

Vergaderjaar 2024–2025

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1260

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2024

In deze brief zet het kabinet uiteen hoe het de arbeidsmarktkrapte wil verminderen. Daarbij gaat het kabinet in op de aanpak van krapte in verschillende sectoren, ook naar aanleiding van de motie Podt¹. Die aanpak verschilt per sector. Het kabinet wil juist de samenhang tussen deze aanpakken versterken.

Als bijlage bij deze brief vindt u een analyse die ingaat op de vraag hoe we in beleid beter rekening kunnen houden met conjuncturele bewegingen. Denk daarbij aan periodes van hoogconjunctuur en de verhoogde kans op personeelstekorten die daarbij hoort. Met deze analyse geeft het kabinet invulling aan de motie Maatoug/Kathmann². In de bijlages gaat het kabinet ook in op de motie Paternotte/Hermans³, de motie van Haga en de Jong⁴ en de motie van het lid Beukering-Huijbregts⁵.

1. Aanpak arbeidsmarktkrapte

1.1 Visie kabinet op krapte

Nederland staat voor grote opgaven, zoals het zorgen voor voldoende woningen, een goed ondernemersklimaat en een toegankelijke zorg in een wereld van grote technologische en geopolitieke veranderingen.

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 29 544, nr. 1238.

² Kamerstukken II, 2022–2023, 29 544, nr. 1129.

³ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200, nr. 24.

⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 544, nr. 1131.

⁵ Kamerstukken II, 2021–2022, 35 925 XV, nr. 105.

Net als de hoeveelheid ruimte en grondstoffen is ook de beschikbaarheid van personeel begrensd. Om al deze veranderingen in goede banen te leiden is beleid nodig dat iedere werkende en ondernemer in staat stelt om optimaal bij te dragen aan het Nederland van de toekomst. Het kabinet wil zodoende toewerken naar een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie.

De afgelopen tien jaar kent Nederland een algemene trend van afnemende werkloosheid en stijgende vacaturecijfers. Na een korte werkloosheidspiek in 2020 is de arbeidsmarkt in rap tempo krappere geworden. In het laatste kwartaal van 2021 registreerde het CBS 106 vacatures per 100 werklozen. Dat was toen een unieke gebeurtenis: voor het eerst waren er meer vacatures dan werklozen.

Vanaf dat moment is de spanning op de arbeidsmarkt hoog gebleven. Al twaalf kwartalen op rij zijn er in Nederland meer vacatures dan werklozen.

Een krappe arbeidsmarkt zorgt voor kansen. Mensen die aan het werk willen, vinden makkelijker een baan. Mensen die ander werk willen, kunnen makkelijker van baan veranderen. Tevens is de krapte een prikkel voor bedrijven om te innoveren. En ook om te zorgen voor betere arbeidsvoorwaarden en hogere salarissen. Dat zorgt voor meer hoogwaardige banen.

Dat zijn de mooie kanten, maar voor werkgevers is de krapte op de arbeidsmarkt ook een probleem⁶. Van alle belemmeringen waar ondernemers tegenaan kunnen lopen, benoemen ze de krapte op de arbeidsmarkt het meest. Vanaf het derde kwartaal van 2021 doen ze dat zelfs onafgebroken⁷. Dat betekent dat bedrijven minder produceren dan mogelijk is, en ook dat we kampen met wachtlijsten en hogere prijzen. Het leidt er ook toe dat bedrijven en organisaties bijvoorbeeld hun openingstijden aanpassen, waardoor mensen er minder vaak terecht kunnen. Dat zorgt voor talloze maatschappelijke en economische uitdagingen. Krapte zet dus druk op de publieke dienstverlening, het bemoeilijkt de uitvoering van maatschappelijke opgaven en het leidt tot een verlies aan concurrentievoordeel.

Hoe krap de arbeidsmarkt in de toekomst precies zal zijn, is lastig te voorspellen. Maar de verwachting is wel dat door demografische veranderingen, zoals de vergrijzing en de ontgroening, de schaarste van arbeid ook in de toekomst een grote uitdaging zal blijven⁸.

In principe past onze economie zich daarop aan, via marktaanpassingen⁹. Maar dat proces kost tijd en heeft niet automatisch de uitkomst die wij wenselijk vinden. De Staatscommissie Demografie heeft een inschatting gemaakt wat er gebeurt als we niets doen. Volgens de commissie zal de brede welvaart dan stagneren of zelfs afnemen. Ook zullen essentiële publieke voorzieningen verder onder druk komen te staan. Daarom vindt het kabinet niets doen geen optie.

Wel moeten we realistisch zijn. Krapte is een hardnekkig probleem, waar de overheid maar beperkt invloed op heeft. Werkgevers en werkenden hebben de belangrijkste rol in het omgaan met krapte. Die rol wordt duidelijk in wat zij collectief organiseren, over bijvoorbeeld omscholing en

⁶ Ook voor werkenden kan krapte een probleem vormen, bijvoorbeeld als het resulteert in een hogere werkdruk.

⁷ Zie de Conjunctuurenquête Nederland – Derde Kwartaal 2024.

⁸ Zie ook het rapport van de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050.

⁹ Via loonsverhogingen en herverdeling van arbeid.

van-werk-naar-werk, en in afspraken die zij onderling maken op de werkvloer. Ook het aantrekkelijk maken van werk in specifieke sectoren en bij individuele werkgevers ligt voornamelijk bij werkgevers en werkenden zelf. Dit gebeurt dagelijks zonder dat de overheid zich hierin mengt: de onzichtbare hand van de markt doet zijn werk. De overheid kan bijdragen door te zorgen voor een goed werkende arbeidsmarkt, waarin werkenden makkelijk bewegen naar de positie die voor henzelf en voor de maatschappij het beste is. Daarbij moet worden opgemerkt dat de overheid zelf natuurlijk ook werkgever is.

In het regeerprogramma heeft het kabinet aangekondigd te zullen komen met een brede arbeidsmarktagenda. Zo'n brede agenda is nodig, omdat we gelijktijdig meerdere sporen moeten volgen om te werken aan een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie. Met als randvoorwaarde een kwalitatief goede publieke dienstverlening.

Gezien de stagnatie van de groei van het arbeidsaanbod moeten we beseffen dat we niet overal tegelijkertijd aan de vraag naar arbeid kunnen voldoen. Decennialang heeft de Nederlandse economie kunnen teren op een almaar groeiend arbeidsaanbod. Dit is positief geweest voor de economische groei en voor de emancipatie van diverse groepen, waaronder vrouwen. Een flinke stijging van het arbeidsaanbod ligt echter niet meer voor de hand. De druk op de arbeidsmarkt zal volgens de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 verder toenemen.

Allereerst heeft Nederland te maken met een dubbele vergrijzing en in de nabije toekomst een stagnerende groei van het arbeidsaanbod. Ten tweede lijkt een significante stijging van de arbeidsparticipatie niet aannemelijk. De netto arbeidsparticipatie is de afgelopen decennium hard gestegen en behoort tot de Europese top. De overgebleven groep mensen die behoren tot het onbenut arbeidspotentieel is bovendien relatief klein en vindt lastig een baan¹⁰. Ten derde nam de gemiddelde arbeidsduur de afgelopen tien jaar maar mondjesmaat toe, ondanks de vele fiscale maatregelen die al zijn genomen^{11, 12}. Ten vierde biedt arbeidsmigratie weliswaar mogelijkheden om gericht personeelstekorten in bepaalde sectoren te verlichten, maar vormt het geen structurele oplossing voor de algehele krapte op de arbeidsmarkt¹³. Extra werknemers zorgen immers op den duur ook voor extra vraag naar goederen en diensten en een toename van de grijze druk. Vandaar dat het kabinet gericht arbeidsmigratiebeleid wil voeren¹⁴.

Het kabinet vindt het belangrijk om onverminderd in te zetten op het stimuleren van en het wegnemen van barrières tot (meer) werken. Arbeidsparticipatie is namelijk van groot belang, zowel voor het individu als voor de maatschappij. Dit alleen is niet voldoende. Onderzoek laat zien dat we met een hogere participatie en meer gewerkte uren alleen de problemen niet oplossen. Daarom richten we ons ook op het verhogen van de productiviteit. Dat vergt naast investeren in mensen ook om kapitaalverdieping. We moeten aan de slag met onze innovatiekracht. In het regeerprogramma is daarom aangekondigd dat het kabinet in samenwerking met sectoren een productiviteitsagenda gaat uitwerken als onderdeel van de aanpak van arbeidsmarktcraptes. Desondanks zullen we ook keuzes moeten maken. De hardnekkige krapte laat zien dat er grenzen zijn aan wat we in Nederland kunnen doen en maken. Het onvermijdelijke

¹⁰ Zie Kremer, J. et al. (2023) ESB, 108(4826), 484–486.

¹¹ Zie Jongen, E. en R. Schulenbergh (2023) ESB, 108(4821), 208–211.

¹² Zie Gielen, M. en H. Beens (2023) ESB, 108(4821), 204–207.

¹³ Zie het rapport van de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 29 861, nr. 150.

gevolg is dat we niet alleen naar het verhogen van het arbeidsaanbod moeten kijken, maar ook naar het verminderen van de arbeidsvraag.

Om krapte op de arbeidsmarkt te verminderen, zal de overheid bij moeten dragen aan een lagere vraag naar arbeid. Zowel direct als werkgever als indirect door de effecten van overheidsbeleid op de werkgelegenheid. Via beleid zorgt de overheid voor meer of minder vraag naar arbeid; door bijvoorbeeld bepaalde vereisten in wet- en regelgeving, door stimulansen via (fiscale) subsidies of door afremming via belastingen. De overheid kan er op die manier voor zorgen dat bedrijven meer of minder mensen in dienst (gaan) nemen, oftewel dat de vraag naar arbeid toe- of afneemt.

Het kabinet erkent dat dit lastige keuzes vergt, en kijkt daarom scherp naar de eigen ambities. Met het terugbrengen van het aantal ambtenaren en externe inhuur bij de Rijksoverheid zet het kabinet een belangrijke eerste stap. Een volgende stap is het toetsen van nieuw beleid aan de grenzen van de arbeidsmarkt: het uitgangspunt van dit kabinet is dat de optelsom van beleidsmaatregelen door dit kabinet de totale vraag van de overheid naar personeel niet vergroot. Het kabinet brengt daarnaast in kaart welke richtinggevende keuzes de vraag naar arbeid verder kunnen verlagen. Daarbij kijken we ook naar de ongewenste effecten van bestaand beleid op de arbeidsvraag (zie ook spoor 2). Wij zullen uw Kamer actief informeren over de voortgang op deze trajecten.

1.2 Brede arbeidsmarktagenda

Om krapte op de arbeidsmarkt te verminderen, presenteert het kabinet een brede arbeidsmarktagenda, waarin wordt ingezet op beleid langs vijf sporen die ingrijpen op zowel de arbeidsvraag- als arbeidsaanbodzijde:

1. Verhogen van de kwaliteit van werk;
2. Versterken van de economie;
3. Verhogen van de productiviteit;
4. Verhogen van duurzame arbeidsparticipatie;
5. Verbeteren matching op de arbeidsmarkt.

De sporen hangen nauw met elkaar samen. Sommige acties die onder de sporen vallen, worden niet alleen vanuit het perspectief van krapte uitgewerkt, maar worden met een bredere blik aangevlogen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de productiviteitsagenda of het IBO Arbeidsmigratie. Vanwege het belang van een integrale visie op de arbeidsmarkt – waarbij zowel de arbeidsvraag als het arbeidsaanbod wordt meegenomen – zal het kabinet deze trajecten in nauwe samenhang aanpakken.

Onderstaand wordt per spoor toegelicht waarom het kabinet hierop inzet en welke acties het kabinet voornemens is hierop uit te voeren. De komende periode werkt het kabinet deze inzet uit samen met diverse partners uit het veld, waarbij aanvullende acties en maatregelen ook verkend zullen worden. Wij betrekken hierin ook expliciet de sociale partners: het hanteerbaar maken van krapte is immers een uitdaging voor zowel werkgevers als werknemers. Daartoe is het kabinet voornemens in het eerste kwartaal van 2025 een top te organiseren.

Het kabinet wil sectoren de komende periode uitdagen hun krapte-aanpakken ook langs de lijnen van deze vijf sporen te bezien en daarbij te kijken of er ruimte is voor aanvullende acties¹⁵.

¹⁵ De benodigde budgettaire middelen om nieuwe initiatieven te realiseren worden opgevangen binnen bestaande middelen.

Het is namelijk van belang dat er ook op sectoraal niveau oog is voor de grenzen van de arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 2.1).

Spoor 1: Verhogen van de kwaliteit van werk

Zoals geconcludeerd door de Staatscommissie Demografie vraagt de demografische transitie ons om zorgvuldiger met de bestaande potentiële beroepsbevolking om te gaan. De afgelopen decennia lag de focus met name op de kwantiteit van werk: zorgen dat er genoeg werkgelegenheid is.

Het kabinet ziet dat dat anders moet. Personeelstekorten houden de komende tijd naar verwachting aan, waardoor er niet alleen aandacht nodig is voor de kwantiteit maar juist meer voor de kwaliteit van werk. Mensen die in Nederland werken, verdienen een eerlijk loon en goede arbeidsomstandigheden, met zekerheid over hun toekomst. Inzet op een hogere kwaliteit van werk heeft een direct positief effect op de samenleving. Tegelijkertijd draagt het indirect, vanwege de hogere arbeidskosten die hiermee gepaard gaan, ook bij aan een verlaging van de arbeidsvraag (zie ook spoor 2 en spoor 3).

Werken moet lonen

Het kabinet vindt het belangrijk dat werkenden goed kunnen rondkomen en dat het ook financieel echt iets oplevert om een stapje extra te zetten, zowel voor niet-werkenden als voor werkenden. De arbeidsparticipatie is historisch hoog. Tegelijkertijd wordt er nog steeds veel in deeltijd gewerkt¹⁶. Voor sommige werkenden is dit een bewuste keuze, bijvoorbeeld om arbeid met zorg of gezin te kunnen combineren (zie ook spoor 4). Tegelijkertijd zijn er nog altijd veel deeltijdwerkers die belemmeringen ervaren om meer uren te werken, terwijl zij dit wel zouden willen¹⁷. Het kabinet stimuleert deze mensen om meer uren te werken. Voor mensen die dat willen en kunnen, moet de overheid niet in de weg staan om meer uren te werken. Dan moet werk ook meer lonen.

Het kabinet ondersteunt dit doel met de koopkrachtmaatregelen die voor 2025 en de jaren daarna zijn aangekondigd. Denk hierbij aan de verlaging van de nieuwe eerste belastingschijf en de vereenvoudiging van de huurtoeslag. Voor een meer fundamentele aanpak van de marginale druk zijn er verdergaande maatregelen nodig. Daarom heeft het kabinet de *Hervormingsagenda vereenvoudiging inkomensondersteuning* aangekondigd. Ook de herziening van de kinderopvangtoeslag is in dit kader van belang. Hierdoor ontstaat meer zekerheid en wordt de kinderopvang bijna gratis voor werkende ouders. In de hervorming wordt ook gekeken naar de relatie met het minimumloon. Uw Kamer is recent geïnformeerd over de hervormingsagenda¹⁸.

Daarnaast ondersteunt het kabinet diverse initiatieven om meer uren werk in de praktijk te stimuleren. In 2023 waren er maar liefst 528 duizend personen die in deeltijd werkten en meer uren wilden werken. Deze onderbenutte deeltijdwerkers wilden gemiddeld een dag per week extra werken. Het kabinet wil deze personen beter in staat stellen meer uren te werken. Zo experimenteren besturen in het onderwijs met innovaties als de meerurenbonus en flexibiliteit van roosters, en voert het kabinet

¹⁶ In het derde kwartaal van 2024 hadden 9,8 miljoen (seizoengecorrigeerd) mensen betaald werk. Dat is 73,1 procent van de bevolking van 15 tot 75 jaar. 4,7 miljoen mensen werkten in deeltijd: minder dan 35 uur per week. (CBS Dashboard «Deeltijd» en «Werkenden»)

¹⁷ Onderbenutte deeltijders: van meer willen werken naar meer gaan werken | CBS

¹⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 26 448, nr. 792.

samen met Universiteit Utrecht en tal van consortiumpartijen het Groeifondsprogramma *Meer uren werkt!* uit.

Dit programma wil dat mensen die in deeltijd werken en meer kunnen en willen werken, maximaal in staat gesteld worden om dat vervolgens ook te gaan doen. Het programma pakt knelpunten aan met bewezen interventies in de kinderopvang, zorg en welzijn en het onderwijs, en schaaft deze op naar de gehele arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn het anders inroosteren van de werkdag, het mogelijk maken van combinatiebanen of het bespreekbaar maken van en begrip creëren voor mantelzorg. In het voorjaar van 2025 wordt een start gemaakt met de eerste interventies.

Daarnaast zet de alliantie Financieel Sterk door Werk zich in om belemmeringen weg te nemen die praktisch opgeleide vrouwen werkend in de sectoren schoonmaak, zorg en kinderopvang ervaren om duurzaam financieel onafhankelijk te worden. Hierbij is ook aandacht voor meer uren werken.

Belangrijk is dat niet alleen het kabinet stappen zet om (meer) werken aantrekkelijk te maken. Het is, in het kader van goed werkgeverschap, ook aan werkgevers zelf om het werk aantrekkelijk te maken. Dit helpt om talent aan te trekken en te behouden.

Werkzekerheid

Kwaliteit van werk uit zich ook in werkzekerheid en in de omstandigheden waarop je je werk op een gezonde manier kan blijven uitvoeren (zie spoor 4). Het kabinet werkt daarom aan een pakket arbeidsmarktmaatregelen die in samenhang de zekerheid van werkenden enerzijds, en de wendbaarheid van werkgevers anderzijds, vergroten. Zo werkt het kabinet aan het wetsvoorstel «Meer zekerheid flexwerkers», waarmee oproepkrachten, uitzendkrachten en mensen met een tijdelijk contract beter beschermd worden en meer inkomens- en roosterzekerheid krijgen. Ook werken we aan een wetsvoorstel dat duidelijker maakt wanneer je werkt als werknemer of als zelfstandige. Zo weten zelfstandigen waar ze aan toe zijn. Om zelfstandigen beter te beschermen tegen verlies van inkomen in geval van langdurige arbeidsongeschiktheid en om een gelijk spelveld tussen werkenden te bevorderen, komt er daarnaast een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Ten slotte vormt beloning een belangrijk en onmisbaar onderdeel van de verbetering van kwaliteit van werk¹⁹.

Deze wetsvoorstellen zijn al in internetconsultatie gegaan. Op dit moment is het advies van de Raad van State reeds ontvangen of moeten ze nog worden ingediend bij de Raad van State voor een advies. Uiteraard kunnen de maatregelen die werkgevers helpen om extra wendbaar te worden indirect ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit van werk, bijvoorbeeld in tijden van tegenslagen en/of crises: denk daarbij aan het Wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers en het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Ook deze twee wetsvoorstellen zijn al in internetconsultatie geweest.

Vervolgstappen spoor 1

- Alle wetsvoorstellen uit het arbeidsmarktpakket zijn reeds in internetconsultatie geweest.

¹⁹ Zie hiervoor ook de hervormingsagenda vereenvoudiging inkomensondersteuning.

- Uw Kamer is recent geïnformeerd over de *Hervormingsagenda vereenvoudiging inkomensondersteuning*.

Spoor 2: Versterken van de economie

Om een hoogwaardige en innovatieve economie te realiseren, is het van belang keuzes te maken over het soort werk dat we stimuleren en kritisch te kijken aan welke regels bedrijven en organisaties moeten voldoen.

De overheid heeft hier niet alleen via de regeldruk die achter beleid vandaan komt invloed op, maar ook door de directe vraag naar arbeid die de overheid uitoefent. Daarnaast heeft de overheid ook via subsidies en fiscale faciliteiten invloed op het aanjagen en afremmen van de arbeidsvraag. Tegelijkertijd zijn goed overheidsbeleid, een goed opgeleide beroepsbevolking en een hoge kwaliteit van publieke dienstverlening randvoorwaarden voor een sterke economie.

Om arbeidsmarktcrachten aan te pakken zet het kabinet in op het verlagen van de regeldruk. Het verlagen van de regeldruk draagt namelijk bij aan het verminderen van de arbeidsvraag. Op die manier kan werkend Nederland zich richten op waar het goed in is en hiermee een bijdrage leveren aan de economie. Recent is een kabinetsbreed regeldrukprogramma voor bedrijven gedeeld met uw Kamer door de Minister van Economische Zaken, om regeldruk als gevolg van knelpunten in de bestaande wet- en regelgeving gericht aan te pakken. Onderdeel van dit Actieprogramma Minder Druk Met Regels is dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) een permanente en wettelijke status krijgt en een stevigere rol in het vooraf toetsen van nieuwe wet- en regelgeving op regeldruk.

Ook neemt het kabinet een belangrijke eerste stap in het beperken van de arbeidsvraag door het aantal ambtenaren en externe inhuur bij de Rijksoverheid terug te brengen. Voor 2025 is de taakstelling in de begroting ingeboekt. Momenteel wordt bekeken hoe de taakstelling vanaf 2025 ingevuld gaat worden.²⁰ Daarnaast heeft het kabinet afgesproken dat de optelsom van beleidsmaatregelen door dit kabinet de totale vraag van de overheid naar personeel niet vergroot. Het kabinet kijkt daarom naar manieren om de impact van nieuw beleid op de arbeidsvraag kwantitatief in beeld te brengen, zodat we dit kunnen meewegen in de reguliere besluitvormingsmomenten, zoals de voorjaarsbesluitvorming. Hiermee neemt het kabinet haar eigen ambities kritisch onder de loep. Het goed wegen van de impact van potentieel beleid op de arbeidsvraag is echter niet eenvoudig. Dit vereist een leerproces; een proces dat het kabinet in gang zet.

Ten slotte laat het kabinet diverse analyses uitvoeren, zodat keuzes kunnen worden gemaakt die bijdragen aan het aanpakken van krapte. Het realiseren van maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat, zoals de energietransitie, het woningtekort, de tekorten in het onderwijs en de zorg en het op peil houden van het verdienvermogen van ons land, zijn daarbij belangrijke doelen. Het kabinet laat een doorlichting uitvoeren, waarbij gekeken wordt op welke wijze de arbeidsvraag van overheidswege wordt beïnvloed. De eerste resultaten nemen wij mee richting de voorjaarsbesluitvorming van 2025. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd. Daarnaast ontvangt het kabinet in juni 2025 het IBO Arbeidsmigratie, waarin onder andere wordt ingegaan op de doorwerking

²⁰ Hiervoor wordt onder andere gekeken naar wat de mogelijkheden zijn om de personele uitgaven te verminderen (incl. externe inhuur), door efficiënter te werken en/of te (her)prioriteren in taken.

van huidige economische beleidskeuzes (industrie- en arbeidsmarkt-beleid) op arbeidsmigratie in Nederland en waarin concrete beleidsopties worden uitgewerkt voor meer grip op arbeidsmigratie. Hierbij gaat het om meer dan alleen de omvang van arbeidsmigratie; ook de samenstelling en omstandigheden worden hierin meegenomen, waarbij maatschappelijke en economische effecten in kaart worden gebracht.

Ook heeft het kabinet de SER gevraagd om een advies over gerichte arbeidsmigratie, vanwege de ambitie arbeidsmigratie tegen lage lonen en onder slechte omstandigheden te verminderen. Het kabinet heeft de SER gevraagd advies in de zomer van 2025 op te leveren.

Vervolgstappen spoor 2

- We gaan in het licht van krapte het huidige overheidsbeleid doorlichten. Daarbij bezien we subsidies, fiscale faciliteiten en regelgeving in het licht van krapte en andere schaarstes. Dit doen we in samenwerking met andere departementen. Uw Kamer ontvangt daarvan de eerste resultaten voor de voorjaarsbesluitvorming van 2025.
- De Minister van Economische Zaken gaat aan de slag met een verlaging van de regeldruk. Het kabinetsbreed regeldrukprogramma voor bedrijven is recent met uw Kamer gedeeld.
- Uw Kamer is recent geïnformeerd over de concrete invulling van het gerichtere en selectievere arbeidsmigratiebeleid van dit kabinet.²¹ Binnen deze aanpak werkt het kabinet onder andere aan richtinggevende keuzes over de economie en de arbeidsmarkt, aan een afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid en aan het tegengaan van misstanden. Aanvullende besluitvorming is mogelijk in de zomer van 2025. Dan wordt een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) afgerond en levert de Sociaal-Economische Raad een advies op over arbeidsmigratie.

Spoor 3: Verhogen van de productiviteit

Ten derde ziet het kabinet het belang van het verhogen van de productiviteit. Bij een stijgende productiviteit kunnen met dezelfde hoeveelheid arbeid meer goederen en diensten worden geleverd. In het regeerprogramma is aangekondigd dat het kabinet in samenwerking met sectoren een productiviteitsagenda zal uitwerken als onderdeel van de aanpak van arbeidsmarktcrapte. De Minister van Economische Zaken is beleidsverantwoordelijk voor de productiviteitsagenda. Gelijktijdig met deze Kamerbrief zal de Minister van Economische Zaken de Kamerbrief «Uitwerking productiviteitsagenda» verzenden. In deze brief wordt de verdere uitwerking van de agenda geschetst.

De uitwerking van de productiviteitsagenda zal worden vormgegeven langs drie lijnen (1) sectoraal beleid, (2) sectoroverstijgend beleid, en (3) kennisverdieping en institutionele borging. Het kabinet wil de productiviteit verhogen door te onderzoeken hoe op sectoraal niveau de productiviteit verhoogd kan worden, bijvoorbeeld door toepassing van arbeidsbesparende technologieën. Daarnaast is sectoroverstijgend beleid van belang om de (arbeids)productiviteit over de gehele linie van de economie te bevorderen. Ook wil het kabinet het onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling in Nederland verstevigen.

Ook een betere matching op de arbeidsmarkt en het beter benutten van bestaande publieke en private investeringen in LLO, kan bijdragen aan de productiviteit (zie spoor 5). Daarnaast vraagt dit ook om inzet van het

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 861, nr. 150

kabinet om ervoor te zorgen dat er voldoende digitale professionals zijn om deze digitale technologieën daadwerkelijk te benutten en dat inspanningen voor onderzoek en innovatie optimaal bijdragen aan de productiviteitsontwikkeling van onze economie.

Vervolgstappen spoor 3

- We werken aan een productiviteitsagenda. Dit gebeurt gezamenlijk met sectoren. U ontvangt hierover voor het kerstreces een Kamerbrief.

Spoor 4: Verhogen van duurzame arbeidsparticipatie

Het kabinet blijft zich inzetten om de arbeidsparticipatie en het arbeidsaanbod duurzaam te verhogen. De inzet van het kabinet binnen dit spoor wordt uitgewerkt langs de lijnen «maatregelen om duurzame arbeidsparticipatie te verhogen» en «combineren arbeid en zorg».

Maatregelen om duurzame arbeidsparticipatie te verhogen

Het kabinet wil meer mensen die nu langs de kant van de arbeidsmarkt staan aan het werk helpen. Dit is voor zowel het individu als de maatschappij waardevol. Het kabinet herkent echter dat dit geen eenvoudige opgave is. Hoewel werkzoekenden als gevolg van de krapte beter een baan kunnen vinden, komen specifieke groepen namelijk nog steeds moeilijk aan het werk. U kunt hierbij denken aan mensen met een (psychische) beperking die afhankelijk zijn van de banenafpraak of beschermt werk, ouderen, kwetsbare jongeren, mensen met een migratieachtergrond en (langdurig) bijstandsgerechtigden. Hen laten participeren op de arbeidsmarkt kan een proces van de lange adem zijn. Vaak is er namelijk sprake van meervoudige belemmeringen die het toetreden voor hen bemoeilijken.

Het kabinet wil het instrumentarium bij gemeenten, UWV en in de arbeidsmarktregio's eenvoudiger en toegankelijker maken. We kunnen hierdoor zowel verschillende kwetsbare werkzoekenden als werkgevers beter helpen in de zoektocht naar werk of personeel. Op meerdere manieren werken we hieraan:

- Niet iedereen die kan werken, kan dit niet, of nog niet, doen bij reguliere werkgevers. Voor deze mensen blijven beschutte werkplekken en sociaal ontwikkelbedrijven – ook in de toekomst – belangrijk. Onlangs is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang op deze dossiers²².
- Mensen met een uitkering moeten makkelijker de stap naar werk kunnen zetten. En als het even niet lukt moeten zij een stapje terug kunnen doen. Het is essentieel dat het voor mensen veilig voelt en veilig is om (ontwikkelings)stappen te zetten. Via het programma *Simpel Switchen* werken we hieraan. Begin volgend jaar wordt u geïnformeerd over de voortgang van dit programma.
- We willen jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt de juiste begeleiding en ondersteuning bieden. Het behalen van een diploma of het vinden en vasthouden van een baan na school is namelijk niet voor iedere jongere vanzelfsprekend. Met het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk bevorderen we dit²³.
- Mensen met een arbeidsbeperking komen nog altijd lastig aan het werk. Met het wetsvoorstel vereenvoudiging van de banenafpraak willen we het simpeler en aantrekkelijker maken voor werkgevers om

²² Kamerstukken II, 2024–2025, 34 252, nr. 326

²³ Wet van school naar duurzaam werk | Overheid.nl | Wetgevingskalender

mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Begin volgend jaar wordt dit voorstel in uw Kamer behandeld.

Ook blijft het kabinet inzetten op het duurzaam aan het werk helpen van statushouders. Het plan van aanpak «Statushouder aan het werk» omvat beleidsintensivering om de kansen op betaald werk voor deze groep te verbeteren²⁴. Ook binnen sectorale aanpakken is er aandacht voor deze groep.

Het kabinet vindt het eveneens belangrijk dat gediplomeerden in de zorg met een diploma behaald in het buitenland (waaronder statushouders en Oekraïense ontheemden) naar werk worden begeleid. Het Ministerie van VWS, SZW, branchepartijen en werkgevers, zetten zich daarom in om deze doelgroep te begeleiden naar de zorg. Hierbij blijft de patiëntveiligheid en de kwaliteit van zorg uiteraard gewaarborgd.

De mentale en fysieke gezondheid van werkenden is cruciaal om duurzaam te participeren. Via de Arbovisie 2040 werkt het kabinet, samen met de sociale partners en stakeholders, daarom aan een robuust toekomstig arbostelsel²⁵. Om werkstress en burn-outklachten te voorkomen, zet het kabinet samen stakeholders hierop in via het programma Brede Maatschappelijke Samenwerking burn-outklachten (BMS). Begin volgend jaar wordt uw Kamer in de voortgangsbrief BMS geïnformeerd over de stand van zaken van het programma.

Het kabinet spant zich ook in om uitval door zwaar werk te voorkomen en daarmee het beroep op arbeidsongeschiktheid en de Regeling voor Vervroegde Uittreding (RVU) te beperken. Bij het onderhandelaarsakkoord «gezond naar het pensioen» hebben het kabinet en de sociale partners afgesproken om voor het meireces van 2025 samen hun gerichte en doeltreffende duurzame inzetbaarheidsagenda uit te werken. Deze agenda draagt bij aan gezond doorwerken. Daardoor wordt de RVU zorgvuldiger en verantwoord ingezet. Een onderdeel van deze agenda is het stimuleren van (vrijwillig) langer doorwerken, ook na de AOW-leeftijd. Dat is belangrijk vanwege de grote tekorten op de arbeidsmarkt.

Combineren arbeid en zorg

Veel mensen zetten zich ook buiten het werk in voor anderen. Het kabinet vindt het van belang dat werkenden hiervoor ruimte ervaren. Denk bijvoorbeeld aan de zorg voor kinderen en naasten zoals familieleden, vrienden of burens, of vrijwilligerswerk bij de vereniging om de hoek. Het kabinet heeft als doel om duurzame arbeidsparticipatie te bevorderen. Daarvoor is het goed kunnen combineren van betaald werk met andere tijdsbestedingen een belangrijke voorwaarde. Vanuit dat perspectief is het belangrijk dat alles op alles wordt gezet om het verder oplopen van de personeelstekorten in de (ouderen)zorg te voorkomen. De druk die er anders ontstaat op werkenden om (nog) meer mantelzorg te verlenen, kan negatieve gevolgen hebben op de arbeidsparticipatie en bijdragen aan krapte.

Om het combineren van arbeid en zorg voor mensen te vergemakkelijken zet het kabinet onder meer het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang door. Het nieuwe stelsel wordt zekerder en eenvoudiger voor ouders. Ook

²⁴ Kamerbrief 2023–2024, 32 824, nr. 412.

²⁵ Zie voortgangsbrief uitwerking Arbovisie 2040 (Kamerstuk 25 883, nr. 496) en brief Arbovisie 2040 en Kabinetsreactie op SER-advies van 30 oktober 2023 (Kamerstuk 2023/2024, 25 883, nr. 477).

is er voor de meeste ouders in het nieuwe stelsel sprake van een (veel) hogere vergoeding voor kinderopvang.

Op de korte termijn kan het nieuwe financieringsstelsel zorgen voor meer vraag naar kinderopvang en kan daardoor de personeelskrapte in de kinderopvangsector toenemen. In bijlage 5 staat beschreven welke acties het kabinet neemt om de krapte in deze sector aan te pakken.

Daarnaast werkt het kabinet aan een vereenvoudiging van het verlofstelsel, waarbij ook aandacht is voor de toegankelijkheid van de verlofregelingen. Deze maatregelen stellen werkenden in staat om hun zorgverantwoordelijkheden te combineren met hun verantwoordelijkheden op de werkvloer. Het verlofstelsel, dat een wettelijke basis heeft in de Wet arbeid en zorg (Wazo), is in de loop der tijd door uitbreidingen en verbijzonderingen complexer geworden voor rechthebbenden en werkgevers. In het vereenvoudigingsproces wordt onder andere het SER-advies Balans in maatschappelijk verlof meegenomen²⁶. De vereenvoudiging vereist een wetswijziging en implementatieproces van onder andere UWV. De planning is om rond de zomer van 2025 een conceptwetsvoorstel voor advies voor te leggen aan de Raad van State. Onderdeel van de vereenvoudiging is onder andere het samenvoegen van het kort- en langdurend zorgverlof tot het mantelzorgverlof, zoals is opgenomen in het regeerprogramma. Hiermee wordt het betaalde deel van het verlof voor een breder aantal situaties inzetbaar.

Het vorige kabinet heeft daarnaast de SER gevraagd om advies uit te brengen over de combinatie van werk en mantelzorg. Het is immers een feit dat steeds meer mensen deze combinatie maken. Het lukt niet altijd om daar een goede balans in vinden. Het kabinet verwacht in de tweede helft van 2025 dit SER-advies te ontvangen²⁷.

Tot slot vindt het kabinet het recht op flexibel werken belangrijk. Daarom is in het regeerprogramma opgenomen dat we werken aan de bekendheid van dat recht. Flexibel werken kan werkenden in staat stellen hun werk met de zorg voor kinderen of naasten te combineren. Uw Kamer ontvangt in het eerste kwartaal van 2025 een brief over het thema arbeid en zorg, met aandacht voor de vereenvoudiging van het verlofstelsel. Daarin zal ook reactie worden gegeven op de resultaten van het onderzoek naar de situatie van gezinnen in Nederland.

Vervolgstappen spoor 4

- Het kabinet werkt samen met sociale partners hun gerichte en doeltreffende duurzame inzetbaarheidsagenda uit. Dat gebeurt voor het meireces van 2025.
- We gaan het verlofstelsel vereenvoudigen. De planning is om hierover rond de zomer van 2025 een conceptwetsvoorstel voor advies voor te leggen aan de Raad van State.

Spoor 5: Verbeteren matching op de arbeidsmarkt

Het kabinet streeft ernaar om mensen te ondersteunen richting beroepen waar hun kennis en vaardigheden optimaal worden benut, en die bijdragen aan de opgaven waar Nederland voor staat. Een goede match op de arbeidsmarkt vergroot de productiviteit van onze economie, versterkt de positie, de bestaanszekerheid en de eigenwaarde van werkende Nederlanders en draagt bij aan de brede welvaart van ons land.

²⁶ SER (2023), Balans in maatschappelijk verlof

²⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 30 169, nr. 76.

Daarom werkt het kabinet aan betere dienstverlening op het gebied van werk en scholing, en zorgen we dat leerlingen en studenten vaardigheden en kennis opdoen voor goede perspectieven op de toekomstige arbeidsmarkt. We leiden op voor het Nederland van morgen door opleidingen die bijdragen aan maatschappelijke opgaven en strategische tekortsectoren te prioriteren.

Leren en ontwikkelen

Het kabinet vindt het van belang dat mensen zich gedurende hun levensloop kunnen blijven ontwikkelen. Wanneer mensen leren, kunnen ze een goede start maken op de arbeidsmarkt. Daarnaast draagt het blijven leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan bij aan het actueel houden van kennis en vaardigheden. Dat wordt steeds belangrijker vanwege de veranderingen die AI en digitalisering teweegbrengen en het belang van productiviteitsgroei (spoor 3). Verder is blijven leren en ontwikkelen belangrijk om verder te groeien in het vak, het verhogen van het werkplezier en om tijdig te kunnen anticiperen op veranderingen in het werk of in je omgeving. Bijvoorbeeld om makkelijker te kunnen overstappen naar werk op een andere plek of als het werk te zwaar wordt (spoor 4). Voor werkgevers is het stimuleren van leren en ontwikkelen en het creëren van een sterke leercultuur onderdeel van goed werkgeverschap. Het stimuleert innovatie en het draagt eraan bij dat zij zich als aantrekkelijk werkgever kunnen profileren op een krappe arbeidsmarkt (spoor 1).

Om te zorgen dat de deelname aan formeel leren²⁸ en informeel leren²⁹ stijgt, is een betere benutting nodig van de LLO-infrastructuur en bestaande publieke en private LLO-investeringen. Bovendien is het belangrijk dat er een sterke leercultuur ontstaat en de aansluiting tussen het opleidingsaanbod en de vraag van de (regionale) arbeidsmarkt verbetert. Om deze structurele verbeteringen te realiseren komt het kabinet met een gezamenlijke LLO-agenda. We betrekken onder andere sociale partners, regio's en opleiders bij de uitwerking ervan. Recent is uw Kamer geïnformeerd over de gezamenlijke LLO-agenda³⁰. Rond de zomer van 2025 volgt een verder uitgewerkt plan van aanpak voor deze agenda.

Om gericht te ontwikkelen is het belangrijk om een goed inzicht te hebben in iemands vaardigheden en hierbij aan te sluiten. Zeker bij een overstap naar een andere sector of bij het inzetten van vaardigheden opgedaan bij vrijwilligerswerk of mantelzorg is hiervoor een eenduidige beschrijving wenselijk. Daarom werkt het kabinet aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke skillstaal CompetentNL.

Werk en werkenden elkaar laten vinden

Daarnaast wil het kabinet inzetten op verbeterde matching via drie lijnen.

De eerste lijn stimuleert dat in mkb-ondernemingen aandacht is voor de ontwikkeling van het bedrijf en de medewerkers.

²⁸ Het volgen van een opleiding of cursus.

²⁹ Leren door te doen, bijvoorbeeld op het werk, als mantelzorger of als vrijwilliger.

³⁰ Kamerstukken II 2024/2025, 30 012, nr. 158.

De tweede lijn zet in op verbeterde matching door scholing te stimuleren die nodig is om duurzaam aan het werk te komen en te blijven in maatschappelijk cruciale kraptesectoren³¹. Hieronder gaat het kabinet nader in op de sectorale ontwikkelpaden.

Recent bent u ook geïnformeerd over de inzet van sectoren in samenwerking met het kabinet op sectorale Ontwikkelpaden en de daaraan gekoppelde scholingssubsidie waarmee het kabinet dit probeert te stimuleren³².

De derde lijn zet in op het makkelijker maken van in- en doorstroom binnen sectoren en overstappen tussen sectoren, zowel voor werkenden als werkzoekenden.

Dat doen we door de arbeidsmarktinfrastructuur te hervormen richting één werkcentrum per arbeidsmarktregio, waarin publieke en private organisaties samenwerken. Middels de hervorming krijgen werkzoekenden, werkenden en werkgevers betere ondersteuning op hun arbeidsmarkt- en scholingsgerelateerde vraagstukken. Als onderdeel van deze hervorming geeft het kabinet een tijdelijke stimulans om te komen tot een dekkend van-werk-naar-werk-stelsel. Ook worden op regionaal niveau afspraken vastgelegd tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheden in een meerjarenagenda. Daarin maken de organisaties een analyse van de mismatch en staan de maatregelen om deze te verkleinen. Hiervoor maken regio's onder andere gebruik van de arbeidsmarktanalyses van UWV in «Regio in Beeld»³³. Maatregelen hebben ook betrekking op het verkleinen van de kwalitatieve mismatch. Hiervan is sprake als vaardigheden niet aansluiten op de vraag in de arbeidsmarkt. Uit Regio in Beeld 2024–2025 blijkt dat personeelstekorten de bedrijfsvoering van werkgevers belemmeren en ervoor zorgen dat maatschappelijke uitdagingen blijven liggen, vooral in de zorg en het onderwijs. Ook in cruciale sectoren als ICT en techniek is personeel schaars.

Het Rijk zet samen met sectoren in op het maken en implementeren van sectorale Ontwikkelpaden en werken hierbij samen met onder andere de 35 arbeidsmarktregio's. In een sectoraal Ontwikkelpad is te zien welke functies er in een sector zijn en welke opleidingen je kunt doen om op de functies inzetbaar te worden. Ook instapfuncties, waaraan geen kwalificatievereisten zijn verbonden en daarmee geschikt zijn voor mensen met een grotere ondersteuningsbehoefte, en daarbij passende scholing maken hier onderdeel van uit. Ontwikkelpaden zijn bedoeld als handvat: werkenden en werkzoekenden kunnen zich hiermee oriënteren op een vervolgstap in hun loopbaan. Hierdoor is een leven lang ontwikkelen ook mogelijk voor werkzoekenden: zij kunnen zo een duurzame plek op de arbeidsmarkt verwerven, in plaats van aangewezen te zijn op de kortste weg naar werk. Werkgevers kunnen het Ontwikkelpad gebruiken voor de werving van nieuw personeel en de ontwikkeling van werknemers. Arbeidsmarktprofessionals krijgen een beter beeld hoe zij mensen kunnen matchen op werk. Zo willen we het makkelijker maken voor mensen om in te stromen in een sector, om binnen een sector stapsgewijs door te stromen of om over te stappen naar een andere sector. Op deze manier dragen de ontwikkelpaden bij aan meerdere maatschappelijke doelen: het verminderen van personeelstekorten, de re-integratie van de brede groep werkzoekenden door het verminderen van de mismatch tussen vraag en

³¹ Zoals de zorg, onderwijs, kinderopvang, groen en veiligheid en gericht op de grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie en woningbouwopgave.

³² Kamerstukken II 2024/2025, 30 012, nr. 158.

³³ Regio in Beeld 2024–2025 (werk.nl)

aanbod, het naar werk helpen van kwetsbare werknemers, het verhogen van de arbeidsproductiviteit en een leven lang ontwikkelen.

Opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst

Ten slotte ziet het kabinet dat er ook een belangrijke rol is weggelegd voor het onderwijs in het verbeteren van de matching. Op dit moment is er niet voldoende goed opgeleid personeel voor cruciale publieke dienstverlening en de maatschappelijke transitie. Mede vanwege de krappe arbeidsmarkt vinden veel studenten na hun opleiding snel een baan, maar dat is niet noodzakelijkerwijs in beroepen die hen voldoende zekerheid geven op een duurzame toekomst, en die groot maatschappelijk belang kennen. Nog te veel studenten kiezen voor een opleiding die niet opleidt voor beroepen met een duurzaam arbeidsmarktperspectief.

Er wordt daarom al hard gewerkt aan het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, waarbij we oog houden voor de constante verandering die de arbeidsmarkt kenmerkt. Bijvoorbeeld door het versterken van loopbaanoriëntatie- en begeleiding, met de Werkagenda mbo en de maatregel doorstroom beroepskolom in het hbo. Maar gezien de problematiek is meer nodig. Daartoe neemt het kabinet verschillende maatregelen.

In het funderend onderwijs worden leerlingen gevormd en leggen zij een basis voor hun vervolgopleiding en hun werkende leven. Het curriculum schrijft voor wat leerlingen in het primair- en voortgezet onderwijs op landelijk niveau moeten kennen en kunnen. De huidige onderwijsdoelen stammen grotendeels uit 2006, terwijl de samenleving, de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs constant veranderen. Aanpassing is dus hard nodig. Daarom werkt het kabinet aan een geactualiseerd curriculum om leerlingen goed voor te bereiden op hun vervolgopleiding en de toekomst. Leerlingen hebben een sterke basis nodig in lezen, schrijven en rekenen om vaardigheden en kennis goed tot zich te kunnen nemen. We bouwen daarom samen aan een duidelijk curriculum waarbinnen lezen, schrijven en rekenen topprioriteit is.

In het vervolgonderwijs sluit het kabinet in de zomer van 2025 een mbo-pact met onder andere mbo-scholen en werkgevers voor het opleiden voor de arbeidsmarkt van studenten (jong en oud) voor de toekomst. Met het pact wil het kabinet scherpe keuzes maken in het onderwijs over de rol en verantwoordelijkheid van werkgevers, opleiders en overheid. Het doel is studenten gericht op te leiden voor strategische tekortsectoren en de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat, zoals de energietransitie, het woningtekort of tekorten in onderwijs en zorg. Het pact zal bijvoorbeeld afspraken over het opleidingsaanbod en het gericht versterken van om- en bijscholing bevatten.

Ook werken we aan een stabiele bekostiging voor mbo, hbo en wo. Daarmee wil het kabinet bij de dalende studentaantallen een goed onderwijsaanbod op peil houden, in het bijzonder opleidingen die van groot belang zijn voor de (regionale) arbeidsmarkt. Door de inzet van krimpinstrumenten voor het mbo en hbo zorgt het kabinet er ook op de korte termijn voor dat cruciale opleidingen met grote arbeidsmarktrelevantie in regio's niet verloren gaan.

Om de instroom van internationale studenten te beheersen werkt het kabinet aan het Wetsvoorstel internationalisering in balans (WIB). De WIB heeft tot doelstelling om het Nederlands als opleidingstaal te behouden en te versterken. Alle associate degree- en bacheloropleidingen moeten

de toets anderstalig onderwijs doorlopen, waarbij aan de hand van criteria getoetst of de keuze voor de andere taal doelmatig is.

Het kabinet is zich bewust van de risico's die een beperking van studiemigratie meebrengt voor het arbeidsaanbod in sectoren met arbeidsmarktknelpunten. Daarom is er in de WIB aandacht voor de behoefte van de Nederlandse arbeidsmarkt, specifiek voor sectoren waar een grote vraag naar (internationaal) talent bestaat. Opleidingen die opleiden voor beroepen waar sprake is van een uitzonderlijk groot arbeidsmarkttekort, kunnen daarop een beroep doen om in een andere taal onderwijs te (blijven) geven. Zo wordt de capaciteit om in Nederland mensen op te leiden, gebruikt voor studenten die bijdragen aan de Nederlandse samenleving en economie.

Tegelijkertijd is het belangrijk om te erkennen dat niet per definitie alle opleidingen binnen bijvoorbeeld kraptesectoren als techniek en ICT anderstalig moeten worden aangeboden. Er zijn immers veel goede voorbeelden van opleidingen van hoge kwaliteit die opleiden voor een tekortsector en in het Nederlands worden gegeven.

Vervolgstappen spoor 5

- Uw kamer is recent geïnformeerd over de inzet van het Kabinet voor een gezamenlijke LLO-agenda.³⁴ U ontvangt hierover in de loop van 2025 een verdere uitwerking. We willen met de agenda zorgen dat bestaande publieke en private investeringen in leven lang ontwikkelen (LLO) beter benut worden. Zodat deelname aan scholing en leren op het werk groeit, een sterke leercultuur ontstaat en de aansluiting van het opleidingsaanbod op de vraag van de (regionale) arbeidsmarkt verbetert.
- Recent is uw Kamer geïnformeerd over de inzet van sectoren in samenwerking met het kabinet op sectorale Ontwikkelpaden³⁵.
- In het vervolgonderwijs sluit het kabinet in de zomer van 2025 een mbo-pact met onder andere mbo-scholen en werkgevers voor het opleiden voor de arbeidsmarkt van studenten (jong en oud) voor de toekomst.
- De wetgeving voor de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur is momenteel in voorbereiding. Het voornemen is dat per 1 juli 2026 de wet in werking zal treden. Vooruitlopend op de wetgeving is er al veel mogelijk voor regio's. Zo kunnen regio's kunnen aan de slag met de inrichting van het regionale beraad en het vaststellen van de regionale meerjarenagenda.

2. Sectorale inzet op krapte

2.1 Sectorale aanpakken

Via de brede arbeidsmarktagenda werkt het kabinet toe naar een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie. In het kader hiervan zal ook samen met sectoren gewerkt worden aan een productiviteitsagenda.

Om recht te doen aan de sectorspecifieke uitdagingen en omstandigheden, zijn er aanvullend meerdere sectorale aanpakken of aanpakken gerelateerd aan een beroepsgroep, zoals het Actieplan groene en digitale banen en het nationaal versterkingsplan voor microchip-talent. Sectoren kennen elk specifieke omstandigheden, waardoor arbeidstekorten gedeeltelijk andere oorzaken kennen en daardoor ook andere oplossingen

³⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 30 012, nr. 158

³⁵ Kamerstukken II 2024/2025, 30 012, nr. 158.

behoeven. In de zorg, de kinderopvang en het onderwijs is het aandeel deeltijdwerkers bijvoorbeeld hoog.

Voor de technische sectoren geldt echter dat deeltijdwerken nog geen gemeengoed is, waardoor met name vrouwen deze sector gedurende de loopbaan verlaten. Terwijl de landbouwsector veel seizoensarbeid kent en te kampen heeft met een vergrijzingsgolf.

In de bijlage 5 vindt u een overzicht van de stand van zaken van de verschillende sectorale aanpakken. Zo zal uw kamer bijvoorbeeld begin 2025 een inhoudelijke reactie ontvangen van de Ministers van LVVN en lenW op het SER-advies Werken aan veranderkracht.

2.2 Stimuleren afstemming en samenwerking

De verschillende sectorale aanpakken richten zich onder meer op het vergroten van de relatieve aantrekkelijkheid van banen binnen de sector en het vergemakkelijken van (zij-)instroom, zodat huidige werknemers in dienst blijven en nieuwe werknemers aangetrokken worden.

Als gevolg hiervan is er sprake van concurrentie tussen sectoren. Deze concurrentie om schaars personeel is tot op een zekere hoogte ook gewenst, omdat het een belangrijke drijfveer is achter de verbeteringen die krapte kan realiseren. Het is een stimulans om te innoveren en het draagt eraan bij dat werkgevers zich inzetten voor de kwaliteit van werk.

Deze concurrentie tussen sectoren is ook grotendeels onvermijdelijk. De arbeidsmarkt van de overheid, de semipublieke sectoren en de private markt staan namelijk niet los van elkaar. Werkgevers in de publieke sector en de semipublieke sectoren concurreren niet alleen met elkaar, maar ook met werkgevers uit private sectoren. Deze arbeidsmarkten kennen in zekere mate elk hun eigen karakteristieken, maar kunnen niet volledig van elkaar gescheiden worden. Mensen zullen terecht komen bij de baan die voor hen het meest aantrekkelijk is. Door mobiliteit van werknemers en door concurrentie van werkgevers om werklozen en schoolverlaters vindt er interactie tussen de verschillende sectoren plaats. Deze mobiliteit maakt onderdeel uit van een gezonde arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd zien we dat tussen sommige sectoren meer mobiliteit bestaat dan tussen andere sectoren (zie bijlage 1 voor een analyse van de in- en uitstroom van de (semi-)publieke sectoren). Omdat de intersectorale mobiliteit tussen specifieke sectoren groter is, is het logisch om te kijken hoe er tussen samenhangende sectoren meer samengewerkt kan worden. Hier zetten we ook op in. U kunt hierbij onder meer denken aan het Actieplan groene en digitale banen, waarbij er zowel samenwerking tussen meerdere departementen als meerdere sectoren als vakbonden plaatsvindt. Het kabinet wil tevens ruimte bij werkgevers stimuleren om mensen beschikbaar te stellen als reservist bij defensie. Deze mensen hebben dan meerdere werkgevers. Ook de samenwerking op het gebied van personeel tussen de vier publieke organisaties in het veiligheidsdomein laat zien dat bredere samenwerking mogelijk is om knelpunten te verlichten (zie bijlage 5).

Tot slot, het is van belang dat er ook op sectoraal niveau oog is voor de grenzen van de arbeidsmarkt. In de zorg is zwaartepunt van de beleidsinzet al verschoven van bevorderen van instroom, naar behoud van medewerkers en innovatief werken.

Vooruitblik

Komende periode gaat het kabinet gebruiken om eerdergenoemde acties samen met diverse partners verder uit te werken. Om hiertoe te komen is het kabinet voornemens in het eerste kwartaal van 2025 een top te organiseren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M-F. Agema

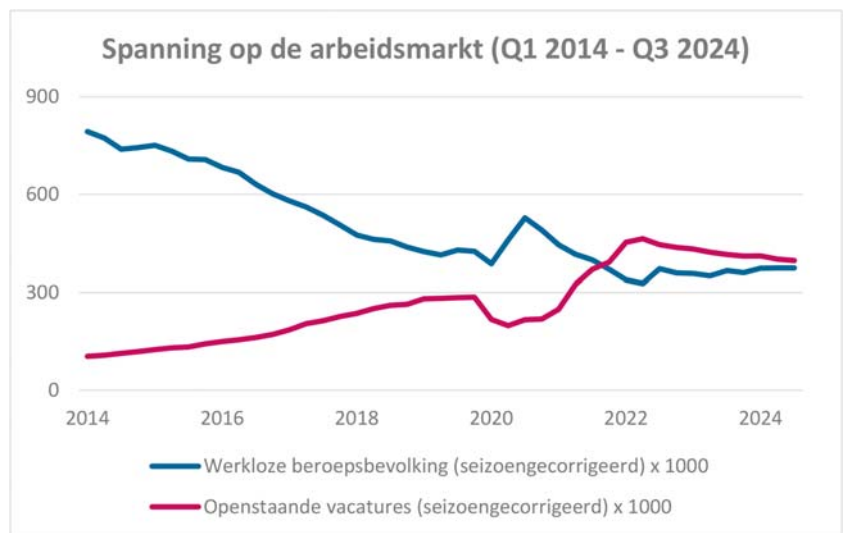
De Staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie,
M.L.J. Paul

1.1 Huidig beeld

De arbeidsmarkt in Nederland is nog altijd bijzonder krap. In het derde kwartaal van 2024 waren er 106 vacatures op 100 werklozen³⁶. Ten opzichte van de afgelopen decennia is het een unieke situatie. Zo waren er in het derde kwartaal van 2014 – het einde van de eurocrisis – slechts 15 vacatures voor elke 100 werklozen. Sindsdien is de Nederlandse economie flink gegroeid, maar kon het arbeidsaanbod de toenemende vraag naar goederen en diensten niet bijbenen.

Het aantal openstaande vacatures is licht afgenomen van 445 duizend in het derde kwartaal van 2022 naar 397 duizend in het derde kwartaal van 2024, oftewel een vacaturegraad van 44 vacatures per duizend banen van werknemers. Dit blijft een bijzonder hoog getal in historisch opzicht. Van 1997 tot 2020 was de gemiddelde vacaturegraad 21³⁷.

Figuur 1: spanning op de arbeidsmarkt¹



¹ Zie CBS Dashboard Arbeidsmarkt: Spanning op de arbeidsmarkt

Een hoge vraag naar diensten en goederen komt niet uitsluitend voort uit de economische groei van de afgelopen tien jaar. Het expansieve begrotingsbeleid van de afgelopen jaren werkt door in de vraag naar private diensten en goederen vanuit huishoudens en de overheid zelf. Daarnaast is de vraag naar arbeid in publiek gefinancierde sectoren als openbaar bestuur, zorg en onderwijs in de afgelopen tien jaar hard toegenomen. De groeiende vraag vanuit deze sectoren draagt bij aan de arbeidsmarktkrapte. In 2023 werkte er 2,9 miljoen mensen in deze sectoren – goed voor 28,4% van het totaal aantal werkzame personen. Dit is een toename ten opzichte van 1995. Toen waren dit er nog 1,9 miljoen (25,4%).

Bij een krappe arbeidsmarkt stijgen – met enige vertraging – de lonen en verbeteren de arbeidsvoorwaarden. Hierdoor kan het aantrekkelijker zijn om (meer) te gaan werken.

³⁶ Deze krapte-indicator geeft een overzichtelijk beeld de krapte, maar kent ook haar beperkingen. Zo telt elke vacature evenveel, ongeacht de arbeidstijd.

³⁷ Zie CBS. (2024). Vacatures; vacaturegraad naar SBI 2008. CBS Statline (link).

Door de tekorten richten werkgevers zich daarnaast in toenemende mate op het onbenut arbeidspotentieel of op buitenlandse arbeidskrachten. Dit zorgt er normaliter voor dat het arbeidsaanbod op den duur meestijgt.

Momenteel ligt een flinke stijging van het arbeidsaanbod echter niet voor de hand. Allereerst kent Nederland een vergrijzende beroepsbevolking, waardoor het aantal werkenden de komende jaren naar verwachting zal stagneren. Zo verwachten het CBS en PBL dat de potentiële beroepsbevolking tussen 2025 en 2040 stabiel blijft op circa 11 miljoen³⁸. Ook lijkt een significante stijging van de arbeidsparticipatie niet aannemelijk. De netto arbeidsparticipatie van 15- tot 75-jarigen is de afgelopen tien jaar hard gestegen van 66,0% naar 73,1%. De overgebleven groep onbenut arbeidspotentieel is relatief klein en vindt lastig een baan³⁹. Daarnaast neemt de gemiddelde arbeidsduur de afgelopen tien jaar maar mondjesmaat toe, van 30,9 naar 32,1 uur. Vanuit de fiscale hoek zijn al veel maatregelen genomen om op de belangrijkste plekken de marginale druk te verlagen^{40, 41}. Wel blijft het wegnemen van andere barrières tot (meer) werken noodzakelijk. Arbeidsparticipatie is namelijk van groot belang voor het individu en voor de maatschappij. Uit onderzoek blijkt dat de redenen om meer of minder te werken uiteenlopen⁴². Daarom zet het kabinet in op het verhogen van de arbeidsduur door deze verschillende knelpunten om (meer) te werken te verhelpen. Ten slotte kunnen via arbeidsmigratie op de korte termijn bepaalde tekorten worden verlicht. Er kleven echter ook nadelen aan deze aanpak. Een hoger migratiesaldo betekent uiteindelijk een hogere vraag naar consumptiegoederen, (publieke) diensten en huisvesting.

De krapte op de arbeidsmarkt wordt wel met vertraging verlicht via de vraagkant. De hoge vraag naar arbeid geeft werknemers(organisaties) een betere positie om op hogere lonen in te zetten, wat bijdraagt aan de grote cao-loonstijging. In het derde kwartaal van 2024 stegen de cao-lonen met 6,8 procent (voorlopige cijfers) ten opzichte van het derde kwartaal van 2023. Dit drijft vervolgens de kosten voor werkgevers omhoog, zowel om nieuw personeel aan te nemen als om huidig personeel te behouden. Dit stimuleert werkgevers om arbeid te besparen, bijvoorbeeld door innovatie. Ook zien sommige bedrijven zich genoodzaakt om de hogere loonkosten door te berekenen in de prijs van goederen en diensten. Hierdoor daalt de vraag naar deze goederen en diensten, en komen zo vraag en aanbod op de arbeidsmarkt weer beter in balans.

1.2 Sectoraal beeld

Private sector

Het niet kunnen vinden van personeel is een grote bron van onzekerheid onder ondernemers. Het afgelopen jaar gaf iets meer dan 36% van de ondernemers aan dat het tekort aan arbeidskrachten de grootste belemmering vormt voor hun bedrijf⁴³. Er zijn verschillende maatstaven die een beeld geven van de intensiteit van de krapte per beroep en sector. In de UWV-spanningsindicator is de spanning op de arbeidsmarkt het hoogst onder ICT-beroepen en dienstverlenende beroepen. Ook bij pedagogische beroepen en beroepen in zorg en welzijn zijn er veel vacatures ten opzichte van werkzoekenden.

³⁸ Zie PBL/CBS. (2022). Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050. (link)

³⁹ Zie Kremer, J. et al. (2023) ESB, 108(4826), 484–486. (link)

⁴⁰ Zie Jongen, E. en R. Schulenber (2023) ESB, 108(4821), 208–211.

⁴¹ Zie Gielen, M. en H. Beens (2023) ESB, 108(4821), 204–207.

⁴² Zie DNB. (2024). Wat mensen prikkelt om meer of minder te werken. (link).

⁴³ Zie CBS. (2024). Conjunctuurenquête Nederland, extra vragen januari 2024. (link).

Veel werkgevers geven in enquêtes ook aan dat zij kampen met personeelstekorten. Met name de sectoren industrie, openbaar bestuur, horeca en zorg hebben een hoog aandeel werkgevers met een aangegeven tekort aan personeel⁴⁴.

Door de tekorten aan personeel vindt in toenemende mate concurrentie plaats op loon. Tussen 2020 en het derde kwartaal van 2024 zijn de cao-uurlonen bij particuliere bedrijven met 20,1% gestegen⁴⁵. Deze hoge nominale groei is ook het antwoord op de hoge prijsstijgingen in 2022. Door deze inflatie bleef de reële loonontwikkeling lange tijd negatief. Inmiddels is deze groei sinds het laatste kwartaal van 2023 positief. Het CPB verwacht dat de reële loongroei bij bedrijven dit jaar positief blijft⁴⁶.

(Semi-)publieke sector

Ook in de (semi-)publieke sectoren zijn de personeelstekorten hoog. Hierdoor kan de kwaliteit van publieke dienstverlening onder druk komen te staan, kunnen ambities niet of te laat gerealiseerd worden en kan er geld op te plank blijven liggen⁴⁷. Om concurrerend te blijven in de arbeidsmarkt, volgen de lonen in de (semi-)publieke sector dikwijls de loonontwikkeling in de private sector⁴⁸. De afgelopen jaren was de loongroei in de (semi-)publieke sector vergelijkbaar met de groei in de private sector. Tussen 2020 en het derde kwartaal van 2024 zijn de cao-lonen in de cao-sector overheid met 21,3% gestegen.

Voor gesubsidieerde instellingen ligt deze groei op 19,9%. De in- uitstroom bij de (semi-)publieke sectoren varieert per sector (zie figuur 2). Over het algemeen stromen veel medewerkers in de (semi-)publieke sectoren in of uit naar de handel en de verhuur en overige zakelijke diensten. Dit is verklaarbaar door de grootte van deze twee sectoren. Bij de sector verhuur en overige zakelijke diensten zit bovendien arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer inbegrepen. De derde grote commerciële sector, de industrie, heeft een beperkt aandeel in de in- en uitstroom van (semi-)publieke sectoren. Bij openbaar bestuur en overheidsdiensten is er een noemenswaardige instroom vanuit de zorg (ca. 5.400 baanwisselaars) die in absolute getallen het dubbele is van de uitstroom naar de zorg (ca. 2.700 baanwisselaars). De in- en uitstroom van en naar het onderwijs is bij deze sector beperkt. Bij het onderwijs is ook sprake van een noemenswaardige instroom van (ca. 7.000 baanwisselaars) en uitstroom naar (ca. 4.400 baanwisselaars) de zorg. Bij de zorg zelf valt op dat instroom uit de (semi-) publieke sectoren verhoudingsgewijs klein is. Veruit de grootste instroom komt uit andere – commerciële – sectoren.

⁴⁴ Zie Hulsegge, G., Thielecke, J., Couzy, P. (2024) Werkgevers Enquête Arbeid 2024. TNO

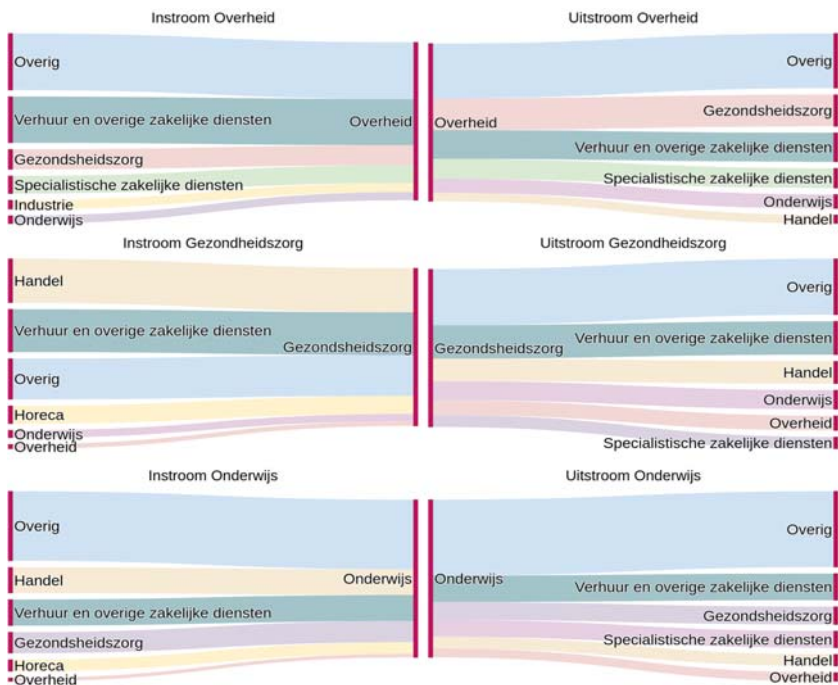
⁴⁵ Zie CBS. (2024). Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur. CBS Statline (link).

⁴⁶ Zie CPB. (2024). Macro Economische Verkenning 2024. (link).

⁴⁷ Zie 17^e Studiegroep Begrotingsruimte. (2024). Bijsturen met het oog op de toekomst. Paragraaf 1.3.3. (link).

⁴⁸ Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2017). Evaluatie referentiemodel | Ervaringen na 20 jaar gebruik en toepassing van het model. (link)

Figuur 2. In- en uitstroom (semi)publieke sectoren¹



¹ Figuur 2 toont de relatieve grootte van de stromen werkenden van en naar de sectoren Overheid, Gezondheidszorg en het Onderwijs. De stromen zijn uitgesplitst naar sector. De balken aan de linkerkant tonen de instroom uitgedrukt in aantallen personen die switchen naar de sector. Hier is bijvoorbeeld te zien dat de grootste instroom naar de Gezondheidszorg komt vanuit de sector Handel. De balken aan de rechterkant tonen de sectoren waarnaar mensen uitstromen. Bijvoorbeeld dat de uitstroom vanuit de Overheid naar de Specialistische zakelijke diensten groter is dan die naar de Handel. Resultaten gebaseerd op eigen berekeningen van SZW op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek in de jaren 2022 en 2023.

De (verwachte) tekorten per sector geven een gevarieerd beeld.

- **Zorg:** in de sector gezondheids- en welzijnszorg worden in absolute getallen de hoogste tekorten verwacht. Bij ongewijzigd beleid (het zogenaamde referentiescenario) bedraagt naar verwachting in 2033 het tekort in deze sector 195.000 personen⁴⁹. In 2023 bedroeg het totale tekort in de sector gezondheids- en welzijnszorg ongeveer 43.000 personen.
- **Kinderopvang:** de kinderopvang had in 2023 een tekort van ongeveer 6.000 personen. In 2033 kan dit tekort oplopen tot bijna 42.000 personen na een herziening van het financieringsstelsel⁵⁰.
- **Onderwijs:** het actuele tekort voor leraren in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs is 9.800 fte. De geschatte tekorten voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs beginnen op een lager punt: in 2023 werd het tekort op ongeveer 8.000 fte geschat⁵¹. Dit geschatte tekort loopt uitgaande van een neutrale economische conjunctuur volgens de huidige ramingen terug naar zo'n 6.500 fte in 2028, waarna het oploopt naar een krappe 11.000 fte in 2033. Voor het mbo loopt de benodigde instroom van docenten de komende jaren op naar ruim 2.200 fte. Tot 2033 daalt dit naar een krappe 1.700 fte; voor de komende jaren wordt namelijk een daling in het aantal mbo-

⁴⁹ Zie ABF Research (i.o.v. Ministerie van VWS). (2024). Prognosemodel Zorg en Welzijn. (link)

⁵⁰ Zie vorige voetnoot. Eind 2024 volgt een update van de arbeidsmarktprognose.

⁵¹ Zie Ministerie van OCW. Arbeidsmarktprognoses po, vo en mbo. (link).

studenten verwacht. In het hbo, wo en de wetenschap zijn geen arbeidsmarktprognoses beschikbaar.

- Defensie: er sprake van een tekort aan in het bijzonder militair personeel. Hoewel er inmiddels sprake is van meer instroom dan uitstroom van militairen, houdt deze groei de uitbreiding van de organisatie niet bij. Er is sprake van ongeveer 11.000 vacatures.
- Politie: in 2024 bedraagt de prognose voor het tekort aan opgeleide operationele sterkte 1.978 fte. Bij een gelijkblijvend doel van benodigd personeel neemt dit tekort af naar 194 fte in 2028.
- Rijksoverheid: In 2023 publiceerde het Rijk ruim 32.000 vacatures op de interne vacaturesite Mobiliteitsbank en de externe vacaturesite Werken voor Nederland⁵².
- Gemeenten: In het eerste kwartaal van 2024 bereikte het aantal ontstane vacatures bij gemeenten een historisch hoog niveau. Voor het eerst plaatsten gemeenten meer dan 13.000 vacatures⁵³. Dit is een stijging van 17 procentpunt ten opzichte van het eerste kwartaal van 2023.

⁵² Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023 (overheid.nl)

⁵³ Vacaturemonitor eerste en tweede kwartaal 2024, A&O fonds gemeenten

De krapte op de arbeidsmarkt is niet alleen nu, maar ook de komende decennia een grote uitdaging; een uitdaging die zowel onze collectieve als de private ambities flink onder druk zet. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 zet in haar rapport uiteen hoe de druk op de arbeidsmarkt de komende decennia verder toeneemt. Ondanks deze demografische ontwikkelingen zullen er ook in de toekomst periodes van hoog- en laagconjunctuur zijn. Deze economische schommelingen zullen, zij het wellicht in mindere mate, ook een impact hebben op de vraag naar arbeid.

Wanneer en op welke wijze economische tegenwind of voorspoed zich zullen aandienen is niet precies te voorspellen, maar het is wel mogelijk om in het beleid rekening te houden met deze conjuncturele bewegingen en, waar mogelijk, hierop in te spelen. Daarom heeft het kabinet aandacht voor de vraag hoe de overheid hier in de toekomst beter mee om kan gaan.

Deze bijlage beschrijft welke conjuncturele fasen er zijn en wat het structurele beleid is om de gevolgen van deze schommelingen te dempen. Vervolgens beschrijft de brief hoe tijdelijke plannen het structurele beleid ondersteunen bij het dempen of verhelpen van (toekomstige) conjuncturele schommelingen. Daarmee komt het kabinet tegemoet aan de motie Maatoug/Kathmann⁵⁴.

Economische conjunctuur

Er is sprake van economische groei wanneer een land meer waarde toevoegt aan goederen en diensten dan in de voorgaande periode. Deze productie van goederen en diensten ontwikkelt zich niet met een constante maar kent oplevingen en neergangen: een conjunctuurcyclus. Wanneer een periode van economische groei (hoogconjunctuur) omslaat in een periode van economische neergang (laagconjunctuur) kan dit leiden tot een recessie. Een recessie wordt gemeten door twee opeenvolgende kwartalen met krimp van het bruto binnenlands product. Een omslagmoment van hoog- naar laagconjunctuur komt vaak door een (onverwachte) schok. Deze schokken kunnen zowel uit het niets komen als het resultaat zijn van sluimerende onevenwichtigheden. De Nederlandse economie is stevig verweven met de wereldeconomie en handel met andere landen. Dit open karakter betekent dat Nederland meer blootstaat aan de impact van externe gebeurtenissen, wat onvermijdelijk leidt tot meer schommelingen in de conjunctuur.

Zowel periodes van laag- als hoogconjunctuur kennen voor- en nadelen. Op persoonlijk vlak kan een periode van laagconjunctuur het faillissement van een bedrijf of werkloosheid betekenen, met alle negatieve persoonlijke gevolgen van dien. Voor de economie als geheel kan laagconjunctuur en de oplopende kans op langdurig hoge(re) werkloosheid resulteren in *scarring*: een verlies aan vaardigheden in de toekomst doordat mensen langdurig werkloos zijn. Dit gaat ten koste van toekomstige productiviteit. Ook is het geen garantie dat voorheen levensvatbare bedrijven in deze situatie blijven bestaan, en verslechteren over het algemeen de overheidsfinanciën.

Periodes van hoogconjunctuur en de daaraan gerelateerde verhoogde kans op personeelstekorten kunnen op hun beurt ook risico's met zich meebrengen. Aanhoudende personeelstekorten zetten een rem op de

⁵⁴ Kamerstukken II, 29 544, nr. 1129

economische groei, leiden tot verlies van kwaliteit en beschikbaarheid van (publieke) diensten. Tevens bemoeilijkt het de uitvoering van maatschappelijke opgaven doordat de juiste mensen niet te vinden zijn.

Beide periodes kunnen voor bepaalde groepen echter ook voordelen opleveren. Zo kunnen werkgevers tijdens periodes van laagconjunctuur uit een ruimer aanbod potentiële werknemers kiezen, terwijl werkenden tijdens periodes van hoogconjunctuur profiteren van een sterkere onderhandelingspositie. Ook de baanvindkans van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt neemt ten tijde van hoogconjunctuur toe.

Rolverdeling overheid en markt

In beginsel is het bij conjuncturele schommelingen aan werkgevers om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Zij zijn immers degene die het beste kunnen bepalen hoe er met de veranderende marktomstandigheden om dient te worden gegaan. Dat betekent dat bij een personeelstekort werkgevers kijken naar de verschillende manieren om personeel aan te trekken en te behouden. Als er juist sprake is van economisch slecht weer, zullen bedrijven waarschijnlijk minder mensen aannemen en tijdelijke contracten niet verlengen⁵⁵.

Werkenden zijn primair zelf verantwoordelijk om inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt⁵⁶. Zij weten vaak zelf het beste waar zij kunnen en willen werken. Waar werkenden en werkzoekenden kunnen profiteren van een hoogconjunctuur en dus arbeidsmarktkrapte, zijn ze in het geval van een laagconjunctuur eerder de dupe van de economische situatie⁵⁷. Hierbij is het van belang om te beseffen dat niet alle groepen op de arbeidsmarkt in dezelfde mate worden geraakt door de oplopende werkloosheid bij een economische crisis: laagopgeleiden worden tijdens een crisis vaker werkloos dan middelbaar en hoogopgeleiden. De gevolgen van een crisis zijn dus niet gelijk verdeeld.

Hoewel werkgevers en werkenden elk hun eigen rol hebben bij conjuncturele schommelingen, zorgt dit niet automatisch voor maatschappelijk en economisch wenselijke uitkomsten rondom herverdeling, verzekering en bescherming. Er is daarom een rol voor de overheid om in te grijpen en deze onwenselijke uitkomsten te mitigeren.

Een vorig kabinet heeft in 2019 uw Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden voor beleid om de effecten van een neergaande conjunctuur op te vangen⁵⁸. In deze brief zijn ook verschillende beleidsopties op hoofdlijnen uitgewerkt, waaronder een tijdelijke deeltijd WW.

⁵⁵ Het ziet ernaar uit dat de krapte op de arbeidsmarkt de komende tijd zal aanhouden. Dit kan ertoe leiden dat werkgevers sneller geneigd zullen zijn om mensen aan zich te binden, ook als het tijdelijk economisch minder gaat.

⁵⁶ Werkgevers hebben wel een wettelijke taak om ervoor te zorgen dat werknemers goed zijn opgeleid voor de functie die ze uitoefenen.

⁵⁷ Werkenden kunnen ook hinder ondervinden van krapte. Zij kunnen namelijk met toenemende werkdruk te maken krijgen als gevolg van de krapte. Dit kan resulteren in uitval of vertrek van collega's, wat vervolgens tot nog meer overvraging en werkdruk leidt bij de resterende collega's.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 2019Z14702

In het algemeen geldt dat het echter ingewikkeld is om het juiste beleid op het juiste moment in te voeren⁵⁹. Dit komt door de tijd die nodig is om beleid te implementeren en voor verschillende actoren om er vervolgens op te reageren. Het handelen van de overheid is als gevolg hiervan vaak pas met enige vertraging merkbaar. Daarnaast is het in de praktijk ook niet eenvoudig om de precieze stand van de conjunctuur te bepalen.

De overheid zal de negatieve effecten van conjuncturele schommelingen dus vooral moeten mitigeren aan de hand van structureel beleid. Door middel van begrotingsbeleid en algemeen arbeidsmarktbeleid proberen we bij te dragen aan de schokbestendigheid van de economie en de arbeidsmarkt. Door middel van gericht beleid bouwen wij aan de schokbestendigheid van groepen die in het bijzonder kwetsbaar zijn voor economische schommelingen. In de hieropvolgende paragrafen worden deze drie beleidsvormen verder toegelicht.

Begrotingsbeleid & automatische stabilisatoren

In Nederland voeren we sinds de jaren 90 trendmatig begrotingsbeleid. Dat betekent dat de begroting wordt ingezet om de economie te stabiliseren. De systematiek van trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan stabiel begrotingsbeleid voor burgers en bedrijven, en draagt zo bij aan de brede welvaart.⁶⁰ In de praktijk betekent dit dat in economische goede tijden buffers worden opgebouwd om in slechte tijden ervoor te kunnen zorgen dat mensen minder last hebben van een economische neergang. Dit door de uitgaven aan de sociale zekerheid op peil te houden of extra maatregelen te nemen, zoals tijdens de coronacrisis via het steun- en herstellepakket.

De overheid zorgt voor deze (automatische) stabilisatie via zowel de overheidsontvangsten als -uitgaven. De ontvangstenkant (belasting- en premie-inkomsten) van de begroting beweegt mee met de conjunctuur. Hierdoor verbetert het overheidssaldo in goede economische tijden, als de belasting- en premie-inkomsten stijgen door een groeiende economie, en verslechtert het in mindere tijden, als de belasting- en premie-inkomsten dalen.

Het kabinet beheerst de uitgaven van de overheid door vaste uitgavenplafonds te hanteren. Het kabinet zorgt ervoor dat de totale uitgaven dit plafond niet overschrijden. Ongeacht de economische situatie blijven de uitgaven zo op een afgesproken niveau: de uitgaven nemen niet toe als het economisch goed gaat, en er dient niet direct bezuinigd te worden als het economisch minder gaat.

Ook het uitgavenplafond kent een conjunctureel component. Het wordt namelijk aangepast voor ontwikkelingen van de uitgaven aan WW en bijstand als gevolg van teruglopende werkgelegenheid. Hiermee leiden de extra uitgaven niet tot bezuinigingen. Deze uitgaven bovendien een stabiliserend effect op de economie door het inkomensverlies als gevolg van werkloosheid te dempen.

⁵⁹ Zie ook de CPB-publicatie «Cyclisch begrotingsbeleid» (2023). Het CPB geeft aan dat de output gap voldoende goed te ramen is. Beleidsmakers hebben daardoor over het algemeen voldoende informatie om op korte termijn anticyclisch beleid te voeren, al is de amplitude van de conjunctuur lastiger te bepalen. In het eerste deel van de beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid (2023) wordt echter ook geconcludeerd dat de methode van de bepaling van de output gap erg gevoelig is voor bijstellingen bij nieuwe ramingsmomenten en afhankelijk is van meetmethodes die kunnen verschillen.

⁶⁰ Zie in dit kader ook het advies van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte «Bijsturen met het oog op de toekomst» (2023).

De overheid accepteert dat het begrotingssaldo (tijdelijk) verslechtert vanwege deze extra uitgaven.

Arbeidsmarktbeleid als structurele oplossing

Om ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkt zich snel kan aanpassen aan een nieuwe economische situatie is het van belang dat vraag en aanbod goed op elkaar zijn aangesloten. In tijden van laagconjunctuur kan een goede aansluiting de negatieve impact op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden beperken. Dit omdat de (over)stap naar ander werk daardoor sneller gemaakt kan worden. In tijden van hoogconjunctuur kan een betere match het tekort aan arbeidskrachten doen verminderen om dezelfde reden: bedrijven zullen sneller geschikt personeel vinden.

Het goed laten aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is een structurele uitdaging. Het gevoerde arbeidsmarktbeleid is, naast het garanderen van een inkomen en het op peil houden van bestedingen via een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, daarom ook hoofdzakelijk gericht op het structureel verbeteren van deze aansluiting⁶¹. Voorbeelden hiervan zijn:

- UWV en gemeenten bieden persoonlijke dienstverlening richting kansrijke beroepen en sectoren aan werkzoekenden aan. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van arbeidsmarktinformatie, zodat de dienstverlening waar mogelijk aangepast kan worden op basis van de actuele situatie.
- Om de arbeidsmarkt meer transparant te maken, zijn UWV en gemeenten daarnaast verantwoordelijk voor de registratie van werkzoekenden en vacatures. Via de Werkgeversservicepunten, en in de toekomst via de Regionale Werkcentra, krijgen werkgevers advies en ondersteuning bij de werving en selectie van personeel.
- Om werkenden en werkzoekenden de relevante kennis en vaardigheden bij te brengen en op peil te houden is scholing en opleiding van belang. Effectieve dienstverlening op dit vlak kan eveneens de afstand tot de arbeidsmarkt van kwetsbare groepen doen laten afnemen. Daarnaast zetten UWV en gemeenten ook cursussen, opleidingen en vaardigheidstrainingen in om werkzoekenden naar werk te begeleiden. We hebben uw Kamer recent geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen op dit gebied.
- Ook wordt er beleid ingezet om door middel van (fiscale) prikkels mensen aan te sporen (meer uren) te gaan werken. Dit draagt in tijden van hoogconjunctuur bij aan het aanpakken van krapte op de arbeidsmarkt. In dit kader heeft het kabinet de *Hervormingsagenda vereenvoudiging inkomensondersteuning* aangekondigd.

Een goed werkende arbeidsmarkt biedt zowel voldoende sociale zekerheid in tijden van conjuncturele neergang als voldoende manoeuvreerruimte aan bedrijven om zich aan een nieuwe economische situatie aan te passen. De Commissie Regulering van Werk concludeerde in 2020 dat de Nederlandse arbeidsmarkt te veel leunt op externe flexibiliteit. Dat wil zeggen dat bij een economische neergang met name een flexibele schil van werkenden met minder zekerheid op straat komt te staan.

Naast gevolgen voor het duurzaam verdienvermogen van Nederland, heeft deze grote flexibele schil ook conjuncturele gevolgen. Te weinig zekerheid kan leiden tot grote inkomensdaling wanneer een recessie inzet.

⁶¹ Dat vraag en aanbod elkaar niet altijd goed weten te vinden op de arbeidsmarkt kent verschillende oorzaken. Er kan sprake zijn van *mismatch tussen de omvang van vraag en de omvang aanbod*, een *geografische mismatch*, een *mismatch in voorkeuren*, een *mismatch in vaardigheden* en een *informatiemismatch*.

Via lagere consumptieve uitgaven heeft dit vervolgens negatieve gevolgen voor de economie.

Met het arbeidsmarktpakket wil het kabinet zorgen voor een betere balans tussen zekerheid en wendbaarheid op de arbeidsmarkt.

- Met de *Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten* tracht het kabinet meer zekerheid te bieden aan mensen met een flexibel arbeidscontract. Ook beoogt het voorstel het gebruik van vaste contracten te stimuleren door de concurrentieverschillen tussen contractvormen te verminderen en draaideurconstructies te voorkomen.
- Met de *Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden* is het kabinet voornemens om de regels voor het werken met werknemers en zelfstandigen te verduidelijken. Hiermee wordt schijnzelfstandigheid tegengegaan. In een recessie kunnen schijnzelfstandigen niet terugvallen op ontslagbescherming of een werkloosheidsuitkering, terwijl op basis van de verrichte werkzaamheden er wel sprake is van een arbeidsovereenkomst. Door de verduidelijking wordt het eenvoudiger om de juiste contractvorm aan te gaan. Het rechtsvermoeden uit het voorstel ziet in het bijzonder toe op de kwetsbare positie van schijnzelfstandigen aan de basis van de arbeidsmarkt.
- Met het LLO-beleid betracht het kabinet de wendbaarheid in de arbeidsmarkt te verbeteren. LLO vergroot namelijk het aanpassingsvermogen van individuen en bedrijven in tijden van grote veranderingen. Met de LLO-agenda werkt het kabinet samen met sociale partners, regio's en opleiders aan structurele verbeteringen op gebied van LLO. Een verdere uitwerking van de gezamenlijke LLO-agenda leggen we in de loop van 2025 aan uw Kamer voor.

In samenhang zorgen de maatregelen uit het pakket voor een weerbaardere arbeidsmarkt in hoog- en laagconjunctuur. Meer zekerheid voor werkenden verzacht het effect van een laagconjunctuur op inkomens en consumptie. Via de LLO-aanpak wordt de matching tussen vraag en aanbod – en daarmee het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt – vergroot.

Aanvullende gerichte inzet

Naast het algemeen arbeidsmarktbeleid voert het kabinet een gerichte aanpak om de weerbaarheid van specifieke groepen te verbeteren. In het verleden zien we dat sommige groepen mensen om verschillende redenen alsnog tussen wal en schip vallen bij een neergang, of onvoldoende kunnen profiteren bij een opgaande conjunctuur. Aangezien het algemene instrumentarium bij deze groepen niet voldoet, voert het kabinet gericht beleid om de arbeidsmarktpositie van deze groepen te verbeteren. Zo tracht het kabinet via de Seniorenkansenvisie de arbeidspositie van 55-plussers te verbeteren. Ook maakt het kabinet werk van een betere arbeidsparticipatie van statushouders via het plan van aanpak Statushouders aan het werk.

Hoewel de bovenstaande plannen niet direct toezien op een demping van de conjunctuur, volgen de aanpakken mede uit de huidige conjuncturele stand. Als de arbeidsmarkt krap is, is er een kans om de arbeidsparticipatie – en daarmee de economische weerbaarheid – van bepaalde groepen gericht te verbeteren. Deze economische weerbaarheid draagt vervolgens weer bij een schokbestendige maatschappij in tijden van economische onzekerheid.

Het actieplan Dichterbij dan je denkt is een voorbeeld hoe het vorige kabinet ingezet heeft op het benutten van de kansen die krapte voor specifieke groepen kan bieden.

Dergelijke plannen hebben een tijdelijk karakter, maar kunnen een structurele impact hebben. De waardevolle kennis en ervaringen die als gevolg van de plannen worden opgedaan, vormen belangrijke input voor de (toekomstige) ontwikkeling van beleid. Zo hebben meerdere tijdelijke programma's aan de basis gestaan van de huidige inzet op de hervorming van arbeidsmarktinfrastructuur:

- Het programma Matchen op werk heeft een eerste aanzet gegeven voor partijen in de arbeidsmarktregio's om ook in projecten samen te werken aan nieuwe vormen van matching en het versterken van de eenduidige werkgeversdienstverlening.
- Het programma Perspectief op Werk heeft hier een extra impuls aan gegeven door met gezamenlijke doe-agenda's actiegericht en projectmatig in de uitvoering samen te werken. Hierdoor zijn er ook ervaringen opgedaan met talloze benaderingen en interventies.
- De aanvullende crisisdienstverlening van de regionale mobiliteits-teams (RMT's) is doorgegaan op de ingeslagen weg door de samenwerking tussen publieke en private partijen te verbeteren en te intensiveren, zoals gemeenten, UWV, sociale partners en onderwijsinstellingen.

Deze tijdelijke impulsen zijn lastig vooruit in de tijd te plannen en kennen ook geen specifieke blauwdruk. De effectiviteit van dergelijke tijdelijke impulsen is namelijk sterk afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden en bestuurlijke context. Zodoende zet het kabinet in om een verankering en bestendiging van deze impulsen binnen de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Deze infrastructuur schept de randvoorwaarden om beter ad-hoc in te spelen op ontwikkelingen als gevolg van de conjuncturele stand.

Gezien het thema van deze brief wil het kabinet graag van de gelegenheid gebruik maken om de motie van de leden van Haga en de Jong te beantwoorden, waarin is verzocht te onderzoeken of de arbeidskosten en de gepercipieerde risico's van het in dienst hebben van 55-plussers verlaagd kunnen worden⁶². De afgelopen jaren heeft de regering verschillende instrumenten ingezet om de arbeidskosten van 55-plussers te verlagen. Uit de evaluatie loonkosten voordelen uit de WTL uitgevoerd door SEO in 2021 blijkt dat de doeltreffendheid van het loonkosten voordeel voor ouderen beperkt is⁶³. De analyses over het LKV ouderen laten zien dat het LKV ouderen niet lijkt te leiden tot extra werkgelegenheid voor ouderen uit een uitkering die binnen de LKV leeftijdsgrenzen vallen ten opzichte van iets jongere werkloze ouderen. Op basis van de beschrijvende statistieken lijkt de werkgelegenheid zich wel gunstiger te ontwikkelen voor de ouderen die tot de doelgroep van het LKV behoren (56 jaar tot AOW-leeftijd) dan voor de ouderen die (net) onder de leeftijdsgrens van het LKV ouderen vallen (50- tot 56-jarigen), maar de verdiepende analyses kunnen dit niet bevestigen. De regering heeft hierop besloten het LKV ouderen af te schaffen.

De no-risk polis ouderen is geëvalueerd naar aanleiding van het actieplan perspectief voor 50-plus door Regioplan⁶⁴. Hieruit bleek dat deze financiële regeling voor werkgevers geen prikkel gaf om 50-plussers in dienst te nemen, maar dat de geschiktheid van de kandidaat het belangrijkste is om iemand in dienst te nemen.

In een brede praktijkverkenning, die is uitgevoerd in het kader van de Seniorenkansvisie, is gesproken met werkgevers, uitvoeringsorganisaties, belangenorganisaties en 55-plussers. Hieruit blijkt dat de doelgroep niet wil worden gestigmatiseerd of anders worden behandeld. Ook in loonbetaling willen zij geen doelgroep met uitzonderingen zijn en minder betaald worden. Het uitgangspunt van het nieuwe kabinet is daarom gelijkwaardigheid voor iedereen op de (krappe) arbeidsmarkt.

⁶² Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1131

⁶³ DE EFFECTEN VAN LOONKOSTENVOORDELEN OP WERKNEMERS EN WERKGEVERS (overheid.nl)

⁶⁴ Regioplan, Evaluatie Actieplan «Perspectief voor vijftigplussers», 2020.Eindrapport – Evaluatie actieplan Perspectief voor vijftigplussers (regioplan.nl)

Een motie van de leden Paternotte en Hermans verzocht de regering in gesprek te gaan met werkgevers over roostering in bijvoorbeeld de zorg en schoonmaaksector.⁶⁵ Uit een vignettenstudie naar de meerurenbonus bleek dat een groot deel van de respondenten aangaf dat een rooster waarmee werk en privé te combineren zijn, belangrijker is dan een bonus⁶⁶. Ook kwam naar voren dat werkgevers met 60% van de zorgmedewerkers niet het goede gesprek over contractuitbreiding hadden gevoerd⁶⁷. Naar aanleiding van deze studie organiseert de Minister van VWS regiobijeenkomsten over meer uren werken voor zorg- en welzijnsorganisaties, waar onder andere roostering, het goede gesprek en de meerurenbonus onderwerp van gesprek zijn.

In het onderwijs is ook een onderzoek uitgevoerd naar beweegredenen om meer uren te werken. Hieruit bleek onder meer animo dat een deel van de leraren bereid is om in een groter contract te werken voor (netto) meer geld. Ook voor maatregelen als flexibele roostering of andere taken zijn leraren bereid om meer uren te werken⁶⁸. In het primair onderwijs pioniert een kopgroep van schoolbesturen om meer uren werken aantrekkelijker te maken met maatwerk. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (SOCW) heeft in september 2024 een brief gestuurd over de opbrengsten van de pilot en de vervolgaanpak. SOCW stimuleert meer uren werken met de aanpak meerurenmaatwerk⁶⁹. Meerurenmaatwerk betreft het voeren van het goede gesprek over de aanstelling en het bieden van maatwerk om meer uren te kunnen werken. Denk aan het bieden van een geldbedrag, flexibiliteit in snipperdagen, inroostering of het focussen op andere soorten taken. Scholen kunnen ook gebruik maken van een beschikbaarheidstoelage – waarbij leraren zich kunnen opgeven voor een dag waarop zij beschikbaar zijn voor inval en hier een toelage voor ontvangen.

Ook de schoonmaakbranche kampt met personeelstekorten, waardoor organisaties onder meer kijken naar urenitbreidingen en andere manieren van roosteren. Als gevolg hiervan is «dagschoonmaak», waarbij er wordt schoongemaakt tijdens reguliere kantooruren, in toenemende mate de standaard.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200, nr. 24. Aan andere onderdelen van deze motie is reeds invulling gegeven in een bijlage bij Kamerstukken II, 2022–2023, 29 544, nr. 1159 en in Kamerstukken II, 2022–2023, 27 923, nr. 671.

⁶⁶ Berenschot, Onderzoek meerurenbonus Zorg en Welzijn (link).

⁶⁷ Het Ministerie van VWS ondersteunt daarnaast stichting Het Potentieel Pakken om bij zorgorganisaties het thema «contractuitbreidingen» via verandertrajecten op de kaart te zetten.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 293, nr. 671.

⁶⁹ Zie Kamerstukken II 2023/2024, 31 293, nr. 747 voor meer informatie over het meerurenmaatwerk in het onderwijs.

Zorg

Zorg en ondersteuning is mensenwerk. Voldoende en goed toegeruste zorgmedewerkers zijn de basis om de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg te waarborgen. De voorbije jaren zijn stappen gezet om per medewerker steeds meer patiënten te helpen. Desondanks ligt er een prognose van een arbeidsmarkttekort van bijna 200.000 medewerkers in zorg en welzijn in 2033. Het is onmogelijk om deze arbeidsmarkttekorten af te wenden door steeds meer mensen van buiten de zorg aan te trekken, daar zijn immers ook grote tekorten. We zullen het moeten doen met de mensen die nu al in de zorg werken en de natuurlijke aanwas.

In het regeerprogramma heeft het kabinet aangegeven het personeels-tekort aan te willen pakken langs drie lijnen:

1. *Halveren van de administratietijd in 2030.* Met behulp van innovaties zoals artificial intelligence (AI) kan bijvoorbeeld de administratietijd bij gespreksverslagen en overdracht van dossiers drastisch worden teruggebracht. Medewerkers krijgen hierdoor meer tijd voor de patiënt.
2. *De juiste inzet van medewerkers.* Nog steeds worden medewerkers ingezet daar waar dat niet of veel minder zou hoeven. Het kabinet voert daarom arbitrage tussen zorgwetten in, waarbij de minste inzet van medewerkers uitgangspunt wordt. Daarnaast hecht het kabinet eraan dat medewerkers goed kunnen samenwerken met mantelzorgers en vrijwilligers, zodat zij samen meer kunnen betekenen voor de patiënt. De belastbaarheid van de mantelzorger wordt hierbij niet uit het oog verloren. Tot slot worden innovaties die de inzet van medewerkers verminderen en tegelijk de belasting voor de patiënt doen afnemen, gestimuleerd.
3. *Het vergroten van vakmanschap en werkplezier.* Het kabinet werkt uiterlijk Q1 2025 een leidraad vakmanschap en werkplezier uit. Het gaat daarbij om onderwerpen als meer autonomie en vertrouwen, het voorkomen van verzuim en het tegengaan van agressie. Ook komt de verhouding tussen vast en flexibel personeel aan bod en de mogelijkheden voor medewerkers in loondienst om bij meerdere organisaties en op meerdere plekken in de regio te kunnen werken. Deze leidraad moet organisaties binnen zorg en welzijn handvatten bieden om aan de slag te gaan met het vergroten van de werktevredenheid. In de leidraad gaat het kabinet ook in op de bekostiging van de verschillende opleidingsvormen, waaronder medische vervolgoopleidingen en bij- en nascholing, bijvoorbeeld voor palliatieve zorg. Het kabinet ondersteunt vakmanschap door te kijken naar de structurele borging van de bekostiging van opleiden zorg en welzijn breed.

Tot slot, heeft VWS in 2024 regiobijeenkomsten georganiseerd gericht op het stimuleren van meer uren werken. In deze bijeenkomsten zijn zorg- en welzijnsorganisaties geïnformeerd over de mogelijkheid van een meerurenbonus. Het Potentieel Pakken is de afgelopen jaren financieel ondersteund in hun missie om via verandertrajecten belemmeringen om meer uren werken weg te nemen. Kennis en inzichten die hierbij zijn opgedaan zijn terug te vinden via de website groterecontracteninzorg.nl. Hierdoor kunnen werkgevers er zelf mee aan de slag gaan.

Onderwijs

Goede leraren, docenten en schoolleiders vormen de basis voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs voor alle kinderen en jongeren. Er is in Nederland een groot tekort aan onderwijspersoneel, met name in (delen van) de grote steden⁷⁰. Zonder extra ingrijpen zal dit tekort naar verwachting de komende tien jaar aanhouden⁷¹. Doel van de aanpak is om nu en in de toekomst te zorgen voor voldoende leraren, docenten, schoolleiders en ondersteunend personeel, die met plezier werken in het onderwijs, goed opgeleid zijn en zich doorlopend professionaliseren.

In het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma heeft dit kabinet aangekondigd een herstelplan op te stellen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De hoofdlijnen van het Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs zijn recentelijk met uw Kamer gedeeld⁷². Zorgen voor goed en voldoende onderwijs voor ieder kind is een van de pijlers in het herstelplan⁷³. De afgelopen periode is een eerste stap gezet om samenwerking tussen schoolbesturen, de beroepsgroep en de lerarenopleidingen centraal te stellen. Daar wordt op voortgebouwd omdat samenwerken en solidariteit nodig zijn in plaats van concurrentie. Bovendien verschilt de opgave en context tussen en binnen regio's, zoals de omvang van de tekorten, groei/krimp en de mate van verstedelijking. Andere punten die worden uitgewerkt zijn onder meer de doorgaande professionalisering van onderwijspersoneel, de vorming van beroepsgroepen voor schoolleiders en leraren, goed werkgeverschap, het beter benutten van het systeem van medezeggenschap en het verbeteren van de kwaliteit van lerarenopleidingen via het Opleidingsberaad Leraren. De uitwerking gebeurt in overleg met uiteenlopende partijen in het onderwijsveld.

Kinderopvang

De kinderopvang speelt een belangrijke rol op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een plek op de kinderopvang stelt namelijk ouders met jonge kinderen in staat om te werken. Kinderopvang is ook een belangrijke randvoorwaarde voor de arbeidsparticipatie van vrouwen, het meer uren kunnen werken en hun economische zelfstandigheid. Personeelstekorten in de kinderopvang leiden tot wachtlijsten voor ouders van jonge kinderen. Het is daarom goed nieuws dat de personeelstekorten in de kinderopvang zich momenteel stabiliseren. Toch blijkt uit de arbeidsmarktprognose dat de sector nog steeds tekorten kent en deze op lange termijn verder zullen oplopen. Samen met de sector neemt het kabinet daarom langs drie sporen aanvullende acties. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de Kamerbrief van 4 april⁷⁴.

- Het «Ontwikkelpad kinderopvang» is ontworpen om de instroom en doorgroei in de kinderopvang te bevorderen, ook van mensen die niet direct de stap naar pedagogisch professional kunnen zetten. Ondersteunend hieraan heeft het Ministerie van SZW een tijdelijke subsidie-regeling opgezet om kinderopvangorganisaties te stimuleren groeps-hulpen aan te nemen en scholing te bieden.

⁷⁰ Gebaseerd op data van oktober 2023. Tekort bij primair onderwijs: reguliere banen en langdurige vervangingen: 9.800 fte, schoolleiders: 1.270 fte. Tekort bij voortgezet onderwijs: reguliere banen en langdurige vervangingen: 3.800 fte, schoolleiders: 125 fte. Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2023 | Voion

⁷¹ Ibid.

⁷² Kamerstukken 2024/2025, 49 096, nr. 266

⁷³ Kamerstuk 31 293, nr. 762

⁷⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 31 322, Nr. 529

- Om huidige werknemers te behouden, blijft het Ministerie van SZW samen met de kinderopvangsector inzetten op het verhogen van het werkplezier en goed werkgeverschap.
- Tot slot zijn er kansen om pedagogisch professionals meer uren te laten werken in de kinderopvang. Bijvoorbeeld via een combinatiebaan. Het Groeifondsproject «Meer uren werkt!» zal in de kinderopvang *evidence based* interventies implementeren om te komen tot contractuitbreidingen.

Defensie

Doordat de veiligheidssituatie verslechtert en militaire inzet in het kader van het verdedigen van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten steeds realistischer wordt, groeit Defensie flink. Defensie neemt daarom een brede set aan maatregelen die beogen het tekort aan menskracht bij Defensie te verkleinen: van betere arbeidsvoorwaarden, het verbeteren van het proces van werving en selectie tot speciale maatregelen voor schaarstecategorieën. Ook is inmiddels de vaste aanstelling voor manschappen en korporaals ingevoerd. Desondanks zorgt de krappe arbeidsmarkt ervoor dat Defensie steeds vaker afhankelijk is van externe partijen om te kunnen beschikken over de benodigde menskracht.

In de Defensienota 2024 heeft het kabinet uiteengezet dat Defensie in hoog tempo toewerkt naar een schaalbare krijgsmacht. Defensie hoeft immers niet continu over al haar personeel te beschikken en werkt daarom aan een organisatie die wendbaar en schaalbaar is. Vanaf 2029 is een instroom noodzakelijk van tenminste 9.000 militairen per jaar, bestaande uit beroepsmilitairen, reservisten en dienjaarmilitairen. Defensie zet verschillende stappen die de instroom stimuleren en de uitstroom verminderen, zoals het invoeren van een nieuw dienmodel, de invoering van een vrijwillige enquête onder jongeren, wervingsinspanningen die zich richten op specifieke doelgroepen en het intensiveren van de samenwerking met andere departementen, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, werkgeversorganisaties en de industrie. Dat moet in het bijzonder bijdragen aan een forse uitbreiding van het aantal reservisten. Daarnaast is Defensie bezig met de invoering van een nieuw HR-model voor de in-, door- en uitstroom en beloning van personeel dat van Defensie een aantrekkelijker werkgever maakt en een schaalbare krijgsmacht ondersteunt.

Ook is het dienjaar gestart. Dit is een laagdrempelige mogelijkheid om voor de duur van 1 jaar kennis te maken met het werken bij Defensie. 17-jarigen die de dienstplichtbrief ontvangen, worden daar sinds dit jaar op gewezen. Het is de inzet van Defensie dat, net als in Scandinavische landen het geval is, jongeren die gediend hebben en voor de arbeidsmarkt beschikbaar komen hierop een streepje voor hebben. Defensie breidt het aantal dienjaarmilitairen uit en gaat daarbij voor het maximale resultaat binnen de mogelijkheden van de huidige krijgsmacht om deze jongeren te werven en op te leiden.

Groene en Digitale Banen

Om de ambities voor de klimaat en digitale transitie te realiseren, zijn er structureel meer technici en digitale professionals nodig. We hebben voldoende technici nodig om het elektriciteitsnet uit te breiden, om warmtepompen te installeren en te zorgen voor de digitale veiligheid van Nederland. Er zijn inmiddels meer dan 100.000 vacatures in technische en digitale banen. De invloed van tekorten aan digitale professionals is voelbaar in alle sectoren, van zorg, onderwijs, overheid tot de financiële

sector, het heeft effect op de adoptie van digitale technologieën in het bedrijfsleven en is essentieel bij de inzet van digitale technologieën om de arbeidsproductiviteit te verhogen.

Het kabinet, de regio en het bedrijfsleven investeren gezamenlijk via het Actieplan Groene en Digitale Banen om meer mensen te laten kiezen voor bèta-technisch onderwijs en de technische en digitale (ICT) arbeidsmarkt. Het kabinet versterkt deze samenwerking onder andere via de Human Capital Agenda ICT, die specifiek gericht is op de tekorten van digitale professionals op de arbeidsmarkt. Uw Kamer is op 22 december 2023 geïnformeerd over de voortgang van het Actieplan.⁷⁵

Er komt daarnaast voor sectoren die nodig zijn voor de klimaat- en energietransitie een tijdelijke gerichte toevoeging op de bestaande Subsidieregeling praktijkleren. Hierdoor wordt het voor bedrijven in deze sectoren aantrekkelijker om extra praktijkleerplaatsen aan te bieden. Verder investeert het kabinet ook in het opschalen van bestaande omscholingstrajecten waarin statushouders worden opgeleid voor een baan bij de netbeheerders. Met deze investeringen vanuit het Klimaatfonds kunnen zo meer vakmensen worden opgeleid.

Om technologieonderwijs voor elk kind toegankelijk te maken is er vanuit het Nationaal Groeifonds € 351,6 miljoen gereserveerd voor het voorstel *Techkwadraat*. 145,8 miljoen hiervan is definitief toegekend, 205,8 miljoen is voorwaardelijk toegekend. Dit moet resulteren in een achtjarige stimulans voor technologie in het funderend onderwijs. Inzet is alle kinderen en jongeren de potentie en waarde van technologie inzien en de juiste kennis en vaardigheden ontwikkelen, op korte én lange termijn.

Politie en Veiligheid

De politie heeft een arbeidsmarktstrategie ontwikkeld, waarover uw Kamer op 8 juni 2023 is geïnformeerd.⁷⁶

Vier publieke organisaties in het veiligheidsdomein – Defensie, de Dienst Justitiële Inrichtingen, Douane en Politie – werken samen op het gebied van personeel. Zij presenteren zich bijvoorbeeld gezamenlijk aan middelbare scholieren en proberen belemmeringen weg te nemen om doorstroom tussen de organisaties te vergemakkelijken. Zo willen zij eraan bijdragen dat Nederland blijvend beschikt over voldoende en goed geëquipeerd personeel om (samen) te werken aan vrede, veiligheid en een rechtvaardige samenleving.

In 2022 heeft het OM besloten binnen drie jaar het aantal te werven officieren te verdubbelen, resulterend in 250 nieuwe officieren tussen 2022 en 2024. Deze groei werd bereikt door intensieve wervingsinspanningen, het versterken van het werkgeversmerk, en modernisering van de opleiding voor officieren van Justitie. Tegelijkertijd werd een centrale werving- en selectieafdeling opgezet, wat leidde tot 15 procent meer ingevulde vacatures. Deze nieuwe structuur faciliteert samenwerkingsverbanden binnen het juridisch domein, met een focus op samenwerking binnen de Strafrechtketen, wat de interne arbeidsmobiliteit vergroot en bijdraagt aan een duurzame inzet van professionals binnen het veiligheidsdomein van de rechtsstaat.

⁷⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/22/kamerbrief-inrichting-governance-en-uitvoering-van-het-actieplan-groene-en-digitale-banen>

⁷⁶ Kamerstuk 29 628-1173

Het «groenblauwe» domein

De Ministeries van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hebben de SER gevraagd advies uit te brengen over de effecten van samenlopende transities op de toekomstige arbeidsmarkt in het «groenblauwe» domein van agri (land- en tuinbouw, voedsel), water (genoeg, schoon, veilig) en natuur en leefomgeving (klimaat, biodiversiteit). Dit heeft geleid tot het recent gepubliceerde advies «Werken aan veranderkracht: Naar een toekomstbestendige arbeidsmarkt voor Agri & Food, Water en Bodem en Natuur & Leefomgeving». Begin 2025 zal uw kamer een appreciatie op dit rapport ontvangen.

Om de aansluiting tussen het onderwijs en het groene domein te verbeteren, hebben het onderwijs, het bedrijfsleven en de overheid daarnaast al enige jaren geleden de krachten gebundeld in het *Groenpact*. Momenteel wordt binnen dit pact onder meer ingezet op het verbeteren van de leercultuur, generatievernieuwing, het stimuleren van sectorale mobiliteit, en het verzamelen van arbeidsmarktinformatie. De Minister van LVVN werkt ook aan een robotiseringsprogramma gericht op arbeidsbesparing. Samenwerking met SZW op het gebied van sectorale ontwikkelingen en de scholingsregeling gericht op maatschappelijke cruciale sectoren vindt daarnaast ook plaats.

De IenW-organisaties, waaronder Rijkswaterstaat, gebruiken daarnaast alternatieve wervingsstrategieën, waarbij er oog is voor (latente) kandidaten en extra inzet op nieuwe doelgroepen centraal staat. Binnen het Ministerie van IenW, de ZBO's en de uitvoeringsorganisaties wordt ondertussen al nauw samengewerkt aan gezamenlijke wervingsacties voor het komend jaar, waarbij de gemeenschappelijke schaarse profielen leidend zijn in de aanpak. Daarnaast is in toenemende mate sprake van een focus op behoud van personeel middels het bevorderen van interne doorstroom en is er blijvende inzet op het waarborgen van voldoende en goed opgeleid personeel in de watersector via de Human Capital Agenda van de Topsector Water en Maritiem.

Woningbouw

Wonen is voor steeds meer mensen juist een bron van zorgen en onzekerheid. Het woningtekort is dermate groot dat ruim 400.000 huishoudens op zoek zijn naar een geschikte woning. Eén van de voorwaarden om de woningbouw te versnellen en op te schalen is voldoende uitvoeringskracht bij gemeenten. Het tekort is eerder door onderzoeksbureau Brink ingeschat op ongeveer 1.700 fte.

De realisatiestimulans, die deels de verschillende specifieke uitkeringen vervangt, kunnen door gemeenten deels worden ingezet voor het vergroten van de uitvoeringskracht bij gemeenten. De uitvoeringskracht van gemeenten wordt verder versterkt door efficiënter om te gaan met bestaande capaciteit, samenwerking tussen gemeenten te bevorderen, kennis te vergroten en standaardisering en digitalisering te bevorderen. Ook de marktpartijen spelen hierbij een rol.

Verder zet het Ministerie van VRO samen met marktpartijen in op industriële bouw dat de arbeidsproductiviteit van de ontwerp- bouw- en technieksector fors kan laten toenemen. Ook bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving wordt met brancheorganisaties en marktpartijen gericht aan arbeidsproductiviteitsverbetering gewerkt. Dit gebeurt bijvoorbeeld in programma's als Mensen Maken de Transitie en het groeifondsprogramma Toekomstbestendige Leefomgeving.

Openbaar vervoer

Ook de OV-sector voelt de impact van krapte op de arbeidsmarkt. Primair ligt de aanpak om personeelstekorten te verkleinen bij de vervoerders zelf. Zij hebben wervingscampagnes opgezet en zetten in op lokale initiatieven om nieuwe medewerkers aan te trekken. Deze maatregelen werpen hun vruchten af en de personeelsproblemen zijn in veel concessies afgenomen. Naast het intensiveren van de werving, treffen vervoerders andere maatregelen om de tekorten aan te pakken, zoals het verkorten van (de doorlooptijd van) opleidingen, of het anders roosteren van personeel. De instroom van nieuw personeel blijft, mede door de aanhoudende spanning op de arbeidsmarkt, wel continue aandacht vragen.

Vervoerders werken op landelijk niveau samen binnen OV-NL om uitdagingen te bespreken en succesvolle aanpakken te delen. Daarnaast zetten de partijen uit het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) gezamenlijk in op een imagoprogramma, met als doel de beeldvorming van het openbaar vervoer te verbeteren voor reizigers en (potentiële) werknemers.

Tot slot heeft het CBR, in samenwerking met de sector, een nieuwe werkwijze ingevoerd om de instroom van nieuwe buschauffeurs te verhogen. Dit zorgt ervoor dat nieuw geworven personeel sneller inzetbaar is, wat een belangrijke structurele bijdrage levert aan het terugdringen van de tekorten.

In het licht van het groeiende tekort aan arbeidskrachten heeft het lid Van Beukering-Huijbregts op 22 februari 2022 bij motie verzocht om duidelijkheid over de mogelijkheid tot het opnemen van voltijdsbonussen in cao's om meer uren werken te bevorderen⁷⁷. In een eerdere brief aan de TK over de aanpak van de arbeidsmarktkrapte (d.d. 24 juni 2022) is op deze motie ingegaan⁷⁸. Destijds is met name ingegaan op vraagstukken omtrent de praktische uitvoerbaarheid van dergelijke afspraken⁷⁹. Het is aan cao-partijen om rekening te houden met de praktische uitvoerbaarheid van hun afspraken. Hier wordt nader ingegaan op de voltijdsbonus vanuit het perspectief van het cao-instrument⁸⁰.

Vooropgesteld zij dat de inhoud van cao-afspraken de verantwoordelijkheid is van de betrokken cao-partijen. De overheid spreekt daar geen oordeel over uit. Afspraken die strijdig zijn met wet- en regelgeving, zijn evenwel niet geldig (nietig). Dit uitgangspunt leidt er ook toe dat bij het beoordelen van verzoeken om algemeenverbindendverklaring (avv) van een cao-bepaling het Ministerie van SZW toetst of er sprake is van evidente strijdigheid met het recht. Voor zover dat het geval is, komt de betreffende bepaling niet in aanmerking voor avv.

Vanuit de wetgeving over gelijke behandeling kan er alleen direct onderscheid naar arbeidsduur of indirect onderscheid naar geslacht worden gemaakt, als sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Bij een cao-afpraak over een voltijdsbonus wordt direct onderscheid gemaakt naar de arbeidsduur (deeltijd/voltijd). In het Burgerlijk Wetboek is expliciet aangegeven dat een direct onderscheid naar arbeidsduur niet is toegestaan tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.

Daarnaast kan – afhankelijk van de precieze vormgeving van de bepaling in de cao – sprake zijn van indirect onderscheid naar geslacht (bijvoorbeeld als met name vrouwen in deeltijdbanen werkzaam zijn maar niet de mogelijkheid hebben om voltijds te gaan werken en daardoor niet in aanmerking kunnen komen voor de bedoelde bonus). Ook een dergelijk indirect onderscheid vereist dat sprake is van een objectieve rechtvaardiging.

Om te voldoen aan de toets van de objectieve rechtvaardigingsgrond moet voor een concrete maatregel sprake zijn van een legitiem doel en van een maatregel die geschikt, noodzakelijk en evenredig is om het doel te bereiken. Of sprake is van een voldoende objectieve rechtvaardiging is, zal moeten worden bezien in de concrete situatie waarin het onderscheid wordt gemaakt, dus in de situatie waarin de cao-afpraak feitelijk in de praktijk wordt gebracht.

Het opnemen van afspraken in een cao kan bijdragen aan de objectieve rechtvaardiging van een voltijdsbonus of andere instrumenten die onderscheid naar arbeidsduur maken om meer uren werken te stimuleren. Bijvoorbeeld door de specificeren voor welke functies krapte op de arbeidsmarkt is.

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XV, nr. 105

⁷⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1115

⁷⁹ Tevens roept de voltijdsbonus vragen op ten aanzien van de praktische uitvoerbaarheid en risico's op misbruik, zoals mensen die tijdelijk hun uren aanpassen om de bonus te incasseren. Ook riskeert een voltijdsbonus onnodig hoge kosten door mensen te belonen die al voltijd werken of toch al van plan waren voltijd te gaan werken.

⁸⁰ Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie Van Beukering-Huijbregts over het verschaffen van duidelijkheid over de mogelijkheid om voltijdsbonussen in cao's op te nemen (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XV, nr. 105)

Het uiteindelijke oordeel zal echter van geval tot geval moeten worden gegeven. Het is doorgaans dan ook niet mogelijk om ten aanzien van een cao-afspraken over een voltijdsbonus in zijn algemeenheid te beoordelen of sprake is van een voldoende objectieve rechtvaardiging voor het maken van direct of indirect onderscheid zoals hierboven bedoeld. Mits de bepaling niet anderszins strijdigheid oplevert met bestaande wet- en regelgeving, kan een afspraak over een voltijdsbonus daarom in beginsel algemeen verbindend worden verklaard. In het betreffende avv-besluit worden werkgevers en werknemers die de cao-afspraken in de praktijk willen toepassen expliciet gewezen op hun verantwoordelijkheid om in de toepassingspraktijk geen verboden onderscheid te maken⁸¹.

⁸¹ Dit wordt vastgelegd in een zogenaamd «vangnetdictum» bij het betreffende avv-besluit.