

Fiche 4: Mededeling Routekaart voor kwaliteitsbanen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling Routekaart voor kwaliteitsbanen

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

4 december 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 944

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0944>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 4 december 2025 een Routekaart voor kwaliteitsbanen (hierna: de Routekaart) gepubliceerd. Met deze mededeling beoogt de Commissie de kwaliteit van banen te bevorderen en randvoorwaarden voor kwalitatieve en toekomstbestendige banen in alle lidstaten te scheppen. Volgens de Commissie, en zoals ook benadrukt door het Draghi-rapport,¹ zijn kwaliteitsbanen nodig om productiviteit en arbeidsmarktparticipatie te verhogen. Het bevorderen van kwaliteitsbanen en het versterken van het EU-concurrentievermogen gaan daarom volgens de Commissie hand in hand.

De Routekaart richt zich op de gebieden waar optreden op EU-niveau toegevoegde waarde kan leveren: (1) het creëren en behouden van kwaliteitsbanen in de hele EU, (2) het waarborgen van eerlijk werk en modernisering in de wereld van werk, (3) het ondersteunen van werknemers en werkgevers bij de groene, digitale en demografische transitie, (4) het versterken van de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen en (5) het waarborgen van effectieve toegang tot rechten, kwalitatieve openbare diensten en adequate investeringen.

¹

https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

In het eerste deel van de Routekaart staat het creëren en behouden van kwaliteitsbanen centraal. De Commissie onderstreept dat een gunstig ondernemingsklimaat waarin bedrijven – inclusief start-ups, kleine- en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen – kunnen innoveren en groeien, essentieel is om duurzame en kwalitatieve werkgelegenheid te realiseren. Daarom zet de Commissie in op het verminderen van administratieve lasten en het verbeteren van de toegang tot informatie met behoud van hoge sociale- en arbeidsgerelateerde standaarden. In dit kader wordt ook het belang van het aantrekken van talent en het bevorderen van vaardigheden en Leven Lang Ontwikkelen als motor voor een kwalitatieve arbeidsmarkt genoemd. In aanvulling op de Vaardigheidsunie,² moet een *'Skills Guarantee'* werknemers in transitie- of risicosectoren helpen om inzetbaar te blijven. De aangekondigde EU-visumstrategie zal maatregelen bevatten om de komst van toptalenten, onderzoekers en hooggekwalificeerde werknemers te vergemakkelijken. Daarnaast benoemt de Commissie dat overheidsaanbestedingen een belangrijk instrument zijn om duurzame groei te bevorderen. Daarom zal de Commissie bij de aangekondigde herziening van de aanbestedingsrichtlijnen in 2026 onderzoeken hoe sociaal verantwoord aanbesteden kan worden bevorderd. Ook gaat de Commissie, in het licht van de herziening van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV), bezien of aanpassing van regels nodig is inzake overheidssteun aan sociale ondernemingen, voor opleiding en werkgelegenheid, en de werving van kansarme werknemers. Verder onderzoekt de Commissie de mogelijkheid om een kwaliteitsbanendoelstelling voor te stellen om de voortgang op dit thema in de EU te kunnen monitoren, in aanvulling op de reeds bestaande Porto-doelstellingen.³

Tevens geeft de Commissie aan dat het gebruik van digitale technologieën en algoritmisch management op de werkvloer moet worden ondersteund én gereguleerd om risico's voor werknemers te beperken en kansen voor werkgevers te creëren. Op deze manier moet eerlijk werk worden gewaarborgd in de moderne wereld van werk. Ook benoemt de Commissie dat digitale tools flexibiliteit bieden aan werknemers, bijvoorbeeld om vanaf huis te werken, maar ook stress en een 'altijd-aan'-cultuur kunnen veroorzaken wat het welzijn en de productiviteit van werknemers kan schaden.

Op het gebied van eerlijk en veilig werk kondigt de Commissie aan dat zij zal rapporteren over de implementatie van de kaderrichtlijn inzake gezond en veilig werken en de aanverwante richtlijnen. In consultatie met de sociale partners zal de Commissie tevens de arbeidsplaatsen- en beeldschermrichtlijn evalueren. Ook moeten misstanden in onderaannemingsketens volgens de Commissie worden aangepakt. Bij de herziening van de aanbestedingsrichtlijnen zal daarom aandacht worden besteed aan onderaanneming, inclusief de verantwoordelijkheden en kwalificaties van opdrachtnemers en de transparantie in de toeleveringsketens. Daarnaast is verbetering nodig met betrekking tot de opsporing en preventie van uitbuiting van arbeidskrachten, met name van niet-EU-werknemers. De aanstaande herziening van het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) moet hieraan bijdragen. Voor sectoren met specifieke uitdagingen, zoals de transportsector, wordt gewerkt aan verschillende initiatieven om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Ook komt er een wet op de Europese onderzoeksruimte om

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0090>

³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

de vijfde vrijheid van de EU voor onderzoek en innovatie te consolideren, de arbeidsomstandigheden van onderzoekers te verbeteren en de aantrekkelijkheid van de EU voor talent te bevorderen.

Verder zal de Commissie in 2026 het eerlijke arbeidsmobiliteitspakket publiceren om EU-regels rond sociale zekerheid en erkenning van kwalificaties te moderniseren, digitaliseren en vereenvoudigen, zodat grensoverschrijdend werk makkelijker wordt en rechten van werknemers beschermd blijven. Daarbij erkent de Commissie dat er uitdagingen bestaan met betrekking tot de handhaving op de detachering van derdelanderwerknemers en detachering door uitzendbureaus, specifiek in lange onderaannemingsketens. De ELA en de Commissie hebben aandacht voor deze uitdagingen en bezien hoe grensoverschrijdende samenwerking kan worden bevorderd en nationale maatregelen kunnen worden ondersteund. Daarnaast besteedt de Commissie aandacht aan lopende initiatieven op het gebied van legale migratie, zoals de EU-migratiepartnerschappen en de EU-talentenpool.

Als één van de randvoorwaarden voor het bevorderen van kwaliteitsbanen benoemt de Commissie het belang van voldoende financiering, zoals onder het Meerjarig Financieel Kader (MFK). De Commissie stelt daarom voor, in lijn met de gepubliceerde MFK-voorstellen, dat minimaal 14% van de middelen van elk Nationaal en Regionaal Partnerschapsplan (NRPP) (exclusief middelen die gereserveerd zijn voor landbouw en het Sociaal Klimaatfonds) wordt besteed aan sociale doelstellingen. Daarnaast zal het Europees Concurrentievermogenfonds investeringen in de ontwikkeling van vaardigheden ondersteunen, met name in strategische sectoren. Ook benoemt de Commissie het belang van kwalitatieve publieke diensten. Daarom werkt de Commissie aan een meer samenhangend kader voor het aanpakken van uitdagingen op de arbeidsmarkt met betrekking tot langdurige zorg en streeft ernaar in 2027 een *European Care Deal* te presenteren. Daarnaast versterkt de EU via EU4Health de veerkracht van gezondheidssystemen door ondersteuning van personeelsplanning, behoud van verpleegkundigen en digitale transformatie.

Tot slot kondigt de Commissie aan dat zij eind 2026 een wetgevend voorstel voor kwaliteitsbanen zal publiceren om de impact van de routekaart te vergroten. De mededeling gaat niet in op de inhoud van dit wetgevende voorstel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich in om de kwaliteit van werk te verhogen. Lange tijd heeft het creëren van werkgelegenheid hoog op de politieke agenda gestaan, maar de demografische transitie vraagt ons vooral om zorgvuldiger met de bestaande potentiële beroepsbevolking om te gaan. De aangekondigde initiatieven uit de mededeling beslaan de volle breedte van het Europese sociale- en werkgelegenheidsdomein. Het kabinet heeft de Kamer eerder geïnformeerd over de Europese inzet op sociaal- en werkgelegenheidsterrein⁴ en is voornemens om de aangekondigde initiatieven te zijner tijd op basis van deze inzet te toetsen.

⁴

Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 21 501-31, nr. 732

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is positief over de doelen van de mededeling en onderschrijft dat kwaliteitsbanen kunnen bijdragen aan het versterken van het concurrentievermogen, door het verhogen van de productiviteit en de arbeidsmarktparticipatie. Het vanuit de EU agenderen en stimuleren van samenwerking tussen werknemers, bedrijven en lidstaten draagt bovendien bij aan de ondersteuning en bevordering van sociale rechtvaardigheid en rechtvaardige transities. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie met deze mededeling de doelstellingen van diverse reeds lopende en aangekondigde initiatieven wil bundelen om kwaliteitsbanen te bevorderen.

Als onderdeel van de Routekaart wordt door de Commissie een wetgevend initiatief aangekondigd ter bevordering van kwaliteitsbanen en mogelijk een kwaliteitsbanendoelstelling. Het kabinet beschikt op dit moment nog over onvoldoende informatie om een positie in te nemen over dit initiatief en zal te zijner tijd het voorstel beoordelen op de toegevoegde waarde ervan op Europees niveau, de bijdrage aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten en de bijdrage aan een gelijk speelveld en de interne markt. Daarbij zal het kabinet ook oog hebben voor het beperken van administratieve lasten.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de sociale partners heeft betrokken en geconsulteerd bij het opstellen van de Routekaart. Het kabinet acht de rol van sociale partners van groot belang bij het bevorderen van kwaliteitsbanen. Via sociale dialoog en cao-afspraken dragen zij bij aan goede arbeidsvoorwaarden, duurzame inzetbaarheid, productiviteitsgroei en een goed functionerende arbeidsmarkt, wat essentieel is voor een veerkrachtige en concurrerende economie. Daarbij ziet het kabinet dat een betere dekking van collectieve onderhandelingen op termijn kan bijdragen aan eerlijke lonen, goede arbeidsomstandigheden en eerlijke transities voor werknemers en zelfstandigen.

Het kabinet onderschrijft de inzet van de Commissie om de administratieve lasten van het bedrijfsleven te verminderen, zonder het beschermingsniveau van werkenden te ondermijnen.⁵ Daarbij heeft het kabinet ook oog voor de uitvoerbaarheid van Europese regelgeving.

Het kabinet acht Leven Lang Ontwikkelen essentieel voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt door mensen duurzaam inzetbaar te houden, de arbeidsproductiviteit te verhogen en bij te dragen aan het verminderen van arbeidsmarktkrapte. De Europese Vaardigheidsunie sluit hierbij aan en de Kamer is op 11 april 2025 geïnformeerd over de kabinetsappreciatie.⁶ Met betrekking tot het aantrekken van talent is het kabinet van mening dat arbeidsmigratie en het aantrekken van talent weliswaar mogelijkheden bieden om gericht personeelstekorten in bepaalde sectoren te verlichten, maar geen structurele oplossing vormen voor de algehele krapte op de arbeidsmarkt. Om arbeidsmarktkrapte te verminderen dient volgens het kabinet te worden ingezet op beleid langs vijf sporen die ingrijpen op zowel de arbeidsvraag- als arbeidsaanbodzijde, zoals geformuleerd in

⁵ Kamerstukken, 32 637, nr.706

⁶ <https://open.overheid.nl/overheid/openbaarmakingen/api/v0/attachment/6e99ad45-354a-427d-a6aa-e4d7c93acfac>

de brede arbeidsmarktagenda.⁷ Het kabinet is terughoudend ten aanzien van een EU-visumbeleid dat kan worden ingezet om talenten uit derde landen aan te trekken naar de EU en wacht de aangekondigde EU-visumstrategie van de Commissie af.

Een voorstel tot herziening van de aanbestedingsrichtlijnen zal het kabinet na publicatie appreciëren waarna uw Kamer hierover zal worden geïnformeerd. Voor het kabinet is het belangrijk dat het aanbestedingsstelsel wordt versimpeld en administratieve lasten worden verlaagd. Als één van de punten daarbij steunt het kabinet ook het doel om de mogelijkheden voor maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen te verruimen,⁸ zoals door de Commissie naar voren wordt gebracht in deze mededeling. Bijvoorbeeld via het bevorderen van het opnemen van sociale voorwaarden in aanbestedingen. Dit kan bijdragen aan het verbeteren van eerlijke, gezonde en veilige arbeidsomstandigheden waaronder in onderaannemingsketens waarin aanbestedende diensten betrokken zijn.

De kabinetsinzet met betrekking tot de herziening van de AGVV is als reactie op een consultatie onder de aandacht van de Commissie gebracht.⁹ Daarin heeft het kabinet onder andere voorgesteld om in de AGVV te verduidelijken dat het ontwikkelen van een opleiding binnen de subsidiabele activiteiten valt. Ook is door Nederland voorgesteld om de steunintensiteit in geval van arbeidstekorten te verhogen van 50% tot 100% en een specifieke categorie voor de gezondheidszorgsector in te voeren om daarvoor een hogere steunintensiteit mogelijk te maken.

Het kabinet vindt het positief dat de mededeling ingaat op de kansen en risico's van het gebruik van digitale technologieën en algoritmisch management op de werkvloer. Algoritmes en automatisering raken vele vormen en soorten van werk in alle lidstaten, waarbij deze vormen van werk soms ook een inherent grensoverschrijdend karakter kennen. Dergelijke technologische ontwikkelingen bieden kansen en kunnen innovatie aanjagen. Tegelijkertijd kan het gebruik van technologieën de klassieke relatie tussen werkgevers en werknemers of zelfstandigen onder druk zetten. Eventuele aanvullende Europese initiatieven dienen de balans te borgen tussen innovatie en bescherming van werknemers.

Met betrekking tot gezond en veilig werken is het kabinet van mening dat een gezonde en veilige werkomgeving, bijvoorbeeld door het vaststellen van Europese grenswaarden voor gevaarlijke stoffen, bijdraagt aan de duurzame inzetbaarheid van werkenden en een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Tevens dragen Europese grenswaarden bij aan een gelijk speelveld voor bedrijven. Het kabinet onderkent dat bereikbaarheid buiten reguliere werktijden bij veel werknemers speelt en kan bijdragen aan psychosociale arbeidsbelasting, stress en gezondheidsrisico's. Daarom stimuleert het kabinet dat werkgevers en werknemers hierover in gesprek gaan, zodat een gezonde werk-privébalans kan worden gewaarborgd.

⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/399637de-26d8-4e62-9ae9-1ca22ef33863/file>

⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/e13b89de-114a-4c72-89b6-7d4d6ee7f7f2/file>

⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/cb79c266-8874-4cc2-8803-8e6ede2dcdb5/file>

Voor sectoren met specifieke uitdagingen wordt gewerkt aan verschillende initiatieven om de arbeidsomstandigheden te verbeteren, zoals in de transportsector. Het kabinet ziet de mogelijke modernisering van opleidingen voor bus- en vrachtwagenchauffeurs, met interesse tegemoet. Het is daarbij van belang dat eventuele wijzigingen van opleidingen voor bus- en vrachtwagenchauffeurs niet ten koste gaan van de verkeersveiligheid. De Commissie zal naar verwachting in 2026 met een voorstel tot herziening van de luchtvaartdienstenverordening¹⁰ komen. Naast consumentenrechten, verduurzaming, wet-leasing en meer, maken arbeidsomstandigheden en sociale bescherming van het vliegend personeel onderdeel uit van deze herziening. Zodra de Commissie met een voorstel voor herziening komt, wordt uw Kamer geïnformeerd over het kabinetsstandpunt.

Zoals eerder gesteld in de kabinetsappreciatie van het Letta-rapport¹¹ verwelkomt het kabinet de hernieuwde ambitie omtrent de vijfde vrijheid. Het investeren in onderzoek en innovatie, versterken van Europese kennisecosystemen en bevorderen van de aantrekkelijkheid van de EU voor talent, kan het kabinet daarom steunen. Het kabinet is benieuwd naar de concrete uitwerking van een wet op de Europese onderzoeksruimte om de vijfde vrijheid van de EU voor onderzoek en innovatie te consolideren en zal dit voorstel te zijner tijd op zijn merites beoordelen.

Het kabinet kijkt uit naar de publicatie van het eerlijke arbeidsmobiliteitspakket. Het kabinet heeft eerder aangedrongen op versterking van de ELA¹² en verwelkomt dan ook het voorstel daartoe. Een sterke ELA is van belang om misstanden aan te pakken en de grensoverschrijdende handhaving te versterken. Naast versterking van het mandaat van de ELA met betrekking tot derdelanders, pleit Nederland ook voor verduidelijking van het juridisch kader omtrent de detachering van derdelanderwerknemers.¹³ De inzet hierop is van belang omdat oneigenlijke detachering van derdelanderwerknemers leidt tot oneerlijke concurrentie op de Europese arbeidsmarkt en verhoogde risico's op uitbuiting en misbruik.

Digitaliseringsinitiatieven, zoals de Europese sociale zekerheidspas (ESSPASS), kunnen voordelen brengen voor zowel de dienstverlening aan burgers als de handhaving. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk om naast de bijdrage die digitalisering kan leveren aan eerlijke arbeidsmobiliteit, ook in kaart te brengen hoe een ESSPASS kan bijdragen aan verbeterde dienstverlening aan EU-burgers en het vereenvoudigen van de internationale uitvoering en handhaving. Bij de beoordeling van een toekomstig voorstel zal het kabinet ook aandacht geven aan belangrijke randvoorwaarden zoals privacy, dataveiligheid en vrijwillig gebruik. Tot slot kijkt het kabinet met interesse naar een uitwerking van het initiatief voor de overdraagbaarheid van vaardigheden.

Het kabinet onderschrijft het belang van voldoende financiering ter bevordering van kwaliteitsbanen via publieke en private middelen. Het kabinet zet zich consequent in voor een gemoderniseerde EU-begroting.

¹⁰ Verordening EG 1008/2008

¹¹ Kamerstuk 2024D18406

¹² <https://open.overheid.nl/documenten/92444fcf-870c-4224-8721-ddc0cdf01a86/file>

¹³ <https://open.overheid.nl/documenten/0d707543-e5dc-4a76-a85f-06b9b8d1b5e1/file>

Zoals toegelicht in de kabinetsappreciatie van de MFK-voostellen¹⁴, vindt het kabinet het daarom positief dat een inzet op vaardigheden wordt gereflecteerd in het NRPP, waarbij het kabinet er op inzet dat deze focus niet verwatert en waar mogelijk verder versterkt wordt. Tot slot is het kabinet positief over het voorstel van de Commissie om investeringen in de ontwikkeling van vaardigheden te ondersteunen, met name in strategische sectoren, via het Europees Concurrentievermogenfonds.¹⁵

Het kabinet herkent de uitdagingen op de arbeidsmarkt met betrekking tot langdurige zorg, en is benieuwd naar wat de European Care Deal zal omvatten.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, heeft een wetgevend voorstel ter bevordering van kwaliteitsbanen voor het eerst aangekondigd in haar Staat van de Unie-toespraak in september 2025. Naar verwachting zullen veel lidstaten de doelstellingen uit de mededeling onderschrijven.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op sociaal- en werkgelegenheidsterrein. Op het terrein van sociaal beleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub b VWEU). Op het terrein van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 5, lid 2, VWEU).

b) *Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om kwaliteitsvolle banen in een competitieve economie te bevorderen teneinde het concurrentievermogen van de EU te versterken. Gezien de grensoverschrijdende aard van de Europese arbeidsmarkt en de verschillen in arbeidsomstandigheden tussen lidstaten kan dit doel onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Een EU-aanpak die stimuleert om grensoverschrijdende problematiek aan te pakken, is volgens het kabinet nuttig en gerechtvaardigd.

c) *Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om kwaliteitsvolle banen in een competitieve economie te bevorderen teneinde het concurrentievermogen van de EU te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de mededeling de verbeterde samenwerking tussen werknemers, bedrijven, en lidstaten agendeert en stimuleert. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat deze

¹⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/5263d471-8248-4ee1-970e-ae5b1c62ed79/file>

¹⁵ Zie ook het BNC-fiche ECF, Kamerstuk II 2024/25, 22-112 nr. 4153

mededeling geen bindende normen en verplichtingen oplegt. Daarmee wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten om hun eigen beleidsafwegingen te maken.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting en geen consequenties voor de EU-begroting voorzien uit de navolging van deze mededeling. Eventuele extra personele capaciteit wordt opgevangen binnen bestaande budgettaire kaders. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen op nationaal niveau worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Routekaart voor kwaliteitsbanen is een mededeling en bevat als zodanig geen nieuwe wet- en regelgeving. Deze mededeling heeft daarmee geen effect op de regeldruk. Het kabinet zal die afweging na publicatie van diverse aangekondigde initiatieven, zoals een wetgevend initiatief ter bevordering van kwaliteitsbanen en mogelijk een kwaliteitsbanendoelstelling, opnieuw maken en uw Kamer daarover informeren middels de gebruikelijke route van een BNC-fiche. De mededeling en daaruit volgende initiatieven dienen bij te dragen aan een versterking van het concurrentievermogen van de EU door het verhogen van de productiviteit en de arbeidsmarktparticipatie, wat bij kan dragen aan een sterkere geopolitieke positie.