaarheid is voor veel mensen bepalend voor de beslissing om (meer) betaald te gaan werken. Pas als individuen kunnen kiezen en in staat zijn te werken zonder dat zij het gevoel hebben in andere taken te kort te schieten, is het waarschijnlijk dat het arbeidspotentieel in Nederland meer volledig benut wordt en er sprake is van een inclusieve arbeidsmarkt.

De SER heeft eerder geadviseerd over het slimmer organiseren van (school)tijden, het optimaliseren van ouderschapsverlof, een verbeterde combinatie van betaalde arbeid en mantelzorg (bijvoorbeeld via andere roostering en verlofmogelijkheden) en betere benutting van de kansen die de markt voor persoonlijke dienstverlening biedt. De SER beveelt aan om mensen gericht te helpen bij het zoeken van goede combinaties via persoonlijke dienstverlening. Hierbij kunnen sociale partners een stimulerende rol spelen in (semi) publieke sectoren, onder meer met goede verlofregelingen die aansluiten op de behoeften van de medewerkers. Passende verlofvormen kunnen ertoe leiden dat mensen eerder geneigd zijn om

meer te gaan werken of voorkomen dat mensen besluiten om minder te gaan werken. De SER komt begin 2023 met een advies over het stroomlijnen en optimaliseren van verlof.

Voor veel werkenden is kinderopvang een belangrijke voorwaarde om te kunnen werken en om eventueel meer uren te kunnen werken. Goede, betaalbare en toegankelijke kinderopvang draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en is daarnaast een belangrijk instrument om de krapte op de arbeidsmarkt breed aan te pakken. Eén pedagogisch professional kan er namelijk voor zorgen dat zeven ouders aan het werk kunnen. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord eerste stappen aangekondigd om van de kinderopvang een basisvoorziening te maken. Op dit moment kampt de kinderopvang echter zelf met tekorten aan personeel. Wil de kinderopvang bijdragen aan de oplossing van de economiebrede arbeidsmarktkrapte, dan heeft het aanpakken van de krapte in de kinderopvang zelf, hoge prioriteit.

Nieuwkomers en statushouders
Ook de arbeidsparticipatie van statushouders is gebaat bij een meer effectieve ondersteuning. In het advies 'Integratie door Werk' pleit de SER voor een slagvaardiger ondersteuning naar duurzaam werk door alle partijen.[18] Gemeenten moeten daarbij vroeg met de (arbeids-)integratie beginnen met ondersteuning op maat, waarbij taal en persoonlijke begeleiding belangrijk zijn. Het Rijk zou daarbij nadrukkelijk moeten sturen op de kwaliteit van dienstverlening, een betere kennisinfrastructuur en het structureel beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen aan gemeenten. De inzet van werkgevers en werknemers is cruciaal voor een succesvolle en duurzame arbeidsintegratie van nieuwkomers; sociale partners kunnen bijdragen aan een open bedrijfscultuur en verbeterde ondersteuning van statushouders.

Tot slot kan aantrekken van arbeidsmigranten en kennismigranten van buiten de EU bijdragen aan het enigszins verlichten van de arbeidsmarktkrapte in de (semi)publieke sectoren. De beste kansen voor een match tussen vraag in Nederland en het aanbod van arbeidsmigranten liggen bij tekortberoepen op mbo- en hbo-niveau.[19] De SER ziet arbeidsmigratie niet als een substantiële oplossing voor de arbeidskrapte, maar bij de huidige tekorten kan het onder een aantal voorwaarden een bijdrage leveren. De SER sluit zich daarom aan bij het advies dat de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) onlangs over dit onderwerp heeft geadviseerd voor de langdurige zorg.[20]

---

[18] SER (2019) Advies *Integratie door werk: meer kansen op werk voor nieuwkomers.*

[19] SEO (2019) *Dutch labour market shortages and potential labour market supply from Africa and the Middle East: is there a Match*?

[20] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2022) *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*.

2 Maatregelen om tot effectievere inzet te komen van de beschikbare menskracht

2a. Stuur op het verhogen van de productiviteit en kwaliteit

De SER adviseert de overheid gerichter te sturen op het verhogen van de productiviteit en kwaliteit. De ontwikkelingen in de afgelopen twee decennia baren wat dat betreft zorgen: in delen van de zorg, het onderwijs, de politie, de rechtspraak en het gevangeniswezen is de productiviteit in de afgelopen jaren gedaald, waarbij in veel gevallen ook de kwaliteit van de dienstverlening is afgenomen of gestagneerd. Bij het verhogen van de productiviteit is een belangrijke randvoorwaarde dat de arbeidsomstandigheden niet achteruitgaan: het gaat om slimmer werken, niet harder of met meer overwerk. Daarnaast moet de toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd blijven. Onderzoek van IPSE Studies laat echter zien dat vooruitgang in productiviteit van publieke dienstverlening vaak samengaat met een betere kwaliteit.[21]

Het sturen op productiviteit en kwaliteit in de (semi)publieke sectoren zal in de ogen van de SER een veel meer centrale plaats in het beleid moeten krijgen, evenals het rapporteren over de opbrengsten ervan in de verantwoording. Om te kunnen sturen op productiviteit en kwaliteit zijn allereerst een beperkt aantal duidelijke, goed gedefinieerde doelstellingen nodig om prestaties te kunnen beoordelen en hierop bij te sturen. De SER beveelt hierna diverse instrumenten aan om de productiviteit en kwaliteit in (semi)publieke sectoren en organisaties te verhogen. De effectiviteit en doelmatigheid van instrumenten zal steeds binnen de sectorale context moeten worden beschouwd, met aandacht voor het optreden van perverse prikkels.

Technologie en procesinnovatie: Meer sturing op arbeidsbesparende technologische - en procesinnovatie zal hard nodig zijn om betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede publieke dienstverlening te kunnen (blijven) leveren. Technologie en slimme werkprocessen hebben de potentie om met hetzelfde aantal mensen meer werk te kunnen doen, zonder dat dit gepaard gaat met hogere werkdruk. De ontwikkeling en implementatie van arbeidsbesparende technologie kan daarmee ook een belangrijke bijdrage leveren aan een hogere productiviteit. Om de kansen van technologie voor de arbeidsmarktkrapte ten volle te benutten, is het verstandig expliciet te sturen op de bijdrage aan productiviteit en arbeidsbesparing. De SER adviseert daarbij voort te bouwen op goede voorbeelden. In de afgelopen decennia heeft automatisering veel administratieve processen vereenvoudigd, en er ook voor gezorgd dat op sommige plekken minder personeel nodig is. De afgelopen jaren zijn daar met nieuwe technologische toepassingen meer voorbeelden van bijgekomen.[22] Stimulerend beleid vanuit de overheid is echter nodig voor een versnelling van deze innovatie, gericht op samenwerking en schaalgrootte rond de inzet van arbeidsbesparende technologie.

Benchmarking van prestaties en kwaliteit: in de visie van de raad moet stevig worden ingezet op benchmarking als instrument voor het onderling vergelijken van prestaties en kwaliteit van

---

[21] IPSE Studies (2019) *Productiviteit van de overheid*.

[22] Gupta Strategists (2022) *Uitweg uit de schaarste - Over noodzaak en belofte van medische technologie in de aanpak van personeelstekort in de zorg*.

(semi)publieke organisaties (uiteraard met oog voor verschillende contexten qua beleid, financiering en doelgroepen). Binnen (semi)publieke sectoren en organisaties bestaan onderling verschillen in de mate van overhead en de mate van productiviteit. Met behulp van benchmarking worden onderlinge verschillen zichtbaar, waarbij organisaties van elkaar kunnen leren en zo de productiviteit en kwaliteit van hun werk kunnen verhogen.
De best presterende organisaties kunnen zo als voorbeeld dienen binnen hun sector en de basis leggen voor sectorale normen. Er lopen al enkele goede initiatieven, zoals de trendstudies van IPSE Studies en Vensters voor Bedrijfsvoering waarmee trends in kaart kunnen worden gebracht en publieke organisaties zich onderling kunnen vergelijken. De resultaten hiervan verdienen meer aandacht en zouden ook in de jaarlijkse verantwoording van de publieke middelen expliciet aan de orde moeten komen.

Wet- en regelgeving en bekostigingssystemen: in de ogen van de SER zijn dit belangrijke instrumenten om te sturen op productiviteit en kwaliteit. De SER adviseert vooraf aan nieuwe wet- en regelgeving nader in kaart te brengen hoe wettelijke en financiële instrumenten in de praktijk zullen uitwerken op productiviteit en hoe zij zo kunnen worden vormgegeven dat zij de productiviteit in beleid en uitvoering maximaal ondersteunen (zie ook aanbeveling 3). Qua bekostiging kunnen verschillende soorten financiële prikkels worden ingezet om de productiviteit in maatschappelijke sectoren waar nodig te verhogen. Hierbij kan worden gedacht aan prestatiebekostiging, gekoppeld aan duidelijke doelstellingen. Ook een automatische jaarlijkse productiviteitskorting kan worden overwogen, mits er duidelijke voorwaarden aan gekoppeld worden en het geen bezuiniging wordt.[23] Een deel van het gekorte bedrag kan weer worden geïnvesteerd in product- en procesinnovatie.

Operationele capaciteit verbeteren: Specialisatie kan een manier zijn om tegelijk de kwaliteit te verhogen en de kosten te verlagen, maar dat geldt ook voor gezamenlijke uitvoering of inkoop van dienstverlening. Ook het verminderen van overhead (zie hierboven) en van regeldruk (zie ook aanbeveling 2c) kunnen in belangrijke mate bijdragen aan productiviteitsverbetering, wanneer daardoor meer tijd overblijft voor het uitvoeren van primaire taken. Bovendien kan het de uitval of het vertrek van professionals helpen voorkomen.
Hierbij past wel de nuancering dat het verminderen van overhead niet ten koste moet gaan van het versterken van het HR-beleid (aanbeveling 1b) of andere initiatieven om het werk efficiënter in te richten. Bij dit alles heeft de kwaliteit van het management een belangrijke en bepalende invloed op de productiviteit (zie aanbeveling 1a).

Ook de operationele kracht uit het bedrijfsleven kan beter worden benut om publieke taken efficiënter uit te voeren. Met slim inkoopbeleid, aanbesteden of samenwerking kan het beschikbare arbeidsaanbod efficiënter ingezet worden. Daar hoort ook de vraag bij: wat kan de overheid en wat kan de markt het meest efficiënt uitvoeren? Dat vraagt om duidelijke kaders en randvoorwaarden. De SER roept overheid en beleid op hierover de discussie aan te gaan. Daarbij moet oog zijn voor de kwaliteit en continuïteit van de diensten en van de arbeid die daarvoor nodig is. De SER adviseert om werkenden gericht in deze discussie te betrekken. Dit geldt ook voor verdere digitalisering. Vanwege de vele problemen die er zijn geweest bij digitaliseringsprojecten bij de overheid zullen belangrijke lessen met betrekking tot succesvolle implementatie van nieuwe technologische oplossingen geleerd moeten worden, want juist in

---

[23] Theeuwes, J., et al. (2012) *Prikkels voor productiviteit.*

de implementatie gaat het vaak mis.[24] Zo mag digitalisering er niet toe leiden dat bepaalde diensten voor sommige burgers minder toegankelijk worden.

2b. Betrek werkenden beter om het werk slimmer en leerrijker te organiseren.

Ontwikkeling van nieuwe technologie en werkprocessen gaat niet zonder de mensen, die met die technologie moeten gaan werken. Juist op de werkvloer is veel kennis over wat nodig is om het werk slimmer, aantrekkelijker en leerrijker te organiseren. De SER vindt dat inzichten uit de uitvoeringspraktijk beter kunnen beter worden benut om het werk efficiënter te organiseren rond de beschikbare menskracht. Niet alleen de kennis en ervaring van professionals is belangrijk maar ook het geven van voldoende professionele ruimte voor slimmer organiseren en het invullen van betere processen en arbeidsbesparende maatregelen. Goede zeggenschap is daarbij van groot belang. Professionals in die uitvoering horen voldoende regelmogelijkheden te hebben om problemen in de praktijk zelf op te kunnen lossen en waar mogelijk maatwerk te kunnen leveren.

Ook moet er een goede verbinding zijn tussen de innovatieopgaven en de ontwikkeling van mensen: om echt arbeidsbesparend te kunnen zijn moet de ontwikkeling van vaardigheden, technologie en slimme werkprocessen samen één geheel vormen. Eerder heeft de SER zich uitgesproken voor het faciliteren van (private) leerrekeningen[25], zodat werkenden zelf meer regie krijgen op hun arbeidsaanbod en ontwikkeling. Het bundelen van regelingen kan omscholing stimuleren en daarmee de stap naar nieuw werk bevorderen. Leren kan meer dan nu op de werkplek gebeuren, ook in samenwerking met het onderwijs. In het mbo- en hbo onderwijs wordt gewerkt aan kortere opleidingstrajecten voor zij-instromers (zoals de fast-switch trajecten in onderwijs en zorg) en met mbo-certificaten. De SER vindt versterking van budgetten voor een Leven Lang Ontwikkelen nodig voor omscholing van werkenden in aflopende banen naar tekortsectoren. Het gaat dan om gerichte inzet met civiel effect. Meer algemeen kan het aanbod van onderwijs voor werkenden sterker worden ontwikkeld – samen met het werkveld en zoveel mogelijk op de werkvloer en daarmee aansluitend op de behoeften op de arbeidsmarkt. Een skillsgerichte aanpak is hier kansrijk, waarbij gekeken wordt welke competenties en kwalificaties nodig zijn om het werk bekwaam te kunnen doen. Ook zonder diploma-eisen te verlagen is het vaak mogelijk om beschikbaar talent beter te benutten. Hierbij past ook jobcrafting: het creëren van functies rond de competenties van mensen. De SER acht het wenselijk dat er meer regie komt op het werken met skills en dat er afspraken gemaakt worden over de validering van skills. Bij voorkeur gebeurt validering in Europees verband, in aansluiting op het Europees Kwalificatieraamwerk.
Tot slot kunnen beroepsopleidingen volgens de SER nog beter aansluiten op de behoeften van de samenleving en op de ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Daar kan nog steviger op worden gestuurd.

---

[24] In: Freese, C. et al. (2018) *Robotisering en automatisering op de werkvloer – bedrijfskeuzes bij technologische innovaties*, wordt het belang van het implementatieproces benadrukt. De publicatie bevat een aantal checklists die ook van nut zijn voor maatschappelijke sectoren.

[25] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

2c. Dring administratieve belasting terug en voorkom dat overbodige vraag naar arbeid ontstaat.

Rem op 'red tape'
De SER constateert een toenemende regeldruk in het bedrijfsleven en in de (semi)publieke sectoren. Door het bijzondere karakter van de (semi)publieke sector ligt de regeldruk hier extra hoog. Veel regels en administratie die hieruit voorkomen zijn er om de kwaliteit en veiligheid te waarborgen, maar in de (semi)publieke sectoren speelt ook de verantwoording van de rechtmatigheid van het gebruik van publieke voorzieningen een rol, alsmede verantwoording van de besteding van publieke middelen. Een belangrijke oorzaak van de regeldruk is ook de wijze waarop de systemen zijn ingericht, die op verschillende niveaus en met diverse toezichthouders ieder hun eigen informatiebehoefte hebben. Daarnaast komen er vaak regels bij, maar gaan er veel minder vaak regels af. Ook verloopt de uitwisseling van gegevens tussen publieke dienstverleners moeizaam, soms door verouderde IT-systemen die niet goed met elkaar communiceren, soms door (vermeende) belemmeringen in de privacywetgeving (AVG).[26]

Vermindering van regeldruk en de daaruit voortvloeiende administratieve verplichtingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de productiviteit én aan het werkplezier van de professionals in de (semi)publieke sectoren. Dit begint met het verkrijgen van inzicht in welke regels de meeste administratieve werklast veroorzaken en de vraag of, en zo ja hoe, regels kunnen worden geschrapt of vereenvoudigd. Dat inzicht is nu vaak nog onvoldoende aanwezig. De toenemende complexiteit van wet- en regelgeving en stapeling van beleid hebben een grote impact op de werkvloer (van UWV tot IND, van zorg tot onderwijs en gemeenten). In het huidige beleidsproces is te weinig aandacht voor de impact van administratieve lasten. Er dient een grotere prioriteit te worden gegeven aan het toetsen wat de gevolgen zijn van de (huidige én nieuwe) regels en procedures voor de administratieve werklast. Ook hier is een goede verbinding nodig met de mensen die met deze regels en dat beleid te maken krijgen. Bovendien: als zij nut en noodzaak onderschrijven, zullen ze ook minder moeite hebben met het werk dat hieruit voortvloeit.

De SER pleit voor een radicale aanpak: durf de gegevensverzameling opnieuw in te richten en kijk dan streng naar wat nodig is. Baseer de informatie- en verantwoordingsbehoefte waar mogelijk op een beperkt aantal hoofdindicatoren en draai daarbij de bewijslast om: stakeholders moeten aantonen dat de maatschappelijke baten groter zijn dan de kosten. Dit vereist een cultuur van vertrouwen, een grotere foutentolerantie en dus minder sturen op incidenten. Tegelijkertijd zijn standaardisering en het vereenvoudigen en verbeteren van gegevensuitwisseling dringend gewenst. Dat vraagt niet alleen een beleidsmatige toets, maar ook om het actief 'ontregelen' van de uitvoering zelf, waarbij de lessen uit eerdere programma's (zoals Ontregel de Zorg) worden meegenomen. Hierdoor kan onnodige, overbodige en dubbele administratie worden geschrapt en kunnen administratieve taken gemakkelijker worden geautomatiseerd met behulp van digitale technologie. Aanvullende gegevensverzameling in het kader van tijdelijke regelingen en incidentele uitvragen die niet aansluiten op de bestaande administratie, dienen verder zo veel mogelijk te worden voorkomen. De impact hiervan op de administratieve belasting van organisaties is onevenredig

[26] Zie www.staatvandeuitvoering.nl, *Staat van de uitvoering 2022.*

groot. Tot slot kan extra ondersteuning helpen om professionals te ontlasten, zodat zij meer tijd hebben voor hun primaire taken.

Vermindering arbeidsvraag
De SER ziet kansen om de vraag naar arbeid in de (semi)publieke sectoren te verminderen. Dat kan in de eerste plaats door te voorkomen dat bepaalde publieke taken moeten worden uitgevoerd. Dat vereist een brede inzet op preventie en brede welvaart, investeren in gelijke kansen en onderwijs, bevorderen van gezondheid, bestaans- en werkzekerheid en duurzame inzetbaarheid.
Ten tweede door waar mogelijk in te zetten op ontregelen en het versimpelen van procedures waardoor minder tijdsbeslag wordt gelegd op professionals. Ten derde door mogelijk te maken dat burgers zelfregie en zelfmanagement kunnen voeren en zelf vragen kunnen beantwoorden. Ten vierde door te zorgen dat vragen van burgers bij het juiste loket terecht komen. Zo hebben veel vragen die bij huisartsen terecht komen niet betrekking op medische problemen, maar gaat het om maatschappelijke problemen.

Wet- en regelgeving en voorwaarden in bekostigingssystemen kunnen de organisatie van publieke dienstverlening, maar ook de samenwerking met private partijen belemmeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang, regionale samenwerking tussen instellingen, bepaalde personeelsnormen bij de inzet van personeel. Tevens zijn er coördinatievraagstukken rond concurrentie versus samenwerking, de btw-afdracht bij de onderlinge inhuur van personeel, verschillende cao's, de cultuur binnen organisaties, etc.

Tot slot schept de complexiteit van diverse, deels conflicterende, sturingsvormen vaak een toegenomen vraag naar overleg (en daarmee arbeid) die niet bijdraagt aan doelmatige uitvoering in het kader van het publieke belang.[27] Tussen Rijk en decentrale overheden en binnen regio's bestaan 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 kwaliteit van de dienstverlening voor burgers en bedrijven wordt verhoogd. Aan de kant van de overheid bestaat er een veelheid aan decentrale bestuursvormen zonder duidelijke criteria voor taaktoedeling aan die bestuursvormen.[28] Rond de uitvoering van die taken (denk aan jeugdzorg, milieu, etc.) bestaan op regionale schaal bovendien allerlei publiek-private samenwerkingsverbanden, zeker ook op het terrein van arbeidsmarkt en scholing. Veel van die initiatieven zijn waardevol, maar vaak ook tijdelijk, of gericht op een beperkt aantal stakeholders of aspecten. Niet altijd is duidelijk waar de regie ligt, hoe de separate initiatieven optellen en elkaar versterken en hoe (private en publieke) organisaties en werkenden zich tot die verbanden moeten verhouden. De SER adviseert goed in kaart te brengen (bijvoorbeeld rond één of enkele maatschappelijke opgaven) in hoeverre bestuurlijke en samenwerkende drukte voorkomt, of het een 'kunstmatige vraag naar arbeid' in de hand werkt, en zo ja hoe die is te verminderen.

---

[27] Elzinga, D.J. (2021) *Naar nieuwe vormen van openbaar bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*.

[28] Tweede Kamer, 18 februari 2022. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van BZK voor het jaar 2022. Vergaderjaar 2021–2022, 35 925 VII, nr. 136.

Doelmatig opdrachtgeverschap
Voor arbeidsorganisaties in (semi)publieke sectoren is het onwenselijk als de toename van opdrachtgeverschap en inhuur leidt tot een minder doelmatige besteding van publieke middelen en een grotere belasting van de zittende werknemers, omdat zo een vicieuze cirkel ontstaat die de tekorten en werkdruk verder versterkt. Volgens de SER past daarom een meer voldragen, weloverwogen en scherper opdrachtgeverschap en inhuurbeleid door publieke organisaties, waarin de gevolgen voor de belasting en het werkplezier van de werknemers voldoende aandacht krijgen. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de wensen van werknemers leidend zijn bij roostering en dat opdrachtverlening en inhuur pas aan bod komen om de gaten in de roosters op te vullen.
In het MLT-advies heeft de SER voorstellen gedaan om de inzet van zelfstandigen beter te reguleren.[29] De raad vindt dat schijnzelfstandigheid in alle gevallen moet worden voorkomen.

3 Maatregelen om beleidsvorming en uitvoering te verbeteren

3a. Stuur in bestaand én nieuw beleid veel sterker op uitvoerbaarheid en in het bijzonder op arbeidsmarkteffecten, door een beter samenspel met die uitvoering.

Bij het verminderen van arbeidsmarktspanning past realisme over te veel maakbaarheid. Vooropgesteld vindt de SER dat arbeidsmarktbeleid wel degelijk een rol kan – en ook moet – spelen bij het verminderen van krapte. Gegeven de brede en structurele problematiek gaat dat arbeidsmarktbeleid uiteindelijk echter ook om het verdelen van schaarste. Niet alles kan, en het verminderen van krapte is maar tot op zekere hoogte 'maakbaar'. Goed arbeidsmarktbeleid kan de krapte helpen verminderen, maar niet oplossen. Daarom vraagt de krapte naast arbeidsmarktbeleid ook gedachtevorming over de waarde van publieke taken en de keuzes die nodig zijn om belangrijke taken toegankelijk, van goede kwaliteit en financierbaar te houden. Dat vraagt om een politiek die bereid en in staat is tot het maken van de benodigde financieel-economische keuzes om ook op termijn goede, houdbare publieke dienstverlening te behouden om daarmee toekomstige brede welvaart en welzijn te garanderen. Dat geldt in het bijzonder voor de zorg, die door vergrijzing bij ongewijzigd beleid in de toekomst onhoudbaar dreigt te worden. Meer in het algemeen is de vraag of de overheid en samenleving op dit moment niet te veel verwachten van publieke dienstverlening.

Een goed beginpunt is het zwaarder meewegen van uitvoerbaarheid in besluitvorming, en het streven naar een beter samenspel tussen beleid en uitvoering. Een belangrijk onderdeel daarvan is volgens de raad een veel steviger en zwaarwegender uitvoeringstoets, zowel voorafgaand aan besluitvorming als tijdens de uitvoering, met expliciete aandacht voor arbeidsmarkteffecten. Daarin zou de kennis en ervaring van de professionals op de werkvloer een belangrijke rol moeten spelen. Zij hebben als geen ander praktische kennis en wijsheid om voorgenomen beleid al in een vroegtijdig stadium te toetsen op de uitvoerbaarheid en de effecten daarvan in de praktijk. Het is dus vanzelfsprekend dat professionals al in besluitvorming en beleidsvorming betrokken worden als het gaat om de uitvoerbaarheid van beleid. De raad neemt dan ook met instemming kennis van de afspraak in het coalitieakkoord

[29] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*

te streven naar “meer aandacht voor de uitvoeringstoets door instanties zelf, beter inzicht in mogelijkheden van systemen en ICT, het toetsen van voorstellen uit de Kamer op uitvoerbaarheid, een ‘doenvermogenstoets’”.

In die betere relatie tussen beleid en de uitvoering ervan onderscheidt de raad drie stappen bij nieuwe beleidsvorming. De eerste stap bestaat uit het stellen van bereikbare doelen, en het maken van een inschatting in hoeverre die doelen te realiseren zijn met bestaande middelen. Een tweede stap is om daarbij expliciet te bepalen of de huidige beleidsinzet nog effectief is. Die stap is in lijn met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om ook in evaluaties en beleidsdoorlichtingen expliciet de vraag te stellen of fundamentele herziening van beleid nodig is, dan wel of beleid beter beëindigd kan worden.[30] Als wel aanvullende beleidsinzet nodig is, is de derde stap om grondig te toetsen op arbeidsmarkteffecten, mogelijk als onderdeel van een bredere uitvoeringstoets. Die uitvoeringstoets moet dan wel een meer centrale, doorslaggevende plek krijgen in de beleidsvorming. Bij het bepalen van die arbeidsmarktinzet gaat het niet alleen om het uitvoeren van publieke taken, maar nadrukkelijk ook om de verantwoording (red tape) die eraan verbonden is.

De uitvoerbaarheid van regelingen valt - naar het oordeel van de raad - als haast existentiële randvoorwaarde te beschouwen, met borging van kwaliteit en maatwerk en voldoende discretionaire ruimte voor de uitvoerders die ze beter moeten kunnen gebruiken. Beleid en uitvoering moeten elkaar landelijk en decentraal kunnen begrijpen en vinden. Aan de beleidskant zijn heldere doelen essentieel, ook op langere termijn moeten doelen duurzaam en consistent zijn. Beleid moet evidence-based zijn, er moet een toets op uitvoerbaarheid zijn gedaan en signalen uit de uitvoering moeten beleidsmakers tijdig kunnen bereiken. Aan de uitvoeringskant is goed management van belang, goed weten wat je doet, voldoende regelruimte en zeggenschap op de werkvloer en kennis van de impact van beleid. Aan beide kanten gaat het vaak mis. Er ontstaat een beeld van gestapeld beleid, dat de uitvoering van publieke taken steeds complexer, omvangrijker en in het licht van de krapte uiteindelijk ook steeds onuitvoerbaarder maken (zie in dit verband ook de ‘Staat van de uitvoering 2022’)[31]. Een doorvertaling van dit advies naar de regio’s kan zinvol zijn, om zo beter te begrijpen hoe die stapeling samenkomt op één regionale arbeidsmarkt – en uiteindelijk bij één bedrijf of werk(zoek)ende. Een scherper beeld van de regionale dimensie van krapte én kraptebeleid kan bijdragen om landelijk beleid en de decentrale uitvoering dichter bij elkaar te brengen, maar ook kan regionale partijen helpen die in de uitvoering een rol hebben.

---

[30] Algemene Rekenkamer (2021) *Inzicht in kwaliteit. Operatie geslaagd?.*

[31] Zie: *www.staatvandeuitvoering.nl*.

De SER[32] en anderen[33] [34] [35] [36] hebben in tal van adviezen aandacht gevraagd voor knellende wet- en regelgeving en tekortschietende uitvoering en dienstverlening, die het onmogelijk maken om in de uitvoering maatwerk te leveren. Ook in het recente politieke en maatschappelijke debat zijn veel zorgen geuit over deze dienstverlening en over het gebrek aan vertrouwen in publieke instituties.[37] Deze ontwikkelingen vergroten de afstand tussen overheid en burger, voeden wantrouwen en ongenoegen van burgers én uitvoerders, en dragen ook bij aan het maatschappelijk onbehagen en pessimisme over de toekomst en aan het vergroten van de tegenstellingen tussen groepen in de samenleving.[38] De SER steunt in dat opzicht de conclusie van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat de overheid aan gezag heeft ingeboet en dat zij, om dat te herwinnen, moet investeren in bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid.[39]

3b. Zorg voor meer duidelijkheid en continuïteit in beleid en financiering.

De SER vindt dat er meer aandacht moet komen voor een impactvolle besteding van onze publieke middelen. Met de Algemene Rekenkamer is de SER van mening dat er onvoldoende zicht en grip is op de publieke uitgaven en dat we te weinig weten over de maatschappelijke resultaten daarvan.[40] Er dient beter te worden nagegaan of de toegewezen (financiële) middelen passen bij het doel ervan.

Daarbij moet er voldoende budgettaire ruimte zijn voor goed functionerende en goed toegankelijke (semi)publieke sectoren. In het overheidsbeleid ligt al geruime tijd een sterke focus op het doelmatiger functioneren van de publieke sector, mede door het opleggen van efficiencytaakstellingen. Dit heeft er mede toe geleid dat er sinds 2010 een substantiële sanering heeft plaatsgevonden, met name door kortingen op de apparaatsuitgaven.

---

32 Zie bv. de adviezen over Opgroeien zonder armoede, Arbeidsmarktinfrastructuur en –dienstverlening (TAW), Sociale infrastructuur kwetsbare groepen Participatiewet, Integratie door werk, Laaggeletterdheid, Zorg voor de toekomst (o.a. over de ruimte voor professionals) en over Werk en armoede (waarin ook wordt ingegaan op de uitvoering en werking van publieke regelingen).

33 De 'Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties' rapporteerde als belangrijkste oorzaak voor uitvoeringsproblemen dat Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Zie: Tweede Kamer (2021) *Klem tussen balie en beleid. Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*.

34 Bij zijn eindverslag stelde informateur Tjeenk Willink dat het in de aanloop naar een Coalitieakkoord verstandig is "te onderkennen dat de departementen en publieke uitvoeringsorganisaties al belast zijn met de uitvoering van bestaand beleid". Zie: Tjeenk Willink, H.D. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de Overheid?* Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink, 27 juni 2017.

35 De Algemene Rekenkamer stelt dat uitvoeringstoetsen zelden tot grote herzieningen leiden, en bij nieuw beleid nooit de vraag wordt gesteld of het huidige beleid moet worden voortgezet. Zie: Algemene Rekenkamer (2021) *Inzicht in kwaliteit. Operatie geslaagd?*

36 Zie: *www.staatvandeuitvoering.nl*, *Staat van de uitvoering 2022.*

37 Verwey-Jonkerinstituut (2021) *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*.

38 Zie: Kim Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, (2019) en *Het einde van de BV Nederland* (2022).

39 Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) Signalement *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.*

40 Algemene Rekenkamer (2013) *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.*

Veel uitvoeringsorganisaties hebben moeite om hun primaire taken uit te voeren door die taakstellingen, maar ook omdat die niet altijd consistent zijn, of zijn gekoppeld aan reorganisaties, schaalvergroting en uitbreiding van taken.[41]

Als gevolg van bezuinigingen en decentralisaties ontbreekt het de Rijksoverheid aan voldoende kennis en stuurkracht. Er zijn signalen dat het gebrek aan expertise in de organisatie en het verlies van kwaliteit in de uitvoering van het werk mede het gevolg zijn van de mate van gebruik van flexibele arbeidsrelaties in publieke sectoren.[42] De SER wijst voorts op de spanning tussen landelijke kaders en decentralisatie. De landelijke overheid stuurt via stringente voorschriften (wetten, regels, beleidskaders, normen) terwijl kwaliteitskaders veelal ontbreken en er te weinig middelen worden verschaft (bezuinigingen direct bij invoering decentralisaties, denk aan de Participatiewet en de decentralisatie van de jeugdzorg). De raad constateert dat tijdens de beleidsvorming onvoldoende wordt stilgestaan bij de implicaties van beleidsveranderingen in de praktijk.

Keuzes van de overheid en fluctuaties in de overheidsfinanciering beïnvloeden de spanning op de arbeidsmarkt in (semi)publieke sectoren. Steeds wisselende en aanvullende eisen vanuit politiek en beleid maken het lastig voor publieke organisaties om zich helemaal te richten op een doelmatige dienstverlening. Hervormingen en taakstellingen hebben bijgedragen aan de huidige krapte. Dat betekent dat beleid en financiering vaak te weinig zijn gericht op de langere termijn. De raad signaleert dat (semi)publieke sectoren vaker te maken krijgen met tijdelijke financiering, wat ten koste dreigt te gaan van structurele uitgaven. De toename van tijdelijke en ingehuurde krachten past bij de onzekerheid en tijdelijkheid van de financiering die organisaties ervaren. Daar moet wel aan toegevoegd worden dat de onzekerheid van financiering doorgaans veel kleiner is dan in de markt: ook hierbij ligt een taak voor publiek management. Niettemin pleit de SER ervoor structurele financiering niet in te ruilen voor tijdelijke financiering en het aandeel tijdelijke financiering sowieso beperkt te houden. Dit leidt alleen maar tot onrust binnen organisaties, meer verantwoording en administratieve lastendruk, extra wervingskosten en werkt belemmerend voor lange termijn personeelsbeleid.

De raad is van mening dat investeringen nodig zijn in sterke publieke diensten als onderwijs, zorg en veiligheid. Door betrouwbaar, bestendig, langjarig beleid kan de overheid eraan bijdragen dat publieke organisaties verder vooruit kunnen kijken. Zo kunnen zij tevens de basis leggen voor een meer op de lange termijn gericht personeelsbeleid. Bij het bepalen van het ambitieniveau en de fasering van maatschappelijke opgaven dient de beschikbaarheid van mensen een belangrijke rol te spelen. Niet alles kan en niet alles kan gelijk. Het ambitieniveau dient te worden afgestemd op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt.

3c. Optimaliseer beleid voor passende arbeidsvoorwaarden in (semi)publieke sectoren

Uit de beloningsonderzoeken blijkt dat de loonontwikkeling op lange termijn in de pas loopt met de marktsector en dat het niveau van de feitelijke beloning in de overheids- en

---

[41] Tjeenk Willink, H. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid. Bijlage bij eindverslag informateur Herman Tjeenk Willink.*

[42] Dekker, F. (2017) Contractflexibiliteit in de publieke sector: een literatuuronderzoek. In: *Gedrag en Organisatie,* december 2017, pp. 244-264.

onderwijssectoren als geheel marktconform is. Maar er zijn wel grote verschillen tussen groepen naar opleidingsniveau, geslacht en leeftijd. Laagopgeleiden, vrouwen in deeltijd en jongeren krijgen in de (semi)publieke sectoren beter betaald ten opzichte van gelijken in de markt. Hoogopgeleiden, mannen en oudere werknemers krijgen juist minder goed betaald. Bovendien is de loonontwikkeling voor deze laatste groep de afgelopen jaren minder gunstig. Toepassing van het referentiemodel resulteert dus in een beloning die voor de ene groep werknemers meer dan marktconform is en voor andere minder dan marktconform. Het laatste geldt vooral voor het relatief grote aantal hoogopgeleiden. De gehanteerde systematiek zorgt dat er gemiddeld genomen sprake is van een marktconforme beloning.

De SER is van mening dat het arbeidsvoorwaardenpakket in de (semi)publieke sectoren de vergelijking met de marktsector zal moeten kunnen doorstaan. De raad wijst op het grote belang voor cao-partijen om te beschikken over een zodanige financiële ruimte, dat zij in staat zijn een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen en zodoende ook problemen bij de vervulling van de personeelsbehoefte – met name voor hoogopgeleiden - te voorkomen. Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het daarom wenselijk om de werking en uitkomsten van het referentiemodel met betrokkenheid van sociale partners regelmatig onder de loep te nemen. Het is daarbij niet alleen van belang gemiddeld marktconforme arbeidsvoorwaarden te realiseren, maar ook specifiek rekening te houden met groepen waar veel vraag naar is in de (semi)publieke sectoren.
In het advies 'Aan de slag voor de zorg' heeft de SER geadviseerd extra geld beschikbaar te stellen voor verbetering van salarissen daar waar een achterstand is ten opzichte van de markt.[43] Het vorige kabinet heeft die kloof inmiddels verkleind, maar nog niet gedicht. De SER adviseert dat alsnog te doen.

Tot slot

Oplossingen voor de arbeidskrapte in (semi)publieke sectoren vragen om een breder perspectief dan de arbeidsmarkt. De SER acht (zie paragraaf 6.2) een kwalitatieve herijking van het publieke domein en een verbetering van de uitvoerbaarheid van passende publieke dienstverlening zeer nodig. Voorwaarde daartoe is goede, uitvoerbare, handhaafbare regelgeving ingebed in een goede bestuurlijke structuur en met borging van kwaliteitsvereisten. Daarbij is volgens de SER een nieuw perspectief nodig voor de publieke dienstverlening: een perspectief van vertrouwen in burgers, ondernemers en dienstverleners, van ruimte voor de uitvoerder en de uitvoeringsorganisatie, van een evenwichtig systeem van checks en balances, en van een integrale benadering van beleid met een doelgerichte en responsieve publieke dienstverlening. Dit heeft consequenties voor de organisatie, de uitvoering en de werkwijze van de publieke dienstverlening. Om beter in staat te zijn om gezamenlijke doelen en ambities te formuleren, zou de overheid meer opgavegericht moeten gaan werken, over kokers heen.
Dit impliceert dat de overheid zich meer organiseert rondom vraagstukken, waarbij niet de bestaande structuren, maar de specifieke kenmerken van de opgave leidend zijn en per regio kunnen verschillen. Dit vraagt om andere samenwerking, informatievoorziening en type wetgeving over kokers, en ook om een andere manier van verantwoording afleggen.

---

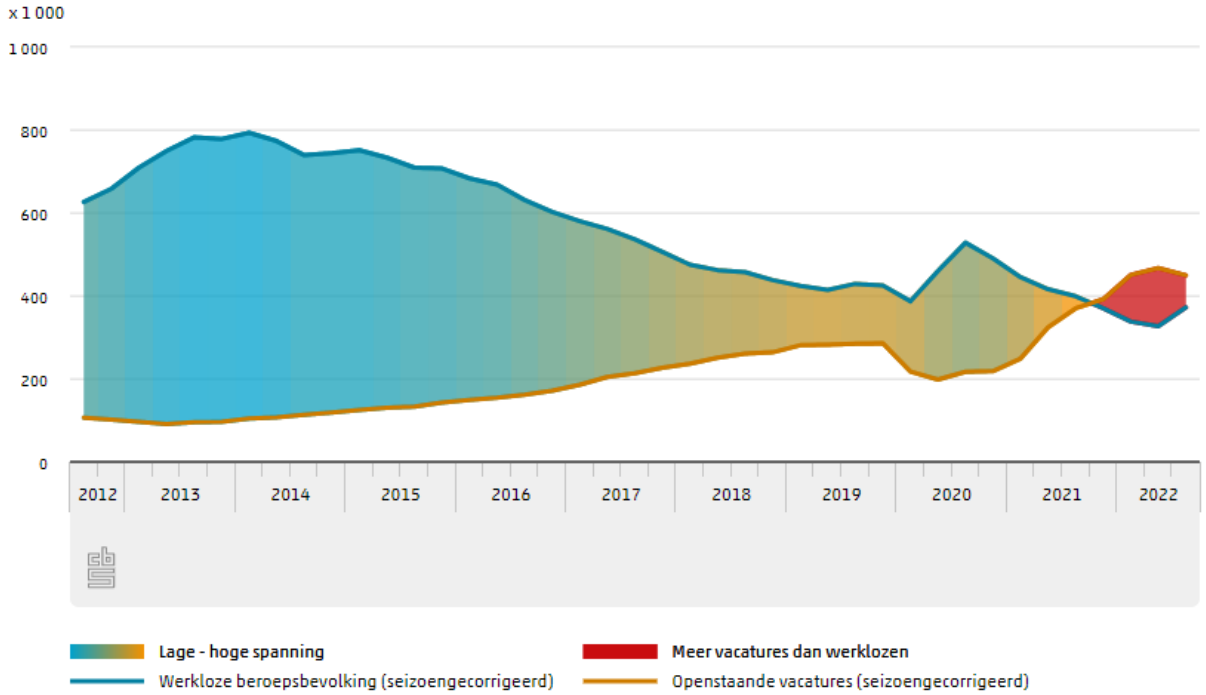
[43] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt.*

1. Krapte en publieke taken: een drievoudig probleem

1.1 Arbeidsmarkt onder hoogspanning

Halverwege 2021 vond een historisch omslagpunt op te arbeidsmarkt plaats: voor het eerst sinds de start van de CBS-metingen in 2003 waren er meer vacatures dan werklozen (figuur 1.1). In het derde kwartaal van 2022 waren er 121 vacatures op 100 werkzoekenden. Nog nooit was er zoveel werk (11,4 miljoen banen), en sinds 2003 was de werkloosheid niet zo laag. De keerzijde van de hoge participatie is een zeer hoge vacaturegraad: bedrijven en organisaties hebben grote moeite om voldoende personeel aan te trekken en te behouden. (Semi)publieke werkgevers behoren tot de sectoren waar de krapte het grootst is.[44]

Figuur 1.1 Openstaande vacatures en werkloze beroepsbevolking



Bron: CBS, stand derde kwartaal 2022.

Hoewel de COVID-19-crisis en conjunctuur de problemen hebben benadrukt en uitvergroot, is het geen tijdelijk verschijnsel: door vergrijzing valt te verwachten dat de problematiek de komende decennia alleen nog maar groter wordt (zie paragraaf 1.3). Het deel van de bevolking in de werkzame leeftijd loopt daardoor terug, terwijl het aandeel ouderen juist toeneemt.[45] De stijgende leeftijdsverwachting leidt tot meer koopkrachtige vraag in alle sectoren en in de zorg bij ongewijzigd beleid bovendien tot een extra vraag naar personeel.

---

[44] ROA (2021) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2026*.
[45] NIDI/CBS (2020) *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbelgrijs*.

- In de zorg, jeugdzorg en sociaal werk (inclusief maatschappelijke ondersteuning) geven prognoses aan dat de onvervulde vraag bij ongewijzigde omstandigheden zal oplopen van 50.000 medewerkers nu, naar 135.000 in 2031.[46] De knelpunten doen zich in die sector vooral voor in de verplegende en verzorgende beroepen en in de ouderenzorg.
- In het onderwijs zijn er vooral knelpunten in het primair en voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs bedraagt het actuele lerarentekort 9.700 fte en het tekort aan schoolleiders 1.100 fte. In het voortgezet onderwijs wordt in 2027 een tekort van ruim 2.100 fte wordt verwacht.[47] Het middelbaar en hoger beroepsonderwijs heeft vooral moeite met de werving in vakken waar elders ook tekorten bestaan, zoals techniek, ICT en zorg.
- In de kinderopvang is de verwachting dat het huidige tekort van 5.000 medewerkers door de maatregelen uit het coalitieakkoord kan oplopen naar 29.000 in 2031.[48]
- Bij Defensie staan bijna 9.000 militaire vacatures open. Het kabinetsbesluit om extra te investeren leidt tot een uitbreidingsvraag van gemiddeld 3.200 fte en een totale instroombehoefte van 6.800 fte per jaar tot 2026.[49]
- De politie heeft door recente uitbreidingen voor 1.400 fte[50] aan vacatures open staan, vooral voor (wijk)agenten en rechercheurs. De sector verwacht vanwege het vergrijzende personeelsbestand een flinke vervangingsvraag.
- Het openbaar bestuur is na jaren van krimp een groeisector geworden, waardoor het aantal vacatures tussen 2014 en 2019 meer dan verdubbeld is.[51] Hoewel het aandeel moeilijk vervulbare vacatures relatief laag ligt, is ook in het openbaar bestuur sprake van personeelskrapte. Het gaat daarbij vaak om ICT-functies, financieel specialisten, juristen en functies met een technische component.[52]
- Het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht verwachten dat het moeilijk zal worden om vacatures voor officieren van justitie en rechters te vervullen.[53]
- Ook uitvoeringsdiensten als de Belastingdienst (1.350 vacatures), de Dienst Justitiële Inrichtingen (1.000), Rijkswaterstaat (547), UWV (220) en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (202) hebben personeelstekorten. Alleen de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg geven aan hun vacatures nog goed vervuld te krijgen.[54] [55]

---

46 Min. VWS (2022) Kamerbrief *Nieuwe prognose verwachte personeelstekort*, Kenmerk 3297797-1021944 MEVA, p. 3.

47 Min. OCW (2022) *Decemberbrief lerarenbeleid*.

48 Min. SZW (2022) Kamerbrief *Aanpak personeelstekort in de kinderopvang*.

49 Min. Def (1 september 2022) *Kamerbrief Contouren behouden, binden en inspireren.*

50 *https://www.politie.nl/nieuws/2022/januari/13/personeelstekort-politie-nog-steeds-hoog-neemt-af-na-2022.html*

51 UWV (2020) *Factsheet arbeidsmarkt overheid*.

52 UWV (2022) *Ontwikkeling werk binnen de overheid.*

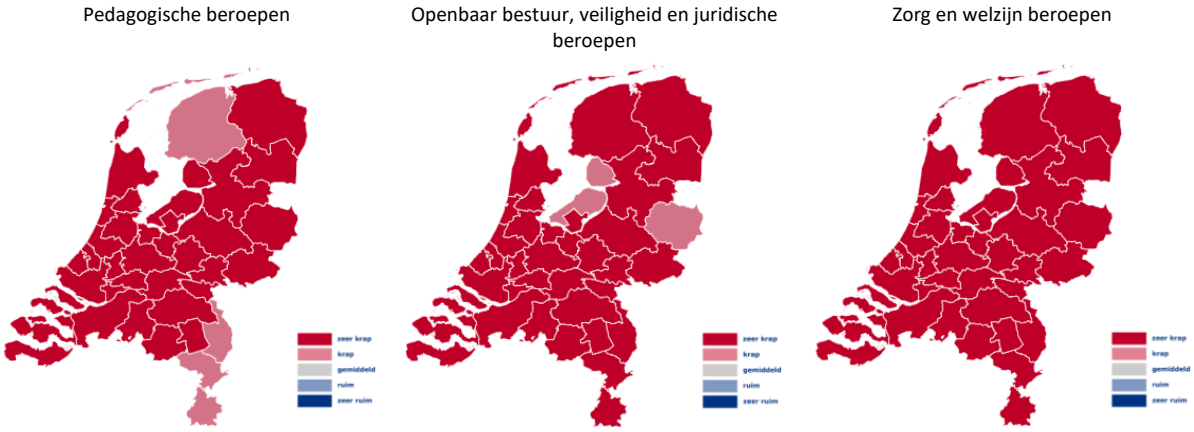
53 Visitatie Commissie Gerechten (2019) *Rapport visitatie gerechten 2018: Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*.

54 NOS (9 augustus 2022) *Ook personeelstekorten bij uitvoeringsorganisaties als UWV, fiscus en IND*.

55 Algemene Rekenkamer (2019) *Aanhoudende personeelsproblemen bij politie en DJI*; Inspectie Justitie en Veiligheid (2021) *Jaarrapport 2020*, p. 5.

Regio’s waar meer aanbod dan vraag is zijn er niet meer. Uit Figuur 1.2 blijkt dat in nagenoeg alle regio’s de arbeidsmarkt in de (semi)publieke sectoren zeer krap is.[56] Wel verschilt soms de aard van de tekorten. In grootstedelijke gebieden is een gebrek aan betaalbare woningen een extra knelpunt[57], terwijl in andere gebieden het bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor (potentiële) hoogopgeleide werknemers aandacht vraagt. Omdat in alle arbeidsmarktregio's sprake is van een krappe arbeidsmarkt, is het stimuleren van verhuizen tussen regio’s geen oplossing, al kan het oplossen van vervoersknelpunten helpen om woon-werkverkeer over grotere afstanden te faciliteren. In dunbevolkte gebieden remt de beperkte beschikbaarheid van openbaar vervoer de pendel van werknemers en studenten.

Figuur 1.2 Spanning per arbeidsmarktregio voor beroepen in (semi)publieke sectoren, 2e kwartaal 2022



Bron: UWV[58]

1.2 Drievoudige problematiek

De grote en naar verwachting langdurige arbeidsmarktspanning in (semi)publieke sectoren[59] is op drie manieren problematisch. In de eerste plaats voor mensen die hard werken om anderen in de maatschappij te verzorgen, ondersteunen en 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. De krapte heeft ten tweede directe, nadelige gevolgen voor de ‘afnemers’ van publieke taken. Burgers en bedrijven ondervinden de nadelige gevolgen in de vorm van oplopende

---

56 *www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/regio/regio-in-beeld-2022.*

57 Zie SER (2022) Verkenning *‘Hoe wonen werkt’.*

58 Zie interactief dashboard https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator.

59 Naast zorg, onderwijs, veiligheid, rechtspraak en kinderopvang heeft dit advies ook betrekking op het openbaar bestuur en uitvoeringsorganisaties. Tot de zorg wordt ook de jeugdzorg en het sociaal werk gerekend. In dit advies spreken we van (semi)publieke sector, (semi)publieke sectoren en publieke of maatschappelijke dienstverlening. Daaronder valt in dit advies ook de kinderopvang, die eigenlijk tot de private sector behoort. 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 werkgever (zoals in het openbaar bestuur, Defensie en politie).

wachtlijsten, uitval van dienstverlening of dienstverlening van lagere kwaliteit. In de derde plaats is hoogwaardige publieke dienstverlening essentieel voor onze toekomstige groei en de mate waarin mensen daarin kunnen meedelen. Tekorten in de publieke sector vormen daarmee een belemmering voor het functioneren van de economie als geheel, waardoor een lagere brede welvaart dreigt, toenemende ongelijkheid en vertraging in de aanpak van grote transities en maatschappelijke opgaven.

Hierna bespreken we de gevolgen op deze drie vlakken. In paragraaf 1.3 gaan we in op de oorzaken van de capaciteitsproblemen.

1.2.1 Gevolgen voor professionals

Aantrekkingskracht onder druk
Te weinig menskracht gaat gepaard met een toenemende belasting voor het zittende personeel in (semi)publieke sectoren: professionals gaan harder werken om het werk gedaan te krijgen. Aanhoudende werkdruk vertaalt zich in een grotere kans op verzuim en burn-out, maar is ook gerelateerd aan lagere bevlogenheid, lagere baantevredenheid en een hoger verloop.[60] Waar meer dan 60 procent van de werkgevers in andere sectoren zeggen dat ziekteverzuim nooit aan het werk ligt, is dat in (semi)publieke sectoren maar 29 procent.[61] Overspannen zijn en burn-outs zijn in die sectoren de meest voorkomende werkgerelateerde klachten.

De aantrekkingskracht van (semi)publieke sectoren staat daarmee onder druk. Hoewel die sectoren nog altijd hoog scoren op zingeving en bevlogenheid, staat de dagelijkse praktijk soms ver af van de reden waarom mensen er zijn gaan werken. Die praktijk kenmerkt zich door gedetailleerde aansturing en toezicht, intensieve verantwoording en controle. Door alle regels, werkdruk, beperkte budgetten en voortdurende wijzigingen ('jojobeleid')[62] voelen werkenden zich in hun professionaliteit belemmerd. Daarnaast ervaren zij vaak te weinig zeggenschap over hun werk, en te weinig ontwikkelmogelijkheden, loopbaanperspectief en begeleiding.

Kinderopvang
Door personeelstekorten ervaren pedagogisch professionals in de kinderopvang een hogere werkdruk, wat leidt tot een hogere uitstroom en ziekteverzuim. Het tekort leidt er ook toe dat de pedagogisch medewerkers minder aandacht dan gewenst kunnen besteden aan de kinderen of aan andere taken (zoals overdrachtsgesprekken).[63] Kindercentra voelen zich door de tekorten gedwongen om meer zzp'ers in te moeten zetten. Omdat zzp'ers er vaak maar kort zijn, komen taken als administratie, overleggen en oudergesprekken op het bordje van de vaste krachten, wat hun werkdruk extra verhoogt.

---

60 ROA (2020) *Werkdruk, bevlogenheid en vrijwillig vertrek in de publieke sector*.

61 SCP (2022) *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers. Derde editie*.

62 Het kan gaan om snel opeenvolgende (en soms onderling strijdige) wijzigingen, maar ook om grote systeemwijzigingen zoals (de)centralisatie, die veel extra inspanning van de uitvoering vragen.

63 Min. SZW (2022) *Kamerbrief Aanpak personeelstekort in de kinderopvang.*

Uitstroom en uitval
Uitstroom en uitval zijn in sommige (semi)publieke sectoren hoog en er zijn aanwijzingen dat met name de meest productieve medewerkers op zoek gaan naar een andere baan.[64] Ook bestaat de vrees dat de uitstroom van (oudere en ervaren) werknemers ten koste gaat van de kwaliteit van het openbaar bestuur en het onderwijs. In uitstroomonderzoeken in de verschillende (semi)publieke sectoren komen werk- en regeldruk, de wijze van aansturing/leidinggeven en ontwikkeling/loopbaan consequent naar voren als de belangrijkste vertrekredenen.[65] Volgens de WRR worden name de ervaren autonomie en werkdruk door werkenden in publieke sectoren negatiever beoordeeld dan in marktsectoren.[66] Regeldruk speelt een belangrijke rol in zowel werkdruk en stress als het gevoel van weinig autonomie: het draagt bij aan het gevoel te weinig grip op het werk te hebben. Deze motieven spelen ook een rol bij de toename van werkenden, die aan de slag gaan als zzp'er of via een uitzendorganisatie.[67]

Gemeenten
De gemeente Stichtse Vecht kondigde aan het werk met een kwart te verminderen.[68] Ook uit de gemeenten Eindhoven, Hoogeveen en De Wolden en Oldambt kwamen geluiden dat het "piept en kraakt" in de organisatie. Volgens burgemeester Sikkema van Oldambt zouden veel ambtenaren "op zijn" omdat ze omkomen in het werk.[69] Het afstoten van taken is volgens haar in de praktijk ingewikkeld, omdat 80 procent van het werk uit wettelijke taken bestaat. Ambtenaren melden zich vaker ziek of stappen over naar andere werkgevers, terwijl opvolgers op de krappe arbeidsmarkt moeilijk zijn te vinden.

Op de langere termijn heeft extra werkdruk ten gevolge van bestaande tekorten, een zichzelf versterkend effect. Wanneer collega's uitvallen of vertrekken, neemt de druk toe op de overblijvers – met meer uitval en vertrek tot gevolg. Daarbij is het goed te bedenken dat werkenden ook andere rollen vervullen: zij zorgen, leren en hebben behoefte aan vrije tijd.[70] Groeiende werkdruk zet niet alleen het uitvoeren van publieke taken, maar ook die andere belangrijke taken onder druk, zoals de zorg voor - en opvoeding van kinderen, mantelzorg,

---

64 Córvers, F. & R.E. Goedhart (2020) Uitstroom van personeel uit de publieke sector: baanmobiliteit met verlies van kwaliteit? In: *Over.Werk*, (1/2020), p. 128-137.

65 Arbeidsmarktplatform PO (2020) *Wat drijft de mobiele leraar? Verkenning naar de vertrekredenen van leraren in het primair onderwijs*; Hogeschool Leiden (2022) *Daarom stappen ze op. Vertrekmotieven van aspiranten en jong-afgestudeerden bij de politie*; Raad Volksgezondheid en Samenleving (2020) *Applaus is niet genoeg. Anders waarderen en erkennen van zorgverleners*; Min. Def. (2021) *Personeelsrapportage 2021*; Kinderopvang werkt! (2019) *Oorzaken van en oplossingen voor de krapte op de arbeidsmarkt in de kinderopvang*; Brief Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over werkdruk d.d. 10 mei 2022; Ictu & Ministerie van BZK (2019*) Kernrapport werkonderzoek 2019*.

66 WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

67 WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

68 Binnenlands Bestuur (21 april 2022) *Ambtenaren Stichtse Vecht trekken het niet meer*.

69 Binnenlands Bestuur (15 september 2022) *Steeds meer taken, steeds minder mensen*.

70 SCP (2022) Factsheet*. De werkende duizendpoot: hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*.

ontwikkeling en opleiding van medewerkers en begeleiding van stagiairs en van startende collega's.

1.2.2 Gevolgen voor publieke dienstverlening

De arbeidsmarktproblematiek heeft gevolgen voor de tijdigheid en kwaliteit van publieke dienstverlening. Ook kan een tekort aan personeel extra kosten met zich meebrengen, en daarmee een minder doelmatige besteding van publieke middelen.

Langer wachten en uitval
Eén van de meest directe gevolgen van krapte zijn oplopende wachttijden en uitstel van dienstverlening. In de jeugdzorg, ggz en kinderopvang nemen de wachtlijsten toe. In het veiligheidsdomein blijven aangiftes en rechtszaken vaker en langer liggen of worden geschrapt. Omdat een vijfde van alle vacatures van gemeenten moeilijk vervulbaar is, staat de gemeentelijke dienstverlening onder druk.[71] Uitvoeringsdiensten zoals de Belastingdienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) passen hun werkprocessen aan door personeelsgebrek.[72] Zo zijn wachttijden bij de BelastingTelefoon toegenomen. Bij het UWV worden niet zozeer de processen aangepast, maar zijn medewerkers meer gaan prioriteren. Daardoor ontstaat vertraging: onder meer 60.000 mensen wachten op een medische keuring.
De Belastingdienst worstelt met de ontstane complexiteit van de uitvoering, waardoor noodzakelijke verbeteringen regelmatig moeten worden uitgesteld.[73]

IND Overschrijding wettelijke termijn
Oplopende wachttijden leiden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tot overschrijding van de wettelijke beslistermijn. De oorzaak is een combinatie van 500 openstaande vacatures en een toegenomen asielinstroom. In slechts 39 procent van de eerste asielaanvragen slaagt de IND erin om te beslissen binnen de maximale termijn van zes maanden. Volgens Vluchtelingenwerk wachten minstens 6.000 aanvragers langer dan een half jaar. In totaal liggen bij de IND bijna 26.000 asielaanvragen op afhandeling te wachten. Dat is meer dan tijdens de vorige piek van begin 2020 (20.000 aanvragen). Destijds werd een speciale taskforce opgericht, die de achterstanden hielp terugbrengen naar 13.500. De Inspectie Justitie en Veiligheid waarschuwt dat de asielaanvragen ook niet altijd zorgvuldig genoeg kunnen worden behandeld. Vluchtelingenwerk NL ziet toenemende mentale problemen bij asielzoekers, die vaak niet weten waar ze aan toe zijn. In het recente rapport 'Tijd voor kwaliteit' (mei 2022) concludeert de Inspectie dat de IND meer mensen, middelen en tijd nodig heeft.[74]

---

[71] Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten (2022) *Personeelsmonitor Gemeenten 2021*.
[72] NOS Nieuws (9 augustus 2022) *Ook personeelstekorten bij uitvoeringsorganisaties als UWV, fiscus en IND*.
[73] Miljoenennota 2023, 20 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200, nr. 1.
[74] Inspectie Justitie en Veiligheid (2022) *Tijd voor kwaliteit. Een onderzoek naar de algemene asielprocedure.*

Lagere kwaliteit
In verschillende sectoren zijn er signalen dat de krapte ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening. In het onderwijs leidt personeelsgebrek tot de inzet van onbevoegden voor de klas, grotere klassen, vierdaagse schoolweken of de inzet van personeel dat eigenlijk andere taken heeft.[75]
Op termijn kan dat de dalende onderwijsprestaties in het primair en voortgezet onderwijs versterken, waarbij met name belangrijke basisvaardigheden als lezen en rekenen steeds verder wegzakken.[76] En op lange termijn leidt het tot een afname van arbeidsproductiviteit van toekomstige werknemers. Ook schoolleiders en bestuurders zijn veel tijd kwijt met het zoeken van oplossingen voor personele problemen, wat ten koste gaat van hun kwaliteitsbevorderende taak.[77]

In het veiligheidsdomein, zoals in justitiële jeugdinstellingen, worden de personele problemen, behalve met overwerk en het uitstellen van behandelingen, onder meer opgelost met het overschrijden van groepsgroottes, en met inzet van extern personeel dat niet altijd over de nodige ervaring beschikt.[78] In het jeugdrecht constateren kinderrechters dat kinderen de door hen opgelegde hulp en begeleiding niet altijd krijgen, of pas later.[79] Bij de DJI komt het regelmatig voor dat door de hoge werkdruk dagprogramma's van gedetineerden wat betreft sport en arbeid onder druk komen te staan.[80] De Inspectie Justitie en Veiligheid constateert dat de druk op de uitvoering in een aantal gevallen zo hoog is, dat de taakuitvoering in de knel komt en het maatschappelijk doel – de samenleving veiliger en rechtvaardiger maken – uit beeld dreigt te raken.[81]

Defensie en politie: Minder inzetbaar, minder zaken
Defensie had halverwege 2022 bijna 9.000 openstaande militaire vacatures. Het ministerie geeft aan dat het gebrek aan menskracht heeft doorgewerkt in zowel de beschikbaarheid van materieel als de mate van training, en daarmee op de ‘operationele gereedheid’ van het leger.[82] De krijgsmacht is in de eerste helft van 2022 ‘niet altijd’ klaar geweest voor de alle hoofdtaken.

Binnen de politie leidt de krapte tot scherpere keuzes.[83] Daarbij gaat het onder meer om de vraag in welke zaken het zinvol is om tijd en moeite te investeren en in welke niet. In 2021 bleven 32 duizend zaken vroegtijdig beëindigd door een gebrek aan personeel.[84] Vaak gaat

---

75 Inspectie van het Onderwijs (2022) *De Staat van het Onderwijs 2022.*
76 Inspectie van het Onderwijs (2022) *De Staat van het Onderwijs 2022.*
77 *Ibid*.
78 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.
79 Volkskrant (3 juni 2022) *Noodkreet kinderrechters: veroordeelde jongeren krijgen niet de hulp die ze nodig hebben*.
80 NOS Nieuws (9 augustus 2022) *Ook personeelstekorten bij uitvoeringsorganisaties als UWV, fiscus en IND*.
81 Inspectie Justitie en Veiligheid (2021) *Jaarrapport 2020,* p.4.
82 Min. Def. (20 september 2022) *Inzetbaarheidsrapportage eerste helft 2022*.
83 Min. VenJ (4 juni 2021) *Eerste halfjaarbericht politie 2021*.
84 NOS Nieuws (24 juli 2022) *Politie stopt steeds meer zaken, door scherper kiezen vanwege krapte*.

het om cybercrime, oplichting, fietsendiefstal en vandalisme. Ook worden steeds meer zaken zonder politiebemoeienis afgedaan, bijvoorbeeld via mediation of met een doorverwijzing naar hulpinstanties. Wel lijken eenheden erin te slagen in die geselecteerde zaken vaker een verdachte op te pakken. De politie werkt aan een actieplan Arbeidsmarktstrategie om de politiecapaciteit op orde te brengen.[85]

Minder doelmatige besteding
Naast verminderde tijdigheid en kwaliteit van publieke diensten, kan de arbeidsmarktproblematiek ook extra kosten met zich meebrengen. Die zijn soms heel direct: zo hebben achterstanden bij keuringen voor langdurig zieken eraan bijgedragen dat UWV aanzienlijk meer geld kwijt was aan schadebedragen: kosten die werkgevers of verzekeraars op het UWV verhalen omdat zij de uitkeringen en reïntegratiekosten van uitgevallen werknemers moeten doorbetalen, terwijl die in de praktijk niet meer ziek zijn.[86] Meer indirect kan ook het wachten zelf extra publieke kosten met zich meebrengen: tijdens het wachten op dienstverlening kan een kwaal verergeren, of het moeilijker worden aan werk te komen, etc. Ook externe inhuur brengt meestal extra kosten met zich mee. Opdrachtgevers kunnen goede redenen hebben om voor inhuur te kiezen, en door specialisering is het goed mogelijk dat de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening erdoor toenemen. In (semi)publieke sectoren lijkt de toegenomen inhuur echter niet altijd een bewuste keuze te zijn, maar noodzaak omdat niet genoeg kandidaten te vinden zijn (zie verder hoofdstuk 3). Die hogere kosten worden weliswaar niet direct doorberekend aan individuele burgers en bedrijven, maar komen doorgaans wel uit publieke financiering. De extra kosten raken daarom al snel aan een discussie over doelmatige besteding van publieke middelen.

Rijksoverheid
De Rijksoverheid huurde in 2021 voor 2,3 miljard euro aan extern personeel in. Dat is 17,6 procent meer dan in 2020.[87] In totaal 13,4 procent van de totale personele uitgaven wordt besteed aan het inhuren van interim-managers, ICT'ers, adviseurs en uitzendkrachten. De redenen van de toegenomen inhuur zijn enerzijds 'fluctuerende opdrachtportefeuilles' en anderzijds de arbeidsmarktkrapte. Dat laatste speelt bijvoorbeeld een grote rol bij ICT-functies: meer inhuur is nodig omdat zich voor vacatures onvoldoende kandidaten aanmelden. Al met al wordt de Roemer-norm (waarbij op zijn meest 10 procent van de personeelskosten besteed worden aan inhuur) daarmee niet gehaald.

1.2.3 Gevolgen voor verdienvermogen, gelijkheid en maatschappelijke opgaven

De SER streeft naar een sterke, duurzame economie waarin zoveel mogelijk mensen aan het werk zijn, met een redelijke verdeling van inkomens. Voor onze toekomstige groei, maar ook

[85] Min. VenJ (19 oktober 2022) *Verzamelbrief politie*.
[86] NOS Nieuws (13 januari 2022) *UWV werkte wachtlijsten uitkeringen weg zonder beoordeling arts*.
[87] Min. BZK (2022) *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2021*.

de mate waarin mensen daarin kunnen meedelen, is een hoogwaardige publieke dienstverlening essentieel. Als publieke taken niet kunnen worden uitgevoerd, belemmert dat het functioneren van de economie als geheel, waardoor een lagere brede welvaart dreigt en toenemende ongelijkheid en vertraging in de aanpak van maatschappelijke opgaven ontstaat. Een goede uitvoering van publieke taken is tot slot noodzakelijk voor het (herstel van) vertrouwen tussen burgers/ondernemers en de overheid.

Verdienvermogen
Een sterke publieke sector is noodzakelijk voor een goed draaiende economie. Zonder goed onderwijs en goede zorg geen goed opgeleide, gezonde beroepsbevolking; zonder stevige rechtsorde geen vertrouwen; zonder solide infrastructuur geen mobiliteit. Uiteraard is het omgekeerde ook waar: zonder gezonde private sector en financiële bijdragen vanuit de beroepsbevolking zijn er onvoldoende middelen om de collectieve uitgaven te financieren.

Voldoende, goed toegeruste, publieke professionals dragen bij aan ons toekomstig verdienvermogen. Maar ook op korte termijn ervaren ondernemers direct de gevolgen van personele tekorten in (semi)publieke sectoren. Ouders kunnen niet aan het werk als er geen kinderopvang is, of al een schoolklas naar huis wordt gestuurd omdat de leerkracht ziek is (zie hoofdstuk 4.2). Het tekort aan bedrijfs- en verzekeringsartsen leidt tot risico's voor de gezondheid en duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Achterstanden met het keuren van zieke werknemers maken dat duizenden mensen onnodig lang in de ziektewet blijven.[88]

Kinderopvang
Veel kinderopvanginstellingen hebben te maken met een tekort aan pedagogisch medewerkers: in de dagopvang 72 procent, in de buitenschoolse opvang 73 procent en in de peuteropvang 55 procent. In alle opvangsoorten is sprake van een stijging. Ook het aantal organisaties met een wachtlijst groeit: in de genoemde opvangsoorten had respectievelijk 90, 77 en 59 procent van de organisaties in juni 2022 een wachtlijst. Van de kinderopvangorganisaties met personeelstekorten zegt 40 procent dat zij geen nieuwe groepen kunnen starten. Ongeveer één derde van de ouders heeft weleens een (tijdelijke) sluiting meegemaakt van het kinderdagverblijf, wat ook deels met het hogere ziekteverzuim door corona te maken kan hebben.[89] Voor de meeste ouders is een sluiting niet vaker dan twee keer voorgekomen; zij kregen vaak pas een dag van tevoren te horen dat de opvang zou sluiten.[90]

Toenemende ongelijkheid
Door arbeidsmarktproblematiek staat de tijdigheid en kwaliteit van publieke dienstverlening onder druk. Een gevaar daarbij is dat de nadelige gevolgen bij specifieke reeds kwetsbare

---

88 Financieele Dagblad (3 mei 2021) *Duizenden werknemers te lang in ziektewet door keuringsstop bij UWV*.

89 De Rooij, J. (2022) *Kinderopvang werkt! Arbeidsmarktontwikkelingen juni 2022 en vooruitblik tot en met eind 2022*.

90 Min. SZW (2022) *Kamerbrief Aanpak personeelstekort in de kinderopvang*.

groepen neerslaan, waardoor toenemende ongelijkheid kan ontstaan. Niet iedereen heeft de financiële ruimte (zie kaderteksten) om alternatieve, private dienstverlening te bekostigen. Tot slot kan nieuwe dienstverlening een beroep doen op vaardigheden die niet iedereen in gelijke mate bezit. Zo biedt digitalisering veel kansen om goede dienstverlening aan te blijven bieden met minder mensen, maar moet daarbij wel aandacht zijn voor groepen wie de benodigde vaardigheden (nog) niet hebben om hiervan gebruik te maken. Ook is nog niet duidelijk of digitale dienstverlening altijd en voor iedereen effectiever is dan bijvoorbeeld een combinatie van digitaal en fysiek contact.

Zorg
Volgens de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) heeft de zorg een kritisch punt bereikt, waarbij toegang tot zorg niet meer vanzelfsprekend is.[91] De NZa vreest voor het ontstaan van een zorgkloof: een harde tweeling met aan de ene kant zorgvragers die de weg kennen en over voldoende mogelijkheden beschikken, en aan de andere kant mensen voor wie dat niet geldt. Ook is het aanbod niet in elke regio gelijk.

Speciaal onderwijs
Een tekort aan chauffeurs in het leerlingenvervoer van het speciaal onderwijs treft een specifieke groep kinderen, die juist gebaat is bij structuur.[92] Onbedoeld wordt nu een beroep gedaan op de ouders of verzorgers van het kind om zelf voor vervoer te zorgen. Een deel van de ouders heeft de financiële middelen om voor alternatief vervoer te zorgen, maar veel anderen niet.

Maatschappelijke opgaven
Voldoende arbeidskrachten zijn een randvoorwaarde voor het boeken van voortgang in het oplossen van urgente maatschappelijke opgaven, zoals de klimaattransitie, de stikstofproblematiek en de tekorten op de woningmarkt. Een groot deel van de geplande overheidsintensiveringen kan door de arbeidskrapte niet worden gedaan.[93] Ambtelijke capaciteit blijkt ook de belangrijkste beperking om de beoogde woningbouwimpuls te realiseren: één op de tien bouwplannen loopt vertraging op door een gebrek aan bouwambtenaren en het probleem groeit.[94] De schaarste aan arbeidskrachten bemoeilijkt daarmee een voortvarende aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Aanhoudende personeelstekorten zetten de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke diensten en de uitvoering van deze ambities onder druk.

---

91 Nederlandse Zorgautoriteit (2022) *Stand van de zorg*.

92 Volkskrant (20 oktober 2022) *Chaos in leerlingenvervoer speciaal onderwijs treft duizenden kinderen die juist structuur nodig hebben*.

93 Raad van State (2022) *Advies Miljoenennota 2023 en rapportage begrotingstoezicht 2022*.

94 Braaksma, M.J.R. (2022) *Ambtelijke capaciteit voor de woningbouwimpuls*.

1.3 Krapte in de tijd: structurele tekorten

1.3.1 Economische oorzaken

De arbeidsmarktkrapte is niet van gisteren op vandaag ontstaan. Al in 2008 voorspelde de commissie-Bakker dat de krimpende beroepsbevolking zou leiden tot een structurele situatie waarin meer werk is dan mensen.[95] Dat dit omslagpunt niet al in 2015 ontstond maar zes jaar later, kwam door de kredietcrisis en vervolgens de coronacrisis.

De huidige krapte op de arbeidsmarkt is deels tijdelijk. Als we kijken naar de bredere conjuncturele situatie, dan heeft de coronacrisis de huidige krapte versterkt. De economie is aangejaagd door inhaalconsumptie na twee coronajaren. Door de hoge mate van steun hebben veel mensen tijdens de coronaperiode hun baan behouden, en de beëindiging van coronamaatregelen heeft ertoe geleid dat zij tijdelijk meer zijn gaan uitgeven – met een extra vraag naar arbeid tot gevolg. Als het in de toekomst minder gaat met de economie, wordt ook de arbeidsmarkt weer iets ruimer.

Krapte is een structureel probleem
Toch is er alle reden om aan te nemen dat een belangrijk deel van de huidige krapte langdurig aan zal houden. Want hoewel een deel van de krapte conjunctureel bepaald is, zijn er ook structurele trends en grote transities, waardoor de verhouding tussen vraag naar en aanbod van arbeid blijvend verschuift. Naar verwachting is gegeven het verwachte verloop van de demografische transitie de krapte een structureel probleem voor de komende drie decennia.

Dat onder de inhaalgroei een meer structurele krapte schuilgaat, was al voor de pandemie te zien. Ook toen was er krapte, die is ontstaan na een historisch lange periode van onafgebroken groei. Vanaf 2025 zal de vergrijzing steeds duidelijker merkbaar worden. Met name tussen dan en 2030 loopt het deel van de bevolking in de werkzame leeftijd terug, waardoor een sterke vervangingsvraag ontstaat.[96] Ook zal het behoefte- en uitgavenpatroon (zorg en consumptie) van deze groep na hun pensionering veranderen, waardoor de vraag naar arbeid naar verwachting nog extra toeneemt. Dit zal met name tot een nijpende situatie in de gezondheidszorg kunnen leiden. Als er niets gebeurt, wordt verwacht dat in 2040 een op de vier werknemers in de zorg moet werken, vergeleken met een op de zeven nu.[97] Dat heeft grote impact op de beschikbaarheid van arbeidskrachten in andere delen van onze economie en is qua collectieve uitgaven onhoudbaar en daarmee niet realistisch. De krapte in de zorg heeft dus op termijn een verwachte grote impact op het verdienvermogen en de krapte in andere sectoren.

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.

---

[95] Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt. Adviesrapport*.
[96] NIDI/CBS (2020) *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbelgrijs.*
[97] SER (2020) Advies *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg.*

1.3.2 Oorzaken voor krapte in (semi)publieke sectoren

De capaciteitsproblemen in (semi)publieke sectoren staan niet los van de situatie in de private sector. Ook in de private sectoren is de krapte nijpend: nooit was het aandeel ondernemers met tekorten hoger.[98] Zeker waar het gaat om de sectoren met de ernstigste tekorten (zoals techniek en ICT), concurreren publieke en private werkgevers om dezelfde werknemers. Er is geen sprake van gescheiden arbeidsmarkten, en ook de loonontwikkeling in markt en overheid is tot op zekere hoogte gekoppeld. De loonruimte in (semi)publieke sectoren volgt in beginsel de marktlonen, waardoor de lonen zich over een langere periode vergelijkbaar ontwikkelen (zie hoofdstuk 6).

Dat neemt niet weg dat de tekorten in (semi)publieke sectoren een aantal onderscheidende oorzaken kennen. Ten eerste kampt een aantal sectoren met een relatief 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.

Daar komt een hoog ziekteverzuim en personeelsverloop bij. In paragraaf 1.2.1 kwam aan de orde dat werkdruk en het gevoel van autonomie in (semi)publieke sectoren relatief slecht scoren. Bovendien is het werk fysiek en/of mentaal zwaar en hebben professionals relatief vaak te maken met ongewenst gedrag door patiënten, klanten of leerlingen.[99] Wat verder meespeelt is dat in de zorg, het primair onderwijs en de kinderopvang veel in deeltijd wordt gewerkt. Daardoor zijn méér 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[100] de productiviteit in de afgelopen jaren gedaald,[101] waarbij in veel gevallen ook de kwaliteit van de dienstverlening is afgenomen of gestagneerd (zie hoofdstuk 5).[102] 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.

Naast de vervangingsvraag hebben de meeste (semi)publieke sectoren te maken met een uitbreidingsvraag. Zo neemt de vraag naar zorg (door medische innovatie en vergrijzing) en kinderopvang (door hogere arbeidsmarktparticipatie en door lagere kosten, met name voor hogere inkomens) naar verwachting verder toe. Ook zijn in verschillende (semi)publieke sectoren, zoals defensie en politie, politieke afspraken gemaakt en middelen beschikbaar gesteld om de capaciteit uit te breiden.

Keuzes van de overheid en fluctuaties in de overheidsfinanciering beïnvloeden ook de spanningen op de arbeidsmarkt. In de afgelopen jaren heeft de overheid vooral gestuurd op

---

98 *https://ondernemersplein.kvk.nl/coen/*.

99 *https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/psychisch-belastend-werk-naar-beroep*

100 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).

101 IPSE studies (2019) *Productiviteit van de overheid*.

102 *https://denkwerk.online/media/1079/publiek_en_effectief.pdf*, p. 24.

beperking van de uitgaven, waardoor de dienstverlening op vele terreinen onder druk kwam te staan en er soms minder of geen ruimte was om de lonen te verhogen. Zo gold tussen 2010 en 2015 een nullijn voor het loon van overheidspersoneel.[103] In de zorg leidden taakstellingen na de financiële crisis tot een daling van de werkgelegenheid en zijn de lonen in een aantal functiegroepen achtergebleven bij de marktontwikkeling,[104] 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.[105] Ook andere (semi)publieke 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.[106] 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. Daarbij speelt ook een rol dat het aantal stages in (delen van) de zorg en het onderwijs beperkt is, mede als gevolg van de werkdruk en dat de begeleiding van stagiairs onvoldoende wordt gefinancierd.

Leeswijzer
Na deze analyse van de arbeidsmarktkrapte schetsen we in hoofdstuk 2 de visie van de SER op mismatch op de arbeidsmarkt. Op grond daarvan introduceren we vier kansrijke oplossingsrichtingen, die ieder in de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden uitgewerkt.

---

[103] Zie SCP (2018) *Publiek voorzien* en min. BZK (2017) *Evaluatie referentiemodel.*
[104] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*.
[105] WRR (2021) Advies *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*.
[106] *https://www.voion.nl/media/1433/factsheetuitstroomplusvanplusbeginnendeplusleraren.pdf*

2. Waarde van publieke taken

2.1 Kwaliteit en vertrouwen

Goed functionerende (semi)publieke 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.

In het advies over het sociaal-economisch 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.[107] 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.[108] 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 (semi)publieke sectoren efficiënter en effectiever te benutten en de productiviteit te stimuleren. Dat kan door gerichter te sturen op verhoging van de productiviteit, de regeldruk te verminderen en de HR-functie in specifieke sectoren te verstevigen (zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5). Daarnaast is robuuste economische groei nodig om goed onderwijs en betaalbare, kwalitatief goede, maatschappelijke dienstverlening ook in de toekomst mogelijk te maken.

Realisme
Tegelijk past realisme over te veel maakbaarheid. De knelpunten in (semi)publieke 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. Eerder pleitte de SER voor extra investeringen in de publieke sector, maar daarmee is niet gezegd dat de krapte daarmee oplosbaar zal blijken.
Die economiebrede 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.

---

[107] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*
[108] *Ibid.*

Voorop gesteld: arbeidsmarktbeleid kan wel degelijk een rol spelen bij het verminderen van de krapte. Gegeven de brede en structurele problematiek 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 (semi)publieke sectoren maar tot op zekere hoogte 'maakbaar'. Voor de lange termijn is het daarom nodig na te denken over de waarde van publieke 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 (semi)publieke 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.

2.2 Kijk van de SER op mismatch op de arbeidsmarkt

Door woorden als 'krapte' en 'tekorten' ontstaat al snel het beeld van te weinig arbeidskrachten. Dat is slechts een deel van het verhaal. Alvorens in te gaan op oplossingsrichtingen voor capaciteitsproblemen in (semi)publieke sectoren, is daarom een goed begrip noodzakelijk van de arbeidsmarktproblematiek, en in het bijzonder van een onvolledige aansluiting tussen vraag en aanbod – ofwel mismatch.

Op de arbeidsmarkt komen vraag en aanbod samen, net als op andere markten. Een mismatch tussen vraag en aanbod kan kwantitatief van aard zijn of kwalitatief. In het eerste geval er is bijv. te weinig personeel beschikbaar. Dit kan zowel een ruimtelijke als sectorale dimensie hebben. In het tweede geval is dat aanbod er wel, maar zonder de juiste vaardigheden of met andere voorkeuren. Een derde optie gaat over suboptimale coördinatie tussen vraag en aanbod. In dat geval kunnen vraag en aanbod elkaar niet vinden door gebrekkige transparantie, informatie of (andere) belemmeringen het matchingsproces. Ook institutionele belemmeringen (zoals prikkels in de sociale regelingen of de uitvoering van regelingen) kunnen eraan bijdragen, dat vraag en aanbod elkaar niet goed vinden.

Afhankelijk van het type mismatch verschilt ook de mogelijke oplossing en daarmee de rol van betrokken actoren, zoals werkgevers, werkenden en de overheid (zie Figuur 2.1). Om kwantitatieve problemen op te lossen zijn er grofweg drie opties: ofwel het arbeidsaanbod moet omhoog (méér mensen aan het werk, méér uren werken), ofwel technische – of procesinnovatie moet ertoe leiden dat hetzelfde werk gebeurt met minder mensen, ofwel de vraag moet omlaag (voorkomen dat een bepaalde vraag ontstaat, of de keuze om bepaalde dingen niet meer of minder goed te doen). Bij al deze opties is het uiteraard van groot belang werkenden ook te behouden: juist uitval en vertrek van medewerkers is in de publieke sectoren fors.
Bij een geografische mismatch (de mensen zijn er wel, maar niet op de plek waar ze nodig zijn) kan ook verhuizing bijdragen aan het verminderen van tekorten. Omdat de arbeidsmarkt in alle regio's zeer krap is (zie Figuur 1.2), lijkt deze factor als oplossingsrichting hier overigens een beperkte rol te spelen. Bij een kwalitatieve mismatch zijn de mensen er wel en is het vooral

zaak die op de vacatures te krijgen door te sleutelen aan het 'kunnen' (opleiden en scholen) of het 'willen' (aantrekkelijk maken werk). Bij een informatiemismatch zijn oplossingsrichtingen afhankelijk van de specifieke belemmering(en), die ervoor zorgen dat vraag en aanbod elkaar niet kunnen vinden. Dat kan betrekking hebben op kennis (toegankelijkheid informatie, imago/wervingscampagnes), of op het verdere proces van matching en de stap naar (ander) werk.

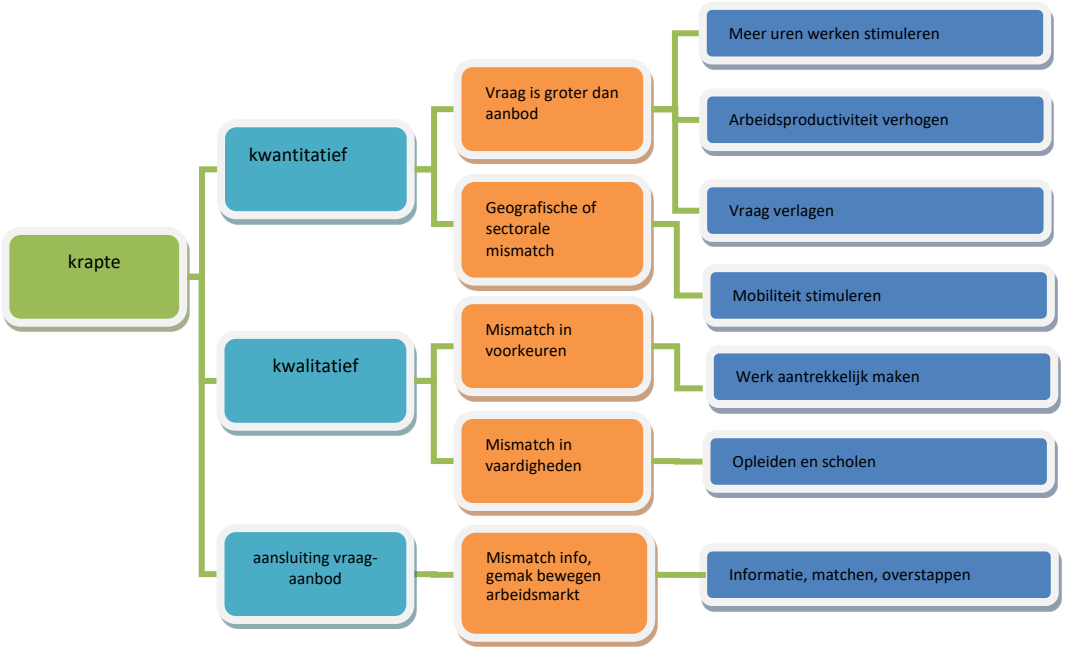
Behalve naar inhoud kan krapte ook worden ingedeeld in termen van de onderliggende oorzaak en duur. Om tot goede oplossingen te komen is het immers goed te weten hoe de krapte er op korte, middellange en lange termijn uitziet en of op de krapte daarbij is ingegeven door de economie of eerder 'beleidsgeïndiceerd' is, bijvoorbeeld voortkomend uit beleid om grote maatschappelijke opgaven aan te pakken. Bij dat laatste hoort ook de vraag of de verantwoordelijkheid voor publieke taken in de loop der tijd is veranderd of verschoven (bijvoorbeeld via privatisering, hervormingen, decentralisatie, uitbreiding van taken, etc.).

Een zinvol conceptueel onderscheid in dit uiteenrafelen is dat tussen conjuncturele, structurele en transitiegerelateerde krapte.

- **Conjuncturele krapte** ontstaat in een periode van hoogconjunctuur en neemt vanzelf af als de economie weer afkoelt en de vraag naar arbeid afneemt. In 2018 en 2019, vlak voor de coronacrisis, was er sprake van een hoogconjunctuur en was de arbeidsmarkt krap. Door de coronacrisis is die situatie met de steunmaatregelen tot op zekere hoogte 'bevroren'.
- **Transitiekrapte** kan ontstaan als gevolg van grote maatschappelijke transities zoals bijvoorbeeld de energietransitie, vaak als gevolg van doelgericht beleid om die opgaven actief vorm te geven. Daardoor kan uitbreidingsvraag naar specifieke soorten werknemers ontstaan, zoals (in het geval van de energietransitie) technisch geschoold personeel en ICT'ers. Voor zowel de techniek als de ICT is er al langere tijd sprake van grote personeelskrapte en de voorspellingen zijn dat de behoefte aan personeel in deze sectoren de komende jaren zal blijven toenemen.
- Tot slot kan er sprake zijn van **structurele krapte** als de vraag voor lange tijd hoger is dan het aanbod. Door de vergrijzing verandert de samenstelling van de beroepsbevolking en wordt het aandeel van de beroepsbevolking ten opzichte van de totale bevolking kleiner. Zo neemt de 'grijze druk' in Nederland toe van 1 op 3 personen naar 1 op 2 personen (aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20-65-jarigen). Naar verwachting blijft de krapte op de arbeidsmarkt hierdoor groot.

Een belangrijke structurele reden die een (nog) hogere arbeidsparticipatie en meer evenwichtige verdeling in de weg staat is volgens de SER de traditionele rolverdeling tussen mannen en vrouwen waarbij mannen de hoofdkostwinner zijn en vrouwen de meeste tijd besteden aan zorgtaken en het huishouden. Ook is de kinderopvang nog onvoldoende beschikbaar en betaalbaar, sluiten school- en werktijden onvoldoende op elkaar aan en wordt er een toenemend beroep gedaan op mensen om mantelzorg te geven. Daarnaast ziet de raad belangrijke belemmeringen voor specifieke groepen die zonder werk zijn, zoals het ontbreken van aan geschikt netwerk, laaggeletterdheid of gezondheidsproblemen. Deze belemmeringen gelden voor aanzienlijke groepen.

Figuur 2.1 Soorten mismatches en oplossingsrichtingen



De arbeidsmarkt past zich tot op zekere hoogte aan op krapte. In algemene zin ervaren werkgevers de druk het eerst. Zij zullen er veel aan doen om het werk alsnog gedaan te krijgen. Door krapte stijgt de waarde van arbeid. Werkgevers in krappe sectoren bieden hogere lonen (of andere gunstige arbeidsvoorwaarden), of stellen lagere eisen aan opleiding of certificering. Er ontstaat ook druk om arbeid te vervangen door kapitaal of om de organisatie van productie en dienstverlening efficiënter te organiseren. Ook kan de arbeidsproductiviteit worden verhoogd of arbeidsbesparende technologie worden ingezet, zoals robotisering, die het menselijk handelen verbetert. Productie kan ook naar het buitenland verdwijnen, als arbeid daar beschikbaar (of goedkoper) is, wat voor de (semi)publieke sectoren als directe oplossing minder relevant is. De markt bepaalt waar arbeid het meest productief ingezet kan worden. Werkgevers zullen daarom actiever om- en bijscholing aanbieden en hun werving intensiveren, om arbeid daar in te zetten waar de productiviteit het hoogst is. Ook werkenden hebben een verantwoordelijkheid om hun eigen vaardigheden op peil te houden.

Een vraag bij dit advies is, of bovenstaande (algemene) aanpassingsmechanismen voor (semi)publieke sectoren in gelijke mate aan de orde zijn als voor private sectoren. Een vraag is bijvoorbeeld of collectief gefinancierde sectoren voldoende prikkels hebben om tot arbeidsbesparende technologie te komen. Daarbij gaat het overigens niet alleen om technologische innovatie, maar ook om organisatorische innovatie, en uiteindelijk over het in samenhang werken aan ontwikkeling van mensen, techniek en werkprocessen.

Als de arbeidsmarkt onvoldoende in staat is om zelf een maatschappelijk efficiënte matching te creëren, ligt het voor de hand dat de overheid intervenieert om het publieke belang te borgen. Dit is met name het geval als door arbeidsmarktkrapte de levering van essentiële maatschappelijke diensten, producten en opgaven in het geding komt, zoals zorg, onderwijs, veiligheid of het realiseren van de energietransitie. Tegelijk is het uiteraard van belang om het

verdienvermogen in stand te houden om die collectieve diensten te kunnen blijven financieren: ook de markt dient (direct of indirect) het publieke belang. De overheid heeft verschillende instrumenten om te interveniëren, zoals via regulering van bijvoorbeeld prijzen en lonen), door fasering van de verschillende opgaven in de tijd, door organisatieverbetering (het efficiënter organiseren van processen en diensten), of door tijdelijk lagere kwaliteitsnormen voor publieke diensten te accepteren. Overheidsinterventie op de arbeidsmarkt is overigens niet zonder risico, omdat het proces van marktallocatie wordt verstoord en de overheid ook niet zonder falen is.

2.3 Vier kansrijke oplossingsrichtingen

In zijn advies van mei 2022 constateert de SER dat het verminderen van krapte in de (semi)publieke sectoren maar tot op zekere hoogte 'maakbaar' is. Dat neemt niet weg, dat het met (arbeidsmarkt)beleid mogelijk is om de problemen in de (semi)publieke sectoren te verlichten. In dat advies noemde de SER vijf kansrijke oplossingsrichtingen om de problematiek te verlichten. In de uitwerking daarvan zijn de oplossingsrichtingen innovatie en vermindering van administratieve belasting samengenomen, omdat beide richtingen uiteindelijk gaan over méér doen met dezelfde menskracht.

In de hoofdstukken hierna zijn die vier hoofdrichtingen nader uitgewerkt:

Hoofdstuk 3 Aantrekkelijk werk en goed werkgeverschap
Hoofdstuk 4 Arbeidsaanbod: faciliteer mensen die meer (uren) willen werken
Hoofdstuk 5 Innovatie en vermindering *red tape*: meer doen met dezelfde mensen
Hoofdstuk 6 Langjarig perspectief in beleid en financiering

3. Basis: Aantrekkelijk werk en goed werkgeverschap

3.1 Aantrekkingskracht (semi)publieke sectoren onder druk

Voldoende menskracht begint met aantrekkelijk, betekenisvol en perspectiefrijk werk, dat mensen in staat stelt hun maatschappelijke rollen evenwichtig te vervullen. De basis daarvan wordt gevormd door goed werkgeverschap, dat mensen motiveert, ontwikkelt, bindt en voor uitval behoedt. Alle inspanningen om de inzet van arbeid te verhogen (hoofdstuk 4) en te optimaliseren (hoofdstuk 5) op een structurele manier (hoofdstuk 6) hebben immers weinig effect als tegelijk werkenden uitvallen en vertrekken, of zich belemmerd voelen om hun werk naar beste kunnen uit te voeren. Goed HR-beleid en kwaliteit van leiderschap zijn daarin bepalende elementen.

Hiervoor is betoogd dat de aantrekkingskracht van (semi)publieke sectoren onder druk staat (hoofdstuk 1). Met name werkdruk en het gevoel van autonomie worden in vergelijking met de markt negatiever beoordeeld.[109] Samen met de manier van leidinggeven en ontwikkeling/loopbaanperspectief komen die aspecten in de (semi)publieke sectoren steevast naar voren als belangrijkste vertrekreden.[110] Op dit moment wordt te veel vertrouwd op de intrinsieke motivatie van medewerkers om al het werk uitgevoerd te krijgen. Dat beroep is dusdanig, dat de rek er grotendeels uit is. Zowel de uitstroom als uitval van medewerkers is op een aantal plekken hoog. Vooral in opleiding en eerste arbeidsjaren haken veel professionals af. Het ziekteverzuim is in (semi)publieke sectoren bovendien veel vaker aan werk gerelateerd dan in marktsectoren.[111]

In de context van HR-beleid en leiderschap verschillen (semi)publieke sectoren op drie kernaspecten van de markt.[112,113] Ten eerste hebben organisaties in de private sector, hoewel zij soms een maatschappelijke opdracht nastreven, uiteindelijk een enkelvoudige doelstelling (winstmaximalisatie), terwijl de doelen van publieke organisaties vaak meervoudig en soms zelf onderling strijdig zijn. Ten tweede hebben publieke organisaties te maken met externe verantwoording en politieke besluitvorming. Ten derde sturen publieke managers niet alleen medewerkers aan, maar zijn zij veel sterker dan in de markt ook hoeder van allerlei regels en voorschriften van de overheid om het bereik van die doelen én een goed proces te waarborgen.

Die kenmerken zijn niet los te zien van de arbeidsmarktknelpunten in (semi)publieke sectoren. De uitvoeringspraktijk wordt op veel plekken gekenmerkt door gedetailleerde aansturing, toezicht en verantwoording. Organisaties in diverse (semi)publieke sectoren constateren bovendien dat in die aansturing en verantwoording vaak sprake is van outputsturing en een nadruk op efficiency: financiering die is gekoppeld aan het aantal medische handelingen of een

---

[109] Ictu & Ministerie van BZK (2019) *Kernrapport werkonderzoek 2019*.

[110] Zie voor een overzicht van uitstroomonderzoeken paragraaf 1.2.1.

[111] SCP (2022) *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers. Derde editie*.

[112] Knies, E., et al. (2018) Strategic human resource management and public sector performance: context matters. In: *The International Journal of Human Resource Management*, DOI: 10.1080/09585192.2017.1407088.

[113] Steijn, B., et al. (2010) Een vak apart? Dilemma's en uitdagingen voor strategisch HRM in de publieke sector. In: *Tijdschrift voor HRM*, 01/2010.

urennorm voor de klas. Hoewel verantwoorden, meten en verbeteren belangrijk zijn, krijgen andere taken, zoals begeleiding van nieuwe medewerkers, ontwikkeling en innovatie in de praktijk soms minder aandacht. Dat alles is begrijpelijk, maar in tijden van structurele schaarste en werkdruk onwenselijk.

De druk om 'handen' aan het bed of voor de klas te krijgen heeft er bovendien in meegespeeld dat de HR-functie in veel maatschappelijke organisaties in de loop der tijd is verminderd of zelfs bijna verdwenen. Zo constateert de Inspectie van het Onderwijs dat het personeelsbeleid binnen veel onderwijsinstellingen bestaat uit personeelsbeheer.[114] Het maken van een vertaling van de visie op onderwijs naar concrete professionele normen wordt bijvoorbeeld op bijna de helft van de basisscholen niet gedaan. Vergelijkbare signalen klinken in de zorg. De commissie werken in de zorg constateert dat HR-instrumenten binnen de zorg vaak los van elkaar worden ingezet, zonder een duidelijke visie op de organisatie en de mens. De leidinggevende heeft vaak te weinig idee hoe hij of zij de instrumenten kan benutten. Zorginstanties dienen hier beter gebruik van te maken en een duidelijke visie op de organisatie en mens te creëren.

Belang van goed werkgeverschap

Een kernvraag in dit advies is hoe we ervoor zorgen dat mensen zich weer aan (semi)publieke sectoren willen verbinden, en bij voorkeur in vaste dienst. Wat daarbij helpt, is dat voor medewerkers duidelijk is wat de maatschappelijke bijdrage is die de organisatie levert, zodat het economische perspectief meer verbonden kan worden met het zingevingsperspectief ('purpose').[115] Juist de (semi)publieke sectoren kunnen daar meer op inspelen. Daarnaast is volgens de SER goed werkgeverschap bepalend om te bereiken dat de (semi)publieke sectoren weer als een aantrekkelijke plek worden gezien om te werken. Organisaties kunnen zelf veel doen om professionals beter te motiveren, ontwikkelen en behouden. En zij kunnen een buffer zijn voor onproductieve regeldrift van bovenaf. Bij goed werkgeverschap past een actieve rol van het management om het werk hanteerbaar, aantrekkelijk en perspectiefrijk te maken en betrokkenheid van werknemers om daar gezamenlijk invulling aan te geven. Die actieve rol is nu niet vanzelfsprekend, maar volgens de SER wel hard nodig.

Bij goed werkgeverschap gaat het niet alleen om beter HR-beleid, maar ook om aandacht voor de kwaliteit van management en leiderschap. Bestuurders van organisaties kunnen, in overleg met hun leidinggevenden en werknemers, daarin het voortouw nemen. Goed werkgeverschap vereist dat organisaties een speerpunt maken van 'goed werk'. Dat wordt door werknemers nu nog onvoldoende ervaren. Volgens de WRR zijn drie condities daarvoor bepalend: grip op geld (financiële zekerheid), grip op werk (autonomie, ontwikkeling, interactie, beroep op capaciteiten) en grip op leven (kunnen combineren van werk met andere taken).[116] Modern werkgeverschap houdt in dat organisaties die drie elementen in samenhang invullen.[117] Die integrale aanpak vergroot op individueel niveau de gezondheid en

---

[114] Inspectie van het Onderwijs (2022) *De Staat van het onderwijs 2022*.

[115] Kuijpers, M. & A. Draaisma (2020) *Loopbaangericht leven lang ontwikkelen. Economisch en zingevingsperspectief voor nu en de toekomst.*

[116] WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

[117] Commissie Werken in de Zorg (2020) *Behoud en betrokkenheid van zorgprofessionals.*

betrokkenheid van mensen en op organisatieniveau de productiviteit en innovatie, wat uiteindelijk positief bijdraagt aan de gehele economie en samenleving.

Anders organiseren in de zorg
Amstelring biedt zorg aan ouderen en chronisch zieken in Amsterdam, Amstelland en Meerlanden.[118] De organisatie werkt volgens het principe van gedeelde besluitvorming. De werknemers worden gezien als gemotiveerde professionals die zelf het beste weten hoe ze hun werk moeten doen. Ze hebben geen managers en geen planners en werken met zelfsturende wijkteams. De teams krijgen kaders toegewezen waarbinnen ze te werk gaan. De zorgprofessionals maken in teams de roosters en zijn zelf verantwoordelijk voor de werkzaamheden. In deze teams kan er beter worden aangesloten bij de wensen van cliënt. De organisatie heeft daarbij een actieve, faciliterende rol. Amstelring haalt goede scores op het Medewerkers Tevredenheid Onderzoek. Met name eigen ruimte, ontwikkelingsmogelijkheden en bottom-up innovatie scoren heel hoog.

Anders organiseren in het primair onderwijs
De Amsterdamse Alan Turingschool is in 2016 opgericht vanuit de visie om de ontwikkeling en het vakmanschap van leraren in alles centraal te stellen. De oprichters constateren dat veel problemen in het (primair) onderwijs zijn terug te voeren op een gebrek aan visie en focus, te weinig aandacht voor vakmanschap en ontwikkeling, en voor begeleiding van starters. Vanaf het begin is daarom hard gewerkt om de visie in de 'haarvaten' van de school te krijgen. Leerkrachten vertalen de gedeelde doelen naar praktische kwaliteitskaarten: hoe ziet een rekenles eruit, of een luizencontrole? Die duidelijkheid en standaardisatie voorkomt niet alleen veel vergadertijd, maar ook dat scholen achter elke hype aan hollen en daarmee tijd en focus verliezen.[119] Scherpe keuzes maken dat leerkrachten zich optimaal kunnen richten op het leerproces van kinderen, en bieden ook een basis voor vakmanschapsontwikkeling. Een uitgangspunt in de school is dat leraren niet primair uitvoerders van onderwijsmethoden, maar zelf actief kennis ontwikkelen en delen vanuit de intrinsieke motivatie om werkprocessen voortdurend te verbeteren.[120] Er is een stevige interne scholingsagenda. Leerkrachten worden aangemoedigd zich op onderwerpen (zoals begrijpend lezen, of maakonderwijs) te specialiseren en daarin collega's bij de hand te nemen, onder meer via lesobservaties. In zes jaar is de onderwijskwaliteit sterk verbeterd, maar ook het welbevinden van leerkrachten. De schoolleiding stuurt op die beide aspecten. De school heeft in de overspannen Amsterdamse arbeidsmarkt geen problemen om vacatures te vervullen. Ook de werkdruk en het ziekteverzuim daalden en de tevredenheid van ouders nam toe.

---

[118] Zie *https://www.amstelring.nl/werken-bij/daarom-amstelring*

[119] Naaijkens, E., M. Bootsma (2018) *En wat als we nu weer eens gewoon gingen lesgeven? Een kwaliteitsaanpak voor scholen*.

[120] Naaijkens, E., M. Bootsma (2022) *De school als werkplaats. Gereedschap voor een sterke kwaliteitscultuur*.

Zowel overheden als sociale partners en (semi)publieke organisaties kunnen daarin veel betekenen. De overheid moet zich bewuster zijn van de consequenties van financiering en beleid voor organisaties in het (semi)publieke domein. Overheidsbeleid kan de condities scheppen voor goed werkgeverschap, maar daar ook meer eisen aan stellen. Zo willen de ministers van OCW per 1 augustus 2024 wettelijke eisen hebben voor het strategisch HR-beleid in het po, vo en mbo, waar de Inspectie van het Onderwijs op zal toezien.[121] Sociale partners kunnen aan elementen van goed werkgeverschap via cao-afspraken bijdragen, bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid. Goede voorbeelden laten bovendien zien, dat beperkte regelruimte en zeggenschap, beperkte flexibiliteit en ontwikkelmogelijkheden in de (semi)publieke sectoren geen gegeven hoeven te zijn.

Hoewel beleid kan helpen, ontstaan slimmere werkprocessen niet top-down: kennis van de werkvloer over werkprocessen is doorslaggevend. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties worden bijvoorbeeld nog te weinig betrokken bij de uitvoerbaarheid van beleid. 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.

We gaan hierna nader in op elementen van beter werkgeverschap, beter opdrachtgeverschap en tot slot betere samenwerking.

3.2 Beter werkgeverschap

3.2.1 Versterking HR-beleid

De SER vindt versterking van HR-beleid in het licht van de langdurige krapte wenselijk. Dit geldt in algemene zin, en met name voor organisaties in zorg, onderwijs en kinderopvang waar de HR-functie in de loop der tijd is verminderd of zelfs bijna verdwenen. Veel organisaties lijken op dit moment te zijn overvallen door de personeelstekorten, of zelfs nu nog te vertrouwen op instroom uit opleidingen of traditionele werving.

Een goed ontwikkelde HR-functie draagt bij aan het aantrekken en behouden van personeel en sterke teams, en het voorkomen van werkdruk en uitval. Vaak loopt dat verband via een duidelijke koers, professionalisering, en het op een georganiseerde manier geven van ruimte en goede begeleiding. Daar komt nog bij dat strategisch HR-beleid organisaties kan helpen bij het inschatten van de toekomstige behoefte aan personeel.

Hoe een succesvol HR-beleid eruit kan zien verschilt per organisatie: er is niet één beste manier. Wel blijken organisaties met een duidelijke visie en een strategisch HR-plan

[121] Min. OCW (2022) *Decemberbrief lerarenbeleid.*

succesvoller te zijn dan organisaties zonder zo'n plan.[122] In algemene zin is het vooral belangrijk dat het beleid transparant, intern consistent en in de tijd consequent is.[123] Betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en zekerheid staan dus voorop.

Met strategisch HR-beleid mag in het bijzonder verwacht worden dat een goed inzicht ontstaat op het niveau van de gehele organisatie in de oorzaken van uitval, eventuele verschillen tussen afdelingen en inzicht in de mogelijke relatie met hoe het werk is georganiseerd en wordt geleid. Verzuim en uitval verdienen een hogere prioriteit bij de directie van organisaties in (semi)publieke sectoren; hier valt immers grote winst te behalen in duurzame inzetbaarheid en dat draagt bij aan minder arbeidskrapte. Juist op factoren waarop mensen (semi)publieke sectoren verlaten – onvoldoende begeleiding van studenten en starters, ontwikkeling, loopbaanperspectief en autonomie – moeten (semi)publieke sectoren voorop willen lopen.

Naar een strategisch organisatie- en personeelsbeleid (Politie)
De Nationale Politie werkt aan een strategisch organisatie- en personeelsbeleid met zowel acties op de korte (komend jaar) als de langere (2025-2030) termijn, die in een continu proces steeds worden bijgesteld. Steeds wordt de koppeling gemaakt tussen belangrijke maatschappelijke opgaven, de ontwikkeling van het politievak en de kernopgaven en organisatie van het personeel. Daarbij is aandacht voor voldoende bezetting, duurzame inzetbaarheid van het personeel, een bekwame politie voor nu en in de toekomst. Ook een streven naar meer diversiteit (zie paragraaf 3.2.3) is er onderdeel van.

3.2.2 Kwaliteit van management: betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en zekerheid

Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van leiderschap van groot belang is om professionals te motiveren, inzetbaar te houden en te behouden.[124] Zo kenmerken scholen met hoge leerresultaten zich door een sterke onderwijskundige sturing en een professionele cultuur waarin teamleden samenwerken aan kwaliteitsverbetering.[125] Ook voor werknemers in (semi) publieke organisaties geldt dat leiderschap een belangrijke determinant is voor de mate waarin zij hun werk aantrekkelijk vinden.[126] Kwaliteit van leiderschap heeft een drukkend effect op de baanmobiliteit. Ook is er een relatie tussen de ervaren werkdruk en de mate waarin iemand zich gesteund voelt door de leidinggevende en de organisatie: je ervaart minder werkdruk als je je gesteund voelt.[127,128] Ten slotte hangt de managementkwaliteit samen met productiviteitsgroei, al gaat onderzoek daarover meer over coördinatie van werk dan over

[122] Jiang, K. & J. Messersmith (2018) On the shoulders of giants: A meta-review of strategic human resource management. In: *The International Journal of Human Resource Management*, 29(1), p. 6-33.
[123] Boon, C. (2008) *HRM and Fit: Survival of the Fittest!?*
[124] Corvers, F. & R.E. Goedhart (2021) *Uitstroom van personeel uit de publieke sector: baanmobiliteit met verlies van kwaliteit?*
[125] Inspectie van het onderwijs (2020) *De staat van het onderwijs*.
[126] Tummers, L. & E. Knies (2013) *Leadership and Meaningful Work in the Public Sector*.
[127] TNO (2020) *Burn-out: oorzaken, gevolgen en risicogroepen*.
[128] TNO (2021) *Werkdruk wegwijzer*.

individuele managers.[129] Overheid, onderwijs en zorg scoren daarop lager dan de industrie en zakelijke dienstverlening.

De SER vindt vanwege dit belang dat er meer aandacht moet ontstaan voor kwaliteit van leiderschap in (semi)publieke sectoren. Of die kwaliteit lager is dan in de markt is lastig te zeggen. Zoals hiervoor is gesteld, constateert de SER wel dat een stabiele en duidelijke koers in (semi)publieke sectoren nu te vaak ontbreekt, wat zeker in het licht van langdurige krapte onwenselijk is. In het bepalen van die koers is leiderschap essentieel. Daarbij past 'path-goal leiderschap', waarin het consequent nastreven van een duidelijk gecommuniceerde richting doorslaggevend is.[130]

Ook lef en durven experimenteren zijn belangrijk. Weliswaar wordt het formuleren van stabiel beleid in (semi)publieke sectoren bemoeilijkt door politieke afhankelijkheid, een veelheid aan stakeholders en een grote complexiteit van doelen en opgaven. Tegelijk maken maatschappelijke organisaties de waan van de dag en de regelgeving vaak te bepalend. Ze zouden voor medewerkers meer een 'hitteschild' kunnen zijn voor onnodige regeldrift van bovenaf. Daarnaast wordt vaak financiële onzekerheid aangevoerd als reden om een bepaald beleid (en het in vaste dienst nemen van werkenden) uit te stellen, terwijl die onzekerheid in vergelijking met de markt doorgaans kleiner is.

Er ligt ook een relatie tussen leiderschap en de cultuur op de werkvloer. Ten opzichte van de markt krijgen werkenden in (semi)publieke sectoren weinig waardering wanneer er bovenmaats wordt gepresteerd, wordt er minder geleerd van wat wel/niet werkt, en blijven fouten gedoogd.[131] Leiderschap en HR-beleid kunnen de basis leggen voor een leer- en verbetercultuur.

Uit onderzoek blijkt dat uiteindelijk in alle sectoren de mate van ondersteunend leiderschap een dempend effect kan hebben op de negatieve relatie tussen werkdruk aan de ene kant en bevlogenheid en vertrekintentie aan de andere kant. [132] Met andere woorden: de kwaliteit van leiderschap beïnvloedt in hoeverre werkbelasting doorwerkt in een verminderde motivatie of zelfs een vertrekwens. Zo blijkt de inzet van onderwijsassistenten in het primair onderwijs de werkdruk van leraren te kunnen verlagen, met als voorwaarden dat de rol en toegevoegde waarde duidelijk benoemd zijn, er een visie vanuit de schoolleiding ligt op de inzet van onderwijsassistenten, en zij ook actief informatie, begeleiding en ontwikkelmogelijkheden krijgen aangereikt.[133]

3.2.3 Onderdelen van goed werkgeverschap

Om mensen aan te trekken, te behouden en te motiveren is volgens de SER zicht op een mooie loopbaan belangrijk, ruimte voor opleiding en ontwikkeling, zeggenschap over het eigen werk,

---

[129] Dieteren, J., et al. (2018) *Kwaliteit van management in Nederland*.

[130] Dixon, M.L. & L.K. Hart (2010) The impact of path-goal leadership styles on work group effectiveness and turnover intention. In: *Journal of managerial iss*ues, p. 52-69.

[131] Ictu & Ministerie van BZK (2019) *Kernrapport werkonderzoek 2019*.

[132] ROA (2022) *Werkdruk, bevlogenheid en vrijwillig vertrek in de publieke sector*.

[133] Draaisma, A., et al. (2021) *Anders organiseren in primair onderwijsteams: een zoektocht naar minder werkdruk en meer werkgelu*k.

een goede werk-privébalans, fatsoenlijke roosters én een goed salaris. Zowel in de zorg[134] als voor de gehele publieke sector[135] heeft SER daarom gepleit voor marktconforme arbeidsvoorwaarden, op de toekomst gerichte personeelssystemen, opleidingsfaciliteiten, goede arbeidsomstandigheden en een goed vitaliteitsbeleid. Juist op de factoren waarop mensen (semi)publieke sectoren verlaten – begeleiding van studenten en starters, ontwikkeling, loopbaanperspectief, autonomie – zouden (semi)publieke sectoren voorop moeten lopen.

Investeer in begeleiding van studenten en starters
Vooral aan het begin van een loopbaan is de kans op ziekte en vertrek groot. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat stagiairs, jonge gediplomeerden en zij-instromers te snel te veel verantwoordelijkheden krijgen. Beginnende werknemers en stagiairs staan er ook geregeld alleen voor. Vaak speelt daarbij mee dat de overige werkenden het te druk hebben voor begeleiding: in een zorginstelling bestaat 25-30 procent uit zzp'ers, studenten en mensen met afstand naar werk.[136] Prikkels zijn ook niet gericht op begeleiding: organisaties krijgen geld per medische handeling of leerling. De begeleidingstijd moet gebeuren uit de marge: het wordt iets náást het reguliere werk. Het is daarmee veelal een sluitpost die bij drukte direct in gevaar komt. Dit is op langere termijn uiteraard contraproductief.

Volgens de SER is veel winst te behalen door starters en stagiairs gemotiveerd en inzetbaar te houden. Cao's kunnen daarin een rol spelen, maar ook handreikingen en goede voorbeelden.[137] In de cao's voor primair en voortgezet onderwijs is aandacht besteed aan startende leerkrachten. Hoewel echte afspraken over de begeleiding nog ontbreken, kan zo een basis ontstaan om de begeleiding van starters echt na te leven.

Stages in de zorg
Zorginnovatiecentra en zorginnovatienetwerken bieden studenten, zorgprofessionals, docenten en zorgvragers de mogelijkheid om met elkaar samen te werken. De centra en netwerken bestaan vanuit een samenwerking tussen zorgorganisaties en de zorgopleidingen mens en gezondheid van Fontys Hogeschool. De combinatie van praktijk en theorie zorgt voor een leerzame werkplek en goede zorg. Een zorginnovatiecentrum bevindt zich in een zorgafdeling of werkplek. In een zorginnovatienetwerk werken studenten, zorgprofessionals en zorgvragers samen vanuit verschillende werkplekken. De professionals vanuit de praktijk werken samen met een grote groep studenten op een werkplek. Er vinden onderwijsactiviteiten plaats op de werkplek en er wordt gewerkt aan de kwaliteit van de zorg.

---

[134] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*.
[135] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.
[136] Presentatie Paul Rullman (Commissie werken in de zorg) op de SER-hoorzitting over goed werkgeverschap op 13 september 2022.
[137] VO-Raad (2017) *Begeleiding van startende leraren. Handreiking voor betere begeleiding van startende leraren. Stap 2*.

Om toekomstige werkenden aan te trekken zijn voldoende, goed bereikbare en aantrekkelijke leerwerkplekken en stages ook van belang. Onderwijsstages worden vaak niet vergoed en dit kan studenten afschrikken. Ook zijn er signalen dat niet alle sectoren even vaak met het instrument stages werken. Met meer leerwerkplekken kunnen ook kansen voor het onbenut potentieel worden geïntroduceerd.

Aandacht voor preventie en re-integratie
Ziekteverzuim en burn-out zijn in veel (semi)publieke sectoren hoog. Veel werkgevers maken in overleg met werkenden goed werk van het arbeidsomstandighedenbeleid, een belangrijke minderheid doet dat onvoldoende. Dat betekent dat er onnodige risico's voor werkenden blijven bestaan. Veel organisaties (publiek en privaat) richten zich vooral op maatregelen voor werkhervatting, in plaats van voorkomen van oorzaken die tot verzuim en arbeidsongeschiktheid leiden.[138] De verschuiving van de verantwoordelijkheid voor re-integratie van zieke werknemers van het collectieve niveau naar organisaties, wordt door die individuele organisaties veelal opgevat als een verantwoordelijkheid voor werknemers zelf. Preventiebeleid komt daarom weinig voor en is vaak gericht op verandering van de werknemer in plaats van het werk zelf. Het gaat bijvoorbeeld om gezond eten in de kantine of een bijdrage aan een sportabonnement.

Meer aandacht voor een serieus preventiebeleid is van groot belang om de bestaande arbeidsmarktknelpunten te verminderen. Uit onderzoek door TNO[139] blijkt dat oorzaken van burn-out, en daarmee ook oplossingen, liggen op het niveau van de organisatie, het individu en de maatschappij. Op het vlak van ziekteverzuim geldt goed werkgeverschap loont. Het verschil in ziekteverzuim tussen vergelijkbare organisaties is groot. Zaken als roosters, werkcultuur en grip op werk lijken daarmee samen te hangen. Goede secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen hierin een belangrijke rol spelen.[140]

Naast preventie is ook meer aandacht voor re-integratie nodig. Aangezien in (semi)publieke sectoren na twee jaar ziekte nog relatief veel loonsancties worden opgelegd, worden er nog kansen op werkhervatting gemist.

Ontwikkeling, begeleiding en loopbaanpaden
Een goede werkgever voert beleid gericht op duurzame inzetbaarheid voor al zijn medewerkers en neemt een zeer actieve rol aan bij de ontwikkeling van talent. In dat kader moet een werkgever niet alleen investeren in werknemers met een vast contract en jonge werknemers, maar ook in mensen met een flexibel contract en in oudere werknemers. Tegelijkertijd hebben werkenden ook de verantwoordelijkheid om in hun duurzame inzetbaarheid te blijven investeren. Het is belangrijk hierover gezamenlijk het gesprek te blijven voeren.

---

[138] Van Gestel, N., et al. (2019) (Mis)taking social responsibility? Implementing welfare state reform by private and non-profit organizations. In: *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2019.1648696.
[139] TNO (2020) *Oorzaken, gevolgen en risicogroepen van burn-out, Eindrapport*.
[140] Min. SZW (2021) Kamerbrief *Voortgang psychosociale arbeidsbelasting*, 2021-0000175577.

Voortdurende aandacht voor ontwikkeling is essentieel om mensen gemotiveerd en duurzaam actief te houden, maar leidt ook tot betere kwaliteit van dienstverlening en voorkomt dat beginnende werknemers uitvallen doordat ze zich in het diepe gegooid voelen.
Om in tijden van krapte voldoende nieuw personeel te werven, moet die ontwikkeling en begeleiding ook gelden voor nieuw talent. Daarbij hoort dat werkgevers voldoende stages en leerbanen bieden om nieuw talent aan te trekken – juist ook in tijden van krapte – én voldoende begeleiding daarbij.

Diversiteit en inclusief werkgeverschap
(Semi)publieke sectoren kunnen 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, gender, 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. Het gaat daarbij onder meer om evenredige doorstroming van vrouwen naar (top)posities, alsook diversiteit op de werkvloer in relatie tot de LHBTQI.[141]

Diversiteitsbeleid (Politie)
Diversiteit is een belangrijk onderwerp op de agenda van de politie. Onder meer door het programma 'De kracht van het verschil' heeft de politie de afgelopen jaren ingezet op meer diversiteit binnen het korps. Hoewel het streefpercentage om een kwart van de initiële instroom te laten bestaan uit kandidaten met een migratieachtergrond nog niet is gehaald, is wel vooruitgang geboekt. Het beeld van de politie als werkgever is positiever geworden, vooral ten aanzien van gelijke kansen voor biculturele Nederlanders om aangenomen te worden.[142] Om verdere vooruitgang te borgen is de visie ‘Politie voor Iedereen’ ontwikkeld.

Er zijn op dat vlak nog verbeteringen mogelijk zijn. Zo kiezen sommige zorgprofessionals met een migratieachtergrond voor het zzp-schap, omdat zij discriminatie ervaren van collega’s.[143] Ook oudere werkzoekenden worden soms zzp’er omdat het lastig is om een baan te krijgen. Daarnaast zijn name in hogere functies mensen met een niet-westerse migratieachtergrond ondervertegenwoordigd. Een hogere participatie in die functies kan de aantrekkingskracht van (semi)publieke sectoren als werkgever vergroten.

3.3 Ontwikkelingen in contractvormen

Structureel werk moet volgens de SER in principe worden georganiseerd op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, omdat daarmee positief wordt bijgedragen aan de duurzame inzetbaarheid en zekerheid van mensen, de ontwikkeling van menselijk kapitaal, de

[141] Diversiteit in Bedrijf (2019) Kennisdocument *Naar een inclusieve werkvloer voor LHBTI+ werknemers*.
[142] Rapportage kwalitatief onderzoek Werkgeversimago van de politie onder biculturele Nederlanders, 1 maart 2021.
[143] NRC (25 oktober 2022) *Onderzoeker: racisme duwt medewerkers de ouderenzorg uit.*

verhoging van arbeidsproductiviteit en de totstandkoming en het draagvlak voor cao's.[144] Verder moet de keuze voor een contractvorm niet afhangen van financiële motieven.

Hoewel het aandeel vaste contracten in 2021 in de (semi)publieke sectoren hoger ligt dan in de werkzame beroepsbevolking als geheel is dit aandeel, met uitzondering van de kinderopvang, ondanks bovengenoemd uitgangspunt in de afgelopen tien jaar wel licht gedaald (zie Figuur 3.1). Binnen de (semi)publieke sectoren heeft met name de overheid nog veel ambtenaren in vaste dienst. In alle sectoren is er een toename van het aandeel tijdelijke contracten en, in zorg en welzijn en onderwijs, van het aandeel zelfstandigen. De steeds grotere inzet van uitzendkrachten en zelfstandigen vertaalt zich bij de rijksoverheid, gemeenten, in het onderwijs en in zorg en welzijn in stijgende uitgaven aan inhuur.[145]

Binnen zorg en welzijn ligt het aandeel tijdelijke contracten met name hoog (> 20 procent) in universitair medische centra (umc's), jeugdzorg, welzijn en maatschappelijk werk.[146] Waar in de umc's slechts een op de vijf van deze tijdelijke werknemers uitzicht op een dienstverband voor onbepaalde tijd heeft, is dat in de andere drie genoemde branches ongeveer de helft. Het aandeel zelfstandigen is relatief hoog bij huisartsen en gezondheidscentra, in het maatschappelijk en sociaal werk, en in overig zorg en welzijn.[147] In de kinderopvang heeft bijna een op de vijf werkenden een tijdelijk contract en werkt ongeveer een op de 10 als zelfstandige.

In het onderwijs neemt het aandeel tijdelijke contracten in alle sectoren toe, evenals de uitgaven aan personeel dat niet in loondienst is.[148] Dat is een aandachtspunt, want voor beginnende docenten verkleint een vast contract de kans op uitval.[149] De toename van tijdelijke contracten komt enerzijds door de vervangingsvraag als gevolg van de relatief hoge aantallen pensioneringen.[150] Anderzijds heeft het te maken met het gegeven dat er in het onderwijs veel tijdelijk geld in omloop is, zoals bijvoorbeeld de NPO-gelden en projectfinanciering aan de universiteiten (promovenda en onderzoekers), wat ook leidt tot tijdelijke aanstellingen. Dat leidt soms tot situaties waarin mensen lang tijdelijke contracten blijven aangaan om in de sector te blijven werken.[151] Hoewel het aantal zzp'ers in het onderwijs de afgelopen 10 jaar is verdrievoudigd, staan slechts weinige voor de klas. In 2021

---

[144] SER (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaal-economisch beleid 2021-2025*.

[145] Ruts, H.J. (2022) Arbeidsmarktkrapte en extra projecten nopen Rijksoverheid tot bijna 18% meer externe inhuur. In: *ZiPconomy*, 19 mei 2022; ZiPconomy (2 juni 2022) *Externe inhuur gemeenten in 2021 gestegen. Een op de acht is zzp'er; https://www.ocwincijfers.nl/themas/arbeidsmarkt-en-leraren/trendrapportage-arbeidsmarkt/personeel-niet-in-loondienst/uitgaven-aan-pnil*; CBS (1 december 2022) *Vier grootste zorgsectoren boekten 12 procent hoger resultaat in 2021.*

[146] Zie *www.azwinfo.nl*.

[147] Hieronder vallen bijv. praktijken voor tandartsen, tandheelkundig specialisten, verloskundigen, fysiotherapeuten.

[148] Zie Kersten, A. (2022) Mbo nieuwe koploper met tijdelijke docenten. In: *Onderwijsblad,* 8 september 2022, en *https://www.ocwincijfers.nl/themas/arbeidsmarkt-en-leraren/trendrapportage-arbeidsmarkt/personeel-niet-in-loondienst/uitgaven-aan-pnil*

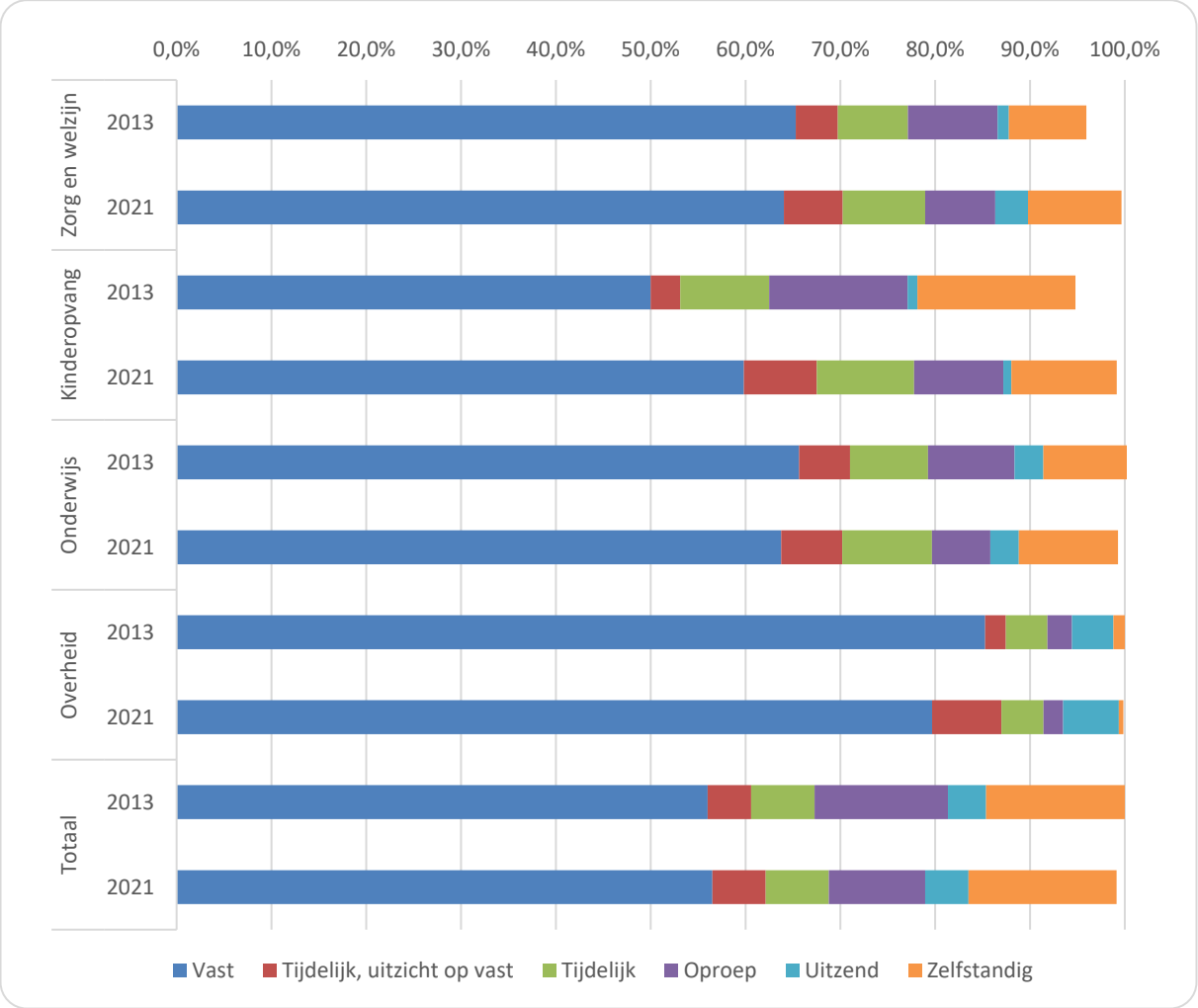
[149] Inspectie van het Onderwijs (2022) *De staat van het onderwijs 2022,* p. 45-46.

[150] Min. OCW (2022) *Antwoord op schriftelijke vragen van De Hoop en Kathmann (beiden PvdA) over tijdelijke contracten in het onderwijs.*

[151] Casual Academy (2022) *Casualisation in Dutch Academia. Testimonials form the Margins.*

verzorgden de meeste zzp'ers in deze sector namelijk studiebegeleiding, sportonderwijs en bedrijfsopleidingen en -trainingen. De sterkste groei zat ook bij deze groep.[152]

Figuur 3.1 Arbeidsrelaties in de (semi)publieke sectoren in 2013 en 2021.



Bron: CBS Statline

Werkenden kunnen goede redenen hebben om de overstap naar zelfstandige of inhuurkracht te maken, en dit geldt ook voor publieke opdrachtgevers. Tegelijk zijn er ook risico's aan verbonden voor de continuïteit, cohesie en samenwerking. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) constateerde bijvoorbeeld voor die sector dat veel organisaties financieel niet zijn toegerust op de toename van flexibele krachten, waardoor de kwaliteit van het werk voor achterblijvende vaste krachten onder druk komt te staan, onder meer vanwege verminderde roostermogelijkheden en onevenredige beleids- en administratieve taken.[153]

---

[152] ONL voor Ondernemers, et al. (2021) *De zzp'er bestaat wel. Feiten over zelfstandigen zonder personeel.*

[153] Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) *Applaus is niet genoeg. Anders waarderen en erkennen van zorgverleners*.

Aan de toename van het aantal zzp'ers in zorg en onderwijs lijken vooral pushfactoren ten grondslag te liggen. Volgens de RVS komt de toename van het aantal zzp'ers in de zorg vooral voort uit een gebrek aan invloed op het werk. Maar er kunnen ook financiële motieven zijn.[154] Door de schaarste aan personeel kunnen werkenden als zzp'er in veel gevallen een ogenschijnlijk hoger salaris en betere roosters bedingen. Ook in het onderwijs lijkt de overstap ingegeven door een gevoeld gebrek aan autonomie, flexibiliteit of waardering.

Tabel 3.1 Aandeel zzp'ers in (semi)publieke sectoren (CBS)

	2010	2017	2021
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	1,1%	1,2%	0,5%
Onderwijs	6,0%	10,4%	9,7%
Zorg en welzijn (exclusief kinderopvang)	4,9%	7,0%	7,2%
Kinderopvang	9,4%	13,8%	9,4%
Totaal aandeel in arbeidsmarkt	10,4%	12,3%	11,6%

Bron: CBS Statline

Werkgevers hebben op zich een voorkeur voor vaste of tijdelijke werknemers, maar kiezen soms toch voor een zzp'er vanwege diens werkervaring of specialistische kennis, of vanwege de voorkeur van de werkende.[155] Dat laatste speelt met name bij functies voor kernwerkzaamheden in de organisatie waarvoor het aanbod van personeel schaars is. Werkgevers geven voor dergelijke functies de voorkeur aan eigen personeel, maar merken dat werkenden alleen willen komen werken als zzp'er. Overheden blijken hun besluiten over de inhuur van extern personeel weinig te baseren op visies of uitgewerkte organisatiestrategieën.[156] In toenemende mate wordt de inzet van zzp'ers als noodzaak ervaren, ook omdat er niet genoeg kandidaten te vinden zijn voor openstaande vacatures.

Goed werkgeverschap kan eraan bijdragen dat een negatieve keuze niet nodig is. In (semi)publieke sectoren is het onwenselijk als de toename van opdrachtgeverschap en inhuur leidt tot een minder doelmatige besteding van publieke middelen. Zo zijn er signalen dat door de personeelskrapte en de toegenomen uitgaven aan inhuur zorginstellingen in de rode cijfers dreigen te komen.[157] Daarnaast is het onwenselijk dat de overstap van werkenden leidt tot een grotere belasting van de zittende werknemers, omdat zo een vicieuze cirkel ontstaat die de tekorten en werkdruk verder versterkt. Volgens de SER past daarom een meer voldragen, weloverwogen en scherper opdrachtgeverschap en inhuurbeleid door publieke organisaties, waarin de gevolgen voor de belasting en het werkplezier van de werknemers voldoende aandacht krijgen. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de wensen van werknemers leidend zijn

[154] Bremmers, Z. (2022) Zorgmedewerkers worden zzp'ers uit financiële wanhoop. In: *Zorgvisie*, 13 oktober 2022.

[155] Kösters, L. & W. Smits (2022) *Keuzes van werkgevers bij de inzet van zzp'ers.* Zie: *https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/keuzes-van-werkgevers-bij-de-inzet-van-zzp-ers*

[156] Mevissen, J. & F. van der Woude (2017) HRM-beleid van overheden in transitie. Uitdagingen rond flexibilisering. In: *Tijdschrift voor HRM*, 02/2017.

[157] Zie bijv. Baltesen, F. (2022) Onderzoek: 80 procent van de ziekenhuizen komt in de rode cijfers, In: *Skiprdaily,* 25 november 2022; Zuil, W. (2022) Tekort aan personeel drukt bijna helft zorginstellingen in de rode cijfers, In: *Skiprdaily,* 21 oktober 2022.

bij roostering en dat opdrachtverlening en inhuur pas aan bod komen om de gaten in de roosters op te vullen. Daarnaast vindt de SER van belang dat schijnzelfstandigheid in alle gevallen wordt voorkomen.

Flexpool (zorg)
CuraMare, een organisatie die thuiszorg en ouderenzorg biedt op Goeree-Overflakkee, speelt in op de behoefte aan meer flexibiliteit om te voorkomen dat medewerkers verdergaan als zzp'er. Vorig jaar werd een flexpool opgericht met mensen die wel in dienst zijn, maar zelf bepalen wanneer ze inzetbaar zijn. Deze flexwerkers tekenen zelf in voor diensten. De animo is groot: inmiddels werken zo'n 500 van de 1.700 medewerkers in de pool.[158]

3.4 Betere samenwerking

Vanwege de voortschrijdende vergrijzing zal arbeid de komende decennia een beperkende factor blijken in het bereiken van maatschappelijke doelen. Hoewel (semi)publieke sectoren die uitdaging delen, is het arbeidsmarktbeleid nog vaak gescheiden, ook tussen ministeries. (semi)publieke 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.

Samenwerking biedt ook kansen op een rijkere aanpak. In de samenwerking tussen organisaties ontstaan soms meer opties om een aanpak te ontwikkelen voor specifieke groepen zoals statushouders, of om mensen grotere banen te bieden dan binnen de organisatiegrenzen mogelijk zou zijn. Betere samenwerking tussen beleidsdepartementen gaat bovendien de verkokering tegen en biedt perspectief op een integrale aanpak. Ook kunnen door samenwerking combinatiefuncties ontstaan, zoals tussen primair onderwijs en kinderopvang.

Samenwerking politie, defensie, DJI en Douane
Organisatiesamenwerking in het veiligheidsdomein. Deze vier organisaties zijn voornemens om samen te werken op het gebied van HR. Zij willen er op deze manier voor zorgen dat er voldoende personeel is om samen te werken aan een veilige samenleving. De focus ligt op het werven en behouden van personeel. Zij behouden hun eigen autonomie en zullen door middel van kennis delen en elkaar te versterken bijvoorbeeld op het gebied van opleiden werken aan een toekomstbestendig veiligheidsdomein.

[158] Lok-Vader, A. (2022) Zorg probeert dure zzp’er te passeren. In: *Reformatorisch Dagblad*, 8 september 2022

Actie Leer Netwerk in de zorg
Het Actie Leer Netwerk is onderdeel van het actieprogramma Werken in de Zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het netwerk legt de verbinding tussen het actieprogramma, het werkveld en onderwijs, en faciliteert en ondersteunt partijen die met vernieuwende initiatieven de personeelstekorten aanpakken. Daarnaast inspireert en stimuleert het Actie Leer Netwerk alle andere betrokken partijen om ook initiatieven te starten en succesvolle initiatieven van anderen over te nemen.

Publiek-private samenwerking
Door publiek-private samenwerking kunnen (combinaties van) loopbanen tussen markt en overheid en tussen (semi)publieke sectoren gestimuleerd worden. Een voorbeeld is defensie, waar door goede afstemming mensen van defensie na afloop van hun contract naar banen in de marktsector kunnen doorstromen. Een skillsgerichte benadering ligt daarbij voor de hand, die aansluit op wat iemand al kan. Door uit te gaan van de kennis, vaardigheden en competenties van mensen ontstaan meer mogelijkheden dan wanneer alleen naar diploma's en cv's gekeken wordt (zie ook paragraaf 4.6).

HR-ecosysteem Defensie
Defensie werkt gericht aan uitwisseling in een ecosysteem met het bedrijfsleven. De samenwerking stelt Defensie in staat om op een laagdrempelige manier personeel tegen een lage kostprijs in en uit te lenen. Het HR-ecosysteem is een publiek-private samenwerking zonder winstoogmerk. Medewerkers krijgen de mogelijkheid om tijdelijk ervaring op te doen bij een andere werkgever, terwijl men in dienst blijft bij de eigen werkgever. De organisaties kunnen door de uitwisseling pieken en dalen in hun personeelsbehoefte opvangen en van elkaar leren. In juli 2022 namen 71 bedrijven deel aan het HR-ecosysteem.[159] Door dit systeem raakt de krijgsmacht nauw verbonden met de samenleving.[160]

Regionale samenwerking
Ook (inter)sectorale knelpunten komen uiteindelijk samen op één regionale arbeidsmarkt, waarin menskracht uiteindelijk een beperkende factor is. Die arbeidsmarkt kan van regio tot regio sterk verschillen, qua samenstelling van de (werkende en niet werkende) bevolking, qua aard en omvang van (semi)publieke sectoren, maar ook qua infrastructuur. Juist op die regionale schaal spelen ook vraagstukken ten aanzien van de concentratie en spreiding van publieke voorzieningen uit oogpunt van betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit.

Door regionale samenwerking kan de matching verbeteren. Zeker in regio's hebben organisaties niet altijd het schaalniveau om goede oplossingen voor schaarste uit te werken. De inspanningen leiden dan al snel tot concurrentie tussen overheden, zorginstellingen of scholen. Voor individuele organisaties kan dat de krapte verminderen, maar op regionale schaal is het

[159] Min. Def. (2022) *Personeelsrapportage midden*.
[160] https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/04/05/hr-ecosysteem-verbindt-defensie-en-samenleving

geen oplossing: de vijver wordt er niet groter door. Behalve afstemming heeft regionale samenwerking als voordeel dat daardoor een betere verbinding met onderwijs en onderzoek kan ontstaan. De commissie Werken in de Zorg adviseerde een regionale aanpak, maar ook in het onderwijs zijn voorbeelden te vinden van samenwerkingsverbanden waar organisaties krachten bundelen.

Juist in de samenwerking kunnen werkgevers, werknemers, gemeenten, arbeidsmarktorganisaties en onderwijspartijen werken aan praktische oplossingen. Instrumenten als VWNW en LLO kunnen er sectoroverstijgende betekenis krijgen. Innovatieve aanpakken krijgen daar vorm. Als opschaling gewenst is, vraagt dat vaak weer om regio-overstijgende interventies en dan komt vaak landelijk beleid in beeld.
Het is nodig om dit samenspel ook van onderop, lerend én opschalend beter vorm te geven. De ervaring leert daarnaast dat daar waar sectororganisaties juist regionaal goed zijn georganiseerd, ook de samenwerking binnen en met de regio heel effectief is. Hetzelfde geldt overigens voor samenwerking tussen gemeenten: waar zij op regionale schaal goed samenwerken is dit een positieve factor voor samenwerking met andere partijen in de regio.[161]

Kadertekst meldkamer politie Noord-Brabant
De meldkamer van de politie Noord-Brabant maakt sinds enige tijd gebruik van stagiairs vanuit allerlei opleidingen. In het verleden werd er te snel van uitgegaan dat een politieachtergrond nodig is, terwijl het werk vooral een beroep doet op vaardigheden die niet per se aan politiewerk gerelateerd zijn. Het blijkt heel goed te werken. Om een personeelstekort op te lossen, maar ook om nieuwe groepen in contact te brengen met politiewerk.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

De aantrekkingskracht van (semi)publieke sectoren staat onder druk. In de afgelopen jaren is te veel vertrouwd op de intrinsieke motivatie van professionals om al het werk uitgevoerd te krijgen. Daardoor is er weinig aandacht geweest voor wat nodig is om het werk hanteerbaar, aantrekkelijk en perspectiefrijk te maken. Nóg harder werken is in tijden van structurele krapte geen duurzame strategie: op veel plekken is de rek eruit. Veel ziekteverzuim en uitstroom leiden niet alleen tot meer druk op de overblijvers, maar ook zaken als begeleiding, ontwikkeling en loopbaanperspectief dreigen minder aandacht te krijgen. Dit zijn juist factoren die maken dat mensen vertrekken.

De SER vindt meer aandacht voor goed HR-beleid en leiderschap noodzakelijk om mensen te motiveren, ontwikkelen en te behouden. Organisaties kunnen daarin zelf veel doen en ook veel meer het zingevingsperspectief van het werk benadrukken (de ‘purpose’) in plaats van het economische perspectief. Goede voorbeelden laten zien dat beperkte regelruimte en zeggenschap, flexibiliteit of ontwikkelmogelijkheden geen gegeven hoeven te zijn. Een voor iedereen transparante, intern consistente en consequente koers is daarin van groot belang, net als een leer- en verbetercultuur. Daarbij past een meer voldragen, weloverwogen en scherper

[161] Van Gestel, N. & Grotenbreg, S. (2021). Collaborative governance and innovation in public services settings. In: *Policy & Politics*, 49(2), 249-265(17).

opdrachtgeverschap en inhuurbeleid, waardoor een negatieve keuze om niet in loondienst te werken, niet meer nodig is. Organisaties kunnen ook vaker de (regionale, sectorale en publiek-private) samenwerking zoeken om tot een rijkere aanpak te komen.

Sociale partners en de overheid kunnen gerichter stimuleren én faciliteren dat organisaties een actief HR-beleid ontwikkelen, waarbij het management een actieve rol pakt. Sociale partners kunnen dat doen via cao-afspraken. Zo bevat de cao voor primair onderwijs richtlijnen over personeelsbeleid opstellen en evalueren en de doelen daarvan.[162] Sociale partners kunnen ook bijdragen door goede voorbeelden en handreikingen te verspreiden.
De overheid kan op gerichtere wijze de condities schappen om tot verbetering van goed werkgeverschap te komen. In de aansturing ligt nu een soms eenzijdige nadruk op efficiency: financiering die is gekoppeld aan medische handelingen, uren voor de klas et cetera. Die sturing draagt bij aan doelmatige inzet van publieke middelen, maar kan er ook toe leiden dat zaken als begeleiding, ontwikkeling en innovatie minder aandacht krijgen en dat organisaties en medewerkers met veel administratieve lastendruk worden geconfronteerd dat ten koste gaat van het werkplezier (zie paragraaf 5.2). Ook in de aansturing is meer aandacht voor werkgeverschap goed denkbaar. Zo leidt krapte in de zorg er bijvoorbeeld toe dat zorgverzekeraars niet altijd aan hun zorgplicht kunnen voldoen, en toch is goed werkgeverschap (in termen van ziekteverzuim, verloop, arbeidstevredenheid) geen onderdeel van contracten.

Weloverwogen beleid en een actieve rol voor het management biedt volgens de SER de basis om méér mensen aan te trekken, hen goed in te zetten en uitval en uitstroom te voorkomen. Daaraan ontbreekt het nu te vaak. Juist op factoren waarop mensen (semi)publieke sectoren verlaten – begeleiding van studenten en starters, ontwikkeling, loopbaanperspectief en autonomie – moeten (semi)publieke sectoren voorop willen lopen. Er liggen kansen om het aanbod te vergroten door meer leerwerkplekken en stages te realiseren. Dan moet wel de financiering van deze plekken op orde worden gebracht. De SER adviseert daarnaast om werkenden gericht te betrekken. Juist op de werkvloer is veel kennis over wat nodig is om het werk slimmer, aantrekkelijker en leerrijker te organiseren. Goede zeggenschap is daarbij van groot belang.

[162] CAO primair onderwijs 2022, statuut sociaal beleid.

4. Geen talent onbenut: meer mensen, meer uren en betere matching

4.1 Nog steeds onbenut arbeidspotentieel

Veel mensen aan het werk
Om de arbeidsmarktspanning te verminderen én een meer inclusieve economie te bereiken, zullen we onze uiterste best moeten doen om al het talent op de arbeidsmarkt te benutten. Een groter arbeidsaanbod is te bereiken door méér mensen aan te trekken, maar ook door méér uren werken aantrekkelijker en vanzelfsprekender te maken. Om verschuiving van krapte te voorkomen moeten die extra mensen en uren in de publieke sector niet ten koste gaan van arbeid in de markt. Het moet gaan om mensen die geen betaalde arbeid verrichten, of om urenuitbreiding. Daarbij moet overigens niet vergeten worden dat veel mensen ook onbetaalde arbeid verrichten: arbeid die maatschappelijk waardevol en vaak onmisbaar is.

De relatief hoge participatie en lage werkloosheid maakt het verhogen van het aanbod van arbeid niet gemakkelijk. Op veel indicatoren presteert de Nederlandse arbeidsmarkt op dit moment goed.[163] De arbeidsparticipatie is internationaal gezien hoog: halverwege 2022 had 72,2 procent van de bevolking tussen 15 en 75 jaar (9,5 miljoen mensen) betaald werk.[164] Met uitzondering van een terugval tijdens de lockdown halverwege 2020, nam de werkzame beroepsbevolking sinds 2014 constant en substantieel toe. Nederlanders zijn daarnaast van alle Europese landen ook het langst actief op de arbeidsmarkt: wie vandaag begint met werken, blijft dat gemiddeld 42,5 jaar doen.[165] Het aannemen van extra personeel blijkt in de praktijk vaak lastig. Meer dan de helft van de vacatures (55 procent) was in 2021 moeilijk vervulbaar.[166] Ondernemers die op korte termijn meer mensen verwachten aan te nemen, slagen daar volgens het CBS vaak niet in.[167]

Nog veel te winnen
Toch ziet de SER ruimte om het aanbod van arbeid te verhogen. Een eerste belangrijk aanknopingspunt is het internationaal gezien grote deel van de beroepsbevolking dat in deeltijd werkt: 48 procent van de Nederlanders werkt minder dan 35 uur per week. Juist in een aantal (semi)publieke sectoren als zorg, onderwijs en kinderopvang kent Nederland een hoog en toenemend percentage deeltijdwerkers.[168] Ten tweede zijn er ondanks de hoge arbeidsparticipatie nog steeds veel mensen zonder werk. Daarvan behoren er 800.000 tot het zogeheten ‘onbenutte’ arbeidspotentieel: zij zochten recentelijk naar werk of gaven aan op korte termijn te kunnen beginnen.[169]
Ten derde ontstaat in Nederland een snel groeiende groep vitale gepensioneerden, die zich (vaak in deeltijd) nuttig wil maken op de arbeidsmarkt. Als laatste oplossing kan het gericht(er)

---

[163] DNB (2021) *Toekomst van de arbeidsmarkt*.
[164] CBS Statline, arbeidsmarktdeelname en werkloosheid per maand.
[165] Eurostat (2022) *Duration of working life.* Geraadpleegd 17 november 2022 via http://ec.europa.eu/Eurostat.
[166] UWV (2022) *Kerncijfers vacaturemarkt*. Deze cijfers worden elk kwartaal gepubliceerd op het dashboard vacaturemarkt.
[167] CBS (17 augustus 2022) *Ondernemers zien werkdruk toenemen als gevolg personeelstekort*.
[168] ESB (19 mei 2022) *Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog*.
[169] CBS (17 augustus 2022) *Arbeidspotentieel van niet-werkenden*.

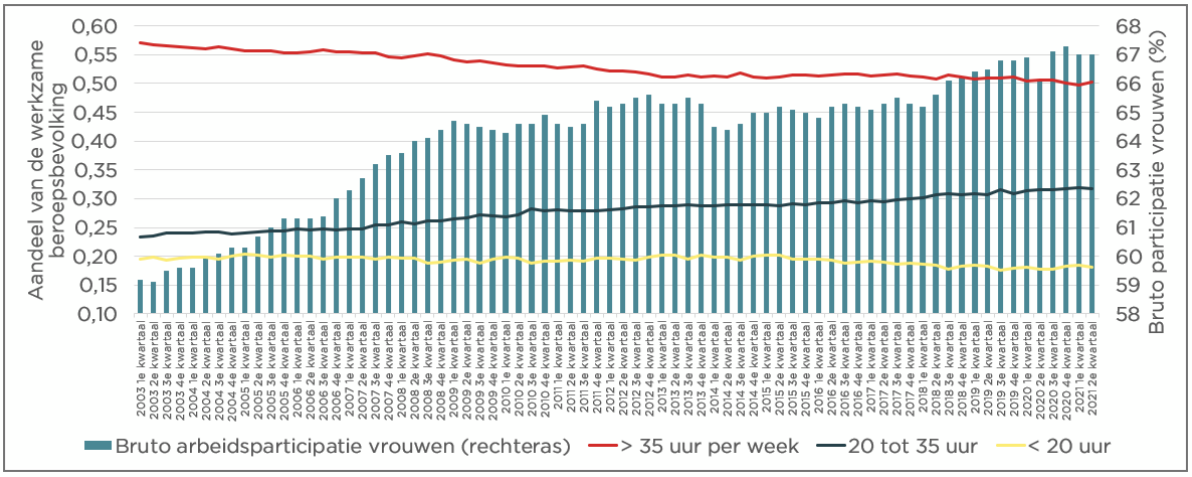
aantrekken van arbeidsmigranten en kennismigranten van buiten de EU bijdragen aan het verlichten van arbeidsmarktkrapte.

We bespreken elk van deze oplossingsrichtingen in de volgende paragrafen. In paragraaf 4.6 staan we stil bij de (arbeidsmarkt)infrastructuur die nodig is voor arbeidsmobiliteit en een leven lang ontwikkelen.

4.2 Deeltijd

Deeltijdeconomie
Hoewel in vergelijking met andere landen veel Nederlanders een baan hebben, is de gemiddelde omvang van die banen (met 32,1 uur per week) het laagste van alle EU-landen.[170] Dat komt door de Nederlandse deeltijdcultuur: nergens werken zoveel mensen in deeltijd. Hoewel dat geldt voor vrouwen én mannen, is het verschil in betaalde uren substantieel: waar mannen wekelijks 36 uur werken, is dat voor vrouwen 26 uur.[171] Hoogopgeleide vrouwen werken meer uren dan vrouwen met een lager opleidingsniveau. Het totale aantal deeltijdwerkers steeg sinds 2013 sneller dan het aantal voltijdwerkers, al neemt de gemiddelde contractduur van die deeltijdwerkers wel iets toe.[172]

Figuur 4.1 Arbeidsparticipatie van vrouwen



Bron: SEO

In de gehele beroepsbevolking werkt iets minder dan de helft (48 procent) in deeltijd.[173] In een aantal (semi)publieke sectoren ligt dat percentage aanmerkelijk hoger, zoals in het primair onderwijs (55 procent), in zorg en welzijn (82 procent) en in de kinderopvang (86 procent). In zorg en welzijn heeft meer dan de helft van de medewerkers een contract van 25 uur of minder.

---

[170] Eurostat (2020) *Part-time employment as percentage of the total employment, by sex and age*. Geraadpleegd 17 november 2022 via http://ec.europa.eu/Eurostat.

[171] Min. Fin. (2019) *IBO Deeltijdwerk. De(el)tijd zal het leren. Van analyse naar beleid over deeltijd*.

[172] SEO (2022) *Arbeidsmarktdynamiek. Economische duiding van een krappe arbeidsmarkt*.

[173] Het CBS definieert deeltijd als een contractduur van minder dan 35 uren per week.

Dat in deze sectoren veel deeltijdwerk voorkomt heeft aan de ene kant te maken met de voorkeur van werkgevers voor kleinere banen omdat die hen meer flexibiliteit bieden en de mogelijkheid geven om mensen alleen in te zetten op momenten dat er (veel) werk is.[174] Aan de andere kant werken veel medewerkers ook in deeltijd vanwege de veeleisendheid van het werk: zij ervaren hoge mentale en fysieke belasting en werkdruk en proberen op deze manier een goede balans te vinden in hun werk en privéleven. Los van de waarde die mensen ook hechten aan vrije tijd, verrichten veel van de werkenden naast hun betaalde werk namelijk ook nog onbetaalde arbeid: ze zorgen voor hun kinderen en/of het huishouden, doen vrijwilligerswerk (bijv. op de school van hun kinderen) of verlenen mantelzorg.[175] Zo zorgt op dit moment een op de vier werkenden voor een naaste en in de zorgsector is dat zelfs een op drie.[176] Door de vergrijzing zal de druk op werkenden om mantelzorg te geven alleen maar groter worden.[177] Zo raamt het RIVM dat bij ongewijzigd beleid de vraag naar mantelzorg in 2040 met 70 procent gestegen zal zijn.[178] Aangezien de zorg ook met personele krapte te maken heeft, wordt in het overheidsbeleid dan ook een toenemend beroep op informele zorg gedaan.

Tabel 4.1 Deeltijdfactor in (semi)publieke sectoren

Sector	Aandeel deeltijd	Aandeel voltijd
Zorg	78%	22%
Onderwijs	67%	33%
Kinderopvang	86%	14%
Overheid	35%	65%
Rechterlijke macht	32%	68%
Politie	21%	79%
Defensie	6%	94%
Totale beroepsbevolking	48%	52%

Verschillende bronnen[179] [180] [181] [182]

Dat veel mensen in deeltijd werken is op zichzelf prima, vindt de SER. Het geeft mogelijkheden om werk te combineren met andere rollen zoals mantelzorg en opvoeding, maar ook vrije tijd waar mensen waarde aan hechten.[183] Bovendien biedt het toegang tot arbeidsparticipatie voor wie een voltijdbaan niet haalbaar is: de deeltijdeconomie draagt bij aan de hoge Nederlandse arbeidsparticipatie.

---

[174] Zie ook NOS (28 november 2022) *Werkgevers niet happig om mensen meer in te zette, ondanks personeelstekort.*

[175] SCP (2023) *Reflectie SCP op aanpak arbeidsmarktkrapte.*

[176] *https://www.mantelzorg.nl/pro/onderwerpen/wat-is-mantelzorg/werk-en-mantelzorg-in-cijfers/* en Van der Fels, I. (2022) *Monitor gezond werken in de zorg 2022.*

[177] SCP (2019) *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040.*

[178] RIVM (2021) *Werkende mantelzorgers van ouderen – Verkenning van hun toekomst en ondersteuningsbehoeften.*

[179] Zie: *https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/deeltijd*

[180] Zie Kennisbank Openbaar Bestuur. www.Kennisopenbaarbestuur.nl. Geraadpleegd 6 oktober 2022.

[181] Min. Fin. (2021) *IBO Deeltijdwerk – De(el)tijd zal het leren*.

[182] Cijfers kinderopvang hebben betrekking op 2016. Zie: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/38/arbeidsduur-van-werknemers-in-de-kinderopvang-2016

[183] Min. Fin. (2021) *IBO Deeltijdwerk – De(el)tijd zal het leren*.

Wel problematisch is volgens de SER dat prikkels en culturele normen de beslissing beïnvloeden om in deeltijd te gaan werken en dat ook te blijven doen. Het zijn vooral vrouwen die zorgtaken verrichten. Zowel met het oog op de krapteproblematiek als omwille van financiële zelfredzaamheid van vrouwen (zie kader) vindt de SER een meer gelijke urenverdeling tussen mannen en vrouwen wenselijk. Daarbij passen ook goede verlofregelingen die bijdragen aan gendergelijkheid.

Werken zonder armoede[184]
Deeltijdwerkers hebben meer kans op armoede en een kleiner pensioen. Kwetsbaar zijn vooral deeltijdwerkers die weinig uren werken tegen een lage beloning. In de verkenning "Werken zonder armoede" constateert de SER dat meer uren werken een bijdrage kan leveren om het aantal werkende armen te verminderen. Een hogere werkintensiteit bespaart voor werkgevers wervingskosten, het komt tegemoet aan de wens van werknemers die hun inkomen willen vergroten, en draagt bij aan het terugdringen van loonbeslagen in het bedrijf (als gevolg van schulden) en aan minder ziekteverzuim.[185]

De stabiliteit van het Nederlandse deeltijdmodel kan volgens de raad als een 'klem' worden gezien, waarbij institutionele kaders en normen elkaar in balans houden. Instituties zijn sterk ingericht op het deeltijdmodel (bijvoorbeeld onvoldoende aansluiting tussen werk- en schooltijden en de wijze waarop het verlof is ingericht). Hoewel de meeste vrouwen in Nederland tevreden zijn met het aantal uren dat zij werken en de lage urenparticipatie dus voor een deel de maatschappelijke voorkeuren weerspiegelt, lijkt het onbenutte potentieel er tegelijkertijd op te duiden dat er bepaalde restricties bestaan en dat er sprake is van beïnvloedbare keuzes. Het zoeken is dan naar handvatten om het voor vrouwen aantrekkelijker te maken om meer uren te gaan werken en meer te differentiëren in arbeidsduurpatronen. Pas als individuen kunnen kiezen en in staat zijn te werken zonder dat zij het gevoel hebben in andere taken te kort te schieten, is het waarschijnlijker dat het arbeidspotentieel benut wordt en er sprake is van een inclusieve arbeidsmarkt.

Meer uren kansrijk
De SER ziet in het vergroten van het aantal gewerkte uren per week een belangrijk potentieel om de krapte in (semi)publieke sectoren te verminderen. Van de 4,5 miljoen Nederlandse deeltijdwerkers gaven er vorig jaar 561 duizend aan graag meer uren te willen werken: bijna zes procent van de werkzame beroepsbevolking.[186] Daar staat overigens een groep tegenover die juist minder uren wil werken. Dat neemt niet weg dat zeker in (semi)publieke sectoren als zorg, onderwijs en kinderopvang, waar deeltijd vaak voorkomt, die bereidheid om meer te werken het arbeidsaanbod aanzienlijk kan vergroten. Gezien de andere rollen die mensen vervullen zit de meeste winst volgens de SER daarbij in de stap naar grotere contracten. Zeker in zorg en onderwijs zijn contracten van twintig of dertig uur gebruikelijk. Zo komen in de zorg uit roostertechnische overwegingen 24-uurscontracten veel voor.

---

[184] SER (2021) Advies *Werken zonder armoede*.
[185] UWV (2020) *Wie willen er meer werken, en wie minder?*
[186] CBS (2022) *Vooral jongeren wilden meer uren werken in 2021*.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat in het onderwijs vaak méér wordt gewerkt dan het afgesproken aantal contracturen.[187]

Korte termijn: potentieel pakken
Op korte termijn ziet de SER meerwaarde in het versterken van aanpakken om deeltijders die daarvoor open staan, meer uren te laten werken. Werkgevers spelen een belangrijke rol om dit potentieel veel beter te benutten dan nu gebeurt, al kan ook de overheid bijdragen door belemmeringen weg te nemen. Dat een flink potentieel onderbenut blijft, heeft ermee te maken dat contractuitbreiding niet altijd onderwerp van gesprek is, zelfs niet nu werkgevers grote tekorten ervaren. Nog vaak bestaat het beeld dat de ander (werkgevers of werkende) er niet op zit te wachten, dat praktische belemmeringen zoals roostering te groot zijn, of dat meer werken niet loont. Soms is dat zo, vaak ook niet.

Sprokkelurencontracten in de kinderopvang
Werknemers in de kinderopvang werken gemiddeld 25,5 uur per week. Ongeveer een kwart[188] van hen wil meer uren werken, gemiddeld gaat het om acht uren per week extra. Mocht het daadwerkelijk lukken om dat te realiseren, dan zou dit een arbeidspotentieel van 9.000 personen opleveren. In de buitenschoolse opvang geeft zelfs één op de drie medewerkers aan meer uren te willen werken. Vaak hebben zij een zogeheten “sprokkelurencontract”, omdat ze slechts een paar uurtjes per dag werken buiten de schooltijden om. In een hechtere samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs is het mogelijk om hen grotere (combinatie)banen te bieden, onder aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en mogelijk met één arbeidscontract in plaats van twee. Het levert BSO-medewerkers de mogelijkheid op om tot een meer volwaardige werkdag te komen, leerkrachten verlichting van de werkdruk, en kinderen continuïteit en een vertrouwd gezicht na schooltijd. Hierbij is het wel belangrijk dat de BSO-medewerkers niet taken krijgen van de leerkracht. Het is een aanvulling in de klas, niet een vervanging. Naast deze oplossing is ook het aantrekken van zij-instromers met een sport-, cultuur, natuur of andere deskundigheid een kansrijke oplossing, waarmee bovendien het dagarrangement voor kinderen verder kan worden verrijkt. Belangrijk daarbij is wel dat deze zij-instromers ook geschoold worden als pedagogisch medewerker.

Goede initiatieven, zoals de Stichting Potentieel Pakken, geven aan dat met een goed gesprek, slim maatwerk en de juiste randvoorwaarden vaak wel degelijk veel mogelijk is. Dan is het wel nodig dat organisaties daar gericht op inzetten, en ook bereid zijn om actief mee te denken met hun werknemers. Uit onderzoek in het primair onderwijs[189] blijkt dat het verstandig is die gesprekken breed in te zetten vanuit het perspectief van duurzame inzetbaarheid: wat heeft de medewerker nodig vanuit zijn of haar persoonlijke situatie en levensfase en hoe kan de werkgever daarin een faciliterende rol spelen.

---

[187] Zie *https://nos.nl/artikel/2242932-vooral-in-het-onderwijs-steeds-meer-overwerk*.

[188] Kinderopvang werkt! (2022) *Kan de deeltijdfactor in kinderopvang omhoog?*

[189] Zie Van Hassel, D. & R. Wisse (2022) *Deeltijdwerken in het primair onderwijs. Verkenning naar deeltijdwerken en de mogelijkheden om een langere werkweek te stimuleren;* en Van miltenburg, N. et al. (2022) *Duurzame inzetbaarheid in het primair onderwijs. Een verkenning van de behoeften van medewerkers in verschillende levensfasen.*

Dat kan bijvoorbeeld door roosters te ontwikkelen, die beter aansluiten op wat mensen nodig hebben om uren uit te breiden of door werkdrukverlagende maatregelen te nemen.

De beslissing om meer of minder te gaan werken, hangt sterk samen met bepalende *life events*, zoals het krijgen van kinderen. Omdat voor iedere fase andere motieven en belemmeringen kunnen gelden, moet een aanpak daar rekening mee houden. In algemene zin moet er aandacht zijn voor jongeren, omdat juist zij aangeven meer uren te willen werken. Maar de SER ziet ook mogelijkheden voor het stimuleren van vrouwen die geen jonge kinderen (meer) hebben. Zij vormen de helft van alle vrouwen die in deeltijd werken, en blijken na het 'kinderdal' vaak niet méér uren te gaan werken. Het SCP ziet als één van de oorzaken dat veel beleid zich richt op jonge moeders en minder op deze 'vergeten groep'.[190]

Stichting Potentieel Pakken
De Stichting Potentieel Pakken begeleidt organisaties en sectoren bij grootschalige verandering om contractuitbreiding te realiseren. Dat gebeurt door in intensieve trajecten in organisaties een maatwerkaanpak te ontwikkelen. Ook heeft de stichting de WerkUrenBerekenaar ontwikkeld, een tool waarmee deeltijders inzicht kunnen krijgen wat meer werken voor hen financieel oplevert.[191] De aanleiding voor de oprichting is een in 2018 verschenen rapport van McKinsey over gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt.[192] Na een succesvolle start in de zorg zijn er nu ook initiatieven in het primair onderwijs, de kinderopvang en thuisondersteuning.

Langere termijn: meer gelijkwaardige urenverdeling
Op de korte termijn is het zinvol om werk te maken van de groep deeltijdwerkers, die binnen de huidige regels bereid is tot een uitbreiding van uren. Een grotere werkweek op grotere schaal aantrekkelijker (prikkels) én vanzelfsprekender (cultuur) maken is echter een zaak van de lange adem en dient structureel beleid te zijn. Zeker in (semi)publieke sectoren is de keuze voor deeltijd geregeld ingegeven door de veeleisendheid van het werk, hoge werkdruk of de combinatie met zorgtaken. Dat betekent dat ook die factoren moeten worden aangepakt. Een structureel hogere deeltijdfactor heeft volgens de SER daarom alleen kans van slagen als meer werken loont, als tegelijk de werkdruk daalt én als maatschappelijke taken zoals mantelzorg niet in het geding komen. In dat kader is beleid gericht op duurzame inzetbaarheid een vereiste.

Meer uren werken begint met goed werkgeverschap (zie hoofdstuk 3). Zo is meer uren werken alleen kansrijk wanneer het aantal contracturen klopt met het daadwerkelijk aantal gewerkte uren en als de werkdruk beheersbaar is. Dat is niet altijd het geval: in publieke sectoren maken werkenden vaak méér uren dan op hun contract staat. Enkele organisaties waarmee is gesproken, geven zelfs aan dat zij in sommige functies geen voltijdbanen aanbieden omdat de uitoefening ervan niet in een werkweek zou passen.

---

[190] SCP (2022) *Eens deeltijd, altijd deeltijd*.

[191] https://www.hetpotentieelpakken.nl/de-werkurenberekenaar.

[192] McKinsey&Company (2018) *Het potentieel pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt*.

Zorg Overwerk geneeskundeopleiding
Overmatige uren maken is in de geneeskundeopleiding de norm. Ondanks een door de sector ingestelde maximumnorm van 46 uur per week, besteedden coassistenten in 2020 gemiddeld 51,6 uur aan hun geneeskundestudie.[193] Van de jonge specialisten werkt 81 procent acht uur over zonder daarvoor gecompenseerd te worden.[194]

Bij dat alles geldt dat meer werken dan wel moet lonen (marginale druk). Door de afbouw van toeslagen blijft er nu soms weinig over. De onzekerheid hierover en het risico op terugbetalen van toeslagen werken belemmerend om meer te gaan werken. De SER heeft eerder opgeroepen om de lasten van 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 om meer uren te werken.[195] Het fiscale en toeslagenstelsel moeten hierop worden aangepast.

Daarnaast is het zaak om te organiseren dat werk goed is te combineren met het vervullen van andere maatschappelijke rollen. Het combineren van taken komt veel voor, al verschillen maatschappelijke rollen van burgers per levensfase. Combineerbaarheid is voor veel mensen bepalend voor de beslissing om meer te gaan werken. Die combineerbaarheid wordt bovendien alleen maar relevanter, omdat door vergrijzing het appel op mantelzorg alleen maar zal toenemen.[196] De SER heeft eerder geadviseerd over maatregelen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen.[197] [198] [199] 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 door het kabinet stappen in worden gezet), de combinatie van betaalde arbeid en mantelzorg te verbeteren en de kansen van de markt voor persoonlijke dienstverlening beter te benutten. Begin 2023 zal de SER een advies uitbrengen over het stroomlijnen van de huidige verlofregelingen. Het stroomlijnen, optimaliseren en aanpassen van verlofregelingen aan de behoeften van werkenden kan zorgen voor meer regelruimte en flexibiliteit waardoor werkenden eerder bereid zullen zijn om meer uren te werken, dan wel minder snel de behoefte zullen hebben om minder te gaan werken.

Ook voorzieningen voor kinderen zijn 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, het ontwikkelen van een nieuw eenvoudig financieringssysteem en het realiseren van sluitende dagarrangementen voor schoolgaande kinderen.[200] De SER pleit in zijn advies voor een toegankelijk, betaalbaar en eenvoudig stelsel

---

[193] De Geneeskundestudent (2022) *Onderzoeksrapport Uurbesteding 2022*.
[194] De Jonge Specialist (2020) *Resultaten nationale a(n)ios enquête*.
[195] SER (2021) Advies *Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.
[196] Zie ook SCP (2023) *Reflectie SCP op aanpak arbeidsmarktkrapte.*
[197] SER (2016) Advies *Een werkende combinatie*.
[198] SER (2018) Advies *Optimalisering verlof eerste kind*.
[199] SER (2020) Verkenning *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief*.
[200] SER (2021) Advies *Een kansrijke start voor alle kinderen*.

voor alle kinderen, jong en oud. Van belang daarbij is het loslaten van de arbeidseis, waardoor een financieel toegankelijk aanbod van twee dagen kinderopvang per week voor alle jonge kinderen wordt gerealiseerd. Dit bevordert niet alleen de arbeidsparticipatie maar ook de ontwikkeling van kinderen en zorgt voor gelijke kansen.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord afgesproken om de vergoeding voor kinderopvang te gaan verhogen tot 96 procent voor werkende ouders met kinderen jonger dan twaalf jaar. Dit kabinet zet daarmee de eerste stappen op weg naar een breed toegankelijk en inclusief stelsel, waar kinderen met andere kinderen kunnen spelen en hun talenten kunnen ontwikkelen. Kinderopvang is daarnaast voorwaardelijk voor ouders om te kúnnen werken. Door iedere pedagogisch professional kunnen zo'n zeven ouders aan het werk. Kinderopvang is daarom een belangrijke oplossingsrichting voor de arbeidsmarktbrede personeelstekorten. Om dit goed te laten werken, verdient het aanpakken van de arbeidsmarkttekorten in de kinderopvang zelf grote prioriteit.

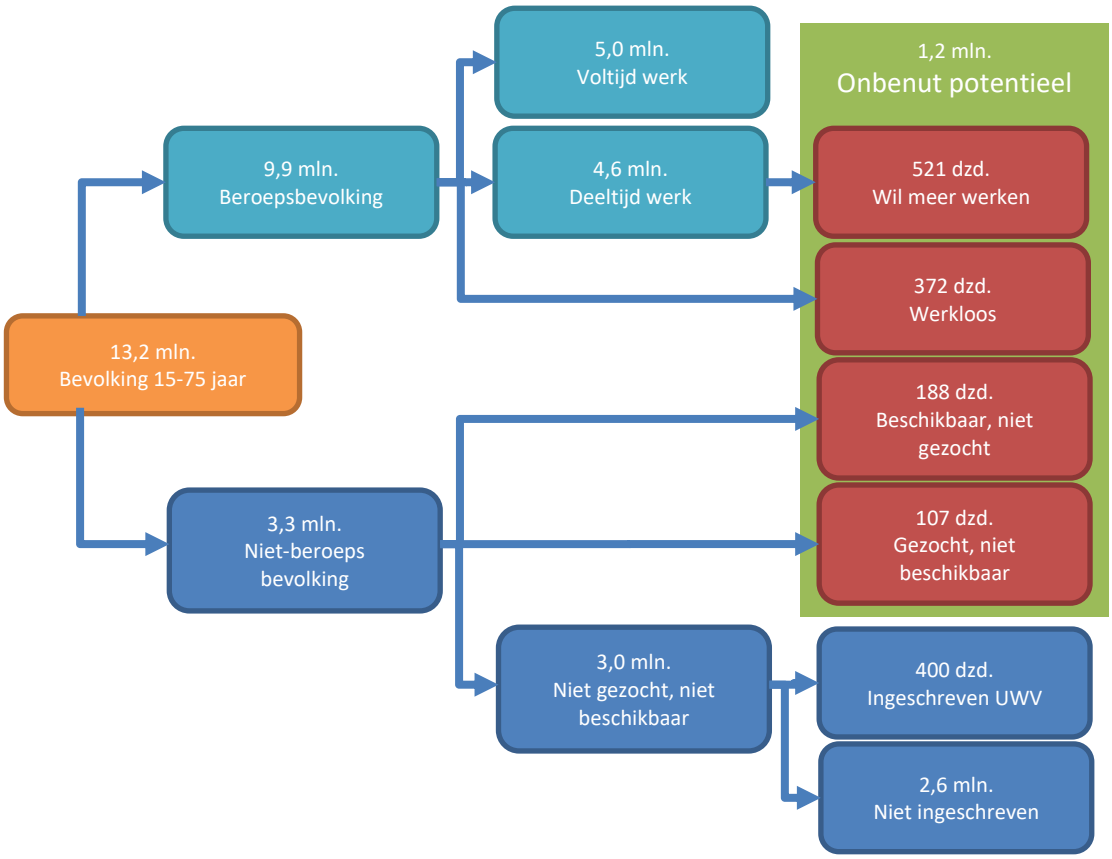
4.3 Participatie van niet-werkenden

Arbeidspotentieel van niet-werkenden
In het derde kwartaal van 2022 hadden 3,7 miljoen mensen tussen de 15 en 75 jaar geen betaald werk. Het CBS maakt onderscheid tussen 3,0 miljoen mensen die (vooral vanwege opleiding, pensionering, arbeidsongeschiktheid of ziekte) niet beschikbaar zijn voor werk, en het zogeheten 'onbenutte arbeidspotentieel'. Naast de 521 duizend deeltijdwerkers die meer uren willen werken, bestond dat potentieel in 2021 uit 667 duizend (semi)werklozen die recent naar werk zochten en/of op korte termijn kunnen beginnen.[201] Figuur 4.2 biedt een overzicht.

Binnen de zogeheten 'niet-beroepsbevolking' valt een groep van 188 duizend personen op, die direct beschikbaar is voor werk maar daar om uiteenlopende redenen niet naar heeft gezocht. Dit deel van het onbenut potentieel lijkt kansrijk om te bemiddelen naar werk, maar is moeilijk te benaderen omdat slechts een klein deel (42 duizend) zich als werkzoekende heeft ingeschreven. De groep is bovendien diffuus. Ruim een kwart (28 procent ervan bestaat uit scholieren en studenten die direct in een (bij)baan kunnen starten, maar daar (nog) niet naar gezocht hebben. Andere mensen geven aan in hun zoekgedrag te zijn belemmerd door lage verwachtingen (37 procent), ziekte (9 procent) of zorgtaken/regelen van kinderopvang (9 procent).[202] De SER vindt het kansrijk om te kijken hoe dit potentieel beter is te vinden en, als zij dat willen, te begeleiden naar passend werk .

[201] CBS (17 augustus 2022) *Arbeidspotentieel van niet-werkenden*.
[202] UWV (21 juni 2022) Samenstelling van onbenut arbeidspotentieel. Inzetbaarheid van geregistreerde werkzoekenden voor een krappe arbeidsmarkt.

Figuur 4.2 Binding van de bevolking (17-75 jaar) met de arbeidsmarkt.



Bron: CBS, derde kwartaal 2022[203]

Participatie verhogen

De arbeidsparticipatie in Nederland ligt op een hoog niveau. In de afgelopen jaren nam het 'onbenutte potentieel' terug van 2,1 miljoen in 2014 naar 1,2 miljoen in 2022. Een verdere verhoging van de participatie zal geld en extra inspanning kosten, in de wetenschap dat de infrastructuur en menskracht voor bemiddeling in de afgelopen decennia juist geleidelijk zijn verdwenen. UWV beschikt niet over structurele middelen om werkzoekenden aan werk te helpen.[204] Ook sociale diensten zijn overbelast en nog onvoldoende op mensen toegerust voor wie vaak een stap extra nodig is. Sociaal ontwikkelbedrijven en uitzendbureaus kunnen hierin een rol vervullen. Relevant is wel dat een deel van de doelgroep op dit moment niet goed in beeld is. Van het hele onbenutte arbeidspotentieel (1,2 miljoen personen) staan 300 duizend personen ingeschreven als werkzoekende bij UWV. Van de geregistreerden is niet altijd bekend over welke competenties zij beschikken. Het verdient aanbeveling om dit beter in beeld te brengen en te ontsluiten.

Toch vindt de SER het wenselijk om ook op deze groep vol in te zetten, zowel om tekorten terug te dringen als vanwege het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt. Juist een krappe

[203] CBS (15 november 2022) *Arbeidsmarkt iets minder gespannen in derde kwartaal*; CBS (17 augustus 2022) Statistische trends. *Arbeidspotentieel van niet-werkenden*.

[204] SER (2019) Advies *Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid*.

arbeidsmarkt is bevorderlijk voor de kansen van groepen die anders moeilijker aan een baan komen. De (semi)publieke sectoren kunnen hier een sterkere voorbeeldrol vervullen. In tegenstelling tot het bedrijfsleven hebben de (semi)publieke sectoren de doelstellingen van de 'banenafspraak' niet overal behaald. Dat geldt met name voor de rijksoverheid en onderwijssectoren.[205] Ook in (semi)publieke sectoren zijn de baankansen van mensen met een beperking te weinig toegenomen en vaak niet duurzaam. De SER vindt dat er meer geleerd kan worden van goede ervaringen met job carving en job crafting: het aanpassen of creëren van functies rond de skills van mensen.[206] Voor langdurig werkzoekenden is meer passende werkgelegenheid nodig.

Net als voor deeltijdwerkers geldt dat dat werk dan wel moet lonen. Voor betere resultaten moet het (weer) gaan werken vanuit of naast een uitkering aantrekkelijker worden en niet leiden tot meer inkomensonzekerheid en een armoedeval.[207] Dit is een hardnekkig probleem waarvoor de SER al vaak aandacht heeft gevraagd.[208] Praktijkdeskundigen wijzen erop dat veel mensen vaak niet zozeer weerhouden worden doordat het extra werk daadwerkelijk niet loont, maar vooral door de onzekerheid daarover: de feitelijke versus de beleefde armoedeval. De gevolgen van werkaanvaarding zijn vaak complex. Het gaat niet alleen om toeslagen, maar bijvoorbeeld ook om kwijtschelding van gemeentebelasting en het recht op gemeentelijke inkomensvoorzieningen. Bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld zitten gemiddeld in dertien inkomensondersteunende maatregelen. Volgens uitkeringsdeskundigen is het zelfs voor professionals moeilijk voorspelbaar hoe (meer) werken, en zeker flexibel of onregelmatig werk, van invloed zal zijn op het besteedbaar inkomen, helemaal op de iets langere termijn. Mede omdat veel huishoudens met uitkering geen financiële buffers hebben om tegenslagen op te vangen leidt dit in de praktijk tot begrijpelijke terughoudendheid bij uitkeringsgerechtigden. De SER verwacht dat de participatie zal toenemen op het moment dat inkomenszekerheid en inkomensstabiliteit meer gewaarborgd worden. In het verlengde hiervan heeft de eerder SER aanbevolen om bijverdienen te verruimen en inkomenszekerheid te bevorderen.[209]

4.4 Langer doorwerken

De participatie van ouderen stijgt

De arbeidsparticipatie onder 55-plussers in de economie stijgt snel en zal met name richting 2030 verder toenemen.[210] Tussen 2003 en 2021 is het aantal werkenden in de leeftijd van 55 tot 64 jaar meer dan verdubbeld van 762.000 maar 1.710.000, terwijl het aantal werkenden in de leeftijd van 65-74 jaar verviervoudigd is van 66.000 naar 280.000.[211] Het opschuiven van de AOW-leeftijd en het afschaffen van de VUT-regelingen hebben daar veel mee te maken.

---

[205] Min. BZK (2022) *Kamerbrief over resultaten banenafspraak publieke sectoren.*

[206] Scopetta, A. et al. (2019) *Job carving and job crafting*. ESF transnational platform.

[207] SER (2021) Advies *Werken zonder armoede*. Dit advies bevat ook een overzicht van eerdere adviezen over werken naast een uitkering.

[208] SER (2017) Advies *Opgroeien zonder armoede*.

[209] o.a. SER (2021) Advies *Werken zonder armoede*; SER (2021) *Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

[210] CPB (2019) *Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060*.

[211] Zie: TNO & ROA (2017) *Doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd; en* https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85272NED/table?ts=1670591984343

Lag de gemiddelde pensioenleeftijd van werknemers in de periode 2000-2006 nog ongeveer op 61 jaar, in 2020 en 2021 was die opgelopen tot 65 jaar en 3 maanden.[212] In de (semi)publieke sectoren is de gemiddelde pensioenleeftijd van werknemers ook fors gestegen en ligt nu rond de 65 jaar.

Duurzame inzetbaarheid
Recent onderzoek onder werknemers in het openbaar bestuur, onderwijs en de rechterlijke macht geeft aan dat oude medewerkers (55-plussers) gemiddeld genomen minder inzetbaar zijn dan jonge medewerkers en ook veel minder anticiperen op toekomstige loopbaanstappen.[213] Hun professionele gedrevenheid is weliswaar hoog, maar zij worden vanuit de organisatie minder gestimuleerd om zich verder te ontwikkelen. Er zijn onder deze groep ook grote verschillen in de bereidheid en het vermogen om tot hun 67^{e} door te werken. Ongeveer 60 procent wil graag eerder stoppen met werken. Medewerkers in de rechterlijke macht en in het onderwijs willen vaker tot de AOW-leeftijd doorwerken dan medewerkers in andere sectoren. Los van deze bereidheid zegt bijna de helft van de 55-plussers niet in staat te zijn om tot 67 jaar door te werken. Zonder passende maatregelen dreigt een deel van deze groep uit te vallen. Belangrijke voorwaarden om langer door te kunnen gaan zijn minder uren of minder dagen werken, lichter werk, steun van collega's en werkgever en een betere gezondheid. De meeste van deze punten kunnen door werkgevers en werknemers samen worden opgepakt. Door in gesprek te gaan met medewerkers kan gekeken worden hoe het werk zo ingericht wordt dat het past bij hun omstandigheden.

Oudere werkzoekenden ervaren belemmeringen: hun kans op werkhervatting is aanmerkelijk lager. Beelden bij werkgevers over de flexibiliteit, productiviteit en uitvalgevoeligheid van ouderen lijkten daarbij een rol te spelen, al worden die beelden in de loop der tijd positiever.[214] Dat neemt niet weg dat meer dan de helft van de 55- tot 65-jarigen, die wordt afgewezen voor een baan, leeftijdsdiscriminatie vermoedt. Aan de kant van de ouderen speelt mee dat ook zij (te) negatief kunnen denken over hun mogelijkheden. Oudere werknemers doen minder aan (een leven lang) ontwikkelen dan jongeren, blijven vaak lang actief bij één werkgever en ook lang in dezelfde functie. Voor een deel van deze werknemers werkt dat belemmerend om langer te blijven werken.[215]

De overheid kan een rol spelen in de beeldvorming over ouderen, en bij (het bekender maken van) regelingen om de participatie van ouderen te verhogen. De Rijksoverheid heeft diverse financiële regelingen om werkgevers te stimuleren om ouderen in dienst te nemen: de proefplaatsing, loonkostenvoordeel, de no-riskpolis, de compensatieregeling oudere werknemers en het lage-inkomensvoordeel. Veel werkgevers kennen deze regelingen niet en/of maken er geen gebruik van.

Sociale partners kunnen meer werk maken vitaliteit en regelmogelijkheden op de werkvloer, zodat werkenden in relatief goede gezondheid kunnen blijven doorgaan.

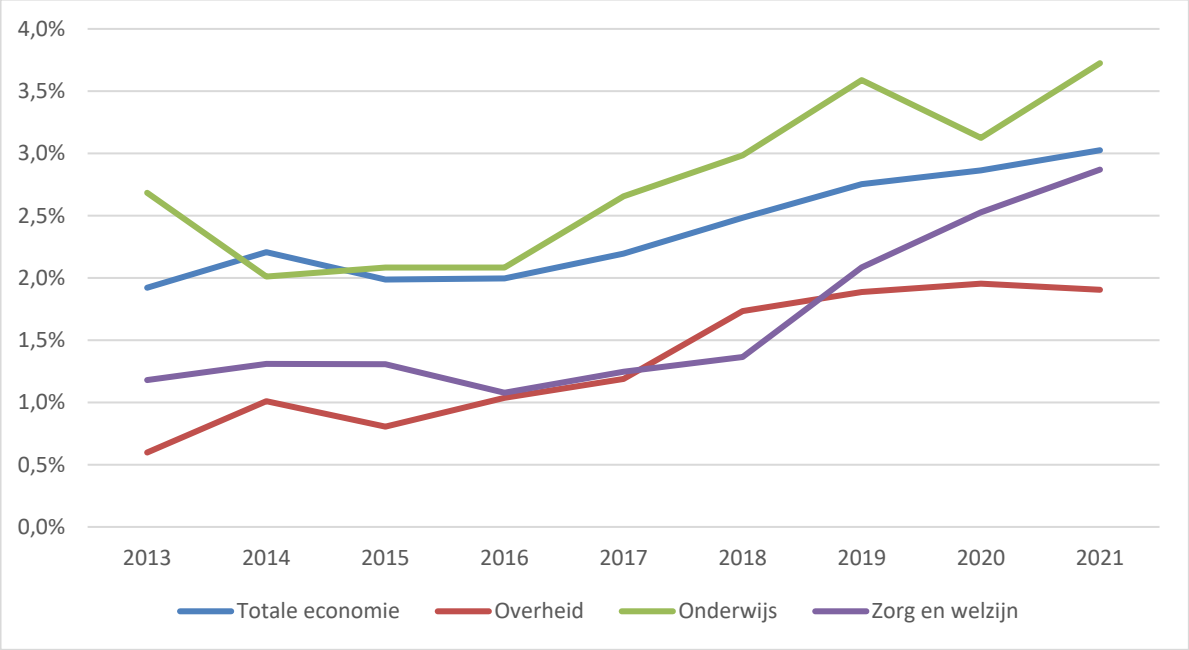
---

[212] CBS (21 april 2022) *Pensioenleeftijd in 2021 ruim 4 jaar hoger dan in 2006.*
[213] Min. BZK (2022) *Kernrapport Werkonderzoek 2022.*
[214] SCP (2020) Hoe gaan werkgevers om met oudere werknemers? In: *Arbeidsmarkt in kaart, werkgevers – editie 2*.
[215] TNO (2018) *Duurzame inzetbaarheid in Nederland*.

Met het oog op langer doorwerken moet de kern daarvan liggen op tijdige (door)ontwikkeling. Ook kunnen sociale partners (in het verlengde daarvan) een leven lang ontwikkelen bij ouderen stimuleren: de investeringen daarin blijven nu verhoudingsgewijs achter.[216] Maatregelen om ouderen te stimuleren kunnen onderdeel zijn van een meer leeftijdsbewust organisatiebeleid, waarin het goede gesprek actief gevoerd wordt.[217]

Doorwerken na pensionering
Hoewel de absolute aantallen nog beperkt zijn, is er een toenemend aantal mensen die na hun AOW-gerechtigde leeftijd nog door blijven werken, ook in de (semi)publieke sectoren (zie Figuur 4.3).

Figuur 4.3 Ontwikkeling aandeel werkzame personen van 65-74 jaar in de periode 2013-2021



Bron: CBS Statline

Bij het nemen van het besluit om door te werken spelen meerdere factoren een rol, net als bij arbeidsparticipatie in het algemeen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat, naast gezondheid, factoren in het werkdomein, financiële en sociale factoren (zoals behoud dagelijkse structuur, onderhouden van contacten) een rol spelen.[218]

[216] CPB (2013) *Arbeidsmarkt ouderen en duurzame inzetbaarheid*. Rapport over het conceptuele kader voor het onderzoeksprogramma 'Arbeidsmarkt Ouderen'.
[217] SER Diversiteit in Bedrijf (2021) *Leeftijdsdiversiteit. Charterdocument*.
[218] De Wind, A., et al. (2020) Doorwerken na je pensioen: wel of niet goed voor je gezondheid? In: *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 8 mei 2020

Werknemers die doorwerken na hun AOW-gerechtigde leeftijd ontvangen salaris, boven op hun AOW en eventueel aanvullend pensioen. Ze hebben beperkt recht op loondoorbetaling bij ziekte (maximaal 13 weken), maar zijn niet meer verzekerd tegen werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Werkgevers houden loonbelasting in, maar hoeven geen premies te betalen voor de werkloosheidswet, ziektewet, arbeidsongeschiktheid en AOW. Bij ziekte moet de werkgever zich wel inspannen voor re-integratie binnen het eigen bedrijf, maar de werkgever hoeft geen passend werk te vinden bij een ander bedrijf. Ook is geen plan van aanpak voor de re-integratie vereist.[219]

Onderzoeksbureaus TNO en ROA onderscheiden ten aanzien van het al of niet doorwerken drie groepen.[220] Ten eerste de modale werknemer, die niet doorwerkt omdat hij dat niet hoeft en wellicht ook niet wil; ten tweede een groep van (vaak) hoger opgeleiden met een hoog inkomen, die vooral uit interesse en bevlogenheid wil doorwerken en ten derde een groep werkenden met een laag inkomen die door moet werken omdat zij het anders financieel niet redden. De rol van gezondheid bij het door willen werken is dubbel. Een goede gezondheid is enerzijds een motief om door te werken (fit en gezond blijven) en anderzijds een randvoorwaarde om dit ook te kunnen.[221]

Werkgevers geven nog weinig prioriteit aan het doorwerken van mensen die de AOW-leeftijd hebben bereikt. Voor hen staat het inhuren van de juiste persoon op het juiste moment centraal en niet de leeftijd.[222] Als ze de keuze hebben kiezen ze liever voor een jonger iemand dan voor een oudere persoon. Ouderen zijn met name een prettig alternatief wanneer zij taken verrichten die jongeren niet willen of kunnen doen. Er zijn geen aanwijzingen dat ouderen jongeren verdringen: de groep is ook nog klein en jongeren verrichten andere taken dan ouderen. Daar komt bij dat op dit moment de vraag veel groter is dan het arbeidsaanbod.

De vraag is of doorwerken na de AOW-leeftijd beleidsmatig moet worden gestimuleerd. Op dit moment is er op veel plekken een vanzelfsprekend of verplicht pensioneringsmoment. Er lijkt geen draagvlak te zijn om dit aan te passen. Maar net als bij deeltijders wordt het goede gesprek tussen werkgever en werknemer vaak niet gevoerd. Op dit moment komt het initiatief om langer door te werken vaak van de werknemer.[223] Actief stimuleren is nodig om ervoor te zorgen dat zij die daarvoor open staan, ook daadwerkelijk aan de slag gaan (of blijven). Maar daarbij is wel aandacht nodig voor groeiende groep ouderen die door onvoldoende inkomen of buffer noodgedwongen na hun AOW-leeftijd door moeten werken.[224] Onder invloed van onder andere het toenemend aantal flexwerkers en zzp'ers is de verwachting dat het aantal mensen dat onvoldoende inkomen of buffer heeft de komende jaren verder zal stijgen. Onderzoek laat

---

[219] *https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/vraag-en-antwoord/wat-verandert-er-op-mijn-werk-als-ik-wil-doorwerken-na-mijn-aow-leeftijd*

[220] TNO & ROA (2017) *Doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd,* p. 9.

[221] TNO & ROA (2017) *Doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd.*

[222] *Ibid.*

[223] Oude Mulders, J. (2019) Welke werkgevers laten mensen doorwerken na de AOW-leeftijd? In: *Tijdschrift voor arbeidsmarktvraagstukken*.

[224] TNO & ROA (2017) *Doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd*.

zien dat de mensen die moeten doorwerken omdat ze het geld hard nodig hebben minder tevreden zijn over hun leven dan mensen die doorwerken omdat ze werken plezierig vinden.[225]

4.5 Nieuwkomers en statushouders

Vluchtelingen
Werken in Nederland biedt vluchtelingen de mogelijkheid om op eigen benen te staan. Ook leren zij op deze manier de Nederlandse taal en samenleving kennen. Voor werkgevers vormen vluchtelingen een nieuw aanbod van mogelijke werknemers. Toch verloopt de integratie in de praktijk niet zonder problemen. Slechts een beperkt deel van de vluchtelingen in Nederland lukt het om betaald werk te vinden.[226] Zo was van de groep die in 2014 naar Nederland kwam – overwegend Syrische vluchtelingen – anno 2021 nog maar 40 procent aan het werk.

De arbeidsparticipatie van statushouders is gebaat bij een meer effectievere ondersteuning.[227] In het advies 'Integratie door Werk' heeft de SER gepleit voor een slagvaardiger ondersteuning naar werk door alle partijen.[228] Gemeenten moeten daarbij vroeg met de (arbeids-)integratie beginnen met ondersteuning op maat, waarbij taal en persoonlijke begeleiding belangrijk zijn. Het Rijk zou daarbij nadrukkelijk moeten sturen op de kwaliteit van dienstverlening, een betere kennisinfrastructuur en het structureel beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen aan gemeenten. Omdat een meer succesvolle en duurzame arbeidsintegratie van statushouders en andere nieuwkomers valt of staat met de inzet van werkgevers en werknemers, kunnen ook sociale partners bijdragen aan een open bedrijfscultuur en verbeterde ondersteuning van statushouders. Zorgelijk is dat gemeenten aangeven dat zij in het kader van de nieuwe inburgeringswet – die begin 2022 is ingegaan – moeite hebben om werkgevers te vinden om samen duale taalwerktrajecten voor deze groep op te zetten.[229]

Er zijn inmiddels verschillende goede voorbeelden van projecten waarin statushouders worden opgeleid voor een baan in de (semi)publieke sector.[230] [231] Grosso modo gaat het echter om kleinschalige projecten, met (zeker in het licht van de problematiek) kleine aantallen deelnemers. Hoewel de resultaten bemoedigend zijn, is opschaling wel echt nodig.[232]

Arbeidsmigranten buiten de EU
Als laatste oplossing kan aantrekken van arbeidsmigranten en kennismigranten van buiten de EU bijdragen aan het verlichten van de arbeidsmarktkrapte in de (semi)publieke sectoren. Voorop gesteld: migratie gaat de krapte niet oplossen. Een zorgvuldig migratiebeleid is

---

[225] Dingemans E, & Henkens K. (2014) Involuntary retirement, bridge employment, and satisfaction with life: A longitudinal investigation. In: *Journal of Organizational Behavior*, 35(4), p. 575-591.
[226] CBS (2021) *Arbeidsparticipatie van statushouders stagneert*.
[227] Adviescommissie Vreemdelingenzaken (2021) *Verkenning Van asielzoeker naar zorgverlener*.
[228] SER (2019) Advies *Integratie door werk: meer kansen op werk voor nieuwkomers*.
[229] Razenberg, I., et al. (2022) *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten 2022*.
[230] https://nos.nl/artikel/2425213-nieuwkomers-van-buiten-eu-verkleinen-versneld-personeelstekort-in-hartzorg
[231] https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/onderwijs-leerplicht/portretten/statushouders-klas/
[232] SER & Ministerie van SZW (2021) *Leerwerktrajecten voor personen met een migratieachtergrond in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden*.

intensief en het gaat naar verwachting om te kleine aantallen om de arbeidsmarktproblematiek substantieel te kunnen beïnvloeden. Zelfs bij grote aantallen blijft de beroepsbevolking de komende decennia in omvang dalen.[233] Volgens SEO (2019) liggen de beste kansen voor een match tussen vraag in Nederland en het aanbod van arbeidsmigranten bij tekortberoepen op mbo- en hbo-niveau.[234] Op deze niveaus kunnen migranten relatief snel op de arbeidsmarkt worden ingezet. Ook uit een studie van SER-Noord Nederland (2022) blijkt dat de verwachte tekorten aan personeel zich daar vooral zullen voordoen in het middelbaar in hoger opgeleide segment.[235] Wel geeft dit adviesorgaan voor de noordelijke drie provincies aan dat arbeidsmigratie, mits goed georganiseerd en gefaciliteerd, één van de mogelijkheden is naast de reeds bestaande instrumenten om het arbeidsaanbod op peil te houden.

Een zorgvuldig migratiebeleid vraagt om gedetailleerde monitoring van verschillende onderdelen van de arbeidsmarkt. Bovendien zal ook de tijdelijkheid van deze stromen bewaakt moeten worden; gebeurt dit niet dat zullen deze groepen op ten duur ook tot de niet-actieve bevolking gerekend moeten worden.[236] Daar komt nog bij dat taal in de (vaak talige) maatschappelijke beroepen een extra hindernis vormt. Dat neemt niet weg dat in het licht van de problematiek elke bijdrage zinvol is om gericht op te acteren. De SER sluit zich daarom aan bij het advies dat de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) onlangs over dit onderwerp heeft geadviseerd voor de langdurige zorg.[237]

De SER vindt het wenselijk om het werken in (semi)publieke sectoren toegankelijker en aantrekkelijker te maken voor nieuwkomers en statushouders die al in Nederland wonen. Daarbij gaat het onder meer om erkenning van buitenlandse diploma's en meer investeringen in taalonderwijs. Ook zullen gemeenten in het kader van de nieuwe inburgeringswet afspraken met bedrijven en sectoren moeten maken om toeleidingstrajecten naar werk voor deze groepen op te zetten. Sociale partners kunnen net als gemeenten en UWV werken aan programma's om nieuwkomers en statushouders naar duurzame banen in (semi)publieke sectoren te begeleiden. In aanvulling daarop kan gericht worden gekeken naar de mogelijkheden en meerwaarde van arbeidsmigratie van vakmigranten vanaf mbo-3 niveau voor de verschillende (semi)publieke sectoren. Daarbij valt te leren van de ervaringen die inmiddels op kleine schaal zijn opgedaan in de langdurige zorg.

Daarbij moet wel voldaan worden aan een aantal condities met betrekking tot de rechten en arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten zelf.
De SER Noord-Nederland (2022) wijst op het belang van een parallel flankerend beleid met aandacht voor o.a. huisvesting, inburgering en gezinshereniging.[238] Ook moeten een brede

---

[233] NIDI/CBS (2021) *Verkenning Bevolking 2050*.

[234] SEO (2019) *Dutch labour market shortages and potential labour market supply from Africa and the Middle East: is there a Match*? Amsterdam, SEO Economisch onderzoek.

[235] SER Noord-Nederland (2022) Advies *Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie!*

[236] SEO (2019) *Dutch labour market shortages and potential labour market supply from Africa and the Middle East: is there a Match*? Amsterdam, SEO Economisch onderzoek

[237] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2022) *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*.

[238] SER Noord-Nederland (2022) Advies *Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie!*

belangenafweging worden gemaakt, zowel vanuit het perspectief van Nederland als van de herkomstlanden. De arbeidsmigratie moet met andere woorden profijtelijk zijn voor de arbeidsmigrant, voor Nederland en voor het land van herkomst. Om tot een zorgvuldig, ethisch verantwoord migratiebeleid te komen is het nodig dat overheid en sociale partners het initiatief naar zich toe trekken. De brede welvaartsbenadering biedt goede handvatten voor zo'n benadering. Meer in het algemeen is het zinvol om het huidige arbeidsmigratiebeleid voor arbeidsmigranten tegen het licht van de brede welvaartsbenadering te houden, om te kunnen bepalen welke verbeteringen nodig en mogelijk zijn.

4.6 Betere matching: infrastructuur arbeidsmarktbeleid en leven lang ontwikkelen

Goed arbeidsmarktbeleid is gebaat bij een goede coördinatie tussen vraag en aanbod: soepele overstappen van (niet-)werk naar werk en zoveel mogelijk voorkomen van werkloosheid. Nog altijd zijn er veel mensen die geen werk hebben, of onvrijwillig werkloos raken. Sociale partners, overheid en onderwijspartijen werken aan het versterken van de (regionale) arbeidsmarktinfrastructuur, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden. De infrastructuur moet toegankelijker worden, meer gericht op het individu, en met voldoende stabiele financiering voor begeleiding, scholing en matching.[239] Voor mensen in een uitkeringssituatie is belangrijk dat scholingsmogelijkheden niet gekoppeld zijn aan de uitkeringssituatie maar aan de kansen op duurzaam werk.[240]

Hoewel sociale partners, overheid en onderwijspartijen hierin stappen vooruitzetten, verloopt de matching nog niet optimaal. 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 vinden dat die infrastructuur op dit moment te veel bestaat uit onduidelijk belegde verantwoordelijkheden, schotten en versnipperde dienstverlening.[241] Zij hebben daarom met elkaar afgesproken die infrastructuur samen nader vorm te geven, maar vragen daarbij ook om ondersteuning van de overheid. Om de dienstverlening consistenter en meer gericht op het individu te maken, is daarbij stabiele financiering nodig voor begeleiding, scholing en matching.

---

[239] Zie Min. SZW (2022) *Uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur*.
[240] Zie SER (2019) Verkenning *Inventarisatie leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid*.
[241] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

Lessen uit het Aanvalsplan Techniek voor (semi)publieke sectoren
Om de arbeidsmarktkrapte in de sectoren techniek, bouw en energie aan te pakken hebben werkgeversorganisaties het Aanvalsplan Techniek ontwikkeld.[242] Dit plan is erop gericht om meer mensen te laten kiezen en te behouden voor deze sectoren, de productiviteit te verbeteren en talent van buiten aan te trekken. Een nieuw arbeidsmarktsysteem (De Gouden Poort) moet uitgroeien tot centrale plek voor starters, zij-instromers, nieuwkomers en ervaren vakmensen die een overstap naar een (andere) technische sector overwegen. De Gouden Poort verzorgt verder o.a. (zij-)instroomtrajecten, begeleiding en plaatsing op basis van vaardigheden. Van daaruit krijgt iedereen die voor een baan in de betrokken sectoren kiest onder andere 10-jarige werk- en ontwikkelgaranties aangeboden. Daarnaast komen er *Techniekcentra* voor hybride beroepsopleidingen en om de productiviteit te verhogen zetten de initiatiefnemers in op meer robotisering en digitalisering van de industrie, prefab bouwen, standaardisering, en programmatische en seriematige overheidsaanbestedingen. De ambitie is tot slot om meer statushouders aan de slag te helpen. En om meer talent van buiten (tijdelijk) aan te trekken. Een gerichte *vakkrachtenregeling* moet hierbij helpen.

4.6.1 Arbeidsmarktinfrastructuur

Dat neemt niet weg dat er al veel infrastructuur is, waarop (semi)publieke sectoren kunnen aansluiten om arbeidsmobiliteit en (om)scholing gericht te faciliteren. Juist dicht op de (decentrale) uitvoering van publieke taken wordt duidelijk wat wel en niet werkt, en worden vaak ook bruikbare oplossingen ontwikkeld.[243] Landelijk beleid kan daarvan leren, en eraan bijdragen dat dáár een werkbare aanpak ontstaat. Persoonlijke dienstverlening en maatwerk zijn daarbij van belang.[244]

Omdat de stap van niet-werk naar werk of naar een nieuw (tekort) beroep vaak veel onzekerheid en vragen met zich meebrengt, is ruimte voor oriëntatie belangrijk. Bijvoorbeeld door eerst in de praktijk kennis te kunnen maken met verschillende beroepen in een sector, voordat de keuze voor een opleiding of leer-werktraject wordt gemaakt (een voorbeeld is het transferpunt Zorg en Welzijn in Amsterdam) [245] Daarbij helpt het ook als niet de diploma's centraal staan bij de werving, maar de kennis, vaardigheden en competenties (skills) van mensen, en de mogelijkheden om verder te groeien in een vak.

Toch is enige regie wel nodig (zie kader). Hoewel er in de regio veel actieve samenwerkingsverbanden zijn, ontbreekt het vaak nog aan gecoördineerde en slagvaardige arbeidsmarktstrategieën om krapte te verminderen. Er zijn veel goede initiatieven, die echter nog vaak tijdelijk zijn of gericht op een beperkt aantal stakeholders of aspecten. Vaak is er op regionale schaal geen regie en werken (op zichzelf goede) samenwerkingen langs elkaar heen.

---

[242] Techniek Nederland, et al. (2022) *Aanvalsplan Arbeidsmarkttekorten Techniek, Bouw en Energie.*
[243] Zie bijv. ABU, AWVN & Tilburg University (2022) *Goed op weg. Inspirerende routeplanner voor een soepele van-werk-naar-werktransitie.*
[244] Denktank coronacrisis (2021) Kennisdocument *Neem iedereen mee: kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*.
[245] SER (2022) Kennisdocument *De oriëntatiefase als springplank.*

Daardoor blijft ook onduidelijk aan welke tafel uitvoerende partijen moeten aanschuiven en of de separate initiatieven optellen en elkaar versterken.

(Semi)publieke 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 (semi)publieke 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.

Regionale samenwerking en bestuurlijke drukte[246]
In Brabant heeft de regionale samenwerking in 2015 een impuls gekregen door de oprichting van de regionale Werkbedrijven en de financiële middelen die daarmee naar de regio zijn gekomen. De regionale Werkbedrijven zijn gestart vanuit een heldere, afgebakende taakstelling om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. De ambities en doelen zijn echter in sommige regio's in Brabant al snel verbreed en daarmee is complexiteit en onduidelijkheid het netwerk binnengeslopen. Ambities worden vergroot, zonder een helder antwoord op de vraag of dit het juiste netwerk en de juiste samenwerking van spelers is om de ambities op te pakken. Dat beoogde resultaten en acties niet altijd helder omschreven zijn, maakt het meten van effectiviteit lastig of zelfs onmogelijk. Het beeld ontstaat van veel bestuurlijke drukte, zonder dat echt scherp is afgesproken aan welke acties men committeert en met welk mandaat. Hoe de verschillende samenwerkingsverbanden zich tot elkaar verhouden bleek niet altijd goed in beeld.

Om de overgangen op de arbeidsmarkt te versoepelen; van niet-werk-naar-werk en van-werk-naar-werk, kan een skillsgerichte aanpak helpen. Door kennis, vaardigheden en competenties van mensen beter in beeld te brengen ontstaan meer mogelijkheden dan wanneer alleen naar diploma's en cv's gekeken wordt. Dit is belangrijk voor toegang tot de arbeidsmarkt voor niet-werkenden, maar ook bij het doorontwikkelen van vakmanschap in beroepen. En het maakt het makkelijker om over te stappen naar aanpalende beroepen of sectoren en zo duurzaam inzetbaar te blijven. Het is positief dat er met steun van de overheid gewerkt wordt aan een gezamenlijke skills-ontologie (CompetentNL). Daarnaast zijn echter ook afspraken nodig over het waarderen van die skills. Er ontstaan veel verschillende soorten skillspaspoorten, waarbij het voor werkgevers en werknemers vaak onvoldoende duidelijk is wat de waarde ervan is. Daarom is het belangrijk dat er ook regie komt, en afspraken worden gemaakt over de validering van skills, zodat deze ontwikkeling ook echt goed benut kan worden.[247] Bij voorkeur gebeurt dit in Europees verband, aansluitend bij het Europees Kwalificatieraamwerk (EQF).

[246] Dingemans, E., et al. (2021) *Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's. Een onderzoek naar regionale netwerksamenwerking*.
[247] Zie SER (2000) Kennisdocument *Sectoraal en regionaal LLO netwerk; werken aan skills in de praktijk*.

4.6.2 Leven lang ontwikkelen

Het versterken van een lerende cultuur in organisaties is een voorwaarde voor organisaties die zij-instromers goed willen opvangen, de zittende werknemers perspectief te bieden en te behouden en om als sectoren te zorgen voor goed opgeleide werknemers. Ook voor het doorontwikkelen van vakmanschap heeft een skillsgerichte aanpak meerwaarde. Het beter zichtbaar maken van (kleine) stappen in ontwikkeling werkt motiverend en is ook een stimulans om te blijven leren.[248] Leren kan meer dan nu op de werkplek gebeuren, ook in samenwerking met het onderwijs. In het mbo- en hbo onderwijs wordt gewerkt aan kortere opleidingstrajecten voor zij-instromers (zoals de fast-switch trajecten in onderwijs en zorg) en met mbo-certificaten.

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.[249] Het beter benutten van onbenut potentieel met een meer skillsgerichte aanpak is hier kansrijk, waarbij gekeken wordt welke competenties en kwalificaties nodig zijn om het werk te kunnen doen. Ook zonder diploma-eisen te verlagen is het vaak mogelijk om beschikbaar talent beter te benutten dan nu gebeurt, door in voorkomende gevallen de normen voor de inzet van professionals te herijken. De ‘blijmakers’ van Amstelring (zie kadertekst paragraaf 3.1), die ondersteunende taken van zorgmedewerkers overnemen, zijn daarvan een voorbeeld. Hierbij past jobcrafting: het creëren van functies rond de competenties van mensen.

De SER vindt versterking van budgetten voor een Leven Lang Ontwikkelen (LLO) 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,[250] zodat werkenden zelf meer regie krijgen op hun ontwikkeling. Het bundelen van regelingen kan omscholing stimuleren.

Bij omscholing is het belangrijk dat er voldoende aandacht is voor een goede oriëntatie op het nieuwe beroep zodat uitval uit de opleiding of uit de sector wordt voorkomen. Onzekerheid over de vraag of het beroep bij iemand past, over inkomen tijdens de omscholing en de kans op werk zijn factoren die overstappen nu vaak belemmeren. Via meeloopdagen, stages of proefperiodes kan het werk echt ervaren worden. Bedrijven en organisaties zouden meer kunnen samenwerken rond oriëntatietrajecten, zodat geen belangstellende verloren gaat en organisaties naar elkaar kunnen doorverwijzen als een match niet optimaal is. Ook is aandacht voor inkomen tijdens een omscholingstraject belangrijk.[251]

---

[248] SER (2000) Kennisdocument *Sectoraal en regionaal LLO netwerk; werken aan skills in de praktijk*.

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

[250] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

[251] SER (2022) Kennisdocument, De oriëntatiefase als Springplank en SER (2021) Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025.

Verder is er nog steeds weinig geld voor scholing van uitkeringsgerechtigden.[252] Ondanks dat UWV meer middelen heeft gekregen voor omscholing van WW'ers, blijft de combinatie van (bij voorkeur) sociale zekerheid en (langdurig) omscholen een lastige. Ondanks dat omscholing op langere termijn zinvol kan zijn, kan de weg naar snelle werkhervatting dat doorkruisen.

Ook het initiële onderwijs moet ondertussen goed meebewegen met de arbeidsmarkt. Zo kan het vergemakkelijken van de overstap van de voltijds- naar de deeltijdsvariant van opleidingen in tijden van krapte leiden tot extra arbeidsaanbod. Meebewegen houdt ook in dat beroepsopleidingen beter aansluiten op de behoeften van de samenleving en de actuele bedrijfspraktijk.[253] In het initiële onderwijs, maar ook door het aanbod van onderwijs voor werkenden sterker te ontwikkelen – samen met het werkveld en zoveel mogelijk op de werkvloer. Private opleiders leveren hier op alle onderwijsniveaus eveneens een bijdrage aan.[254] Zij kunnen op de veranderingen inspelen en maatwerk bieden. In een gelijker speelveld met duidelijker regelgeving inzake publieke en private geldstromen. Die ontwikkeling van het onderwijs zou samen met het werkveld en zoveel mogelijk op de werkvloer moeten gebeuren en met meer inzet van deelcertificaten en microcredentials. Daarnaast zou iedere werkende een persoonlijk competentiepaspoort, een persoonlijke leerrekening en leerrechten op formeel privaat en publiek onderwijs moeten krijgen. Overheid, bedrijven en werknemers investeren hier gezamenlijk in. Het scholingsaanbod moet aansluiten op de verworven competenties.

Ook bij de studie- en beroepskeuze valt meer aandacht aan het arbeidsmarktperspectief te besteden dan nu gebeurt. Veel studenten zijn daarover nu niet volledig geïnformeerd, of wegen dit slechts beperkt mee. Er is vaak sprake van 'oude beroepsbeelden', ook bij de ouders.[255] Transparante informatie over arbeidsmarktperspectief kan positieve invloed kan hebben op de studiekeuze.[256] Gebleken is dat een mismatch tussen studie en arbeidsmarktperspectief later tot spijt over de studiekeuze kan leiden. Zo zijn afgestudeerden van economische mbo- en hbo-opleidingen minder tevreden over hun start op de arbeidsmarkt dan afgestudeerden van gezondheidszorg- en techniekopleidingen en ook zouden zij minder vaak dezelfde opleiding opnieuw kiezen.[257] 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. Met het recente advies van de Taskforce Doelmatigheid in het mbo als uitgangspunt wordt de komende periode ingezet op het stimuleren van kansrijk kiezen in het mbo. Bedrijfsleven en onderwijs gaan daarbij intensiever samenwerken op basis van sectorale agenda's kansrijk opleiden. Er kunnen volgens het advies vaker afspraken gemaakt worden over samen zorgen voor goede arbeidsmarktinformatie, oriëntatietrajecten, hybride docenten, baangaranties, leven lang ontwikkelen aanbod en dergelijke.[258]

---

[252] SER (2019) *Inventarisatie Leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid*.
[253] SER (2019) *Strategische agenda voor het hoger onderwijs*.
[254] SEO (2021) *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen.*
[255] Taskforce doelmatigheid (2022) *Advies Kansrijk Opleiden*.
[256] Fouarge, D., et al. (2017). *De rol van arbeidsmarktinformatie in de opleidingskeuze van mbo'ers*.
[257] ROA (2022) *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2021*.
[258] Taskforce doelmatigheid (2022) *Advies Kansrijk Opleiden*.

4.7 Conclusies en aanbevelingen

Op veel indicatoren presteert de Nederlandse arbeidsmarkt op dit moment al goed. De arbeidsparticipatie is internationaal gezien hoog en werkenden blijven relatief lang actief op de arbeidsmarkt.
Daar komt bij dat de krapte niet behouden blijft tot (semi)publieke sectoren: ook marktsectoren kampen met structurele capaciteitsproblemen. Dat maakt het aantrekken van méér werkenden moeilijk en eenvoudige, snelle oplossingen schaars. Om echt effect te sorteren, is het nodig om op veel fronten een stapje extra te zetten. We zullen onze uiterste best moeten doen om al het talent op de arbeidsmarkt te benutten, óók om een meer inclusieve economie te bereiken.

Binnen die brede aanpak ziet de SER een aantal kansrijke aanknopingspunten. Eén daarvan is het feit dat veel Nederlanders in deeltijd werken, zeker in sectoren als zorg, onderwijs en kinderopvang. Enerzijds hebben werkgevers in deze sectoren uit oogpunt van bezetting en flexibiliteit vaak een voorkeur voor kleinere banen, anderzijds kiezen veel werkenden ook voor deeltijdbanen om de werkdruk en werk-privébalans beheersbaar te houden en tijd over te houden voor andere maatschappelijke rollen zoals zorgtaken, vrijwilligerswerk, e.d.
De SER vindt deeltijdwerk op zichzelf prima: het biedt kansen om werk te combineren met andere rollen, en om mensen aan werk te helpen voor wie een voltijdbaan niet haalbaar is. Problematisch is wel dat instituties en culturele normen de beslissing (van vooral vrouwen) beïnvloeden om méér te gaan werken. De SER adviseert op korte termijn stevig in te zetten op de groep deeltijders, die meer uren wil werken. Daarbij is het wel nodig om aandacht te besteden aan de werkdruk en aan bevorderen van de duurzame inzetbaarheid. Om méér uren werken voor een grotere groep vanzelfsprekend en aantrekkelijk te maken, is echter meer nodig. De SER adviseert daarom het fiscale en toeslagenstelsel te herzien, zodat meer werken lonender wordt, om de onzekerheid te beperken dat door meer te werken toeslagen terug betaald moeten worden en om de huidige verlofregelingen te verbeteren en beter aan te laten sluiten bij de behoeften van werkenden. De kinderopvang kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de arbeidsmarktkrapte arbeidsmarkt breed. Gezien het personeelstekort in de kinderopvang zelf, heeft de aanpak ervan wel hoge prioriteit.

Naast 561 duizend deeltijders die meer uren willen werken, bestond het ‘onbenutte potentieel’ uit 760 duizend Nederlanders tussen de 15 en 75 jaar, die recent naar werk zochten en/of op korte termijn kunnen beginnen. Onder hen bevindt zich een snel groeiende groep vitale gepensioneerden, die zich nuttig willen (blijven) maken op de arbeidsmarkt en daartoe ook prima in staat zijn. Beelden van werkgevers over flexibiliteit, productiviteit en uitvalgevoeligheid spelen een rol, al worden die in de tijd positiever. Er zijn op zich geen belemmeringen om na de AOW-gerechtigde leeftijd door te werken. Werkgevers kunnen een rol spelen door te zorgen dat het goede gesprek (nu vaak op initiatief van de werknemers) gevoerd wordt, zodat zij die dat willen ook daadwerkelijk aan de slag gaan of blijven. Sociale partners kunnen bijdragen door regelmogelijkheden op de werkvloer te verbeteren, maar ook een leven lang ontwikkelen bij ouderen te stimuleren. Die investeringen daarin blijven nu verhoudingsgewijs achter.

Hoewel de SER van bereidwillige deeltijders en ouderen veel verwacht, blijft het nodig om ook op andere groepen vol in te zetten. Omdat alle registers open moeten met het oog op de

krapte, maar ook vanwege het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt. Juist een krappe arbeidsmarkt is bevorderlijk voor de kansen van groepen die anders moeilijker aan een baan komen. De (semi)publieke sectoren moeten daarin een voorbeeldrol vervullen, zeker omdat de banenafspraak niet overal is behaald.
Net als bij deeltijders geldt dat (meer) werken voor uitkeringsgerechtigden wel moet lonen en niet moet leiden tot inkomensonzekerheid of een armoedeval. De SER verwacht dat de participatie zal toenemen op het moment dat de inkomenszekerheid en inkomensstabiliteit meer gewaarborgd zijn.

De ervaringen met Oekraïners hebben geleerd dat nieuwkomers snel een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie van vluchtelingen gebaat bij een meer effectieve ondersteuning. In het advies 'Integratie door werk' heeft de SER gepleit voor een slagvaardiger ondersteuning naar werk door alle partijen. Onderlinge samenwerking biedt (semi)publieke sectoren kansen om tot een grootschaliger en rijker aanbod te komen voor deze groep. Tot slot kan het gerichter aantrekken van arbeidsmigranten en kennismigranten van buiten de EU bijdragen aan het verlichten van de arbeidsmarktkrapte.

Een basisvoorwaarde voor de benodigde brede aanpak is een goede coördinatie tussen vraag en aanbod: voorkomen van werkloosheid, soepel overstappen van (niet-)werk naar werk en een leven lang ontwikkelen. Sociale partners werken aan een toegankelijker infrastructuur, die meer gericht is op het individu. Ondersteuning van de overheid is daarbij nodig, onder meer door voldoende, stabiele financiering voor begeleiding, scholing en matching. De (semi) publieke sectoren kunnen elkaar veel meer versterken bij het uitwerken van gerichte intersectorale loopbaanpaden en de benodigde omscholing om dat mogelijk te maken. Een skillsgerichte benadering kan daarbij helpen. Daarbij adviseert de SER om kritisch te kijken of beroepen functie-eisen niet te rigide hanteren: kijk naar welke competenties nodig zijn om het werk te kunnen doen. Dit biedt openingen voor jobcrafting en jobcarving.

5. Innovatie: meer doen met dezelfde mensen

In de komende decennia zal het arbeidsaanbod nog maar beperkt groeien. Tegelijkertijd is er een groeiende vraag naar maatschappelijke dienstverlening.[259] Dit geldt in het bijzonder voor de zorg, waar door de groeiende zorgvraag het verwachte personeelstekort in 2031 kan oplopen tot 135 duizend zorgmedewerkers, uitgaande van ongewijzigd beleid.[260] Op de achtergrond speelt mee dat niet alleen in de (semi)publieke sectoren personele krapte is. Vermoedelijk zal ook in andere, commerciële, sectoren de vraag naar mensen in de komende jaren hoog blijven. Het uitsluitend inzetten op het verhogen van het arbeidsaanbod is daarom een weinig kansrijke oplossingsrichting.

Om de vraag naar dienstverlening van de (semi)publieke sectoren aan te kunnen is het daarom van belang dat méér gedaan wordt met dezelfde mensen. Dat is ook van belang voor het beheersbaar houden van de lastendruk en voor het verdienvermogen van het bedrijfsleven dat ook op de arbeidsmarkt op zoek is naar talent.[261] Door het werk efficiënter te organiseren rond de beschikbare menskracht en te investeren in menselijk kapitaal is het mogelijk om de productiviteit te verhogen. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de arbeidsomstandigheden niet achteruitgaan: het gaat om slimmer werken, niet harder of met meer overwerk. Daarnaast moet de toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd blijven. Het beeld bestaat dat kwaliteit en productiviteit elkaars rivalen zijn. Onderzoek van IPSE Studies toont echter aan dat vooruitgang in productiviteit van publieke dienstverlening vaak samengaat met een betere kwaliteit.[262]

5.1 Productiviteitsontwikkeling in de (semi)publieke sectoren

De onderzoeken van IPSE Studies tonen een verontrustend beeld over de ontwikkeling van de productiviteit in de (semi)publieke sectoren. Waar in de jaren tachtig van de vorige eeuw bijna alle (semi)publieke sectoren productiviteitsgroei kenden, is er sinds 2004 in de meeste sectoren sprake van een daling van de productiviteit (Figuur 5.1). In veel sectoren gaat het om een achteruitgang van meer dan een procent per jaar.

Hoe wordt productiviteit in (semi)publieke sectoren gemeten?
Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde prestaties (productie of output) en de ingezette middelen.[263] De productiviteit van (semi)publieke sectoren is lastiger te meten dan in de private sector, vanwege het ontbreken van marktconforme prijzen en omzetten.[264] Voor (semi)publieke sectoren wordt de productie daarom berekend door de productie te bepalen in termen van het aantal geleverde diensten. Omdat (semi)publieke sectoren over het algemeen verschillende diensten leveren met verschillende ingezette middelen, wordt zowel voor de

[259] SER (2022) Advies *Arbeidsmarktproblematiek (semi)publieke sectoren.*
[260] Gupta Strategists (2022) *Uitweg uit de schaarste - Over noodzaak en belofte van medische technologie in de aanpak van personeelstekort in de zorg*.
[261] Zie ook Blom, M. (2022) *De overheid als ronkende motor met geleend geld.*
[262] IPSE Studies (2019) *Productiviteit van de overheid*.
[263] Deze beschrijving is gebaseerd op IPSE Studies (2019) *Productiviteit van de overheid,* p. 15-16.
[264] CPB (2020) *Kan Nederlandse overheid Baumol verslaan?*

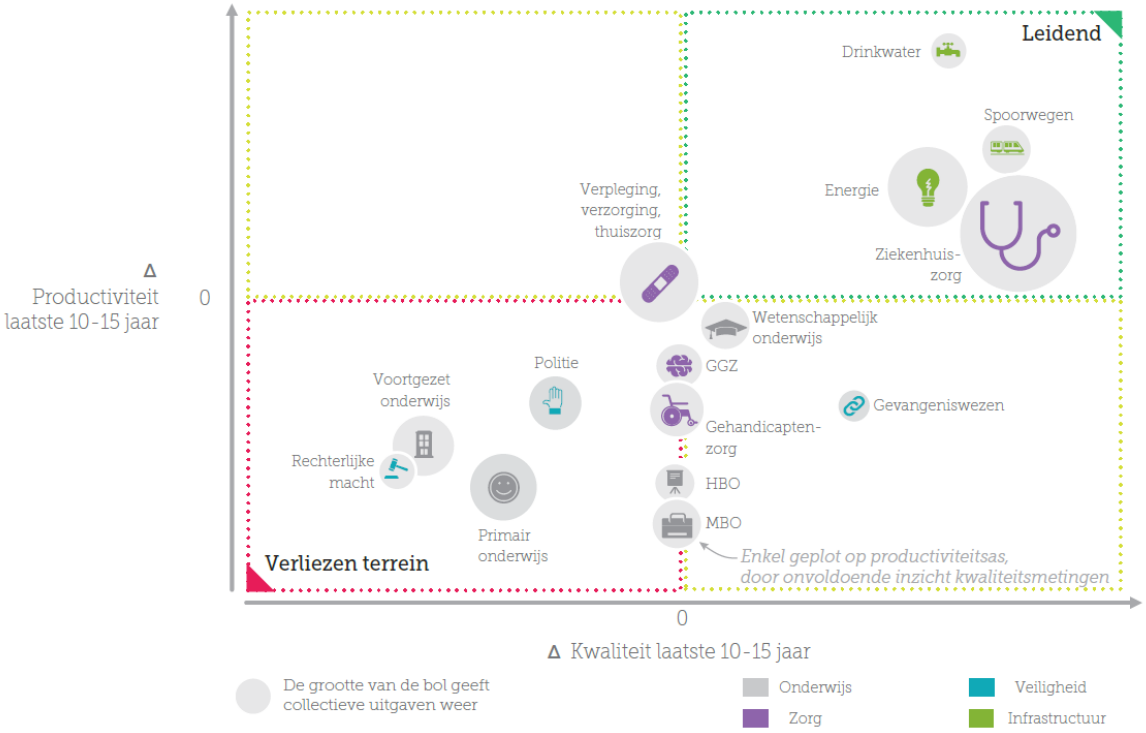
productie als ingezette middelen een index samengesteld. De verhouding tussen die twee indices geeft de productiviteit weer. De productie-index is een gewogen samenstelling van onderliggende indicatoren die de productie weerspiegelen. Welke dat zijn, hangt af van de sector. Het kan in ziekenhuizen gaan om het aantal poliklinische behandelingen, opnamen en verpleegdagen, in het onderwijs om het aantal leerlingen of diploma's en bij de rechterlijke macht om het aantal afgehandelde zaken. Iedere onderliggende productie-indicator heeft een gewicht. De gewichten worden afgeleid uit een kostenfunctie en worden statistisch bepaald. Voor de index van ingezette middelen worden de totale kosten gebruikt die gemoeid zijn met de geleverde prestaties. Daarbij worden de kosten gecorrigeerd voor ontwikkelingen in lonen en prijzen.

Het grootste probleem bij productiviteitsmeting in (semi)publieke sectoren is de definitie van de productie. De gehanteerde indicatoren meten niet altijd voldoende de daadwerkelijke output en de kwaliteit ervan. Het gaat daarbij niet alleen om de directe output, maar ook om de outcome (het effect van de dienstverlening) en de wijze waarop de dienstverlening is geleverd. Professionals willen een kwalitatief goed product of goede dienst leveren waarin bepaalde waarden tot uitdrukking komen: dicht bij de klant, in contact, ruimte voor maatwerk. Verder opereren (semi)publieke sectoren binnen een sterk gereguleerde en veranderende institutionele context waarbij het creëren van maatschappelijke waarde, de impact van de organisatie op de maatschappij, voorop staat. Dit heeft grote invloed op de eisen die aan de dienstverlening worden gesteld en daarmee ook op de productiviteitsontwikkeling en de interpretatie hiervan.

Binnen deze trend zijn duidelijke conjuncturele pieken en dalen zichtbaar.[265] Periodes van bezuinigingen op de (semi)publieke sectoren gingen gepaard met productiviteitsgroei, waar in economisch goede tijden juist de uitgaven omhoog gingen en de productiviteit omlaag ging. Hier speelt mee dat ruimere budgetten de prikkel tot innovatie weg kunnen nemen en kunnen leiden tot ondoelmatige inzet van middelen (wet van Bowen). Andersom geldt dat sectoren met beperkte budgetten en een groeiende vraag juist continu innoveren om de productie bij te houden (wet van Verdoorn).[266] Dit is zichtbaar in ziekenhuizen.

[265] IPSE (2019) *Productiviteit van de overheid*, p. 21-24.
[266] *Ibid*.

Figuur 5.1 Ontwikkeling van productiviteit en kwaliteit



Bron: Denkwerk (2020) op basis van diverse studies[267]

De trend van dalende productiviteit in de (semi)publieke sectoren is gedeeltelijk een gevolg van het zogeheten Baumol-effect (*cost disease of stagnant services*).[268] Baumol stelt dat het vanwege de hoge arbeidsintensiteit in de dienstensector veel moeilijker is om productiviteitsgroei te realiseren. Om op de arbeidsmarkt te kunnen concurreren met andere sectoren moeten steeds hogere salarissen worden betaald, zonder dat hier een navenante productiviteitsgroei tegenover staat. De relatieve kosten lopen hierdoor op, wat een negatieve invloed heeft op de productiviteitsontwikkeling. Het versnelde tempo waarin de productiviteit van de (semi)publieke sectoren sinds 2004 daalt, wat bovendien vaak tegelijkertijd gepaard gaat met een verlies of stagnatie aan de kwaliteit van dienstverlening, baart echter wel zorgen. Dit drukt op de collectieve lasten en draagt bij aan de personele krapte bij een groeiende vraag naar publieke dienstverlening.

Kijkend naar de productiviteit in de diverse (semi)publieke sectoren valt op dat vooral het onderwijs (wetenschappelijk onderwijs uitgezonderd[269]) en de sectoren binnen het

---

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

[268] Baumol, W.J. (1967) Macro-economics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. In: *The American Economic Review*, 57(3), p. 415-426.

[269] In de periode 1980-2012 is de productiviteit van het wetenschappelijk onderwijs meer dan verdubbeld. De belangrijkste reden voor de forse groei in deze periode is dat de voortdurende stijging van zowel de studentenaantallen als de wetenschappelijke productie niet gepaard is gegaan met een evenredige toename van de rijksbijdrage per student. Zie: IPSE Studies (2015) *Productiviteit van overheidsbeleid. Deel 1: Het Nederlandse onderwijs 1980-2012.*

beleidsterrein van justitie en veiligheid de afgelopen tien jaar slecht tot matig presteerden op het gebied van productiviteitsontwikkeling, waarbij overigens opvalt dat het gehele beleidsdomein van justitie en veiligheid als zodanig beter functioneert dan de som der delen (de afzonderlijke sectoren).[270] In sommige gevallen lijkt dit productiviteitsverlies bovendien gepaard te gaan met vermindering van de kwaliteit.[271]

Er zijn verschillende verklaringen waarom sommige sectoren productiever zijn geworden en andere juist niet. Zo hebben vooral de arbeidsintensieve (semi)publieke sectoren zoals de zorg (m.u.v. ziekenhuizen), onderwijs (m.u.v. wetenschappelijk onderwijs), politie en rechtspraak te maken met een lage of dalende productiviteitsgroei.[272] Andersom geldt ook: hoe hoger de kapitaalintensiteit, hoe meer de productiviteit groeit. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de technische, kapitaalintensieve netwerksectoren (drinkwater-, energie- en spoorsector). Daarnaast spelen ook factoren als het hebben van een monopoliepositie (justitie en veiligheid) en de eerdergenoemde economische ontwikkeling en vraagontwikkeling een belangrijke rol. Ook de transactiekosten voortkomend uit ingrijpende hervormingen (bijvoorbeeld de ROC-vorming in het mbo) en de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving kunnen een rol spelen. Ten slotte is het nuttig op te merken dat in sommige sectoren, zoals het gevangeniswezen, de beleidsinzet is geweest om de kwaliteit te verhogen.[273] Dit verklaart (ten dele) de geobserveerde productiviteitsdaling.[274]

Productiviteit openbaar bestuur

Onderzoek naar de productiviteit van het openbaar bestuur heeft zich tot nu toe beperkt tot de Rijksoverheid. IPSE Studies heeft onderzoek gedaan naar de relatieve doelmatigheid en productiviteit van de departementen.[275] Uit het onderzoek blijkt dat er grote verschillen bestaan in doelmatigheid *tussen* de departementen (relatieve doelmatigheid). De departementen van Algemene Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Defensie blijken in de periode 2012-2019 het meest doelmatig, het departement van Justitie en Veiligheid het minst, ook al is de laatste jaren sprake van verbetering. Volgens de onderzoekers is de grootste winst te boeken door het verminderen van het ziekteverzuim en, opvallend genoeg, het vergroten van het aantal deeltijders, vermoedelijk omdat mensen in deeltijd productiever zijn omdat zij op laagproductieve tijdstippen niet worden ingezet.[276] Ook een kritische blik op de externe inhuur en de materiële kosten kan volgens de onderzoekers doelmatigheidswinst opleveren.

---

[270] IPSE Studies (2019) *Productiviteit en allocatie op het terrein van veiligheid en justitie, 1980-2016.*

[271] De onderzoekers concluderen dat het meten van kwaliteit van dienstverlening relatief lastig is. De conclusies moeten dan ook met terughoudendheid geïnterpreteerd worden.

[272] IPSE Studies (2019) *Productiviteit van de overheid*.

[273] Kwaliteitsbevordering stond bijvoorbeeld centraal in het programma Motiverende bejegening uit 2010 (onderdeel van het programma Modernisering gevangeniswezen uit 2008) en de initiatieven ter bevordering van de brandveiligheid – naar aanleiding van de Schipholbrand in 2005 – worden genoemd. Zie IPSE Studies (2014) *Productiviteitstrends in het gevangeniswezen.*

[274] Overigens zijn er sinds 2017 zorgen over de kwaliteit van de taakuitvoering in het gevangeniswezen, getuige de rapporten hierover van de inspectie. Zie IGJ (2018) *Uit balans* en IGJ (2022) *Stand van zaken intensief toezicht JJI's.*

[275] IPSE Studies (2021) *Kosten en prestaties kerndepartementen in kaart.*

[276] Ook in andere sectoren is gevonden dat een hoog aandeel deeltijders kan bijdragen aan de productiviteit. Zie ROA (2013) Is part-time employment beneficial for firm productivity*? ILR Review*, 66(5), p. 1172–1191.

Voor de periode 2012-2019 is bij de departementen geen generieke productiviteitstrend vast te stellen. Zij lijken niet te profiteren van innovatieve ontwikkelingen, met name op het gebied van informatietechnologie, om hetzelfde werk te doen met minder middelen. Het ontbreken van een generieke productiviteitstrend vraagt om nader onderzoek, waarbij ook de rol van de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving en interne bureaucratisering zouden moeten worden betrokken. Een interne benchmark kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Hiervoor is wel een goede overheidsboekhouding nodig, wat op zichzelf al een belangrijk sturingsinstrument is voor het management om de bedrijfsvoering te verbeteren en kosten te beheersen. De boekhouding van de overheid schiet op dit punt echter ernstig tekort, blijkt uit het onderzoek.

Productiviteit uitvoeringsorganisaties
Steeds meer taken van de Rijksoverheid zijn sinds de jaren tachtig op afstand geplaatst bij zelfstandige bestuursorganen en agentschappen, met de bedoeling een meer efficiënte en effectieve publieke dienstverlening te realiseren. Een groot deel van de activiteiten van deze uitvoeringsorganisaties bestaat uit betrekkelijk eenvoudige administratieve handelingen die zich meestal goed lenen voor automatisering. Er is dan ook een grote inzet van ICT met aanpassingen van ICT-systemen, wat lang niet altijd succesvol verloopt en soms regelrecht op een mislukking uitdraait.[277]

Uit Figuur 5.2 blijkt dat de productiviteitsontwikkeling van de uitvoeringsorganisaties sterk uiteenloopt.[278] Zo laat de productiviteit van het CBS en in mindere mate van de SVB en het UWV een flinke stijging zien, terwijl de productiviteit van de RDW en RWS ruwweg op hetzelfde niveau blijven hangen en de productiviteit van het CJIB en COA (na een groei tot 2006) een neerwaartse trend vertoont. Bij de IND en het Kadaster is de ontwikkeling grillig.

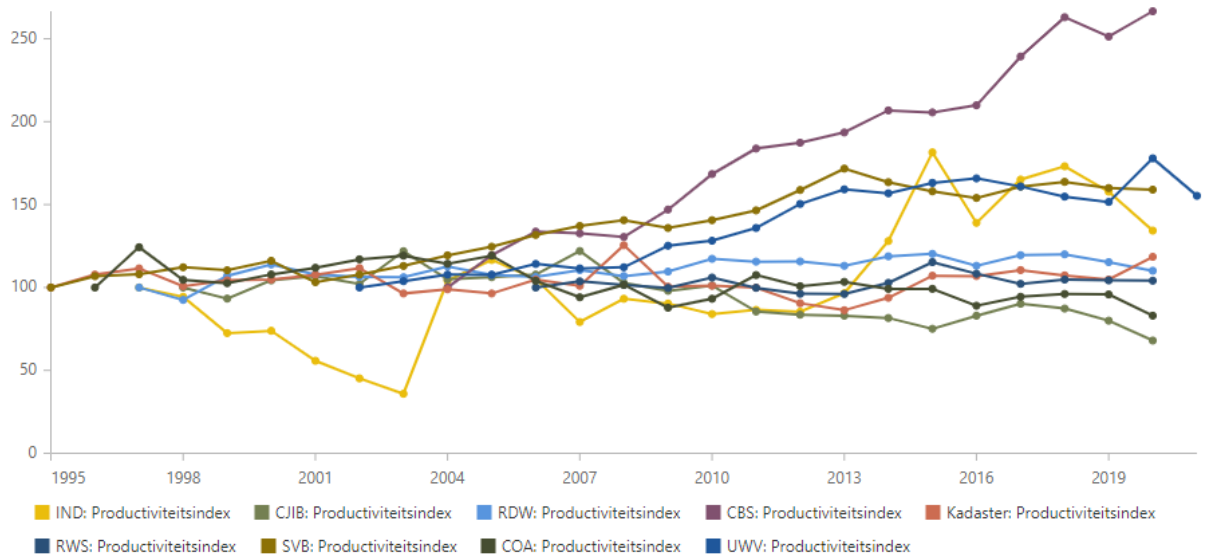
Voor alle uitvoeringsorganisaties geldt dat hun functioneren sterk wordt bepaald door de politieke en beleidsmatige context waarbinnen zij hun taken moeten uitvoeren. De steeds wisselende en aanvullende eisen vanuit politiek en beleid maken het lastig voor deze organisaties om zich helemaal te richten op een doelmatige dienstverlening. De verschillen in prestaties hangen daarnaast samen met de wijze van bekostiging (waaronder bezuinigingen bij CBS, UWV, COA, RWS), met vraagschommelingen als gevolg van de economische conjunctuur (Kadaster, CJIB en UWV) en wijzigingen in de geopolitieke situatie (IND en COA), met taakuitbreidingen en -verzwaringen (CJIB, SVB, Kadaster), de aard van de dienstverlening (bijv. de arbeidsintensiteit), de mate van autonomie (bijv. agentschap vs. zbo) en de kwaliteit van de dienstverlening. De effecten hiervan zijn echter niet eenduidig vast te stellen.

---

[277] IPSE Studies (2019) *Op afstand de beste,* p. 99-100.

[278] *Ibid*; IPSE Studies (2021) *Trends in uitvoeringsorganisaties.* Synopsis productiviteitstrends bij CBS, UWV, COA, RWS.

Figuur 5.2 Ontwikkeling productiviteit bij uitvoeringsorganisaties



Bron: Trends in uitvoeringsorganisaties[279]

5.1.1 Verbeteren productiviteit

IPSE Studies onderzocht de impact van vier categorieën beleidsinterventies die de afgelopen decennia zijn ingezet om de productiviteit in de (semi)publieke sectoren te verhogen: bekostiging, eigendom, marktordening en omgeving.[280] Verschuivingen in eigendom, het inzetten op opschaling[281] en veranderingen in de vorm van financiering (lumpsum, prestatiebekostiging etc.) zijn zelden effectief gebleken.

Wanneer concurrentie wordt ingevoerd, rijst de vraag of we dat op de best mogelijke manier doen. De ervaring leert dat we dat heel gebrekkig doen: het komt vaak neer op het imiteren van de private sector, zonder dat de opdrachtgever de te bereiken output in beeld heeft. De uitwisseling van kennis is niet optimaal. De effecten daarvan hebben we bijvoorbeeld gezien bij het inburgeringsonderwijs een jaar of tien geleden, de re-integratie en nu de jeugdzorg. Daar is een markt geopend zonder dat is nagedacht over de inrichting. Gevolg daarvan is dat er te veel aanbieders komen met hoge transactiekosten en dat er dan weer moet worden nagedacht over beperking van het aantal aanbieders. De betrokken medewerkers hadden ook zinniger kunnen worden ingezet. Kern is dus het reguleren van de (semi)publieke sectoren als systeem.

[279] Zie: https://www.trendsinuitvoeringsorganisaties.nl/

[280] IPSE Studies (2019) *Productiviteit van de overheid*, p. 25-30.

[281] Uitzondering hierop is de kinderopvang. Door de kleine omvang van veel kinderopvang organisaties, hebben de organisaties moeite om bijvoorbeeld regelgeving bij te houden. Zie ook: *https://www.rabobank.nl/kennis/s011099239-ontwikkelingen-en-trends-in-de-kinderopvang*

Om de productiviteit te verhogen is het vooral van belang om enkele goed definieerbare en meetbare doelstellingen te formuleren die haalbaar zijn in de praktijk. [282] Duidelijke doelstellingen maken het mogelijk om prestaties te meten en hierop bij te sturen en eventueel op af te rekenen.[283] Nadrukkelijk gaat het hier om een beperkt aantal doelstellingen met makkelijk meetbare indicatoren om overtollige administratie te voorkomen. De denktank DenkWerk laat voorbeelden zien waaruit blijkt dat organisaties die voldoen aan bovengenoemde vereisten vaak substantieel beter presteren en productiever zijn.[284] Het is zaak om perverse prikkels die hierbij op kunnen treden zo veel mogelijk te voorkomen. Vaak gaat het daarop mis. Zo hebben sociale diensten bijvoorbeeld sinds 2004 de opdracht om zoveel mogelijk uitstroom te realiseren op straffe van een budgetkorting. Dan worden uiteraard de mensen naar werk begeleid die daarop de grootste kansen hebben en gebeurt er niets meer met mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Scholen moeten concurreren op aantallen leerlingen en examenresultaten. Om zo hoog mogelijke resultaten te behalen, kunnen zij ervoor kiezen leerlingen in eerdere klassen naar een lager onderwijsniveau te laten doorstromen.

Hoewel er voldoende ruimte moet bestaan om te investeren in personeel en (innovatie in) het productieproces, leidt het verhogen van de budgetten in veel gevallen niet tot een substantieel betere kwaliteit of verbeterde productiviteit. In plaats daarvan moet ingezet worden op het goed inzetten van verschillende soorten financiële prikkels om de productiviteit te verhogen. Hierbij kan worden gedacht aan prestatiebekostiging, gekoppeld aan enkele doelstellingen. Ook een automatische jaarlijkse productiviteitskorting, waarbij het budget van een organisatie met een jaarlijks vast percentage wordt verlaagd, kan worden overwogen[285], als er tenminste duidelijke voorwaarden aan worden gekoppeld en het geen bezuiniging wordt. Dat betekent dat de toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening niet achteruit mogen gaan en dat het niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van werk. Om slimmer werken te bevorderen zou een deel van het gekorte bedrag geïnvesteerd kunnen worden in proces- en productinnovatie.

Naast financiële prikkels zijn er niet-financiële prikkels die kunnen worden ingezet om de productiviteit te verhogen, zoals Figuur 5.3 laat zien. Huijben en Strieker noemen drie soorten maatregelen: het voorkomen van productieverlies (overhead, ziekte, haperende ICT), stimulerende maatregelen (gericht op innovatie, kennis en werkplezier, benchmarking en verkorting doorlooptijden) en beheersing van kosten en tarieven voor burgers.[286] De kwaliteit van het management heeft hierbij een belangrijke en bepalende invloed op de productiviteit.

Ziekteverzuim, overhead en werkplezier hebben invloed op de productiviteit. Organisaties vertonen hierin grote verschillen en winst op deze gebieden kan een belangrijke bijdrage leveren aan de productiviteit. Zo kan de productiecapaciteit van een gemeente met een lage overhead en laag ziekteverzuim oplopen tot 75 procent van de formatie (dus van elke 100 fte zijn 75 fte daadwerkelijk bezig met primaire taken), terwijl dit bij een gemeente met een hoge

---

[282] Denkwerk (2020) *Publiek en effectief*; IPSE (2019) *Productiviteit van de overheid*.

[283] Hierbij moet opgemerkt worden dat (semi)publieke sectoren grote verschillen hebben in de transparantie en meetbaarheid van hun diensten. Dit vereist dat doelstellingen hierop aangepast worden.

[284] Denkwerk (2020) *Publiek en effectief.*

[285] Theeuwes, J., et al. (2012) *Prikkels voor productiviteit.*

[286] Huijben, M. & J. Strieker (2019) *Hogere productiviteit van de overheid: wenselijk en haalbaar.*

overhead en een hoog verzuim in het ongunstigste geval maar 48 procent is.[287] Een lage overhead en verzuim kunnen dus een positieve invloed hebben op de productiviteit. Ook bevlogenheid/werkplezier is van invloed: onderzoek laat zien dat medewerkerstevredenheid tot een hogere productiviteit leidt.[288] In dat kader vraagt de SER aandacht voor het belang van professionele ruimte in de zin van regelruimte en (mede)zeggenschap, en het vertrouwen in en waardering voor vakmanschap van de medewerkers.

Figuur 5.3 Overzicht van maatregelen om productiviteit te verhogen

Bron: Huijben & Strieker (2019)[289]

Er zijn grote verschillen zien in de omvang van de overhead tussen sectoren en tussen organisaties. Benchmarking kan nader inzicht bieden in verschillen in de omvang en kwaliteit van de overhead, bijvoorbeeld via een instrument als Vensters voor Bedrijfsvoering.[290] Vervolgens kunnen afwegingen worden gemaakt ten aanzien van de schaalgrootte, inrichting en aansturing van de overhead, waarbij ook technologische ontwikkelingen een rol spelen.

---

[287] Huijben, M. & J. Strieker (2019) *Hogere productiviteit van de overheid: wenselijk en haalbaar*, p. 8.

[288] Sorensen, S. (2013) How employee engagement drives growth. In: *Gallup Business Journal: businessjournal.gallup.com*

[289] Huijben, M. & J. Strieker (2019) *Hogere productiviteit van de overheid: wenselijk en haalbaar.*

[290] Zie: *https://vensters.net/*

Is groter beter?
In veel (semi)publieke sectoren is sprake geweest van een forse opschaling.[291] Vaak stuurt het beleid hier nadrukkelijk op met de gedachte dat een grotere schaal tot doelmatigheids- en/of kwaliteitsvoordelen leidt. Dat is echter maar ten dele waar. Vanwege de zogenoemde U-vormige gemiddelde kostencurve is het zinvol om kleine instellingen op te schalen. Voorbij een bepaalde (optimale) schaal werkt opschaling juist averechts: de gemiddelde kosten per eenheid product stijgen dan. Veel van de schaalvergrotingsoperaties hebben dan ook in eerste instantie een gunstig effect gehad op de kosten, maar zijn vervolgens te ver doorgeslagen. Inmiddels zijn in een aantal sectoren veel grote bureaucratische en dus dure instellingen ontstaan. 'Doorgeslagen' sectoren zijn onder andere de rechterlijke macht, verpleging- en verzorging, politie en de ziekenhuizen.

Slimmer organiseren
Slimmer organiseren kan helpen om efficiënter te werken, maar ook om de toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening te vergroten. Dit kan door werkprocessen te herontwerpen en wacht- en doorlooptijden te verkorten en fouten, en daarmee herstelwerk, te voorkomen. Dat vereist een analyse van de werkprocessen, het waar mogelijk versimpelen van processen, het voorkomen van onnodige of dubbele werkzaamheden en het voorkomen van onnodige wachttijden. Het vraagt ook om een goede balans tussen de eisen die het werk stelt en de regelmogelijkheden van werkenden om problemen in het werk zelf op te kunnen lossen[292] en om een cultuur gericht op voortdurend verbeteren en het snel leveren van de juiste kwaliteit. Het is wenselijk om bij het opnieuw ontwerpen van werkprocessen de professionals op de werkvloer te betrekken. 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.

Opsplitsen van hulp
In de zorg voor mensen met dementie wordt de hulpverlening onnodig opgedeeld omdat de hulp onder verschillende wettelijke regimes en bekostigingssystemen valt. De casemanager dementie coördineert de taken, de wijkverpleging doet de steunkousen, een andere organisatie biedt dagbesteding aan, de huishoudelijke hulp maakt schoon. De verschillende geldbronnen bemoeilijken ‘zorg op maat’. Aparte potjes bij gemeenten en zorgverzekeraars verhinderen dat meerdere problemen tegelijk opgelost worden.[293]

Het functioneren van (semi)publieke sectoren kan verbeteren door het meer en beter benutten van operationele kracht uit het bedrijfsleven via transparante vormen van publiek-private samenwerking, en dit op basis van vertrouwen, wederzijdse deskundigheden en ervaringen. De overheid kan de maatschappelijke uitdagingen en transities niet alleen

[291] IPSE Studies (2019) *Productiviteit van de overheid*, p. 27.
[292] Zie: *https://www.innovatiefinwerk.nl/inzetbaarheid-vitaliteit/2015/01/slimmer-organiseren-voorkomt-stress*
[293] Oratie Marcel Canoy, 4 oktober 2022.

oplossen. Het vraagt om een nieuw samenspel van overheid, bedrijfsleven en samenleving en een herijking van de rol van de overheid. Welke taken liggen bij de overheid en welke taken kunnen door de markt worden opgepakt? Zo kunnen werkgevers een goede rol spelen bij vroege signalering van een mogelijke schuldenproblematiek bij hun werknemers; ook kunnen zij de begeleiding van laaggeletterde werknemers inpassen in hun personeelsbeleid.[294] Ook meer uitwisselingsvormen tussen bedrijfsleven en de rijksoverheid kunnen bijdragen tot betere dienstverlening[295].

Samen pieken opvangen en flexibiliteit vergroten[296] (Defensie)
De krijgsmacht wil zich snel kunnen aanpassen aan veranderingen in de wereld. Door samen te werken met de samenleving kan dat. Binnen de adaptieve krijgsmacht kan Defensie mensen, materieel, diensten en kennis delen met civiele partners. Op deze wijze kan Defensie piekbelasting opvangen en haar flexibiliteit vergroten én daarnaast talent nieuwe kansen bieden. Zo zijn er afspraken met een aantal civiele ziekenhuizen over het delen van medisch personeel en is er samenwerking met transportbedrijven waarbij vragen voor transport samen worden opgevangen en beide partijen van elkaar leren. Verder is er samenwerking met scholen en universiteiten: op mbo-niveau steunt Defensie inhoudelijk de opleiding Veiligheid en Vakmanschap, met voor de studenten stagemogelijkheden bij Defensie. En via Defensity College worden universitaire en hbo-studenten een maatschappelijk relevante bijbaan geboden. Om de samenwerkingsmogelijkheden in allerlei categorieën te vergroten, worden ook nieuwe contractvormen onderzocht. Zoals samenwerking met rederijen, om het transport over zee slimmer te organiseren, samen op te leiden en gezamenlijk schepen te kunnen bemannen. Of zoals de samenwerking met de bouwsector, om de genie te versterken tot in het operatiegebied.

Met slim inkoopbeleid, aanbesteden of samenwerking kan het beschikbare arbeidsaanbod efficiënter ingezet worden. Daarbij moeten er voorwaarden 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.

Wet- en regelgeving en bekostigingssystemen kunnen het slimmer organiseren van publieke diensten belemmeren, evenals de samenwerking met private partijen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang, regionale samenwerking tussen instellingen, personeelsnormen bij de inzet van personeel. Hier spelen naast institutionele rigiditeiten die een flexibele inzet van werkenden verhinderen (wet- en regelgeving, bekostigingssystemen), ook vraagstukken rond concurrentie versus samenwerking, de btw-

[294] Conform SER (2019) Advies *Samen werken aan taal. Een advies over laaggeletterdheid*, pp. 65-66.
[295] Zie ook aanbevelingen https://www.algemenebestuursdienst.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/onderzoek-functioneren-algemene-bestuursdienst-afgerond.
[296] Zie: *https://www.defensie.nl/onderwerpen/adaptieve-krijgsmacht/uitleg-adaptieve-krijgsmacht*

afdracht bij de onderlinge inhuur van personeel, verschillende cao's, de cultuur binnen organisaties, etc.

Verminderen van de vraag
Productiviteitswinst kan ook worden behaald door maatschappelijke waarde te realiseren zonder een individuele dienst te hoeven leveren, bijvoorbeeld door te voorkomen dat die vraag ontstaat. Voorbeelden zijn de in het verleden ingevoerde verlenging van de geldigheid van een paspoort van vijf naar 10 jaar of vergunningvrij bouwen.[297] Maar ook preventie kan voorkomen dat een vraag ontstaat. Daarbij gaat het niet alleen om het individu en zijn of haar gezondheid, welbevinden, gedrag en risicokenmerken, maar ook over de 'gezondheid' van de sociale en fysieke werk- en leefomgeving van mensen. Dat betekent niet alleen aandacht voor een gezonde leestijl, maar ook beleid gericht op het voorkomen van armoede, het vinden van werk, het bevorderen van welzijn en gelijke kansen kan hieraan een bijdrage leveren.[298]

Zo signaleert Divosa in 2022 een oplopend beroep op bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en andere vormen van ondersteuning, wat tot veel extra werk leidt voor de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Dit zou volgens Divosa voorkomen kunnen worden als het kabinet het armoedebeleid verandert van reparatie achteraf naar het voorkomen van armoede door een structureel toereikend inkomen. Ook werk leidt tot vermindering van vraag. Uit het SCP-rapport *De brede baten van werk* blijkt dat werk ervoor zorgt dat mensen met een arbeidsbeperking minder vaak een beroep doen op de GGZ en op WMO-ondersteuning. Ook crimineel gedrag neemt af.[299]

In de zorg is 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. Factoren buiten de zorg om kunnen de zorgvraag direct of indirect beïnvloeden. Het sociaal werk kan de zelf- en samenredzaamheid van cliënten met een hulp- of zorgvraag versterken. Dat kan bijvoorbeeld via het beter benutten van de eigen mogelijkheden of die van het sociaal netwerk, via het opbouwen van een sociaal netwerk en via vrijwilligerswerk. Door te investeren in het sociaal werk kan een (toename van een) beroep op zorg worden voorkómen.

Ook via het wonen en de fysieke leefomgeving kan direct of indirect de zorgvraag worden beïnvloed. Zo kunnen ouderen langer thuis blijven wonen in levensloopbestendige woningen en dankzij domotica kunnen mensen met een beperking zelfstandiger functioneren, waardoor het beroep op zorgprofessionals verminderd kan worden. Geclusterde woonvormen en de wijze waarop de openbare ruimte is ingericht bieden mogelijkheden voor ontmoeting en het creëren van gemeenschapszin. Dit vermindert gevoelens van eenzaamheid, bevordert welzijn en vergroot de mogelijkheden om te participeren.
Voorzieningen in de buurt kunnen een belangrijke rol spelen bij de sociale cohesie in wijken en kunnen ontmoeting van burgers en de mentale veerkracht van bewoners stimuleren en vrijwilligersinitiatieven ondersteunen. Denk bijvoorbeeld aan collectieve welzijnsvoorzieningen in de buurt, zoals opbouwwerk, inloophuizen, sociaal raadslieden en preventieve activiteiten ter bestrijding van eenzaamheid en schuldenproblematiek. Maar ook voorzieningen zoals de

---

[297] Huijben, M. & J. Strieker (2019) *Hogere productiviteit van de overheid: wenselijk en haalbaar.*
[298] SER (2020) Verkenning *Zorg voor de toekomst.*
[299] SCP (2020) *De brede baten van werk.*

supermarkt, vervoersvoorzieningen, bibliotheek en huisarts zijn belangrijk. Naast meer sociale cohesie stimuleert een veilige en groene leefomgeving bovendien om meer te bewegen.

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. In andere sectoren zijn er eveneens kansen voor digitalisering – al moet er in alle gevallen aandacht zijn voor groepen die de benodigde vaardigheden (nog) niet hebben.

Daarnaast helpt het om te zorgen dat de vraag bij het juiste loket terecht komt. Problemen uit het sociale domein komen nu in de gezondheidszorg en de rechtspraak terecht. Oplossing is meer investeren in de wijk. Een goed voorbeeld is Oak Street Health in de VS[300], waar ze gericht zijn op het voorkomen van onnodige behandelingen en investeren in het beter leren kennen en monitoren van de sociale en gezondheidsproblemen van hun patiënten.

Substitutie naar preventie (zorg en sociaal domein)
Een substantieel deel van de patiënten in de wachtkamer bij de huisarts heeft geen medische vraag maar een maatschappelijk probleem: zoals eenzaamheid of zorgen om bestaanszekerheid. 20 procent van de zorgconsumptie heeft geen medische maar een sociale oorzaak. En de helft van de mensen die in armoede leven heeft gezondheidsproblemen. Ogenschijnlijk medische problemen zoals hoge bloeddruk worden dan niet veroorzaakt door lichamelijk falen, maar door stress, bijvoorbeeld als gevolg van schulden. Wat deze mensen nodig hebben, is begeleiding en ondersteuning in hun dagelijks functioneren in het sociaal domein. Als je mensen 'aan de voorkant' al helpt bij bijvoorbeeld hun schuldenproblematiek, hoeven zij niet naar de huisarts te stappen met klachten die worden veroorzaakt door bestaansstress. En als ze dat wel doen, kan de huisarts met een verwijzing naar professionals in het sociaal domein voorkomen dat ze dure medicijnen gaan slikken of naar een specialist moeten.[301] Het loont dan ook te investeren in het sociaal domein, en het kan de samenleving geld besparen, blijkt uit onderzoek[302], want duurdere zorg kan worden voorkomen, in de jeugdzorg, de GGZ en het medisch domein. Substitutie naar preventie is ook een effectief instrument om de arbeidsmarkttekorten in de zorg terug te dringen.[303]

Medewerkers kunnen 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.[304] 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

---

[300] *https://www.oakstreethealth.com/*

[301] Zoals in het programma *https://welzijnoprecept.nl/*

[302] Zie *https://www.sociaalwerk-werkt.nl/samenvatting-conclusies-seor-rapport*

[303] Zie *https://www.skipr.nl/nieuws/welzijnswerk-biedt-beste-kans-om-personeelstekort-zorg-tegen-te-gaan/*, *https://www.sociaalwerk-werkt.nl/substitutie-naar-sociaal-domein-bespaart-op-zorguitgaven* en *https://www.sociaalwerk-werkt.nl/werkgevers/oplossingen-voor-arbeidsmarktproblemen*.

[304] Elzinga, D.J. (2021) *Naar nieuwe vormen van openbaar bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*.

verhoogd. De SER adviseert te verkennen in hoeverre een dergelijke 'kunstmatige vraag' voorkomt en is te verminderen.

De overheid kan de vraag naar arbeid in de (semi)publieke sectoren 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.

Onderwijs in het licht van structurele lerarentekorten
De Onderwijsraad verkent hoe en in welke vorm de komende jaren in onderwijs kan worden voorzien, gegeven de structurele lerarentekorten. Welke vraagstukken, dilemma's, belangen en mogelijkheden komen in beeld als er structureel minder leraren zijn? Welke verwachtingen kunnen schoolbesturen en scholen waarmaken? Wat betekent dit voor de diepte, breedte en het niveau van de leerstof, het geboden pedagogisch-didactisch repertoire, het gebruik van technologie, de reikwijdte van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs, en voor de groepering, lesuren en roosters? Welke implicaties heeft dit voor de professionaliteit, werkdruk, het werkplezier en de motivatie van onderwijsgevenden? En wat betekent dit voor de leerlingen en voor hun ouders? De verkenning wordt opgesteld op verzoek van het Ministerie van Primair en Voortgezet Onderwijs en verschijnt naar verwachting voor de zomer van 2023.

5.2 Regeldruk en administratieve lasten: het bestrijden van red tape

Regeldruk of 'red tape' is een containerbegrip voor de ervaren druk die ontstaat door diverse vormen van administratie en verantwoording. In een onderzoek naar regeldruk in onderwijs worden vier dimensies van regeldruk onderscheiden: interne verantwoording, externe verantwoording, aantal en frequentie van secundaire taken naast de 'hoofdwerkzaamheden', en het aantal regels dat van toepassing is op het werk.[305] Regeldruk bestaat uit verschillende zaken en is, afhankelijk van de sector, afkomstig van verschillende partijen, zoals de eigen organisatie, externe organisaties zoals beroepsverenigingen, kennisinstituten, ministeries, toezichthouders, inkopers zoals zorgverzekeraars en gemeenten, ouders, cliënten, e.d.

Regeldruk is in toenemende mate een probleem. Regeldruk is een belangrijke tijdsbesteding geworden in de (semi)publieke sectoren, waardoor minder tijd overblijft voor het uitvoeren van de primaire taken. Bovendien is het direct of indirect (werkdruk, ziekteverzuim) een belangrijke reden voor professionals om uit te stromen.[306] Er is dus veel tijdbesparing en werkplezier te winnen door het reduceren van overbodige, arbeidsintensieve administratieve lasten en regeldruk. Dat gebeurt niet vanzelf, maar vraagt om actief 'ontregelen'. Voordat ingegaan wordt op manieren om de regeldruk te reduceren is het belangrijk om eerst een

[305] *https://open.overheid.nl/repository/ronl-cd3d6585-6109-40c9-86e4-d92f3386c2f3/1/pdf/Regeldruk%20en%20de%20Regeldrukagenda.pdf*

[306] Zorg: *https://www.berenschot.nl/blog/hoe-uitstroom-zorgmedewerkers-beperken;* Min. Def. (2021) *Personeelsrapportage 2021*, p. 15-17,

beeld te hebben van welke regeldruk als belemmerend ervaren wordt en wat de oorzaken hiervan zijn. Daarna zal ingegaan worden op eerdere initiatieven om regeldruk te reduceren. Ten slotte volgen enkele aanbevelingen.

Actuele situatie

Veel medewerkers in de (semi)publieke sectoren, in het bijzonder in het onderwijs en de zorg, maar ook in de kinderopvang en strafrechtketen geven aan dat zij last ervaren van regeldruk. In het po, vo en mbo vond in de laatste meting 80 tot 90 procent de regeldruk hoog of te hoog.[307] Ook in het hoger onderwijs is dat een grote klacht van docenten. Volgens de meeste respondenten nam de regeldruk in de afgelopen jaren ook toe.[308] In de kinderopvang is eveneens sprake van een forse regeldruk. Medewerkers geven aan ruim 30 procent van hun tijd te besteden aan registratie en verslaglegging.[309] Medewerkers bij de politie ervaren ook veel bureaucratie en geven aan dat voor alles en nog wat een formulier moet worden ingevuld en dat zij door de manier van besluitvorming niet effectief kunnen zijn.[310]

In de zorg ervaart 82 procent van de zorgmedewerkers de regeldruk als belastend.[311] In de langdurige zorg wordt gemiddeld bijna 35 procent van de werktijd aan administratie besteed.[312] In 2016 was dit nog maar 25 procent. De tijd die zij kwijt zijn aan administratie ligt ver boven wat zij zelf een acceptabel niveau vinden (23 procent).[313] De grootste irritatiepunten zijn het bijhouden van het zorg-/ondersteuningsplan en het elektronische cliëntendossier.[314] Geklaagd wordt vooral over de (vermeende) doelloosheid van de administratieve handelingen. Zo moeten dezelfde gegevens vaak in meerdere aparte systemen worden ingevoerd of worden terugkerende activiteiten en behandelingen voor elke week bijgehouden. Tenslotte worden soms ook gegevens genoteerd waarvan betrokkenen zich afvragen of deze informatie gebruikt wordt. Veel professionals geven aan meer begrip te hebben voor administratieve lasten als ze wisten waar het voor diende. In de jeugdzorg zijn de grootste administratieve ergernissen het tijdschrijven, gevolgd door beschikkingen, verantwoordingsprocessen van aanbieders, controlerende instanties, toegang en de verschillen binnen een regio en tussen gemeenten.[315] In deze branche gaat 30 procent van het budget op aan coördinatiekosten.

---

[307] Regioplan (2017) *Regeldruk en de regeldrukagenda in het po, vo en mbo*.

[308] *https://open.overheid.nl/repository/ronl-cd3d6585-6109-40c9-86e4-d92f3386c2f3/1/pdf/Regeldruk%20en%20de%20Regeldrukagenda.pdf*, p. 11. Figuur is nagenoeg identiek aan figuur 3.

[309] *https://www.azwinfo.nl/wp-content/uploads/2021/12/azw-zorgwelzijn-smal-infographic-kerncijfers-1e-meting-2021.pdf*

[310] Denkwerk (2020) *Publiek en effectief.*

[311] Berenschot (2021) https://www.berenschot.nl/artikelen/11-inzichten-om-regeldruk-in-de-zorg-te-verminderen

[312] https://www.berenschot.nl/artikelen/11-inzichten-om-regeldruk-in-de-zorg-te-verminderen

[313] Berenschot (2020) *Inventarisatie externe verantwoordingslast verpleeghuiszorg: Impact in beeld*.

[314] https://www.skipr.nl/nieuws/dit-zijn-de-grootste-bronnen-van-regeldruk-binnen-de-langdurige-zorg/

[315] Team [Ont]regel de Zorg Sociaal Domein (2021) *Rita Verdonk kijkt terug.*

Verantwoordingsdruk in de jeugdzorg
'Een schrijnend voorbeeld van doorgeslagen verantwoordingsdruk is het tijdschrijven in de jeugdzorg. Professionals moeten per uur of zelfs in minuten aangeven welke handelingen of interventies ze hebben verricht. Hierdoor zouden gemeenten (en hoofdaannemers) beter inzicht krijgen in de kosten. Maar is dat daadwerkelijk het geval? Het leidt in ieder geval tot hogere kosten en zeker niet tot inzichten over effectiviteit of impact. Wat hier schrijnend aan is, is dat er veel tijd wordt besteed aan activiteitenregistratie in plaats van aan het inrichten van feedback loops waarvan valt te leren. Wat zijn activiteiten of processen met meer of een betere impact? Hoe kunnen we die op verschillende plaatsen gaan toepassen? Dat is informatie waarmee zowel kwaliteit als productiviteit kunnen verbeteren.'[316]

De regeldruk die medewerkers ervaren hangt samen met de ervaren werkdruk en het nut van de regels. Docenten in het hoger onderwijs benoemen regels en procedures op zich niet als een centrale bron van werkdruk, maar zij leiden tot ervaren werk- en regeldruk als het hen ontbreekt aan de tijd die nodig is om de regels naar behoren uit te voeren, als het nut van de regels onduidelijk is, en/of als de benodigde ondersteuning ontbreekt.[317] Het gevoel (te) veel te moeten doen in te weinig tijd is voor deze docenten de meest genoemde bron van ervaren werkdruk. In deeltijd werken verhoogt daarbij nog eens de ervaren regeldruk in het onderwijs, vooral de regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen/ studiedagen en werkgroepen.[318]

Oorzaken regeldruk
Een belangrijke oorzaak van de regeldruk is de wijze waarop systemen worden ingericht. Zo constateert de SER in het advies *Aan de slag voor de zorg* dat de betaling, de kwaliteit en de uitvoering van zorg georganiseerd zijn in een complex systeem van vergoedingen, kwaliteitsbewaking, verantwoording en beheersing van uitgaven, dat veel administratie en hoge transactiekosten met zich meebrengt.[319] Ook marktwerking speelt daarbij een rol. Met de invoering van marktwerking zijn ook de administratieve lasten fors toegenomen. Naar schatting wordt zo'n 40 tot 50 procent van het zorgbudget niet aan directe patiëntenzorg uitgegeven.[320] Organisaties moeten voldoen aan honderden externe regels, die een grote impact hebben op de bedrijfsvoering.

Systemen genereren autonoom nieuwe regels, zonder dat oude regels worden geschrapt. Bij nieuw beleid of nieuwe regelgeving is te weinig oog voor de effecten in de praktijk. Berenschot constateert dat de praktische impact van beleidswijzigingen op administratieve lasten doorgaans pas in kaart wordt gebracht als al besloten is dat het beleid doorgang vindt.[321]

---

[316] Team [Ont]regel de Zorg Sociaal Domein (2021) *Rita Verdonk kijkt terug.*
[317] Moore, H.L. et al. (2021) *Regeldruk in relatie tot werkdruk in het hoger onderwijs.*
[318] ITS (2008) *Beleving van regeldruk in het onderwijs.*
[319] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Over de toekomstbestendigheid van de zorg.*
[320] Jeurissen, P. & H. Maarse (2021) *The market reform in Dutch health care; results, lessons, and prospects.*
[321] Berenschot (2022) *Onvoldoende aandacht voor administratieve lasten in het beleidsproces. Impact wordt structureel onderschat.*

Inhoudelijke en financiële afwegingen krijgen meer aandacht dan de impact van administratieve lasten. En administratieve lasten worden veelal als onvermijdbaar en een niet te beïnvloeden gegeven beschouwd. Daardoor zijn de administratieve lasten in de praktijk veel groter dan beoogd of blijkt de regelgeving zelfs niet goed uitvoerbaar.[322]

Decentralisatie in de zorg
De invoering van de Wmo en de Jeugdwet die in 2015 ingingen hielden een decentralisatie in van taken naar gemeenten. De manier waarop gemeenten hun rol als opdrachtgever invullen en het aanbestedingsproces inrichten (bijvoorbeeld via de Open House methode) is bron van administratieve last. De vele aanbestedingsprocedures brengen hoge transactielasten met zich mee. Vaak zijn de contracten kortlopend en het zijn er vooral heel veel, waardoor versnippering in het zorglandschap ontstaat. Gemeenten en opdrachtgevers (bijvoorbeeld zorgaanbieders) kennen elkaar niet (goed) en om grip te houden op de almaar toenemende uitgaven, wordt de behoefte van gemeenten aan verantwoordingsinformatie groter. Ook de gemeentelijke procedures zorgen voor regeldruk en veel gedoe bij aanbieders om de juiste zorg te kunnen leveren, bijvoorbeeld het najagen van beschikkingen als zorg nodig is die buiten de ingekochte trajecten valt. Daarbij komt dat veel zorgaanbieders voor meer gemeenten werken, en vaak heeft elke gemeente zijn eigen manier van inkopen, zijn eigen productcodes, tarieven, verantwoording, verantwoordingstermijnen, etc. Voor de zorgaanbieders levert dit heel veel administratieve lasten op.

Hoewel het gebruik van technologie voor het automatiseren van administratieve taken de administratielast kan verminderen (wat in de praktijk nog onvoldoende gebeurt), wordt het door technologie ook steeds makkelijker om data te verzamelen (transactiekosten en drempels zijn heel laag). Dit leidt vaak ook tot extra administratieve werklast, want het kost professionals wel tijd om al die vragenlijsten in te vullen. Daarnaast speelt in de zorg, maar ook in andere (semi)publieke sectoren die parallel lopen aan de zorg, een autonoom proces van fragmentatie. Burgers hebben complexere vragen, hebben niet alleen zorg nodig maar ook andere hulp (bijv. schuldhulpverlening), hebben vaker chronische klachten, meerdere ziektes, etc. Deze fragmentatie leidt tot betrokkenheid van meerdere partijen en tot stapeling van gegevensregistratie en -uitvraag.

Een andere oorzaak van administratieve lastendruk is het gebrek aan standaardisatie (zie ook paragraaf 5.3). In de zorg moet aan verschillende partijen informatie worden aangeleverd, ieder op zijn eigen manier. Deze registraties zijn vaak niet op elkaar afgestemd, waardoor er overlap ontstaat en dezelfde gegevens meermaals worden uitgevraagd, zij het vaak met een andere definitie of op een ander aggregatieniveau.[323] Dit is ook het probleem van de decentralisatie in de zorg (zie box): decentralisatie zonder centrale regie op standaardisering of uniformering betekent fragmentatie en daarmee standaard hogere administratieve lasten. Inmiddels ligt er een wetsvoorstel, de Wet op de Gegevensuitwisseling in de zorg, dat met een aantal amendementen in de Tweede Kamer is aangenomen en nu wordt behandeld in de Eerste Kamer.

---

[322] Berenschot (2020) *Inventarisatie externe verantwoordingslast verpleeghuiszorg: Impact in beeld*.
[323] *Ibid*.

Gegevensuitwisseling tussen publieke dienstverleners
In de 'Staat van de uitvoering 2022' wordt opgemerkt dat het uitwisselen van gegevens in de uitvoeringspraktijk van publieke dienstverleners moeizaam verloopt.[324] Als verklaring voor de gebrekkige gegevensuitwisseling worden soms de verouderde IT-systemen genoemd die onvoldoende in staat zijn om met elkaar te communiceren. Maar vaak wordt ook gewezen op privacywetgeving (AVG) die uitwisseling belemmert. Om gegevens van individuele burgers over de grenzen van de organisatie met anderen te delen, is een wettelijke grondslag noodzakelijk. De indruk onder experts is overigens dat de AVG regelmatig te streng wordt geïnterpreteerd. In dat geval blijft men liever aan de veilige kant dan te kijken naar wat er wel mag.

Tijdelijke (subsidie)regelingen en incidentele uitvragen zijn vaak een aparte bron van administratie, monitoring en verantwoording. De gegevensuitvraag die dergelijke regelingen vereisen, sluit vaak niet direct aan op de beschikbare gegevens uit de bestaande administratie en vergt relatief veel tijd en aandacht van de organisaties.[325]

Tot slot speelt het probleem van verantwoordingsdrift. Gaan we uit van vertrouwen of moet het verantwoord worden? Bij leraren bestaat het gevoel dat er in de regeluitvoering twijfel doorklinkt aan hun vakbekwaamheid (bewijslast overleggen) en dat wantrouwen over de inspanning van de leraar het uitgangspunt vormt.[326] Zij wensen een benadering die uitgaat van vertrouwen en waardering voor het werk. Dit beeld bestaat volgens de SER ook in andere sectoren. Er is nog te veel een cultuur van wantrouwen, waarbij incidenten voor meer regels zorgen, toezicht op toezicht wordt gestapeld en organisaties bang zijn om negatief in het nieuws te komen.[327] De cultuur van beheersing en minimaliseren van risico's leidt tot hoge regeldruk

Dilemma's rond regeldruk
Hoewel regeldruk vaak als iets negatiefs gezien wordt, is het belangrijk om op te merken dat veel regeldruk ook betrekking heeft op noodzakelijke (financieel) administratieve handelingen en ook gericht zijn op kwaliteit en veiligheid. Veel van de regeldruk in de kinderopvang bestaat bijvoorbeeld uit noodzakelijke administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten, variërend van brandveiligheidsrichtlijnen, roostering van personeel tot belastingaangiftes en het opmaken van jaarrekeningen.[328] Daarnaast kan het ook zo zijn dat wat ervaren wordt als zinloos door één partij, als belangrijke of zelfs onmisbare informatie wordt gezien door een ander. Om regeldruk te reduceren moet daarom eerst bepaald worden welke administratieve en secundaire taken geen tot weinig toegevoegde waarde hebben. Eén van de zwaktes van eerdere programma's tegen regeldruk, zoals Ontregel de Zorg (2018-2021), was dat onduidelijk was voor welke stakeholder bepaalde administratieve handelingen gedaan werden. Doordat er geen *issue ownership* was, werden regels niet geschrapt.

---

[324] Ontleend aan *Staat van de uitvoering 2022*, p. 24. Zie: www.staatvandeuitvoering.nl.
[325] Berenschot (2020) *Inventarisatie externe verantwoordingslast verpleeghuiszorg: Impact in beeld*.
[326] ITS (2008) *Beleving van regeldruk in het onderwijs.*
[327] Berenschot (2020) *Inventarisatie externe verantwoordingslast verpleeghuiszorg: Impact in beeld*.
[328] https://archief.panteia.nl/nieuws/de-feitelijke-en-gepercipieerde-regeldruk-in-de-kinderopvang//

Een belangrijk spanningsveld bij het terugdringen van regeldruk is de (maatschappelijke) behoefte aan transparantie. Ouders willen weten hoe het onderwijs van hun kind is, zorgverzekeraars willen informatie over de geleverde diensten en burgers willen kunnen inzien waar belastinggeld aan uitgegeven wordt en wat de kwaliteit van de publieke dienstverlening is. Om hieraan tegemoet te komen wordt in het onderwijs en kinderopvang veelvuldig gecommuniceerd met ouders[329], vullen ziekenhuisverpleegkundigen kwaliteitsindicatoren in[330] en moet het openbaar bestuur informatieverzoeken honoreren volgens de wet open overheid (WOO). Vooropgesteld, verantwoording en transparantie is in veel gevallen goed en nodig, indien dit op basis van een beperkt aantal zinvolle indicatoren plaatsvindt. Verpleegkundigen in ziekenhuizen vinden echter dat kwaliteitsindicatoren vaak meer tijd kosten om in te vullen dan dat ze opleveren in de uitvoering, o.a. omdat er geen tijd is om iets te doen met de uitkomsten of omdat er het idee is dat indicatoren niet gebruikt worden. In doorgeschoten vorm is het een uiting van wantrouwen en een belangrijke administratieve last voor betrokkenen.

Programma's tegen regeldruk

Om de regeldruk te reduceren implementeerde de rijksoverheid tussen 2012 en 2017 het programma: 'Goed geregeld: Een verantwoorde vermindering van regeldruk'.[331] Door regeldruk voor bedrijven, publieke organisaties en burgers te reduceren werd bijna 2,5 miljard euro bespaard. Bovendien werd er aandacht gegenereerd voor het probleem van regeldruk. Het kabinet keek dan ook positief terug op het programma. Binnen deze brede aanpak waren er ook maatwerkaanpakken in de zorg, kinderopvang, strafrechtketen, politie en onderwijs. In de eindrapportage in 2017 wordt opgemerkt dat er in de zorg inmiddels in verschillende zorgsectoren al substantiële verminderingen van de ervaren regeldruk is gerealiseerd, terwijl in de kinderopvang in het kader van het akkoord 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' (IKK) overeengekomen is dat op een aantal punten de kwaliteitseisen worden aangepast.[332] In de strafrechtketen heeft het programma 'Versterking Prestaties Strafrechtketen' op een aantal punten tot verbeteringen geleid, maar niet alle doelstellingen waren in 2017 behaald. Bij de politie is volgens het toenmalige ministerie van JenV dankzij het programma 'Administratieve lastenvermindering Politie' bijna 7.300 fte bespaard, bijna 50 procent meer dan de doelstelling van 5.000 fte.[333] Ook voor het onderwijs werd volgens een evaluatie progressie geboekt in het terugdringen van regeldruk.[334] Dit positieve beeld verschilt echter van de beeldvorming van professionals, die juist van mening waren dat de regeldruk was toegenomen in het onderwijs. Opvallend is het contrast tussen de perceptie van regeldruk tussen onderwijzers en

---

[329] Panteia (2014) *Regeldruk in de kinderopvang 2014.*

[330] Monitor ervaren regeldruk ten behoeve van transparantie medisch specialistische zorg, *https://www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/rapport/2019/07/18/monitor-ervaren-regeldruk-msz-2019-verslagjaar-2018*

[331] Min. EZK (2017) *Goed geregeld Een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017*. Maatregelen zijn: 1. Minder regeldruk door het verbeteren van de wetgevingskwaliteit; 2. Structurele verlaging van de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals met € 2,5 miljard in de periode 2012- 2017; 3. Merkbare regeldrukvermindering met de maatwerkaanpak; 4. Slimmer, beter en efficiënter toezicht; 5. Minder regeldruk door samenwerking met gemeenten en Europa; 6. Betere (digitale) dienstverlening.

[332] Min. EZK (2017) *Goed geregeld Een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017*.

[333] Min. JenV (2011) Actieprogramma *Minder regels, meer op straat*

[334] https://open.overheid.nl/repository/ronl-cd3d6585-6109-40c9-86e4-d92f3386c2f3/1/pdf/Regeldruk%20en%20de%20Regeldrukagenda.pdf

bestuur/directieleden.[335] Laatstgenoemden waren vaker bekend met het regeldrukprogramma en waren ook positiever over de effecten daarvan. Bekendheid met concrete maatregelen van het programma was bij alle groepen laag.

Het programma '(Ont)regel de Zorg' is het meest recente programma tegen regeldruk in de zorg. De overheid, patiëntenorganisaties en zorgverleners waren eensgezind dat regeldruk teruggedrongen moest worden. De evaluatie van dit programma beschrijft echter dat de uitkomsten tegenvielen.[336] Hoewel er aandacht kwam voor het reduceren van regeldruk binnen de sector en het ministerie van VWS, kwamen er ook nieuwe regels bij die juist voor extra werk zorgden, zoals de BIG registratieplicht, Wet Zorg en Dwang en de Wet verplichte GGZ. Ook de schrapsessies leverden weliswaar vooruitgang op, maar kenden eveneens veel beperkingen. Zo vonden diverse stakeholders dat zij geen invloed hadden op bepaalde regels, was het schrappen vaak symptoombestrijding en was er te weinig opvolging op kleinschalige initiatieven. In het vervolgprogramma dat loopt van 2022-2025 richt het ministerie van VWS zich op het voorkomen van regeldruk in eigen wet- en regelgeving, het uniformeren en standaardiseren van eisen, registratieverplichtingen en contracten, het verminderen van regeldruk door interne regels van zorginstellingen en het bieden van een laagdrempelig loket voor signalen, knelpunten en vragen over regeldruk.[337]

Binnen het sociaal domein zijn in de periode 2018-2021 verschillende schrapsessies geweest om de administratieve lastendruk terug te dringen. In de jeugdzorg is in dat kader in 2020 afgesproken om te stoppen met tijdschrijven en om het aantal productcodes in de jeugdzorg terug te dringen.[338] Dit heeft geleid tot het 'Model Prestatiecodes Jeugd', waarin het aantal productcodes is teruggebracht van 3.800 naar 26 codes. Dit landelijk uniform toewijzings- en declaratiesysteem wordt in 2022 ingevoerd.

Hoe kan de regeldruk verder worden verminderd?
Het verminderen van de regeldruk kan de productiviteit bevorderen. Door het reduceren van de tijdsbesteding aan registratie en verantwoording komt er meer tijd vrij voor het primaire proces, waardoor er meer of kwalitatief betere productie kan worden gerealiseerd of de werkdruk kan worden verlaagd. Naar verwachting leidt dit ook tot meer werkplezier, minder uitstroom en verzuim. Een voorbeeld: het reduceren van de administratieve lasten in de verpleging, verzorging en thuiszorg naar een voor medewerkers acceptabel niveau leidt naar verwachting tot een toename van 20 procent in uren.[339] Maar dat vereist dan wel deregulering, met name op het gebied van kwaliteit en veiligheid, maar ook versimpeling van de registratie-eisen waar het gaat om de bekostiging. Dit begint met inzicht in de regels die administratieve lasten met zich meebrengen.

De SER acht het wenselijk meer prioriteit te geven aan het vooraf toetsen wat nieuwe regels en beleid betekenen voor de administratieve kosten, iets wat voor de overheid berekend wordt

---

[335] https://open.overheid.nl/repository/ronl-cd3d6585-6109-40c9-86e4-d92f3386c2f3/1/pdf/Regeldruk%20en%20de%20Regeldrukagenda.pdf
[336] https://open.overheid.nl/repository/ronl-b0214e52-acbd-4f66-99ff-52227b538c9b/1/pdf/rapport-evaluatie-ontregel-de-zorg.pdf
[337] Min. VWS (2022) *Programma [Ont]regel de zorg 2022-2025.*
[338] Team [Ont]regel de Zorg Sociaal Domein (2021) *Rita Verdonk kijkt terug.*
[339] SiRM (2022) *Opties onder de loep. Onderzoek beleidsopties arbeidsmarkt ouderenzorg.*

door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Dit wordt nu nog te veel als een sluitpost beschouwd. Voor deze toetsing is een betere verbinding met de uitvoering nodig om te weten hoe regels en beleid uitwerken in de praktijk. In dat kader moet in ogenschouw worden genomen dat oplossingen voor de arbeidsproblematiek elkaar tegen kunnen werken. Zo zal beleid gericht op passende zorg waarschijnlijk juist hogere administratieve kosten opleveren, omdat dit tot nieuwe registraties en onderzoek zal leiden.

De SER pleit daarnaast voor een radicale aanpak: durf de gegevensverzameling opnieuw in te richten en kijk dan streng naar wat nodig is. Schrap onnodige, overbodige en dubbele administratie. Vanuit sectoren wordt regelmatig gesignaleerd dat er veel gegevens worden verzameld maar weinig bruikbare informatie is. Ook gaan organisaties in bijvoorbeeld het onderwijs of kinderopvang soms wel erg ver in het informeren van ouders. IPSE Studies constateert dat er niet veel gegevens nodig zijn om tot betekenisvolle uitspraken te komen. De SER stelt voor de 'bewijslast' om te draaien: het verzamelen van bepaalde gegevens kan worden geschrapt, tenzij betrokken professionals, organisaties, ministeries, verzekeraars en anderen kunnen aantonen dat ze noodzakelijk zijn of kwalitatieve meerwaarde hebben en dat de maatschappelijke baten hoger zijn dan de kosten[340]. Het effect hiervan is tweeledig. Allereerst dwingt het betrokkenen om een goede afweging te maken van opbrengsten en kosten van gegevensverzameling. Het dwingt partijen tot een goed onderbouwing te komen, wat het beleid ten goede komt en voorkomt dat kostbare tijd van professionals verspild wordt aan weinig productieve taken. In tijden van arbeidskrapte is tijd een waardevol en schaars goed. Vertrouwen in professionals zou meer centraal moeten staan. Ten tweede kan een goede onderbouwing en communicatie hierover personeel motiveren om de administratieve lasten en neventaken die noodzakelijk zijn wel te doen. Vaak zijn niet de werkzaamheden, maar de ervaren zinloosheid het voornaamste probleem. Wat verder ook kan helpen is om de administratieve lasten zoveel mogelijk buiten het primaire proces te beleggen en hiervoor ondersteuning te organiseren (taaksplitsing, elders beleggen).

Standaardisatie en het vereenvoudigen van gegevensuitwisseling en beter geïntegreerde systemen spelen een belangrijke rol om de administratieve belasting te verminderen. Hier ligt een sturende rol voor de overheid. Daarbij kan de inzet van technologie helpen (zie paragraaf 5.3). Zo heeft McKinsey berekend dat bij een optimale inzet van technologie in de zorg de benodigde tijd voor administratieve taken met 7 procent daalt.[341] Partijen kunnen gegevensuitvragen slimmer op elkaar afstemmen. In dat kader zou de balans tussen privacy en effectieve informatie-uitwisseling nader moeten worden bekeken. Eerder al heeft de SER de aanbeveling van de OESO ondersteund 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.[342] Investeer in één IT-systeem voor de zorg. Nog altijd ontbreekt het de zorg aan een EPD.

---

[340] Kalfshoven, F. (2022) Bureaucratie in de zorg? Maximeer de schermtijd van verpleegkundigen. In: *De Volkskrant, 15 oktober 2022.*

[341] McKinsey (2020) *Digitale zorg in Nederland.*

[342] SER (2022) Advies *Arbeidsmarktproblematiek (semi)publieke sectoren.*

Tijdelijke financiering en incidentele uitvragen worden als belastend ervaren en vragen relatief veel tijd en aandacht van organisaties. Het beter laten aansluiten van de te leveren gegevens bij de bestaande administratie of het waar mogelijk toevoegen van tijdelijke financiering aan de reguliere budgetten kan deze belasting verminderen.

Tot slot: minder administratieve belasting begint met meer onderling vertrouwen. Dit dient veel meer het vertrekpunt te zijn van wet- en regelgeving. Dat wil niet zeggen dat er geen verantwoording hoeft te zijn, want de besteding van publiek geld dient ook publiek te kunnen verantwoord, maar het gaat wel om passende maatvoering.

5.3 Rol van technologie in de context van de krapte op de arbeidsmarkt[343]

De invloed van technologie op de arbeidsmarkt is een populair onderzoekdomein. Waar enkele jaren geleden de aandacht vooral uitging naar mogelijke werkloosheid als gevolg van de inzet van technologie, is de aandacht nu verschoven naar de kansen die het kan bieden bij het oplossen van tekorten op de arbeidsmarkt en naar de mogelijke gevolgen die de inzet van technologie heeft.

Technologie heeft de potentie om met hetzelfde aantal mensen meer werk te kunnen doen, binnen de afgesproken werkuren. In de afgelopen decennia is dat al gebleken, ook bij de overheid. Zo zijn inmiddels vele administratieve processen geautomatiseerd, waardoor op sommige plekken minder personeel nodig is. De afgelopen jaren zijn daar met nieuwe technologische toepassingen steeds meer voorbeelden van bijgekomen.

Inzet van drones (NVWA)
De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit maakt gebruik van drones om gegevens te verzamelen. Op deze manier kunnen ze sneller signaleren waar dieren en planten ziek zijn. Daarnaast kan men sneller zien waar regels worden overtreden zoals illegale visserij of het onjuiste gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Vaak beschikken de drones ook over warmtebeeldcamera's zodat ook 's nachts bewegingen waargenomen kunnen worden.[344] Hierbij wordt eenieders privacy in acht genomen.[345]

Recent onderzoek van Gupta geeft aan dat de inzet van technologie alleen al in de zorg de potentie heeft om 110.000 mensen vrij te spelen.[346] Tegelijkertijd is het goed te beseffen dat technologische innovaties tot nu toe vooral hebben geleid tot nieuwe behandelingsuitgaven en tot meer en hogere uitgaven in plaats van gericht te zijn op arbeidsbesparing. Innovaties komen er vaak bij, en niet in plaats van. Een recent voorbeeld daarvan zijn de tien Da Vinci

[343] Deze paragraaf is opgesteld door de SER-werkgroep Digitale Transitie op verzoek van de commissie Arbeidsmarktproblematiek (semi)publieke sectoren.
[344] https://www.agconnect.nl/partner/nvwa/drones-vr-tech-innovaties-maken-nederland-veiliger
[345] https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/drones-voor-de-bescherming-van-voedsel-dier-en-natuur
[346] Gupta Strategists (2022) Uitweg uit de schaarste - Over noodzaak en belofte van medische technologie in de aanpak van personeelstekort in de zorg, Rapport in opdracht van de FME, 25 mei 2022.

operatierobots die ziekenhuizen hebben aangeschaft, terwijl er centraal ingeschat op landelijk niveau maar drie nodig zijn.

In deze paragraaf worden de termen technologie en digitalisering gebruikt. Het is niet precies hetzelfde. Digitalisering staat voor een cluster van digitale technologieën, waar robotica, AI, algoritmes, data, digitale platforms, biometrie, persuasieve technologie, *Augmented Reality* en *Virtual Reality* deel van uitmaken en is daarmee een deelverzameling van het grotere begrip technologie. In het onderzoek dat gebruikt is voor deze paragraaf gaat het meestal om digitale technologie.

Technologie kan op de volgende drie manieren worden ingezet:

1. Technologie neemt taken over van de mens (zwaar, vies, gevaarlijk of eentonig werk)
2. Technologie ondersteunt de mens bij de uitvoering van taken (het gebruik van een exo-skelet, chatbots voor eenvoudige vormen van dienstverlening)
3. Technologie verbetert de uitvoering door de mens (het gebruik van de Da Vincirobot, apps die op huidkanker screenen, drones inzetten die met het beeldmateriaal wat ze verzamelen ondersteuning bieden aan inspectiediensten)

De gevolgen zijn:

- Minder ongelukken, fouten en gezondheidsproblemen;
- Het kan per saldo leiden tot minder werk, als er gekozen wordt voor machines in plaats van mensen;
- Tot nu toe leidt het tot polarisatie op de arbeidsmarkt: minder banen met routinematige taken terwijl er meer vraag is naar analytische en interactieve taken vooral van hoger opgeleiden en dienstverlening voor lager opgeleiden;[347] Nieuw onderzoek kan uitwijzen of dit patroon doorzet.
- Nieuwe vraagstukken als op een zorgvuldige manier van omgaan met data, het borgen van privacy, adequaat beveiligen van informatie en voldoende aandacht voor digitaal bewustzijn en vaardigheden.

Technologie wordt succesvol benut als het leidt tot complementariteit tussen mens en machine, zoals in de vorm van toepassingen die arbeid door mensen ondersteunt en technologie die menselijk handelen verbetert, met inachtneming van de nieuwe vraagstukken. Alleen dan kan het leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit en een hogere kwaliteit van arbeid.

Positief effect op productiviteit in de dienstensector

Onderzoek van de OESO laat zien dat de inzet van technologie in Nederland een positief effect heeft op de productiviteit. Hoewel het onderzoek niet gericht is op de publieke sector, toont het aan dat vooral in de dienstensector een positief effect wordt gevonden. Het onderzoek laat

[347] Volgens de WRR (2019) *Het betere werk*, is er in Nederland sprake van een milde vorm van polarisatie en is het nog geen uitgemaakte zaak dat technologische veranderingen ook in de komende tijd vooral banen in het middensegment zullen treffen. In dit deel van de arbeidsmarkt zijn al veel routinematige taken geautomatiseerd, verder is het mogelijk dat ook taken van hoger opgeleiden op een andere manier gedaan kunnen worden, of samen met slimme machines.

zien dat investeringen in zowel hardware als software positieve productiviteitseffecten hebben, terwijl in de dienstverlening ook een positief effect wordt gevonden van betere digitale vaardigheden.[348]

Aandachtspunt hierbij is dat productiviteitsgroei bij de overheid veel lastiger te meten is dan bij commerciële partijen, vanwege het ontbreken van marktconforme prijzen en omzetten.[349] Een onderzoek naar Nederlandse gemeentes constateert echter wel degelijk verbeterde efficiëntie als gevolg van investeringen in IT: elke euro die extra aan IT wordt uitgegeven levert EUR 1.08 aan besparingen op.[350] Hoewel in dit onderzoek niet expliciet naar arbeidsbesparing is gekeken, wordt wel gesteld dat effecten vooral lopen via het verbeteren van processen, en is arbeidsbesparing wel waarschijnlijk. Wel moet worden opgemerkt dat technologie niet altijd wordt ingezet met het oog op doelmatigheid en productiviteit. Het kan ook ingezet worden om de kwaliteit te vergroten (bijv. door meer maatwerk te kunnen leveren, of om betere voorspellingen te kunnen maken), of extra diensten te leveren. Dit heeft geen directe effecten op de arbeidsinzet, al kan het op termijn indirect wel tot een meer efficiënte overheid leiden (bijv. als gevolg van betere voorspellingen kan je meer gericht mensen en middelen in zetten).

Een verschil tussen het bedrijfsleven en de (semi)publieke sectoren is dat innovaties in het bedrijfsleven echt disruptief kunnen zijn, terwijl de mogelijkheden in de (semi)publieke sectoren daartoe beperkt zijn door de sterke regulering van deze sectoren door de overheid. De mogelijkheden zijn vaak beperkt tot pilots en experimenten.

Digitalisering in de rechtspraak
Het kabinet trekt 155 miljoen uit om de rechtspraak verder te digitaliseren en meer personeel aan te trekken. Dit moet leiden tot kortere doorlooptijden van rechtszaken en het verminderen van werkdruk onder rechters. Het plan is om in te zetten op innovatie en digitalisering om zo de achterstanden terug te dringen.[351] Daarbij is veel aandacht voor de beveiliging van digitale omgevingen: processtukken kunnen via de mail op een veilige manier worden verstuurd. Er kan tevens digitaal geprocedeerd worden via Mijn Rechtspraak, dat toegankelijk is voor burgers, advocaten en andere organisaties.[352]

Doel arbeidsbesparing expliciteren en juiste incentives
Om te zorgen dat technologie ook wordt ingezet om (arbeids)besparing te bereiken is het belangrijk dit doel expliciet te benoemen, zodat daar bij de implementatie van nieuwe technologie ook op kan worden gestuurd en gemonitord. Dit is in het verleden bij grote ICT-

---

[348] Borowiecki, M., et al. (2021) *The impact of digitalisation on productivity: Firm-level evidence from the Netherlands*, OECD Economics Department Working Papers No. 1680.

[349] CPB (2020) *Kan Nederlandse overheid Baumol verslaan?*

[350] Hilhorst, C., et al. (2022) Efficiency gains in public service delivery through information technology in municipalities. In: *Government Information Quarterly*, Volume 39, issue 4.

[351] De verschillende initiatieven om de digitale dienstverlening te verbeteren worden bijgehouden op: https://www.rechtspraak.nl/Onderhoud-en-storingen/Paginas/Help-de-Rechtspraak-om-de-digitale-dienstverlening-te-verbeteren.aspx

[352] *https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/12/structureel-meer-geld-voor-de-rechtspraak*

projecten bij de overheid niet altijd het geval geweest.[353] Ook is het van belang dat de doelstelling wordt weerspiegeld in de incentive structuur. Nu is het voor sommige organisaties niet lonend om te investeren in arbeidsbesparende technologie omdat ze daar geen of weinig (financiële) baat van hebben[354].
Zo constateert IPSE Studies in productiviteitsonderzoek bij publieke uitvoerende organisaties[355] dat deze vaak nog (vooral) inputfinanciering krijgen, soms zelfs met een vast ICT-budget. Dit kan zelfs een negatieve prikkel geven om arbeidsbesparende technologie te introduceren. Daarnaast kunnen innovaties bij een organisatie ook efficiëntie opleveren bij andere organisaties (bijv. bij betere thuiszorg hoeven er minder mensen naar het ziekenhuis of de verpleegzorg), en komen de baten dus niet altijd (volledig) bij de organisatie die de innovatie doorvoert terecht.

Tot slot is het belangrijk om te realiseren dat hoewel nieuwe technologie het werk op sommige plekken tijd kan besparen, het op een andere plek vaak meer werk oplevert en om meer en vaak ander personeel vraagt. Zo vraagt het toegenomen gebruik van data en een zorgvuldige omgang hiermee ook om een ander type personeel, zoals cybersecurity-specialisten, data-analisten en datascientists.

Nodig: inzicht en kennisniveau
Naast de juiste incentives komen innovatieve oplossingen ook vaak niet van de grond vanwege gebrek aan kennis over mogelijke toepassingen van nieuwe technologieën en onzekerheid over de baten ervan. Het inzetten van technologie is een keuze, die weloverwogen genomen moet worden. Bovendien is het belangrijk om te beseffen dat door de inzet van technologie bedrijfsprocessen veranderen en daarmee ook een bedrijfscultuur, vaak ingrijpend. Zo zijn door het invoeren van voor ingevulde belastingformulieren bij de Belastingdienst veel functies komen te vervallen. De baten zijn hier een dienstverlening aan de burger, lagere kosten en extra inkomsten.[356] Het management van een organisatie moet open staan voor het gebruik van nieuwe technologieën en overtuigd kunnen worden van de baten en oog hebben voor de risico's ervan. Dit vergt een bepaald niveau van kennis over nieuwe technologie en een open houding. Het is belangrijk om hier breed in de publieke sector aandacht aan te besteden. Een duidelijke en coherente visie en aanpak vanuit het Rijk, bijv. rondom digitalisering, kan hier ook aan bijdragen.[357] Omdat het bij innovatie over nieuwe toepassingen gaat, zijn de baten en risico's vooraf vaak niet helemaal duidelijk, waardoor er niet altijd implementatie plaats vindt. Beter inzicht in de kosten, risico's en baten, bijvoorbeeld middels pilots waarin nieuwe ideeën en technologieën getest kunnen worden zou een manier kunnen zijn om deze onzekerheid te

---

[353] Zie ook Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, 2014-2015.

[354] Dat geldt bijvoorbeeld voor de zorg, waarbij het aantal zorguren als bekostigingseenheid wordt gehanteerd. Het is dan voor een zorgaanbieder niet aantrekkelijk om technologie in te zetten die leidt tot minder zorguren. Niet alleen worden de ontwikkelkosten vaak niet vergoed, het kan bovendien ook leiden tot minder inkomsten.

[355] IPSE Studies (2019) *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*.

[356] Freese, C. et al. (2018) *Robotisering en automatisering op de werkvloer – bedrijfskeuzes bij technologische innovaties*.

[357] De SER-verkenning *Toekomst van de zorg* (2020) vraagt ook om een richting en regie van de overheid.

verminderen. Zo kunnen er duidelijkere business cases komen voor de implementatie van nieuwe technologieën.[358] Een publicatie van het CPB illustreert hoe dit uitpakt in de zorg.[359]

Nodig: van elkaar leren
Om nieuwe technologische toepassingen breder in de publieke sector te verspreiden is het nodig dat organisaties van elkaars verbeteringen leren (technische spillover effecten). Een van de factoren die dit belemmert is het "not invented here" syndroom, wat betekent dat er binnen organisaties een negatieve houding is ten opzichte van oplossingen die elders zijn bedacht. Dit fenomeen is niet uniek voor de publieke sector, maar komt daar wel vaker voor. Onderzoek van McKinsey stelt ook dat diffusie van innovatie en best practices tussen overheidsinstellingen vaak moeizamer gaat dan in het bedrijfsleven.[360] Bij het bedrijfsleven wordt diffusie vaak versneld door multinationals of door concurrentie, maar die krachten spelen niet of nauwelijks binnen de overheid. Er valt daarom nog een wereld te winnen in de publieke sector door het bevorderen van uitwisseling van best practices van technologische innovaties en de implementaties ervan. Een goed beeld van de business case zoals eerder genoemd kan al helpen bij de verspreiding. In sommige gevallen zou het implementeren van deze best practices zelfs de norm kunnen worden voor (delen van) de sector. Dit vooral in gevallen waar de dienstverlening identiek is en het om duidelijk bewezen technologie gaat.

Nodig: standaardisatie, schaal en de juiste mensen
Het stimuleren van innovatieverspreiding heeft automatisch een ander voordeel: het leidt tot meer standaardisatie van systemen tussen organisaties. Dit is een ander terrein waar nog verbeteringen op mogelijk zijn. Gebrek aan standaardisatie en fragmentatie van digitale systemen leiden tot veel inefficiëntie, en tot extra werk dat vaak toch weer deels handmatig moet worden opgelost en daardoor inzet van personeel vraagt.[361] Bij handmatig werk is de kans op fouten ook groter, wat ook weer meer menskracht aan herstelwerkzaamheden vraagt. Naast voorkomen van handmatig werk, maakt standaardisatie het ook makkelijker om verschillende datasets met elkaar te combineren, wat tot betere inzichten en daardoor ook tot mogelijk efficiënter gebruik van arbeid leidt. Aandachtspunt hierbij is dat de standaardisatie niet ten koste gaat van de professionele ruimte van werknemers.
Ook de schaal van de werkzaamheden is belangrijk. In de afgelopen jaren hebben we bijvoorbeeld grote efficiëntieslagen gezien bij organisaties zoals de SVB – een grote organisatie met veel repeterende werkzaamheden waar digitalisering van de processen goed kon worden ingezet.[362] In de zorg bestaat er aan de andere kant juist veel fragmentatie, terwijl technologische innovaties vaak kostbaar zijn. Er is een bepaalde schaalgrootte nodig om investeringen terug te kunnen verdienen, en voor kleinere organisaties is dat vaak lastiger. Dit zou bereikt kunnen worden door meer samenwerking, maar omdat er ook concurrentie bestaat tussen verschillende zorgaanbieders, die vaak ook hun eigen werkwijze hebben, is dit

---

[358] OECD (2014) *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*.
[359] CPB (2017) *De introductie van dure technologie in de zorg*.
[360] McKinsey Centre for Government (2017) *Government productivity- unlocking the $3.5 trillion opportunity*, Discussion paper, April 2017.
[361] Zie ook *www.staatvandeuitvoering.nl*, *Staat van de uitvoering 2022.*
[362] IPSE Studies (2019) *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*.

vaak moeilijk te realiseren.[363] Voor meer complexere vormen van innovatie is samenwerking ook nodig in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt voor digitaal vaardigen en ICT-professionals, die zich ook in andere sectoren van de economie voordoet.[364] Niet elke publieke organisatie zal in staat zijn dit soort personeel aan te nemen, maar door samenwerking of bijvoorbeeld het opzetten van een pool van meer gespecialiseerd personeel met kan hier een oplossing voor bieden. Het rapport *Arbeidsmarktkrapte Technici* benoemt oplossingen voor de tekorten in de technische sector, die ook van nut kunnen zijn voor de (semi)publieke sectoren: uitgaan van skills, aantrekkelijke primaire arbeidsvoorwaarden.[365]

Technologische innovatie alleen in samenhang met sociale innovatie[366]
Vanwege de vele problemen die er ook zijn geweest bij digitaliseringsprojecten bij de overheid is het raadzaam om belangrijke lessen met betrekking tot succesvolle implementatie van nieuwe technologische oplossingen mee te nemen, want juist in de implementatie gaat het vaak mis.[367] De introductie van nieuwe technologie gebeurt niet van de een op andere dag en vergt investeringen. Er zijn bepaalde voorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van nieuwe technologie. Voordat de technologie ingevoerd is, is het belangrijk om de mensen die straks met de nieuwe technologie te maken hebben (als personeel en/of gebruiker) te betrekken. Zij moeten overtuigd zijn dat de technologie hen gaat helpen en kunnen met hun praktische ervaring ook een rol spelen bij de ontwikkeling en het testen van nieuwe technologieën.[368] Het gebruik van intelligente technologie in het onderwijs vraagt bijvoorbeeld om kritische vaardigheden en een actieve rol van de leraar of docent.[369] Ook in de zorg verandert er veel door de inzet van technologie.[370]

Als de technologie wordt geïmplementeerd is bijscholing van belang, zodat iedereen ook met de technologie kan omgaan. Wil bijvoorbeeld de introductie van een nieuw softwareapplicatie kans van slagen hebben, dan moet het gebruik ervan zo gemakkelijk mogelijk gemaakt worden voor de medewerker die ermee moet werken. Voor een deel kan dit in de ontwerpfase ondervangen worden door de gebruiker centraal te stellen. Hierbij is er aandacht nodig voor de verschillende niveaus van digitale vaardigheden in een organisatie. Het is van belang om te investeren in de digitale geletterdheid van medewerkers en dat dit gebeurt op een wijze die bij hen past. Afhankelijk van de technologie en de implicaties voor de werkzaamheden kan dit variëren van een instructiedocument tot een meerdaagse cursus. Omdat digitale expertise vaak (deels) wordt ingehuurd, is het ook van belang dat er voldoende kennis in huis is om een

---

[363] Gupta Strategists (2022*) Uitweg uit de schaarste - Over noodzaak en belofte van medische technologie in de aanpak van personeelstekort in de zorg*.

[364] Zie ook Ecorys & Dialogic (2019) *Arbeidsmarktanalyse Rijk 2018 Integraal rapport* en SEO & ROA (2022) *Arbeidsmarktkrapte technici*.

[365] SEO & ROA (2022) *Arbeidsmarktkrapte technici*.

[366] De SER werkt aan een advies over sociale innovatie.

[367] In: Freese, C., et al. (2018) *Robotisering en automatisering op de werkvloer – bedrijfskeuzes bij technologische innovaties*, wordt het belang van het implementatieproces benadrukt. De publicatie bevat een aantal checklists die ook van nut zijn voor (semi)publieke sectoren.

[368] Zie ook de aandacht voor complementariteit en co-creatie in WRR (2015) *De robot de baas- De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*.

[369] Onderwijsraad (2022) *Inzet van intelligente technologie*.

[370] *https://ecp.nl/thema/digitalisering-in-de-zorg/* en zie ook Freese, C., et al. (2018). Robotisering en automatisering op de werkvloer – bedrijfskeuzes bij technologische innovaties.

goede aanbesteding te kunnen uitvoeren (stellen van de juiste vragen en vereisten en de ingediende voorstellen ook kunnen beoordelen).[371] Daarnaast is goed projectmanagement (inclusief eventueel opdrachtgeverschap) onmisbaar, met continue aandacht voor de doelen die moeten worden bereikt.

Heb oog voor de gevolgen voor burgers
Tot slot is het belangrijk bij de implementatie van nieuwe technologie oog te hebben voor de gevolgen voor burgers, als zij in aanraking komen met deze technologie. Digitalisering in (semi)publieke sectoren mag er niet toe leiden dat bepaalde diensten voor sommige mensen minder toegankelijk worden. Wanneer bijvoorbeeld in het basisonderwijs meer wordt ingezet op afstandsonderwijs, moeten kinderen thuis een laptop en internetverbinding hebben. Dat kan voor ouders een financiële drempel vormen. Ook wordt steeds meer informatie digitaal aangeboden, moeten formulieren steeds vaker digitaal worden ingevuld en komen er steeds meer apps voor zelfregie/zelfmanagement: iedereen moet het wel mee kunnen maken. Vooral voor minder digitaal- en taalvaardige groepen kan dat een probleem zijn.

Tot besluit: oplossing voor arbeidsmarkttekorten en mogelijke gevolgen
Private dienstverlening is mede als gevolg van technologische vooruitgang ongekend snel veranderd, hetgeen tot uiting komt in nieuwe vormen van organisatie (denk aan de platformeconomie) en nieuw product- en dienstenaanbod. Burgers verwachten van de overheid en van maatschappelijke organisaties een soortgelijke aanpak. Dit brengt nieuwe uitdagingen met zich mee en vraagt om een zorgvuldige manier van omgaan met data, door het borgen van privacy en adequaat beveiligen van informatie.[372] Ook het gebruik van algoritmes in digitale technologie vraagt grote zorgvuldigheid, omdat de toepassing ervan niet altijd waardevrij is (zie bijv. de toeslagenaffaire of het opsporingssysteem Systeem Risico Indicatie[373] (SyRI)).

Organisaties die in toenemende mate met gedigitaliseerde processen werken waarbij ze grote hoeveelheden data gebruiken hebben betrouwbare digitale infrastructuur nodig en blijvende investeringen om deze infrastructuur up to date te houden.[374] Ook maatschappelijke organisaties moeten cyberweerbaar zijn, dit vraagt om permanente investeringen, in onderzoek en innovatie. De benodigde informatiebeveiligingsmaatregelen verschillen per organisatie. Bij de ene organisatie zal er meer aandacht nodig zijn voor het beveiligen van bijvoorbeeld bedrijfsgegevens terwijl bij een andere organisatie met name de focus op het veilig houden van persoonsgegevens zal liggen. Er is een groter bewustzijn nodig over hoe cyberaanvallen kunnen worden voorkomen en hoe er moet worden gereageerd wanneer een aanval zich al heeft voorgedaan. Werknemers moeten daarin meegenomen worden, qua bewustzijn en weerbaarheid.
De inzet van technologie biedt dus kansen bij de oplossing van arbeidsmarkttekorten, ook in (semi)publieke sectoren, maar het zal niet vanzelf gaan en het is ook niet realistisch om te

---

[371] Zie ook de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over digitalisering bij de overheid, op *https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/ict-en-digitalisering/digitalisering-rijksoverheid*

[372] Zie *https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/ict-en-digitalisering/digitalisering-rijksoverheid*

[373] Zie: *https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-wetgeving-in-strijd-met-het-Europees-Verdrag-voor-de-Rechten-voor-de-Mens.aspx*

[374] SER (2022) *Hybride werken: balans tussen zeggenschap en maatwerk*.

verwachten dat het de krapte volledig kan oplossen. Het kan namelijk ook tot meer en vooral tot een vraag naar ander personeel leiden. Zo vraagt het toegenomen gebruik van data en een zorgvuldige omgang hiermee ook om nieuwe taken en om een ander type personeel, zoals cybersecurity-specialisten, data-analisten en datascientists.

De noodzakelijke voorwaarden zijn hierboven benoemd. Aandachtspunt daarbij is de complementariteit tussen mens en machine, en aandacht voor vraagstukken als op een zorgvuldige manier van omgaan met data (o.a. het borgen van privacy) het adequaat beveiligen van informatie en voldoende aandacht voor digitaal bewustzijn en vaardigheden. Alleen dan kan het leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit en een hogere kwaliteit van arbeid.

5.4 Conclusies en aanbevelingen

Gezien de structurele krapte op de arbeidsmarkt zullen we slimmer moeten werken om in de toekomst ook betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede publieke dienstverlening te kunnen leveren. De ontwikkelingen in de afgelopen twee decennia baren wat dat betreft zorgen: in grote delen van de (semi)publieke sectoren is zowel de productiviteit als de kwaliteit gedaald. De SER heeft daarom eerder het kabinet opgeroepen om extra en langdurige investeringen te doen om opgelopen achterstanden in te lopen.[375] Tegelijkertijd wijst de SER op de noodzaak om beschikbare middelen voor (semi)publieke sectoren efficiënter en effectiever te benutten en de productiviteit te stimuleren.

Stuur op verhogen productiviteit
De overheid moet gerichter sturen op het verhogen van de productiviteit en kwaliteit. Niet door te bezuinigen via ongerichte taakstellingen, maar door continuïteit in beleid zodat organisaties zich helemaal kunnen richten op een doelmatige dienstverlening en door bekostigingssystemen te voorzien van een incentivestructuur die de productiviteit stimuleert. In dat kader is het van belang om goed definieerbare en duidelijke doelstellingen te formuleren en te zorgen voor een goede verbinding met de uitvoering en voor voldoende regelmogelijkheden voor professionals om problemen in de praktijk zelf op te kunnen lossen en waar mogelijk maatwerk te kunnen leveren.

Maak gebruik van benchmarking
Naast het financieel sturen op productiviteit zijn er ook niet-financiële manieren om de productiviteit te verhogen, zoals het verminderen van overhead, het verminderen van verzuim en het vergroten van het werkplezier, waarbij vertrouwen in het vakmanschap van de medewerkers het uitgangspunt dient te zijn. Het verminderen van overhead dient daarbij overigens niet door te schieten en ten koste te gaan van de HR-functie of andere initiatieven die tot doel hebben om het werk slimmer en efficiënter in te richten. Bij dit alles heeft de kwaliteit van het management een belangrijke en bepalende invloed op de productiviteit. De SER geeft in overweging om vaker benchmarking als instrument in te zetten zodat organisaties van elkaar kunnen leren en zo de productiviteit kunnen verhogen.

[375] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*

Stimuleer inzet van arbeidsbesparende technologie
Ook de inzet van technologie biedt kansen voor het stimuleren van de productiviteit en het verminderen van de krapte bij de oplossing van arbeidsmarkttekorten, maar het zal niet vanzelf gaan en het is ook niet realistisch om te verwachten dat het de krapte volledig kan oplossen. Om de kansen te benutten moet de overheid sturen op de ontwikkeling en inzet van arbeidsbesparende technologie, ondersteund door een passende incentivestructuur. In aanvulling hierop kan de overheid de implementatie van technologie verder bevorderen door met een visie en aanpak te komen, standaardisatie af te dwingen, pilots te stimuleren om business cases te krijgen, te bewerkstelligen dat organisaties kunnen samenwerken en van elkaar leren en best practices als norm verheffen. Succesvolle implementatie van nieuwe technologie hangt verder in belangrijke mate af van de betrokkenheid en zeggenschap van medewerkers in het proces en van passende scholing, zodat iedereen met de technologie om kan gaan. Bijzondere aandacht is nodig voor de gevolgen van het gebruik van digitale technologie voor burgers: de toegankelijkheid voor alle burgers, inclusief de minder digitaal- en taalvaardige burgers dienen gewaarborgd te blijven.

Verminder red tape
Het verminderen van de regeldruk kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van de productiviteit: het levert meer tijd op, het vergroot het werkplezier en vermindert daarmee de uitstroom en verzuim. Vermindering van regeldruk begint met inzicht in welke regels de meeste administratieve werklast veroorzaken en de vraag of, en zo ja hoe, regels kunnen worden geschrapt of vereenvoudigd. Dat inzicht is nu vaak nog onvoldoende aanwezig. Naar de mening van de SER is de complexiteit van de huidige wet- en regelgeving in belangrijke mate debet aan de ervaren regeldruk.
Bij nieuwe regels en nieuw beleid dient vooraf een grotere prioriteit te worden gegeven aan het toetsen wat de gevolgen zijn voor de administratieve werklast. Ook hier is een goede verbinding nodig met de mensen die met deze regels en dat beleid te maken krijgen.

Verder helpt het de gegevensverzameling opnieuw in te richten en de informatiebehoefte waar mogelijk op een paar hoofdindicatoren te baseren en de gegevensuitwisseling te vereenvoudigen. Hierdoor kan onnodige, overbodige en dubbele administratie worden geschrapt. Standaardisering speelt daarin een belangrijke rol, evenals het gebruik van digitale technologie daarbij. Aanvullende gegevensverzameling in het kader van tijdelijke regelingen en incidentele uitvragen die niet aansluiten op de bestaande administratie, dienen zo veel mogelijk te worden voorkomen. Verder kan extra ondersteuning helpen om professionals te ontlasten, zodat zij meer tijd hebben voor hun primaire taken.

Neem belemmeringen weg voor slimmer organiseren
Het slimmer organiseren van het werk kan de productiviteit ook vergroten. Benut de kennis en ervaring van professionals hierbij en geef hun de ruimte voor slimmer organiseren en het invullen van slimmere processen en arbeidsbesparende maatregelen. Daarbij kan ook meer en beter de operationele kracht uit het bedrijfsleven worden benut om publieke taken efficiënter uit te voeren. 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.

De mogelijkheden om publieke taken slimmer te organiseren kunnen door de overheid worden gestimuleerd door belemmeringen weg te nemen, denk aan schotten tussen wet- en regelgeving en bekostigingssystemen, verschillende toezichtkaders, personeelsnormen die de inzet van medewerkers reguleren, btw-afdracht bij onderlinge inhuur van personeel, vraagstukken rond samenwerking en concurrentie. Daar hoort ook de vraag bij: wat doet de overheid en wat kan de markt efficiënter uitvoeren? Meer specifiek kan de overheid belemmeringen voor samenwerking aanpakken die voorkomen uit verschillen tussen het primair onderwijs en de kinderopvang.
De samenwerking tussen deze sectoren kan slimmer worden georganiseerd als verschillen in regelgeving, toezichtkader, bekostiging en cao's worden weggenomen. Er ligt ook een rol voor sociale partners waar het gaat om verschillen tussen cao's.

Verminder de vraag
Tot slot kan de krapte in de (semi)publieke sectoren worden verminderd door de vraag naar publieke dienstverlening te verminderen. Dat kan bijvoorbeeld door ontregeling, maar ook door meer aandacht te besteden aan preventie. Het gaat daarbij ook om de sociale en fysieke werk- en leefomgeving van mensen. Dat betekent niet alleen aandacht voor een gezonde leestijl, maar ook beleid gericht op het voorkomen van armoede, het vinden van werk, het bevorderen van welzijn en gelijke kansen kan hieraan een bijdrage leveren.

6. Beleid, financiering en arbeidsvoorwaarden

6.1 Inleiding

In het tussentijds briefadvies[376] over de arbeidsmarktproblematiek in de (semi)publieke sectoren van mei 2022 wijst de SER op het belang van een langjarig perspectief in beleid en financiering. Door betrouwbaar, bestendig, langjarig beleid kan de overheid eraan bijdragen dat publieke organisaties 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; zo'n op de lange termijn gericht personeelsbeleid is ook van belang voor het structureel aanpakken van de arbeidsmarktknelpunten in de (semi)publieke sectoren. In dit hoofdstuk gaat de raad nader in op de rol van beleid en financiering.

6.2 De rol van beleid

De arbeidsmarktknelpunten in de (semi)publieke sectoren zijn mede veroorzaakt door het beleid met betrekking tot de publieke dienstverlening, inclusief de managementmodellen die zijn gebruikt om die dienstverlening in te richten en aan te sturen. In deze paragraaf ligt de nadruk op de invloed van dat beleid op het gebrekkig functioneren van de publieke dienstverlening omdat dit zowel een van de oorzaken is van de genoemde knelpunten als een beleidsmatig aangrijpingspunt biedt voor verbetering. Een en ander neemt niet weg dat er met betrekking tot het functioneren van de publieke dienstverlening ook positieve aspecten zijn te benoemen.

Gehanteerde organisatie- en sturingsmodellen
Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is geprobeerd om publieke diensten en voorzieningen zo veel mogelijk in stand te houden en tegelijkertijd ongewenste tendensen tegen te gaan. De groeiende bewustwording van het risico en de kosten van een (sterk) stijgende vraag naar publieke voorzieningen en van het risico van ongewenst gebruik speelden hierbij een belangrijke rol. Deze ontwikkelingen deden zich ook voor in andere Westerse landen[377] en werden mede bepaald door het binnen de EU gevoerde begrotingsbeleid (i.c. de EMU-normen met betrekking tot overheidstekorten en -schulden).

Tegen die achtergrond heeft het beleid gericht op het betaalbaar houden van een kwalitatief goed stelsel van publieke dienstverlening, drie ontwikkelingen met zich gebracht, op het gebied van de aansturing en uitvoering van de publieke dienstverlening.

In de *eerste plaats* is er het streven naar een zo efficiënt mogelijke uitvoering van deze dienstverlening. Daartoe werden organisatie- en sturingsfilosofieën uit de private sector overgenomen en werden uitvoeringsorganisaties sterk gestuurd en afgerekend op resultaat.

---

[376] SER (2022) Advies *Arbeidsmarktproblematiek (semi)publieke sectoren.*

[377] Zie bijv. SCP (2004), Prestaties *van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*, Den Haag,

Modellen organisatie en aansturing publieke dienstverlening[378]
In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen drie modellen voor de organisatie van het openbaar bestuur en de aansturing van de publieke dienstverlening.
Het "traditionele bureaucratische model" (mede gebaseerd op de theorie van Max Weber) gaat uit van een hiërarchisch georganiseerd openbaar bestuur met een "piramidestructuur", waarbij de nadruk ligt op ambtelijke/juridische expertise, normen en waarden (precisie, rechtmatigheid, formele regels en verantwoordelijkheden, etc.). Politici, bestuurders en ambtenaren definiëren het publiek belang (public value).

In de marktgerichte benadering (ook wel *New Public Management* genoemd) worden principes en instrumenten uit de private sector toegepast in publieke context: concurrentie, prijsmechanisme, efficiëntie, burgers als klanten. In de plaats van een traditionele hiërarchische overheid, is er sprake van uitbesteding, privatisering, deregulering. Het prestatiemanagement gaat uit van controle op output in de plaats van het proces. *New public management* is een brede term waarmee de golf van hervormingen in de publieke sector sinds de jaren 80 wordt aangeduid

In het netwerkmodel (ook wel *Public Value Management* genoemd) wordt publiek management gekenmerkt door het gezamenlijk zoeken naar het publieke belang. Daarbij wordt de legitimiteit van allerlei belanghebbenden in beleidsvorming en uitvoering erkend, en opereren politici en ambtenaren meer faciliterend. De organisatie van het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening moeten gericht zijn op permanent leren en continue aanpassing.

De scherpe verzakelijking van de publieke dienstverlening als gevolg van de toepassing van organisatie- en sturingsfilosofieën uit de private sector wordt ook wel samengevat onder de noemer *New Public Management*.[379] Ook het inzetten van ICT in het contact tussen burger en overheid en in de werking van uitvoeringsorganisaties (zowel in de reguliere uitvoering als bij de handhaving) kan onder deze noemer worden gebracht.

New Public Management in de zorg
In de gezondheidszorg werden new public management, schaalvergroting en marktprikkels gezien als zinvolle instrumenten voor een efficiënter zorgsysteem. Overal ontstonden grotere organisaties met managementlagen en ondersteunende afdelingen. Productie en productiviteit werden normale begrippen in de zorg. Bekostigingssystemen gingen zich richten op het betalen van uren, DBC's en producten. Het beleid dat nadien is ingezet, heeft geleid tot taakgericht werken door specialisten, een kunstmatige scheiding tussen denken en doen (management vs. zorgverlening), te veel coördinatie en afstemming, het stellen van het organisatiebelang boven

[378] Zie: https://www.studysmartwithchris.com/nl/samenvattingen/class-notes-beleid-ii-implementatie-klievink/model-public-overheid/
[379] Vermeulen, M. & A. Vroomen (2021) Nieuwe aanpak maakt sociale winst en waarde zichtbaar, in *ESB*.

alles en vaak zinloze digitale oplossingen. Deze ontwikkeling heeft ook geleid tot een verantwoordingsdrift met gegevensverzameling en benchmarks.[380]

In de *tweede plaats* is het beleid erop gericht geweest publieke voorzieningen zo veel en zo nauwkeurig mogelijk alleen te laten terechtkomen bij diegenen die ze ook echt nodig hebben, met een scherpe afbakening van de beoogde doelgroepen. Dit leidde ook tot het streven om de publieke dienstverlening te beperken tot wat echt noodzakelijk werd geacht. Een gevolg was bijvoorbeeld het beleid gericht op decentralisatie, op basis van de veronderstelling dat op decentraal/lokaal niveau beter kan worden beoordeeld wie wat nodig heeft[381]; dit kon leiden tot te veel decentralisatie ook op terreinen waar dat niet logisch is (bijvoorbeeld de specialistische jeugdhulp[382]). Een ander gevolg was het ontstaan van meer specifieke regelingen voor bepaalde groepen die zo complex zijn geworden dat ze voor de burger niet meer te begrijpen zijn (bijvoorbeeld de toeslagensystematiek).[383]

In de *derde plaats* ontwikkelde zich een intensiever fraude- en handhavingsbeleid (zie de kinderopvangtoeslagaffaire[384]). Ook dit moest bijdragen aan een zo gericht en efficiënt mogelijke publieke dienstverlening. In dit verband wijst de raad op de fraudewet (de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)[385] en de incidenten met betrekking tot bijstandsgerechtigden die wat extra's toegeschoven kregen, wat heeft geleid tot het besef dat er meer rekening moeten worden gehouden met de menselijke maat.

Mede gedreven door het *New Public* Management wordt de publieke dienstverlening gekenmerkt door gedetailleerde aansturing en toezicht, sturing op tijd en kwantiteit, intensieve verantwoording en veel controle, en zorgen over de gebrekkige operationele kracht bij de overheid. Werkenden in de publieke dienstverlening voelen zich vaak belemmerd in hun professionaliteit door strikte voorschriften, capaciteitstekorten, werkdruk, beperkte budgetten, snel opeenvolgende wijzigingen in beleid ('jojobeleid') en/of de wijze van aansturing. Dit heeft een negatieve invloed op de aantrekkelijkheid van de publieke sector als werkgever.

---

[380] Blok, J. de (2022) *Op naar nieuwe patronen in de zorg.* Bijdrage aan het rondetafelgesprek over productiviteit in het kader van het advies Arbeidsmarktproblematiek (semi)publieke sectoren.

[381] Zie de SER-verkenning *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet* (2016), en de SER-adviezen *Opgroeien zonder armoede*, par. 6.2 (2017), *Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers* (2019), en *Werken zonder armoede* (2021, p. 148).

[382] Zie de SER-adviezen *Van systemen naar mensen*, in het bijzonder paragraaf 9 (juni 2021), en *Tastbaar beleid voor de jeugdzorg*, p. 4 (oktober 2022).

[383] Enerzijds is de regelgeving van de toeslagen zo gedetailleerd (vanwege het streven naar zo veel mogelijk maatwerk afgestemd op de persoonlijke situatie van de burger) dat het geheel voor de burger niet meer te snappen is. Anderzijds laat de toeslagenproblematiek zien dat er juist te weinig maatwerk is: de Belastingdienst (maar ook de gemeenten) moeten mensen beboeten, terwijl de regeling zo zou moeten luiden dat ze mensen kunnen beboeten maar dat eerst beoordeeld moet worden of er wel sprake is van fraude of wellicht van fouten, vergeefbare verzaking van de informatieplicht o.i.d.

[384] Eerst was de gedachte dat de burger het gemakkelijker werd gemaakt (invoering toeslagenstelsel). Na o.m. Bulgarenfraude vroeg de Tweede Kamer om strenge fraudebestrijding.

[385] https://www.parlement.com/id/vlf6e715cas9/een_harde_wet_jazeker.

Zwabberend beleid in het primair onderwijs
Een voorbeeld hiervan is het beleid gericht op het primair onderwijs, waar in het verleden sprake was van zwabberend beleid[386]: van opbrengstgericht werken naar passend onderwijs, van focus op basisvaardigheden naar focus op een brede maatschappelijke vorming, van eindoordeel door Cito-toetsen naar eindoordeel door inschatting leraren en weer terug, etc. Een langetermijnvisie ontbreekt veelal (of wordt constant veranderd), richtinggevende kwaliteitsmaatstaven zijn veelal niet of niet eenduidig geformuleerd. Te veel wisselingen in het beleid vóór en tijdens de implementatiefase doen de kans op slagen afnemen. Ze geven namelijk onzekerheid, onvoldoende tijd om de nodige veranderingen door te voeren en de effecten ervan af te wachten. Bij het doorvoeren van nieuw beleid wordt niet altijd voldoende afgewogen tot welke effecten dit leidt in de praktijk en welke middelen nodig zijn om het nieuwe beleid te realiseren. Tot slot zijn er grote kwaliteitsverschillen qua schoolleiders en schoolbesturen, vooral op het gebied van personeelsmanagement.

Burgers, professionals en ondernemers zijn vaak ontevreden over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de publieke dienstverlening[387]. Deze is vaak anoniem, onpersoonlijk, bureaucratisch en moeilijk uitvoerbaar als gevolg van complexe en starre regelgeving, waardoor burgers, professionals en ondernemers vastlopen in regels en systemen.[388] Een en ander leidt in de praktijk én in de beeldvorming tot “Kafka aan de loketten” van de publieke dienstverlening. Ook de SER heeft in tal van adviezen aandacht gevraagd voor knellende wet- en regelgeving en tekortschietende uitvoering en dienstverlening, die het onmogelijk maken om in de (lokale) uitvoering maatwerk te leveren.[389] In het recente politieke en maatschappelijke debat zijn veel zorgen geuit over deze dienstverlening en over het gebrek aan vertrouwen in publieke instituties.[390] Deze ontwikkelingen vergroten de afstand tussen overheid en burger, voeden wantrouwen en ongenoegen van burgers én uitvoerders, en dragen ook bij aan het maatschappelijk onbehagen en pessimisme over de toekomst en aan het vergroten van de tegenstellingen tussen groepen in de samenleving[391].

---

[386] Ontleend aan Denkwerk (2020) *Publiek en effectief, het kan!,* p. 37.

[387] Zie ook het Rapport *Ongekend onrecht* in het kader van het parlementair onderzoek kinderopvangtoeslag (2020), het rapport van en de position papers voor de Tijdelijke (Tweede Kamer) commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), het ambtelijke rapport *Een betere overheid richting burgers en bedrijven* (in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen), het rapport *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland*, van DenkWerk (2020) en rapporten van onder andere de Nationale Ombudsman, het SCP, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Zie ook de brief van 12 april 2021 van het overleg van secretarissen-generaal aan de kabinetsinformateur.

[388] Eindrapport brugproject VNO-NCW.

[389] Zie bv. de adviezen over Opgroeien zonder armoede, Arbeidsmarktinfrastructuur en –dienstverlening (TAW), Sociale infrastructuur kwetsbare groepen Participatiewet, Integratie door werk, Laaggeletterdheid, Zorg voor de toekomst (o.a. over de ruimte voor professionals) en over Werk en armoede (waarin ook wordt ingegaan op de uitvoering en werking van publieke regelingen).

[390] Verwey-Jonkerinstituut (2021) *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*.

[391] Zie: Kim Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, (2019) en *Het einde van de BV Nederland* (2022).

Oorzaken gebrekkig functioneren publieke dienstverlening
Er zijn veel factoren die het gebrekkig functioneren van de publieke dienstverlening bepalen. Zo is het een tendens van de afgelopen jaren om veel maatschappelijke vraagstukken eenzijdig via overheidsbeleid of overheidsuitvoering op te lossen; de maatschappij verwacht te veel van de overheid als probleemoplosser. Dat leidt volgens de raad tot complexe regelingen, waarbij het gewenste maatwerk tot niet te hanteren detail leidt. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties worden overbelast met uitvoeringstaken, ook door de centrale overheid die - politiek gestuurd - soms onuitvoerbare en sterk veranderlijke eisen stelt.

Staat van de uitvoering 2022
De hoge mate van complexiteit in wet- en regelgeving, stapeling van beleid, processen en IT-systemen zet de toekomstbestendigheid van publieke dienstverlening onder druk.[392] Het gevolg is niet alleen dat de dienstverlening steeds ondoorzichtiger, foutgevoeliger en inflexibeler wordt, waardoor mensen vaker vastlopen en niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. De complexiteit maakt het werk in de uitvoering ook arbeidsintensiever: er zijn steeds meer ambtenaren nodig in beleid en uitvoering. Het aantal ambtenaren dat burgers helpt met de uitvoering is in de periode 2017-2021 met 16 procent gestegen. Het aantal beleidsambtenaren is met een kwart gestegen. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het daarom nodig om met meer urgentie de complexiteit en fragmentatie van wet- en regelgeving te reduceren zodat de publieke dienstverlening toekomstbestendig wordt.

Daarnaast is er vaak gekozen voor het hanteren van het prijsmechanisme bij de uitvoering van publieke taken; bij aanbestedingen blijkt de prijs veelal leidend te zijn ten opzichte van het belang dat wordt toegekend aan de kwaliteit van de publieke diensten en aan de kwaliteit van de arbeid die dat vereist. Tot slot geldt dat de overheid (ook de gemeentelijke overheid) heel lastig maatwerk kan leveren, zeker als dat een zekere mate van subjectiviteit in zich heeft.

In het signalement ‘Gezag herwinnen’ stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat het draagvlak voor het handelen van de overheid niet meer vanzelfsprekend is.[393] De ROB is van mening dat de overheid aan gezag heeft ingeboet en dat de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van de overheid onder druk staan. Door politieke keuzes heeft de overheid zijn eigen zeggenschap uitgehold en waar de overheid het wel voor het zeggen wil hebben, lukt dit onvoldoende langs vrijwillige weg. Daarnaast ontbreekt het de overheid aan kennis en stuurkracht door afslankingen als gevolg van bezuinigingen en decentralisaties. Er zijn aanwijzingen dat het gebrek aan expertise in de organisatie en het verlies van kwaliteit in de uitvoering van het werk mede het gevolg zijn van de mate van gebruik van flexibele arbeidsrelaties in publieke sectoren.[394] De SER wijst daarnaast op de spanning tussen landelijke kaders en decentralisatie. De landelijke overheid stuurt via stringente voorschriften (wetten, regels, beleidskaders, normen) terwijl kwaliteitskaders veelal ontbreken en er te weinig middelen worden verschaft (bezuinigingen bij invoering decentralisaties).

---

[392] Zie *Staat van de uitvoering 2022* op *www.staatvandeuitvoering.nl*
[393] ROB (2022) Signalement *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.*
[394] Dekker, F. (2017) Contractflexibiliteit in de publieke sector: een literatuuronderzoek. In: *Gedrag en Organisatie,* december 2017, pp. 244-264.

Zo waren er bij de invoering van de Participatiewet en de decentralisatie van de jeugdzorg grootse verwachtingen over kostenbesparingen die gemeenten zouden kunnen realiseren en meteen werden ingeboekt; de praktijk bleek echter veel weerbarstiger.[395] Gemeenten kwamen in financiële problemen doordat zij bij de decentralisatie minder geld kregen. Kleine gemeenten hadden niet de expertise om de jeugdzorg uit te voeren.

Een andere factor is dat de overheid zich volgens de ROB onvoldoende rekenschap geeft van het normatieve karakter van zijn handelen. “Door de nadruk op ogenschijnlijk neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders verdwijnen vragen over de rechtvaardigheid van het overheidsoptreden in relatie tot de burger naar de achtergrond of zelfs uit zicht. Ondertussen is er steeds complexere wet- en regelgeving nodig om het handelen van de overheid in goede banen te leiden, is de morele dimensie van ambtelijk-uitvoerende taken op de achtergrond geraakt, zijn de publieke moraal en de moraal vervat in wet- en regelgeving uiteen gaan lopen en blijkt dat de overheid zélf zich ook vaak niet aan de wet houdt.”[396]

Tot slot blijkt dat de praktijk van de overheidsbesluitvorming steeds verder van de burger is af komen te staan en het burgerperspectief niet of onvoldoende aan bod komt. Binnen de politieke werkelijkheid worden beleidscompromissen gesloten met nogal eens een veel te grote afstand tussen beleid en praktijk/uitvoering[397]; daardoor komt regulering met niet onderkende praktijkgevolgen tot stand, die vervolgens stelselmatig moet worden bijgesteld. De raad realiseert zich dat de genoemde compromissen ook door beïnvloeding vanuit de samenleving tot stand komen.

Verbinding tussen beleid en uitvoering is essentieel
Voor een adequate uitvoering van publieke diensten, is de verbintenis tussen beleid en uitvoering essentieel. Beleid en uitvoering moeten elkaar kunnen begrijpen en vinden. Aan de beleidskant zijn heldere doelen essentieel, ook langetermijndoelen die duurzaam en consistent zijn. Beleid moet evidence based zijn en er moet een toets op uitvoerbaarheid zijn gedaan. Aan de uitvoeringskant is goed management van belang, goed weten wat je doet, regelruimte en zeggenschap op de werkvloer en kennis van de impact van beleid. Aan beide kanten gaat het mis. Aan de beleidskant is vaak sprake van vage doelen die zijn gebaseerd op politieke compromissen. Na enkele jaren treden rigoureuze koerswijzigingen op. De evidence voor beleid ontbreekt grotendeels, onder andere omdat de grote beleidswijzigingen vaak gebeuren in de kabinetsformaties en dan voldoende inhoudelijke ondersteuning ontbreekt. Uitvoeringstoetsen laten een wisselend beeld zien: bij de ene organisatie gaat dat beter dan bij een andere. Ook aan de uitvoeringskant schort veel. Het management is onvoldoende in staat te sturen op kwaliteit, regelruimte en zeggenschap blijken in de praktijk heel beperkt te zijn, en er is onvoldoende aandacht voor een impactvolle besteding van publiek geld. De verkokering in de bestuurlijke en financiële verhoudingen is ook een probleem en belemmert de sturing van

[395] Zie: SCP (2020) *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*.
[396] ROB (2022) *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur,* p. 10.
[397] Eindrapport brugproject VNO-NCW.

de samenleving, doelen en kwaliteit. Er wordt wel beter samengewerkt, maar het is nog onvoldoende. [398]

Versterking nodig van het publieke domein
Een kwalitatieve herijking van het publieke domein en een verbetering van de uitvoerbaarheid van passende publieke dienstverlening zijn zeer nodig. De tekortschietende kwaliteit en toegankelijkheid van de publieke dienstverlening duidt op een "veelkoppig monster"; daarbij is nodig onderscheid te maken tussen de verschillende publieke sectoren en tussen de verschillende functies van de publieke dienstverlening in de overheidssectoren en daarnaast in de (semi)publieke sectoren van zorg en welzijn, onderwijs.

Zoals de raad al eerder heeft aangegeven (zie het MLT-advies[399] en paragraaf 2.1), heeft de publieke dienstverlening een nieuw perspectief nodig: een perspectief van vertrouwen in burgers, ondernemers en dienstverleners (in plaats van een dominant wantrouwen, beheersbaarheid en controleerbaarheid), van ruimte voor de uitvoerder (en de professional) en de uitvoeringsorganisatie, van een evenwichtig systeem van *checks* en *balances*, en van een integrale benadering van beleid met een doelgerichte en responsieve publieke dienstverlening.

Een dergelijk nieuw perspectief heeft consequenties voor de organisatie, de uitvoering en de werkwijze van de publieke dienstverlening.[400] Het heeft daarnaast consequenties voor regelgeving, voor beleidsruimte, voor het omgaan met fraude en handhaving, en voor de rechter. Het vereist ook een andere verhouding tussen centraal en decentraal beleid: op landelijk niveau worden verantwoordelijkheden genomen en gedragen en is meer inhoudelijke expertise beschikbaar; op het decentrale niveau zijn de ruimte en de middelen, en meer bestuurskracht en professionaliteit/deskundigheid beschikbaar om de daar belegde verantwoordelijkheden waar te maken. In paragraaf 6.5 formuleert de raad daartoe enkele aanbevelingen.

6.3 De rol van financiering

De (semi)publieke sectoren worden voor een groot deel betaald uit collectieve middelen. Dat geldt indirect ook voor de kinderopvang aangezien veel ouders kinderopvangtoeslag ontvangen van de overheid als bijdrage in de kosten. De publieke financiering kenmerkt zich door een sterke focus op een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding van de middelen en publieke verantwoording.

Om de doelmatigheid in (semi)publieke sectoren te vergroten legt de overheid regelmatig 'efficiencytaakstellingen' of 'generieke kortingen' op of boekt een doelmatigheidswinst in, vanuit de aanname dat (semi)publieke sectoren met minder hetzelfde geld hetzelfde kunnen blijven doen.[401] In 2013 concludeerde de Algemene Rekenkamer op basis van een onderzoek

[398] Denkwerk (2020) *Publiek en effectief, het kan!*, p. 7.
[399] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*
[400] Daartoe heeft bijv. ook de Nationale Ombudsman opgeroepen.
[401] De Vries, G.J (2020) Niemand wilde effect bezuinigingen bij Belastingdienst onder ogen zien. In: *Trouw*, 1 december 2020.

onder 22 uitvoeringsorganisaties dat er bij departementen weinig zicht is hoe bezuinigingen in de uitvoeringsorganisaties uitwerken, hoeveel ruimte er nog is om langs de weg van bezuinigingen de doelmatigheid verder te vergroten en in hoeverre er gevolgen zijn voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven.[402] Opeenvolgende kortingen op de budgetten van deze organisaties werden opgevangen door het vergroten van de doelmatigheid, vooral in de sfeer van beheer, bedrijfsvoering en inzet van beschikbaar personeel, maar hier en daar dreigde ook versobering van de taakuitvoering of gebeurde dit al.

Herman Tjeenk Willink constateert in 2017 dat er sinds 2010 een substantiële sanering heeft plaatsgevonden in de publieke sector, met name door kortingen op de apparaatsuitgaven.[403] *'De taakstellingen werden vaak verbonden met reorganisaties, schaalvergroting en uitbreiding van taken, versobering van personele formaties en (her-)huisvesting, digitalisering en beleids- c.q. wetswijzigingen. Veel publieke organisaties hebben de afgelopen jaren daarmee te maken gehad. Daarbij was niet altijd sprake van grote consistentie (arbeidsbemiddeling UWV).' 'De gevolgen zijn merkbaar. Veel uitvoeringsorganisaties hebben moeite hun primaire taak naar behoren uit te voeren en deze uitvoering robuust en toekomstbestendig te maken (denk aan de krijgsmacht, Nationale Politie of Belastingdienst). Ook OM en rechtspraak ondervinden de gevolgen van reorganisaties en taakstellingen.'*[404] In 2018 signaleert de president van de Algemene Rekenkamer dat er nog steeds onvoldoende zicht en grip is op de publieke uitgaven, en dat we nog veel te weinig weten over de maatschappelijke resultaten daarvan.[405] De SER constateert dat er anno 2022 nog steeds weinig belangstelling is voor de verantwoording van wat er bereikt is met gemeenschapsgeld. Er zou meer aandacht mogen komen voor een impactvolle besteding van onze publieke middelen.

In de (semi)publieke sectoren worden verschillende bekostigingssystemen gehanteerd. Bekostigingssystemen kunnen zijn gebaseerd op prestaties, budgetten (een vast bedrag, lumpsum), ingezette middelen (toegestane personeelsformatie en middelen voor huisvesting zijn bijvoorbeeld vastgelegd), een bedrag per potentiële gebruiker (bijvoorbeeld per hoofd van de bevolking), openeinderegelingen of kennen gebruikersbijdragen.[406] De vraag is in hoeverre deze systemen de juiste prikkels bieden om op doelmatige en doeltreffende wijze de doelstellingen van beleid te realiseren (op een overeengekomen kwaliteitsniveau). Uit onderzoek blijkt dat verandering in de wijze van bekostiging vaak weinig verschil maakt voor de productiviteit.[407] De introductie van een strak voorgeschreven inzet van middelen of de invoering van lumpsumbekostiging hebben bijvoorbeeld geen effect gehad op de productiviteitsgroei in (semi)publieke sectoren. Wel kan een systeem met directe koppeling aan prestaties van invloed zijn, maar dan dienen die prestaties wel duidelijk gedefinieerd te zijn en dienen zij geen perverse prikkels op te leveren. Daarnaast dient te worden nagegaan of de toegewezen (financiële) middelen passend zijn aan het doel. Ook hier loopt een goede uitvoering van beleid nog wel eens vast, zoals de effecten van de bezuinigingen bij de invoering

---

[402] Algemene Rekenkamer (2013) *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.*

[403] Tjeenk Willink, H. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid. Bijlage bij eindverslag informateur Herman Tjeenk Willink.*

[404] *Ibid*.

[405] Denkwerk (2020) *Publiek en effectief, het kan!*, p. 46.

[406] IPSE Studies (2019) P*roductiviteit van de overheid.*

[407] *Ibid.*

van de Participatiewet en de decentralisatie van de jeugdzorg hebben laten zien. Er wordt onvoldoende stil gestaan bij de implicaties van veranderingen in de praktijk.
Tot slot is het belangrijk om mee te nemen dat de baten van (financiële) investeringen niet altijd neerslaan daar waar ze worden gedaan, maar ergens anders in de maatschappij kunnen optreden.

Perverse financiële prikkels
Door financieringsmodellen niet aan te passen aan inhoudelijke waarden kan goede zorg en innovatie worden tegengewerkt en tenietgedaan. Tijdens een raadsvergadering van de SER[408] vertelde Anne Pelzer, kinder- en jeugdpsychiater, over haar werk op een crisis jeugdafdeling. De doorlooptijd op deze afdeling was heel traag: jongeren waren er weken tot maanden opgenomen. In 2015 waren er in dat jaar 50 opnames, waarbij ca. 90 procent van de bedden bezet was. Inmiddels is de aanpak veranderd en is de doorlooptijd sterk gereduceerd: in 2021 zijn 180 patiënten opgenomen met een gemiddelde ligduur van acht dagen en een bezettingspercentage van 60 procent. Een mooi resultaat, omdat deze vorm van crisiszorg een soort brandweerfunctie vervult c.q. beschikbaar is als dat nodig is. Financieel levert het echter een verlies van ca. vijf ton op en is haar werkgever niet per se blij met deze aanpak.

Hervormingen en taakstellingen in het verleden hebben gevolgen gehad voor de huidige krapte. In reactie op de financiële crisis leidden taakstellingen in de zorg tot een daling van de werkgelegenheid en zijn de lonen in een aantal functiegroepen achtergebleven bij de marktontwikkeling[409], 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.[410] Ook andere (semi)publieke 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.

Een groot deel van de financiële middelen voor de (semi)publieke sectoren ligt vast en komt via bekostigingssystemen en verdeelmodellen bij de organisaties en werkenden. Een deel van de middelen is en blijft onzeker en dat blijft zo vanwege het budgetrecht van het parlement. Afgezet tegen het gemiddelde bedrijf hebben (semi)publieke sectoren echter een flinke mate van zekerheid, ook al wordt dat misschien door hen niet zo ervaren. Op dit moment lijkt geld niet in elke sector het knelpunt te zijn, maar is het de vraag of het op de juiste plekken terecht komt en of het niet te vaak om tijdelijke bekostiging gaat. De raad signaleert dat (semi)publieke sectoren steeds vaker te maken krijgen met tijdelijke financiering voor initiatieven, waarbij extra eisen worden gesteld om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren, wat ten koste dreigt te gaan van structurele uitgaven. Het risico bestaat dat structurele taken van een organisatie in toenemende mate gefinancierd worden met tijdelijke gelden.[411] Door de

[408] In de raadsvergadering van vrijdag 21 oktober 2022 werd het conceptbriefadvies *Tastbaar beleid voor de jeugdzorg* besproken en vastgesteld.
[409] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*.
[410] WRR (2021) Advies *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*.
[411] Beugelsdijk, S. (2022) Steeds opnieuw tijdelijke financiering holt de publieke sector uit. In: *Trouw,* 24 februari 2022.

onzekerheid van de financiering die organisaties ervaren en de toename van tijdelijke gelden geeft men de voorkeur aan tijdelijke krachten en ingehuurde krachten. Daarnaast leidt die tijdelijke financiering ook tot meer administratie, overleg en verantwoording.

Meer budgettaire ruimte nodig

Er dient voldoende budgettaire ruimte te zijn voor goed functionerende en goed toegankelijke (semi)publieke sectoren, naast ruimte om doelmatige bestedingen te doen en niet te worden opgeslokt door onnodige administratie. De coronacrisis heeft blootgelegd dat sommige van deze sectoren over geringe buffers en veerkracht beschikken.[412] Bovendien werd extra voelbaar dat sectoren als de zorg, het onderwijs en de veiligheid kampen met (structurele) tekorten aan financiering en personeel. Ook voor gemeenten geldt dat zij veel rijksbeleid moeten uitvoeren met minder geld waardoor sommige gemeenten financieel knel kwamen te zitten en, door de decentrale uitvoering van opeenvolgende crisismaatregelen, de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties overbelast zijn geraakt.[413] Naast de noodzaak om de beschikbare middelen voor de publieke dienstverlening efficiënter en effectiever te benutten, zijn er ook extra middelen nodig voor (semi)publieke sectoren en voor klassieke overheidssectoren. Adequate investeringen zijn nodig in de kwaliteit en vereenvoudiging van de Belastingdienst en andere organisaties, zoals het UWV en ook gemeenten[414]. Deze organisaties behoren tot de vitale infrastructuur van de democratische rechtsstaat, die randvoorwaarden stelt aan het functioneren van de economie en van de samenleving. Die investeringen zijn verantwoord zodat noodzakelijke en breed gewenste vereenvoudigingen kunnen worden doorgevoerd en burgers en bedrijven kunnen rekenen op goede dienstverlening.

Er zijn ook investeringen nodig in sterke publieke diensten als onderwijs, zorg en veiligheid. Investeringen die de productiviteit en kwaliteit bevorderen én de aantrekkelijkheid van het werken in deze sectoren vergroten. In het onderwijs is een kwaliteitsslag nodig en moet het lerarentekort worden aangepakt. Extra middelen zijn nodig om het werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken, voor innovatie via digitalisering en voor een versterking van het wetenschappelijk onderwijs. Ook de personeelsschaarste in zorg en welzijn moet structureel worden opgelost door de sector aantrekkelijker te maken; dat heeft betrekking op arbeidsvoorwaarden, volwaardige banen, minder werkdruk, meer ruimte voor professionaliteit, en door werkenden beter voor te bereiden op hun toekomstige werk. In het advies ‘Aan de slag voor de zorg’ heeft de SER geadviseerd extra geld beschikbaar te stellen

---

[412] SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*

[413] Divosa (23 november 2022) *Gemeentelijke uitvoeringsorganisaties overbelast, tijd voor nieuwe afspraken over uitvoering inkomenspolitiek;* en VNG (2022) *Position paper: Begroting SZW, Opmerkingen van de VNG op de begroting SZW.*

[414] Zie ook de brief van 12 april 2021 van het overleg van secretarissen-generaal aan de kabinetsinformateur: “Vakmanschap centraal stellen kan niet zonder tijd, ruimte en robuuste financiering. Het vraagt om het niet vol te willen regelen, om geduld om effecten af te wachten en weloverwogen bij te sturen en om fouten te mogen maken en die in rust te herstellen. “In rust” voelt tegennatuurlijk als de verontwaardiging groot is, maar het is zelden gelukt om op basis van incidenten het individuele en algemeen belang evenwichtig te dienen.”
en: “De publieke dienstverlening is complex vanwege de verscheidenheid van burgers en bedrijven in Nederland, de vele wetten en regels en de digitaliseringsopgaven voortkomend uit lastige beleidsopdrachten. Een verbetering over de hele linie vraagt om meerjarige investeringen en aandacht over kabinetsperiodes heen.”

voor verbetering van salarissen daar waar een achterstand is ten opzichte van de markt.[415] Het vorige kabinet heeft die kloof verkleind, maar nog niet gedicht. De SER adviseert dat alsnog te doen.

6.4 Vergelijking van arbeidsvoorwaarden

De arbeidsmarkt van de (semi)publieke sectoren en die van de markt wijken van elkaar af.[416] Ondernemers in de marktsector produceren goederen en verlenen diensten en proberen deze veelal zo winstgevend mogelijk te verkopen. In een groot deel van de (semi)publieke sectoren daarentegen voeren organisaties een wettelijke taak uit en leveren diensten die veelal niet op de markt worden aangeboden. Ook verschillen werknemers qua kenmerken tussen beide sectoren. Werknemers in de (semi)publieke sectoren zijn ouder en hoger opgeleid en veel werknemers werken in beroepen die in de marktsector niet of maar weinig voorkomen (politieagent, militair, leraar, verpleegkundige). Desondanks zijn beide arbeidsmarkten niet gescheiden. Er is uitwisseling tussen beide sectoren, bijvoorbeeld doordat werknemers van sector wisselen. Ook concurreren werkgevers in (semi)publieke sectoren met werkgevers in de marktsector, zeker waar het gaat om werknemers in beroepen die in beide sectoren voorkomen, zoals technische, financiële en ICT-beroepen. Bovendien is de loonontwikkeling in een groot deel van de (semi)publieke sectoren institutioneel gekoppeld aan de marktlonen. Hierdoor is de loonvorming op beide arbeidsmarkten verbonden.

6.4.1 Systematiek voor bepalen loonruimte

De loononderhandelingen in de (semi)publieke sectoren vinden op sectoraal niveau plaats. Voor de overheids- en onderwijssectoren wordt de financiële ruimte die de overheid voor de arbeidsvoorwaarden beschikbaar stelt sinds 1997 bepaald door het referentiemodel. Op basis hiervan wordt een marktconforme arbeidsvoorwaardenontwikkeling vastgesteld, zijnde de som van de gemiddelde contractloonontwikkeling en de sociale lasten in de marktsector én een gebudgetteerde incidentele loonontwikkeling. Het kabinet kan om beleidsmatige redenen besluiten om tijdelijk af te wijken van deze marktconforme arbeidsvoorwaarden. Vanwege budgettaire of arbeidsmarktoverwegingen is dit ook met enige regelmaat gedaan. Zo zijn de lonen verschillende keren bevroren (bijv. nullijn van 2010-2014), maar zijn soms ook extra middelen beschikbaar gesteld om achterstanden te repareren of specifieke knelpunten op te lossen (bijv. extra compensatie in 2015 en 2017).

Wat is het referentiemodel?
Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in een groot deel van de collectieve sector en bestaat uit een objectief technisch deel (het referentiebegrip) en een beleidsmatig deel (de politieke afweging). In het technische deel wordt een marktconforme arbeidskostenontwikkeling bepaald die wordt uitgedrukt als percentage van de loonkosten. Vervolgens maakt het kabinet een beleidsmatige afweging, waarbij wordt bezien in hoeverre het politiek mogelijk en wenselijk wordt geacht om de uitkomst van het objectieve referentiebegrip over te nemen. Het

[415] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt.*
[416] Zie CPB (2014) *Gescheiden arbeidsmarkten?* | *Marktlonen leidend.*

uitgangspunt van het referentiebegrip is om de loonkostenontwikkeling in de overheidssectoren aan te laten sluiten bij de loonkostenontwikkeling in de marktsector. Het achterliggende idee is dat markt en overheid op dezelfde arbeidsmarkt opereren. De overheid moet concurrerende arbeidsvoorwaarden kunnen bieden om voldoende goed gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken in elke sector. Dat vereist het kunnen bieden van een vergelijkbare loonontwikkeling. Het referentiemodel is van toepassing op overheidssectoren (inclusief onderwijssectoren) en de Gepremieerde & Gesubsidieerde -sectoren (G&G).[417] Het uitgangspunt is uniforme vergoeding aan deze sectoren. Iedere sector is verschillend en heeft een eigen kostenontwikkeling (e.g. premieontwikkeling), bijvoorbeeld door verschillen in samenstelling van het personeelsbestand. Om te voorkomen dat sommige sectoren achtergesteld worden, is ervoor gekozen om de generieke ontwikkeling te vergoeden.[418]

Gemeenten en provincies financieren hun taakuitoefening inclusief de component lonen uit het gemeente- en provinciefonds, uit specifieke uitkeringen en eigen inkomsten. De toename of afname van het gemeente- en provinciefonds (accres) is gelijk aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, waaronder ook loonuitgaven vallen. Op deze wijze zorgen loonstijgingen voor een verhoging van de indexatie van het gemeente- en provinciefonds. Dit is evenwel geen één-op-één-indexatie aangezien het accrespercentage de optelsom is van vele mutaties in de rijksbegroting.[419] De waterschappen financieren de kosten van hun taakuitoefening inclusief de loonontwikkeling uit tarieven. Voor alle drie sectoren is er met uitzondering van de loon- en prijsindexatie van sommige specifieke uitkeringen geen sprake van een apart zichtbare kabinetsbijdrage voor loonontwikkeling.

De arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de zorgsector wordt sinds 1999 bepaald door het OVA-convenant, dat lijkt op het referentiemodel, maar op enkele punten hiervan afwijkt. Het belangrijkste verschil is dat het kabinet voor de zorg geen beleidsmatige ruimte heeft om zelfstandig af te wijken van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de marktsector. Dat kan alleen in overeenstemming met een representatieve meerderheid van werkgevers.[420] Het OVA-convenant geldt niet voor de kinderopvang. Organisaties in deze sector kunnen hun eigen tarieven bepalen, maar die worden wel beïnvloed door de maximum uurprijzen die de overheid in het kader van de kinderopvangtoeslag vergoed. Deze prijzen worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de door het CPB geraamde inflatie- en loonontwikkeling.

6.4.2 Ontwikkeling en hoogte beloning

De systematiek die centraal staat in het referentiemodel en het OVA-convenant zorgt ervoor dat de loonontwikkeling in de (semi)publieke sectoren over langere termijn gezien in de pas loopt met de marktsector (zie Figuur 6.1).

---

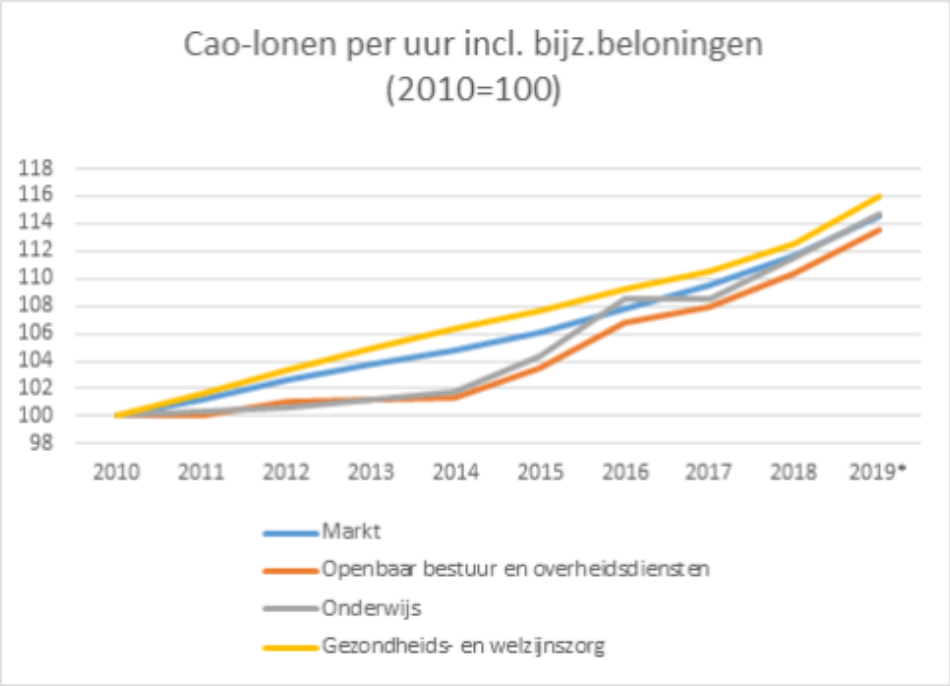
[417] Dat zijn niet-overheidsinstellingen die geheel of gedeeltelijk via de rijksbegroting worden gefinancierd.

[418] Min BZK (2017) *Evaluatie referentiemodel.*

[419] Voor een uitgebreidere beschouwing zie: Min BZK (2017) *Evaluatie referentiemodel,* bijlage 5.

[420] De enige mogelijkheid om tot een ander OVA-percentage te komen is als de overheid en een representatieve meerderheid van de werkgevers hierover overeenstemming bereiken. Daarnaast is het mogelijk dat de overheid met sociale partners een ander OVA-percentage afspreken. Dat is bijv. gebeurd in het zorgakkoord van 2013.

Figuur 6.1 Ontwikkeling lonen in de marktsector en (semi)publieke sectoren



Bron: CBS Statline.
*De reeks "markt" betreft een eigen berekening op basis van CBS-cijfers. Hierbij zijn alle sectoren exclusief de collectieve sectoren genomen en is een naar aantal banen gewogen gemiddelde berekend. Voor 2019 zijn in in de database van het CBS nog geen cijfers beschikbaar over het aantal banen per sector. Hierdoor kan voor dat jaar de cao-loonontwikkeling van de markt niet op deze wijze worden berekend. Voor het jaar 2019 is daarom in de reeks "markt" het indexcijfer voor alle economische sectoren tezamen (inclusief de collectieve sectoren) gehanteerd als benadering van de cao-loonontwikkeling van de markt.

Bron: Min VWS (2020)[421]

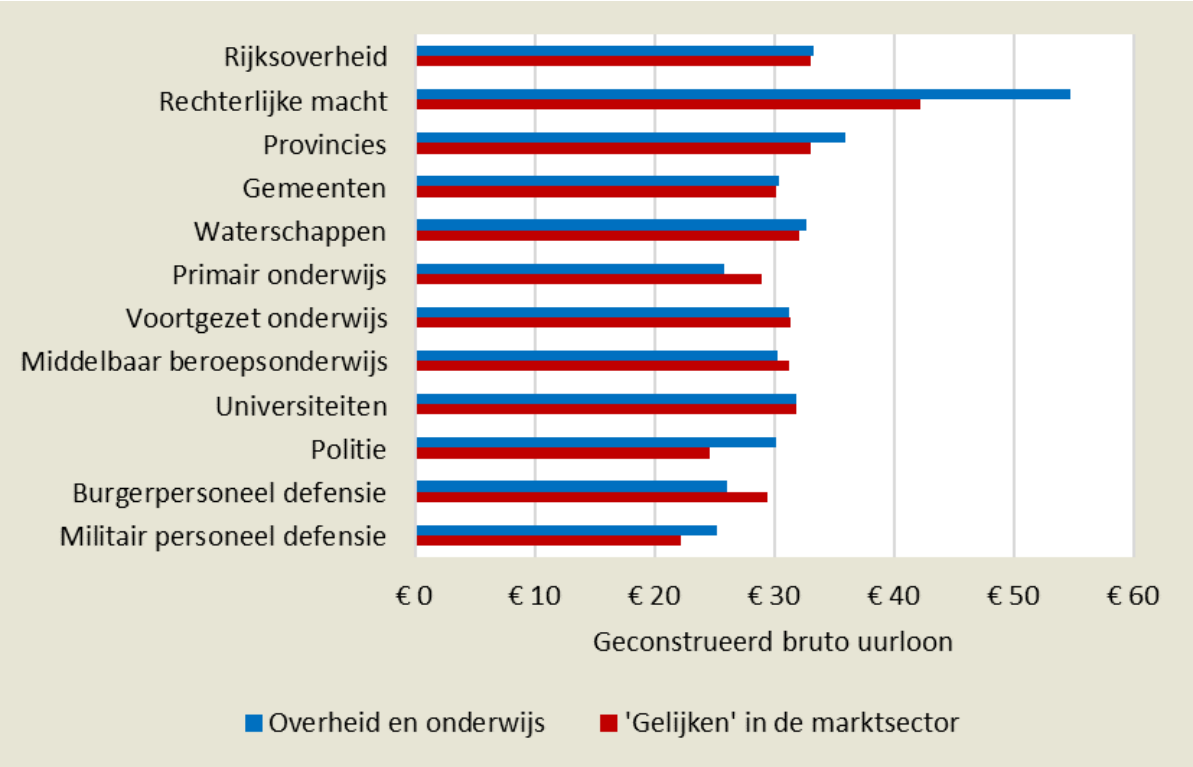
Weliswaar kan de ontwikkeling van de lonen in sommige overheids- en onderwijssectoren tijdelijk afwijken van de marktsector (zoals in het openbaar bestuur en overheidsdiensten en het onderwijs), maar in het verleden is dat verschil steeds na gemiddeld drie tot vier jaar weer ingelopen.[422] De snelheid waarmee dat gebeurt hangt af van de conjunctuur: bij een hoogconjunctuur met een krappe arbeidsmarkt gebeurt dat sneller dan bij een laagconjunctuur. De inhaal van de lonen kan op verschillende manieren plaatsvinden. Bijvoorbeeld via een generieke loonstijging, maar in het verleden zijn achterblijvende lonen ook wel gecompenseerd door additionele loonstijgingen voor specifieke groepen werknemers, op deelmarkten met de grootste knelpunten.

Er is regelmatig onderzoek gedaan waarin naast de ontwikkeling ook de hoogte van de lonen in de (semi)publieke sectoren is vergeleken met de marktsector. Zo bleek dat in de periode 2003-

[421] Min VWS (2020) *Commissiebrief Tweede Kamer inzake Verzoek om een brief over lonen in de zorgsector.*
[422] CPB (2014) *Gescheiden arbeidsmarkten? | Marktlonen leidend.*

2010 het bruto en netto uurloon in de Nederlandse publieke sector[423] relatief hoog lag ten opzichte van landen als Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.[424] In 2016 waren de gemiddelde bruto uurlonen van werknemers in de overheids- en onderwijssectoren vergelijkbaar met vergelijkbare werknemers in de marktsector, hoewel er op sectorniveau wel verschillen waren (zie Figuur 6.2).[425] Werknemers in het primair onderwijs en burgerpersoneel van defensie hadden in 2016 een lager bruto uurloon dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Aan de andere kant hadden werknemers bij de provincies, rechterlijke macht, politie en militairen gemiddeld genomen een hoger bruto uurloon.

Figuur 6.2 Gemiddelde bruto uurlonen in de overheids- en onderwijssectoren t.o.v. de markt in 2016.



Bron: SEO (2017)

Gehanteerde onderzoeksmethode
In dit onderzoek is de matchingmethode gebruikt. Hierbij wordt voor elke werknemer bij de overheid en in het onderwijs de best vergelijkbare werknemer in de marktsector gezocht op basis van kenmerken als opleidingsniveau, beroepsniveau, woonregio, geslacht, leeftijd en aantal wekelijkse contracturen. Zachte kenmerken als verschillen in motivatie, interesses en mogelijke voorkeuren voor secundaire arbeidsvoorwaarden spelen in de vergelijking geen rol.

[423] Openbaar bestuur, Politie, Defensie, rechterlijke macht en onderwijssectoren.
[424] SEOR (2013) *De lonen in de Nederlandse publieke sector in internationaal perspectief.*
[425] SEO (2017) *Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector?*

De vergelijking heeft betrekking op het gemiddelde bruto uurloon. Het gaat om het loon inclusief bonussen, vakantiegeld, toeslagen en vergoedingen voor overwerk. Om het uurloon te bepalen wordt het totale belastbare looninkomen gedeeld door het aantal daadwerkelijk gewerkte uren. Dat is het aantal contracturen minus vakanties en verlof (zoals zwangerschaps- en ouderschapsverlof), maar inclusief de betaalde overwerkuren.

Naast een vergelijking van de lonen in de (semi)publieke sectoren met de marktsector, kan ook een vergelijking worden gemaakt tussen de lonen in de (semi)publieke sectoren onderling. Figuur 6.2 laat zien dat de uurlonen tussen sectoren aanzienlijk kunnen verschillen, wat mede samenhangt met verschillen in de samenstelling van het werknemersbestand. In de praktijk blijken die verschillen tot mobiliteit tussen sectoren te (kunnen) leiden, bijv. van gemeenten richting rijksoverheid, van jeugdzorg richting gemeenten, van kinderopvang richting onderwijs. Dit kan leiden tot ongewenste concurrentie tussen sectoren.

Beloning onderwijs

Met dezelfde methode is op een later moment nog een keer specifiek onderzoek gedaan naar de beloning in het onderwijs ten opzichte van alle andere sectoren, inclusief zorg en welzijn en andere (semi)publieke sectoren.[426] Hieruit blijkt dat in 2019 alleen werknemers in het primair en wetenschappelijk onderwijs gemiddeld minder verdienden dan vergelijkbare werknemers in alle andere sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor de andere onderwijssectoren (vo, mbo, hbo) was er juist sprake van een positief loonverschil, variërend tussen 2 en 4 procent. Schoolleiders en managers in het po, vo en mbo hadden het grootste negatieve loonverschil ten opzichte van managers uit andere sectoren, voor docenten was er een positief loonverschil. Ook ondersteunend personeel verdiende in 2019 minder dan vergelijkbare werknemers in de markt. Overigens zijn de recente afspraken om de loonkloof tussen po en vo te dichten logischerwijs niet in deze analyse meegenomen. De secundaire arbeidsvoorwaarden in de onderwijssectoren zijn relatief goed (zie tabel 6.1), wat voor het po en wo de mindere beloning (gedeeltelijk) zou kunnen compenseren.

[426] SEO en ResearchNed (2021) *Loonverschillen tussen werknemers in het onderwijs en vergelijkbare werknemers in andere sectoren in 2019.*

Tabel 6.1 Arbeidsvoorwaarden in de onderwijscao's in vergelijking tot tien cao's in de (semi)publieke en marktsector

Arbeidsvoorwaarden	Po	Vo	Mbo	Hbo	Wo
Verlof	++	++	+	++	-
Collectieve uitloopschalen	-	+	-	-	-
Eindejaarsuitkering	+/-	+	+	+	+
Prestatiebeloning	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Arbeidsmarkttoeslag voor nieuw personeel	-	-	+	+	+
Eenmalige uitkeringen	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Compensatie overwerken	+/-	+/-	+/-	+	+/-
Compensatie onregelmatige werktijden	+/-	+/-	+	+/-	+/-
Opleidingsfaciliteiten	++	++	++	+	+
Duurzame inzetbaarheid	++	++	++	++	+
Zorgverlof	+	+	+	+	+/-
Ouderschapsverlof	++	++	++		++
Bovenwettelijke uitkeringen	+	+	+	+	+
Vergoeding woon-werkverkeer	+	+	+		

++: duidelijk bovengemiddeld, +: bovengemiddeld, +/-: gemiddeld, -: ondergemiddeld, --: duidelijk ondergemiddeld positie. Wit: lokaal geregeld.

Bron: SEO en ResearchNed (2021)

Zowel in 2016 als 2019 hebben lager- en mbo-opgeleide werknemers in de overheids- en onderwijssectoren gemiddeld een hoger gemiddeld bruto uurloon dan vergelijkbare werknemers in de marktsector, terwijl het gemiddelde bruto uurloon van hoger opgeleide werknemers in de meeste overheids- en onderwijssectoren juist lager is. Mannen hebben relatief vaak een lager bruto uurloon en vrouwelijke werknemers met een deeltijdbaan hebben meestal juist een hoger uurloon dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Tot slot blijkt dat in 2016 binnen elk beroepsniveau jonge werknemers vaker een hoger relatief bruto uurloon hebben ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector dan oudere werknemers in de publieke sector.

Beloning specialisten bij het Rijk

SEOR vergeleek voor de periode 2010-2018 het beloningsniveau van specialisten bij het Rijk met het beloningsniveau in het bedrijfsleven (inclusief zorg en welzijn).[427] In het algemeen is de feitelijke beloning (inclusief incidentele beloningscomponenten) van medewerkers op bachelor- en masterniveau (exclusief managementfuncties) bij de Rijksoverheid gemiddeld ruim 1 procent lager dan medewerkers in het bedrijfsleven. Het verschil is iets groter voor functies op bachelorniveau (1,6 procent ten opzichte van 1,1 procent voor functies op masterniveau). Mannen verdienen (naar schatting ruim 5 procent) minder bij de Rijksoverheid dan in het bedrijfsleven, terwijl vrouwen juist (naar schatting 4 tot 5 procent) meer verdienen bij het Rijk. Na een periode van weinig tot geen cao-loonontwikkeling is het Rijk vanaf 2015 een inhaalslag begonnen en zijn de verschillen kleiner geworden (en voor vrouwen groter).

Voor ICT-specialisten, inkopers en financieel specialisten wisselt het beeld per functiegroep. Zo verdienden ICT-specialisten (waaronder data scientists) op bachelorniveau, inkopers op masterniveau en financieel specialisten bij het Rijk aanmerkelijk minder dan in het

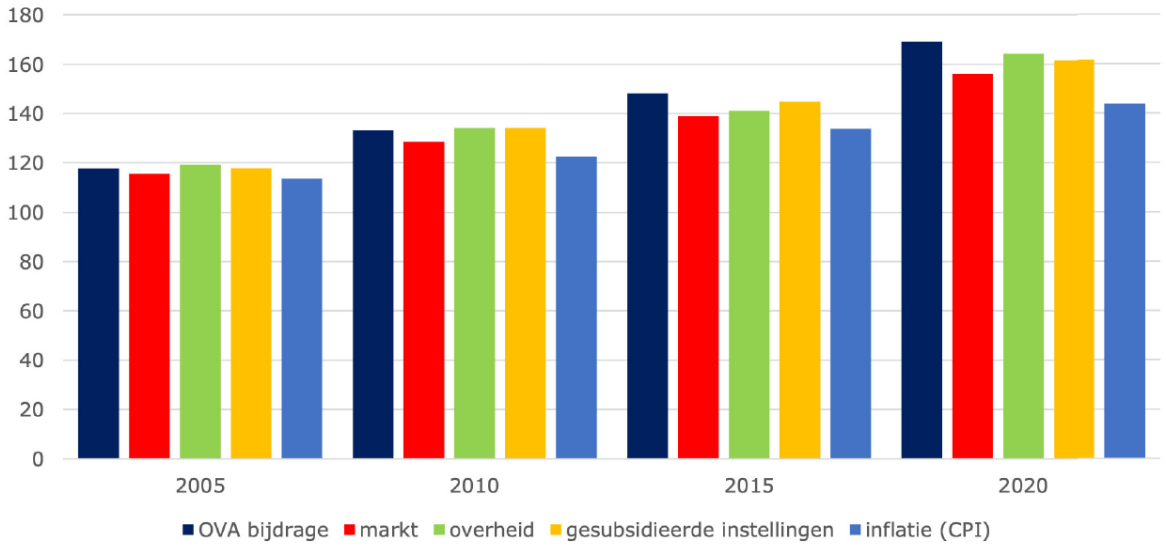
[427] SEOR en Intelligence Group (2020) *Beloning specialisten bij het Rijk.*

bedrijfsleven (tussen de 4 en 10 procent). Juristen verdienen tussen de 7 en 12 procent minder bij het Rijk. Voor inkopers en financieel specialisten zijn de verschillen na 2015 kleiner geworden. Qua basisbeloning zijn de verschillen tussen Rijk en bedrijfsleven aanmerkelijk kleiner dan qua feitelijke (totale) beloning. Incidentele componenten (dertiende maand, bonussen en auto van de zaak) worden in het bedrijfsleven vaker ingezet dan bij het bedrijfsleven.

Beloning zorg

De SER constateert in het advies 'Aan de slag voor de zorg' dat de salarisontwikkeling in de zorg door de OVA-systematiek gelijke pas houdt met de ontwikkeling van de salarissen in de andere sectoren (zie ook Figuur 6.4). Hoewel de ontwikkeling in grote lijnen in alle sectoren vergelijkbaar is, kunnen de niveaus van beloning voor vergelijkbare functies verschillen.

Figuur 6.4 Ontwikkeling OVA-bijdrage, inflatie en loonkosten (cao-lonen inclusief bijzondere beloningen en werkgeverspremies) per uur (2000=100)



Bronnen: CBS Statline (16-03-2021), Tweede Kamer (2019-2020), Aanhangsel 3719

Bron: SER (2020)[428]

Volgens de SER kennen grote delen van de zorg historisch een lagere beloning dan het marktgemiddelde en lost de OVA-systematiek dat niet op. De verschillen die er bij de start van het OVA-convenant in 1999/2000 waren, zijn nog steeds terug te zien in de opbouw van de salarisschalen in de zorg. Hoewel het financiële eindperspectief van zorgmedewerkers vergelijkbaar is voor alle subsectoren binnen de cao's van de zorg, blijkt uit onderzoek van de AWVN dat de eindsalarissen in de middengroepen van het functiegebouw (FWG35 tot FWG65) gemiddeld 9 procent en 6 procent lager ten opzichte van de mediaan liggen in respectievelijk de marktsector en de publieke sector. De SER adviseert het kabinet daarom extra budget beschikbaar te stellen en sociale partners om dat extra geld in te zetten voor verbetering van de salarissen, en wel voor specifieke knelpunten waar sprake is van een achterstand ten opzichte van de markt, met als doel een vergelijkbaar niveau met de mediaan in de markt te

[428] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg.*

realiseren. Naar aanleiding van een breed aangenomen motie in de Tweede Kamer heeft het kabinet daarop besloten 675 miljoen euro beschikbaar te stellen voor een extra loonindexatie voor de middengroepen in het loongebouw van cao's, wat neerkomt op een extra loonsverhoging van 1,5 procent.[429] Daarmee worden de loonverschillen kleiner, maar zijn ze nog niet verdwenen. Het volledig dichten van het verschil met de mediaan van de marktsector voor het midden van het loongebouw zou structureel 3,2 tot 3,5 miljard euro per jaar kosten.[430]

Evaluatie referentiemodel
In 2017 hebben de ministeries van BZK, Financiën en OCW het referentiemodel geëvalueerd. De algemene conclusie is dat het model doet wat het doen moet: namelijk de loon(kosten)ontwikkeling in de markt als uitgangspunt te nemen en daarbij zo goed als mogelijk alle loonkostenbepalende componenten mee te nemen. Wat betreft de werking van het model wordt ook ruimte voor verbetering geconstateerd:

- Er vindt geen vertaling plaats van de secundaire arbeidsvoorwaarden in de markt naar de overheid door gebrek aan goede mogelijkheden tot kwantificeren en middelen (ten koste van contractloon). Dit heeft ook zijn weerslag op het realiseren van 'moderne' arbeidsvoorwaarden.
- Het model biedt geen ruimte voor het meenemen van de specifieke loonontwikkeling van groepen ambtenaren. Zo blijven de lonen van hoger opgeleiden achter door het gebruik van de gemiddelde loonontwikkeling in de markt.
- Het gebruik van de beleidsmatige knop werkt verstorend ten opzichte van het doel om de loon(kosten) ontwikkeling in de markt als uitgangspunt te hanteren. Het leidt ook tot onzekerheid bij werkgevers over de beschikbare loonruimte en belemmert langere termijn cao-afspraken tussen sociale partners.
- Bij grote afwijkingen tussen markt- en overheidsontwikkeling, zoals bij pensioenen, schiet het model te kort.

In 2017 was de conclusie dat, ondanks deze verbeterpunten, stakeholders (werkgevers en experts) het referentiemodel liever niet te veel veranderen. Het model functioneert in hun ogen relatief goed en het is lastig bovengenoemde knelpunten weg te nemen zonder andere goede aspecten teniet te doen.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

Beleid
Werkenden in de publieke dienstverlening voelen zich vaak in hun professionaliteit belemmerd door strikte voorschriften, capaciteitstekorten, werkdruk, beperkte budgetten, zwalkend beleid en/of de wijze van aansturing. Er is vaak sprake van knellende wet- en regelgeving en tekortschietende uitvoering en dienstverlening, die het onmogelijk maken om in de (lokale) uitvoering maatwerk te leveren. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties worden overbelast met uitvoeringstaken, ook door de centrale overheid die - politiek gestuurd - soms onuitvoerbare en sterk veranderlijke eisen stelt. Dit heeft een negatieve invloed op de aantrekkelijkheid van

[429] Min VWS (2021) *Reactie op motie leden Hijink en Bikker om extra financiële middelen vrij te maken voor zorgsalarissen.*
[430] Min VWS (2021) *Reactie SER-advies 'Aan de slag voor de zorg; een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt'.*

de maatschappelijke sector als werkgever en veroorzaakt mede de huidige arbeidsmarktknelpunten met grote personeelstekorten

De SER acht – zoals gesteld in paragraaf 6.2 – een kwalitatieve herijking van het publieke domein en een verbetering van de uitvoerbaarheid van passende publieke dienstverlening zeer nodig. De overheid moet daartoe investeren in bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid.[431] De kwaliteit en de toegankelijkheid van (semi)publieke voorzieningen moeten fors worden verbeterd. Dit geldt voor het onderwijs, de (jeugd)zorg en de veiligheid, maar ook voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en het UWV. Voorwaarde daartoe is goede, uitvoerbare, handhaafbare regelgeving ingebed in een goede bestuurlijke structuur en met borging van kwaliteitsvereisten.

Daarnaast is volgens de SER een nieuw perspectief nodig voor de publieke dienstverlening: een perspectief van vertrouwen in burgers, ondernemers en dienstverleners, van ruimte voor de uitvoerder en de uitvoeringsorganisatie, van een evenwichtig systeem van *checks* en *balances*, en van een integrale benadering van beleid met een doelgerichte en responsieve publieke dienstverlening. Dit heeft consequenties voor de organisatie, de uitvoering en de werkwijze van de publieke dienstverlening. Om beter in staat te zijn om gezamenlijke doelen en ambities te formuleren, zou de overheid meer opgavegericht moeten gaan werken, over kokers heen. Dit impliceert dat de overheid zich meer organiseert rondom vraagstukken, waarbij niet de bestaande structuren, maar de specifieke kenmerken van de opgave leidend zijn.[432] Dit vraagt om andere samenwerking, informatievoorziening en type wetgeving over kokers, en ook om een andere manier van verantwoording afleggen, etc.

De uitvoerbaarheid van regelingen valt - naar het oordeel van de raad - als haast existentiële randvoorwaarde te beschouwen, met borging van kwaliteit en maatwerk en voldoende discretionaire ruimte voor de uitvoerders die ze beter moeten kunnen gebruiken. Daarbij valt volgens de raad een uitvoeringstoets te overwegen[433], zowel voorafgaand aan besluitvorming, alsook tijdens de uitvoering, waarin de kennis en ervaring van de professionals op de werkvloer een belangrijke rol zou moeten spelen. De raad neemt dan ook met instemming kennis van de afspraak in het coalitieakkoord te streven naar: “meer aandacht voor de uitvoeringstoets door instanties zelf, beter inzicht in mogelijkheden van systemen en ICT, het toetsen van voorstellen uit de Kamer op uitvoerbaarheid, een ‘doenvermogenstoets’ … “[434]
Ook bestaande wet- en regelgeving zou op die manier kunnen worden doorgelicht.

---

[431] ROB (2022) Signalement *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.*

[432] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Zie ook: Kim Putters, *Het einde van de BV Nederland* (2022).

[433] Een dergelijke toets is voorzien in het afwegingskader regelgeving. Zie: *https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument*. Zo’n uitvoeringstoets kan in aanvulling op de zogeheten *doenvermogentoets*, zoals de WRR heeft voorgesteld (rapport *Weten is nog geen doen*) om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling ‘doenlijk’ is voor burgers. In uitvoeringstoetsen moet niet alleen het perspectief van uitvoeringsorganisaties worden betrokken, maar ook het perspectief van de burgers. Zij moeten de wet niet alleen kennen maar ook 'kunnen'. De kernvraag van deze toets luidt: gaat de regeling uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers?

[434] *Coalitieakkoord 2021 – 2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie*, p. 5.

Financiering
De Algemene Rekenkamer signaleert dat er onvoldoende zicht en grip is op de publieke uitgaven en dat we te weinig weten over de maatschappelijke resultaten daarvan. De SER is van mening dat er meer aandacht moet komen voor een impactvolle besteding van onze publieke middelen. Bovendien dient beter te worden nagegaan of de toegewezen (financiële) middelen passen bij het doel ervan. Daarbij dient er voldoende budgettaire ruimte te zijn voor goed functionerende en goed toegankelijke (semi)publieke sectoren. Daarover constateerde Herman Tjeenk Willink in 2017 dat er in de jaren ervoor veel nadruk heeft gelegen op efficiency. Veel uitvoeringsorganisaties hebben daardoor moeite om hun primaire taken uit te voeren door die taakstellingen, maar ook omdat die niet altijd consistent zijn, of gekoppeld aan reorganisaties, schaalvergroting en uitbreiding van taken.[435]

De keuzes van de overheid en fluctuaties in de overheidsfinanciering beïnvloeden de spanning op de arbeidsmarkt. In het verleden heeft de overheid vooral gestuurd op beperken van de uitgaven, waardoor de dienstverlening is verschraald en er soms minder of geen ruimte was om de lonen te verhogen. Hervormingen en taakstellingen hebben bijgedragen aan de huidige krapte. Dat betekent dat beleid en financiering vaak te weinig zijn gericht op de langere termijn. Door betrouwbaar, bestendig, langjarig beleid kan de overheid eraan bijdragen dat publieke organisaties verder vooruit kunnen kijken. Zo kunnen zij de basis leggen voor een meer op de lange termijn gericht personeelsbeleid.

De raad signaleert dat (semi)publieke sectoren steeds vaker te maken krijgen met tijdelijke financiering, wat ten koste dreigt te gaan van structurele uitgaven. Door de onzekerheid van de financiering die organisaties ervaren en de toename van tijdelijke gelden geeft men de voorkeur aan tijdelijke krachten en ingehuurde krachten. Daar moet wel aan toegevoegd worden dat de onzekerheid van financiering doorgaans veel kleiner is dan in de markt: ook hierbij ligt een taak voor publiek management. Niettemin pleit de SER ervoor structurele financiering niet in te ruilen voor tijdelijke financiering en het aandeel tijdelijke financiering sowieso beperkt te houden. Dit leidt alleen maar tot onrust binnen organisaties, meer verantwoording en administratieve lastendruk, extra wervingskosten en werkt belemmerend voor langetermijn personeelsbeleid.

De raad is van mening dat investeringen nodig zijn in sterke publieke diensten als onderwijs, zorg en veiligheid. In het onderwijs is een kwaliteitsslag nodig en moet het lerarentekort worden aangepakt. Extra middelen zijn nodig om het werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken, voor innovatie via digitalisering en voor een versterking van het wetenschappelijk onderwijs. Ook de personeelsschaarste in zorg en welzijn moet structureel worden opgelost door de sector aantrekkelijker te maken. In het advies ‘Aan de slag voor de zorg’ heeft de SER geadviseerd extra geld beschikbaar te stellen voor verbetering van salarissen daar waar een achterstand is ten opzichte van de markt.[436] Het vorige kabinet heeft die kloof inmiddels verkleind, maar nog niet gedicht. De SER adviseert dat alsnog te doen.

---

[435] Tjeenk Willink, H. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid. Bijlage bij eindverslag informateur Herman Tjeenk Willink.*
[436] SER (2020) Advies *Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt.*

Bij het bepalen van het ambitieniveau en de fasering van maatschappelijke opgaven dient de beschikbaarheid van mensen een belangrijke rol te spelen. Niet alles kan en niet alles kan gelijk. Het ambitieniveau dient te worden afgestemd op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt.

Arbeidsvoorwaarden
Uit de beloningsonderzoeken blijkt dat de loonontwikkeling op lange termijn in de pas loopt met de marktsector en dat het niveau van de feitelijke beloning in de overheids- en onderwijssectoren overall marktconform is. De meeste beloningsonderzoeken zijn echter alweer enige jaren oud en dienen te worden geactualiseerd.

De SER is van mening dat het arbeidsvoorwaardenpakket in de (semi)publieke sectoren de vergelijking met de marktsector zal moeten kunnen doorstaan. De raad wijst op het grote belang voor cao-partijen om te beschikken over een zodanige financiële ruimte, dat zij in staat zijn een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen en zodoende ook problemen bij de vervulling van de personeelsbehoefte te voorkomen. Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het daarom wenselijk om de werking en uitkomsten van het referentiemodel met betrokkenheid van sociale partners regelmatig onder de loep te nemen. Het is daarnaast niet alleen van belang gemiddeld marktconforme arbeidsvoorwaarden te realiseren, maar ook specifiek rekening te houden met groepen waar veel vraag naar is in de (semi)publieke sectoren.

Om de aantrekkelijkheid van de (semi)publieke sectoren te vergroten kunnen sociale partners zich ook onderscheiden op de meer zachte arbeidsvoorwaarden, door het verbeteren van de verlofregelingen en die beter af te stemmen op de behoeften van de medewerkers. Dit kan bovendien voorkomen dat medewerkers minder uren gaan werken, dan wel de bereidheid vergroten om meer te gaan werken. De SER zal begin 2023 met een advies komen over het stroomlijnen van de huidige verlofvormen in een nieuwe regeling maatschappelijk verlof.

Bijlage 1 (Semi)publieke sectoren in beeld

Samenstelling werkgelegenheid

In de (semi)publieke sectoren zorg en welzijn, onderwijs, kinderopvang en openbaar bestuur en overheidsdiensten zijn circa 2,8 miljoen personen werkzaam, bijna 30 procent van de beroepsbevolking (zie Tabel B.1). Hiervan werken de meeste mensen in de sector zorg en welzijn, gevolgd door het onderwijs en het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). In de (semi)publieke sectoren werken veel vrouwen. Dat geldt met name voor de kinderopvang, zorg en welzijn, onderwijs en de rechterlijke macht. Alleen bij politie en Defensie werken meer mannen dan vrouwen, bij Defensie is dat ruim 80 procent. In zorg en welzijn, kinderopvang en het onderwijs, waar veel vrouwen werken, wordt ook veel in deeltijd gewerkt. Dat is het minst het geval bij de politie en Defensie, maar komt ook minder voor in het openbaar bestuur en de rechterlijke macht.

Tabel B.1 Kenmerken werkgelegenheid in de (semi)publieke sectoren in 2021

Sector	Werkzame personen (x1000)	% vrouw	Gem. lftd (2019)	>55 jr	Lager	Middelbaar	Hoger	% Deeltijd
Zorg en welzijn*	1573	82%	42	25%	12%	43%	45%	78%
Onderwijs	586	65%	43	24%	5%	20%	75%	67%
Kinderopvang	117	95%		12%				86%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	525	45%	46	29%	8%	36%	56%	38%
Openbaar bestuur	375	51%		32%				35%
Politie	64	39%	45	28%				21%
Defensie	62	17%	39	18%				6%
Rechterlijke macht	4	60%	51	40%				32%
Beroepsbevolking	9759	48%	42	20%	19%	39%	41%	48%

* Inclusief kinderopvang

Bronnen: CBS Statline, AZWinfo, Kennisbank openbaar bestuur

Met uitzondering van Defensie en kinderopvang, zijn de (semi)publieke sectoren relatief vergrijsd. Het aandeel medewerkers ouder dan 55 jaar ligt in al deze sectoren hoger dan het aandeel in de totale beroepsbevolking (20 procent). De gemiddelde leeftijd in de bedrijfstak openbaar bestuur en overheidsdiensten is met 46 jaar in 2019 zelfs het hoogst van alle bedrijfstakken. Dat betekent dat er de komende jaren een relatief grote vervangingsvraag zal ontstaan vanwege uitstroom naar pensionering.

Het opleidingsniveau van werkenden in de (semi)publieke sectoren ligt hoger dan in de beroepsbevolking in het algemeen. Dat geldt met name voor het onderwijs, waar driekwart van de werkenden hoger onderwijs heeft genoten. Maar ook in de bedrijfstak openbaar bestuur en overheidsdiensten heeft meer dan de helft van de werkenden een diploma op het niveau van hoger onderwijs.

Dynamiek in de (semi)publieke sectoren

Vergeleken met andere bedrijfstakken is de arbeidsmarktdynamiek in de (semi)publieke sectoren relatief beperkt. Van alle bedrijfstakken hadden zorg en welzijn, onderwijs en het

openbaar bestuur en overheidsdiensten in 2018/2019 de minste in- en uitstroom van werknemers, zowel wat betreft de stromen tussen bedrijfstakken onderling als de stromen van/naar geen werknemer (zie Tabel B.2). Waar in zorg en welzijn de in- en uitstroom rond de 10 procent schommelt, ligt dat in het openbaar bestuur en overheidsdiensten zelfs nog daaronder. In alle drie de bedrijfstakken is de instroom groter dan de uitstroom Leeftijd is van belang bij de arbeidsmarktdynamiek: scholieren en studenten en schoolverlaters wisselen vaak van (bij)baan dan ouderen. De relatief hoge leeftijd van werknemers in deze sectoren verklaart dus mede de lage dynamiek in deze bedrijfstakken.

Tabel B.2 In- en uitstroom van werknemers 2018/2019

Sector	Mobiliteit	Geen werknemer	Andere bedrijfstak	Totaal
Zorg en welzijn	Instroom	5,2%	7,4%	12,6%
	Uitstroom	5,1%	4,1%	9,2%
Onderwijs	Instroom	5,0%	7,2%	12,2%
	Uitstroom	5,8%	5,0%	10,8%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	Instroom	1,9%	7,4%	9,3%
	Uitstroom	3,5%	3,3%	6,8%

Bron: CBS

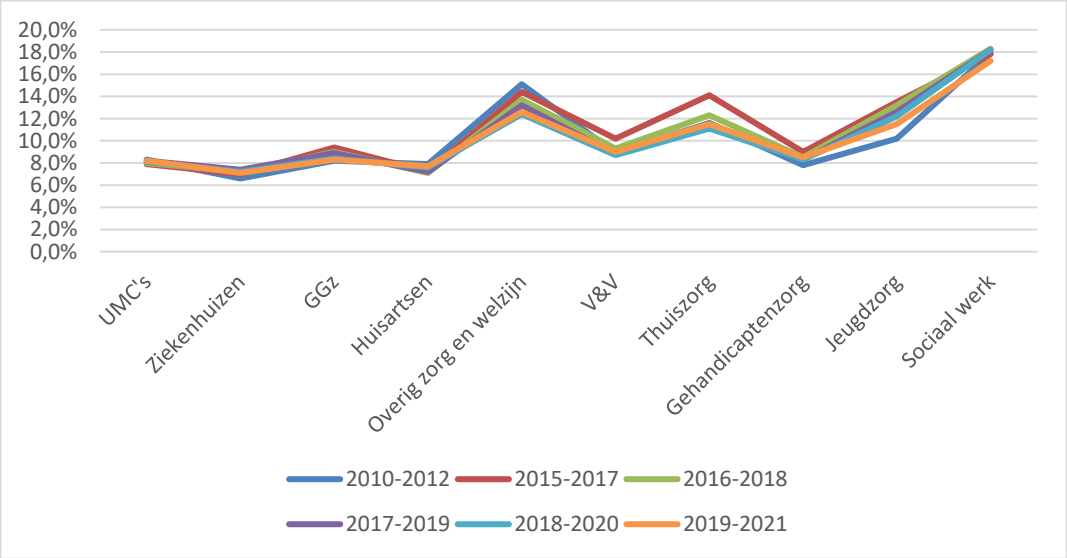
Uitstroom nader bekeken

Kijken we specifieker naar de uitstroom in de verschillende (semi)publieke sectoren dan valt op dat binnen zorg en welzijn de uitstroom vooral groot is binnen het sociaal werk (Figuur B.1). Het netto verloop in deze branche ligt rond de 18 procent, tegen bijvoorbeeld 7 to 8 procent in de medisch-specialistische zorg. Binnen het sociaal werk is de uitstroom vooral hoog in overig welzijn (o.a. buurthuizen) en maatschappelijk werk. Daarnaast is het verloop ook relatief hoog in de thuiszorg, jeugdzorg en overig zorg en welzijn[437].

Uit Figuur B.2 blijkt dat het personeelsverloop binnen het openbaar bestuur en politie en Defensie relatief laag ligt. Binnen het onderwijs is de uitstroom hoger, met name in het hoger onderwijs, wat wellicht veroorzaakt wordt door het relatief grote aandeel tijdelijke aanstellingen in deze sectoren.

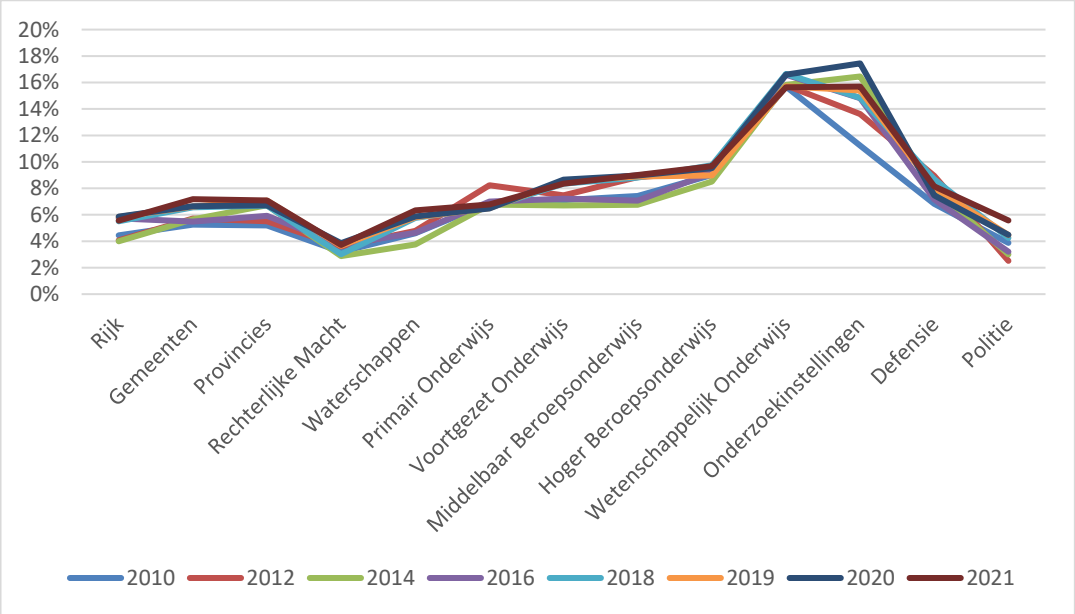
[437] Hieronder vallen praktijken van tandartsen, verloskundigen, fysiotherapeuten, overige paramedische praktijken, arbobegeleiding en reïntegratie, preventieve gezondheidszorg, medische laboratoria, ambulancediensten, overig maatschappelijk advies, gemeenschapshuizen, samenwerkingsorganen op het gebied van gezondheidszorg en welzijn.

Figuur B.1 Netto verloop uit zorg en welzijnsbranches in de periode 2010-2021 (driejaarsgemiddelden)[438]



Bron: CBS Statline AZW

Figuur B.2 Uitstroom uit het openbaar bestuur en overheidsdiensten en onderwijs in de periode 2010-2021



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur

Instroom- en uitstroommotieven

Voor de meeste professionals in (semi)publieke sectoren is de belangrijkste reden om daar te gaan werken de inhoud van het werk. Andere motieven die worden genoemd zijn het maatschappelijk belang van het werk, de afwisseling en de mate van zelfstandigheid die mensen verwachten (zie Tabel B.3).

[438] Netto verloop wordt gedefinieerd als vertrek uit de sector zorg en welzijn.

Tabel B.3 Top 3 instroomredenen

Sector	1e instroomreden	2e instroomreden	3e instroomreden
Zorg en welzijn[439]	Inhoud van het werk	Gevraagd om er te komen werken	Betere arbeidsvoorwaarden
Primair onderwijs[440]	Inhoud van het werk	Mate van zelfstandigheid	Samenwerking met collega's
Kinderopvang[441]	Inhoud van het werk, werken met kinderen	Bezig zijn met de ontwikkeling van kinderen	Afwisselend werk
Openbaar bestuur[442]	Inhoud van het werk	Het maatschappelijk belang van het werk	Mate van zelfstandigheid
Politie[443]	Inhoud van het werk, maatschappelijke bijdrage	Afwisseling van het werk	Ontplooiingsmogelijkheden
Defensie[444]	De sfeer/collegialiteit	Werkinhoud	Zekerheid van baan en inkomsten
Rechtspraak[445]	Inhoud van het werk	Het maatschappelijk belang van het werk	Mate van zelfstandigheid

Tabel B.4 Top 3 vertrekredenen

Sector	1e vertrekreden	2e vertrekreden	3e vertrekreden
Zorg en welzijn[446]	Manier van leidinggeven	Inhoud van het werk	Werkdruk
Primair onderwijs[447]	Inhoud van het werk	Loopbaanmogelijkheden	Manier van leidinggeven
Kinderopvang[448]	Arbeidsvoorwaarden	Administratieve lasten	Werk – privé balans
Openbaar bestuur[449]	De werkwijze en cultuur in de organisatie	Ik wilde iets nieuws/anders gaan doen	De inhoud van het werk
Politie[450]	De begeleiding en sturing schiet tekort	Onderwaardering	Doorgroeimogelijkheden
Defensie[451]	Arbeidsvoorwaarden	Werk - privé	Manier van leidinggeven
Rechtspraak[452]	Hoge werkdruk	Structureel overwerk	Behoudende werkcultuur

[439] Behoud van medewerkers in het sociaal domein, eindrapportage AZW november 2020.

[440] https://arbeidsmarktplatformpo.nl/thema/personeelsbeleid-hrm/aanpak-lerarentekort/verbeteren-arbeidsomstandigheden

[441] KinderopvangWERKT! (2019) *Imago-onderzoek werken in de kinderopvang. De perceptie van scholieren, mbo-studenten, medewerkers en ouders over werken in de kinderopvang*, p. 35.

[442] Min. BZK (2022) *Kerncijfers werkonderzoek 2022.*

[443] Daarom blijven ze, rapport Nederlandse Politie, Programma Politie voor iedereen.

[444] Min. Def (2022) *M3 Monitor mening van de medewerker. Totaalrapportage 1e helft 2022.*

[445] Min. BZK (2022) *Kerncijfers werkonderzoek 2022.*

[446] Pensioenfonds Zorg en Welzijn (2022) Waarom verlaten werknemers de sector zorg en welzijn? Rapportage van een onderzoek onder uit dienst getreden medewerkers. 7 juni 2022.

[447] *https://arbeidsmarktplatformpo.nl/analyse/indicatoren-lerarentekort/behoud-van-leraren/behoud-van-leraren-baantevredenheid-uitstroom-en-vertrekredenen*

[448] Kinderopvang werkt! (2019) *Oorzaken van en oplossingen voor de krapte op de arbeidsmarkt in de kinderopvang.*

[449] Ictu & Min. BZK (2022) *Kerncijfers werkonderzoek 2022.*

[450] Celik, , S. et al. (2022) *Daarom stappen ze op. Vertrekmotieven van aspiranten en jong-afgestudeerden bij de politie.*

[451] Ictu & Min. BZK (2022) *Kerncijfers werkonderzoek 2022.*

[452] Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (2022) *Brief over werkdruk, d.d. 10 mei 2022.*

Afgezien van de werkinhoud zijn redenen die medewerkers aangeven om te vertrekken bij een (semi)publieke organisatie de loopbaanmogelijkheden, arbeidsvoorwaarden, de manier van leidinggeven en de werk-privé balans (zie Tabel B.4). In de top vijf van belangrijkste vertrekredenen komt ook werkdruk vaak terug.

Werkbeleving

Medewerkers in de (semi)publieke sectoren kiezen in de eerste plaats voor deze sectoren om maatschappelijke waarde te creëren: jongeren te helpen het beste uit hunzelf te halen, bij te dragen aan de genezing en verzorging van mensen, kinderen op te vangen en te ontwikkelen, het veilig en rechtvaardig houden van onze samenleving. En ruim 80 procent zegt tevreden te zijn met hun werk. Tegelijkertijd zijn er ook zorgelijke punten. Met name in zorg en welzijn (inclusief kinderopvang) en het onderwijs is het gevoel van autonomie relatief laag, is sprake van emotioneel zwaar werk en ligt het aandeel medewerkers met burn-outklachten relatief hoog. In de kinderopvang vindt 60 procent van de medewerkers de werkdruk te hoog, in zorg en welzijn geldt dat voor de helft van de werknemers[453]. Bovendien geven medewerkers in zorg en welzijn relatief vaak aan dat zij te maken hebben met fysieke belasting. In zorg en welzijn en het onderwijs is ook relatief vaak sprake van stressvol werk: een combinatie van hoge taakeisen en weinig regelruimte. Dat komt in deze sectoren aanzienlijk vaker voor dan in vrijwel alle andere bedrijfstakken.

Tabel B.5 Aandeel werknemers dat vindt dat situatie van toepassing is

Sector	Lage autonomie	Emotioneel zwaar werk	Burn-outklachten	Fysieke belasting
Zorg en welzijn	55,1%	22,5%	19,1%	42,6%
Onderwijs	53,3%	17,5%	21,2%	13,3%
Openbaar bestuur	25,7%	9,6%	15,6%	23,6%
Totaal Nederland	42,8%	11,2%	17,3%	37,7%

Bron: NEA (CBS/TNO)

Deze situatie weerspiegelt zich ook in het ziekteverzuim, dat in de (semi)publieke sectoren altijd al verhoudingsgewijs hoog ligt en sinds de coronacrisis vooral in zorg en welzijn sterk is gestegen terwijl het in de andere twee bedrijfstakken naar het gemiddelde verzuim tendeert. Al met al leidt het ziekteverzuim tot een aanzienlijk verlies aan menskracht. Werkdruk heeft daar een belangrijk aandeel in, met name in het onderwijs.[454]

[453] CBS (17 november 2022) *Helft zorgwerknemers vindt werkdruk te hoog.*
[454] CBS (14 november 2011) *Werknemers relatief lang afwezig bij verzuim door werkdruk.*

Figuur B.3 Ontwikkeling ziekteverzuim in de periode 2012-2021

Bron: CBS

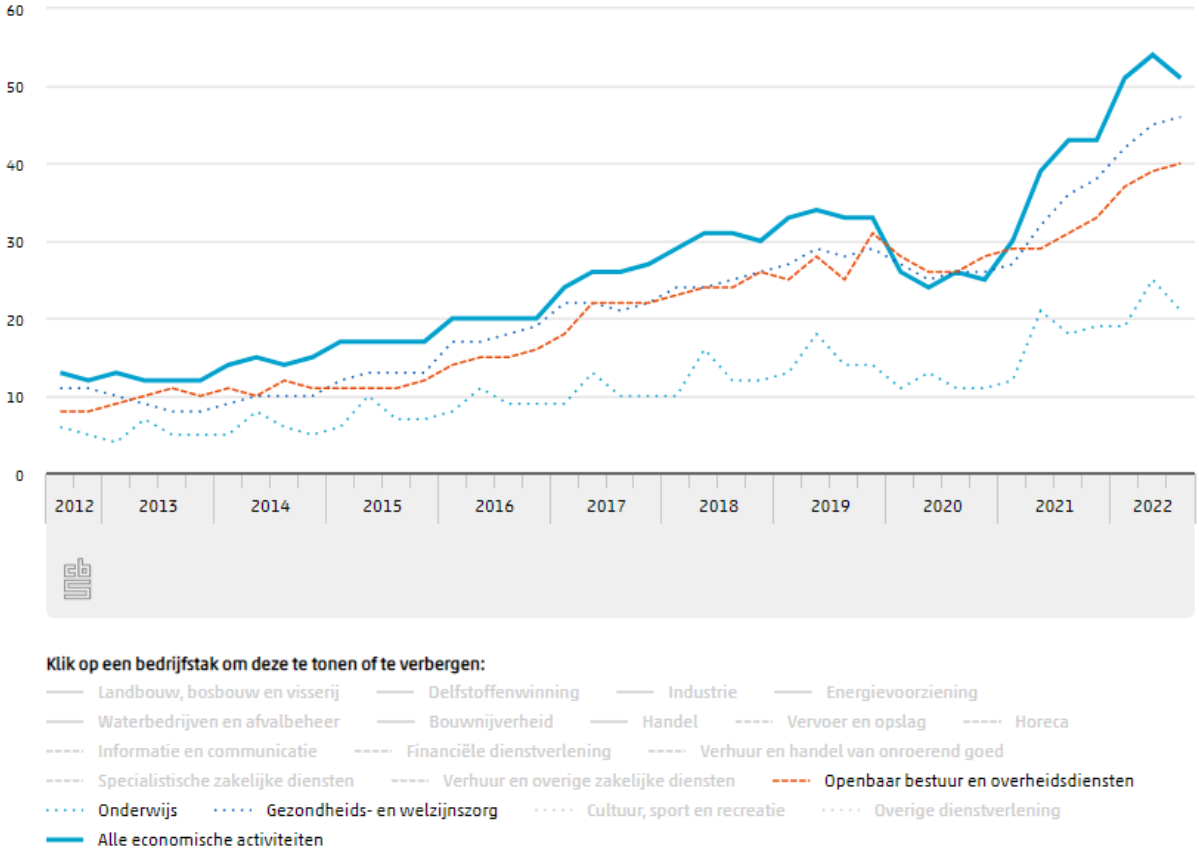
Krapte

In de afgelopen jaren is de krapte op de arbeidsmarkt sterk toegenomen. In het derde kwartaal van 2022 stonden tegenover elke 100 werklozen 121 vacatures. De krapte is ook zichtbaar in de ontwikkeling van de vacaturegraad: die is in korte tijd gestegen van 24 vacatures per 1000 banen in 2020 naar 40 vacatures per 1000 banen in het derde kwartaal van 2022. Ook in de sector zorg en welzijn, het openbaar bestuur en in mindere mate het onderwijs is de vacaturegraad sterk opgelopen (zie Figuur B.4).

Binnen zorg en welzijn zijn er in het tweede kwartaal van 2022 vooral veel vacatures binnen de geestelijke gezondheidszorg (67 vacatures per 1000 banen), overig zorg en welzijn (58 per 1000 banen) en het sociaal werk (51 vacatures per 1000 banen). In de kinderopvang is de vacaturegraad tussen 2018 en 2022 (tweede kwartaal) gestegen van 19 naar 55.[455]

[455] Zie *https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/dataset/24136NED/table?ts=1671614101541*

Figuur B.4 Ontwikkeling vacaturegraad 2012-2022 in (semi)publieke sectoren



Bron: CBS

Tabel B.6 Aantal openstaande vacatures in (semi)publieke sectoren in het 2e kwartaal van 2022 en het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in 2021

Sector	Openstaande vacatures	% moeilijk vervulbare vacatures[456]
Zorg en welzijn	59.500	46%
Onderwijs	15.600	56%
Kinderopvang	6.800	
Openbaar bestuur	14.400	31%
Politie	7.000	
Defensie	8.800[457]	
Rechtspraak	200	
Totaal Nederland	480.000	55%

Bronnen: CBS Statline, CBS Statline AZW en UWV[458]

[456] Dit betreft het gemiddeld aandeel ontstane vacatures dat moeilijk vervulbaar was. Zie UWV (2022) *Moeilijk vervulbare vacatures en behoud van personeel: ervaringen werkgevers.*

[457] Het CBS registreert 0 openstaande vacatures. Volgens Defensie zijn er op 1 juli 2022 8.809 militaire vacante functies. Zie Min. Def. (2022) *Personeelsrapportage midden 2022,* p. 36.

[458] *https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/vacaturemarkt*

Voor veel van de kernberoepen in de (semi)publieke sectoren is de arbeidsmarkt zeer krap, zoals blijkt uit Tabel B.7. Dat geldt in het bijzonder voor verpleegkundigen en leraren. De krapte doet zich inmiddels voor in alle regio's in Nederland.

Tabel B.7 Spanningsindicator UWV voor beroepen in de (semi)publieke sectoren, 2e kwartaal 2022

Beroepsgroep	Spanningsindicator	SI Typering
Verpleegkundigen (mbo)	16,00	zeer krap
Gespecialiseerd verpleegkundigen	16,00	zeer krap
Leerkrachten basisonderwijs	11,79	zeer krap
Juristen	9,53	zeer krap
Docenten algemene vakken secundair onderwijs	9,20	zeer krap
Overheidsbestuurders	8,98	zeer krap
Fysiotherapeuten	8,71	zeer krap
Beleidsadviseurs	7,76	zeer krap
Medisch praktijkassistenten	7,04	zeer krap
Leidsters kinderopvang en onderwijsassistenten	6,27	zeer krap
Overheidsambtenaren	6,23	zeer krap
Docenten hoger onderwijs en hoogleraren	5,97	zeer krap
Verzorgenden	5,95	zeer krap
Medisch vakspecialisten	5,92	zeer krap
Beveiligingspersoneel	5,66	zeer krap
Militaire beroepen	5,63	zeer krap
Artsen	5,58	zeer krap
Managers zorginstellingen	5,57	zeer krap
Psychologen en sociologen	5,44	zeer krap
Onderwijskundigen en overige docenten	4,40	zeer krap
Managers onderwijs	4,21	zeer krap
Sociaal werkers, groeps- en woonbegeleiders	4,04	zeer krap
Apothekersassistenten	3,46	krap
Politie en brandweer	3,43	krap
Docenten beroepsgerichte vakken secundair onderwijs	3,30	krap
Politie-inspecteurs	3,28	krap

Bron: UWV

Verwachte ontwikkeling krapte in (semi)publieke sectoren

Zorg en welzijn

Prognoses geven aan dat het personeelstekort in de zorg, jeugdzorg en het sociaal werk[459] bij ongewijzigde omstandigheden kan oplopen tot 135.000 in 2031.[460] 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.[461] In de jeugdzorg en

[459] Inclusief maatschappelijke ondersteuning.

[460] Min VWS (2022) Kamerbrief *Nieuwe prognose verwachte personeelstekort*, Kenmerk 3297797-1021944-MEVA, p. 3.

[461] *Ibid*.

het sociaal werk worden relatief minder knelpunten verwacht, maar stijgt het aantal onvervulbare vacatures desondanks met respectievelijk bijna een factor 3 en factor 5.[462]
Het tekort aan zorgpersoneel manifesteert zich ook in andere sectoren. Zo is er een tekort aan bedrijfsartsen en kampt het UWV met een tekort aan keuringsartsen. Ook Defensie, gemeenten en het gevangeniswezen hebben last van de krappe arbeidsmarkt voor zorgpersoneel.

Kinderopvang
Ook in de kinderopvang neemt de arbeidsmarktkrapte toe. De vacaturegraad is tussen 2018 en 2022 (tweede kwartaal) gestegen van 19 naar 55. In het tweede kwartaal van 2022 zijn er 6.800 openstaande vacatures op 116.000 medewerkers. Naast weinig aanbod van geschikte kandidaten en uitstroom van personeel, speelt het hoge ziekteverzuim binnen de kinderopvang een rol.[463] De vraag naar kinderopvang zal naar verwachting de komende jaren blijven stijgen. Bij ongewijzigd beleid kan het personeelstekort in 2031 oplopen naar 7.000 medewerkers.[464] In het coalitieakkoord is echter voorzien in een substantiële verhoging van de overheidsvergoeding voor kinderopvang voor werkende ouders. Bij invoering van dit plan zal de vraag naar formele kinderopvang en daarmee de vraag naar arbeid naar verwachting sterk stijgen. Als gevolg van het nieuwe beleid in het coalitieakkoord kan het tekort dan oplopen tot 29.000 medewerkers in 2031.

Onderwijs
In het onderwijs zijn er met name knelpunten in het primair en voortgezet onderwijs. Vooral in de G4 zijn de tekorten groot. In het primair onderwijs is er een tekort van naar schatting 9.100 fte, maar lijkt het tekort in de komende jaren wat af te nemen.[465] In het voortgezet onderwijs bedraagt het tekort 1.700 fte. De krapte in het voortgezet onderwijs zit bij de vakken wiskunde, Nederlands, Duits, Frans, informatica, natuurkunde, scheikunde en klassieke talen.[466] De komende jaren wordt een toenemend tekort aan eerste- en tweedegraadsleraren verwacht. In 2026 is er naar verwachting een tekort van bijna 2.600 fte, waarna het tekort stabiliseert. In het mbo concentreren de problemen zich op specifieke richtingen waaronder specialistische, technische vakken, maar daarbuiten is de verwachting dat er voldoende docenten zullen zijn.[467]
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
De arbeidsmarkt voor openbaar bestuur is zeer krap in het tweede kwartaal van 2022. Het openbaar bestuur kampt met personele uitdagingen vanwege het feit dat het van een

---

[462] Min VWS (2022) Kamerbrief *Nieuwe prognose verwachte personeelstekort*, Kenmerk 3297797-1021944-MEVA, p. 3.
[463] KinderopvangWERKT! Quickscan arbeidsmarktontwikkeling kinderopvang februari 2022.
[464] ABF Research (2022) *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang.*
[465] Deze raming geeft echter een voorlopig en mogelijk te positief beeld.
[466] Min. OCW (2021) *Kamerbief leraren en onderwijsarbeidsmarkt 2021.*
[467] *Ibid*.

groeisector een krimpsector is geworden.[468] Zo zien gemeenten een toename in het personeelsbestand, doordat zij meer werk en nieuwe taken hebben gekregen om uit te voeren (onder meer door de coronacrisis). Het aantal vacatures is sinds 2020 flink toegenomen. Er is vooral vraag naar ICT'ers, financieel specialisten en inkopers. Gemeenten hebben daarnaast vooral meer personeel nodig op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu, welzijn en (jeugd)zorgfunctionarissen. Over het algemeen zijn werknemers in het openbaar bestuur tevreden over hun baan. Belangrijke vertrekredenen zijn echter de werkwijze en de cultuur. Er is sprake van een taakgerichte en gedoogcultuur.

Veiligheid en rechtspraak

Organisaties in het veiligheidsdomein hebben forse personele uitdagingen. Defensie heeft continu een grote behoefte aan personeel. Op 1 juli 2022 had Defensie bijna 9.000 militaire vacatures.[469] Defensie heeft onvervulde vacatures voor militairen in gevechtsfuncties, ICT'ers, medisch personeel, technici en logistiek personeel. Het vullingspercentage voor militaire functies ligt op circa 80 procent. De verwachting is dat die krapte de komende jaren slechts beperkt zal afnemen.[470] 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[471] 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.[472] 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.[473] De rechtspraak heeft net als het openbaar bestuur en de politie te maken met een vergrijzend personeelsbestand.[474]

---

[468] UWV (2020) *Factsheet arbeidsmarkt overheid*.

[469] Min. Def (2022) *Personeelsrapportage midden 2022,* p. 36.

[470] Min. Def. (2021) *Defensie IDU-plan 2022-2026*.

[471] *https://www.politie.nl/nieuws/2022/januari/13/personeelstekort-politie-nog-steeds-hoog-neemt-af-na-2022.html*

[472] Algemene Rekenkamer (2019) *Aanhoudende personeelsproblemen bij politie en DJI*; Inspectie Justitie en Veiligheid (2021) *Jaarrapport 2020*, p. 5.

[473] Visitatie Commissie Gerechten (2019) *Rapport visitatie gerechten 2018: Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat* en

[474] *https://www.mr-online.nl/marc-fierstra-hoge-raad-het-systeem-hangt-van-plakband-aan-elkaar/*

Bijlage 2 Adviesaanvraag

Ministerie van Defensie

De voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
mw. drs. M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK 's-Gravenhage

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL BELEID

Locatie
Den Haag - Plein-Kalvermarktc.
Kalvermarkt 32
's-Gravenhage

Postadres
Postbus 20701
2500 ES 'S-GRAVENHAGE
MPC 58B

Contactpersoon
Helen Kuyper

M +31 6 51898609
HJ.Kuyper@mindef.nl

Onze referentie
BS2020024657

Bij beantwoording, datum, onze referentie en onderwerp vermelden.

Datum 17 DEC 2020
Betreft Adviesaanvraag arbeidsmarktproblematiek maatschappelijk sectoren

Inleiding
Sectoren in de taakuitvoering zoals zorg, onderwijs, veiligheid en rechtspraak hebben te maken met grote uitdagingen in het aantrekken en behouden van personeel. Ook in een sector als de kinderopvang, die een belangrijke rol heeft in het faciliteren van arbeidsdeelname van ouders, is tekort aan personeel een probleem. Alhoewel deze tekorten worden beïnvloed door de conjunctuur, met de huidige COVID-19-crisis als een pregnant voorbeeld, is hier sprake van een vraagstuk dat al over een langere termijn speelt en naar verwachting het komende decennium nog belangrijker wordt. Dat is reden voor de ministeries van Defensie, BZK, JenV, OCW, SZW en VWS om deze adviesaanvraag aan de SER te formuleren.

Omdat het in deze sectoren hoofdzakelijk gaat om dienstverlenende (kern)taken aan de maatschappij, is dit reden voor brede maatschappelijke zorg en onvrede. Wie in Nederland woont, verwacht dat de overheid zorgt voor voldoende handen aan het bed, voldoende leraren voor de klas, voldoende agenten op straat, voldoende militairen paraat, pedagogische medewerkers voor de groep en een voortvarend handelen van de rechterlijke macht. Er is veel sympathie voor (de noden van) deze beroepsgroepen. Hoewel de sectoren verschillen, geldt in brede zin dat het momenteel niet lukt om voldoende mensen te motiveren om een beroep binnen deze sectoren te kiezen. En als mensen wel voor deze sectoren kiezen, dan slagen we er onvoldoende in ze vervolgens te behouden.

De uitdagingen zullen naar verwachting de komende jaren verder toenemen. De komende decennia zal de bevolking blijven groeien. Dat geldt ook voor de vraag naar maatschappelijke dienstverlening door de (semi-)overheid. Door de vergrijzende beroepsbevolking zal het vinden van voldoende arbeidskrachten alleen maar moeilijker worden; voor de maatschappelijke sectoren, en voor de economie als geheel. Zo is er nu al sprake van concurrentie met overige sectoren, bijvoorbeeld als het gaat om het binnenhalen van mbo'ers en hbo'ers, die juist in de maatschappelijke sectoren heel hard nodig zijn. Hetzelfde geldt voor specifiek technisch geschoold personeel en IT'ers. Dat heeft ook te maken met de vraag hoe we de instroom kunnen bevorderen in opleidingen die specifiek gericht zijn op beroepen in publieke sectoren om het aanbod te vergroten. Het voorsorteren op de arbeidsmarkt begint namelijk al bij de opleidingskeuze.

Ontwikkelingen als robotisering, *artificial intelligence* en de energietransitie kunnen bijdragen aan het efficiënter invullen van dienstverlenende kerntaken, maar kunnen ook leiden tot een ander soort vraag naar arbeid voor 'nieuwe taken'.

Naast bovengenoemde ontwikkelingen, zien we dat nieuwe generaties werknemers ook andere eisen stellen aan hun werkgever, en andersoortige wensen hebben als het gaat om carrière, persoonlijke ontwikkeling, *lifetime employability*, flexibiliteit, werktijden en de werk/privébalans. Dat vraagt om een geheel andere benadering van het arbeidspotentieel en meer maatwerk, ook door de werkgevers in de maatschappelijke sectoren.

Goed nieuws is dat er nog potentie zit in de arbeidsmarkt. De uitdaging voor sectorale werkgevers is het aantrekken, opleiden, en het behouden van voldoende mensen, door goed werkgeverschap en het bieden van goede arbeidsvoorwaarden.

Maatschappelijke opgave
De maatschappelijke opgave voor de overheid is om structureel adequate zorg, onderwijs, veiligheid, rechtspraak en kinderopvang te garanderen met voldoende personeel, onverlet de stand van zaken van de arbeidsmarkt. Dat is helaas nog geen vanzelfsprekendheid. Duurzame inzetbaarheid van medewerkers is belangrijk om ingezette krachten te kunnen behouden. De overheid moet het huidige instrumentarium beter gaan inzetten of over een breder instrumentarium van maatregelen beschikken om het aantrekkelijk te maken om (een bepaalde periode) in de maatschappelijke sectoren te werken. Daarvan profiteren niet alleen deze sectoren, maar uiteindelijk alle werkgevers in Nederland. Daarom is de hierboven geschetste problematiek niet alleen een probleem van de sectoren, maar van ons allemaal.

De oplossing ligt mogelijk in een structurele aanpak waarin we gezamenlijk - overheid en bedrijfsleven, werkgevers en werknemers - optrekken. Een advies van de SER, waarbij vertegenwoordigers van werkgevers en van werknemers en de kroonleden zich gezamenlijk buigen over dit vraagstuk, is daarbij meer dan behulpzaam.

Er zijn grote verschillen tussen de genoemde sectoren, en de mate waarin de overheid daarbinnen zelfstandig invloed kan uitoefenen en maatregelen kan nemen. Daarvoor moeten we de ogen niet sluiten.

Ook is binnen de verschillende sectoren al veel onderzoek gedaan en lopen verschillende initiatieven om de instroom te vergroten en/of het werken aantrekkelijker te maken of bijvoorbeeld meer gebruik te maken van robotisering. De onlangs door de SER uitgebrachte verkenning 'Zorg voor de toekomst' is een voorbeeld van een onderzoek binnen een overheidssector. Het is van belang om oog te hebben voor wat er al wel wordt gedaan en om hier aandacht aan te besteden in de communicatie over het advies.

We zijn echter op zoek naar oplossingen die over de sectoren heen kunnen worden toegepast. Een deel van de oplossing ligt in de opgave om als publieke sector

productiever te worden, wat wellicht het werk ook aantrekkelijker maakt. Om voldoende focus te houden bij wat toch al een zeer brede adviesaanvraag is, richt deze aanvraag zich voornamelijk op de wijze waarop de sectoren geschikte mensen kunnen werven en duurzaam in kunnen zetten.

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL BELEID

Datum

Onze referentie
BS2020024657

Centrale vragen
De centrale vragen die we aan de SER willen voorleggen:

1. **Wat zijn de structurele en/of gemeenschappelijke oorzaken voor tekorten aan werknemers in de maatschappelijke sectoren zorg, onderwijs, veiligheid, kinderopvang en rechtspraak? Hoe verhoudt zich dit tot de situatie in het bedrijfsleven?**
2. **Hoe kunnen – in het licht van (internationale) demografische, economische, sociaalgeografische, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen – voldoende arbeidsaanbod voor en de aantrekkelijkheid van deze en (mogelijk) aanpalende sectoren nu en in de toekomst worden gewaarborgd? Kunt u daarbij o.a. ingaan op thema's als het arbeidspotentieel, *lifetime employability*, de krappe woningmarkt in stedelijke gebieden, arbeidsvoorwaarden, arbeidsduur/deeltijdwerken, opleidingskeuzes en -mogelijkheden, kinderopvang, duurzame inzetbaarheid/een leven lang leren, de inzet van vrijwilligers, meer samenwerking tussen overheidssectoren en andere sectoren, en de consequenties die een sterkere positie op de arbeidsmarkt van genoemde overheidssectoren heeft op de economie als geheel? (niet uitputtend.)**
3. **Is een vernieuwing en/of verbreding van het instrumentarium van overheidsmaatregelen nodig dat het aantrekkelijker maakt om in de genoemde sectoren te werken, is het een kwestie van anders organiseren of gaat het om een combinatie van beide?**
4. **Welke bijdrage kan het bedrijfsleven leveren en hoe kan het bedrijfsleven bij oplossingen voor dit vraagstuk (meer/beter) worden betrokken?**

Er komen vervolgens verschillende subvragen aan de orde:

- Hoe kan het onbenut arbeidspotentieel en toekomstig arbeidspotentieel worden geleid naar maatschappelijke sectoren, zoals zorg, onderwijs, veiligheid, kinderopvang en rechtspraak?
- De overheid moet invulling geven aan de maatschappelijke opgave, maar staat niet alleen als het gaat om oplossingen. Kan samenwerking met het bedrijfsleven (bijvoorbeeld door middel van duaal werkgeverschap of het concept 'school of the nation') hiervoor een oplossing bieden en zo ja, wat levert het op?
- Hoe zou een ketenbenadering/ denkend vanuit loopbaanontwikkeling (het aanbieden van opleidingen en enkele jaren werkervaring binnen de sectoren, waarna mensen door kunnen stromen naar het bedrijfsleven of andere overheidspartners) kunnen bijdragen aan de aantrekkelijkheid van de sectoren? En wat zijn hiervoor de randvoorwaarden?

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL
BELEID

Datum

Onze referentie
BS2020024657

Lopende en afgeronde adviezen en onderzoeken
De SER wordt gevraagd rekening te houden met (resultaten en uitkomsten van) lopende en afgeronde initiatieven, adviezen en onderzoeken en dit mee te nemen in de advisering. In de bijlage is een niet-uitputtende lijst van initiatieven, adviezen en onderzoeken te vinden.

Planning
Het is wenselijk om de uitkomsten van het SER-advies mee te kunnen nemen bij de uitwerking van het regeerakkoord van het volgende kabinet. Met het oog hierop is het verzoek aan de SER dit advies tijdig uit te brengen.

Mede namens de bewindspersonen van BZK, JenV, OCW, SZW en VWS,

DE MINISTER VAN DEFENSIE,

Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Bijlage bij adviesaanvraag: Lijst initiatieven, adviezen en onderzoeken

KD:Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL BELEID

Datum

Onze referentie
BS2020024657

- 'De grote uittocht', het ministerie van BZK, 2010.
- 'De grote uittocht herzien', het ministerie van BZK, 2013
- 'Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector?', SEO, 2017
- Voor cijfers over de publieke sector (niet: zorg) https://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers/
- Voor cijfers over de arbeidsmarkt zorg en welzijn (inclusief kinderopvang): www.azwinfo.nl
- 'De toekomst in het vizier, scenario's ten behoeve van strategisch HRM Defensie', Ecorys, 11 mei 2017.
- 'De toekomst van werk 2030, een wake-up call voor organisaties, burgers en overheid', PWC, mei 2018.
- 'Rekruteren uit een diepere vijver; een onderzoek naar de aantrekkelijkheid van de Defensieorganisatie, het rekruteringspotentieel en de belangstelling van de Nederlandse jeugd voor Defensie onder invloed van demografische ontwikkelingen', NLDA 2017.
- 'Verkenningen, houvast voor de krijgsmacht van de toekomst', ministerie van Defensie, 2010.
- 'Verkenning en werkagenda digitalisering: Mens en technologie: samen aan het werk, SER, oktober 2016
- 'Oorzaken van en oplossingen voor de krapte op de arbeidsmarkt in de kinderopvang', FCB, 8 april 2019.
- Balans regionale vraag en aanbod medisch specialisten, Nivel 24 mei 2019
- Balans vraag en aanbod huisartsenzorg, Nivel, 21 december 2018
- Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor medisch verzorgend personeel, SEO, 30 oktober 2019
- De arbeidsmarkt van het sociaal domein, Regioplan/CEBEON, 21 juni 2019
- 'In wat voor land willen wij werken?' (rapport commissie-Borstlap), ministerie van SZW, 23 januari 2020.
- Loopbaanmonitor Onderwijs, CenterData/Mooz, november 2019
- De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2019-2029, CenterData, 2019
- Arbeidsmarkt barometer po, vo en mbo 2018-2019, Ecorys/Dialogic, november 2019
- IPTO: vakken en bevoegdheden in het vo, CenterData, oktober 2018
- Relevante Cijfers Arbeidsmarkt Leraren 2019 (bijlage bij Kamerbrief Arbeidsmarkt Leraren 2019):www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z25326&did=2019D52078
- Carrièreperspectieven van leraren in het kader van de functiemix primair en voortgezet onderwijs, CAOP/ROA, 2016
- Deeltijdwerk nader bekeken, Arbeidsmarktplatform primair onderwijs, 2019
- 'Toekomstbestendig Strategisch Personeelsbeleid, TNO/BCG/Randstad, 28 juni 2019
- 'Kan Nederlandse overheid Baumol verslaan?', CPB, 14 oktober 2020
- Rapporten IPSE over productiviteit en doelmatigheid in de publieke sector: https://www.ipsestudies.nl/onderzoeksrapporten/
- 'Het Potentieel Pakken in de zorg', Stichting Het Potentieel Pakke
- IBO Deeltijdwerk; De(el)tijd zal het leren

- De SER is in november 2019 door ministers van Engelshoven en Slob gevraagd advies uit te brengen over kansenongelijkheid en zicht te bieden op de cumulatieve effecten van kansenongelijkheid vanaf de geboorte en in het initiële onderwijs op de loopbaan en ontwikkelmogelijkheden van mensen (. https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviesaanvragen/bevorderen-gelijke-kansen.pdf)
- 'SER-Verkenning Zorg voor de toekomst', 19 juni 2020.
- De SER is in februari 2020 door de ministers van VWS en SZW gevraagd advies uit de brengen over het onderwerp 'Faciliteren en ondersteunen van de combinatie van werk en mantelzorg'.
- De SER is in oktober 2020 door de minister voor MZS, de minister en staatssecretaris van VWS gevraagd om uiterlijk 1 april 2021 een verkenning te doen naar specifieke knelpunten en oplossingen op terrein van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de zorg.
- Verschillende relevante SER-adviezen, waaronder recent SER-advies 'Diversiteit in de top' (september 2019).
- De SER heeft het initiatief genomen om te komen met een advies over een langetermijnvisie op de dagindeling van 4-12-jarigen. Inzet daarbij is de versterking van de samenwerking tussen de sectoren onderwijs en kinderopvang, vanuit het principe van meer gelijkwaardigheid.
- Arbeidsmarktonderzoek Veiligheidssector, Motivaction, februari 2020
- 'Waarde van werk in Nederland', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 15 januari 2020

Bijlage 3 Samenstelling commissie

Leden	*Plaatsvervangende leden*
Kroonleden	
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	
Ondernemersleden	
drs. G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)	A. (Anthony) Stigter (VNO-NCW/MKB-Nederland)
A. (Antoine) Reijnders (VNO-NCW/MKB-Nederland)	A. (Anneloes) Goossens MSc (VNO-NCW/MKB-Nederland)
drs. A. (Alfred) van Delft (VNO-NCW/MKB-Nederland)	ir. G.F.W.C. (Gertrud) van Erp (VNO-NCW/MKB-Nederland)
drs. C.W.A (Cristel) van de Ven (Vereniging Zelfstandigen 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)	S. (Sacha) Heemskerk LLM (VCP)

Adviserende leden
A. (Arnaud) Stadermann namens ZPW (Vereniging Hogescholen)
C. (Carlo) Steenvoorden namens 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)
	N. (Nasima) Douhou (SZW)

Secretariaat
dr. G. (Gerard) van Essen
D.R. (Riemer) Kemper MSc
R. (Rick) Vugts MSc (stagiair)
A.A.C. (Annefleur) de Witte LLM (stagiair)

Met medewerking van drs. Y. (Yvonne) Bernardt, R.F.M. (René) van Oorschot MSc, drs. C. (Carine) van Oosteren en N. (Nora) Plaisier MSc.

Bijlage 4 Lijst van sprekers rondetafelgesprekken

Gesprek 29 juni 2022: productiviteit en administratieve belasting

- J. (Jos) Blank, wetenschappelijk directeur IPSE Studies
- B. (Bernard) ter Haar, lid onafhankelijke denktank Denkwerk
- N. (Niels) Hagenaars en D. (Daan) Livestro, strategists Gupta Strategists
- J. (Jean-Pierre) Schouwenaars, senior Projectmanager Ministerie van Defensie
- F. (Freddy) Weima, voorzitter PO-Raad

Gesprek 8 september 2022: Onbenut arbeidspotentieel

- I. (Irmgard) Borghouts, bijz. hoogleraar HRM & Sociale Zekerheid Tilburg University
- D. (Durk) Bijma, vestigingsdirecteur ROC Friese Poort
- H.J. (Erik) Dannenberg, voorzitter Divosa
- W. (Wieteke) Graven, oprichter Het Potentieel Pakken
- M. (Monique) Kremer, voorzitter Adviesraad Migratie
- J. (Janneke) Plantenga, hoogleraar Economics of Public Welfare, Universiteit Utrecht

Gesprek 14 september 2022: goed werkgeverschap

- M. (Matthijs) van den Berg, directeur kennis Inspectie van het Onderwijs
- I. (Inge) Borghuis, bestuurder Amstelring
- S. (Sjoerd) Hardeman, senior-econoom RaboResearch
- P.M.M. (Paul) Rullmann, lid Commissie Werken in de Zorg
- B. (Bram) Steijn, hoogleraar HRM in de Publieke Sector, Erasmus Universiteit Rotterdam
- M. (Meryem) Kilic-Karaaslan, partner Interim Management TwynstraGudde

Gesprek 4 oktober 2022: perspectief in beleid en financiering

- L.B.J. (Laura) van Geest, bestuursvoorzitter Autoriteit Financiële Markten
- A.J.M. (Ton) Heerts, burgemeester Apeldoorn en bestuurslid VNG
- F.H.G. (Frank) de Grave, staatsraad Afdeling advisering Raad van State
- A. (Arjan) Heyma, adjunct directeur en hoofd cluster arbeid SEO

Bijlage 5 Lijst van geïnterviewden

- W. (Bert) Beun, bestuurslid Deltion College
- R. (Rens) Bod, hoogleraar computationele en digitale geesteswetenschappen Universiteit van Amsterdam
- W.G.M. (Elles) Dekker, bovenbouwcoördinator Fabritiusschool Hilversum
- S. (Saskia) Dijkstra, sectorhoofd directie HRM Politie Nederland
- M.A. (Marc) Fierstra, raadsheer Hoge Raad, voorzitter Ned. Vereniging voor Rechtspraak
- N. Ph. (Philip) Geelkerken, directeur/bestuurder CAOP
- W.N.J. (Wim) Groot, hoogleraar Gezondheidseconomie Universiteit van Maastricht
- K. (Koen) de Hond MSC, directeur-bestuurder Transvorm
- P. (Patricia) Honkoop, projectleider arbeidsmarkt en onderzoek A&O fonds Gemeenten
- P.P.T. (Patrick) Jeurissen, hoogleraar betaalbaarheid van de zorg, Radboud Universiteit
- A. (Arnold) Jonk, bestuurder Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie
- J. (Jur) Kamphuis, senior coördinerend adviseur besturing & innovatie Ministerie van Defensie
- I. (Ivo) Korte, directeur bestuurder Tomingroep B.V
- A. (Arnoud) Lagendijk, hoogleraar economische geografie, Radboud Universiteit Nijmegen
- I. (Ingrid) Lammerse, voorzitter college van bestuur Hogeschool KPZ
- D. (Drieske) Mangnus, projectleider arbeidsmarkt en bestuurssecretaris A&O fonds Gemeenten
- G.G. (Frits) van Merode, hoogleraar operations management en logistiek in de zorg Universiteit van Maastricht.
- A. (Anka) Mulder, voorzitter college van bestuur Saxion.
- E. (Eva) Naaijkens, medeoprichter en schoolleider Alan Turingschool Amsterdam
- O. (Olaf) Neve, bestuurslid De Jonge Specialist
- R. (Rik) Peeters, hoogleraar en onderzoeker publieke organisatie, CIDE, Mexico
- J. (Josje) Pot, beleidsadviseur eenvoud in regelgeving Ministerie van Defensie
- L. (Leo) Schaap, programmadirecteur vernieuwd politieonderwijs PO21 & initiële instroom Politie Nederland
- E.H.M.A. (Eric) Slaats, associate lector innovatie in onderwijs & ICT, Fontys Hogescholen
- A.L. (Anneloes) van Staa, lector Transities in Zorg, Kenniscentrum Zorginnovatie Hogeschool Rotterdam
- J. (Jilles) Veenstra, voorzitter Federatie van Onderwijsvakorganisaties.
- W. (Willy) Verkuijlen, HR manager Zorg in Oktober
- M.J.M. (Marc) Vermeulen, hoogleraar Strategy, Innovation & Governance Non-Profit, TIAS
- A.P. (Arno) Visser, president Algemene Rekenkamer
- G. (Gabriëlla) Wijnberg, bestuurslid beleidszaken Stichting Nysa
- H. (Hanneke) Wouters, directeur personeel & organisatie Bernhoven

Contactgegevens

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

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2023, Sociaal-Economische Raad