



**Brede welvaart en regionaal
sociaaleconomisch beleid**

JUNI 2023

Colofon

PUBLICATIE Juni 2023

VASTGESTELD Maart 2023

PLAATS Groningen

ADVIESCOMMISSIE Prof. dr. Steven Brakman
Dhr. H. Bloupot (secretaris)

Met dank aan prof. dr. Anet Weterings (PBL)
voor kritische inbreng

ADVIESVRAGER Provincie Groningen

CONTACT Sociaal Economische Raad Noord-Nederland
Postbus 481
9700 AL Groningen
050 - 526 71 92
info@sernoordnederland.nl
www.sernoordnederland.nl

DRUK EN VORMGEVING Grafisch Centrum Provincie Groningen

FOTO'S Brigitte Mulder



**Brede welvaart en regionaal
sociaaleconomisch beleid**

Juni 2023

Inhoud

HOOFDSTUK 1. INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2. AFWEGINGSKADER	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Keuzes inzichtelijk maken	5
2.3 Afwegingskader nader ingevuld	8
HOOFDSTUK 3. BREDEWELVAARTSPERSPECTIEF VOOR SOCIAALECONOMISCH BELEID ..	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Werk en inkomen	11
3.2.1 Krapte op de arbeidsmarkt	11
3.2.2 Werk en inkomen vanuit bredewelvaartsperspectief	12
3.2.3 Beleidsvoorstellen	13
3.3 Op weg naar gelijke onderwijskansen voor iedereen	15
3.3.1 Inleiding	15
3.3.2 Kansengelijkheid in het Noorden	15
3.3.3 Beleidsvoorstellen	16
HOOFDSTUK 4. SAMENVATTING EN DISCUSSIE	19
BIJLAGE 1. DENKKADER BREDE WELVAART I EN W	22

HOOFDSTUK 1.

Inleiding

Brede welvaart is een concept dat de afgelopen jaren steeds meer onderdeel wordt van onderzoek en beleid. In de kern gaat het bij brede welvaart om de vraag wat voor het welzijn van de inwoners van belang is, nu en in de toekomst. Hoewel er voor brede welvaart geen vastomlijnde formele definitie is, omschrijven de drie nationale planbureaus het als 'alles wat mensen van waarde vinden' (PBL/SCP/CPB 2017). De term brede welvaart is al in 1992 door de nationale SER geïntroduceerd.

In steeds meer beleidsnota's van verschillende overheden zien we brede welvaart terug als een belangrijk te realiseren doel of als uitgangspunt voor het te formuleren beleid. Dit geldt niet alleen voor overheden, ook maatschappelijke organisaties en sociale partners stellen brede welvaart vaak (vaker) centraal.

De nationale SER heeft een advies geschreven hoe brede welvaart voor alle Nederlanders verbeterd kan worden¹. Het kabinet wordt geadviseerd om fors te gaan investeren in zekerheid van werk en inkomen, in toekomstig verdienvermogen, in sterke publieke dienstverlening en een duurzaam leefklimaat. Met dit advies geeft de SER ook een visie op de toekomstige arbeidsmarkt. Geconstateerd wordt dat "Nederland gemiddeld genomen weliswaar een welvarend en gelukkig land is, maar dat er tegelijkertijd sprake is van toenemende ongelijkheid en maatschappelijk ongenoegen. Bovendien staat Nederland voor een aantal zeer grote opgaven".

Ook voor de regionale Sociaal Economische Raden in Nederland staat brede welvaartsgroei voorop. Nu is die nog ongelijk verdeeld over het land en zonder overheidsbemoeienissen zal dat verschil alleen maar oplopen. Ook heeft niet iedereen gelijke kansen. Dit valt alleen op te lossen met specifiek regionaal beleid dat zich richt op de sterke punten van elke regio².

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben in hun gezamenlijk middellange termijnvisie gesteld³: "Verhoging van brede welvaart vraagt een vruchtbare symbiose van een sterker verdienvermogen door grotere innovatiekracht en hogere productiviteit, meer inclusiviteit door gelijkere kansen en eerlijker delen en een duurzaam leefklimaat, nu en in de toekomst. Dit zijn voor ons drie samenhangende pijlers onder een nieuw toekomstplan voor Nederland. Het één kan niet zonder het ander."

Vanuit het bredewelvaartsperspectief wordt verder en breder gekeken dan inkomen en werkgelegenheid, de twee indicatoren die veelal centraal werden en nog steeds worden gesteld in beleid. Daarmee wordt niet ontkend dat inkomen en werk van belang zijn voor het welzijn van mensen. In tegendeel zelfs, het economische welzijn is onderdeel van brede welvaart. Het gaat er echter om dat er meer aspecten zijn die onmisbaar zijn voor het welzijn van inwoners, zoals de kwaliteit van de fysieke omgeving waarin mensen wonen. Dit vraagt om integrale afwegingen van alle aspecten, waarbij we moeten beseffen dat bepaalde aspecten elkaar kunnen tegenwerken bij het bevorderen van brede welvaart. In dit advies komt dit afwegingsvraagstuk uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 2.

1) Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, SER, Den Haag, juni 2021
<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf>
2) Brede welvaartsgroei in alle regio's, SER Brabant | SER Noord-Nederland | SER Overijssel | SER Zeeland, november 2020
<https://sermoordnederland.nl/assets/Adviezen/124-mta/2020-11-19-advies-inzake-brede-welvaartsgroei-in-alle-regio-s-19-november-2020.pdf>
3) Agenda NL 2030 Ondernemen voor brede welvaart, Naar nieuw Rijnlands samenspel Middellangetermijnvisie VNO-NCW en MKB-Nederland Den Haag, Februari 2021

De regio is een goed niveau om inhoud te geven aan het begrip brede welvaart. Voor inwoners geldt dat ze wonen, werken en leven in een specifieke regio, die in belangrijke mate bepalend is voor hun welvaart. Hierbij spelen naast inkomen en werk meerdere facetten een rol, bijvoorbeeld sociale netwerken, bereikbaarheid van voorzieningen en de mate van vervuiling die van invloed is op de gezondheid. Dat betekent dat de regio -provincie of (clusters van) gemeenten- een goed niveau is om doelen rond brede welvaart te formuleren.

Brede welvaart centraal stellen in het regionaal sociaaleconomisch beleid betekent dan ook dat het traditionele denken over economische groei en ontwikkeling (stijging bruto nationaal/regionaal product en meer banen) "breder" moet worden benaderd. Regionaal economische ontwikkeling is geen doel op zich, maar een onderdeel van een breder geheel, waarbij afgewogen moet worden hoe de economie zich verhoudt tot de omgeving en de mensen die er wonen. Daarbij moeten ook de huidige en toekomstige situatie op de arbeidsmarkt worden betrokken, die wordt gekenmerkt door een enorme vergrijzing in de komende decennia. Dit leidt tot grote structurele tekorten aan personeel, wat zijn weerslag heeft op het kunnen realiseren van maatschappelijke doelen op het gebied van brede welvaart.

In Noord-Nederland zien we het streven naar brede welvaart ook terug in beleidsontwikkeling. Zo wordt in RIS3 het streven naar brede welvaart wel benoemd, maar is dit niet verder geconcretiseerd in wat dit betekent voor de te maken afwegingen in het uitvoeringsbeleid⁴. Ook de drie noordelijke provincies zijn bezig om brede welvaart als beleidsitem inhoud te geven.

De implicaties van brede welvaart voor het regionaal sociaaleconomisch beleid zijn nog niet uitgekristalliseerd. De uitdaging is om bij het bepalen van het (economisch) beleid de andere aspecten van de leefomgeving -sociaal en ecologisch- volwaardig te laten meewegen in het te formuleren beleid. Economie als onderdeel dus van brede welvaart en niet een op zichzelf staand beleidsfenomeen. Door de afwegingen op de verschillende facetten helder in beeld te brengen wordt duidelijk wat beleidsmatig is gewenst, waar en welke verandering nodig is en welke overheid hiervoor aan zet is. Door al deze afwegingen expliciet te maken kan de legitimiteit van het beleid worden vergroot.

Het doel van dit advies is een bijdrage leveren aan de discussie over het vormgeven van bredewelvaartsbeleid, toegespitst op de vraag wat dit kan betekenen voor het sociaaleconomisch beleid van de provincies. Welke implicaties heeft dit? En hoe geef je dat vorm?

We doen in dit advies een aantal suggesties hoe brede welvaart beter kan worden verankerd in het regionaal sociaaleconomisch beleid van de provincies. Daarvoor maken we gebruik van twee documenten, die voor dit advies zijn opgesteld⁵:

1. Prof. Dr. Anet Weterings (PBL en bijzonder hoogleraar RUG) en Prof. Dr. Steven Brakman (RUG en lid deskundige van SERNN) hebben een essay geschreven over de vraag welke afwegingen een rol spelen als het sociaaleconomisch beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief wordt benaderd⁶.
2. De noordelijke planbureaus hebben de bestaande brede welvaart in Noord-Nederland in beeld gebracht, toegespitst op de thema's werken en wonen op basis van de regionale monitoren brede welvaart⁷.

In het vervolg van dit advies gaan we eerst in op het afwegingskader voor brede welvaart (hoofdstuk 2). Vervolgens zoomen we in op de bestaande brede welvaart in het Noorden, mede gebaseerd op de analyse van de planbureaus. Deze bestaande situatie wordt gekoppeld aan de vraag of daaruit voor Noord-Nederland (ongewenste) situaties zijn af te leiden, die vragen om beleidsinzet van de overheid (hoofdstuk 3). Tot slot worden in hoofdstuk 4 de verschillende aanbevelingen samenvattend op een rijtje gezet.

4) Integrale Investeringsprogrammering Noord-Nederland, SER Noord-Nederland, december 2021.

https://sernoordnederland.nl/assets/Adviezen/125-investeringsprogramma-noord/investeringsprogrammering_webversie.pdf

5) Beide nota's komen geheel voor verantwoordelijkheid van de betreffende auteurs en zijn ook los van dit advies en van elkaar zelfstandig leesbaar. Beweringen in dit advies, ontleend aan één van beide nota's, zullen we niet telkens exact verantwoorden, daarvoor wordt verwezen naar de betreffende documenten.

6) PBL/RUG, sociaal-economisch beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief, Weterings en Brakman, februari 2023 (*Sociaal-economisch beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief* | PBL Planbureau voor de Leefomgeving).

7) Werken en wonen in het Noorden, Fries Sociaal Planbureau, Trendbureau Drenthe en Sociaal Planbureau Groningen, februari 2023.

HOOFDSTUK 2.

Afwegingskader

2.1 Inleiding

Beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief vraagt enerzijds om het breed beschouwen hoe het gaat met de inwoners op alle aspecten van brede welvaart (de monitor) en anderzijds om een integrale afwegingen, namelijk tussen:

- de aspecten van brede welvaart (grootweg economie, sociaal en fysiek/ecologie);
- hier en nu, later en elders (huidige bewoners, toekomstige en inwoners van andere regio's).

Het bredewelvaartsperspectief maakt ook duidelijk dat het onmogelijk is om alle aspecten van welzijn te bevorderen. Meer brede welvaart op het ene vlak betekent soms dat brede welvaart op andere vlakken daalt. Dit vraagt om politieke keuzes in de afweging van de verschillende belangen. Het expliciet maken van de keuzes en daarover transparant communiceren vergroot de effectiviteit en legitimiteit van het beleid.

Een monitor en het maken van een integrale afweging zijn dus allebei nodig om vast te stellen of er sprake is van een opgave die om overheidsingrijpen vraagt. De integrale afweging is nodig om vast te stellen wat de gewenste situatie is voor de regio (het streefbeeld) en de monitoring om te bepalen wat de huidige situatie is. Door het beeld uit de monitor te vergelijken met wat gewenst is, wordt duidelijker waar de huidige situatie achterblijft bij de gewenste situatie en mogelijk overheidsingrijpen nodig is.

Om te komen van een huidige (ongewenste) naar de gewenste situatie zou het idealiter goed zijn als er eerst integraal - dus door bestuurders op alle domeinen samen - wordt besloten aan welke aspecten vooral waarde wordt gehecht en vervolgens kan worden uitgewerkt wat voor beleidsacties per beleidsdomein nodig zijn.

In de volgende paragraaf gaan we eerst in op de meer methodologische aspecten van het afwegingsproces aan de hand van het essay van Weterings en Brakman. In de paragraaf daarna beschrijven we de praktische kant om tot een afwegingskader voor Noord-Nederland te komen.

2.2 Keuzes inzichtelijk maken

Weterings en Brakman hebben in het essay uiteengezet dat bij het bredewelvaartsperspectief in beleid drie elementen centraal staan, namelijk:

1. Het gaat verder dan alleen de financieel-economische welvaart, ook sociaal-culturele en ecologische welvaartsaspecten zijn van belang.
2. Er is niet alleen oog voor het welzijn van de huidige inwoners in de regio ('hier en nu'), maar ook voor de samenhang met het toekomstige welzijn in de regio ('later') en het welzijn van de inwoners in andere regio's ('elders').
3. Oog hebben voor de verdeling van welzijn tussen groepen inwoners binnen een regio. Het is niet voldoende om alleen naar de verandering van het bruto regionaal product of het gemiddeld inkomen van een regio te kijken.

Het centraal stellen van brede welvaart in het sociaal-economisch beleid heeft als consequentie dat voor te nemen beleidskeuzes er vooraf een integrale afweging dient plaats te vinden voor alle relevante aspecten van brede welvaart, waarbij men zich moet realiseren dat een keus voor een bepaalde beleidsrichting niet betekent dat op alle aspecten verbetering plaatsvindt en zelfs dat er negatieve gevolgen kunnen zijn voor bepaalde aspecten. Bij het maken van dergelijke keuzes is het dus van belang om de (mogelijke) effecten op diverse andere aspecten mee te wegen.

Daarnaast merken we op dat er verschillen bestaan tussen de typen onderscheiden aspecten (factoren) binnen brede welvaart. Wat zijn de onafhankelijke en de afhankelijke factoren die de gevoelde brede welvaart verklaren? Het hebben van werk⁸ en (voldoende) inkomen zijn deels bepalende factoren, die in belangrijke mate andere elementen van brede welvaart beïnvloeden (afhankelijke factoren). Uit onderzoek blijkt dat het gebrek aan werk voor Groningers extra zwaar telt bij het bepalen van hun brede welvaart⁹.

8) Het hebben van werk kan ook op zichzelf van waarde zijn. Het gevoel een actieve bijdrage te leveren aan de maatschappij is iets wat voor veel mensen van belang is

9) Zie: Van Ooijen, Raun, Jeroen Van der Vaart en Jochen Mierau, Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstand Groningen. ESB, 106(4800S), 26 augustus 2021.

Met een hoog inkomen heb je beter toegang tot goede huisvesting, zorg, vrijetijdsbesteding etc. Dit betekent ook dat men zich niet blind moet staren op bijvoorbeeld het gemiddelde inkomen in een regio, omdat ook bij een hoog gemiddeld inkomen er desondanks veel mensen kunnen zijn die onder een sociaal minimum zitten. Dit sluit aan bij het derde kenmerk van brede welvaart van Weterings en Brakman: oog hebben voor de verdeling van welzijn tussen groepen inwoners binnen een regio.

In het essay wordt uitgebreid ingegaan op de te maken keuzes die nodig zijn vanuit de drie beschreven kenmerken van brede welvaart. Brede welvaart vraagt om 'breed beschouwen en keuzes maken'. Hierbij gaat het om politieke keuzes die van belang worden geacht voor het welzijn van de inwoners, nu of in de toekomst, en ten koste van wat en wie het bevorderen daarvan mag gaan.

In veel beleidsdocumenten wordt het streven naar brede welvaart als een vanzelfsprekendheid gezien, maar wordt dit verder niet toegelicht, mogelijke negatieve effecten blijven veelal onbenoemd.

Om het denken in termen van brede welvaart concreter te maken lichten Weterings en Brakman dit toe aan de hand van twee concrete voorbeelden:

1. Stimuleren groenewaterstofcluster;
2. Voorzieningen in het landelijk gebied op peil houden.

Beide voorbeelden laten zien dat het belangrijk is om duidelijkheid te hebben over de vraag wat er met het beleid wordt nagestreefd: wat is de gewenste situatie, voor wie, waar en wanneer?

Als het streefbeeld is geformuleerd, is het vervolgens de vraag hoe dit zich verhoudt tot de bestaande situatie en als hiertussen onwenselijke verschillen zitten wat dit dan betekent voor te nemen beleidsacties en wie daarvoor aan zet is. De vraag is of dit de (decentrale) overheden zijn, omdat niet alle ontwikkelingen door decentrale overheden zijn te beïnvloeden. De gevolgen bijvoorbeeld van de oorlog in Oekraïne (hoge inflatie en dalende koopkracht) kunnen grote gevolgen hebben voor de brede welvaart in de regio, maar liggen buiten de invloedssfeer van de regionale beleidsmakers.

De vraag of er een taak ligt voor de overheid is op drie manieren te beantwoorden:

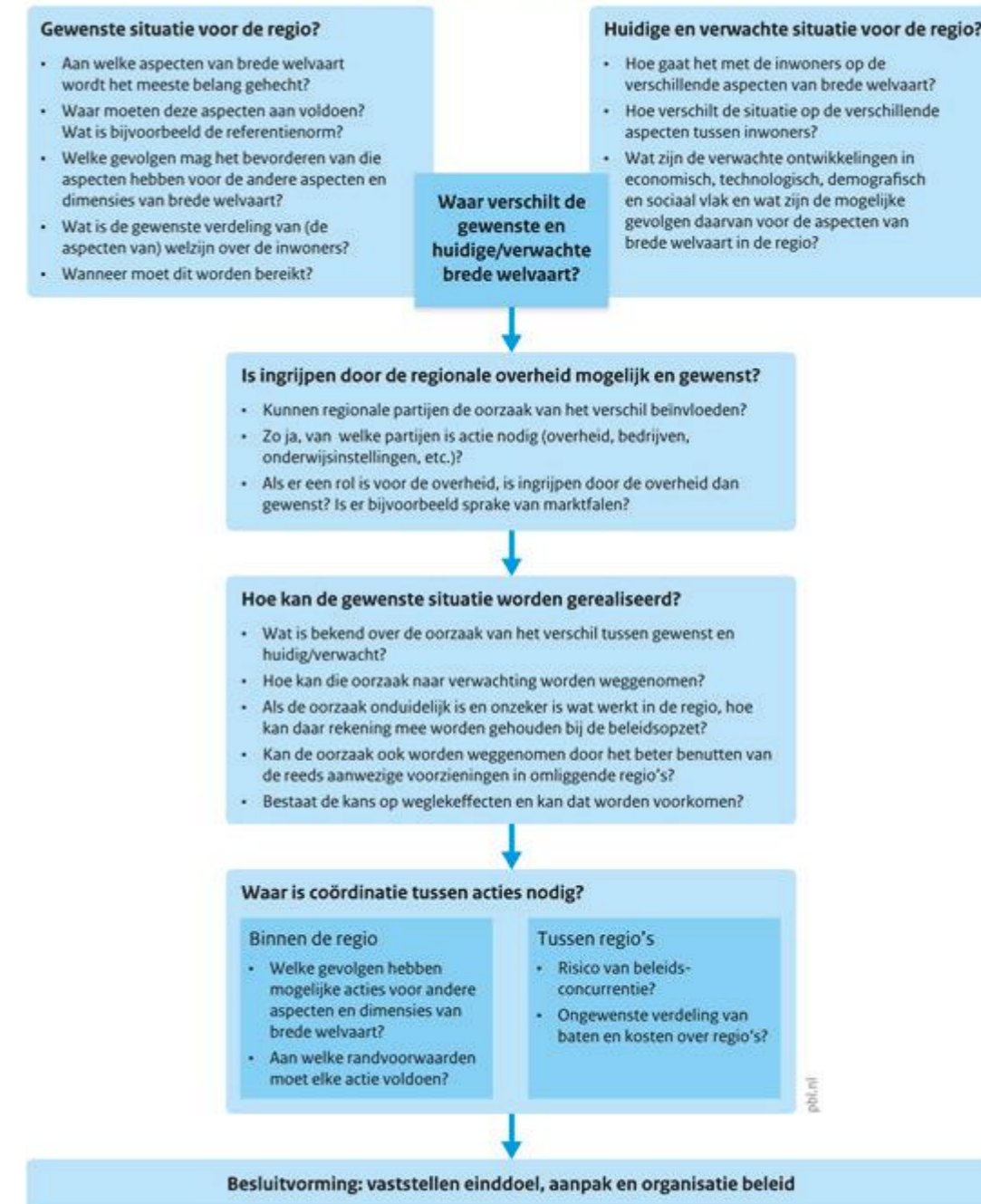
- Ja/nee, want dat kan de overheid niet.
- Ja/nee, want dat hoort de overheid niet te doen gezien vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheid en/of takenpakket.
- Ja/nee, want het huidige bestuur van de betreffende overheid vindt dat de overheid hier geen rol heeft.

Als op basis van de geformuleerde streefbeelden het beleid wordt uitgewerkt is het ook van belang om de coördinatie tussen de verschillende acties van partijen te regelen. Het gaat hierbij om coördinatie tussen de inzet vanuit de verschillende beleidsterreinen binnen een provincie (bijvoorbeeld onderlinge afstemming tussen gemeenten, maar ook om afstemming tussen regio's (binnen Noord-Nederland tussen de drie provincies)). Verder is ook binnen die overheidsorganisaties afstemming tussen de verschillende afdelingen nodig, zodat beleid integraal wordt vastgesteld en ongecoördineerd facetbeleid zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het bevorderen van groene waterstof in de chemie (industriebeleid) vraagt ook nadrukkelijk om ruimtelijke afwegingen van hetzelfde provinciaal bestuur (waar komen de windmolens en opslag van waterstof?). En hoe worden de toekomstige lusten en de lasten verdeeld? Hoe dit fout kan gaan bewijst de aardgasproblematiek in Groningen, de lusten waren voor het rijk en de NAM, terwijl de lasten zijn afgewenteld op de inwoners van Groningen (schade aan huizen door aardbevingen, waardeverlies onroerend goed en last but not least de psychische schade voor veel inwoners).

Binnen Nederland wordt bij verschillende partijen nagedacht over het belang van brede welvaart en hoe dit is te vertalen naar een werkbaar afwegingskader. Dit hoofdstuk en het essay waarop het in hoge mate is gebaseerd laten zien dat het een complex geheel is, waarvoor nog het nodige werk moet worden verzet om dit 'handen en voeten' te geven.

Het volgende schema brengt het gehele afwegingsproces duidelijk in kaart.

Overwegingen voor beleid bij het bevorderen van brede welvaart in de regio



Bron: PBL

Samenvattend kunnen we concluderen dat het bij brede welvaart gaat om duidelijke expliciete integrale afwegingen in het "hier en nu", "elders" en "later" plus de afweging tussen de aspecten van brede welvaart (economie, sociaal en fysiek/ecologie). Een belangrijke les is dat bij het bevorderen van één aspect niet alle aspecten beter worden en dat

er ook elkaar tegenwerkende aspecten kunnen zijn. Dit is het keuzeprobleem voor de beleidsmaker en deze keuze moet expliciet worden gemaakt. De vraag is verder óf er een taak voor de overheid ligt en als er een taak is, dan is veelal ook beleidscoördinatie tussen overheden nodig.

Het zou goed zijn als bovenstaand afwegingskader een prominente plek krijgt in het beleidsdenken van provincies en gemeenten.

2.3 Afwegingskader nader ingevuld

In de analyse van brede welvaart in het hier en nu kunnen op onderdelen verschillen bestaan tussen regio's, maar het is ook goed mogelijk dat er overlap is en dat voor regio's vergelijkbare streefbeelden ontstaan, maar ook verschillende streefbeelden per regio zijn mogelijk. Dit hoeft niet erg te zijn als de verschillen overeenkomen met de gewenste verschillen in brede welvaart want de preferenties kunnen namelijk per gebied verschillen. In een te formuleren afwegingskader zal dit expliciet duidelijk moeten worden. Algemeen zullen de streefbeelden van de individuele gemeenten doorgaans passen binnen het streefbeeld van de provincie en het Rijk; die laatste twee zetten op deze wijze de kaders voor het streefbeeld op het laagste bestuurlijk schaalniveau.

Het voorgaande betekent dat er per (sub-)regio verschillende en deels overlappende afwegingskaders kunnen worden geformuleerd, en die kunnen op hun beurt weer samenhangen met de voor die regio belangrijkste streefdoelen van brede welvaart. In §2.2 is aan de hand van twee concrete voorbeelden (stimuleren groene waterstofcluster en voorzieningen in het landelijk gebied op peil houden) duidelijk gemaakt dat afhankelijk van het gewenste beleidsvoornemen én de situatie in een bepaalde regio er niet één specifiek afwegingskader is. Afhankelijk van de (gewenste) situatie moet bepaald worden hoe vanuit het bredewelvaarts perspectief het betreffende beleidsvoornemen moet worden beoordeeld in het "hier en nu, elders en later" en op de aspecten economie, sociaal en fysiek/ecologie.

Er zou gebruik gemaakt kunnen worden van een vast te stellen denkkader, waarin de verschillende brede welvaartskeuzes inzichtelijk worden gemaakt. Als voorbeeld noemen we hier het denkkader dat het ministerie I&W hanteert om brede welvaartskeuzes inzichtelijk te maken bij investerings-beslissingen (zie bijlage 1). Hierbij moet ervoor gewaakt worden dat het een verplicht afvinklijstje wordt, omdat het nou eenmaal moet. Zo'n denkkader is dus een hulpmiddel en geen doel op zich; een serieus hulpmiddel om beleidskeuzes transparant te maken.

Er is dus voor het "breed beschouwen" en "keuzes maken" vanuit het brede welvaartspectief meer nodig dan enkel een in te vullen afwegingslijst. Om een dergelijke afwegingslijst goed te beoordelen en te laten landen zouden de beleidsmakers dit in afstemming en overleg met maatschappelijke organisaties kunnen uitwerken, waardoor er meer draagvlak voor de te nemen beleidskeuzes zal ontstaan.

Kerngroep Brede Welvaart

Wat betreft het betrekken van maatschappelijke organisaties heeft de provincie Groningen hiermee een veelbelovend begin gemaakt door de Kerngroep Brede Welvaart op te richten. In deze groep zijn verschillende maatschappelijke organisaties/partijen vertegenwoordigd die vanuit verschillende belangen kijken naar brede welvaart. In Friesland en Drenthe zijn voor zover bekend (nog) geen specifieke overleggroepen door de provincies ingesteld ten behoeve van brede welvaart. Wel zijn in Friesland een aantal overlegplatforms actief waarin ook brede welvaart wordt geagendeerd, zoals InnovatiePact Fryslân, SDG Netwurk Fryslân. Tot dusver richt de Kerngroep Brede Welvaart zich vooral nog op hypothetische vraagstukken, met als doel om te leren hoe brede welvaart in het beleidsdenken een plek kan krijgen.

SER Noord-Nederland adviseert om de kerngroep een formelere status te geven, die om advies wordt gevraagd bij nieuwe beleidsvoornemens van de provincie en/of actief wordt betrokken bij beleidsvorming (co creatie). De definitieve keuzes voor beleid blijven uiteraard voorbehouden aan het politieke domein, provinciale staten.

Van belang is dat gezocht wordt naar een evenwichtige samenstelling van de kerngroep vanuit de verschillende maatschappelijke belangen. Zo ontbreekt in de huidige samenstelling de vakbeweging en wij adviseren ook deze partij hiervoor uit te nodigen. Verder zou de kerngroep vanuit het eigen provinciaal apparaat zodanig bemenst moeten worden dat de drie pijlers sociaal, fysiek/ecologie en economie evenredig in de kerngroep zijn vertegenwoordigd.

Bewonersperspectief

In dit adviestraject is ook stil gestaan bij de vraag hoe het bewonersperspectief ingekleurd zou kunnen worden. Brede welvaart stelt de inwoners/burgers centraal, maar de vraag is dan hoe die burgers in het afwegingsproces worden betrokken. Dé burger bestaat niet. Waar de ene inwoner zich bijvoorbeeld bij het plaatsen van windmolens vooral laat leiden door het "not in my backyard principe", zal een ander het lange termijn belang van de energietransitie laten prevaleren. Door middel van informatie- en discussiebijeenkomsten en hoorzittingen kunnen inwoners betrokken worden bij belangrijke beleidsvoornemens. Dit wordt al veelvuldig toegepast, vooral bij ruimtelijke kwesties, maar zelden leidt dit tot duidelijkheid over de beoordeling van alle inwoners tezamen. Bij specifieke beleidsvoornemens (bijvoorbeeld een nieuw asielzoekerscentrum) zijn het vooral de tegenstanders die zich roeren en de vraag is in hoeverre de betreffende overheid zich daardoor moet laten leiden. Naar onze mening is de burger voldoende vertegenwoordigd via ons systeem van verkiezingen voor de Tweede Kamer,

provinciale staten en gemeenteraden. Vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties in de Kerngroep voldoet in onze ogen voldoende om het inwonersbelang te bewaken. Daarnaast zijn wij van mening dat daarnaast het houden van voorlichtings- en informatie-bijeenkomsten voor inwoners bij voorgenomen beleidswijzigingen erg waardevol is, waarbij zo nodig gebruik gemaakt kan worden van polls, referenda of burgerraden om meer zicht te krijgen op de wensen van de inwoners. Bij deze bijeenkomsten kunnen de afwegingen ten aanzien van brede welvaart worden toegelicht.

De zoektocht naar goede afwegingskaders spelen niet alleen in Noord-Nederland, ook in andere regio's, waar het bevorderen van brede welvaart tot speerpunt is verheven, zijn vergelijkbare discussies. Met de nationale SER wordt gesproken over het gemeenschappelijk optrekken met de regionale SER'en om te komen tot vergelijkbare afwegingskaders brede welvaart en van elkaar te leren. Wij willen hier graag aan meewerken en het zou goed zijn om hierbij de noordelijke provincies (of provincie Groningen) te betrekken.

In een afwegingskader moet dus duidelijk zijn welke keuzes men nastreeft. Eén van de aandachtspunten is bijvoorbeeld

de vraag hoe om te gaan met het facet milieu binnen brede welvaart. Zien we de bestaande milieu- en natuurwetten als voldoende garantie binnen de uitwerking van brede welvaart voor het garanderen van een zekere ondergrens op dit vlak, dan is het vrij eenvoudig om dit mee te nemen in een afwegingskader. Maar als er vanuit brede welvaart bezien in bepaalde regio's stringenter voorwaarden moeten worden gesteld, dan vereist dit dat die voorwaarden worden verankerd in formeel provinciaal beleid, zoals omgevingsplannen. Men moet dan vanuit het bredewelvaartsdenken beseffen dat dit gevolgen heeft voor de kansen op werk en inkomen van groepen inwoners in die regio's (bepaald werk gaat verdwijnen, zoals intensieve veeteelt of vervuilende industrie). Bovendien kan dit de regionale verschillen in kansen op de arbeidsmarkt verder vergroten. Of resulteren in de keuze om geen nieuwe woningen te bouwen. De vraag is dus of bij bovenwettelijk milieubeleid de totale de gevolgen aanvaardbaar zijn; een afweging dus tussen brede welvaart nu of later. Dit vraagt dus om een politieke afweging. Wettelijke verplichtingen rond natuur en milieu staan wat ons betreft niet ter discussie, ook al hebben die negatieve implicaties op andere aspecten, nu en/of later.



HOOFDSTUK 3.

Bredewelvaartsperspectief voor sociaaleconomisch beleid

3.1 Inleiding

SER Noord-Nederland heeft veel kennis opgebouwd over het functioneren van de noordelijke arbeidsmarkt.

SER Noord-Nederland richt zich in belangrijke mate op de sociaaleconomische ontwikkeling in het Noorden en heeft in de afgelopen jaren verschillende adviezen uitgebracht, die onder andere verschillende aspecten van de noordelijke arbeidsmarkt in relatie tot de sociaaleconomische ontwikkeling hebben belicht. Een greep uit adviezen SER Noord-Nederland:

- *Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie, juni 2022;*
- *Stimulering hybride werken, april 2022;*
- *Pilot energietransitie: leven lang ontwikkelen in Groningen, maart 2022;*
- *Brede welvaarts groei in alle regio's, november 2020;*
- *De governancestructuur van de Sociale Werkvoorziening, juni 2020;*
- *Europees Sociaal Fonds (ESF), programma 2021-2027, juli 2019;*
- *Routekaart Leven Lang Ontwikkelen, maart 2019;*
- *Impact Ondernemen in Groningen, het andere winstdenken, februari 2019;*
- *Het werkend alternatief voor Noord-Nederland, het vervolg februari 2018;*
- *Het werkend alternatief voor Noord-Nederland, februari 2017.*

In dit hoofdstuk roepen we aantal belangrijke vragen op over mogelijke aanpassingen in het toekomstige sociaaleconomisch beleid vanuit het bredewelvaartsperspectief. Naast onze kennis over de noordelijke arbeidsmarkt benutten we ook de analyse van de regionale planbureaus.

De analyse van de regionale planbureaus is overwegend gebaseerd op de regionale monitor brede welvaart van het CBS. Hierin wordt met kleuren aangegeven (rood en groen) hoe de regio zich ontwikkeld heeft door het verschil

ten opzichte van het nationaal gemiddelde aan te geven¹⁰. Daarnaast heeft het CBS een nieuwsbericht gepubliceerd op basis van de cijfers uit de monitor waarin interregionale vergelijkingen worden gemaakt door gemeenten te ranken¹¹

Wij hechten eraan om op te merken dat de kleuraanduiding van het CBS niet moet worden uitgelegd als een oordeel over brede welvaart in de regio. Het behalen van het landelijke gemiddelde is niet perse wenselijk. Groen is ten opzichte van het nationale gemiddelde kan het nog steeds betekenen dat er sprake is van een ongewenste situatie, waarvoor overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Het omgekeerde geldt trouwens ook, als iets rood is betekent dat niet automatisch dat actie nodig is. Dat hangt onder meer af van wat bestuurders voor het Noorden willen. Daarnaast is het zinvol om ook de absolute waarden in de analyse te betrekken. Als een regio in vergelijking met een andere regio een lage score heeft, kan het in absolute zin nog steeds voldoende zijn. Het gemiddelde vermogen in Noord-Nederland ligt bijvoorbeeld lager dan het Nederlandse gemiddelde, maar het is nog maar de vraag of dat erg is. Een deel van de verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in de lagere gemiddelde waarde van het particuliere woningbezit ten opzichte van Nederland en dat is eerder een positief dan een negatief gegeven, omdat een bepaald woongenot daardoor in Noord-Nederland gemakkelijker bereikbaar is.

SER Noord-Nederland richt zich in belangrijke mate op de sociaaleconomische ontwikkeling van het Noorden. Daarom hebben we er bewust voor gekozen om in dit advies voor een beperkt aantal facetten na te gaan wat mogelijke consequenties voor het sociaaleconomisch beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief zijn. Facetten die in onze ogen met voorrang om bestuurlijke aandacht vragen. Belangrijk daarbij is dat ook de coördinatie tussen regio's in ogen-schouw wordt genomen.

¹⁰) Brede welvaart trend (cbs.nl)

¹¹) Regionale Brede Welvaart in Nederland stabiel, wonen onder druk (cbs.nl)

We spitsen -mede op basis van de analyse van de regionale planbureaus- de analyse van brede welvaart toe op twee thema's, die vanuit bredewelvaartsperspectief in relatie tot sociaaleconomisch beleid van belang zijn:

- Werk en inkomen;
- Kansenongelijkheid.

Met deze twee thema's geven we uiteraard geen volledig beeld van de stand van de totale brede welvaart in Noord-Nederland en laten we andere aspecten die voor brede welvaart ook van belang zijn nu achterwege, maar het maakt wel inzichtelijk hoe voor twee belangrijke factoren van brede welvaart mogelijk (andere) bestuurlijke keuzes in het sociaaleconomisch beleid kunnen worden gemaakt. In § 3.2 gaan we in op het thema werk en inkomen in de daarop volgende paragraaf op het onderwerp kansenongelijkheid. In beide paragrafen worden aan het eind een aantal keuzemogelijkheden voor beleidsaanpassingen gegeven.

3.2 Werk en inkomen

Voordat we ingaan op het thema werk en inkomen besteden we eerst aandacht aan de problematiek van de krapte op de arbeidsmarkt, omdat dit belemmerend werkt voor het realiseren van te formuleren brede welvaartsdoelen. Zonder bijvoorbeeld voldoende zorgpersoneel komt in een vergrijzende populatie de zorg steeds meer onder druk te staan en raakt daarmee direct aan een bredewelvaartsfactor gezondheid. Tegelijkertijd vergroten de tekorten voor veel mensen de kansen op het vinden van betaald werk, waardoor het individuele welzijn kan worden vergroot. De krapte op de arbeidsmarkt is vooral een randvoorwaardelijke factor, zonder voldoende beschikbaar arbeidspotentieel komen bredewelvaartsdoelen in toenemende mate onder druk te staan.

Vervolgens gaan we in op werk en inkomen als belangrijk criterium binnen brede welvaart. Tot slot van deze paragraaf doen we een aantal suggesties om de arbeidsmarktkrapte te verlichten.

3.2.1 Krapte op de arbeidsmarkt

Eén van de indicatoren van brede welvaart is de vacaturegraad. De vacaturegraad geeft duiding aan de vraag of er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt. Uit de analyse van de regionale planbureaus, gebaseerd op cijfers van het CBS, blijkt dat de krapte op de arbeidsmarkt in het Noorden gemiddeld minder ongunstig is dan het landelijke beeld. Hoewel de krapte op de arbeidsmarkt in Noord-Nederland minder ongunstig is voor werkgevers dan landelijk, gaan

ook hier in toenemende mate de tekorten op de arbeidsmarkt in alle sectoren knellen. Naast de analyse van de regionale planbureaus geeft ook het UWV aan dat de krapte structureel is en de komende jaren -zonder aanvullend beleid- alleen maar groter wordt door de vervangingsvraag ten gevolge van de doorgaande vergrijzing¹².

Het UWV signaleert dat in Noord-Nederland in tien sectoren het personeelsbestand voor meer dan 50% uit 50-plussers bestaat. Dit zijn bijvoorbeeld sectoren als zorg & welzijn, openbaar bestuur, onderwijs, industrie, bouw en vervoer & opslag. In Groningen en Noord-Drenthe zijn bijna 32.000 werknemers zelfs ouder dan 60 jaar, waarvan bijna 8.500 mensen werken in zorg & welzijn (dit is 11% van de werknemers in deze sector). Een groot deel van deze mensen zullen de komende zeven jaar dus de arbeidsmarkt verlaten. De krapte doet zich in Noord-Nederland vooral voor bij beroepen met een opleidingsniveau van mbo-3 en hoger¹³.

Kortom: de krapte is een structureel probleem. Het speelt niet alleen in het Noorden, maar overal in Nederland knelt het. Hierdoor komen belangrijke diensten in het gedrang (te weinig zorgaanbieders, tekort aan treinmachinisten, buschauffeurs, politieagenten, vergunningverleners, toezichthouders, beveiligers, etc.). Om deze reden heeft het kabinet de nationale SER gevraagd te adviseren over de personeelstekorten in maatschappelijke sectoren¹⁴. De tekorten in de maatschappelijke sectoren raken direct ook de groeimogelijkheden in delen van de marktsector. Als er bijvoorbeeld noodgedwongen vertraagd vergunningen worden verleend, zet dit een rem op de ambities van bijvoorbeeld woningbouw, nog afgezien van het feit dat in de bouw zelf ook grote personeelstekorten bestaan.



¹²) UWV, Regio's in beeld, november 2022

¹³) Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie!, SER Noord-Nederland, juni 2022 (<https://sernoordnederland.nl/adviezen/123-internationale-arbeid>)

¹⁴) SER, Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk, februari 2023

De krapte op de arbeidsmarkt is van invloed op de mogelijkheden om bepaalde bredewelvaartsdoelen te kunnen realiseren. Het grote tekort aan personeel raakt nu al verschillende pijlers van brede welvaart (economie, omgeving, sociaal), maar ook voor “later” is het nodig om de problematiek van de krapte onder ogen te zien. Voorbeelden te over wat dit betreft: zorg die onder druk komt te staan door te weinig personeel, het tijdig realiseren van doelen van energietransitie wordt lastig, het niet snel genoeg kunnen bouwen van voldoende nieuwe woningen, voorzieningen die minder goed bereikbaar worden door te weinig buschauffeurs en machinisten, het verdienvermogen van bedrijven dat in de knel komt, etc. Wat betreft het facet “elders” kunnen we stellen dat het aantrekken van personeel uit andere regio’s macro gezien niet tot oplossingen leidt, omdat elders dan weer grotere tekorten kunnen ontstaan die een negatief effect op de brede welvaart daar hebben. Beleidscoördinatie is daarom nodig.

De markt zal dit alleen niet kunnen oplossen. Hierbij kunnen we verwijzen naar het eerder genoemde advies van de nationale SER over de arbeidsmarktproblematiek in de (semi)publieke sectoren, ook in een advies van SER-Noord-Nederland is het probleem van de tekorten beschreven¹⁵¹⁶. Hoe de personeelstekorten in de komende 20-30 jaar het hoofd kunnen worden geboden en in welke mate dit nodig is vanuit het bredewelvaartsperspectief is een belangrijke vraag waarop we in § 3.2.3 ingaan.

3.2.2 Werk en inkomen vanuit bredewelvaartsperspectief

Arbeidsdeelname is voor brede welvaart van belang, omdat het hebben van werk en inkomen op individueel niveau van grote invloed is op het realiseren van belangrijke elementen van brede welvaart. Zo stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *“Werk is een belangrijk onderdeel van brede welvaart: werk verschaft mensen inkomen, vergroot de regio op hun eigen leven, structureert de tijd, brengt sociale contacten met zich mee, biedt ontplooiingsmogelijkheden en kan leiden tot waardering”*¹⁷. Voor SER Noord-Nederland is dit binnen het brede palet van brede welvaart een belangrijk focuspunt.

In die zin zou je kunnen zeggen dat de krapte gunstig is voor de werknemers en (deels) werkzoekenden, omdat door die krapte men gemakkelijker een (nieuwe) baan kan vinden en een (hoger) salaris kan verdienen. Men is hierdoor dus in staat om het individuele welzijn te vergroten. Tegelijkertijd kan krapte voor het bestaande personeel leiden tot onderbezetting, hoge werkdruk en vermindering van werkgeluk en/of -tevredenheid, maar ook de leefbaarheid van een regio beïnvloeden als er bijvoorbeeld door een tekort aan buschauffeurs de bereikbaarheid onder druk komt te staan. Ondanks de krapte op de noordelijke arbeidsmarkt doet een

groot deel van de potentiële beroepsbevolking echter niet mee in het arbeidsproces. Voor een deel is dat een bewuste keus, maar voor velen van hen waarschijnlijk niet. Als men geen zelfstandig inkomen kan verwerven, wordt men afhankelijk van een uitkering op het sociaal minimum.

In het Noorden worden eind december 2022 bijna 56.000 bijstandsuitkeringen verstrekt en daarnaast hebben ruim 15.000 personen een WW-uitkering. Voor de bijstand geldt dat een aanzienlijk deel er langdurig gebruik van maakt en verder moet onder ogen worden gezien dat de bijstand een gezinsuitkering is, waardoor het werkelijke aantal mensen dat feitelijk afhankelijk is van de bijstand nog groter is¹⁸. Overigens is niet iedereen met een uitkering beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Er is daarnaast een grote groep niet werkenden zonder uitkering. Het onbenut arbeidspotentieel in Noord-Nederland komt uit op ongeveer 207.000 personen, waarvan een deel dus een uitkering heeft. Van de mensen in de groep onbenut arbeidspotentieel is voor ongeveer 75% onbekend in welke mate deze beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt¹⁹.

Ten opzichte van Nederland als geheel kent het Noorden nog steeds een relatief hoger werkloosheidspercentage, waarbij met name ook binnen het Noorden grote verschillen bestaan tussen deelregio’s. In het economisch beleid van de Noordelijke provincies werd het altijd belangrijk gevonden om de werkloosheid in het Noorden minimaal terug te dringen naar het landelijke niveau. De vraag is of dit het streven moet blijven gelet op de krappe arbeidsmarkt. Op zich is kortdurende werkloosheid voor het functioneren van de economie geen probleem. Veel beter kan dan worden bekeken wat als een maximaal toelaatbaar werkloosheidspercentage door bestuurders wordt gevonden voor de regio (ook al is die iets hoger dan het landelijke gemiddelde). Het streven zou er meer op gericht kunnen zijn om langdurige werkloosheid te voorkomen en dat iedereen die dat wil een baan kan krijgen. Dat draagt bij aan het vergroten van de welvaart van deze groep.

Uit onder andere de analyse van de Noordelijke planbureaus kunnen we afleiden dat het hebben van werk en inkomen een belangrijke indicator is van brede welvaart. Het is dan de vraag hoe voor de groep langdurig werklozen de kansen op werk kunnen worden vergroot, zodat meer mensen in staat zijn om zelfstandig een (hoger) inkomen te verwerven.

¹⁵ Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie, juni 2022.

¹⁶ Ook bij arbeidsmigratie geldt dat het negatieve effecten op de brede welvaart in het donorland kan hebben (braindrain), als niet vooraf nagegaan wordt wat de effecten kunnen zijn en hoe die kunnen worden voorkomen. Bij de afwegingen zou dit een rol moeten spelen.

¹⁷ Het betere werk, De nieuwe maatschappelijke opdracht, WRR, 2020

¹⁸ Bron: UWV

¹⁹ Bron: UWV

Het klinkt logisch om dit te koppelen aan de personeelstekorten op de arbeidsmarkt. Hoewel de personeelstekorte voor sommigen zeker kansen biedt om werk te vinden, is er meer aan de hand dan alleen een kwantitatief probleem van vraag en aanbod. De moeilijke vervulbare vacatures kennen veelal specifieke opleidings- en ervaringseisen, waaraan bijvoorbeeld de personen in de bijstand maar zeer beperkt kunnen voldoen.

Ondanks de economische groei sinds 2016 (met een dip ten gevolge van de coronacrisis in 2020-2021) kunnen we vaststellen dat een grote groep mensen er niet in is geslaagd om werk te vinden, er is een grote groep die langdurig in een uitkeringssituatie verkeert. De markt lost dit niet zelf op en intensieve bemoeienis van de overheid is en blijft nodig. Maar hoe zijn mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te mobiliseren naar werk? Dat is een gemakkelijk gestelde vraag, maar lastiger te beantwoorden. We kunnen vaststellen dat, ondanks alle goedbedoelde uitgangspunten van de Participatiewet van 2015, de kansen voor mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt sinds die tijd zijn afgenomen²⁰, ondanks de groei van de economie.

Meer mensen helpen aan een betaalde baan heeft langs twee wegen effect op de brede welvaart in de regio. In de eerste plaats voor de mensen zelf, doordat ze zelfstandig een (hoger) inkomen verwerven en daar zelf ook een hogere welzijnsbeleving door krijgen. Daarnaast kan het bijdragen aan het terugdringen van de personeelstekorten, hetgeen positief kan bijdragen aan andere regionale bredewelvaartsdoelen (in stand houden voorzieningen e.d.). Tegelijkertijd kunnen er ook negatieve effecten zijn. We kunnen hierbij bijvoorbeeld denken aan minder ruimte voor mantelzorg, wat als gevolg heeft een hogere druk op de zorg.

Een ander voorbeeld kan gevonden worden in het essay van Weterings en Brakman over de ontwikkeling van groenewaterstofeconomie (zie ook §3.1 van het essay). Hier laten de auteurs zien dat breed beschouwen inzichtelijk maakt dat er niet alleen positieve effecten zijn van dit beleid. Zo kan de kans op werk worden vergroot of leiden tot een hoger inkomen. Ook wordt door de groene waterstof bijgedragen aan een meer toekomstbestendige economische structuur. Dit is echter niet het hele verhaal. Weterings en Brakman stellen ook de vraag welke inwoners ervan zullen profiteren en dat in het ‘hier en nu’, ‘later’ en ‘elders’ er ook negatieve effecten van dit beleid kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld dat door deze ontwikkeling er meer banen komen van mbo- tot wo-niveau, maar de vraag is of de huidige inwoners van het Noorden die banen ook kunnen vervullen en hiervan gaan profiteren. En als dit leidt tot het aantrekken van meer mensen van buiten de regio, wordt de druk op de woningmarkt mogelijk groter.

²⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP

3.2.3 Beleidsvoorstellen

Hiervoor hebben we laten zien dat de structurele krapte op de arbeidsmarkt voor wat betreft het realiseren van bredewelvaartsdoelen misschien wel dé grootste bottleneck wordt. Tegelijkertijd zijn er ook veel mensen die niet meedoen in het arbeidsproces.

De tekorten op de noordelijke arbeidsmarkt matchen in kwalitatieve zin niet (goed) met de overschotten die er tegelijkertijd ook zijn. Uit oogpunt van brede welvaart is dit naar onze mening een ongewenst verschijnsel.

De vraag is in welke mate de overheid sturingsinstrumenten heeft om de tekorten terug te dringen, waarbij ook de vraag relevant is in welke sectoren het oplossen van die tekorten het meest urgent is. Als we te weinig verpleegkundigen/leraren hebben in de toekomst, dan is de impact voor brede welvaart immers veel groter dan wanneer we te weinig flietsbezorgers hebben. Behalve in de Zorg staat ook de bouw- en installatiesector onder druk door een tekort aan personeel, waardoor de woningbouwopgave en de doelen voor energietransitie lastig worden te realiseren. En hoe kunnen we tegelijkertijd de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt betere kansen bieden op werk? Hierbij moeten we niet alleen oog hebben voor mensen in een uitkeringssituatie. Er bestaat namelijk ook een grote groep personen zonder uitkering, die in staat geacht kan worden om te werken danwel meer te willen werken (deeltijders). Dit zogenaamde onbenutte arbeidspotentieel betreft een aanzienlijk groep, zonder dat exact bekend is hoe groot deze groep is, laat staan dat we weten hoe die groep is samengesteld. De vraag in welke mate het onbenut arbeidspotentieel kan bijdragen aan het vergroten van de brede welvaart is daardoor lastig te beantwoorden.

Dus, hoe komen we in de komende jaren aan voldoende (adequaat opgeleid) personeel in die sectoren waar de tekorten het meest knellen? Of anders gezegd waar zijn de tekorten het meest urgent vanuit de benadering van brede welvaart? Dit betekent dat er -voor zover de overheid hierin kan sturen- keuzes gemaakt moeten worden op welke sectoren het beleid met voorrang wordt ingevuld. Bij dit beleid moet het dan niet alleen gaan om de vraag hoe voor de cruciale sectoren nieuwe instroom kan worden gerealiseerd, niet minder belangrijk is de vraag hoe werknemers voor deze sectoren kunnen worden behouden. We zien bijvoorbeeld dat in de zorg en het onderwijs veel (jongere) arbeidskrachten teleurgesteld afhaken. In het advies Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk²¹ is ruim aandacht voor dit probleem en wordt een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd.

²¹ SER, Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk, februari 2023

Het zou goed zijn als noordelijke sociale partners deze oplossingsrichting in samenspraak met zorginstellingen en onderwijsorganisaties op noordelijke schaal gaan uitwerken.

In eerdere adviezen van SER Noord-Nederland zijn we al ingegaan op enerzijds de problematiek van de dreigende tekorten op de arbeidsmarkt en anderzijds de kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt²². In het meest recente advies geven we aan dat dé oplossing voor de tekorten niet bestaat en dat er gewerkt moet worden aan verschillende deeloplossingen tegelijkertijd in plaats van volgtijdelijk. Naast het intensiveren van het bestaande instrumentarium gericht op activering van mensen met een uitkering, zou tegelijkertijd moeten worden ingezet op het vasthouden van potentiële werknemers in de regio, waaronder afgestudeerde (internationale) studenten en het beter benutten van asielzoekers/statushouders en het aantrekken van vakmigranten. Hier valt nog veel te winnen. Tevens betekent dit ook dat vanuit het perspectief van brede welvaart aandacht nodig is voor een ander belangrijk aspect, namelijk de huisvesting van de mensen die blijven/komen in een toch al overspannen woningmarkt.

We bevelen aan om in navolging van het advies Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie! te beginnen met de sectoren Zorg en Techniek om een integraal plan gerelateerd aan de personeelstekorten te maken. Op basis van de opgedane ervaringen kan dat later verbreed worden naar andere sectoren. Wij bepleiten dat de voorgestelde aanbevelingen uit dit advies worden opgepakt door provincies en gemeenten.

We kunnen niet genoeg benadrukken dat de arbeidsmarkt-krapte het bredewelvaartsstreven onder druk zet. Daarom stellen we in aanvulling op het in de vorige alinea genoemde advies nog een aantal aanvullingen voor op het gebied van:

- Onbenut arbeidspotentieel;
- Coördinatie en afstemming;
- Aanpassing acquisitiebeleid.

²²) Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie!, SER Noord-Nederland, juni 2022 (<https://sernoordnederland.nl/adviezen/123-internationale-arbeid>); De governance structuur van de Sociale werkvoorziening, SER Noord-Nederland, juni 2020 (<https://sernoordnederland.nl/assets/Adviezen/122-20GSW/ser-noord-nederland-governance-SW-2020.pdf>); Impact Ondernemen in Groningen, het andere winstdenken, SER Noord-Nederland, februari 2019 (https://sernoordnederland.nl/assets/Adviezen/118_19IMO/rapport-impact-ondernemen-in-groningen.pdf)

Onbenut arbeidspotentieel

Het onbenutte arbeidspotentieel wordt gezien als belangrijke groep waar winst te halen is voor het verminderen van de personeelstekorten. Ook de nationale SER ziet dit als een belangrijke groep²³. Maar als onbekend is hoe groot deze groep exact is, welke categorisering er binnen de groep is en wat de motieven zijn om niet te werken, is het lastig om daarop beleid te ontwikkelen. Voor alle duidelijkheid: het onbenutte arbeidspotentieel is méér dan alleen de groep mensen met een uitkering, waarop gemeenten en UWV zich vooral op focussen.

Wij adviseren nadrukkelijk dat er aanvullend onderzoek wordt gedaan naar vragen rond het onbenutte arbeidspotentieel. Over welke mensen hebben we het? Waar liggen hun talenten en vaardigheden? Welke belemmeringen komen zij tegen? Een eerste aanzet hiertoe kan gevonden worden door veel diepgaandere analyses te maken op basis van de microdata van het CBS (vanuit de Enquête Beroepsbevolking).

Coördinatie en afstemming

Er gebeurt al heel veel in verschillende initiatieven en projecten om mensen arbeidsfit te maken, gericht op de instroom op de arbeidsmarkt. In toenemende mate zien we ook het besef groeien dat het hoofd bieden aan de tekorten meer vraagt dan alleen het traditionele arbeidsmarkt-instrumentarium.

Veel van de bestaande initiatieven zijn los van elkaar ontwikkeld. De samenhang is niet altijd aanwezig en coördinatie tussen initiatieven ontbreekt. Weterings en Brakman wijzen daar ook op (zie hoofdstuk 2). Ook in het advies van de nationale SER (Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk) wordt sterk aangeraden om de verschillende acties op elkaar af te stemmen en bepleit dat sociale partners en overheden goed gaan samenwerken. We bevelen daarom aan om te inventariseren welke verschillende initiatieven en projecten er in het Noorden zijn gericht op instroom en terugdringen krapte. Op basis hiervan vervolgens te bepalen waar meer samenwerking en coördinatie leidt tot meerwaarde (de som van het geheel meer is dan de losse delen samen).

Acquisitiebeleid aanpassen

Het bestaande economische beleid van de provincies is nog in hoge mate gericht op groei door het aantrekken van nieuwe bedrijven, het creëren van meer banen in de regio.

²³) SER, Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk, februari 2023.

De vraag is of dit beleid in de huidige vorm, mede bekeken vanuit brede welvaart, nog wel houdbaar is. Het acquisitiebeleid gericht op meer banen leidt er vooral toe dat de druk op de arbeidsmarkt alleen maar groter wordt, nog meer mensen nodig (die er niet zijn) met specifieke opleidingen op mbo-3-plus en hoger. Ofwel die nieuwe banen worden vervuld door personeel weg te kopen bij andere noordelijke bedrijven en/of dit leidt tot een nog grotere noodzaak om vakmigranten naar het Noorden te halen. Hoe dan ook, de zwaar overbeviste vijver van personeel wordt zo nog zwaarder belast. Het altijd gehanteerde argument van een (zeer) ruime arbeidsmarkt om bedrijven voor vestiging in het Noorden te interesseren is nu niet meer geldig.

We stellen daarom voor dat het acquisitiebeleid van de provincies, uitgevoerd door de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), waarvan de drie noordelijke provincies aandeelhouder zijn, tegen het licht wordt gehouden. De NOM denkt zelf inmiddels na over herijking van de acquisitieaanpak (meer richten op waardevermeerdering van bestaande bedrijven en nieuwe bedrijven die goed in de waardeketen passen in plaats van op puur volume van banen). Een wat andere invulling van het acquisitiebeleid biedt kansen om vanuit het oogpunt van brede welvaart niet alleen naar het economisch belang te kijken, maar ook de effecten op het milieu en het sociaal/maatschappelijk vlak mee te wegen, in het hier en nu, later en elders.

Zo is het denkbaar dat acquisities nog wel gericht worden op een type maakbedrijf waar veel mensen zonder beroepsgerichte scholing of met een praktische scholing van mbo-2 en lager aan de slag kunnen, omdat dit een categorie is waar nog ruimte zit in de arbeidsmarkt en dit een extra kans biedt om een specifieke doelgroep te begeleiden naar het verwerven van een zelfstandig inkomen. Samenwerking met de voormalige SW-bedrijven ligt hier voor de hand. Dit zou direct bijdragen aan de brede welvaart, vooral in die subregio's waar relatief nog veel mensen op dit niveau beschikbaar zijn.

Deze andere kijk op acquisitie door de NOM zou door de provincies voluit ondersteund moeten worden. Dit vraagt echter nog wel om een duidelijker beeld van het type aan te trekken bedrijven, die het meest bijdragen aan het realiseren van brede welvaart, bijvoorbeeld door na te gaan wat een potentieel bedrijf gaat bijdragen aan de omgeving.

Een belangrijk aspect dat vanuit het bredewelvaartspectief onder ogen moet worden gezien is de afstemming met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Als EZK haar acquisitiebeleid niet aanpast en internationale acquisitiecontacten niet meer bij de NOM onder de aandacht brengt, maar vervolgens wel bij andere regio's,

dan draagt het gewijzigde acquisitiebeleid niet bij aan het terugdringen van de krapte op macroniveau. Vanuit het bredewelvaartspectief is dit niet wenselijk. Beleidsafstemming met EZK is dus belangrijk.

3.3 Op weg naar gelijke onderwijskansen voor iedereen

3.3.1 Inleiding

All animals are equal, but some animals are more equal than others²⁴.

3.3.2 Kansenongelijkheid in het Noorden

Het maakt uit waar in Nederland en in welk sociaal milieu je wordt geboren voor je latere kansen in de samenleving. Uit onderzoek blijkt dat kinderen die in het Noorden geboren zijn later minder verdienen dan kinderen uit andere regio's²⁵. Het is misschien geen bewust gekozen strategie van overheden en opleiders, de vraag is echter of er beleidsmatig voldoende aandacht voor is om dit fenomeen tegen te gaan.

Gebleken is dat kinderen van ouders met lage inkomens en/of lagere opleidingen aan het eind van de basisschool vaker ondergeadviseerd worden wat betreft het vervolgonderwijs dan kinderen met dezelfde intelligentie van ouders met hogere opleidingen en inkomens. Dit gegeven is voor Nederland als geheel al zorgelijk te noemen, in het Noorden komt die onder advisering significant in nog sterkere mate voor.

Dat de onder advisering in Noord-Nederland en meer specifiek in Zuidwest-Friesland, Noord- en Oost-Groningen en Zuidoost-Drenthe meer dan gemiddeld voorkomt, is een combinatie van verschillende facetten²⁶.

In de eerste plaats wijzen we op het cultuuraspect, waarin ouders en leerlingen een ander ambitieniveau hebben dan zij die in gebieden wonen waar een breder aanbod van opleidingen is. Ten tweede is ook de bereikbaarheid en de spreiding van de beschikbare opleidingen een wezenlijke verklarende factor.

²⁴) Uit: Animal Farm, George Orwell, 1945

²⁵) Zie: Muilwijk-Vriend, S., D. Webbink en B ter Weel (2019), Economische kansen hangen af van de regio waarin kinderen opgroeien ESB 4780 564-567, November 2019.)

²⁶) Kansen(on)gelijkheid bij overgangen PO-VO. Bevindingen en bevorderende en belemmerende factoren. Onderwijsinspectie, 2018.

Tot slot speelt de aard van het type werkgelegenheid in de genoemde gebieden een rol. Dit is meer dan gemiddeld gericht op lagere beroepskwalificaties, zodat de push om hogere opleidingen te volgen minder aanwezig is.

Overigens merken we op dat gelijke kansen bieden niet hetzelfde is als iedereen ten volle de geboden kansen laten benutten. Er blijft altijd de vrijheid van het individu om af te wijken, als een leerling een VWO-advies krijgt, is dat niet een verplichting, maar het zou wel jammer zijn als omgevingsfactoren een eigen vrije keuze belemmeren.

Onderwijsraad: Gelijke onderwijskansen en inclusie
Onderwijs als publieke, voor iedereen toegankelijke voorziening, moet recht doen aan de capaciteiten en ontwikkeling van alle leerlingen, ongeacht hun achtergrond of het opleidingsniveau van hun ouders. De Onderwijsraad kijkt naar de werking van het hele onderwijssysteem en hoe dit uitpakt voor verschillende leerlingen en studenten. Want iedere leerling moet zich vanuit zijn capaciteiten kunnen ontwikkelen, leren en een diploma kunnen behalen. Dat geldt voor zowel de meer begaafde, vroegrijpe en snel lerende kinderen, als de minder vlot of goed lerende jongeren en de laatbloeiers. Bovendien levert het onderwijs een belangrijke bijdrage in de ontwikkeling van jongeren met het oog op hun deelname aan de samenleving. Daarbij is het van belang dat leerlingen op school ook leeftijdgenoten met verschillende achtergronden ontmoeten om elkaars leefwereld te leren kennen.

Wij zijn van mening dat de lijn van de onderwijsraad voor gelijke kansen en inclusie een goede is. Dit bereiken we niet vanzelf, daarvoor is het nodig dat de overheden (rijk, provincies én gemeenten) zich hiermee actief gaan bemoeien.

Zoals eerder is gesignaleerd, is de arbeidsmarktkrapte een structureel probleem en doet zich in veel beroepen voor, met name vanaf mbo-3 en hoger²⁷. Nog los van het individuele belang om iedereen gelijke kansen te bieden wat betreft onderwijs en ontwikkelingsmogelijkheden, is het ook voor de maatschappij als geheel goed dat het dat inwoners de kans krijgen om hun talenten maximaal te kunnen ontplooien. Door de ontplooiingskansen voor iedereen te optimaliseren, wordt ook de brede welvaart over de hele linie gestimuleerd.

²⁷ Zie o.a. ook Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie!, SER Noord-Nederland, juni 2022 (<https://sernoordnederland.nl/adviezen/123-internationale-arbeid>)

²⁸ Gebleken is dat gezondheid samenhangt met inkomen en sociale achtergrond.

3.3.3 Beleidsvoorstellen

Hiervoor hebben we de bestaande kansenongelijkheid in het onderwijs in Nederland en in het Noorden in het bijzonder, gekwalificeerd als onwenselijk. Hierbij gaat het om ongelijkheid die ontstaat door externe factoren en dus niet door eigen bewuste keuzes van mensen. Het feit dat in bepaalde delen van Noord-Nederland dit zich significant meer voordoet dan landelijk gemiddeld, zou voor politici op allerlei niveaus (landelijk, regionaal en lokaal) een belangrijke trigger moeten zijn hoe dit in de toekomst kan worden voorkomen. Begonnen zou kunnen worden met een aanpak in die regio's waar het zich vooral voordoet. Een aanpak met misschien nog een beperkte ambitie om op zijn minst uit te komen op het nationale gemiddelde van kansenongelijkheid, mits daarbij ook voldoende aandacht is voor het behouden van de inwoners in de betreffende regio. Het risico bestaat namelijk dat jongeren nog meer dan nu wegtrekken uit bepaalde regio's om elders te gaan studeren. Dat vraagt dus ook om voldoende beschikbaarheid van verschillende soorten onderwijs in de regio's. Wij zien dit nadrukkelijk niet als een probleem van alleen de regio, ook de rijksoverheid zou zich dit moeten aantrekken als uiterst belangrijk.

Een dergelijke regionale aanpak zou een wezenlijke plus zetten op de toekomstige brede welvaart in die regio's, omdat behalve de vergroting van de individuele kansen ook de generatieproblematiek (overerving lage sociale kansen) wordt doorbroken en daardoor over het geheel beschouwd de gemiddelde gezondheid in een regio waarschijnlijk toeneemt.

Tegelijkertijd moeten we onder ogen zien dat door de onderwijskansen te vergroten er mogelijk (nog) meer jongeren uit bepaalde gebieden zullen wegtrekken dan nu het geval is, omdat voor deze jongeren het vervolgonderwijs niet in de regio beschikbaar is. Hier is dus een dilemma, omdat het vergroten van de onderwijskansen in een regio kan leiden tot verdere krimp in die regio. De vraag is of gekozen wordt voor het zogenaamde 'place-based' of 'people-based' beleid. In het geval van gelijke onderwijskansen zijn wij van mening dat de 'people-based' benadering de voorkeur geniet.

Een mogelijke (regionale) aanpak gericht op het terugdringen van de kansenongelijkheid is geen sinecure. Het vraagt om een langdurige (structurele) aanpak, waar zeer vroegtijdig ouders en kinderen worden gesignaleerd, waarvoor zo'n aanpak ertoe doet. Dat begint al bij de consultatiebureaus en de peuterspeelzalen.

Zo'n structurele aanpak zou uit een aantal sporen kunnen bestaan, die tegelijkertijd worden ingezet:

1. Zwaar inzetten op taalonderwijs;
2. Fysieke bereikbaarheid onderwijs;
3. Bewustwording bij leerkrachten en schoolleiders.

We benadrukken hier het woord tegelijkertijd, omdat voorkomen moet worden dat er uit één van de drie sporen wordt geshopt. Door dit in samenhang te doen heeft het de meeste betekenis voor de brede welvaart in de regio.

Zwaar inzetten op taalonderwijs

Gebleken is dat in gebieden waar kinderen worden opgevoed in vooral een streektaal of een buitenlandse taal, het de latere kansen voor die kinderen remt en dat dit eerder leidt tot onder advisering in het onderwijs²⁹. Dit betekent dat een gebiedsgerichte benadering goed kan werken, waarbij de Nederlandse taalontwikkeling prioriteit krijgt en daarvoor extra middelen worden vrijgemaakt. Hier ligt een belangrijke rol voor gemeenten, die samen met de consultatiebureaus, peuterspeelzalen en basisonderwijs hieraan gaan werken.

Fysieke bereikbaarheid onderwijs

Als de school voor VMBO om de hoek ligt, terwijl je voor HAVO/VWO naar een ander dorp of stad moet en bovendien ook nog eens het openbaar vervoer in je eigen woonomgeving niet of niet goed aansluit bij dat verder weg gelegen onderwijs, dan bestaat het risico dat vanuit sommige sociale milieus toch maar gekozen wordt voor het vervolgonderwijs om de hoek, terwijl dat geen recht doet aan de ontwikkelingsmogelijkheden van dat betreffende kind. Ook kunnen er in sommige gezinnen financiële redenen zijn om te kiezen voor de school om de hoek, omdat een bus- of treinabonnement simpelweg te veel kost.

Ook hier zouden gemeenten in samenspraak met basisscholen moeten nagaan in welke gezinnen zich dit voordoet. Vervolgens nagaan hoe dit is te tackelen, bijvoorbeeld door georganiseerd schoolvervoer te organiseren. Ook kan gedacht worden aan een financiële tegemoetkoming om openbaar vervoer betaalbaar te maken. Verder is het belangrijk dat het openbaar vervoer op het platteland in stand blijft en er niet steeds meer buslijnen verdwijnen.

Bewustwording bij leerkrachten en schoolleiders

Bewustwording bij leerkrachten en schoolleiders op het risico van onder advisering draagt bij aan het voorkomen hiervan. Dit zou vanuit het ministerie OCW gecoördineerd kunnen worden georganiseerd in samenwerking met gemeenten en schoolbesturen³⁰. Daarnaast kan een andere structurering van de onderbouw in het voortgezet onderwijs ook helpen om het maximale uit kinderen te halen. Mocht blijken dat een kind na de basisschool toch op een te laag onderwijsniveau terecht is gekomen dan is nu erg lastig om tussentijds over te stappen naar een hoger niveau. Dat is jammer en onnodig. Hiervoor zou meer ruimte geboden moeten worden.

Het voert te ver om in dit adviestraject de drie sporen concreet uit te werken. Tegelijkertijd is het ook te belangrijk om het te laten liggen. Het vraagt specifieke onderwijskundige kennis om dit goed uit te werken en naast de kosten van die uitwerking vraagt de feitelijke uitvoering om nog veel meer geld. Bovendien gaat het niet om een project met een beperkte looptijd, dit vraagt om een structurele inbedding in het reguliere onderwijsbeleid. Overigens geldt ook hier dat op basis van een te ontwikkelen afwegingskader breed wordt beschouwd waar positieve/negatieve effecten zijn op andere facetten binnen de brede welvaart van de regio.

Het zou goed zijn als Noord-Nederland, tezamen met die provincies waar hetzelfde geldt, in een gemeenschappelijk lobby optrekt richting het rijk om de onevenredigheid in de kansenongelijkheid terug te dringen. Omdat de voorgestelde langjarige aanpak een kostbare aangelegenheid is, is het gerechtvaardigd dat de betreffende gemeenten hiervoor door het rijk worden gecompenseerd, zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat het terugdringen van de meer dan evenredige kansenongelijkheid op het bordje van de gemeenten komt te liggen en het ten koste gaat van andere belangrijke bredewelvaartsdoelen in die gemeenten. Voor het ondersteunen van zo'n structurele aanpak door het rijk is het naar onze mening gerechtvaardigd om hiervoor een Nationaal Programma in te stellen, vergelijkbaar met bijvoorbeeld het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en het Nationaal Programma Groningen. Uit het advies Elke regio telt! van drie adviesraden³¹ kan hiervoor de ondersteuning worden gevonden. Bepleit wordt in dit advies een evenwichtiger rijksbeleid met een sterkere oriëntatie op de regio, waarbij de brede welvaart eerlijker over Nederland wordt verdeeld.

²⁹ Kansen(on)gelijkheid bij overgangen PO-VO. Bevindingen en bevorderende en belemmerende factoren. Onderwijsinspectie, 2018.

³⁰ Er zijn al enkele veelbelovende regionale programma's, zoals bijvoorbeeld het KennisLab Ambitiescholen in Noord-Friesland.

³¹ Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, maart 2023.

Om een eerste stap te zetten adviseren wij om op Noord-Nederlandse schaal een projectorganisatie op te zetten met als opdracht om de vertaalslag te maken van het probleem naar concrete oplossingsrichtingen als basis voor een stevige lobby richting het kabinet.



HOOFDSTUK 4.

Samenvatting en discussie

Het denken in termen van brede welvaart is nog volop in ontwikkeling. Zoals in de inleiding is aangegeven, is het doel van dit advies een bijdrage leveren aan de discussie over de implicaties van het bredewelvaartsperspectief voor het sociaaleconomische beleid van de drie noordelijke provincies. We geven hiermee dus geen alomvattend streefbeeld voor de brede welvaart in het Noorden. We beperken ons tot een aantal aspecten in het sociaaleconomisch domein, die voor het realiseren van bredewelvaartsdoelen relevant zijn én waarvoor bemoeienis van provincies en gemeenten nodig is. Dit zijn:

- Terugdringen personeelstekorten;
- Gelijke onderwijskansen voor iedereen.

Het belang van deze thema's en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen vanuit het bredewelvaartsperspectief zijn in het voorgaande hoofdstuk beschreven. Deze twee thema's achten wij belangrijk voor de toekomstige brede welvaart in Noord-Nederland, zonder daarmee te pretenderen een volledig beeld te geven van alle issues rond bredewelvaartsdoelen in het Noorden. Deze twee onderwerpen hebben we gekozen, omdat er in onze ogen én sprake is van een ongewenste situatie voor deze thema's én zonder overheidsbemoeienis de situatie onvoldoende zal verbeteren. Bovendien passen ze in het adviesdomein van SER Noord-Nederland.

Belangrijk in de discussie over hoe invulling te geven aan brede welvaart is het creëren van heldere afwegingskaders. Een afwegingskader als blauwdruk bestaat in onze ogen niet. Afhankelijk van de beleidsdoelen, de regio waar het voor geldt, wat men van waarde vindt voor brede welvaart etc. zal steeds het afwegingskader moeten worden ingevuld. Dat betekent breed beschouwen en keuzes maken, die tijd- en plaatsgebonden zijn, een integrale afweging dus waarbij de positieve én negatieve effecten van de keuzes transparant in beeld worden gebracht. Dit vergroot de geloofwaardigheid van het beleid en zal leiden tot meer draagvlak.

Aanbeveling 1: Afwegingskader vormgeven

- Stel een globaal denkkader vast waarin de aspecten economie, sociaal en fysiek/ecologie in het "hier en nu, elders en later" kunnen worden afgewogen.*
- Zorg voor goede positionering van de Kerngroep Brede Welvaart in de provincie Groningen tot een volwaardige groep, die om advies wordt gevraagd bij nieuwe beleidsvoornemens van de provincie en/of actief wordt betrokken bij beleidsvorming (co creatie). Friesland en Drenthe zouden dit voorbeeld kunnen volgen.*
- Veranker het gebruik van een afwegingskader bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering.*

Een dergelijke groep in elk van de drie provincies zal helpen om afwegingskaders voor verschillende beleidsvraagstukken en/of regionale opgaven scherp te krijgen. Zo'n kerngroep zou uit een vaste basis van een beperkt aantal organisaties kunnen bestaan, ad hoc aangevuld met specifieke belangenvertegenwoordigers afhankelijk van type beleidsvoornemen.

Het wordt een grote uitdaging om de groeiende structurele personeelstekorten in vrijwel alle sectoren het hoofd te bieden. Deze tekorten zullen het realiseren van gewenste doelen voor brede welvaart in belangrijke mate belemmeren als er geen oplossingen voor worden gevonden. De allesomvattende oplossing voor dit probleem zal niet worden gevonden, hetgeen betekent dat tegelijkertijd aan verschillende oplossingsrichtingen kan worden gewerkt, zoals in eerdere adviezen al is betoogd.

Aanbeveling 2: Personeelstekorten verkleinen

- a. *Doe samen met SER Noord-Nederland onderzoek naar de omvang en aard van het onbenutte arbeidspotentieel om zo goede aanknopingspunten te kunnen formuleren voor het activeren van deze doelgroep.*
- b. *Werk de aanbevelingen van de nationale SER en SER Noord-Nederland uit gericht op het terugdringen van de personeelstekorten³², te beginnen voor de sectoren Zorg en Techniek.*
- c. *Herijk het noordelijke acquisitiebeleid van de NOM door duidelijk te bepalen welk type bedrijf nog wel en welke niet meer worden geacquireerd: meer aandacht voor waarde- dan voor banencreatie bij het aantrekken van bedrijven. Uitzondering hierop als het gaat om bedrijven met banen gericht op mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.*

Wij stellen voor om aanbeveling 2 (en ook de volgende aanbeveling 3) voor te leggen aan de kerngroep Brede Welvaart, die op basis van het "breed beschouwen" en "keuzes maken" de aanbevelingen tegen het licht houdt. Welke afwegingen zijn relevant bij het mobiliseren van het onbenutte arbeidspotentieel? Voor het aspect economie binnen de brede welvaart lijkt het positieve effect duidelijk, voor bestaande medewerkers kan bijvoorbeeld de werkdruk worden verlaagd en komt er meer ruimte voor flexibele invulling van werktijden. Maar geldt de positieve afweging ook voor de aspecten sociaal en fysiek/ecologie? Met name op het aspect sociaal zullen bepaalde afwegingen misschien negatief uitpakken, zoals minder ruimte voor mantelzorg of een (nog) grotere druk op kinderopvang. Het aspect fysiek/ecologie ondervindt van het mobiliseren van het onbenut arbeidspotentieel waarschijnlijk geen wezenlijke invloed.

Aanbeveling 2b (terugdringen personeelstekorten op basis van de adviezen van de nationale SER en SER Noord-Nederland) is feitelijk een samenstel van meerdere aanbevelingen, die elk verschillende kunnen uitpakken op de aspecten van brede welvaart. Wij hebben bijvoorbeeld bepleit om meer ruimte te geven voor vakmigranten, omdat dit in onze ogen één van de noodzakelijk bronnen is om in de komende decennia aan de vraag naar noodzakelijk personeel te kunnen blijven voldoen. Tegelijkertijd heeft dit ook negatieve consequenties, zoals het vergroten van de druk op de woningmarkt. Iets vergelijkbaars kan worden geconcludeerd voor het behouden van afgestudeerden in de noordelijke regio.

Het herijken van het Noordelijke acquisitiebeleid zoals wij dat voorstellen kan verder worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door alleen voor het type waarde creatie te kiezen dat ook direct bijdraagt aan positieve milieueffecten (bijvoorbeeld grijze waterstof vervangen door groene waterstof in de Noordelijke chemie). Tegelijkertijd als de acquisitie zich daarnaast meer gaat richten op maakbedrijven geschikt voor vooral mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is er naast het positieve effect voor de betreffende mensen die hun baankansen vergroot zien er ook een negatief effect op de omgeving door een grotere milieubelasting.

In het Noorden en meer specifiek in Zuidwest-Friesland, Noord- en Oost-Groningen en Zuidoost-Drenthe is meer dan gemiddeld sprake van onder advisering in het onderwijs. Kinderen van ouders met lage inkomens en/of lagere opleidingen worden in deze regio's vaker ondergeadviseerd aan het eind van de basisschool wat betreft het vervolgonderwijs dan kinderen met dezelfde intelligentie van ouders met hogere opleidingen en inkomens. De Onderwijsraad heeft hierover geadviseerd, hetgeen wij als een zeer waardevol advies zien.

Aanbeveling 3: Onder advisering in het onderwijs terugdringen

- a. *Zet op Noord-Nederlandse schaal een projectorganisatie op, die de vertaalslag maakt van het probleem van onder advisering in het onderwijs naar drie concrete oplossingsrichtingen, namelijk zwaar inzetten op taal onderwijs, fysieke bereikbaarheid onderwijs vergroten en bewustwording bij leerkrachten en schoolleiders vergroten.*
- b. *Zet een gezamenlijk lobby richting het kabinet op om de aanpak te laten ondersteunen door middel van een nationaal programma, zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid of het Nationaal Programma Groningen.*

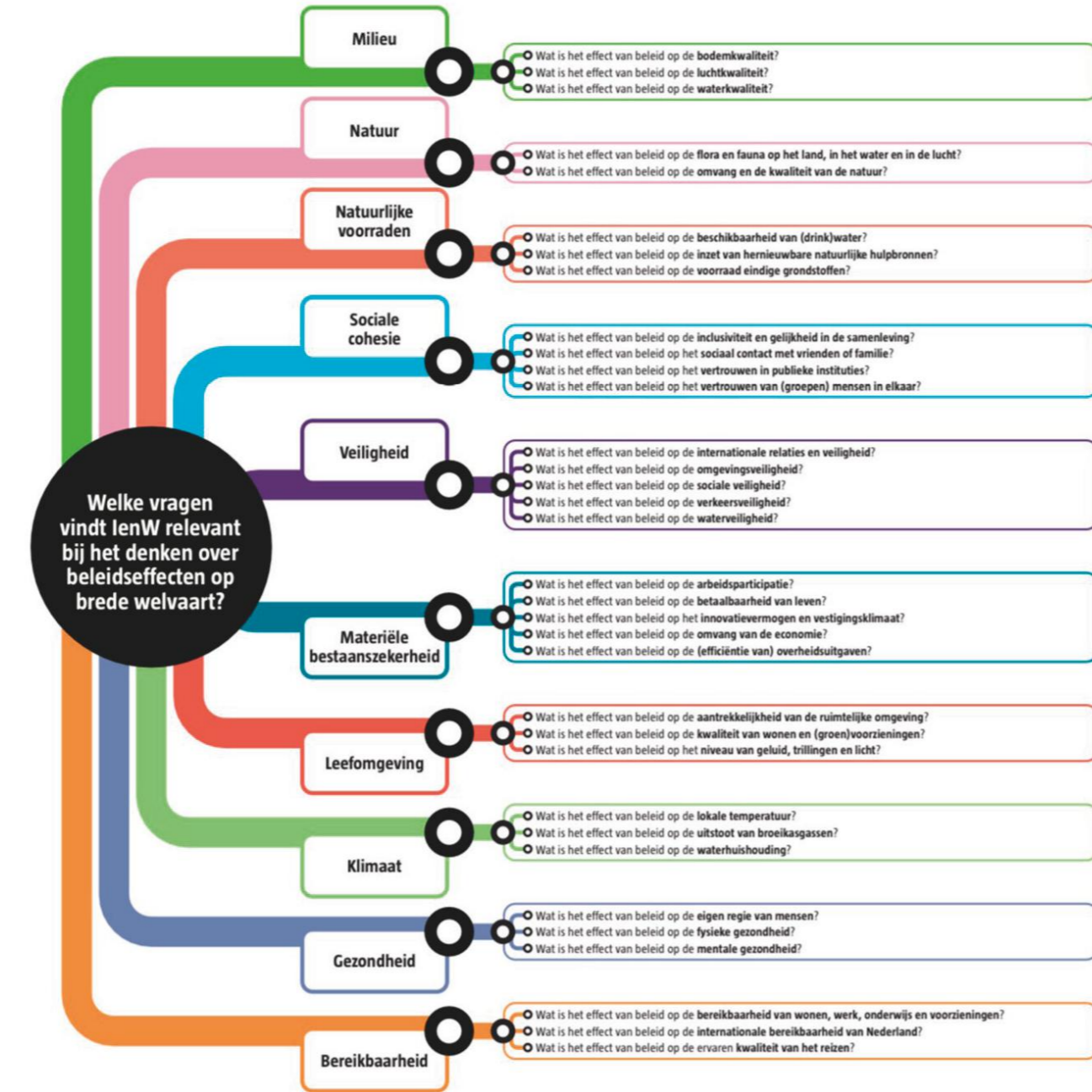
Bovenstaande aanbeveling is zowel in het nu als in de toekomst belangrijk. Voor de jongeren die het betreft worden de toekomstmogelijkheden vergroot. Zo'n voorgestelde aanpak kost echter veel geld voor een lange periode en het dreigt daardoor ten koste gaan van andere aspecten die ook van belang zijn voor brede welvaart. Om die reden vinden wij het van belang dat het rijk een grote financiële impuls hieraan geeft.

De aanbevelingen 2 en 3 zijn zoals gezegd slechts twee speerpunten in een veel breder palet van brede welvaart. Deze twee zijn in dit advies benoemd, omdat vanuit provinciaal sociaaleconomisch beleid gezien dit belangrijke onderwerpen zijn, die -als het bredewelvaartspectief leidend wordt- nadrukkelijk om overheidsbemoeienis vragen. Aannemende dat de Kerngroep Brede Welvaart wordt doorontwikkeld en in de provincies Fryslân en Drenthe vergelijkbare overleggroepen ontstaan, is het goed dat de hier voorgestelde aanbevelingen daar worden besproken en vanuit de bredewelvaartsbenadering verder worden aangescherpt. Wij zijn graag bereid om onze aanbevelingen daar in discussie te brengen.



Denkkader Brede Welvaart I en W

Voor hier nu, later en elders



Over deze kaart
 Dit denkkader beschrijft welke beleidsaspecten het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) relevant vindt bij het denken over brede welvaart in verschillende fasen van de beleidscyclus. De werelddefinitie van 'brede welvaart' luidt hier als volgt: de kwaliteit van leven, hier en nu (Nederland), elders in de wereld, en voor latere generaties. Binnen kwaliteit van leven onderscheiden we tien elementen die het ministerie van IenW relevant vindt. Het doel van dit kader is om beleidsmakers te helpen om met alle elementen van brede welvaart rekening te houden bij het maken van en besluiten over IenW-beleid. Het doel van dit kader is uitdrukkelijk niet om hiërarchie aan te brengen in dimensies of effecten meetbaar te maken, maar juist om de effecten in samenhang te analyseren,

te expliciteren en te bespreken. Dit denkkader is gebaseerd op een analyse van bestaande modellen en studies van brede welvaart, zoals van het Centraal Bureau van de Statistiek, het Planbureau voor de Leefomgeving en de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties. In een reeks denksessies met medewerkers van IenW en andere experts in de periode januari-april 2022 heeft De Argumentenfabriek het denkkader verder ontwikkeld.

Bij deze kaart hoort een instructie en invulkaart met hulpvragen die is opgesteld om het denkkader optimaal te gebruiken. Wil je met deze kaart aan de slag of heb je vragen? Neem dan contact op met aa@minienw.nl.

