

## Krapte op de arbeidsmarkt: beleidsinitiatieven gewenst

### Auteur(s):

Bijsterbosch, M.G.  
Nahuis, N.J.

Afdeling Monetair en economisch beleid, De Nederlandsche Bank. De auteurs danken het CBS voor het beschikbaar stellen van data uit de Enquête beroepsbevolking (EBB).

### Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4281, pagina 920, 17 november 2000

### Rubriek:

### Trefwoord(en):

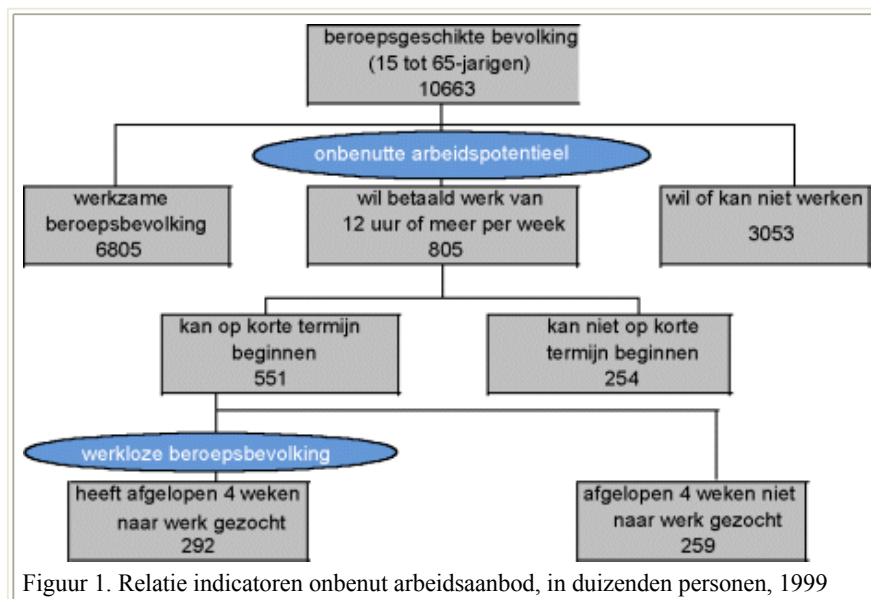
*De omvang van het effectief inzetbare arbeidspotentieel is aanmerkelijk kleiner dan vaak wordt gedacht. Vooral demografische factoren beperken het nieuwe arbeidsaanbod. Niettemin bestaan nog diverse beleidsopties om de belemmeringen bij toetreding tot de arbeidsmarkt te reduceren. Hierbij kan worden gedacht aan fiscale faciliteiten, kinderopvang en onderwijsvoorzieningen.*

**De aanhoudende conjuncturele opgang in Nederland heeft de arbeidsmarkt aanmerkelijk verkraapt. Door het huidige lage werkloosheidsniveau zal de groei van het arbeidsaanbod een groter deel van de werkgelegenheidsgroei moeten leveren. Een tekortschietend arbeidsaanbod kan in een krappe arbeidsmarkt een relatief sterke loonreactie tot gevolg hebben. Zo laten simulaties met het macro-economische model MORKMON van De Nederlandsche Bank zien dat in de huidige krappe arbeidsmarkt een 0,3 procentpunt lagere groei van het arbeidsaanbod dit en volgend jaar kan leiden tot een extra stijging van de lonen met één procentpunt <sup>1</sup>.**

Aangezien in de komende jaren de demografische ontwikkeling een verkraappende invloed zal hebben op de arbeidsmarkt, zullen andere bronnen van potentieel arbeidsaanbod moeten worden aangeboord <sup>2</sup>. Dit artikel gaat in op de omvang en samenstelling van het nog beschikbare arbeidspotentieel en op de belemmeringen bij de activering hiervan. We concluderen dat er nog verschillende beleidsopties beschikbaar zijn om de krapte op de arbeidsmarkt te bestrijden.

### Wie zit in welke arbeidsmarktstatistiek?

De wirwar aan arbeidsmarktstatistieken versluiert het zicht op de omvang van het onbenutte arbeidspotentieel. Eén van de redenen hiervoor is dat in Nederland gebruik wordt gemaakt van uiteenlopende werkloosheidsdefinities. Belangrijker is echter dat het aantal personen dat werk zoekt, dan wel het aantal dat inzetbaar is, het aantal officiële werklozen sterk overtreft. Het onbenutte arbeidspotentieel moet dus ook worden gezocht in andere categorieën van inactieven. [figuur 1](#) toont schematisch de opbouw van de groepen zoals die in de EBB worden onderscheiden, waarbij de omvang van elke groep is weergegeven in duizenden personen.



Figuur 1. Relatie indicatoren onbenut arbeidsaanbod, in duizenden personen, 1999

### Onderverdeling

De *beroepsgeschikte bevolking*, gedefinieerd als iedereen tussen 15 en 65 jaar, omvat ruim 10,6 miljoen personen. Terwijl het grootste

deel van de beroepsgeschikte bevolking als werkend staat geregistreerd, zijn circa 3,8 miljoen personen in de relevante leeftijdscategorie economisch niet actief. Hiervan geven ruim drie miljoen personen aan niet te kunnen of te willen werken. Deze groep omvat bijvoorbeeld ontvangers van een WAO-uitkering en scholieren. Hoewel wellicht ook de WAO een verborgen werkloosheidscomponent bevat, zullen de betrokken personen vermoedelijk niet op korte termijn beschikbaar zijn. In dit artikel richten wij ons niet op de WAO-problematiek maar op de 805.000 personen, die minstens twaalf uur per week willen werken. Wij definiëren deze groep als het *onbenutte arbeidspotentieel*. Uit [figuur 1](#) blijkt dat de *werkloze beroepsbevolking*, die bestaat uit alle niet-werkenden tussen de 15 en 65 jaar die de laatste vier weken actief naar werk hebben gezocht en die op korte termijn beschikbaar zijn, hiervan slechts grofweg een derde deel uitmaakt. Op basis van een eerste indruk van de cijfers lijkt de arbeidsmarkt dus aanzienlijk minder krap dan het werkloosheidsniveau suggereert. Deze indruk is echter te optimistisch. Zo blijkt het *additionele arbeidsaanbod*, hier gedefinieerd als het verschil tussen het onbenutte arbeidspotentieel en de werkloze beroepsbevolking (513.000 personen), niet altijd op korte termijn inzetbaar te zijn. Hieronder gaan wij in detail in op de vraag waarom het effectief inzetbare arbeidspotentieel aanmerkelijk kleiner is dan het onbenutte arbeidspotentieel suggereert.

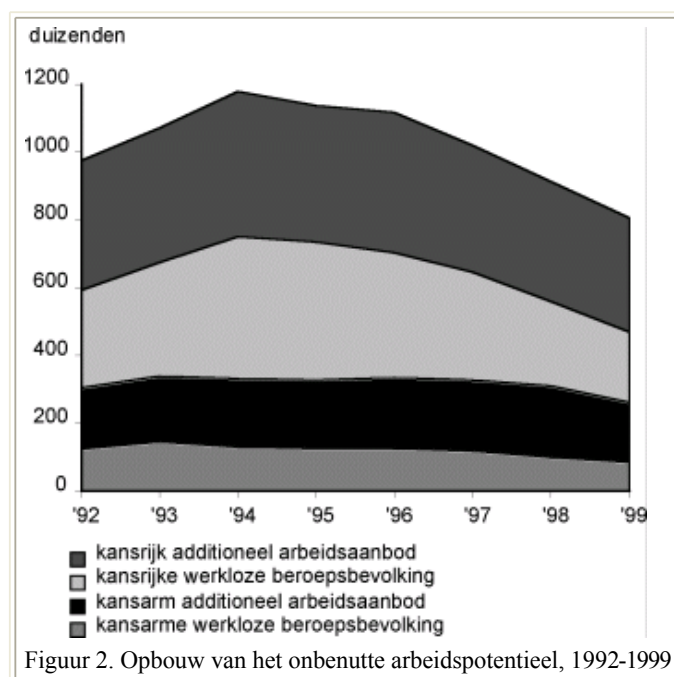
## Kansarm of kansrijk?

Het onbenutte arbeidspotentieel bestaat uit individuen met een uiteenlopende kans op de arbeidsmarkt. Het kansrijke deel kan worden beschouwd als een indicatie van het inzetbare arbeidspotentieel dat met de juiste economische prikkels kan worden gemobiliseerd. Wij maken een benadering van de omvang van deze groep aan de hand van twee criteria: leeftijd en werkervaring. Ook de gevolgde opleiding speelt een belangrijke rol bij de arbeidsmarktchansen van individuen. Dit element komt later in dit artikel aan de orde. Een onderscheid tussen kansarm en kansrijk lijkt op het eerste oog merkwaardig. Immers, waarom zoeken (werkloze) kansarmen (actief) naar werk als hun pogingen reeds van te voren vruchteloos zijn? Bedacht dient echter te worden dat vele werklozen een sollicitatieplicht kennen om in aanmerking te komen voor een uitkering. Zonder deze verplichting zou wellicht het zoekgedrag van een deel van de huidige werklozen aanzienlijk lager liggen.

Met uitzondering van schoolverlaters, die alle worden geacht tot de kansrijken te behoren, veronderstellen wij dat werkervaring essentieel is voor het vinden van een baan. Dit wordt bevestigd door het feit dat het aantal werkzoekenden zonder werkervaring redelijk stabiel is. Het belang van leeftijd blijkt uit de sterk met de leeftijd afnemende werkhervattingskansen van ontvangers van een WW-uitkering. Zo hebben 55-plussers een werkhervattingskans van slechts zes procent, tegen 26 procent voor 45-54 jarigen en meer dan veertig procent voor WW-ontvangers jonger dan 45 jaar<sup>3</sup>. In dit artikel stellen wij de kritische leeftijdsgrens op 55 jaar, zodat de definitie voor de kansrijke groep als volgt luidt: schoolverlaters en personen van 54 jaar en jonger die ooit meer dan twaalf uur per week hebben gewerkt.

## Vier groepen

Uitgaande van dit globale onderscheid tussen kansarm en kansrijk is het onbenutte arbeidspotentieel opgedeeld in vier groepen. Dit zijn de kansarme en kansrijke werkloze beroepsbevolking en het kansarme en kansrijke additionele arbeidsaanbod. [figuur 2](#) toont de ontwikkeling van deze vier groepen in de periode 1992-1999. In het afgelopen jaar omvatte de groep kansrijken in totaal 544.000 personen, terwijl het aantal kansarmen uitkwam op 261.000. Nadat het aantal kansarmen tot en met 1997 opvallend constant was, valt de laatste jaren voor het eerst ook in deze groep een daling waar te nemen. Waarschijnlijk gaat het hierbij niet zozeer om een toegenomen uitstroom naar werk, maar eerder om een afgenomen instroom van 55-plussers in deze groep. Door de krappe arbeidsmarkt is de arbeidsdeelname van ouderen de laatste twee jaren licht aan het stijgen.



Figuur 2. Opbouw van het onbenutte arbeidspotentieel, 1992-1999

## Profiel kansrijke onbenutte arbeidsaanbod

In hoeverre de 544.000 personen in het hierboven aangeduide kansrijke deel van het onbenutte arbeidsaanbod ook daadwerkelijk inzetbaar zijn, hangt af van de specifieke kenmerken en wensen van deze groep. [tabel 1](#) geeft inzicht in het profiel van beide kansrijke groepen op basis van geslacht, burgerlijke staat, positie in het huishouden en gewenste arbeidsduur. Hieruit blijkt dat de kenmerken van het kansrijke additionele arbeidsaanbod verschillen van die van de kansrijke werkloze beroepsbevolking. De eerstgenoemde groep bestaat voor driekwart uit vrouwen, voor ruim zestig procent uit gehuwden en het merendeel heeft kinderen. De kansrijke werkloze

beroepsbevolking daarentegen, bestaat voor een relatief groter deel uit mannen, ongehuwden en alleenstaanden dan wel personen zonder kinderen. Het grotere aandeel vrouwen, gehuwden en personen met kinderen, groepen die elkaar deels zullen overlappen, in het additionele arbeidsaanbod doet vermoeden dat het minder intensieve zoekgedrag van deze groep is toe te schrijven aan diverse obstakels bij het combineren van betaald werk met zorgtaken (zie [figuur 1](#)). De uiteenlopende karakteristieken van beide groepen uiten zich ook in de gewenste wekelijkse arbeidsduur. In tegenstelling tot de kansrijke werkloze beroepsbevolking wil het merendeel van het kansrijke additionele arbeidsaanbod in deeltijd werken. Slechts een kwart van deze laatste groep is beschikbaar voor een voltijd baan. De goede voorkeur voor een deeltijd baan kan echter ook deels een gedwongen karakter hebben door bijvoorbeeld het gebrek aan faciliteiten voor kinderopvang.

**Tabel 1. Profiel van het kansrijke onbenutte arbeidsaanbod, 1999**

	totaal	kansrijken in: werkloze beroepsbevolking	additionele arbeidsaanbod
totaal in duizenden	544	208	336
in voltijdsequivalenten (vte's)	410	168	242
<b>in procenten van het totaal</b>			
<i>geslacht</i>			
man	30	38	25
vrouw	70	62	75
<i>burgerlijke staat</i>			
ongehuwd	28	36	24
gehuwd	58	51	62
verweduwd/gescheiden	14	13	15
<i>leeftijd</i>			
eenpersoonshuishouden	17	19	15
lid van een kinderloos paar	17	19	16
lid van ouderpaar	50	44	54
alleenstaande ouder	9	7	10
overige leden	7	11	5
<i>gewenste arbeidsduur</i>			
12-19 uur per week	24	17	29
20-34 uur per week	42	37	46
> 35 uur per week	32	45	24
onbekend	1	1	1

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-cijfers.

## Vrouwen

Uitgaande van de gewenste arbeidsduur van de relevante groepen blijkt het effectief inzetbare arbeidspotentieel dus aanmerkelijk geringer te zijn dan de eerder geïdentificeerde 544.000 personen. Wanneer we rekening houden met de deeltijdfactor, afgeleid uit de gewenste arbeidsduur, komt in voltijdseenheden (vte's) uitgedrukt het kansrijke arbeidsaanbod uit op 410.000 personen. Het kansrijke additionele arbeidsaanbod neemt in voltijdseenheden het sterkst af vanwege de grotere voorkeur voor deeltijd. Aangezien deze groep voornamelijk uit (gehuwde) vrouwen bestaat, is dit vooral van betekenis voor de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De afgelopen jaren heeft de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen een sterke bijdrage geleverd aan de arbeidsaanbodgroei. In het licht van de gesignaleerde belemmeringen zou het stijgingstempo van de vrouwenparticipatie in de toekomst wel eens lager kunnen liggen. De uitdaging voor het beleid ligt voornamelijk in het wegnemen van toetredingsbelemmeringen die de hiervoor geschetste groepen ondervinden.

## Beleidsinspanningen

Het mobiliseren van het hierboven beschreven arbeidspotentieel vereist een vermindering van de toetredingsbelemmeringen tot de arbeidsmarkt. Hierbij valt te denken aan maatregelen gericht op het combineren van werk en zorg zoals de mogelijkheid tot flexibele werktijden, ouderschapsverlof, 'job-sharing' en kinderopvang [\[4\]>850920\\_n4](#). Vooral subsidies gericht op uitbreiding van kinderopvang zijn een effectief middel [\[5\]>850920\\_n5](#). Uit de Miljoenennota 2001 blijkt dat het kabinet streeft naar een verdere uitbreiding van de kinderopvangcapaciteit met 70.000 tot 160.000 plaatsen in de komende twee jaren. Niettemin kan Nederland zich in internationaal perspectief nog geen koploper noemen, want die rol is vooral nog weggelegd voor de Scandinavische landen.

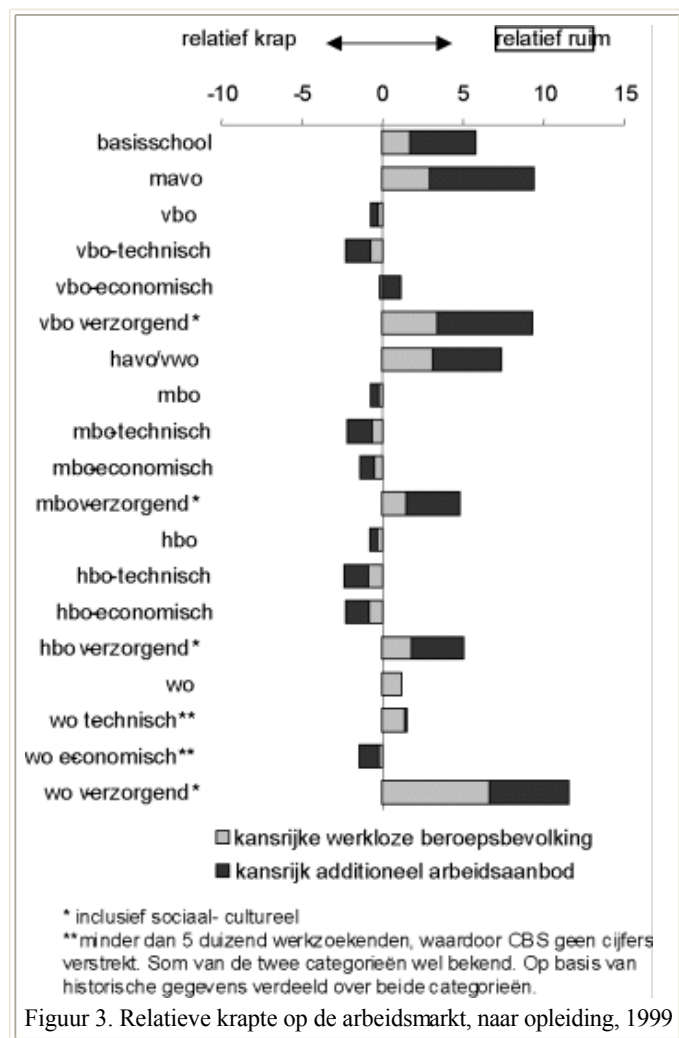
Ook fiscale prikkels kunnen leiden tot het verlagen van toetredingsdrempels. Het nieuwe belastingstelsel in 2001 levert een positieve bijdrage via de verlaging van de marginale belastingtarieven en de introductie van een arbeids- en een heffingskorting. Volgens een doorrekening van het CPB heeft het belastingplan op het arbeidsaanbod op de lange termijn een opwaarts effect van cumulatief 0,7 procentpunt [\[6\]>850920\\_n6](#). Uitgaande van een lange termijn van tien jaar, zou dit slechts een druppel op de gloeiende plaat zijn in verhouding tot de jaarlijkse werkgelegenheids groei van 1,5 procent. Hoewel de heffingskorting de negatieve inkomensgevolgen van de overdraagbaarheid van de belastingvrije voet op het huishoudinkomen wegneemt, die optreedt als het inkomen van de partner stijgt tot boven de belastingvrije voet, zou de groei van het arbeidsaanbod hoger zijn uitgevallen indien ook de overdraagbaarheid van de heffingskorting was afgeschaft. Dit zou leiden tot een additionele stijging van het arbeidsaanbod met circa 0,7 procentpunt ten opzichte van het huidige belastingplan [\[7\]>850920\\_n7](#). Afschaffing van de overdraagbaarheid van de heffingskorting heeft echter negatieve koopkrachtconsequenties voor voormalige overhevelaars, waardoor deze maatregel politiek gevoelig ligt.

## Ouderen

Een andere belangrijke bron van arbeidsaanbod, die buiten het bestek van dit artikel valt, is een verhoging van de in internationaal perspectief lage arbeidsdeelname van ouderen. Een belangrijk aandachtspunt is het beperken van de uitstroom van ouderen uit het arbeidsproces, die voornamelijk loopt via grotendeels collectief gefinancierde regelingen (VUT, maar ook de WAO en de WW). Door deze regelingen ondervinden vervroegde uittrekkers slechts een geringe inkomensachteruitgang, terwijl het ook werkgevers een mogelijkheid biedt om zonder veel extra kosten oudere werknemers te laten afvloeien. Een meer evenwichtige balans van financiële prikkels, met meer aandacht voor leeftijdsbewust personeelsbeleid, kan hier een bijdrage leveren aan een hogere participatiegraad van ouderen en daarmee aan de groei van het arbeidsaanbod.

## De mismatch naar opleiding

Bovenstaande analyse heeft betrekking op de arbeidsmarkt als geheel, waarbij geen onderscheid is gemaakt naar segmenten. Spanningen op de arbeidsmarkt uit zich echter vooral ook op bepaalde deelmarkten, zoals de it-sector. Deze gebrekkige aansluiting tussen de samenstelling van vraag en aanbod, de mismatch, meten we voor elk arbeidsmarktsegment af aan respectievelijk het aantal openstaande vacatures en de eerder genoemde kansrijke groepen inactieven [8]>850920\_n8. [figuur 3](#) toont de verhouding tussen werklozen en vacatures in afwijking van het Nederlandse gemiddelde, waarbij een arbeidsmarktsegment als relatief ruim (krap) is bestempeld wanneer deze verhouding boven (onder) nul ligt.



De structuur van het arbeidsaanbod blijkt niet goed aan te sluiten op de structuur van de arbeidsvraag. Personeelstekorten doen zich vooral voor in de segmenten waarvoor een technische of economische beroepsopleiding is vereist. Hier staat tegenover dat het onbenutte arbeidspotentieel vooral bestaat uit personen met als hoogst genoten opleiding basisonderwijs, mavo/havo/vwo en verzorgend (inclusief sociaal-cultureel) onderwijs. Deze discrepanties doen zich zowel voor bij het kansrijke deel van de werkloze beroepsbevolking als bij het kansrijke additionele arbeidsaanbod. Al met al blijkt dat ook de discrepantie tussen de samenstelling van de vraag en die van het (kansrijke) aanbod op de arbeidsmarkt een belemmering vormt voor de inzetbaarheid van het onbenutte arbeidspotentieel.

Het voorgaande neemt niet weg dat feitelijke en dreigende discrepanties personen wellicht aanzetten tot her-, om- en bijscholing. Hierdoor worden tekorten in segmenten opgevangen door een instroom van arbeidskrachten vanuit andere deelmarkten. De overheid speelt hier een rol door het aanbieden en toegankelijk maken van bijvoorbeeld onderwijsvoorzieningen en omscholingscursussen. Wel zou de overheid dit scholingsbeleid niet alleen moeten richten op de 'officiële' werklozen/uitkeringsontvangers, maar ook op het additionele arbeidsaanbod. Voorts is het verontrustend dat veel jongeren de opleiding voortijdig verlaten, met name onder allochtonen. Het overschot aan arbeidskrachten met als hoogste opleiding basisschool of mavo/havo/vwo laat zien dat met het tegengaan van schooluitval en het stimuleren van de deelname aan een vervolgopleiding de mismatch op de arbeidsmarkt eveneens kan worden bestreden.

## Conclusies

Terwijl op het eerste gezicht het beschikbare arbeidspotentieel nog omvangrijk lijkt, blijkt uit een nadere analyse dat hiervan een groot deel moeilijk of niet inzetbaar is. Deze beperkte inzetbaarheid vloeit niet alleen voort uit de leeftijdsopbouw, de ervaringsgraad en opleidingsachtergrond van het nog onbenutte arbeidspotentieel, maar ook uit het feit dat een grote groep aangeeft alleen voor een deeltijdbaan beschikbaar te zijn. Gegeven de verwachte demografische ontwikkeling in de komende jaren, lijkt het tot dusverre in gang gezette beleid een terugval in de groei van het arbeidsaanbod niet te kunnen verhinderen. Niettemin zijn op het terrein van het onderwijs, de fiscaliteit en de kinderopvang nog verschillende beleidsopties beschikbaar om het krapteprobleem te bestrijden

---

1 Kwartaalbericht DNB, *De Nederlandse economie in 2000-2002: een voorspelling met MORKMON*, Amsterdam, juni 2000.

2 In een uitgebreidere versie van dit artikel, dat kan worden aangevraagd bij de auteurs ([n.j.nahuis@dnb.nl](mailto:n.j.nahuis@dnb.nl)), wordt tevens ingegaan op de demografische ontwikkeling in de komende jaren.