

Vergaderjaar 2022–2023

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1212

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

In Nederland hebben we te maken met een steeds breder voelbare krapte op de arbeidsmarkt. Een vraagstuk dat nu al speelt en naar verwachting het komende decennium nog prangender wordt.¹ Zonder ingrijpende vernieuwingen en aanpassingen, ontstaat er een zorgelijke situatie doordat onvoldoende personeel beschikbaar is om onze maatschappelijke opgaven te realiseren. Dit is en wordt voelbaar in (semi)publieke sectoren waar de krapte door de vergrijzing een meer structureel karakter heeft en in sectoren waar we voor grote opgaven staan. Het gaat dan om beroepen in de zorg, het onderwijs, de kinderopvang en beroepen die nodig zijn voor de energietransitie, woningbouw, defensie, digitalisering en de overstap naar een circulaire economie. Dit is voor de toenmalige Ministers van Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie & Veiligheid (J&V), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de reden geweest om eind 2020 de SER om advies te vragen over de oorzaken en oplossingen voor de personele krapte in maatschappelijke sectoren.

Op 25 mei 2022 heeft de SER een tussentijds briefadvies aan het kabinet aangeboden², waarin de SER op hoofdlijnen conclusies heeft getrokken op basis van eerdere rapporten en adviezen als het gaat om de sectoren

¹ Uit NIDI/CBS (2020). *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbelgrijs*, blijkt dat tussen 2025–2030 naar verwachting het deel van de bevolking in de werkzame leeftijd terugneemt als gevolg van vergrijzing, waardoor een sterke vervangingsvraag ontstaat. Daarnaast verandert het behoefte- en uitgavenpatroon (zorg en consumptie) van deze groep na hun pensionering, waardoor de vraag naar arbeid naar verwachting nog extra toeneemt, zoals benoemd in SER (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*.

² SER (2022). *Tussentijds briefadvies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*.

zorg, onderwijs, veiligheid, rechtspraak en kinderopvang.³ Het kabinet heeft op 24 juni 2022 een eerste appreciatie van het tussentijds briefadvies aan uw Kamer doen toekomen.⁴ Op 17 februari 2023 heeft de SER het definitieve advies «Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte» gepubliceerd.

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (APP), de Minister van OCW, de Minister van Defensie, de Minister van BZK, de Minister van J&V en de Minister voor Langdurige Zorg en Sport (LZS), over de reactie van het kabinet op het SER-advies. In het vervolg van deze brief focussen we op aanbevelingen uit het advies voor de rijksoverheid. In de bijlage is een reactie op de overige aanbevelingen opgenomen.

Reactie

Het kabinet is de SER erkentelijk voor het uitgebrachte advies en de aanbevelingen voor de arbeidsmarktkrapte in de (semi)publieke sectoren. We maken ons ernstig zorgen over de negatieve gevolgen van de personeelstekorten op de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke taken en diensten. Momenteel ervaren de sectoren al problemen met de uitvoering van hun maatschappelijke opgave door het tekort aan personeel.⁵ Denk aan klassen zonder leraar en uitgestelde behandelingen in de zorg. Ook zet de krapte de uitwerking van verschillende opgaven onder druk, waaronder in de klimaataanpak en woningbouw. Dergelijke gevolgen in cruciale domeinen van de (semi)publieke sector zoals zorg, veiligheid, sociale zekerheid, onderwijs en kinderopvang kunnen – zeker wanneer de krapte langdurig blijkt – ontwrichtende gevolgen hebben voor de maatschappij.

Tussen de adviesaanvraag aan de SER eind 2020 en het verschijnen van het advies in 2023 heeft het kabinet vanuit de kabinetsbrede krapteaanpak extra stappen gezet om krapte binnen de publieke sectoren aan te pakken.⁶ Hierbij hebben we de aanbevelingen uit het tussentijds briefadvies van de SER betrokken.⁷ De aanpak bestaat uit drie hoofdlijnen, waarbij we inzetten op het verminderen van krapte door het arbeidsaanbod te vergroten, de vraag naar arbeid te verminderen en de match tussen vraag naar en aanbod van arbeid te verbeteren. Ook in sectorale krapteaanpakken zien we aanbevelingen van de SER terug. Bijvoorbeeld als het gaat om de samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs.⁸ De verantwoordelijke vakministers informeren uw Kamer geregeld over sectorale aanpakken. Bijvoorbeeld over krapte in de zorg, veiligheid, onderwijs, klimaat, kinderopvang en in techniek en ICT.⁹

Een belangrijke constatering van de SER is dat de arbeidsmarkt niet maakbaar is en er geen snelle oplossingen zijn om de krapte in (semi)publieke sectoren op structurele wijze aan te pakken. Volgens de SER kan

³ Naast zorg, onderwijs, veiligheid, rechtspraak en kinderopvang heeft het SER-advies ook betrekking op het openbaar bestuur en uitvoeringsorganisaties. Tot de zorg wordt ook de jeugdzorg en het sociaal werk gerekend.

⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 1115, bijlage D.

⁵ Zie ook SCP (2023). *Aanpak Arbeidsmarktkrapte*; Kamerstuk 29 362, nr. 321; Jaarverslag Raad van State 2022.

⁶ Kamerstuk 29 544, nrs. 1115 en 1174.

⁷ SER (2022). *Tussentijds briefadvies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*.

⁸ Kamerbrief Invulling van de motie van de leden Sahla en Maatoug over oplossingen voor geïdentificeerde knelpunten bij samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs; Kamerstuk 31 322, nr. 489.

⁹ Kamerstuk 27 923, nr. 443; Kamerstuk 29 544 nr. 1173; Kamerstuk 31 322, nr. 463; Kamerstuk 29 282, nr. 485; Kamerstuk 36 200 X, nr. 8.

goed arbeidsmarktbeleid de krapte helpen verminderen, maar niet oplossen. Op 3 april jl. heeft de Minister van SZW, mede in overleg met sociale partners, de uitwerking van een breed pakket aan arbeidsmarktmaatregelen gepresenteerd. Dit is een verdere uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het SER-MLT-advies.¹⁰ Het doel van het pakket is om meer zekerheid te bieden aan werkenden en tegelijkertijd de wendbaarheid van bedrijven en organisaties te vergroten. Kwalitatief goed werk is belangrijk voor mensen en van belang voor het op peil houden van ons verdienvermogen.

Het kabinet realiseert zich dat, ondanks de vele stappen die gezet worden, er realisme nodig is over de mate waarin krapte kan worden aangepakt. De samenleving zal de personeelskrapte in de publieke sector blijven merken. We herkennen de conclusie van de SER dat het gezien de arbeidsmarktcraptes, de vergrijzing en de maatschappelijke opgaven waarvoor we staan, nodig is om na te denken over hoe we belangrijke publieke taken toegankelijk, van goede kwaliteit en financieerbaar kunnen houden om ook op termijn brede welvaart te garanderen. Dit zal ook om keuzes vragen omdat niet voor alles wat we willen realiseren voldoende personeel is. We zijn van mening dat we de keuzes die hiervoor gemaakt moeten worden, moeten nemen na brede maatschappelijke discussie. De Minister van EZK heeft 30 juni jl.¹¹ een toekomstbeeld geschetst voor de Nederlandse economie. De toekomstbestendige economie is innovatief, duurzaam, met een sterke positie van Nederland in een weerbaar Europa, en laat de mensen participeren en profiteren van economische groei.

In het kabinetsbrede- en sectorale arbeidsmarktcraptesbeleid is reeds uitgebreid aandacht besteed aan de eerste aanbeveling («Verhoog het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht van het werk»). Hiervoor verwijzen we naar de eerder genoemde brieven en sectorale plannen en de reactie in de bijlage. In deze brief focussen we op de tweede aanbeveling («Kom tot een effectievere inzet van de beschikbare menskracht») en derde aanbeveling («Verbeter de beleidsvorming en de uitvoerbaarheid van beleid») uit het advies. Het kabinet ziet dezelfde noodzaak als de SER om het werk productiever en slimmer te organiseren en te komen tot een betere samenwerking en uitvoering van beleid.

1. Productiever en slimmer werken in (semi)publieke sectoren

De SER wijst op de zorgelijke ontwikkelingen van de productiviteit in delen van de zorg, het onderwijs, de politie en de rechtspraak. Het kabinet herkent het beeld van tegenvallende productiviteitsontwikkeling. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, waaronder de arbeidsintensiviteit van sectoren en toenemende complexiteit in wet- en regelgeving. Tegenvallende productiviteitsontwikkeling is ook breder een probleem dat al voor een langere tijd speelt in publieke en private sectoren in de meeste ontwikkelde economieën.¹² Tegelijkertijd is productiviteit in publieke sectoren over het algemeen moeilijk te meten en loopt het beeld van productiviteitsontwikkeling uiteen tussen verschillende (semi)publieke sectoren. Bij sommige organisaties is wel sprake van stijgende productiviteit.¹³ De SER wijst op groeiende productiviteit in bijvoorbeeld de technische, kapitaalintensieve netwerksectoren zoals de drinkwater-, energie- en spoorsector.

¹⁰ SER (2021). *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

¹¹ EZK, Kamerbrief over perspectief op de Nederlandse economie.

¹² IMF (2022). *World Economic Outlook*.

¹³ IPSE Studies (2023). *Nieuwe cijfers over de productiviteit van de uitvoeringspraktijk*. Te raadplegen via <https://www.ipsestudies.nl/nieuws-algemeen/nieuwe-cijfers-over-de-productiviteit-van-de-uitvoeringspraktijk-2/>.

Gegeven de stagnatie van het arbeidsaanbod is inzet op productiviteitsgroei belangrijk om de opgaven waar we als land voor staan het hoofd te kunnen bieden. Het kabinet onderschrijft dat één van de routes naar productiviteitsgroei het voorkomen en verminderen van administratieve lasten en regeldruk, en procesinnovatie is. Ook ziet het kabinet het slimmer en innovatiever inrichten van werk, het werk leerrijker organiseren en (publiek-publieke en publiek-private) samenwerking als belangrijke instrumenten om productiviteit te verhogen.

Stimuleren van arbeidsbesparende technologie en procesinnovatie

In de Kamerbrief Aanpak arbeidsmarktkrapte van 24 juni 2022 is uw Kamer reeds geïnformeerd over het stimuleren van arbeidsbesparende technologie en procesinnovatie. Voor het kabinet zijn de inzet van arbeidsbesparende technologie en procesinnovatie noodzakelijke instrumenten om de beschikbare menskracht effectiever in te zetten. Hiervoor dienen arbeidsbesparende innovaties ruim baan gegeven te worden. Deze zorgen er namelijk voor dat met minder mensen dezelfde hoeveelheid werk gedaan kan worden. Verbeteringen kunnen technologisch van aard zijn zoals automatisering en robotisering, maar ook niet technologisch zoals organisatorische of administratieve aanpassingen. In deze langdurige krappe arbeidsmarkt is dat noodzakelijk om organisaties draaiende te houden en verder te ontwikkelen. Daarnaast kan het helpen om bepaalde soorten werk veiliger, makkelijker en inclusiever te maken en werkdruk te verlagen. Met tot gevolg dat we uitstroom van ervaren krachten voorkomen en de kwaliteit van de uitvoering verbeteren.

Het kabinet sluit zich aan bij de constatering van de SER dat de effectiviteit en doelmatigheid van instrumenten om werk innovatiever en slimmer te organiseren steeds binnen de sectorale context moeten worden beschouwd. De aard van procesinnovatie, de knelpunten daarvoor en het handelingsperspectief dat de overheid heeft om eventueel knelpunten te verlichten met beleid, kunnen per sector verschillen. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de SER dat bij de uitwerking van arbeidsbesparende technologieën en procesinnovaties de professionals zelf een grote rol hebben in het slagen hiervan. Zij hebben de vakkennis en praktijkervaring om in te schatten hoe dergelijke maatregelen het werk echt kunnen verbeteren. Werkgevers hebben een verantwoordelijkheid in het betrekken van de professional in het vormgeven van maatregelen binnen de eigen organisatie. Waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat de inzet van technologie en procesinnovatie niet in elke sector direct leidt tot arbeidsbesparing. Op korte termijn kan het juist meer menskracht vragen om te innoveren.

Slimmer en leerrijker inrichten van werk

De SER benoemt terecht dat innovatie en de ontwikkeling van slimme werkprocessen niet los gezien kan worden van de ontwikkeling van vaardigheden van werknemers. De EU vraagt dit jaar aandacht voor de ontwikkeling van vaardigheden via het Year of Skills. De uitdagingen waar Nederland voor staat zijn vergelijkbaar met die van andere lidstaten. De Commissie faciliteert onder andere in het kader van het Year of Skills informatie uitwisseling over beleidsinitiatieven om de ontwikkeling van vaardigheden te stimuleren.

Verschillende aanbevelingen van de SER sluiten aan bij een nieuw initiatief waarin sectorale loopbaanpaden met bijbehorende leerlijnen praktijkleren in het mbo worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Het Ministerie van SZW gaat hier samen met een aantal tekortsectoren en partners, zoals het Ministerie van OCW, de Samenwerkingsorganisatie

Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en de Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt mee aan de slag. In loopbaanpaden beschrijven we hoe mensen zich binnen een sector stapsgewijs via verschillende functies kunnen ontwikkelen tot een volledig gekwalificeerde beroepskracht. Het kan gaan om bestaande functies of te creëren functies. Aan elke functie in het loopbaanpad koppelen we een (deel van een) mbo-opleiding, waarbij het leren zoveel mogelijk plaats vindt tijdens het werk¹⁴, zoals aanbevolen door de SER. Een sectoraal loopbaanpad met bijbehorende leerlijn vergemakkelijkt zij-instroom van werkzoekenden én doorontwikkeling van werkenden. Het draagt zodoende bij aan het bestrijden van de krapte in tekortsectoren, het aan de slag helpen van het onbenutte arbeidspotentieel, en de duurzame inzetbaarheid van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie.

Een onderdeel van de aanpak van het personeelstekort in de kinderopvang is de ontwikkeling van een loopbaanpad met bijpassende leerlijn praktijkleren in het mbo.¹⁵ Het doel van deze aanpak is om de zij-instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in de kinderopvang, onder wie statushouders, te vergroten. Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkeling van een bijbehorende regeling voor de groepshulp als instapfunctie in het loopbaanpad, zoals toegezegd in het Commissiedebat Kinderopvang van 16 mei 2022.¹⁶ De instapfunctie van groepshulp, die geen specifieke kwalificatie vraagt, biedt in het bijzonder kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De groepshulp is op zichzelf een waardevolle functie binnen de kinderopvang, aangezien het de werkdruk van de pedagogisch medewerkers direct kan verminderen. Daarnaast krijgt de groepshulp de mogelijkheid om kennis en ervaring op te doen in de kinderopvang. Groepshulpen die dat willen en kunnen, kunnen zich vervolgens doorontwikkelen tot pedagogisch medewerker. Kinderopvangorganisaties geven ondanks deze voordelen – die zij onderschrijven – aan dat het niet altijd rendabel is om een groepshulp in te zetten. Dit komt doordat een groepshulp niet meetelt in de beroepskracht-kindratio en daardoor bovenformatief ingezet wordt. In die zin is hun inzet kostenverhogend. Om te stimuleren dat groepshulpen (met een afstand tot de arbeidsmarkt) zich doorontwikkelen met behulp van de leerlijn werk ik aan een tijdelijke regeling voor kinderopvangorganisaties. Hiermee kunnen kinderopvangorganisaties gedeeltelijk tegemoetgekomen worden in de kosten voor de groepshulp als instapfunctie in het loopbaanpad. Met deze regeling worden kinderopvangorganisaties bovendien aangemoedigd om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te trekken. Voor de tijdelijke regeling is in totaal zes miljoen euro gereserveerd over de komende jaren. De regeling wordt momenteel verder vormgegeven. Ik streef ernaar om de uitgewerkte regeling voor het einde van het jaar aan uw Kamer te doen toekomen.

Voor de groene en digitale transitie worden gesprekken gevoerd met de sectoren techniek, bouw en energie voor de ontwikkeling van loopbaanpaden met bijbehorende leerlijnen. Ook gaan we met de betreffende

¹⁴ Bij praktijkleren wordt werken gecombineerd met het doen van (een deel van) een mbo-opleiding. Dit resulteert – van klein naar groot – in een praktijkverklaring (maatwerkopleiding via de derde leerweg), een mbo-certificaat (vastgesteld arbeidsmarktrelevant onderdeel van mbo-opleiding via de derde leerweg) of een diploma (volledige mbo-opleiding via de beroepsbegeleidende leerweg/bbl of derde leerweg).

¹⁵ Uw Kamer is op 26 april 2023 geïnformeerd over de voortgang van de aanpak van het personeelstekort in de kinderopvang; Kamerstuk 31 322, nr. 488.

¹⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 505.

sectoren en ministeries de mogelijkheid verkennen om te komen tot loopbaanpaden met bijbehorende leerlijnen voor het onderwijs en de zorg.¹⁷

Voor het verbeteren van de arbeidsparticipatie en inzet van arbeidspotentieel van statushouders heb ik een Plan van Aanpak rond statushouders naar uw Kamer gestuurd.¹⁸ In het plan is onder andere aandacht voor het leren van (vak)taal op de werkvloer en het stimuleren van leerwerktrajecten. Hierover staat meer informatie opgenomen in de bijlage. Uw Kamer heeft op 11 juli jl. een brief ontvangen over de verdere uitwerking en intensivering van het plan van aanpak¹⁹, waarbij onder meer middelen beschikbaar zijn gekomen voor een subsidieregeling voor werkgevers en voor (centrum)gemeenten om regionale verbinders aan te stellen en proeven te starten met startbanen.»

De SER beveelt daarnaast aan om competenties van werkzoekenden beter in beeld te brengen en te ontsluiten om beschikbaar talent beter te benutten. Het kabinet zet hier op in via het programma Vaardig met vaardigheden, wat erop gericht is om een standaard te ontwikkelen om kennis en vaardigheden herkenbaar te kunnen beschrijven. Dit programma draagt bij aan een meer skills-gerichte arbeidsmarkt en maakt het makkelijker om skillspaspoorten te gebruiken in aanvulling op diploma's. Het programma Verbetering Uitwisseling Matchingsgegevens (VUM) zorgt voor de ICT-ondersteuning om het uitwisselen van matchingsgegevens (waaronder gegevens over wat iemand kan en wil) tussen arbeidsmarktpartijen mogelijk en makkelijker te maken.

Ook ziet de SER perspectief in *Jobcarving* en *jobcrafting*, waarbij functies worden aangepast of gecreëerd rond de vaardigheden van mensen. Goede ervaringen die hiermee worden opgedaan, zouden meer moeten worden uitgewisseld. Het kabinet onderschrijft deze zienswijze van de SER. Vanuit het Ministerie van SZW loopt hierop een project met werkgevers (AWVN). Veel werkgevers blijken zich namelijk van de mogelijkheden die *jobcarving* biedt nog onvoldoende bewust. Bestaande *jobcarving*- en baancreatiemethoden worden nog niet ingezet op een schaal die wenselijk is. Een grotere inspanning binnen (semi)publieke sectoren is hier zowel op het niveau van bewustwording als realisering gewenst. Minder hoge instap- en opstapniveaus zijn voor bepaalde beroepen mogelijk en wenselijk om de competenties van ook de mensen met een arbeidsbeperking te benutten en het werk dat moet worden gedaan, ook daadwerkelijk gedaan te krijgen. Het kabinet verkent de opties om dit te stimuleren en is hier over in gesprek met de AWVN.

Naast het kabinetsbrede beleid dat we vanuit de rijksoverheid voeren, wordt ook binnen de publieke sectoren zelf aandacht besteed aan het leren en ontwikkelen van werknemers. De Politie en Defensie zetten bijvoorbeeld vanuit de arbeidsmarktstrategie sterk in op het slimmer organiseren van het werk met aandacht voor *job carving/crafting* en het inrichten van een competentiedatabank (*skillspaspoort*), registreren van vooropleidingen en het inzetten van medewerkers op talent, kennis en motivatie. In de zorg wordt bijvoorbeeld gewerkt aan innovatie en tegelijkertijd aan de ontwikkeling van vaardigheden van werknemers. Dit

¹⁷ Gedurende de ontwikkeling en implementatie kijken de betrokken partijen tevens of aanpassing van bijvoorbeeld beroepsvereisten, cao-afspraken, beleid, wet- en regelgeving en financieringsmogelijkheden wenselijk of noodzakelijk is. Het is uitdrukkelijk de bedoeling om knelpunten te adresseren, ervan te leren en naar oplossingen te zoeken, zoals de SER ook wenselijk noemt.

¹⁸ Kamerstuk 32 824, nr. 381.

¹⁹ Kamerstuk 32 824, nr. 389.

met behulp van een overzicht van bewezen effectieve arbeidsbesparende innovaties (menukaart) door het Landelijk Kenniscentrum Digitale Zorg. Zorgaanbieders kunnen financiële ondersteuning krijgen bij het implementatieproces, zoals het stimuleren van digitale vaardigheden bij het personeel, het betrekken van zorgmedewerkers bij innovatie en/of het inzetten van innovatie-ambassadeurs. Als kabinet volgen we deze initiatieven met veel interesse.

Verder wijst de SER op de optie van (private) leerrekeningen, zodat werkenden zelf meer regie krijgen op hun ontwikkeling. Investeren in leren en ontwikkelen is belangrijk voor werkenden en werkgevers. Dat is de reden waarom private partijen met circa € 3,6 miljard massief investeren in LLO. Er zijn verschillende manieren om het leven lang ontwikkelen te stimuleren. Bijvoorbeeld via formeel leren en via informeel leren. 94% van de tijd dat mensen iets leren, doen ze dat namelijk op hun werk (informeel). De andere 6% gaat via cursussen en/of opleidingen. Het kabinet heeft dus een ondersteunende en faciliterende rol bij LLO.

Hoewel het kabinet de lastige beslissing heeft moeten nemen om vanaf 2024 geen middelen meer beschikbaar te stellen voor STAP (inclusief de extra middelen uit het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) voor leerrechten), blijft het belang van leven lang leren bestaan en blijft de overheid een ondersteunende rol spelen. Leren en ontwikkelen blijft onverkort belangrijk voor de inzetbaarheid van werkenden en het verdienvermogen van werkgevers. Er blijven nog andere instrumenten beschikbaar om LLO te stimuleren, met een totaal van 700 miljoen. Bijvoorbeeld de SLIM-subsidie voor het mkb, het Levenlanglerenkrediet en diverse groeifondsprojecten voor betere aansluiting tussen (regionale) vraag naar en aanbod van scholing. Het kabinet heeft daarnaast de afgelopen periode onderzocht op welke manier de overheid samen met haar partners een bijdrage kunnen leveren aan LLO.²⁰ Hierbij is gekeken naar de benutting van private individuele leer- en ontwikkelbudgetten en naar opleidings- en ontwikkelfondsen (O&O-fondsen). Uit deze onderzoeken blijkt dat er nog veel ruimte is voor verbetering, bijvoorbeeld bij het stimuleren van intersectorale scholing, en er ook een taak ligt bij werkgevers om hun werknemers aan te moedigen de bestaande individuele leer- en ontwikkelbudgetten beter te benutten.

Betere (publiek-publieke en publiek-private) samenwerking tussen sectoren zien we als kabinet ook als een belangrijk instrument om het werk slimmer en leerrijker te organiseren. Daar ziet het kabinet ook al mooie voorbeelden van. Bijvoorbeeld in de ouderenzorg vindt er zij-instroom plaats vanuit andere publieke sectoren, zoals bij Pieter van Foreest, een organisatie waar ze zorg, ondersteuning en behandeling aan ouderen bieden. Hier worden oud politieagenten en veiligheidsbeambten, met passende zorgkwalificaties ingezet voor groepen ouderen met soms agressief gedrag. Of het programma Van Rabo naar Pabo waarin medewerkers van de Rabobank worden geïnteresseerd voor een mogelijke carrière als zij-instromer in het onderwijs. Defensie en bedrijfsleven werken steeds intensiever samen om het aantal reservisten uit te breiden.

De SER wijst specifiek voor het onderwijs en de kinderopvang op de noodzaak om taken slimmer te organiseren en samen te werken. De Minister van SZW en de voormalige Minister voor PVO hebben op 26 april een Kamerbrief over de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs aan uw Kamer gestuurd.²¹ Dit naar aanleiding van de gewijzigde motie

²⁰ Ecorys (2022), *Benutting individuele leer- en ontwikkelbudgetten*.

²¹ Kamerstuk 31 322, nr. 489.

van de leden Sahla en Maatoug.²² Hierin zijn oplossingsrichtingen benoemd voor knelpunten binnen de huidige stelsels. Verder lopen er al veel initiatieven in de sectoren onderwijs en kinderopvang om de samenwerking te versterken. Zo zijn er in de praktijk goede voorbeelden van combinatiebanen, bijvoorbeeld tussen buitenschoolse opvang en primair onderwijs. Dit kan medewerkers grotere contracten en meer doorgroeimogelijkheden bieden. Er loopt ook een onderzoek naar combinatiebanen binnen en buiten de kinderopvangsector. Hieruit zal na de zomer van 2023 een praktische handreiking volgen.

De verschillende vakministers blijven in gesprek met de werkgevers in die sectoren waar zij stelselverantwoordelijk voor zijn, om samenwerking buiten de eigen grenzen van de sector aan te blijven moedigen.

Regeldruk en administratieve lasten

De SER stelt terecht dat regeldruk in toenemende mate een probleem vormt voor (semi)publieke sectoren. Hierdoor blijft minder tijd over voor het uitvoeren van de primaire taken. Tijdsbesparing en werkplezier zijn te winnen door het reduceren van overbodige, arbeidsintensieve administratieve lasten en regeldruk. Het kabinet is zich bewust van de noodzaak van het terugdringen van arbeidsintensieve regeldruk, zeker gezien de arbeidsmarktkrapte. De concrete oorzaken van ervaren regeldruk zijn veelal sectorspecifiek. Daarom vereist dit vraagstuk een gerichte aanpak per sector, waarvan een aantal ook al loopt. Recente voorbeelden zijn de programma's [Ont]Regel de Zorg 2018–2022 en 2022–2025 en de MBO-brigade. Ook is de aanpak van regeldruk onderdeel van verschillende sectorale plannen om de arbeidsmarktkrapte aan te pakken.²³

Als we daadwerkelijk stappen willen zetten in het terugdringen van onnodige administratieve lasten en verantwoording, moeten we het vertrouwen terugleggen bij de professional in de publieke sector. Het kabinet wil daartoe nieuwe vormen van sturing en verantwoording verkennen waarbij de maatschappelijke opgave en het realiseren van waarden die we als samenleving zinvol vinden centraal staan. In lijn met de aanbevelingen van de SER roept ook de Staat van de Uitvoering 2022 die op 18 januari aan de Kamer is aangeboden²⁴, op om van verantwoordheden achteraf te gaan naar sturen en bijsturen vanaf het begin en gedurende de uitvoering. In de kabinetsreactie op de Staat van de Uitvoering 2022 die op 16 juni jl. naar de Kamer is verstuurd, worden de acties die het kabinet neemt toegelicht.

Niet alleen de overheid heeft een grote informatiebehoefte. De SER constateert dat regeldruk eveneens afkomstig is vanuit de eigen organisatie of externe organisaties zoals brancheverenigingen, beroepsverenigingen, kennisinstellingen, gemeenten, instellingen, ouders, cliënten, etc. Het kabinet roept dan ook de sociale partners op om met hun achterban en de aan hen gelieerde instellingen en organisaties te kijken wat ze kunnen doen aan het verminderen van regeldruk en het bouwen aan een cultuur van vertrouwen. Daarnaast is ook de politiek aan zet om regeldruk te voorkomen. Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op de Staat van de Uitvoering aangekondigd dat politiek, beleid en uitvoering aan de hand van de beschikbare Standen van de uitvoering openlijk de knelpunten en dilemma's gaan bespreken. Ook bij actuele maatschappelijke ontwikkelingen worden deze gesprekken georganiseerd. Gezien het belang

²² Kamerstuk 31 322, nr. 458.

²³ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 31 322, nrs. 463 en 488; Kamerstuk 29 282, nr. 437.

²⁴ Kamerstuk 29 362, nr. 321.

hiervan, roept het kabinet uw Kamer ook op om dit onderdeel te laten zijn van de reguliere vergaderingen en debatten.

Goed werkgeverschap en regionale samenwerking

Ten aanzien van (semi)publieke sectoren, zoals de zorg, onderwijs en kinderopvang, signaleert de SER terecht dat het aantal zzp'ers toeneemt. De daarbij geschetste problematiek²⁵ is voor die sectoren herkenbaar. De problematiek is dusdanig urgent dat de continuïteit en de kwaliteit van de aangeboden diensten eronder te lijden heeft. Daarom heeft het kabinet in de voortgangsbrief Werken met en als zelfstandige(n) van 16 december 2022²⁶ een werkprogramma aangekondigd, waarin voor voornoemde sectoren de samenhang tussen de generieke maatregelen en de sector-specifieke maatregelen nadrukkelijk wordt bewaakt. Daarbinnen wordt de generieke en sectorspecifieke inzet inzichtelijk gemaakt om zo goed mogelijk op elkaar aan te sluiten, elkaar te versterken en waar nodig van elkaar te leren.

Over de voortgang van het werkprogramma is uw Kamer in de brief van 2 juni 2023 geïnformeerd.²⁷ Met dit programma levert het kabinet een extra inzet bovenop de generieke en sectorspecifieke inzet die het al pleegt.

Twee concrete punten waar het programma binnen de komende periode actief mee aan de slag gaat, is het thema goed werkgeverschap en regionale samenwerking. Daarnaast wordt binnen het programma onderzocht op welke manier het beste bij het advies van de SER kan worden aangesloten. In het laatste kwartaal van 2023 informeer ik u opnieuw over de voortgang van het programma.

2. Een betere samenwerking en uitvoering van beleid

Een tweede hoofdaanbeveling van de SER is dat er een betere samenwerking tussen uitvoering en beleid moet komen. De SER wijst op de gevolgen van wisselende en aanvullende eisen vanuit politiek en beleid op het functioneren van de (semi)publieke sectoren. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties worden soms overbelast met uitvoeringstaken waar onuitvoerbare en sterk veranderlijke eisen aan worden gesteld. Door knellende wet- en regelgeving en strikte voorschriften staat de aantrekkelijkheid van publieke sectoren als werkgever onder druk. De knelpunten die de SER benoemt, sluiten ook aan bij de hoofdboodschap van de Staat van de Uitvoering 2022.²⁸ Namelijk dat we een hoge mate van complexiteit hebben georganiseerd in wet- en regelgeving, in onze processen, in de stapeling van beleid, in de manier waarop we ingericht zijn als rijksoverheid en in onze IT-systemen. De complexiteit leidt tot overbelasting bij de uitvoering en beperkt bovendien de mogelijkheden om politiek gewenste wijzigingen ook daadwerkelijk door te voeren.

Er wordt inmiddels al veel inzet gepleegd om de publieke taakuitvoering en dienstverlening te verbeteren en daarmee de complexiteit van de uitvoering terug te brengen. Onder het vorige kabinet is gestart met het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU). Begrijpelijke en

²⁵ In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli 2022 is duidelijk gemaakt dat de jarenlange groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) naast positieve effecten ook nadelen heeft. Het kabinet vindt het belangrijk dat zelfstandig ondernemers vrijheid en ruimte houden om te ondernemen, én dat dit gebeurt in lijn met de regels die daarvoor gelden. In veel gevallen gebeurt dat nu niet. Om de balans te herstellen op het gebied van werken met zelfstandigen en als zelfstandige, heeft het kabinet een aantal generieke maatregelen aangekondigd.

²⁶ Kamerstuk 31 311, nr. 246.

²⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 1198.

²⁸ Kamerstuk 29 362, nr. 321.

uitvoerbare wet- en regelgeving is hierin een belangrijk thema. De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) is voor het Rijk en de medeoverheden beschikbaar om vooraf te toetsen of nieuwe beleidsplannen en wetsvoorstellen uitvoerbaar zijn door de decentrale overheden. Samen met de uitvoering wordt in een aantal domeinen concreet gewerkt aan de vereenvoudiging van bestaande wetgeving.²⁹ Zoals binnen het sociaal domein. Via de uitvoering van de Vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid worden knelpunten aangepakt die burgers, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en gemeenten ervaren als gevolg van complexe wet- en regelgeving.³⁰ Een ander voorbeeld is de uitwerking van de herziening van het financieringsstelsel van kinderopvangtoeslag. SZW werkt samen met DUO, Toeslagen, UWV, SVB en sectorpartijen aan het ontwerpen van het nieuwe financieringsstelsel van kinderopvang. Het doel is om met elkaar ervoor te zorgen dat dit nieuwe stelsel enerzijds begrijpelijk en doenlijk is voor ouders en kinderopvangorganisaties en anderzijds werkbaar voor de uitvoering.³¹

Er is echter meer nodig. We gebruiken daarom de kabinetsreactie op de Staat van de Uitvoering 2022 als basis voor een breed gesprek om gezamenlijk (politiek, beleid en uitvoering) tot oplossingsrichtingen te komen. We willen in de volle breedte met de Kamer en met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties in gesprek gaan over hoe we de complexiteit kunnen terugdringen. Vereenvoudiging van zowel bestaand als nieuw beleid is daar een belangrijk onderdeel van. Vereenvoudiging is een langdurig proces met dilemma's die een open gesprek en politieke keuzes vereisen. Vereenvoudiging is alleen kansrijk als het kabinet en uw Kamer doorlopend rekening houden met eenvoud bij het ontwikkelen en beoordelen van wet- en regelgeving. Dit betekent dat niet alles in regels moet worden vevat, maar dat we met elkaar het gesprek aangaan hoe we elkaar ruimte bieden.

Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van de motie van het lid Van Baarle, tevens aangekondigd graag in gesprek met uw Kamer te gaan over hoe om te gaan met moties en amendementen waarin de impact op uitvoering en doenlijkheid niet meteen te overzien is bij de behandeling hiervan.³²

De SER stelt ook terecht dat duidelijkheid en continuïteit in beleid en financiering belangrijk zijn voor een goede uitvoering van publieke taken en dienstverlening. Soms is het nodig om beleid en de bijkomende financiering te veranderen als deze niet meer doelmatig en doeltreffend zijn. Maar we erkennen dat de financiering van publieke sectoren in het verleden in sommige gevallen niet altijd stabiel is geweest, waardoor er onzekerheid is ontstaan over de continuïteit van taakuitvoering en dienstverlening. Zoals in het geval van de jarenlange bezuinigingen op het gebied van Defensie tot 2014.³³ Als kabinet nemen we eenvoudige en duurzame bekostiging als uitgangspunt, zodat organisaties in de publieke sector de zekerheid en de middelen hebben om hun taken uit te voeren en hun medewerkers voldoende perspectief te kunnen bieden. Dit maakt publieke organisaties ook een aantrekkelijker werkgever waardoor personeel behouden blijft en taken beter uitgevoerd kunnen worden.

²⁹ Kamerstuk 29 362, nr. 321.

³⁰ Kamerstuk 26 448, nr. 681.

³¹ Er is meer tijd nodig voor een zorgvuldige en geleidelijke invoering van het nieuwe stelsel. Het kabinet werkt daarom aan een zorgvuldige invoering van het nieuwe stelsel in 2027 (Kamerstuk 31 322, nr. 490).

³² Kamerstuk 35 387, nr. 6.

³³ In de Voorjaarsnota 2022 die 20 april 2022 verscheen maakte het kabinet bekend structureel € 5 miljard extra te investeren in Defensie. Daarmee is het Defensiebudget zo'n 40% omhoog gegaan ten opzichte van de begroting van 2022.

Het kabinet is het met de SER eens dat een duidelijk beeld van de arbeidsmarkteffecten van beleid eveneens een cruciaal onderdeel vormen in het waarborgen van uitvoerbaar beleid. In reactie op het advies van de Raad van State op de Miljoenennota 2023 om schaarste van de arbeidsmarkt in beleid mee te nemen, heeft het kabinet reeds aangegeven hiermee aan de slag te gaan. Het Ministerie van Financiën en van SZW werken hier momenteel aan. Het kabinet verwacht uw kamer hier verder over te informeren in de Miljoenennota 2024.

Afsluitend

We zijn de SER erkentelijk voor het uitgebreide rapport. Veel van de aanbevelingen hebben zowel politiek als binnen verschillende (semi)publieke organisaties onze aandacht. Wat betreft het arbeidsmarktbeleid pakken we veel van de aanbevelingen van de SER op in de kabinetsbrede krapteaanpak en verscheidenen sectorale aanpakken.

Het kabinet realiseert zich dat, ondanks de vele stappen en maatregelen die gezet worden, de krapte in (semi)publieke sectoren op dit moment maar beperkt aangepakt kan worden. Als we de publieke taakuitvoering en dienstverlening van goede kwaliteit en financieerbaar willen houden en tegelijkertijd een aantal grote maatschappelijke uitdagingen willen aanpakken, zal dit ook om keuzes vragen. Dit gaat uiteindelijk ook over de vraag in wat voor land we willen leven en werken. Een vraag die we onszelf moeten blijven stellen, zodat we de keuzes die we maken op een gezamenlijke visie baseren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip