

De oplossing voor langdurige krapte is minder arbeidsvraag

Door de vergrijzing en maatschappelijke transitie op het gebied van onder andere klimaat, energie en zorg ontstaan er langdurige personeelstekorten. Het gevaar is dat grote maatschappelijke doelen niet gehaald zullen worden als er niet iets gedaan wordt. De overheid zou actiever moeten sturen op minder arbeidsvraag.

IN HET KORT

- Arbeidstekorten oplossen via sturing op extra arbeidsaanbod of arbeidsproductiviteit is beleidsmatig erg lastig.
- De overheid creëert zelf veel aanvullende vraag naar arbeid door een opeenstapeling aan maatschappelijke opgaven.
- Een volgend kabinet moet meer rekening houden met arbeids-schaarste in de plannen die ze maakt.

JESSE KREMER

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

GERBEN MUSKEE

Beleidsmedewerker bij SZW

BAUKE KOK

Beleidsmedewerker bij SZW

MARK IMANDT

Afdelingshoofd bij SZW

De arbeidsmarkt kampt momenteel met uitzonderlijke krapte, waarbij er meer vacatures zijn dan werklozen (CBS, 2023). Deze aanhoudende personeelstekorten hebben nadelige gevolgen voor de kwaliteit en beschikbaarheid van diensten, en kunnen maatschappelijke opgaven en de welvaart schaden.

De huidige krapte op de arbeidsmarkt wordt veroorzaakt door de hoge arbeidsvraag in de hoogconjunctuur, maar er zijn ook zorgen wat betreft de lange termijn. Het Centraal Planbureau verwacht namelijk dat het arbeidsaanbod in Nederland tussen 2027 en 2040 zal gaan afnemen (CPB, 2019). Tegelijkertijd ziet het RIVM (2020) dat de vergrijzing zal gaan zorgen voor een aanzienlijke stijging in de zorgvraag, van gemiddeld 2,8 procent per jaar. Aangezien de bevolking naar verwachting zal blijven groeien (CBS, 2022a), is er ook sprake van een hogere vraag binnen andere maatschappelijke sectoren, zoals politie, onderwijs en woningbouw. Ook investeringen in de klimaattransitie zullen waarschijnlijk leiden tot een grote toename van vraag in beroepen die belangrijk zijn voor de klimaattransitie (ROA en PBL, 2022).

In dit artikel zullen we eerst de verschillende beleidsmogelijkheden in het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit onderzoeken. Wij zien echter weinig mogelijkheden om op die manier de krapte op lange termijn op te lossen. Daarom verkennen we in dit artikel ook de rol van

de overheid bij het tot stand komen van de hoge arbeidsvraag, en hoe er beter prioriteiten kunnen worden gesteld. Deze aanbeveling voor prioritering valt samen met de bredere maatschappelijke oproep om heldere keuzes te maken, in het licht van de diverse schaarse bronnen (EZK, 2023; SBR, 2023; SCP, 2023; SER, 2023; WRR, 2023).

Toename arbeidsaanbod geen oplossing

Het verhogen van arbeidsaanbod wordt in het publieke debat vaak genoemd als de oplossing voor de tekorten. Er wordt bijvoorbeeld voorgesteld om onbenut potentieel in te zetten, of om meer uren werken te stimuleren. Deze manier van tekorten oplossen staat echter op gespannen voet met de meeste moderne arbeidsmarkttheorieën en empirische resultaten (Blanchard en Katz, 1992; Decressin en Fatás, 1995; Broersma et al., 1997). Een exogene toename in arbeidsaanbod leidt niet tot minder krapte, maar vooral tot een verschuiving in de inkomensverdeling door het verschuiven van banen tussen segmenten (Ruhs en Vargas-Silva, 2015; SCP en CPB, 2018). Een verhoging van het arbeidsaanbod vult namelijk niet alleen tekorten aan, maar creëert ook nieuwe banen. Ook meer uren werken zorgt voor meer welvaart en een hogere vraag, waardoor er op lange termijn nog steeds tekorten kunnen optreden (IBO Deeltijdwerk, 2020). De historische toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft bijvoorbeeld ook niet tot massale werkloosheid (oftewel minder krapte) geleid. Hoewel het streven om mensen de arbeidsmarkt op te helpen nog steeds waardevol is voor henzelf en de samenleving, zal het dus niet leiden tot een afname van de krapte.

Naast de vraag of het verhogen van het algemene arbeidsaanbod tekorten oplost, is het ook de vraag hoeveel mensen nog aan het werk kunnen, en of het mogelijk is om daarop beleidsmatig in te zetten. Er wordt vaak aangehaald dat er ruim één miljoen mensen behoren tot het 'onbenut arbeidspotentieel' (CBS, 2022b). In een ander artikel in deze *ESB* splitsten Kok en Imandt (2023) deze groep uit. Het blijkt dat er in Nederland 92.000 mensen zijn die wel willen werken, maar er langdurig niet in slagen om aan het werk te komen. Aanvullend zouden deeltijdwerkers die meer willen werken 69.000 fte extra kunnen werken. Wanneer we breder kijken naar groepen die zelf aangeven niet te willen werken, zijn dit vooral studenten, ouderen of arbeidsongeschikten.

Onderwijs en migratie lossen tekorten niet op

Er wordt in het publieke debat vaak gezocht naar oplossingen die arbeidsaanbod genereren zonder extra geld te kosten, zoals het beïnvloeden van opleidingskeuzes en gerichte arbeidsmigratie. Ook hier zijn kanttekeningen bij te plaatsen.

Het vroegtijdig beïnvloeden van de opleidings- en carrièrekeuzes, om zo gericht het aanbod te verhogen zonder het loon te verhogen, is lastig omdat het raakt aan de keuzevrijheid en persoonlijke voorkeuren van mensen. Het kan daarnaast leiden tot een overaanbod in vakgebieden, waardoor arbeidsvoorwaarden niet verbeteren. Ook kan de voorspelling van de arbeidsmarktbehoefte onjuist zijn, wat leidt tot mismatches. Het beleid op het onderwijs werkt vertraagd door, het is makkelijker te berekenen wat er nu misgaat dan wat er in de toekomst nodig zal zijn. Ten slotte is het niet duidelijk ten koste van welke andere opleidingen dit beleid zou uitwerken.

Ook wordt vaak de optie genoemd om met gerichte arbeidsmigratie het aanbod te verhogen. Dit heeft als voordeel dat de lonen niet verder hoeven te stijgen, want arbeidsmigranten kunnen voor het huidige loon al aan de slag. Er kunnen goede – ook morele – redenen zijn voor een Europees geïntegreerde arbeidsmarkt of migratie van buiten de EU, maar er wordt te vaak simplistisch nagedacht over de waarde van arbeidsmigratie voor de economie. Ten eerste zullen de arbeidsmigranten zelf geld verdienen, kinderen krijgen en oud worden, in huizen wonen en gebruikmaken van publieke diensten, wat ook weer de (toekomstige) arbeidsvraag verhoogt. Veel mensen realiseren zich daarnaast niet dat er met elke tien arbeidsmigranten zes gezinsmigranten meekomen, en dat de arbeidsparticipatie daarvan slechts op 24 procent ligt (Van Winden, 2023).

Ten tweede houdt immigratie op de korte termijn de maatschappelijke ambities weliswaar betaalbaar, maar op de lange termijn zorgen de lagere lonen dat er bij Nederlanders steeds minder interesse is in het werken in tekortberoepen. Dit is bijvoorbeeld te zien in de Verenigde Staten, waar het immigreren van verplegend personeel al langer de norm is (Masselink en Jones, 2014). Empirisch onderzoek wijst uit dat een hogere afhankelijkheid van buitenlands verplegend personeel leidt tot een lager lokaal aanbod aan personeel, en zorgt voor een vermindering van het aantal lokale kandidaten dat deelneemt aan het verpleegkundigen-examen (Cortés en Pan, 2014). Waarschijnlijk omdat de nodige loongroei om de markt te sluiten er niet komt, en daardoor de werkplek relatief onaantrekkelijker wordt. Tot slot bestaat er, voor zover wij weten, geen empirisch bewijs dat een hogere verhouding of hoeveelheid immigranten binnen welke beroepsgroep dan ook tekorten op de lange termijn oplost.

Productiviteitsverhoging lastig en niet genoeg

Wat nu als we meer doen met dezelfde mensen? Aangezien er bij een significante groei van de arbeidsproductiviteit geen moeilijke keuzes gemaakt hoeven te worden, wordt dit stevast aangehaald als de *silver bullet*. Hierop zien we twee punten van kritiek.

Ten eerste heeft de productiviteitsgroei nooit geleid tot meer werkloosheid en minder krapte. Volgens het CPB (2023) is de automatisering en het ontstaan van nieuwe

taken in balans. Het is waar dat het vervangen van laagwaardige beroepen door technologie hogere productiviteit teweegbrengt, maar om deze technologie te benutten zal er een groter beroep gedaan moeten worden op bijvoorbeeld technici en ICT-specialisten. Dat zijn precies de beroepsgroepen waar de tekorten in de toekomst het schrijnendst zullen zijn. Tegelijkertijd zal de toegenomen welvaart door de productiviteitsgroei zorgen voor een hogere consumptie, wat weer nieuwe banen zal scheppen in bijvoorbeeld de dienstensector. Dit is een proces dat goed is voor onze welvaart, maar het tekort aan arbeid is er niet mee opgelost.

Neem bijvoorbeeld de zorg. Productiviteitsgroei kan helpen om onze huidige doelstellingen te halen met minder mensen, maar heeft ook voor stijgende zorgvraag gezorgd (Van Ewijk et al., 2013). Goedkopere diagnostiek heeft bijvoorbeeld geleid tot meer diagnoses en overbehandeling. Maatregelen zoals het verminderen van administratieve lasten veroorzaken weliswaar een eenmalige verhoging van de productiviteit, maar een eenmalige verhoging is niet genoeg om een steeds groeiende vraag bij te houden. Hogere productiviteit binnen de zorg kan dus wel een bijdrage leveren, maar zal niet voldoende zijn.

Ten tweede zijn er maar beperkte sturingsmogelijkheden vanuit beleid. Er is weinig 'laaghangend fruit', omdat de markt dit anders ongetwijfeld reeds zou hebben geplukt. De overheid kan innovatie actief aanjagen of de juiste omstandigheden creëren voor productiviteitsgroei – maar de afgelopen vijftien jaar hebben laten zien dat dit geen sinecure is. In de meeste OESO-landen is de arbeidsproductiviteit slechts mondjesmaat toegenomen, ondanks de vele uiteenlopende pogingen van overheden om de productiviteit te verhogen. Ook sectorspecifieke productiviteitsverhogingen zijn lastig; zo hebben zorg en onderwijs een sterke menselijke maat. Daarnaast is er vanwege de benodigde consistentie van de geboden dienst – de zorg in de ene regio dient van gelijke kwaliteit te zijn als die in de andere regio – minder ruimte voor pilots en experimenten.

Het is dus goed voor de welvaart om de productiviteit te verhogen. En sectorale productiviteitsgroei kan helpen om onze maatschappelijke ambities te realiseren. Maar hogere productiviteit leidt ook tot meer vraag, en de knoppen om aan te draaien zijn maar beperkt. Te veel verwachten van arbeidsproductiviteit zal leiden tot niet-realistische doelen, en tot teleurstelling in de toekomst wanneer deze niet worden gehaald.

Arbeid als langdurige schaarste

In een functionerende arbeidsmarkt worden tekorten binnen specifieke sectoren opgelost omdat werkgevers concurreren. De onderlinge strijd tussen werkgevers leidt op termijn tot betere arbeidsvoorwaarden, waardoor werken in de tekortsector aantrekkelijker wordt en het arbeidsaanbod hoger.

Hoewel marktwerking vanzelf kan leiden tot loonstijgingen bij arbeidstekorten en daarmee een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod kan vinden, brengt een puur door de markt gestuurde oplossing ook uitdagingen met zich mee. Eén daarvan is de betaalbaarheid van publieke doelen: als de lonen stijgen, worden ook publiek gefinancierde projecten en diensten duurder, waardoor de rijksbe-

groting onder druk komt te staan. Daarnaast bestaat er het risico dat we essentiële maatschappelijke doelen missen. In dat scenario worden enkel de plannen en activiteiten die aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden bieden gerealiseerd.

Om publieke doelen daadwerkelijk te realiseren kan een volgend kabinet drie dingen doen: prioriteren in het bedrijvenbeleid, prioriteren tussen de maatschappelijke opgaven, en prioriteren binnen het type aanpak van maatschappelijke opgaven.

Prioriteren in het bedrijvenbeleid

Bij prioritering in het bedrijvenbeleid kan er worden gekeken naar in hoeverre economische activiteiten bijdragen aan de welvaart in brede zin. Activiteiten die gebruikmaken van vele schaarse bronnen (fysieke ruimte, CO₂, stikstof, arbeid, infrastructuur) en waarvan de maatschappelijke opbrengst minder groot wordt geacht, moeten minder een beroep gaan doen op de schaarse middelen of efficiënter worden met de inzet ervan.

Vanwege de verduurzamingsopgave en stijgende energie- en CO₂-kosten zullen energie-intensieve sectoren verduurzamen of krimpen. De huidige kabinetsplannen gebruiken een combinatie van maatwerkafspraken, subsidiëring en publiek bekostigde infrastructuur, om te zorgen dat diezelfde energie-intensieve bedrijven zo veel mogelijk groen verder kunnen in Nederland. Gezien het aanhoudende personeelstekort zou het verstandig zijn als een volgend kabinet meer gebruik gaat maken van arbeidsvraagremmende instrumenten, zoals normering of beprijzing (WRR, 2023). Ook het afschaffen van de zogenaamde 'fossiele subsidies' leidt tot een vermindering van de arbeidsvraag. Dan kunnen er doelen gehaald worden door minder te doen.

Prioriteren tussen maatschappelijke opgaven

Een andere oplossing is het verlagen van specifieke ambities en het inzetten op verbeterde arbeidsvoorwaarden bij de opgaven die als het maatschappelijk meest relevant worden gezien. Het verlagen van de ambitie in bijvoorbeeld de ouderenzorg doet het personeelstekort in die sector afnemen (IBO Ouderenzorg, 2023), al gaat dat ten koste van de toegankelijkheid of kwaliteit.

Daarnaast kan er worden ingezet op verbeterde arbeidsvoorwaarden bij de ambities die een volgend kabinet niet wil verlagen. In publieke sectoren heeft de overheid daar een directe invloed op, in marktsectoren zal hier mogelijk overheidssteun voor nodig zijn. Betere arbeidsvoorwaarden brengen hoge kosten voor de staatskas en verdringingseffecten met zich mee, maar op deze manier kan er worden geconcurrereerd met andere economische activiteiten waar de tekorten minder problematisch worden geacht.

Prioriteren aanpak van maatschappelijke opgaven

Ook binnen de vormgeving van plannen dient er rekening gehouden te worden met de schaarste aan arbeid. Te vaak wordt de arbeidsmarkt gezien als iets dat zich moet aanpassen aan de plannen, terwijl de ervaring leert dat die aanpassing beperkingen kent. Daarom dient er, binnen individuele plannen, van tevoren nagedacht te worden over welke

onderdelen prioriteit kennen. Denk hierbij aan het energienet, waar, bij gebrek aan capaciteit van aansluitingen, netbeheerders voorrang mogen geven aan projecten die netcongestie oplossen of beperken, of die een maatschappelijke meerwaarde hebben. Op die manier kunnen heldere keuzes binnen plannen bijdragen aan een bewust effectieve allocatie van schaarse arbeid.

Conclusie

Arbeidsmarktcrisps lijkt een langdurig probleem te zijn, wat de welvaarts-groei belemmert. Een nieuw kabinet zou daarom kunnen inzetten op het inschakelen van een potentieel arbeidsaanbod en het verhogen van de productiviteit. Maar daarmee is de crisps niet opgelost. Het is daarom verstandig dat een volgend kabinet de schaarste aan arbeid explicieter mee laat wegen in zijn beleid. Dat vergt ook een helder beeld van het soort economie dat het voor ogen heeft.

Literatuur

- Blanchard, O.J. en L.F. Katz (1992) Regional evolutions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1992(1), 1–73.
- Broersma, L., J. Koeman en C.N. Teulings (1997) Arbeidsaanbod en werkgelegenheid. *ESB*, 82(4127), 836–839.
- CBS (2022a) *Bevolking in de toekomst*. CBS Dashboard Bevolking.
- CBS (2022b) *Arbeidspotentieel van niet-werkenden*. CBS Publicatie, 17 augustus.
- CBS (2023) *Spanning op de arbeidsmarkt*. CBS Dashboard Arbeidsmarkt.
- Cortés, P. en J. Pan (2014) Foreign nurse importation and the supply of native nurses. *Journal of Health Economics*, 37, 164–180.
- CPB (2019) *Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060*. CPB Achtergronddocument, december.
- CPB (2023) *Technologie, de arbeidsmarkt en de rol van beleid*. CPB Publicatie, januari.
- Decressin, J. en A. Fatás (1995) Regional labour market dynamics in Europe. *European Economic Review*, 39(9), 1627–1655.
- Ewijk, C. van, A. van der Horst en P. Besseling (2013) *Toekomst voor de zorg*. CPB Boek.
- EZK (2023) *Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Rapport, juni.
- IBO Deeltijdwerk (2020) *IBO Deeltijdwerk; De(elt)ijd zal het leren*. Ministerie van Financiën, Rapport, 29 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- IBO Ouderenzorg (2023) *IBO Ouderenzorg; Niets doen is geen optie*. 23 februari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Masselink, L.E. en C.B. Jones (2014) Immigration policy and internationally educated nurses in the United States: A brief history. *Nursing Outlook*, 62(1), 39–45.
- Kok, B. en M. Imandt (2023) Potentieel arbeidsaanbod is kleiner én groter dan 'één miljoen'. *ESB*, 108(4826), 476–479.
- ROA en PBL (2022) *Inzicht in arbeidsmarkt knelpunten voor de uitvoering van het klimaatbeleid*. Planbureau voor de Leefomgeving. PBL-publicatienummer 4931.
- RIVM (2020) *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015–2060*. RIVM-rapport 2020-0059.
- Ruhs, M. en C. Vargas-Silva (2015) *The labour market effects of immigration*. The Migration Observatory, Briefing.
- SBR (2023) *Bijsturen met het oog op de toekomst*. 17e Studiegroep Begrotingsruimte, september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- SCP (2023) *Kennisnotitie arbeidskrachte*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP en CPB (2018) *Verdringing op de arbeidsmarkt*. Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.
- SER (2023) *Aanhoudende arbeidsmarktcrisps in publieke sectoren vraagt om ferme keuzes van kabinet*. Sociaal Economische Raad, Bericht 17 februari.
- Winden, P. van (2023) *Gezinsmigratie volgt vooral op arbeidsmigratie*. Te vinden op esb.nu, 29 maart.
- WRR (2023) *Steviger bedrijvenbeleid noodzakelijk voor aanpak maatschappelijke opgaven*. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Nieuwsbericht, 14 september.