

Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog

Door het V-vormig herstel van de economie is de krapte op de arbeidsmarkt opnieuw manifest. De personeelstekorten worden nu ook de achilleshiel van het nieuwe kabinet. Hoe kunnen we de krapte op de arbeidsmarkt aanpakken?

IN HET KORT

- De arbeidsdeelname kan met 1,5 miljoen fte omhoog door de inactieve beroepsbevolking te stimuleren meer te gaan werken.
- Voltijds werken kan meer gestimuleerd worden en mensen met gezondheidsproblemen beter gefaciliteerd.
- De personeelstekorten zijn bovendien een uitgelezen kans om werk doelmatiger en slimmer te organiseren.

ANTHONY STIGTER

Secretaris
arbeidsmarkt &
gezondheidszorg bij
VNO-NCW en MKB-
Nederland

Door het krachtige economische herstel tot dusverre is de krapte van vóór de corona op de arbeidsmarkt helemaal terug van weggeweest. Van alle ondernemers geeft ruim dertig procent aan problemen te ervaren met de productie door personeelstekorten (VNO-NCW et al., 2021). Aan het eind van het derde kwartaal stond er een recordaantal van 370.000 vacatures open.

De arbeidsmarkt is de achilleshiel van het nieuwe kabinetsbeleid geworden: zonder voldoende mensen met juiste kwalificaties zijn de ambities op het gebied van klimaat, wonen, onderwijs, veiligheid, kinderopvang en zorg niet te realiseren. Daarmee staat de haalbaarheid van de grote intensiveringen ter discussie (CPB, 2022).

De krapte op de arbeidsmarkt is naar verwachting een structureel probleem voor de komende drie decennia. Doordat de babyboomgeneratie de beroepsbevolking tussen 2022 en 2040 zal verlaten, gaat de bevolking van 15- tot 74-jarigen sterk afnemen (NIDI/CBS, 2020). Diezelfde vergrijzing leidt tot een verdubbeling van de zorgvraag en tot een spectaculaire toename van de vraag naar personeel in de zorg: bij ongewijzigd beleid zou over veertig jaar een op de drie mensen in de zorg moeten werken, vergeleken met nu een op de zeven werkenden (WRR, 2021). Volgens de WRR is het niet alleen onrealistisch om zo'n groot werknemersaandeel in de zorg in te zetten, het zou ook grote gevolgen hebben voor andere sectoren waar er al nijpende personeelstekorten zijn.

De verwachting voor de komende jaren is dat er tekorten zullen zijn in (bijna) alle beroepen en sectoren. Met name de knelpunten in de technische beroepen en de ICT, de zorg en het onderwijs zijn zowel groot als structureel (ROA, 2021).

Personeelstekorten zetten een 'cap' op de economische groei, en zijn een bedreiging voor onze welvaart: het is niet meer vanzelfsprekend dat er overal voldoende onderwijs, kinderopvang, zorg en transportmogelijkheden beschikbaar zijn. Tekorten aan personeel bemoeilijken ook de energie- en klimaattransitie en de woningbouw door onvoldoende vakkrachten. Ten slotte geven negen op de tien werkgevers aan een verhoogde werkdruk te ervaren vanwege de arbeidsmarktkrapte (AWVN, 2021). Daardoor kan er een vicieuze cirkel ontstaan: personeelstekorten leiden immers tot meer werkdruk. Deze kan dan resulteren in meer ziekteverzuim, demotivatie en uitstroom, waardoor personeelstekorten en werkdruk verder verergeren. Sectoren die een dergelijk beeld geven, zijn bovendien weinig aantrekkelijk voor studiekeuzers en zij-instromers.

De grote vraag is hoe met deze krapte om te gaan. De klassieke economische theorie suggereert dat, via de prijzen (lonen) op de arbeidsmarkt, vraag en aanbod meer in evenwicht worden gebracht. Maar we verwachten dat dit in de praktijk niet of onvoldoende het geval is. Ten eerste omdat, door langlopende cao's, de cao-lonen sterk vertraagd reageren op de economie (Stigter en Harteveld, 2021). Ten tweede zal een stijging van lonen het totale arbeidsaanbod niet per definitie vergroten, want werkgevers wissen vooral in dezelfde vijver van werkenden. Door de hoge marginale wig vertaalt een brutoloonstijging zich maar beperkt in een hoger besteedbaar inkomen. Voor zover het besteedbaar inkomen toch toeneemt, kunnen werkenden ervoor kiezen om *minder* uren te gaan werken. Niettemin zullen individuele werkgevers noodgedwongen vaker de portemonnee moeten trekken. Dikwijls ingezette oplossingen zijn aanbrenghpremies en het beter betalen van nieuwe werknemers (AWVN, 2021).

Gelukkig zijn er meer manieren om de krapte tegen te gaan. Het vergroten van het aanbod door het inactieve deel van de beroepsbevolking te stimuleren om (meer) te gaan werken, levert het meeste op, samen met het slimmer organiseren van werk. In dit artikel geven we een aantal handvatten, waar het nieuwe kabinet meteen mee aan de slag kan.

Benutten van het arbeidspotentieel

De netto-arbeidsparticipatie (in de leeftijd van 15 tot 74 jaar) is toegenomen van 64 procent in 2003 naar 70 procent nu (CBS, 2021a). De mensen zijn echter niet op, en de uren evenmin. Het Centraal Bureau voor de Statistiek telt een onbenut arbeidspotentieel van 1,0 miljoen mensen (CBS, 2021b). Dat is de ondergrens – het criterium om daarvoor mee te tellen, is dat mensen (meer) willen werken.

Wat zou een bovengrens kunnen zijn? De Nederlandse arbeidsdeelname in voltijdse eenheden is nu een van de allerlaagste in Europa, zo blijkt uit figuur 2 (vergelijk ook het Ministerie van Financiën, 2020). Zou Nederland aansluiten bij het gemiddelde van de top drie, dan kan de arbeidsdeelname in fte's met zeker één vijfde omhoog (dertien procentpunt). Bij een bevolking van ruim elf miljoen 15- tot 64-jarigen betekent dat 1,5 miljoen extra fte (figuur 2).

We nemen hier vijf verschillende mogelijkheden onder de loep om dat potentieel te realiseren.

Voltijds werken stimuleren

De lage arbeidsdeelname in fte's wordt vooral veroorzaakt doordat vrouwen zoveel in deeltijd werken: dat drukt het Nederlandse gemiddelde enorm (Brandolini en Viviano, 2018). In deeltijd werken is echter geen wet van Meden en Perzen: vrouwen vinden betaald werk net zo belangrijk als mannen, maar zijn minder bereid of in staat om dat voltijds te doen (SCP, 2020). Verpleegkundigen of onderwijzers gaan meer uren werken, indien zij zicht krijgen op een aantrekkelijk rooster – én inzicht in wat dat financieel oplevert (Stichting Potentieel Pakken, 2021).

Een hervorming van de welvaartsstaat naar Scandinavisch model maakt het mogelijk dat beide werkende ouders voltijds of in ieder geval meer uren per week werken. Een eerste stap is om de marginale wig substantieel te verlagen, en om voltijdse schoolroosters en betaalbare kinderopvang aan te bieden (zie voor dat laatste de plannen van het nieuwe kabinet). Voltijds werken kan gestimuleerd worden via een hogere arbeidskorting bij meer dan dertig uur per week ('voltijdsbonus'), al zijn er nog wel uitvoeringstechnische en juridische hobbels voor zo'n differentiatie. Dit alles draagt ook bij aan een gelijkere rolverdeling tussen mannen en vrouwen.

Arbidsdeelname ouderen

Door de afschaffing van de VUT-regelingen en de stijging van de pensioenleeftijd is de arbeidsparticipatie van 55-plussers flink gestegen. Ook is de gemiddelde leeftijd waarop werknemers met pensioen gaan fors toegenomen. Tegelijkertijd blijft de arbeidsparticipatie van ouderen achter bij andere leeftijden, zeker onder vrouwen (CPB, 2019). Dat is mede het resultaat van arbeidsmarktregels die koudwatervrees onder werkgevers oproepen, en die misvattingen versterken over de flexibiliteit, productiviteit en ziekterisico's van ouderen.

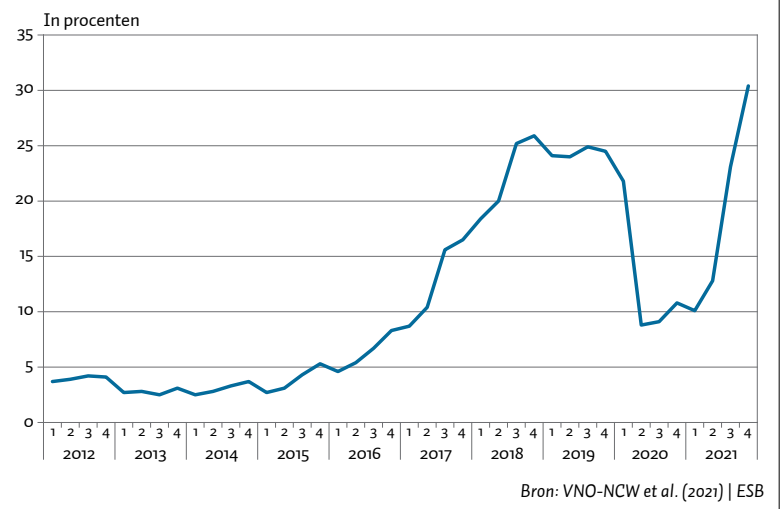
We voorzien dat door de langere levensverwachting en de daarop aangepaste AOW-leeftijd de arbeidsdeelname verder zal gaan stijgen. De regelingen voor vervroegde uittrekking die nu tijdelijk mogelijk zijn, moeten dan alleen worden gebruikt voor groepen die vanwege zware arbeid al vóór de AOW-leeftijd stoppen. Sociale partners kunnen meer werk maken van vitaliteit en regelmogelijkheden op de werkvloer, zodat werkenden in relatief goede gezondheid kunnen blijven doorgaan.

Mensen met gezondheidsproblemen

De arbeidsdeelname van mensen met een chronische ziekte is in Nederland veel lager dan internationaal gebruikelijk (SER, 2016). Het gaat om een groot deel van de potentiële

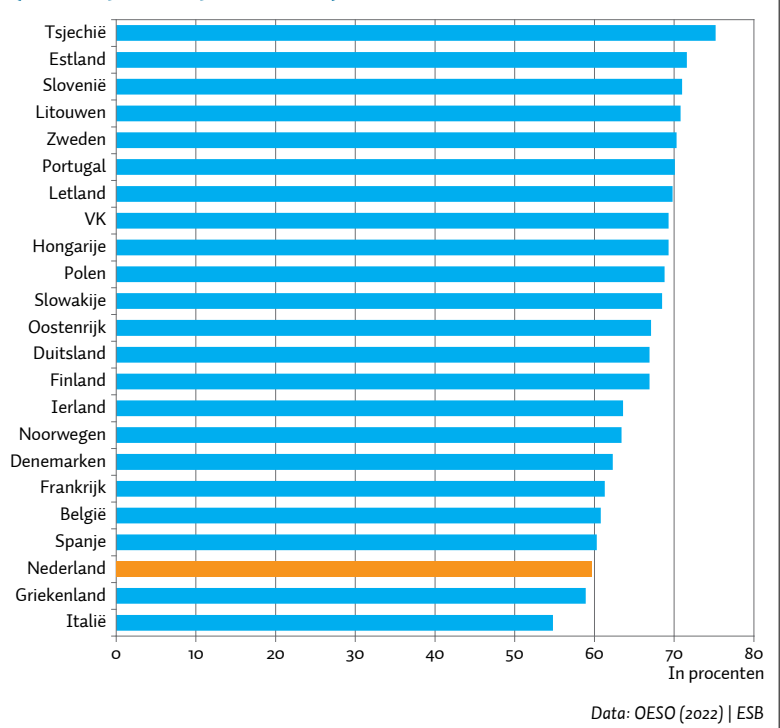
Percentage bedrijven dat aangeeft een tekort aan arbeidskrachten te ervaren

FIGUUR 1



Arbidsdeelname in voltijdse eenheden (15–64 jaar; cijfers 2019)

FIGUUR 2



(en vergrijzende) beroepsbevolking: 46 procent van alle personen tussen de 25 en 54 jaar heeft ten minste één chronische aandoening. In de leeftijd van 55 tot 64 jaar loopt dat op naar 73 procent, en in de leeftijds categorie 65–74 jaar naar 88 procent (RIVM, 2021). De Scandinavische landen en Duitsland slagen erin om een arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsproblemen te realiseren die tot 35 procent hoger is dan in ons land (Schram et al., 2019).

De lagere arbeidsdeelname in Nederland kan niet los worden gezien van de internationaal vergeleken lange periode van bij ziekte twee jaar loondoorbetaling. Samen met de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschik-

ten (WGA) zijn werkgevers daardoor maar liefst twaalf jaar verantwoordelijk voor zieke werknemers, zowel financieel als op het gebied van re-integratie.

Deze prikkels stimuleren werkgevers misschien om verzuim te reduceren, maar brengen grote maatschappelijke kosten met zich mee – selectie op (mogelijke) gezondheidsproblemen, en afwenteling van werkgeversrisico's via flexcontracten (CPB, 2014). In de praktijk zien we overigens ook dat het bij ziekteverzuim (te) lang kan duren voordat er re-integratie naar een andere werkgever in gang wordt gezet.

Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

Het verschil tussen de gemiddelde arbeidsparticipatie en die van mensen met een arbeidshandicap is in Nederland internationaal gezien tamelijk groot (Eurostat, 2018). De arbeidsdeelname van mensen met een fysieke beperking bedraagt 40 procent, en voor mensen met een verstandelijke handicap 30 procent (Nivel, 2021). De doelstellingen van de Participatiewet zijn helaas nog niet behaald: de invoering van deze wet heeft nauwelijks geleid tot meer baankansen en werkzekerheid (SCP, 2019).

Het bedrijfsleven heeft zich onlangs gecommitteerd om 200.000 mensen die zonder ondersteuning niet aan de slag komen, aan het werk te helpen (VNO-NCW en MKB-Nederland, 2021). Er zijn verschillende manieren om meer werk aan de basis van de arbeidsmarkt te realiseren.

Ten eerste vraagt dat een faciliterende aanpak vanuit gemeenten en UWV, met meer ondersteuning en instrumenten om extra kosten en risico's voor werkgevers te verlichten. Ook het leggen van direct contact met mensen die nog steeds langs de kant staan is essentieel, evenals het in kaart brengen van hun motivatie en vaardigheden alsook het investeren in nieuwe vaardigheden. Naar Belgisch voorbeeld is in ons land een systeem in de maak waarin ook op vaardigheden kan worden gematcht in plaats van alleen op diploma of op werkervaring in een specifieke functie (Wilthagen en Stolp, 2021). Daardoor zullen meer mensen in beeld komen, omdat bijvoorbeeld zal blijken dat zij met enige extra scholing inzetbaar zijn in allerlei werk voor verduurzaming.

Ten tweede kan werk financieel aantrekkelijker worden gemaakt, zoals door het werk in sectoren als de horeca, schoonmaak en beveiliging meer voltijds te organiseren of anders te organiseren ('job carving') en beter bij mensen aan te passen. Ook het verhogen van het minimumloon helpt, zoals het nieuwe kabinet voornemens is (graag dan met een franchise in de werkgeverspremies om de loonkostenstijging te dempen; SER, 2021).

Ten slotte kunnen inclusieve technologieën (zoals 'augmented reality', 'serious gaming', exoskeletten of 'cobots') werkgevers en werknemers ontzorgen en ondersteunen, en daarmee bijdragen aan meer arbeidsparticipatie (TNO, 2020).

Ander migratie- en asielbeleid

Het huidige migratie- en asielbeleid beoogt mensen niet te laten wortelen, maar weerhoudt in de praktijk mensen ervan om te werken. Asielzoekers mogen beperkt werken: tot 24 weken per jaar, met een tewerkstellingsvergunning

en met behoud van slechts 25 procent van het inkomen. Een belangrijk deel van de asielzoekers krijgt – na vele jaren – een verblijfsvergunning en wordt 'statushouder'. Het gevolg is dat de arbeidsdeelname vijf jaar na de vergunning slechts veertig procent bedraagt (CBS, 2021c).

Ook de aansluiting van statushouders op de arbeidsmarkt kan beter (SCP, 2021). Duale trajecten waarin leren – ook het leren van Nederlands– en werken worden gecombineerd, vormen onderdeel van de oplossing, maar kennen momenteel veel haken en ogen in financiële en organisatorische zin.

Naast het optimaal benutten van het binnenlandse talent is het wenselijk te kijken naar een ruimhartiger toegang voor talenten van buiten de Europese Unie (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2021). Dat kan door een 'vakkrachtenregeling' zoals in Duitsland of een algemeen 'green card'-systeem. Toelating is dan gekoppeld aan de arbeidsmarktsituatie en niet aan specifieke vacatures zoals in de kennismigrantenregeling.

Slimmer werken

De personeelstekorten bieden een uitgelezen kans om werk slimmer, doelmatiger en innovatiever te organiseren, zodat er ook arbeid wordt uitgespaard. Er is veel potentieel voor een brede toepassing van digitale technieken, zeker in het midden- en kleinbedrijf (Comité voor Ondernemerschap, 2020). Een voorbeeld is dat de horecasector QR-codes inzet waarmee klanten zelf bestellingen plaatsen, of dat winkels en supermarkten klanten laten afrekenen met zelfscankassa's.

De uitdaging is hoe we (toekomstige) werkenden stimuleren en helpen om werk slimmer te organiseren, zodat we met minder mensen méér werk kunnen doen. Een eerste stap is om jongeren in hun basisopleidingen beter voor te bereiden op de gevolgen en kansen van digitalisering voor hun werk, en op de mogelijkheden om taken met minder mensen te doen. Een voorbeeld is dat de TU Delft, het Erasmus MC en de Erasmus Universiteit samenwerken om toekomstige zorgprofessionals te leren de kansen van kunstmatige intelligentie te pakken.

In het verlengde is een werkomgeving gewenst waarin ontwikkeling doorlopend wordt gefaciliteerd. Dat kan op zes manieren: (1) breng de benodigde (digitale) vaardigheden periodiek in kaart; (2) investeer in de dienstverlening voor mensen met loopbaanvragen; (3) ontwikkel een scholingsplatform; (4) faciliteer leerrekeningen; (5) bied toekomstgerichte arbeidsmarktinformatie; en (6) bied werknemers de mogelijkheid om periodiek een 'loopbaan-apk' te doen (SER, 2021).

In de zorg is er, vanwege de enorme uitbreidingsvraag, specifiek véél nodig. Stel dat de licht dalende productiviteitsontwikkeling in de zorg wordt omgebogen in een productiviteitsverbetering, dan is het theoretisch denkbaar dat het aantal werkenden in de zorg relatief gelijk zou kunnen blijven (Gupta, 2021).

Hoe dan? Zorgprofessionals zijn veertig procent van hun werktijd bezig met administratieve lasten en het verzamelen van medische data (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018). 'Laaghangend fruit' is om de gegevensuitwisseling te vereenvoudigen en het zorgstel-

sel te vereenvoudigen: het decentrale zorgstelsel in Nederland kent één van de meest gefragmenteerde ICT-systemen (OESO, 2021). Dat vraagt om een stevige regie van de rijksoverheid.

Verder kan de productiviteit in de zorg worden aangejaagd door een grootschalige en minder vrijblijvende inzet op zelfzorg en zelfriage, digitale zorg en brede toepassing van kunstmatige intelligentie (bijvoorbeeld voor diagnoses en beeldanalyse) en sensoren (zoals in verpleeghuizen). Productiviteitsverbetering moet daarom een expliciet doel van overheidsbeleid worden, zoals in nieuwe zorgakkoorden (Gupta, 2021).

Afsluiting

Al met al is de conclusie dat er veel potentieel is om slimmer te werken en het talent van meer mensen in te zetten. De forse arbeidsmarktkrapte hoeft niet te worden gezien en geaccepteerd als een natuurverschijnsel. Onze verwachting is dat de arbeidsdeelname in Nederland aanzienlijk verder kan stijgen, vooral bij vrouwen en mensen met gezondheidsproblemen. Ook de betreffende mensen zullen daar beter van worden.

Een hogere arbeidsdeelname en extra productiviteitsgroei vertalen zich in een aanzienlijk grotere economie, een groter gezinsinkomen (en hogere pensioenopbouw) en in méér vrouwen die economisch zelfstandig zijn (een punt waarop Nederland Europees gezien laag scoort). Een kanttekening is dat een deel van dat extra arbeidsaanbod ‘verloren’ gaat in extra dienstverlening om (andere) vrouwen in staat te stellen voltijds te werken (Rosen, 1996).

Om de arbeidsmarktpotentie te realiseren, is er een brede inzet van innovatieve maatregelen nodig van het nieuwe kabinet, de sociale partners, de onderwijsinstellingen en arbeidsmarktregio's. De afgelopen decennia hebben we gezien dat zulke grote cultuuromslagen mogelijk zijn, en ook dat ze zich hebben vertaald in een hogere arbeidsdeelname. Zie in dit verband de spectaculaire groei van de arbeidsdeelname van vrouwen door een gelijke toegang tot het onderwijs, en van de arbeidsdeelnameverhoging van ouderen door de afschaffing van de VUT en het verhogen van de pensioenleeftijd. Omgekeerd draagt een gebrek aan ambities niet bij aan de bestrijding van de krapte op de arbeidsmarkt.

Ten slotte: de personeelstekorten leggen ook structurele problemen bloot die aangepakt dienen te worden – zoals een lage baan-baanmobiliteit naar productievere banen toe, een hardnekkige deeltijdcultuur, te zware belastingen op arbeid, en een sociaal vangnet dat mensen zowel gevangen als passief houdt. De ‘kerstboom’ aan werkgeversverplichtingen die aan het arbeidscontract hangen, leidt tot risicoaversie bij het aannemen van mensen, en tot een (te) sterke toename van flexibele arbeidsrelaties. Dus in de nieuwe kabinetsperiode moet er vol worden ingezet op een beter werkende arbeidsmarkt (SER, 2021).

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2021) *Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid*. ACVZ Verkenning, 55-2021.
- AWVN (2021) *Recordkrapte: AWWN-ledenonderzoek personeelstekorten*. Persbericht, 9 december.
- Brandolini, A. en E. Viviano (2018) *Measuring employment and unemployment*. Publicatie te vinden op wol.iza.org.
- CBS (2021a) *Werkloosheid verder gedaald*. CBS Nieuwsbericht, 16 december.
- CBS (2021b) *Aantal werkenden opnieuw toegenomen*. CBS Nieuwsbericht, 21 oktober.
- CBS (2021c) *Arbeidsparticipatie van statushouders stagneert*. CBS Nieuwsbericht, 15 april.
- Comité voor Ondernemerschap (2020) *Ondernemen is vooruitzien: Jaarbericht Staat van het mkb 2020*. Te vinden op cms.staatvanhetmkb.nl.
- CPB (2014) *Werken in goede gezondheid*. CPB Policy Brief, 2014/03.
- CPB (2019) *Zorgen om morgen*. CPB Vergrijzingsstudie, december.
- CPB (2022) *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*. CPB Notitie, januari.
- Eurostat (2018) *Disability statistics: labour market access*. Statistiek te vinden op ec.europa.eu.
- Gupta (2021) *Voorkom de volgende golf*. Gupta Strategists Studie, 27 mei.
- Ministerie van Financiën (2020) *De(ef)tijd zal het leren: van analyse naar beleid over deeltijd*. Rapport IBO Deeltijdwerk, september.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018) *Actieplan (Ont)Regel de Zorg*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- NIDI/CBS (2020) *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbelgrijs*. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050, 7 juli. Te vinden op publ.nidi.nl.
- NIVEL (2021) *Monitoring Onbeperkt meedoen! Eindrapportage overkoepelende indicatoren: 2016-2020*. Rapport is te vinden op www.nivel.nl
- OESO (2021) *Toward an integrated health information system in the Netherlands: draft interim brief and recommendations*. OECD.
- OESO (2022) *Employment: full-time equivalent employment rate, by sex*. Statistiek op stats.oecd.org.
- RIVM (2021) *Chronische aandoeningen en multimorbiditeit*. Statistiek te vinden op www.volksgezondheinzorg.info.
- ROA (2021) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2026*. ROA Rapport, 2021/5.
- Rosen, S. (1996) *Public employment and the welfare state in Sweden*. *Journal of Economic Literature*, 34(2), 729–740.
- Schram, J.L.D., M. Schuring, K.M. Oude Hengel en A. Burdorf (2019) *Health-related educational inequalities in paid employment across 26 European countries in 2005–2014: repeated cross-sectional study*. *BMJ Open*, 2019(9), e024823.
- SCP (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*. SCP-publicatie, 2019-17.
- SCP (2020) *Emancipatiemonitor 2020*. CBS en SCP, december.
- SCP (2021) *Met beleid van start*. SCP-publicatie, 2021-9.
- SER (2016) *Werk: van belang voor iedereen: een advies over werken met een chronische ziekte*. SER Advies, 16/02.
- SER (2020) *Zorg voor de toekomst: over de toekomstbestendigheid van de zorg*. SER Verkenning, 20/02.
- SER (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving: advies over het sociaal-economisch beleid 2021-2025*. SER Advies, 21/08.
- Stichting Potentieel Pakken (2021) *Het potentieel in de zorg pakken. De kansen rondom grotere deeltijdbanen*. Rapport, te vinden op www.hetpotentieelpakken.nl.
- Stigter, A. en L. Hartevelde (2020) *Adaptieve loonvorming kan huidige sociale ongelijkheid verminderen*. *ESB*, 105(4789), 424–426.
- TNO (2020) *Technologie voor het versterken van de arbeidsmarktpositie van mensen met een psychosociale arbeidsbeperking*. TNO Onderzoeksrapport, 2019 R11380.
- Wilthagen, T. en M. Stolp (2021) *De arbeidsmarkttransitie: naar meer waarde en meer werk*. NSVP/NIAS. Te vinden op www.innovatiefinwerk.nl.
- VNO-NCW en MKB-Nederland (2021) *Ondernemen voor brede welvaart: naar nieuw Rijnlans samenspel*. VNO-NCW en MKB-Nederland, februari. Te vinden op www.vno-ncw.nl.
- VNO-NCW, MKB-Nederland, CBS, EIB en Kamer van Koophandel (2021) *Conjunctuurenquête Nederland: vierde kwartaal*. Te vinden op statisch.ondernemersplein.kvk.nl.
- WRR (2021) *Kiezen voor houdbare zorg*. Rapport WRR.