



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Krap, krappier, krapst? Een verkenning van de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt vanuit arbeidsrechtelijk perspectief

Erkens, M.Y.H.G.; Kali, S.; Andriessen, H.C.M.; Baaijens, A.C.; Barentsen, B.; Boot, G.C.; ...
; Schouten, B.

Citation

Erkens, M. Y. H. G., Kali, S., Andriessen, H. C. M., Baaijens, A. C., Barentsen, B., Boot, G. C., ... Schouten, B. (2023). Krap, krappier, krapst?: Een verkenning van de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt vanuit arbeidsrechtelijk perspectief. *Tijdschrift Recht En Arbeid*, 2023(11), 3-8. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3716609>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3716609>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Krap, krappier, krapst?

Een verkenning van de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt vanuit arbeidsrechtelijk perspectief

TRA 2023/98

Krapte op de arbeidsmarkt is geen nieuw fenomeen. Economen wijzen al geruime tijd op demografische ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt. Werkdruk en verdringing van arbeid in loondienst door zelfstandigen zonder personeel maken het probleem groter. In dit artikel schetsen de auteurs een aantal oplossingsrichtingen die zowel sturend – kwalificatie van de overeenkomst, ontslagvergunning voor werknemers – als stimulerend – meerurenbonus, scholing – van aard zijn en signaleren zij de knelpunten die daarmee samenhangen. De conclusie luidt dat een pakket van maatregelen nodig is, waarbij wederzijdse beïnvloeding van de diverse maatregelen alsmede de juridische haalbaarheid en de effectiviteit ervan leidend moeten zijn.

1. Inleiding

Dat er in Nederland grote personeelstekorten zijn, kan niemand zijn ontgaan. Het betreft een tekort over de volle breedte van de arbeidsmarkt en het lijkt erop dat een eenvoudige oplossing niet voorhanden is. Daarom heeft de overheid inmiddels initiatieven gelanceerd om de krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken.² Er worden hiervoor drie sporen bewandeld, namelijk 1. het beter matchen van vraag en aanbod, 2. het vergroten van het aanbod van arbeid en 3. het verminderen van de vraag naar arbeid, bijvoorbeeld door middel van robotisering. Het uitgangspunt voor dit overheidsbeleid is dat werken moet lonen.

De eerste twee sporen roepen sociaalrechtelijke vragen op. Zijn er sociaalrechtelijke oplossingsrichtingen mogelijk om ervoor te zorgen dat het aanbod van arbeid alsmede de match tussen vraag en aanbod verbeterd kunnen worden? Voor een antwoord gaan wij in dit artikel de achtergrond van de arbeidsmarktkrapte na. We verkennen vervolgens verschillende juridische maatregelen om die krapte te verminderen³ en we toetsen of en hoe deze

maatregelen zich verhouden tot vraagstukken zoals het recht op vrije arbeidskeuze en non-discriminatie. In dit artikel gebruiken wij soms voorbeelden om de materie meer concreet te maken. Deze voorbeelden zijn grotendeels ontleend aan de sectoren onderwijs en gezondheidszorg, sectoren waarin de krapte prominent in beeld is, maar de door ons besproken vraagstukken en oplossingsrichtingen zijn breder toepasbaar.

2. Achtergronden

Krapte op de arbeidsmarkt wordt in de media neergezet als een nieuw fenomeen, maar dat is het niet. Economen wijzen al geruime tijd op demografische ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt. Vooral de vergrijzing springt in het oog. De komende decennia zal de groei van de beroepsbevolking naar verwachting stagneren als gevolg van het lage vruchtbaarheidscijfer van de afgelopen decennia en de uitstroom van de grote geboortecohorten tot eind jaren zestig van de vorige eeuw. Daarnaast stijgt de participatiegraad minder sterk, omdat de toename van de participatie van vrouwen en ouderen op de arbeidsmarkt afvlakt.⁴ Tel daarbij op dat de vraag naar arbeid van de (semi-)publieke sector toeneemt in verband met ambities op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg – volgens het kabinet moeten er meer mensen komen in het onderwijs en in de zorg en dat staat op gespannen voet met het stagnerend aanbod van arbeid –, dan is duidelijk dat de krapte op de arbeidsmarkt mogelijk langer zal aanhouden dan we gewend zijn.⁵

Afgezien van het voorgaande wordt voor de als urgent ervaren huidige krapte gewezen op twee andere factoren die bijdragen aan het ontstaan ervan: werkdruk en verdringing van arbeid in loondienst door zelfstandigen zonder personeel. Wij gaan eerst in op het probleem van de werkdruk en komen daarna terug op de zelfstandigen.

De hoge werkdruk op de arbeidsmarkt, vooral in de zorg- en onderwijssector, heeft de laatste jaren tot hoge ziekteverzuimcijfers geleid.⁶ Er is hier sprake van een vicieuze cirkel: een hoog ziekteverzuim leidt tot meer werkdruk

1 Met dank aan onze collega Egbert Jongen voor het meedenken over de achtergronden van krapte op de arbeidsmarkt.

2 Kamerbrief 'Aanpak arbeidsmarktkrapte' van 24 juni 2022 alsmede Kamerbrief 'Aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktkrapte' van 3 februari 2023, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8a4474fc8a196acd493d5912dfdbf3c8454f99e9/pdf>.

3 Zoals uitgelegd onder 3. betreft dit het beter of anders benutten van het beschikbare arbeidspotentieel. Het aantrekken van (extra) gastarbeiders valt dan ook buiten het bestek van onze verkenning.

4 Jos Ebrecht, Egbert Jongen, Bas Scheer, 'Groeit beroepsbevolking gaat sterk afvlakken', *ESB* 13 oktober 2022.

5 Egbert Jongen, 'Langdurige krapte?', CPB column 2 juni 2022, <https://www.cpb.nl/column-langdurige-krapte>.

6 CBS, 'Werknemers relatief lang afwezig bij verzuim door werkdruk', *cbs.nl*, 14 november 2022.

voor de overige werknemers, met als gevolg meer burn-outklachten en een nog hoger ziekteverzuim.⁷

Uit onderzoek van Houtman e.a. volgt dat het werk in Nederland de afgelopen tien jaar sluipenderwijs intensiever is geworden. Er zijn twee trends waarneembaar.⁸ Ten eerste is het werk *kwantitatief* intensiever: er moet meer werk verricht worden in dezelfde tijd, waardoor werknemers vaker werk mee naar huis nemen of moeten overwerken.⁹ Ten tweede is het werk ook *kwalitatief* intensiever door veranderingen in de aard van het werk. Het werk heeft meer sociale aspecten, en steeds meer werk is 'emotioneel zwaar'.¹⁰ Deze verhoogde intensiviteit kan bijdragen aan een hoger ziekteverzuim. De WRR wijst daarnaast op vier oorzaken voor het toenemen van gevallen van burn-out.¹¹ Een eerste oorzaak is de grensvervaging van werk en privé. Werknemers zijn vaker buiten werktijd beschikbaar voor hun werkgever. Andersom geldt dat werknemers ook vaker beschikbaar zijn voor omstandigheden thuis, zoals het zorgen voor kinderen of andere dierbaren. Een tweede oorzaak is maatschappelijk van aard: in een prestatie maatschappij is werk een belangrijke graadmeter voor het eigen succes.¹² 'Druk zijn' is een statussymbool geworden, en burn-out kan daardoor wel worden gezien als een 'ziekte van deze maatschappij'.¹³ Een derde oorzaak is de verschuiving van een industriële economie naar een diensteneconomie, waarin iemand steeds vaker werkt met het hoofd dan met de handen. Hierdoor is werk meer mentaal dan fysiek belastend, met andere ziektebeelden tot gevolg.¹⁴ Ten slotte noemt de WRR het gegeven dat werknemers vaker intensief met anderen samenwerken en dat werk vaker emotie-arbeid is, hetgeen meer inspanning van het individu vergt.¹⁵

Een tweede factor die als vermeld kan bijdragen aan het in stand houden van personeelskrapte, is de verdringing van vast personeel door zzp'ers. In een goed functionerende arbeidsmarkt sluiten vraag en aanbod op elkaar aan. Dit betekent niet alleen dat de 'goede persoon' op de 'goede plaats' terecht komt, maar ook dat die plaats kan worden ingevuld op een manier zoals de werkverschaffer en de

werker dat graag willen. Door de sterke groei van het aantal zzp'ers in Nederland lukt dit in sommige branches, zoals de gezondheidszorg, steeds minder.¹⁶ Wanneer zzp'ers zich enkel beschikbaar stellen voor werk op conveniënte uren of werkzaamheden die als aangenamer dan andere worden ervaren, komen nachtdiensten en minder populaire taken voor rekening van het vaste personeel. Dit maakt het werk er vanzelfsprekend niet aantrekkelijker op en vergroot de kans op uitval of verdere uitstroom naar zzp.

3. Oplossingen?

Zoals wij hiervoor bespraken, is de krapte op de arbeidsmarkt het gevolg van een complex samenspel van factoren. Iedere oorzaak heeft haar eigen oplossing nodig, maar er kunnen wel juridische maatregelen worden aangewezen die een bijdrage kunnen leveren aan het bestrijden van de arbeidsmarktkrapte in het algemeen. In de komende deelparagrafen lichten wij er een aantal uit. We onderscheiden *sturende* en *stimulerende* maatregelen en beperken ons tot maatregelen die zich richten op het beter of anders benutten van het beschikbare arbeidspotentieel. Aantrekken van (extra) gastarbeiders valt dan ook buiten het bestek van onze verkenning. Onder 4. gaan wij in op mogelijke knelpunten van de besproken oplossingsrichtingen.

3.1 Sturend

3.1.1 Kwalificatie

Een eerste oplossingsrichting is te vinden binnen het kwalificatievraagstuk. Omdat er onvoldoende duidelijkheid is over de vraag wie als werknemer en wie als zzp'er gekwalificeerd kan/moet worden en omdat tevens de fiscale regels dienaangaande sinds 2016 amper worden gehandhaafd, komen er steeds meer (schijn)zelfstandigen bij. Zoals wij hiervoor aankaartten, werkt dat verdringing van werknemers voor de meer aantrekkelijke taken of werk-omstandigheden in de hand. Werknemers die de stap zetten zich als 'zelfstandige' aan te bieden voor arbeid lijken in veel opzichten op de werknemers die dat niet doen, maar kunnen wel zelf kiezen welke taken zij wensen uit te voeren, en op welke manier. De onaantrekkelijke taken en de mindere arbeidscondities blijven dan over voor degenen die ook officieel werknemer zijn. Zij kunnen te maken krijgen met hoge werkdruk en de bijbehorende (burn-out)problematiek of zelfs besluiten te stoppen met werken (in de betreffende sector of in het geheel). Dit probleem wordt in de Voortgangsbrieven werken met en als zelfstandige(n) van 16 december 2022 onderkend.¹⁷

7 Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 juni 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1115).

8 I. Houtman e.a., *Intensivering van werk in Nederland: wat is het, waar staan we en wat te doen?*, WRR Working Paper 36, Den Haag: WRR 2020, p. 32.

9 Zie C. Korunka & B. Kubicek, *'Job Demands in a Changing World of Work'*, Cham: Springer, p. 25 e.v. en M. Versantvoort & P. van Echtelt, *Beperkt in functie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, hoofdstuk 5.

10 F. Pot & P. Smulders, 'Arbeidskwaliteit moet een indicator voor brede welvaart zijn', *ESB* 2019/104, p. 42-54.

11 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-Rapport 102, Den Haag: WRR 2020, hoofdstuk 4.

12 E. Pfauth e.a., 'Prestatiemaatschappij. Gelukkig zijn in een wereld die draait om succes', *De Correspondent* 21 april 2016.

13 WRR-Rapport 2020, p. 63.

14 I. Houtman & S. van den Bosche, 'Trends in de kwaliteit van de arbeid in Nederland en Europa', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2010/26, p. 433-434.

15 WRR-Rapport 2020, p. 63.

16 Myrthe Koopman, 'Aanpak zzp'ers in zorgsector, 'moeten samen verantwoordelijkheid nemen', *BNR* 11 mei 2023.

17 <https://open.overheid.nl/documenten/ronlf98f32872a47dfb3ee3d073cf1273827dfdf0e0/pdf>.

Er is dus behoefte aan duidelijkheid en richting. Die zal van de wetgever moeten komen. De Hoge Raad deed op 24 maart jl. over de vraag zzp/werknemer uitspraak in de Deliveroo-zaak.¹⁸ Zonder hier al te diep op die zaak in te gaan, blijkt er naar onze mening uit dat de Hoge Raad niet van zins is om de wetgever het gras voor de voeten weg te maaien dan wel het werk van de wetgever te doen. In de Deliveroo-uitspraak houdt de Hoge Raad vast aan de leer zoals uiteengezet in het Participatiewet-arrest¹⁹ (tweefasenleer: uitlegfase en kwalificatiefase) en blijft bij de holistische weging uit Groen/Schroevers.²⁰ Met behulp van een gezichtspuntencatalogus moeten de communicerende vaten die de constitutieve elementen van art. 7:610 BW zijn, worden ingevuld.

Als we dit door de Hoge Raad gehanteerde kader toepassen op zelfstandigen in de gezondheidszorg, blijven er naar onze mening maar weinig 'werkers' over die als zelfstandige kunnen/moeten worden bestempeld. Waarom blijft de vlucht in schijnzelfstandigheid dan toch zo'n populaire route? Het is aan het begin van deze paragraaf al gezegd: er wordt nauwelijks gehandhaafd. Dat gebrek aan handhaving in combinatie met een werkgever die geen arbeidsovereenkomst kan afdwingen en een wetgever die niet krachtig leiding neemt en richting bepaalt, houdt de poort naar 'zelfstandigheid' wijd open.

3.1.2 Herinvoering ontslagvergunning voor werknemers

Een vergaande vorm van sturing op de arbeidsmarkt zou de invoering van een preventieve ontslagtoets voor werknemers zijn. Dit kan het effect hebben dat werknemers (langer) worden gebonden aan een sector waarin hun werk hard nodig is. Gedacht zou kunnen worden aan een verbod tot opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werknemer zonder voorafgaande toestemming van het UWV. Bij de beoordeling van het ontslagverzoek door de werknemer zou het UWV algemene arbeidsmarktbelangen kunnen laten meewegen.

Tot de inwerkingtreding van de Wet flexibiliteit en zekerheid in 1999 bepaalde art. 6 BBA dat de werknemer voor opzegging van de arbeidsovereenkomst toestemming van het arbeidsbureau nodig had. Dit algemene opzegverbod werd met oog op de krappe arbeidsmarkt in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog nog gehandhaafd door middel van een veroordeling tot terugkeer naar de werkgever op straffe van een dwangsom.²¹ In de jaren daarna raakte deze lijfswang steeds meer in onbruik.²² Deze ontwikkeling heeft uiteindelijk geresulteerd in de wettelijke onmogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom of gijzeling als de werknemer wordt veroordeeld tot nako-

ming van zijn arbeidsverplichting (thans neergelegd in art. 7:659 lid 2 BW). In het begin van de jaren 90 was het in de praktijk zo ongebruikelijk dat de werkgever een beroep deed op de vernietigbaarheid van een opzegging door de werknemer, dat Hof 's-Hertogenbosch oordeelde dat de werknemer er in de regel geen rekening mee hoefde te houden dat het hem bij een opzegging zonder toestemming verboden zou kunnen worden een reeds aangenomen andere dienstbetrekking uit te voeren.²³ Onder par. 4.3 gaan wij in op hoe kansrijk een herinvoering van de ontslagvergunning voor werknemers nu zou zijn.

3.2 Stimulerend

3.2.1 Meerurenbonus

Nederlanders besteedden de afgelopen decennia meer uren aan betaald werk: in 1975 was dat nog 17,7 uur per week, in 2016 was dat opgelopen tot 26,8 uur per week. De oorzaak van die stijging is gelegen in het feit dat meer personen zijn gaan werken, vooral vrouwen. In 1975 had 18% van de vrouwen tussen de 20 en 65 jaar een betaalde baan van meer dan twaalf uur per week, in 2016 was dit 66%.²⁴

Toch is er in bepaalde sectoren behoefte aan meer en zoals wij onder par. 2. opmerkten, vlakt de toename in arbeidsparticipatie van vrouwen (en ouderen) af. In het bijzonder in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg werken veel personen in deeltijd. Een maatregel die kan worden ingezet om iemand ertoe te bewegen meer uren te gaan werken, is de zogeheten voltijdbonus. Een verhoging van het aantal uren dat deeltijders werken, kan ook de werkdruk voor de anderen verlagen. Wij merken op dat het niet alleen hoeft te gaan om een uitbreiding naar een volledige werkweek. Ook als bijvoorbeeld voldoende personen van 28 uur naar 32 uur per week gaan, kan dat al een aanzienlijke bijdrage leveren. Daarom verdient naar onze mening de term 'meerurenbonus' de voorkeur.

De Tweede Kamer heeft bij motie geconstateerd dat het lerarentekort in het funderend onderwijs de komende jaren flink zal toenemen en dat circa 94.000 leraren daar een aanstelling hebben van 0,8 fte of minder. Daarom is het kabinet verzocht de kosten en baten van een voltijdbonus van 5% per kwartaal te onderzoeken, naast de wijze van uitvoering, en tevens gevraagd om grotere contracten te stimuleren met een voltijdbonus.²⁵

Een van de opties is een financiële prikkel om meer uren werken te stimuleren, in eerste instantie in het onderwijs en de gezondheidszorg. Daarom gaat het kabinet de komende periode de mogelijkheden na om deze sectoren fi-

18 HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.

19 HR 6 november 2022, ECLI:NL:HR:2020:1746.

20 HR 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495.

21 Hof 's-Gravenhage 7 oktober 1946, NJ 1947, 113.

22 Zie over deze ontwikkeling C.E.M. van den Boom, *De ontslagpraktijk van het arbeidsbureau*, Deventer: Kluwer 1992, p. 226-228.

23 Hof 's-Hertogenbosch 14 maart 1990, *Prg.* 1990, 3266.

24 Anna van den Breemer met medewerking van Serena Frijters, *De Volkskrant* 23 maart 2023, cijfers ontleend aan onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

25 Moties Kops-Beertema, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 VIII, nr. 33 en Paternotte en Hermans, *Kamerstukken II* 2022/23, 36200, nr. 24.

nancieel te stimuleren bijvoorbeeld via een 'voltijdbonus'. De bevindingen vanuit het onderwijs en de gezondheidszorg zullen door het kabinet vervolgens meegenomen worden bij verdergaande maatregelen om meer uren werken te stimuleren.²⁶

Wij merken op dat een meerurenbonus vanuit het perspectief van schaarste op de arbeidsmarkt het meest oplevert wanneer deze gericht wordt ingezet. Zo'n bonus gaat gepaard met zogeheten 'marginale druk'. Marginale druk duidt op het verloren gaan van het deel van de toename in het bruto-inkomen aan extra belastingen en op het verlies aan inkomensafhankelijke regelingen. Vooral voor de minstverdienende partner van een stel is de marginale druk relatief laag (lees: meer werken loont).²⁷ Uit onderzoek blijkt verder dat een bonus niet alle deeltijders in gelijke mate stimuleert om meer te werken. De minstverdienende partner met jonge kinderen reageert het sterkst op financiële prikkels. Daarmee lijkt voor die groep een meerurenbonus die oploopt met het aantal uren dat gewerkt wordt, effectiever dan een generieke maatregel.²⁸

Overigens wordt beleidsmatig al twee decennia ingezet op het verlagen van de marginale druk voor bepaalde groepen door een hogere kinderopvangtoeslag, een hogere arbeidskorting en een hogere inkomensafhankelijke combinatiekorting.²⁹

3.2.2 Scholing

Naast het stimuleren tot meer werken door werknemers in een sector, kan ook het toevoegen van nieuwe werken bijdragen aan het oplossen van personeelstekorten. Wanneer in bepaalde sectoren of beroepen te weinig werknemers zijn te vinden, ligt het inzetten van het scholingsinstrument voor de hand. In het bijzonder wanneer er in andere sectoren juist ontslagen vallen of aanzienlijke werkloosheid heerst, is het omscholen van die werknemers geen gek idee. Zeker sinds de Commissie-Bakker wint de gedachte veld dat het sociale recht transitie van werk naar werk moet bevorderen, onder meer door scholing.³⁰ Niet alleen de individuele werknemer profiteert daarvan, maar ook de samenleving als geheel.

Een vraag die buiten het arbeidsrecht ligt, is die over initieel onderwijs voorafgaand aan de toetreding tot de ar-

beidsmarkt. Tekorten aan, bijvoorbeeld, technici, verpleegkundigen of onderwijzers zouden te maken kunnen hebben met een te geringe instroom van jongeren. Daar vallen wellicht maatregelen te treffen in de sfeer van studiefinanciering of maximalisering van het aantal plaatsen in maatschappelijk gezien minder noodzakelijke opleidingen om te zorgen dat vaker gekozen wordt voor opleidingen en beroepen in een tekortsector.

3.2.3 Bevorderen flexibiliteit

Uit diverse onderzoeken blijkt dat autonomie volgens het Job Demands-Resources (JD-R) model geldt als een resource (hulpbron), resulterend in motivatie, betrokkenheid en inzet. Meer autonomie betekent bijvoorbeeld dat werknemers meer invloed kunnen uitoefenen op hun werktijden en op de wijze waarop zij hun werkzaamheden kunnen uitvoeren.³¹ Bij de tijdsdruk die ontstaat wanneer beide partners werken en ook nog zorgtaken hebben, kunnen flexibele(re) werktijden het verschil maken. Meer zekerheid over de werkroosters betekent dat partners hun werk- en gezinstaken beter kunnen plannen. Ook kan het behulpzaam zijn als werknemers meer zeggenschap krijgen over de locatie waar de arbeid wordt verricht, zoals ook beoogd wordt met de Wet werken waar je wilt. Desalniettemin is er strikt genomen geen bijzondere regulering nodig om meer autonomie te bewerkstelligen: met art. 7:611 BW – goed werkgeverschap en goed werknemerschap – komen we al een heel eind.

4. Knelpunten

4.1 Meerurenbonus

Een meerurenbonus roept praktische en juridische vragen op. In de Kamerbrief waarnaar in paragraaf 3.2.1 wordt verwezen, benoemt het kabinet die. Dit betreft de uitvoerbaarheid en risico's van misbruik, zoals tijdelijk aanpassen van de werkuren om de bonus te incasseren. Ook is een risico van een voltijdbonus dat onnodig personen beloond worden die al voltijd werken of van plan waren voltijd te gaan werken. Daarnaast is het nog de vraag of de bonus een eenmalige uitkering wordt of een permanente verhoging van het loon. Dit laatste kan meebrengen dat boven een bepaald uren aantal meer wordt betaald, al dan niet per uur boven de grens waarvoor de bonus geldt. Verder dient te worden gezien of de bonus ook geldt voor personen die al meer uren werkzaam waren. Op deze wijze zijn verschillende varianten van een meerurenbonus denkbaar. Tot de praktische vragen rekenen wij ook de vraag of meer uren werken financieel wel voldoende oplevert voor de werknemer door het verliezen van het recht op bepaalde toeslagen.

26 Zie Kamerbrief 'Aanpak arbeidsmarktcrisissen' (24 juni 2022) *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1115, p. 23-26 ten aanzien van actie 4 en Kamerbrief 'Aanpak voltijds- en meerurenbonus in het po' (16 mei 2023), *Kamerstukken II* 2022/23, 31 293 en 2 923, nr. 671.

27 Egbert Jongen, 'Marginale drukte', CPB column 24 november 2022, <https://www.cpb.nl/column-marginale-drukke>.

28 Henk-Wim de Boer & Egbert L.W. Jongen, 'Analysing tax-benefit reforms in the Netherlands using structural models and natural experiments', *Journal of Population Economics* (2023) 36:179-209, 9 <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00852-3>.

29 Het gaat daarbij met name om minstverdieners met jonge kinderen en alleenstaande ouders, Egbert Jongen, 'Marginale drukte', CPB column 24 november 2022, <https://www.cpb.nl/column-marginale-drukke>.

30 Adviescommissie arbeidsparticipatie (commissie Bakker). Naar een toekomst die werkt, juni 2008.

31 M.M. Cornax, M.Y.H.G. Erkens & H. Pluut, 'Werken waar je wilt? Een kleine gids', *TRA* 2023/3, p. 10 en N. Wiezer e.a., *Werkdruk*, Hoofddorp: TNO 2012, p. 29.

Over de vraag of de invoering van een voltijdbonus problemen oproept wat betreft gelijke behandeling, merkt het College voor de Rechten van de Mens in een advies op dat extra belonen of het toekennen van een bijzondere geldelijke beloning naarmate werknemers meer werken in veel gevallen zal leiden tot indirect onderscheid op grond van arbeidsduur of geslacht.³² Voor deze beide vormen van onderscheid geldt dat zij alleen mogen worden gehanteerd indien daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat. Aan een rechtvaardigingsgrond stelt de wet verschillende eisen. Aan de eis van een legitiem doel wordt volgens het College voldaan, gezien de omvang van de maatschappelijke problematiek. Het College acht het echter de vraag of de maatregel ook voldoet aan de eisen van geschiktheid en noodzakelijkheid. De varianten van een voltijd- of meerurenbonus kunnen volgens het College beide wel geschikt zijn om het doel te bereiken. De voorgelegde financiële maatregelen zullen echter niet gauw noodzakelijk kunnen worden geacht om het doel te bereiken. Er zijn andere instrumenten aanwezig om de deeltijdfactor te verhogen, meent het college. In dit verband noemt het College in het bijzonder een kinderopvangtoeslag, een inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), kinderbijslag en het kindgebonden budget, maar ook het verbeteren en aanpassen van (de toegankelijkheid van) kinderopvang en onderwijs, flexibele werktijden, verlofregelingen en -mogelijkheden en het bieden van meer flexibiliteit door werkgevers tijdens de verschillende levensfasen van werken.

De vraag rijst of de door het College geschetste alternatieven op korte termijn veel soelaas zullen bieden. Gezien de urgentie van de problematiek zou een bonus op kortere termijn inzetbaar kunnen zijn. De noodzakelijkheidseis wordt hier door het college zwaar aangezet en hier worden in wezen appels met peren vergeleken. Zo is uitbreiding van de kinderopvang zeker een mogelijkheid om meer arbeidsinzet van deeltijdwerkers te bevorderen, maar op korte termijn niet eenvoudig te realiseren, onder andere door ... personeelskrapte. De kinderopvang is een van de sectoren waar een meerurenbonus goed denkbaar zou zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in het advies over de Miljoenennota 2023 een beschouwing gewijd aan de problematiek. Zij wijst erop dat de overheid de toelaatbaarheid van dergelijke maatregelen kan bevorderen door nauwkeurig de sectoren (en zo nodig functies) te benoemen waar een dergelijke financiële prikkel gerechtvaardigd kan zijn. Gelet op het collectieve karakter van de problematiek is het van belang dat de overheid zich hierover uitlaat. Daardoor wordt de norm voor de afzonderlijke werkgever verduidelijkt en juridische onzekerheid verminderd.

32 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b7d5492a27ca65aade83ea44d4c288e006d385e2/pdf>.

4.2 Scholing

Binnen het arbeidsrecht bestaan al mogelijkheden om personen die eenmaal werken, van de ene naar een volgende carrière te brengen. Het is echter de vraag of een transitie naar totaal ander werk door de huidige regels sterk wordt bevorderd bij zittend personeel. De werkgever heeft een scholingsplicht, en ook van een werknemer mag worden verwacht dat deze de kennis en vaardigheden op peil houdt. Die scholing is echter vooral gericht op het functioneren in de huidige functie, organisatie en/of bedrijfstak. In art. 7:611a BW gaat het om voor het uitoefenen van de eigen functie noodzakelijke scholing. Het eigen werk staat centraal. Pas als ontslag dreigt, komt scholing als hulpmiddel bij herplaatsing in beeld. Dan gaat het om relatief korte scholing, omdat de werkgever alleen hoeft te bekijken of de werknemer daarmee gedurende de opzegtermijn geschikt kan worden gemaakt voor ander werk, zie art. 10 Ontslagregeling. Bij die stand van zaken is de kans op onderwijs dat voor een echte carrièreswitch benodigd zou zijn voor overtollig personeel, niet zo heel erg groot. Wanneer de werknemer eenmaal is uitgevallen uit zijn of haar oorspronkelijke functie, zou er een rol weggelegd kunnen zijn voor socialezekerheidsregelingen. Die blijken die rol feitelijk vaak maar heel beperkt te vervullen.³³

Uit de arbeidsovereenkomst of de cao kan een ruimere scholingsplicht voortvloeien, die eventueel ook op totaal ander werk kan zien. Het is hoogst twijfelachtig of werkgevers genegen zullen zijn om die plicht ruim op te vatten, nu zij op korte termijn vooral kosten moeten maken die zich niet terugverdienen bij een overstap naar een andere werkgever/sector. Uiteraard kunnen ook werknemers huiverachtig zijn om te investeren in overstap-scholing, omdat niet altijd duidelijk is of dat op termijn gaat renderen. Dirks, Van Doorne en Van Vliet (2021) zien aanwijzingen voor een onder-investering in omscholing, terwijl het met scholing meer in het algemeen wel goed lijkt te gaan.³⁴ Zij pleiten onder meer voor meer baan zekerheid, zodat in ieder geval werknemers meer in (om)scholing zouden durven te investeren. In dat kader zou invoering van leer/werktrajecten (met baangarantie) voor overstappers goed kunnen passen. Dit instrument is misschien ook geschikt om ervoor te zorgen dat meer personen gaan kiezen voor werk in techniek, gezondheidszorg of onderwijs. Wel is het dan nodig om het onderscheid tussen die overeenkomst en een arbeidsovereenkomst duidelijker te regelen, en het moment waarop leren omslaat in werken (en daarmee de leerovereenkomst in een arbeidsovereenkomst)

33 Vgl. A. Damsteegt, 'Scholing en werkloosheid', in: G.J.J. Heerma van Voss, *Scholing in het sociaal recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 255-256 en in dezelfde bundel B. Barentsen, 'Scholing en arbeidsongeschiktheid', p. 279-80; G.R. Oldenhuis, *Transitiefunctie in het ontslagrecht en werkloosheidsrecht* (diss Groningen), Wolters Kluwer 2023, <https://doi.org/10.33612/diss.688355053>.

34 R. Dirks, L. van Doorn & O. van Vliet, 'Scholing en activering op de arbeidsmarkt van de 21^{ste} eeuw', op: https://www.researchgate.net/publication/353513986_Scholing_en_activering_op_de_arbeidsmarkt_van_de_21ste_eeuw.

eveneens. De status van een werkende leerling dan wel een lerende werker is nu nog te onduidelijk om aanlokkelijk te zijn, zeker voor overstappers.³⁵

4.3 Herinvoering ontslagvergunning voor werknemers
Dat het algemene opzegverbod voor werknemers uit de mode is geraakt, kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van (sociale) grondrechten, in het bijzonder het recht op vrije arbeidskeuze. Dit grondrecht is vastgelegd in art. 19 lid 3 Gw, alsook in enkele internationale verdragen.³⁶ Werknemers kunnen aan deze bepalingen niet rechtstreeks het recht op vrije arbeidskeuze ontlelen. De bepalingen verplichten de overheid namelijk slechts om het recht te erkennen en vrije arbeidskeuze te bevorderen. Het is denkbaar dat een zekere belemmering door de overheid van de vrijheid van arbeidskeuze onder omstandigheden gerechtvaardigd is. Dat geldt speciaal als het doel van die inmenging de bescherming van andere sociale grondrechten betreft, zoals de plicht om voldoende werkgelegenheid en bestaanszekerheid te bevorderen. Het is echter in de huidige tijdsgeest moeilijk voor te stellen dat de overheid zo ver in de persoonlijke vrijheid van de werknemer kan treden, dat hij tegen zijn wil (door lijfswang of een financiële sanctie) gedwongen wordt om werkzaamheden voor zijn werkgever te blijven verrichten. Nog los van de meer principiële vraag of de overheid zich door middel van een preventieve ontslagtoets in de arbeidskeuze van werknemers kan (of zou moeten) mengen, rijst daarom bovendien de vraag hoe een algemeen ontslagverbod kan worden gehandhaafd.

Afgezien daarvan blijkt uit de empirische literatuur dat striktere ontslagbescherming niet alleen tot minder uitstroom uit werk leidt, maar ook tot minder instroom in werk.³⁷ Het is dus maar de vraag of een dergelijke ingrijpende maatregel het effect zou sorteren dat ermee wordt beoogd.

5. Conclusie

Een eenvoudige oplossing voor de krapte op de arbeidsmarkt is niet voorhanden. Desalniettemin zijn er maatregelen die een hogere arbeidsdeelname kunnen stimuleren of werkenden kunnen sturen in de richting van de sectoren waar zij het hardst nodig zijn. Deze maatregelen hebben wel de nodige haken en ogen. Die betreffen enerzijds juridische knelpunten zoals de vraag of de maatregel gerechtvaardigd kan worden, maar ook politieke vragen omtrent de wenselijkheid ervan. Wij zien ook praktische knelpunten. Zo zou een beter toegankelijke kinderopvang

arbeidsdeelname kunnen stimuleren, maar is uitgerekend de kinderopvang een sector waarin grote personeelstekorten zijn. Het vergroten van het aanbod aan kinderopvang is dus niet eenvoudig te realiseren. Uit onze inventarisatie blijkt dat deze juridische, politieke en praktische knelpunten dusdanig nauw met elkaar verbonden zijn, dat een enkele maatregel onvoldoende soelaas biedt om personeelstekorten tegen te gaan. In plaats daarvan is een pakket met op elkaar afgestemde maatregelen nodig. Bij het samenstellen van dat pakket zal niet alleen de wederzijdse beïnvloeding van de diverse maatregelen leidend moeten zijn, maar moeten ook de juridische haalbaarheid en de effectiviteit ervan in het oog worden gehouden. Vervolgonderzoek is dus nodig om te bepalen uit welke onderdelen een dergelijk pakket zou kunnen bestaan.

³⁵ Vgl. HR 9 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3019 (*Logidex*).

³⁶ Zie in het bijzonder ILO-verdragen nrs. 29 en 105, die zien op dwangarbeid en art. 1 van ILO-verdrag nr. 122, alsook art. 1 (deel II) ESH en art. 6 (deel III) IVESCR.

³⁷ Zie bijvoorbeeld:
https://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/de_economie_van_ontslagbescherming_lessen_voor_nederland.pdf.