

Potentieel arbeidsaanbod is kleiner én groter dan ‘één miljoen’

De huidige krapte op de arbeidsmarkt roept de vraag op wie er in Nederland nog extra zou kunnen werken. Daarbij wordt er al snel gekeken naar een grote groep die langs de kant staat. Hoeveel potentieel extra arbeidsaanbod vertegenwoordigen zij nu werkelijk?

IN HET KORT

- Verschillende definities van ‘langs de kant staan’ kunnen naast elkaar voorkomen, maar moeten helder worden onderscheiden.
- Slechts zo’n 100.000 personen werken niet, wil dat wel, maar mist een langdurig aansluiting op de arbeidsmarkt.
- De totale groep niet-werkenden is veel groter; velen geven echter aan niet te willen of te kunnen werken.

BAUKE KOK

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

MARK IMANDT

Afdelingshoofd bij SZW

De arbeidsmarkt is al twee jaar zeer krap. Met 9,7 miljoen werkenden werken er meer mensen dan ooit, en de werkloosheid is stabiel op een zeer laag niveau van rond de 3,7 procent, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Toch is niet iedereen aan het werk. Een vaak aangehaalde statistiek van het CBS is dat er nog ruim één miljoen mensen tot het onbenutte arbeidspotentieel behoren (CBS (2023a)). Ook in het rapport van de commissie-Borstlap wordt gesteld dat er nog ‘één à twee miljoen mensen langs de kant staan’ (Commissie Regulering van Werk, 2020). Daarnaast telt UWV een groep ‘Geregistreerd Werkzoekenden UWV’ (GWU) van iets minder dan één miljoen (UWV, 2023b).

Is de krapte dan overtrokken? Zien werkgevers in hun zoektocht naar ‘veelpotige schapen’ een enorme groep over het hoofd die staat te trappelen om de arbeidsmarkt te betreden? Om hier meer zicht op te krijgen, helpt het om de definities scherp te stellen, en te redeneren vanuit een totaaloverzicht van de bevolking van 15 tot 75 jaar.

Verschillende definities en databronnen

Zowel het CBS (in het dashboard ‘beroepsbevolking’) als UWV (in het dashboard ‘geregistreerde werkzoekenden’) wijst op een groep van rond de één miljoen mensen. En het rapport van de commissie-Borstlap zit met een à twee mil-

joen ook in die orde van grootte. De statistieken zijn echter verschillend opgebouwd.

Het CBS baseert zich op een internationaal gehanteerde definitie van ‘*labour market slack*’, en vertaalt dat begrip als ‘*onbenut arbeidspotentieel*’. Dit begrip is ontwikkeld omdat de werkloosheidsdefinitie restrictief is: alleen mensen die aangeven geen betaald werk te hebben, daar wel recent naar te hebben gezocht, en op korte termijn beschikbaar zijn om te beginnen, gelden als werkloos. Het onbenutte potentieel omvat naast werklozen ook alle mensen die óf recent naar werk hebben gezocht, maar niet direct beschikbaar zijn, óf direct beschikbaar zijn, maar niet recent hebben gezocht (beide groepen ook wel aangeduid door het CBS als ‘semiwerklozen’). Ook omvat het alle deeltijdwerkenden die meer uren zouden willen werken, en daar direct voor beschikbaar zijn.

Het CBS baseert zich op de Enquête Beroepsbevolking, afgenomen middels een steekproef van personen in de werkzame leeftijd. Door daaruit te extrapoleren kan het een totaaloverzicht geven van de arbeidsmarktpositie van alle 15- tot 75-jarigen in Nederland.

Het begrip ‘langs de kant’, zoals gehanteerd in het rapport van de commissie-Borstlap, is minder duidelijk technisch afgebakend en sterker normatief geladen. Volgens het rapport staan er langs de kant: 0,3 miljoen mensen met een werkloosheidsuitkering, circa 0,2 miljoen mensen in de Ziektewet, dan wel met langdurige loondoorbetaling wegens ziekte, circa 0,8 miljoen mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, circa 0,4 miljoen mensen met een bijstandsuitkering en circa 0,3 miljoen mensen die meer uren willen werken, en daarvoor ook direct beschikbaar zijn.

De commissie-Borstlap baseert zich vooral op data over uitkeringen. Dat is een andere bron dan de enquête-data van het CBS. UWV baseert zich als leverancier van de uitkeringsdata ook vooral hierop, maar maakt zelf weer een andere som. De groep ‘Geregistreerd Werkzoekenden UWV’ (GWU) omvat alle personen van 15 tot 75 jaar die als werkzoekend bij UWV staan geregistreerd met een uitkering WW, bijstand, Wajong, WGA of WAO – en die dienstverlening van UWV of gemeenten ontvangen, en personen met een actief cv op werk.nl. In maart 2023 omvatte het GWU 976.000 personen.

De verschillende benaderingen zijn goed verklaarbaar. Het CBS probeert met het onbenutte potentieel een overzicht te geven van de totale groep die op korte termijn



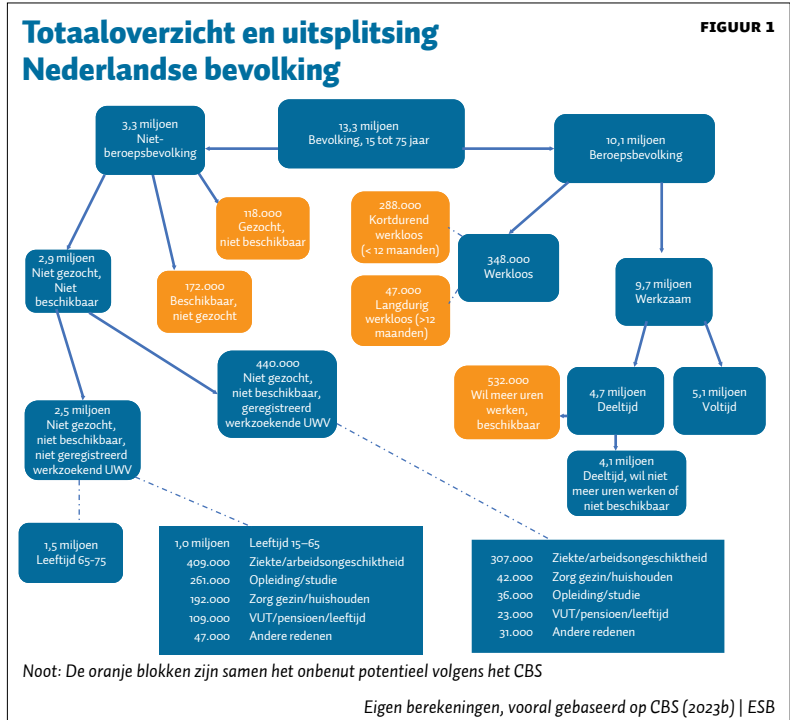
(meer) zou willen en kunnen werken, op basis van mensen hun eigen opvattingen. UWV beoogt iets vergelijkbaars, maar door de verschuiving van enquête- naar uitkeringsdata komt de nadruk meer te liggen op wat er maatschappelijk van mensen verwacht wordt op basis van hun uitkering. De commissie-Borstlap houdt de inrichting van het sociale stelsel zelf tegen het licht, en stelt vast wat daar de uitkomsten van zijn, los van de vraag wat mensen willen of kunnen, en wat er binnen het huidige stelsel van hen wordt verwacht.

Een totaalplaatje

De verschillende sommen passen uiteindelijk in een totaaloverzicht van de totale bevolking van 15 tot 75 jaar (figuur 1). Op basis van CBS-data voor het tweede kwartaal van 2023 helpt dit overzicht om beter te begrijpen hoe de verschillende aantallen zich tot elkaar verhouden, zonder dat er dubbelstellingen ontstaan. Dat is mogelijk omdat CBS en UWV al veel werk hebben verzet om het onbenutte potentieel en het GWU onderling te vergelijken (CBS, 2022; UWV en CBS, 2022). Bij de uitsplitsing van werklozen ontbreken er 12.000 mensen voor wie geldt dat de werkloosheidsduur onbekend is.

De figuur toont waar de verschillen tussen de cijfers van het CBS, het UWV en de commissie-Borstlap vandaan komen. Opmerkelijk is vooral de groep die nog niet werkt, én niet overlapt met het onbenutte potentieel van het CBS, maar wel op basis van hun uitkeringsstatus als werkzoekend geregistreerd staan bij UWV. Formeel zouden zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt, maar zelf geven zij aan dat niet te zijn. Dit gaat om 440.000 mensen, die overwegend wijzen op hun gezondheid als reden om niet te willen of kunnen werken.

De optelsom die de commissie-Borstlap maakt tot maximaal twee miljoen, omvat verder grote delen van het onbenutte potentieel. Daarnaast telt de commissie de groep mensen mee met langdurige loondoorbetaling bij ziekte,



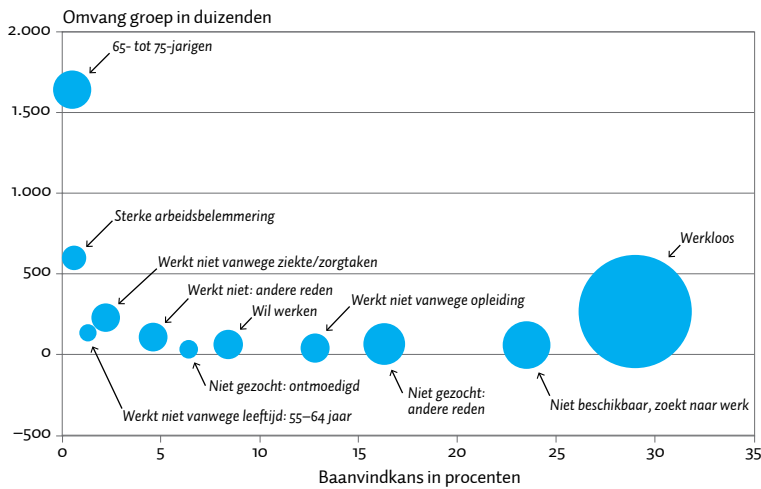
die in het overzicht gelden als ‘werkzaam’, en een grote groep mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die op basis van hun uitkering niet beschikbaar hoeven te zijn voor de arbeidsmarkt. Zij komen in termen van het CBS terug in de niet-beroepsbevolking.

Het onbenutte potentieel is kleiner

Maar ook de vaak genoemde ‘één miljoen’ mensen is nog een overschatting. Om van het totaalplaatje naar het daadwerkelijk onbenutte arbeidspotentieel te komen, moeten we nog corrigeren voor de deeltijders. Iets minder dan de helft van het onbenutte potentieel zoals dat door het CBS wordt gedefinieerd, bestaat uit deeltijdwerkers die meer uren

Uitstroom naar werk, 2020

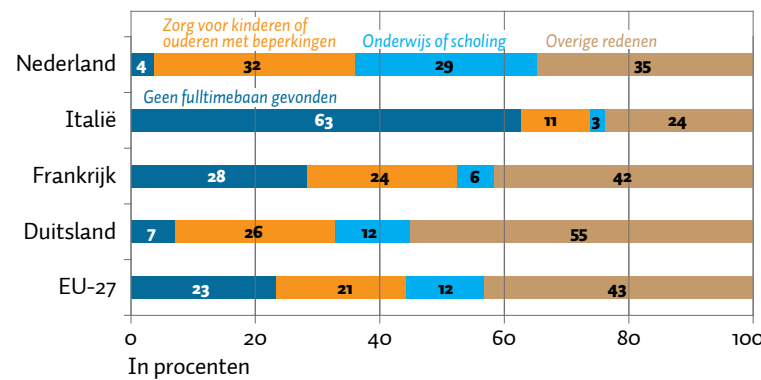
FIGUUR 2



Bron: CBS (2023a) | ESB

Redenen voor deeltijdwerk in internationaal opzicht

FIGUUR 3



Bron: UWV (2023a) | ESB

zouden willen werken en daar direct voor beschikbaar zijn. Wanneer studenten en scholieren hierin niet worden meegenomen, en de gewenste extra arbeidsduur wordt vertaald naar fte., dan zit hier een potentieel van 69.000 extra voltijdsbanen (Van Kesteren en Klinker, 2023, in dit nummer).

Dan resteren er 638.000 niet-werkenden in het onbenutte arbeidspotentieel, zoals door het CBS gedefinieerd.

Maar ook dan zijn we er nog niet. De gedachte dat alle 638.000 (gedeeltelijk) niet-werkenden allemaal een 'extra' arbeidspotentieel vertegenwoordigen, berust op een statisch beeld van de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktstatistiek biedt doorgaans een *snapshot* van de arbeidsmarkt, waarbij iedereen die op dat moment geen werk heeft, buiten de arbeidsmarkt lijkt te staan. Wanneer we het verloop op de arbeidsmarkt als een film voor ons zien, met oog voor de onderliggende dynamiek, wordt de groep (structurele) buitenstaanders kleiner: mensen die zonder baan zitten, hebben soms tijd nodig om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt, zich te bezinnen op zichzelf en hun loopbaan, of om hun vaardigheden bij te spijkeren. Uiteindelijk helpt dat om tot een goede match te komen.

De meerderheid van de werklozen zit in een kortduurende periode van werkloosheid (figuur 2). Het grootste

deel van de groep werklozen vindt na verloop van tijd weer een baan. In 2020 was de uitstroom naar werk van werklozen gemiddeld een kleine dertig procent per kwartaal. Dat zorgt voor een hoge doorstroom, waardoor er maar een klein deel langdurig werkloos blijft. Van de 348.000 werklozen in het tweede kwartaal van 2023 waren er 47.000 langdurig werkloos (langer dan een jaar), en nog eens 38.000 tussen de zes en twaalf maanden (CBS, 2023b).

Ook bij de groep 'gezocht, niet beschikbaar' van 118.000 in 2023 is de uitstroom naar werk hoog: volgens de data uit 2020 iets minder dan 25 procent per kwartaal. De meest voorkomende reden om niet beschikbaar te zijn, is vanwege een opleiding of studie (CBS, 2021). Dit is een groep met goede arbeidsmarktkansen, waarin mensen zelf redenen hebben om nog niet direct aan het werk te willen, maar wel alvast bezig zijn met hun toekomstige arbeidsmarktpositie.

En onder de groep van 172.000 die beschikbaar is, maar niet recent heeft gezocht, zijn er in 2023 24.000 mensen die aangeven dat dit komt doordat ze zijn ontmoedigd. Vanuit deze groep was de uitstroom naar werk in 2020 ongeveer zeven procent per kwartaal. De overige 148.000 geven een andere reden op om niet beschikbaar te zijn. De groep met een andere reden stroomde met circa zeventien procent per kwartaal in 2020 ook veel vaker uit.

De groep niet-werkenden die we ook bij een dynamisch beeld van de arbeidsmarkt structureel langs de kant zien staan, is dus fors kleiner dan het totaal aantal (semi)werklozen op één gegeven moment.

De structurele groep omvat in ieder geval de 47.000 langdurig werklozen en de 24.000 ontmoedigden. Een deel van de nu kortduurende werklozen zal in de toekomst langdurig werkloos blijken, en een deel van de mensen die beschikbaar zijn, maar niet zoeken om 'overige redenen', zit mogelijk dicht tegen de ontmoediging aan. Als ondergrens voor de omvang van de groep die zelf wil werken maar structureel buiten de arbeidsmarkt staat, hanteren we daarom de 71.000 langdurig werklozen en ontmoedigden. Dit kunnen we naar boven afronden, met het oog op de overige werklozen en mensen die wel beschikbaar zijn, maar niet op zoek zijn naar werk.

Een grove inschatting is dan dat het uiteindelijk om 100.000 mensen gaat. Deze mensen zullen lang niet allemaal direct in een voltijd baan kunnen instromen, waardoor het aantal fte's aan het potentiële arbeidsaanbod dat ze vertegenwoordigen lager ligt. Bovendien toont het feit dat deze groep op een zeer krappe arbeidsmarkt tot dusver nog geen aansluiting op de arbeidsmarkt vindt, ook aan dat het geenszins eenvoudig zal zijn om een werkplek voor hen te vinden.

Een grotere groep staat langs de kant

Het totaalplaatje van de arbeidsmarkt toont dat er nog meer niet-(voltijd)werkenden op de arbeidsmarkt zijn dan enkel de mensen die het CBS meerekent in het onbenutte potentieel. Op basis daarvan kan er ook een groep worden afgebakend die juist groter is dan één miljoen.

Een eerste groep die opvalt, zijn mensen die geregistreerd staan als werkzoekende bij UWV, maar zelf aangeven niet te willen of kunnen werken. Hier komt de arbeids-

marktpositie die zij zelf rapporteren niet altijd overeen met wat er op basis van hun uitkering van hen wordt verwacht. Zij geven vaak aan niet te kunnen werken vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Aanvullend is er een groep van één miljoen mensen in de leeftijdsgroep 15 tot 65 jaar die op dit moment niet wil of kan werken, en ook niet in een uitkering zit waarbinnen beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van hen wordt verwacht. Daarvoor hebben zij uiteenlopende redenen, met als belangrijkste dat ze aangeven ziek of arbeidsongeschikt te zijn. Ook zit hier een grote groep scholieren en studenten in, en een groep die vanwege zorgtaken geen betaald werk verricht.

Naast de 69.000 fte deeltijdwerkers die aangeven meer te willen werken, zijn er nog 4,1 miljoen deeltijdwerkenden die niet aangeven meer te willen werken, of daar niet direct voor beschikbaar zijn.

De omvang van deze groep, en de mate waarin Nederland hiermee internationaal gezien een uitbijter is, doet vermoeden dat hier nog extra arbeidsaanbod te realiseren valt (Stigter en Wilthagen, 2022).

Echter, maar vier procent van de deeltijdwerkers geeft aan in deeltijd te werken vanwege een gebrek aan fulltimebanen (figuur 3). Onderwijs, zorg of overige redenen zijn veel belangrijker (UWV, 2023a). Daarom is het niet evident welke beleidsinstrumenten een effectief extra aanbod zouden realiseren (IBO Deeltijdwerk, 2020). Bovendien is er dan sprake van een afruil tussen de tijd die aan betaald werk wordt besteed, en de tijd die beschikbaar is voor onbetaalde (mantel)zorg (Van Gool, 2023; SCP, 2023) of onderwijs.

Tot slot zijn er 1,5 miljoen niet-werkenden in de leeftijdscategorie 65 tot 75, die in overgrote meerderheid VUT, pensioen en hun leeftijd als reden noemen om niet te werken.

Voor al deze groepen die niet in het onbenutte potentieel van het CBS zitten, geldt dat zij zelf aangeven niet recent naar werk te hebben gezocht, en ook niet op korte termijn te kunnen beginnen. Hen classificeren als extra arbeidspotentieel, betekent impliciet een stellingname over de inrichting van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, en de mate waarin die hen stimuleert tot de arbeidsmarkt toe te treden.

Zo'n stellingname over het arbeidspotentieel dat door ons stelsel onbenut blijft, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat over ons arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. Van daaruit zijn ook claims die tot meer dan één miljoen mensen aan potentieel arbeidsaanbod komen verdedigbaar, zoals bijvoorbeeld de commissie-Borstlap doet. Een voorwaarde is dan wel dat dit helder wordt onderscheiden van de technische definitie van het CBS, en dat de suggestie wordt vermeden dat deze mensen op korte termijn aan het werk kunnen. Een dergelijke stellingname vraagt bovendien om een zorgvuldige afweging tussen inzet op activering, en andere maatschappelijke doelstellingen: onderwijs, mantelzorg, tijd met eigen kinderen, de wens om hardheden in de sociale zekerheid tegen te gaan, inkomenszekerheid, en ouderen boven de pensioenleeftijd onbezorgd van hun oude dag te laten genieten.

Conclusie

In lijn met Bouman (2021) concluderen wij dat de groep die op korte termijn extra kan toetreden minder groot is dan wordt gesuggereerd met de claim van één miljoen. Wanneer we kijken naar het onbenutte arbeidspotentieel, zoals gedefinieerd door het CBS, zien we dat er minimaal 71.000 mensen wel willen werken, maar er langdurig niet in slagen om aan het werk te komen. Aanvullend zouden deeltijd-werkenden die meer uren willen werken 69.000 fte extra kunnen werken. Dit gaat dus om veel kleinere aantallen dan de vaak genoemde één miljoen mensen.

Een bredere blik op de arbeidsmarkt helpt om ook andere groepen in de niet-beroepsbevolking in beeld te krijgen. Dit gaat om veel meer mensen dan het officiële onbenutte arbeidspotentieel. Er is bij hen niet vanzelfsprekend sprake van een gemakkelijke activering: de oorzaak van hun non-participatie ligt bijvoorbeeld besloten in het feit dat ze onderwijs volgen, of voor kinderen, ouderen of zieken zorgen. Zij vertegenwoordigen pas een potentieel voor extra arbeidsaanbod als activering prioriteit krijgt boven andere maatschappelijke doelstellingen.

Helderheid in de discussie over onbenut potentieel vraagt om scherpte in waar we het over hebben. Kijken we naar de groep die structureel niet aan het werk komt, de groep die op één moment in de tijd (meer) wil werken, of alle mensen die nog niet werken? Die scherpte betekent dat we de zoektocht naar het ene juiste cijfer achter ons kunnen laten, omdat de groep die je in beeld wil brengen altijd afhangt van je beleidsvraag. Dit brengt ons hopelijk dicht bij ons doel om geïnformeerd te werken aan een inclusieve en goedwerkende arbeidsmarkt.

Literatuur

- Bouman, M. (2021) Het is jammer, maar onbenut arbeidspotentieel gaat de arbeidskrachte niet oplossen. *Het Financieele Dagblad*, 20 augustus.
- CBS (2021) *Onbenut arbeidspotentieel bestaat voor een derde uit jongeren*. CBS Statistiek, 20 september.
- CBS (2022) *Arbeidspotentieel van niet-werkenden*. CBS Publicatie, 17 augustus.
- CBS (2023a) *Welke niet-werkenden hebben de grootste kans op werk?* CBS Publicatie, 19 juni.
- CBS (2023b) *Arbeidsdeelname; binding met de arbeidsmarkt*. CBS StatLine, geraadpleegd 13 oktober.
- Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Eindrapport, 23 januari.
- Gool, S. van (2023) *Vrouwetje, pak je potentieel*. *Het Financieele Dagblad*, 12 maart.
- IBO Deeltijdwerk (2020) *De(eltijd) zal het leren*.
- Kesteren, J. van, en I. Klinker (2023) *Onbenut arbeidspotentieel onder deeltijdwerkers beperkt*. ESB, 108(4826), 467–469.
- SCP (2023) *Sociale en culturele ontwikkelingen 2023*. SCP Publicatie, april.
- Stigter, A. en T. Wilthagen (2022) *Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog*. ESB, 107(4809), 204–207.
- UWV (2023) *In Nederland willen weinig deeltijdwerkers meer uren werken*. UWV Publicatie, 5 april. Te vinden op www.werk.nl.
- UWV & CBS (2022) *Samenstelling van onbenut arbeidspotentieel*. UWV Publicatie. Te vinden op www.werk.nl.