

Krapte arbeidsmarkt verdwijnt uit zicht

Als gevolg van de economische recessie gaat Nederland een periode van zeker vijf jaar en mogelijk zelfs tien jaar van hoge werkloosheid tegemoet. Het perspectief van een krappe arbeidsmarkt verdwijnt hierdoor uit zicht.

Nog maar een jaar geleden sprak de commissie-Bakker, die op verzoek van het kabinet aanbevelingen formuleerde om de arbeidsparticipatie te verhogen, haar zorgen uit over de dreigende schaarste aan arbeidskrachten. Door de vergrijzing en de krimp van de beroepsbevolking zouden veel werkgevers binnen enkele jaren geconfronteerd worden met een nijpend tekort aan geschikt personeel. “Voor het eerst in de geschiedenis zullen er daardoor structureel minder mensen beschikbaar zijn om te werken dan er banen zijn”, stelde de commissie in haar rapport Naar een toekomst die werkt (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Tot 2015 zouden er volgens de commissie zeshonderdduizend banen bij komen, terwijl de beroepsbevolking met slechts 225.000 groeit, waardoor per saldo een tekort van 375.000 personen zal ontstaan. Dit tekort zou daarna nog verder oplopen tot zevenhonderdduizend in 2040.

De inkt van het advies was nog niet droog, of de kredietcrisis brak uit, even later gevolgd door de diepste economische recessie sinds vele jaren. In plaats van een tekort aan arbeidskrachten groeit nu juist het overschot en loopt de werkloosheid snel op. Het Centraal Planbureau verwacht voor 2010 zevenhonderddertigduizend werklozen, dat is bijna tien procent van de beroepsbevolking (CPB, 2009). Het probleem van een tekort aan arbeidskrachten is daarmee voorlopig uit het zicht verdwenen. Toch is algemeen de verwachting dat als de economie weer aantrekt, de schaarste aan personeel zich weer snel zal manifesteren. Zo stelde staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Jetta Klijnsma, onlangs: “Kijk, als de crisis achter de rug is, zal er een enorm tekort aan menskracht zijn, omdat de babyboomers uitstromen en er minder jonge mensen beschikbaar zijn” (SER, 2009). Het kabinetsbeleid is er dan ook op gericht om, ondanks de terugval in de werkgelegenheid, de arbeidsparticipatie op peil te houden of zelfs verder te laten stijgen. De tijdelijke regeling voor deeltijd-WW, die werkgevers in staat stelt personeel tijdelijk korter te laten werken waarbij men voor de niet-gewerkte uren een WW-uitkering ontvangt, is erop gericht om zo veel mogelijk mensen aan het werk te houden. En ook de plannen om de AOW-leeftijd te verhogen gaan ervan

uit dat op termijn langer doorwerken noodzakelijk is om een tekort aan arbeidskrachten te voorkomen. De komende tijd mag de werkloosheid dan oplopen, maar na de huidige recessie zal iedereen hard nodig zijn, zoals de commissie-Bakker stelt.

De vraag is echter hoe lang de periode van hoge werkloosheid zal duren en wanneer er sprake zal zijn van een krappe arbeidsmarkt. Het CPB blikt in zijn prognoses niet verder vooruit dan 2010, zodat het een open vraag is of die krappe arbeidsmarkt zich al in 2012 of 2013 zal aandienen, of pas beduidend later.

Drie toekomstscenario's tot 2018

Om deze vraag te beantwoorden worden in deze bijdrage enkele berekeningen voor de te verwachten ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de komende tien jaar, tot en met 2018, gepresenteerd. Omdat de onzekerheid over de duur van de huidige recessie en het tempo waarin de economie zich zal herstellen groot is, gebeurt dit in de vorm van drie scenario's (tabel 1). Deze scenario's komen ruwweg overeen met het patroon van een drietal recessies die de Nederlandse economie eerder heeft doorgemaakt. Het basisscenario vertoont een vergelijkbaar verloop als de recessie van de jaren tachtig, waarmee de huidige recessie vaak wordt vergeleken. Het depressiescenario veronderstelt dat de economische situatie meer overeenkomt met de diepe recessie van de jaren dertig van de vorige eeuw (Mecking 2008). Het snel-herstelscenario sluit in grote lijnen aan bij de betrekkelijk milde recessie van de jaren negentig. Hiermee bestrijken deze drie scenario's het gehele spectrum van economische recessies in de twintigste eeuw.

Het basisscenario begint met de prognose die het CPB in juni publiceerde voor 2009 en 2010 (CPB, 2009). Voor de vier jaren daarna, 2011–2014, komen de economische groei en de werkgelegenheidsontwikkeling min of meer overeen met die in de recessie van de jaren 1983–1986. Op grond hiervan valt te verwachten dat vanaf 2011 de economie weer met twee tot drie procent per jaar groeit. De werkgelegenheid, ofwel werkzame beroepsbevolking, reageert hier met ongeveer een jaar vertraging op, omdat werkgevers, als de vraag aantrekt, eerst de inzet van het zittende personeel verhogen alvorens nieuwe arbeidskrachten aan te trekken. Daardoor neemt het aantal banen in 2011 nog af, maar begint het vanaf 2012 weer langzaam te groeien.

In het tweede scenario, het depressiescenario, is de huidige crisis vergelijkbaar met die van de jaren

PAUL DE BEER

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

dertig. Er is sprake van een langgerekte U-vormige ontwikkeling (Roubini, 2008). De economie zal in dit scenario ook in 2011 en 2012 nog krimpen en pas in 2013 weer een positief groeicijfer laten zien. Het banenverlies houdt dan aan tot 2012 en pas in 2014 is er weer sprake van banengroei.

Het derde scenario, het snel-herstelscenario, is het meest optimistisch. Hierin vertoont de economische ontwikkeling een scherp V-vormig verloop, waarin de economie aanvankelijk sterk krimpt, maar vervolgens ook snel herstelt (vgl. Finch, 2008). De krimp zal in dat geval in 2009 nog groter zijn dan het CPB verwacht, maar in 2010 tekent zich al enig herstel af, zoals in de meest recente prognose van het CPB, die op 11 augustus uitlekte. In 2012 groeit de economie weer fors. De werkgelegenheid begint in dit scenario in 2011 al weer te groeien.

Voor de jaren 2015–2018 wordt in elk van de scenario's uitgegaan van een trendmatige economische groei van 2,9 procent per jaar en een werkgelegenheids-groei met 0,7 procent. Deze veronderstellingen zijn gebaseerd op het scenario Global economy in de langetermijnstudie van het CPB Vier vergezichten op Nederland (Huizinga en Smid, 2004).

Om de te verwachten werkloosheid te kunnen berekenen moeten ook veronderstellingen worden gemaakt over de groei van de beroepsbevolking. In elk van de drie scenario's wordt verondersteld dat de beroepsbevolking alleen verandert als gevolg van demografische ontwikkelingen. Dat wil zeggen dat de participatiegraden naar leeftijd en geslacht constant zijn verondersteld, waarbij uitgegaan wordt van de realisatie in 2008. Onder deze veronderstelling zal de beroepsbevolking vanaf 2010 met ongeveer 0,3 procent per jaar ofwel zo'n twintigduizend personen krimpen.

De figuren 1, 2 en 3 tonen het verloop van de werkgelegenheid, de beroepsbevolking en de werkloosheid in de drie scenario's tussen 2008 en 2018. In het basisscenario krimpt de werkgelegenheid tot 2011 met ruim vierhonderdduizend en bereikt de werkloosheid in dat jaar een hoogste niveau van bijna tien procent van de beroepsbevolking. Daarna begint de werkloosheid langzaam te dalen, maar het duurt tot 2016 voor het lage werkloosheidsniveau van 2008, vier procent, weer is bereikt. In het depressiescenario neemt de werkgelegenheid tot 2012 met bijna achthonderdduizend af en piekt de werkloosheid in dat jaar op bijna veertien procent, dat zijn meer dan een miljoen werklozen. Vervolgens loopt de werkloosheid slechts zeer geleidelijk terug. In 2018 is nog steeds meer dan negen procent van de beroepsbevolking werkloos. In het snel-herstelscenario, ten slotte, gaan er in twee jaar tijd niet meer dan zo'n driehonderdduizend banen verloren en klimt de werkloosheid niet hoger dan ruim acht procent in 2010, dat zijn zeshonderdvijftigduizend werklozen. Vanaf 2011 begint de werkloosheid te dalen om in 2014 weer terug te keren naar het niveau van 2008. Daarna zakt de werkloosheid verder, waardoor de arbeidsmarkt steeds krappere

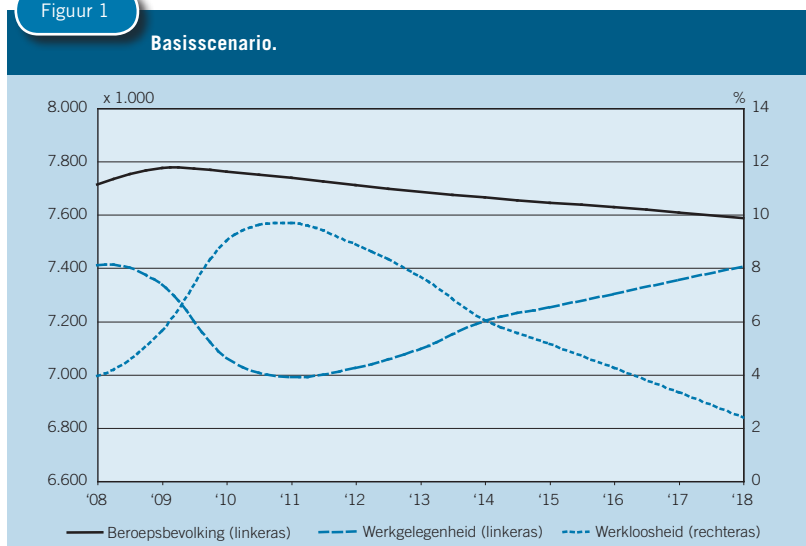
Tabel 1

Veronderstellingen toekomstscenario's 2009–2018 (in procenten).							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015–18
Economische groei							
Basisscenario	-4,8	-0,5	2,0	3,0	2,5	2,5	2,9
Depressiescenario	-4,0	-3,0	-1,5	-1,0	1,0	2,0	2,9
Snel-herstelscenario	-5,0	0,0	3,0	2,5	2,5	2,5	2,9
Werkgelegenheids-groei							
Basisscenario	-1,0	-4,3	-1,0	0,5	1,0	1,5	0,7
Depressiescenario	-0,5	-4,0	-4,0	-2,0	0,0	0,5	0,7
Snel-herstelscenario	-3,0	-1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,7
Groei beroepsbevolking	0,8	-0,2	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2

Bron: CPB, 2009; CBS Statline; eigen bewerking

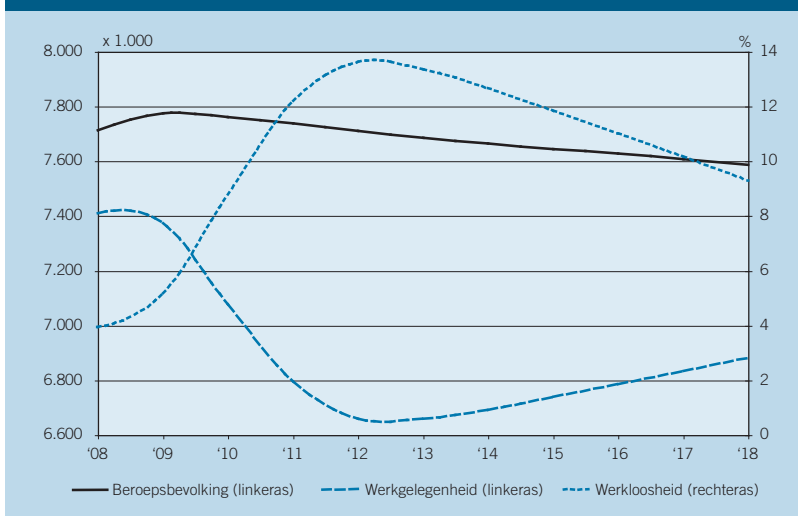
wordt. In de berekening wordt verondersteld dat vraag en aanbod van arbeid zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen, waardoor de werkloosheid in 2018 vrijwel nihil is. In dat geval zullen aanpassingsmechanismen op de arbeidsmarkt er echter voor zorgen dat ofwel het arbeidsaanbod stijgt ofwel de vraag naar arbeid daalt, waardoor de werkloosheid zich op een wat hoger niveau stabiliseert. Opmerkelijk is dat ook in het meest optimistische snel-herstelscenario er vijf jaar lang sprake is van een werkloosheid van minimaal vijf procent, hoewel de economische groei al in 2011 fors aantrekt. In het basisscenario duurt deze periode zeven jaar en in het depressiescenario meer dan tien jaar. Dit betekent dat in het gunstigste geval de arbeidsmarkt pas vanaf 2015 tekenen van krapte gaat vertonen doordat de werkloosheid onder de vier procent zakt. Het tekort van 375.000 arbeidskrachten, dat de commissie-Bakker voorzag, zal zich op zijn vroegst in 2018 manifesteren, maar waarschijnlijk pas in 2020 of nog later. Daarmee verdwijnt het probleem van schaarste aan arbeidskrachten voorlopig achter de horizon. De krimp van de beroepsbevolking die voor het komende decennium in het verschiet ligt, ligt in de orde van grootte van twintigduizend per jaar. Het verwachte banenverlies als gevolg van de huidige economische recessie bedraagt de komende paar jaar echter minimaal driehonderdduizend en mogelijk zelfs achthonderdduizend, dus een veelvoud van de jaarlijkse krimp van de beroepsbevolking. De demografische ontwikkeling van de beroepsbevolking zal de stijging van de werkloosheid wel enigszins temperen, maar onvoldoende zijn om de gevolgen van de crisis te compenseren. Het is bovendien allerminst zeker dat er na de crisis inderdaad krapte op de arbeidsmarkt gaat ontstaan. Daarvoor zijn twee redenen. In de afgelopen veertig jaar hebben zich zes conjunctuurcycli voorgedaan. De economische groei bereikte een laagste niveau in 1975, 1982, 1993, 2002 en 2009. Als deze

Figuur 1



Figuur 2

Depressiescenario.



Figuur 3

Snel-herstelscenario.



regelmaat van gemiddeld iedere acht of negen jaar een economische neergang zich in de toekomst voortzet, zal waarschijnlijk niet veel later dan 2017 een nieuwe recessie volgen, waardoor de vraag naar arbeid weer terugvalt. Zelfs in het zeer optimistische snel-herstelscenario zal de krapte op de arbeidsmarkt dan niet langer dan een jaar of drie aanhouden.

Daarnaast wordt in de voorspellingen van een dreigend tekort aan arbeidskrachten te vanzelfsprekend aangenomen dat de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. In werkelijkheid wordt de vraag naar arbeid mede bepaald door het beschikbare arbeidsaanbod. Doordat de effecten van de krimp van de beroepsbevolking zich geleidelijk manifesteren, is het aannemelijk dat het bedrijfsleven strategieën ontwikkelt om zich hieraan aan te passen, bijvoorbeeld door arbeid te vervangen door kapitaal of door productiecapaciteit naar het buitenland te verplaatsen of uit te besteden door offshoring en outsourcing. Ook op lange termijn is het daarom twijfelachtig of er sprake zal zijn van structurele krapte op de arbeidsmarkt (De Beer, 2008).

Beleidsimplicaties

Het huidige arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid gaat ervan uit dat de gevolgen van de economische recessie voor de arbeidsmarkt van betrekkelijk korte duur zullen zijn. Daarna wordt het perspectief van een krappe arbeidsmarkt, zoals geschetst door de commissie-Bakker, weer actueel. Daarom houdt

het kabinet vast aan het streven om de arbeidsparticipatie te verhogen naar tachtig procent. De voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en het stimuleren van het omzetten van deeltijdbanen in voltijdbanen passen hierin. Het banenverlies als gevolg van de economische crisis zal naar verwachting echter zo groot zijn, dat het perspectief van een krappe arbeidsmarkt voorlopig uit het zicht verdwijnt. Zelfs in het meest optimistische scenario zal zich niet eerder dan in 2015 enige schaarste aan personeel manifesteren. In de twee andere scenario's is hiervan pas jaren later sprake. De periode van hoge werkloosheid zal minimaal vijf jaar en mogelijk zelfs tien jaar duren. In dit licht is het het verstandigst om prioriteit te geven aan het bestrijden van de werkloosheid en om zich voorlopig geen zorgen te maken over een tekort aan arbeidskrachten. De huidige maatregelen, in het bijzonder de deeltijd-WW, die gericht zijn op het overbruggen van een tijdelijk terugval in de vraag, schieten tekort om de gevolgen van een langdurige periode van hoge werkloosheid op te vangen. De deeltijd-WW heeft immers een maximale duur van vijftien maanden. Er zijn ingrijpender maatregelen nodig die het aantal arbeidsplaatsen vergroten. Te denken valt aan het recept dat in de jaren tachtig werd toegepast, namelijk een algemene arbeidsduurverkorting in ruil voor een loonoffer. Voor relatief kansarme werklozen zou het scheppen van gesubsidieerde banen soelaas kunnen bieden. En zelfs valt te overwegen om het arbeidsaanbod te beperken door ouderen tijdelijk in staat te stellen eerder uit te treden.

Conclusie

De economische crisis heeft het vooruitzicht op een tekort aan arbeidskrachten, waarvoor de commissie-Bakker een jaar geleden waarschuwde, jaren vooruitgeschoven. Het is zelfs de vraag of er ooit sprake zal zijn van structurele schaarste aan personeel. De overheid en de sociale partners doen er dan ook verstandig aan in hun beleid alle prioriteit te geven aan de bestrijding van de werkloosheid in plaats van aan het verhogen van de arbeidsparticipatie.

LITERATUUR

Beer, P. de (2008) Krimpene arbeidsmarkt: nieuw perspectief, oude problemen. *B en M*, 35(4), 278-288.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CPB (2009) *Historische krimp Nederlandse economie*. CPB Nieuwsbrief, juni 2000, 4-7.

Finch, J. (2008) What might happen next? *The Guardian*, 18 oktober 2008.

Huizinga, F. en B. Smid (2004) *Vier vergezichten op Nederland. Bijzondere publicatie nr 55*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Mecking, E. (2008) *Deflatie in aantocht*. Amsterdam: Mets & Schilt.

Ministerie van SZW (2009) *Resultaat Sociaal Overleg 24 maart 2009, brief aan de Tweede Kamer van 25 maart 2009*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Roubini, D. (2008) *The US recession: V or U or W or L-shaped?* www.rgemonitor.com/blog/roubini/252460.

SER (2009) *De drijfveren van Jette Klijnsma*. SER bulletin, 11(7), 6.