

Inleidende notitie Arbeidsmarktkrapte

Ter bespreking: CEC 9 februari

Door: ASEA en AEP

Aanleiding

De CEC heeft eind 2021 ingestemd met de voorraadagenda voor 2022 waarin het hoofdonderwerp 'Arbeidsmarktkrapte' in een aantal vergaderingen wordt uitgediept. In twee deelbesprekingen worden de subthema's macro en sectorale krapte behandeld. Hierbij treft u een inleidende notitie waarin we uiteenzetten (I) wat de huidige stand van het denken is op het thema arbeidsmarktkrapte en (II) wat het voornemen is voor de analyse van de twee subonderwerpen.

Bespreekpunten

1. Hebben de CEC-leden aanvullingen of andere opmerkingen bij onderstaande analyse (I. Huidige stand van het denken)?
2. Welke rol ziet de CEC weggelegd voor de overheid in het verminderen van de arbeidsmarktkrapte (zie 'stellingen/bespreekpunten' op pagina 5/6)?
3. Hebben de CEC-leden opmerkingen en suggesties voor de vervolganalyse (II. Voorstel analyse subonderwerpen)?

I. Huidige stand van het denken

Stand van zaken en oorzaken krapte

- Nederland kent op dit moment hoge tekorten op de arbeidsmarkt. Na België heeft Nederland de hoogste vacaturegraad in Europa ([ING, 2021](#)). In het derde kwartaal van 2021 stonden er 371 duizend vacatures open; een historisch hoog aantal. Dat komt neer op 43 vacatures per 1000 banen. Tegelijkertijd was de werkloosheid zeer laag: er waren 294 duizend mensen werkloos, oftewel 3,1% van de beroepsbevolking. Dat betekent dat er per 100 werklozen 126 vacatures openstonden.¹ Zie tekstbox 1 hieronder voor een beeld van de sectorale krapte.
- Een deel van de krapte is tijdelijk en wordt in principe vanzelf opgelost wanneer de effecten van corona(steen)maatregelen verdwijnen en de arbeidsmarkt zichzelf aanpast. Echter, als dit aanpassingsproces langdurig belemmerd wordt, wanneer er sprake is van vergrijzen en/of arbeidsintensieve maatschappelijke transitie plaatsvinden zoals de klimaattransitie kan krapte langdurig aanhouden.
- Conjunctuur. Een deel van de krapte is tijdelijk en beweegt mee met de stand van de conjunctuur. De economie is vanaf 2014 opgeklommen tot een situatie van hoogconjunctuur. Sinds het eerste kwartaal van 2014 tot en met het laatste kwartaal van 2019 is het werkloosheidspercentage afgenomen (van 8,1% naar 3,3%) en het aantal openstaande vacatures toegenomen (van 104,1 duizend naar 285,7 duizend). Deze conjuncturele opgang vond plaats tegen de achtergrond van een stimulerend monetair beleid door de Europese Centrale Bank.
- Corona. De coronacrisis verbrak de conjuncturele ontwikkeling tijdelijk door snel oplopende werkloosheid en een dalend aantal openstaande vacatures, al bleef de schade beperkt in vergelijking met de initiële verwachtingen. Inmiddels versterkt de coronacrisis de bestaande krapte via frictiewerkloosheid (bij open en dicht gaan van sectoren), inhaalgroei en (na-ijlen van) beperking in arbeidsmobiliteit door de NOW, nieuwe GGD-banen, en beperkte migratie door aanhoudende reisbeperkingen. De steunpakketten betekenen ook een flinke budgettaire stimulering, doordat er geen lastenverzwaringen tegenover staan. Het aantal openstaande vacatures, en het aantal vacatures per werkloze zijn momenteel nog hoger dan vóór de

¹ Bron: CBS Enquête Beroepsbevolking. Het aantal werklozen wordt binnenkort met terugwerkende kracht naar boven toe bijgesteld. Dit komt doordat het CBS heeft de meetmethode voor werkloosheid heeft herzien. Hoewel het niveau van de werkloosheid wordt verhoogd, is het verloop van de werkloosheid nauwelijks veranderd door deze bijstelling. Er blijft dus sprake van een historisch hoog aantal openstaande vacatures per 100 werklozen.

coronacrisis. Wanneer de steunpakketten en andere maatregelen (zoals testen en vaccineren) aflopen, zal naar verwachting een toename in het arbeidsaanbod ontstaan.

- Maatschappelijke opgaven. We staan voor een aantal grote maatschappelijke opgaven die extra vraag naar arbeid met zich meebrengen. In het coalitieakkoord zijn grote bedragen gereserveerd om deze opgaven te realiseren.
 - *Transities*. Er zijn opgaven als de klimaattransitie, de verdere digitalisering van de economie, en de bouwopgave. Hier zijn met spoed investeringen vereist die overwegend worden uitgevoerd door marktpartijen maar vanwege hun publieke belang door de overheid worden aangestuurd. Deze opgaven brengen een grote vraag naar een specifiek soort werkenden met zich mee, vooral technisch geschoolden en ICT'ers.
 - *Publieke sectoren*. Daarnaast is er de opgave om (semi)publieke sectoren als onderwijs, zorg, politie en defensie te versterken. Voor het goed functioneren van deze sectoren moeten reeds bestaande tekorten worden opgelost, en moet adequaat worden gereageerd op de huidige krapte. Door extra werkenden aan te trekken in publieke sectoren wordt krapte wel versterkt.
- Structuur. Vergrijzing is een structurele factor die, bij beperkte of langzame aanpassingen op de arbeidsmarkt, nu en op langere termijn de arbeidsmarkttekorten opdrijft. Vergrijzing leidt immers tot een lager arbeidsaanbod en een veranderende verhouding actieven/non-actieven. Tegelijkertijd groeit door vergrijzing de vraag naar specifieke diensten, met name (ouderen)zorg.

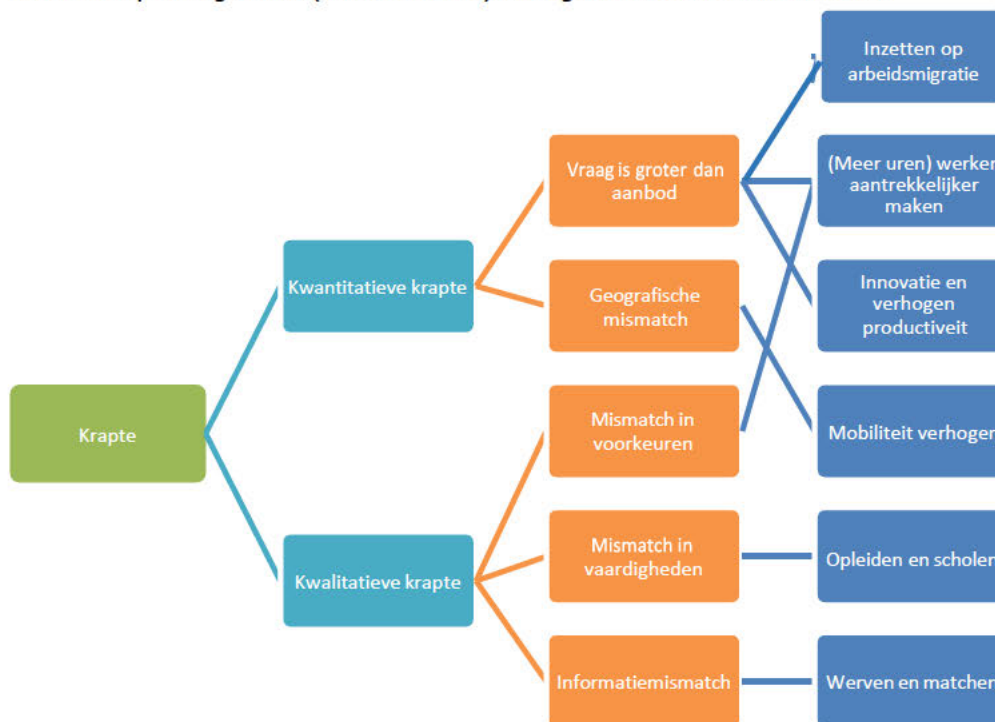
Tekstbox 1: Cijfers sectorale krapte

- Onderstaande cijfers komen uit verschillende bronnen, hebben verschillende zichtjaren en zijn op verschillende modellen en dus aannames gebaseerd. In de regel geldt dat verder in de tijd, hoe onzekerder de prognose. Cijfers zijn daarmee niet altijd evengoed te vergelijken, maar geven wel een eerste indicatie.
- In de zorg is sprake van personeelstekorten: ramingen gaan uit van een tekort van ruim 50.000 werknemers in 2021 en een toename tot 130.000 werknemers in 2030. Volgens een recente projectie van de [WRR \(2021\)](#) zou al bij ongewijzigd beleid in 2030 een vijfde van de beroepsbevolking in de zorg moeten werken om in de zorgvraag te kunnen voorzien, dit stijgt naar verwachting tot een derde van de beroepsbevolking in 2060.
- In het primaire onderwijs is er momenteel naar schatting een tekort van 6.800 fte aan leraren en van 2.300 fte aan langdurige vervangers. In totaal komt het actuele lerarentekort daarmee op 9.100 fte, dit staat gelijk aan 9,1% van het totaal aantal gewenste leraren. Op basis van de cijfers van eind vorig jaar werd een tekort van ruim 1.400 fte in het schooljaar 2025/2026 bovenop de toenmalige reeds bestaande tekorten verwacht. In het voortgezet onderwijs worden vooralsnog geen significante verbeteringen gezien. In 2026 wordt een tekort van bijna 2.600 fte verwacht, dat zich na 2026 naar verwachting stabiliseert ([Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021](#)).
- Cijfers over de (toekomstige) tekorten aan technische professionals voor de energietransitie lopen sterk uiteen, maar de tekorten zijn altijd groot. Tot 2030 zijn 28.000 extra technische professionals nodig om een emissiereductie van 55% te realiseren ([Ecorys, 2021](#)). In interviews met EZK, noemen verschillende veldpartijen ook tekortcijfers van meer dan 100.000 technici. Hoe de investeringen in de energietransitie zijn verdeeld over regio's en technologieën en wie de lasten daarvan draagt, is van invloed op hoeveel spanning er op de regionale arbeidsmarkten ontstaat. ([PBL, 2020](#)).

Aanpassingen

- De arbeidsmarkt bestaat uit vraag naar arbeid (werkgevers en opdrachtgevers) en het aanbod van arbeid (werkenden). In theorie lost krapte zich vanzelf op doordat de markt zich aanpast naar een punt waar de vraag gelijk is aan het aanbod. Er zijn diverse aanpassingsmechanismen: werkgevers bieden hogere lonen of andere gunstigere arbeidsvoorwaarden (bv. vast contract), nemen mensen aan zonder passende opleiding of

werkervaring en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, halen werknemers uit het buitenland, of passen arbeidsbesparende technologie toe. Werknemers anticiperen hierop door waar nodig zich tijdig te laten om- of bijscholen. Productie kan ook naar het buitenland verdwijnen. Het onderstaande plaatje geeft een overzicht van soorten krapte met in de kolom rechts aanpassingen die (onder andere) werkgevers kunnen doorvoeren.



- Als de aanpassingsmechanismen goed werken, weerspiegelt de marktuitskomst hoe verschillende taken door de markt gewaardeerd worden. De werkgever die het meest productief is, kan de beste en meeste mensen aantrekken. Een proces waarin werkgevers meer gaan betalen voor personeel, zorgt er dus uiteindelijk voor dat werkenden terecht komen op die plaats waar zij het meest productief zijn. Bovendien leidt krapte tot de adoptie van arbeidsbesparende technologie en dus een hogere productiviteit.
- Dit is geen pijnloos proces. Aanpassing leidt tot hogere werkgeverslasten, waardoor werkgevers hun winstmarge moeten verlagen of hun prijzen moeten verhogen. Werkgevers die daar niet in mee kunnen, worden weggeconcentreerd.
- Krapte kan langdurig aanhouden wanneer het veranderproces lang duurt of gehinderd wordt, bijvoorbeeld (niet uitputtend) als er gebrekkige informatie is over de (toekomstige) vacatures of de kwaliteiten van de potentiële medewerker, werkgevers een machtspositie hebben op de arbeidsmarkt, arbeidsmarktinstellingen mobiliteit belemmeren (bijv. ontslagbescherming), lonen en kwaliteitseisen zoals diploma's gereguleerd zijn of (om)scholing lang duurt. Daarnaast handelen werknemers en werkgevers niet altijd rationeel, bijvoorbeeld wanneer de baten ver in de toekomst liggen, maar er hoge kosten nu aan verbonden zijn. Werkgevers kunnen bovendien terughoudend zijn met het doorvoeren van aanpassingen omdat ze erop rekenen dat de overheid zal ingrijpen als de krapte te hoog oploopt.
- Er is relatief weinig mobiliteit van werkenden van krimp naar groeisectoren, ook onder werkenden die tijdens de coronacrisis ([Diris et al., 2021](#)) hun baan verloren. Oorzaken van beperkte intersectorale arbeidsmobiliteit zijn gebrekkige infrastructuur om intersectoraal bij en om te scholen en verlies aan baan- en inkomstzekerheden ([Dekker, 2018](#)). Voor veel werkenden ontbreekt overzicht in de bestaande trajecten en financieringsregelingen. Daarbij komt dat veel opleidingsmogelijkheden uitgaan van bestaande werkgever/sector (bijv. O&O fondsen), waardoor mogelijkheden voor intersectorale mobiliteit via scholing beperkter zijn.
- Door sturing en regulering in specifieke sectoren beperkt de overheid het proces van automatische marktaanpassing nog verder.

- In publieke sectoren stelt de overheid onder andere de loonruimte vast. De aanpassing aan arbeidsmarktkrapte verloopt dus via besluitvormingsprocessen van de overheid en kan daardoor achterlopen op aanpassing in marktsectoren. Omdat overheidssectoren niet te maken hebben met marktconcurrentie kunnen organisaties inboeten op kwaliteit zonder in hun voortbestaan bedreigd te worden, wat de druk op aanpassing vermindert (hoewel die langs politieke kanalen wel aanwezig is).
- Wet- en regelgeving kan in de weg staan van aanpassingen. Klimaatbeleid beïnvloedt bewust de marktwerking ter verduurzaming, bijvoorbeeld door vervuiling te beprizen. Als dit beleid niet voorspelbaar is, zullen marktpartijen hun arbeidsvraag en -aanbod hier niet tijdig op aanpassen.
- De notitie over subonderwerp 1 (macroperspectief) zal nader verkennen welke aanpassingsmechanismen (niet) werken zoals verwacht. Vanuit die analyse zal deze notitie ingaan op de vraag of de arbeidsmarkt zich in principe aan kan passen aan structurele trends, zoals vergrijzing en digitalisering, of dat dit actief overheidsbeleid vergt.

Rationale voor overheidsinterventie

- Op de arbeidsmarkt hebben werkgevers, werkzoekenden en de overheid ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Om de krapte aan te pakken is allereerst de werkgever aan zet, door te bepalen welke oplossingsrichting voor het bedrijf het meest passend is om de krapte aan te pakken. Werkenden en werkzoekenden hebben daarbij ook zelf de verantwoordelijkheid om te anticiperen en te reageren op arbeidsmarktontwikkelingen. UWV, gemeenten, arbeidsbemiddelaars en het onderwijs kunnen vervolgens hun gedrag aanpassen op basis van het gedrag en de wensen van werkgevers werknemers. De rol van de rijksoverheid is om de onderliggende werking van de arbeidsmarkt te verbeteren.
- Krapte op zichzelf is geen rationale voor overheidsingrijpen. Voor de meeste private sectoren kan de overheid het beste niet ingrijpen en de markt haar werk laten doen ([CPB, 2013](#)). In theorie zijn via productiviteitsverhoging en lage werkloosheid positieve welvaartseffecten te verwachten van arbeidsmarktkrapte, nu en op lange termijn. Lonen bewegen vaak met vertraging, maar veel werkgevers die krapte ervaren zeggen hogere salarissen te bieden aan nieuwe werknemers en werkprocessen te digitaliseren ([Rabobank, 2021](#)).
- Het is daarom relevant om scherp te stellen *wat je eigenlijk wilt oplossen*, en ons te realiseren dat krapte altijd zal leiden tot herallocatie van arbeid.
 - Ter voorbeeld: als we macrokrapte willen oplossen door meer mensen te laten werken, gaat dat niet lukken. Als er namelijk meer mensen werken, gaan die ook weer meer consumeren, waardoor de vraag vergroot. In die zin kun je op elk participatieniveau krapte ervaren.
 - De sectoren die werkenden het minste bieden gaan krimpen t.o.v. sectoren die meer bieden. Het kraptevraagstuk is dus ook altijd een allocatievraagstuk, waarbij marktwerking en overheidsbeleid die allocatie bepaalt.
- Er zijn op hoofdlijnen twee redenen voor overheidsinterventie:
 1. Krapte kan leiden tot vertraging van belangrijke transities, waardoor we onze doelstellingen niet gaan halen en/of de transitie duurder wordt. De verwachting van belemmeringen door arbeidsmarktkrapte kan bovendien leiden tot uitblijvende investeringen.
 2. Als de aanpassingsmechanismen op de arbeidsmarkt niet goed of niet snel werken, blijft de aanpassing uit: mensen komen niet snel genoeg op de juiste plek en/of de innovatie blijft uit. Deze mechanismen kunnen verstoort worden door *marktfalen* (bijvoorbeeld informatie-asymmetrie en beperkte rationaliteit), maar ook door *overheidsfalen* als overheidsbeleid ongewenste (en onbedoelde) neveneffecten heeft.

Oplossingsrichtingen (beleid) op hoofdlijnen

- Overheidsbeleid gericht op het verminderen van krapte bestaat uit drie blokken generieke krapte maatregelen en specifieke krapte maatregelen.

- Binnen deze blokken zijn verschillende maatregelen mogelijk, variërend van terughoudend/randvoorwaardelijk tot sterk interveniërend, en met stimulerend/prikkelend er tussenin.
- Daarnaast zijn er maatregelen die op korte termijn (bijvoorbeeld binnen de kabinetsperiode) of juist op lange termijn tot minder krapte leiden. Aanpassingen in bijvoorbeeld het primair onderwijs hebben pas op lange termijn effect.
- Onderstaande is een lijst van maatregelen. Voor het samenstellen van een pakket zal moeten worden gekeken naar effectieve combinaties. Bijvoorbeeld: beleid gericht op een hogere instroom is effectiever wanneer ook de uitstroom wordt beperkt.
- Directe generieke maatregelen gericht op arbeidsmarktkrapte zijn in te delen naar vier (deel complementaire) categorieën:
 - Verminderen van de vraag naar arbeid
 - Toepassing van arbeidsbesparende technologie, ook in publieke sectoren zoals de zorg en onderwijs.
 - Toepassing van procesinnovatie ('slimmer' werken)
 - In transities (bijv. klimaat) kan beleid gericht worden op technieken en infrastructuur die minder arbeidsintensief zijn.
 - Vergroten van het arbeidsaanbod
 - Mensen stimuleren meer uren te werken (bijvoorbeeld lagere marginale druk)
 - Benutten overig onbenut potentieel (mensen die actief zoeken naar werk, maar ook mensen die ontmoedigd zijn, inclusief mensen met een arbeidsbeperking).
 - (Gerichte) arbeidsmigratie
 - Mensen stimuleren langer te werken
 - Terugdringen ziekteverzuim/arbeidsongeschiktheid
 - Vergroten van de match tussen vraag naar en aanbod van arbeid
 - Betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt
 - Toegankelijke om- en bijscholingstrajecten (generiek)
- Sectorspecifiek zijn er ook diverse oplossingsrichtingen; de lijst hieronder geeft enkele opties en is niet-limitatief:
 - Transitie-gerelateerde krapte, waaronder die van de klimaattransitie, heeft baat bij helder en voorspelbaar beleid met voldoende prikkels zodat de markt zich tijdig kan aanpassen.
 - Meer prikkels of sturing op bepaalde studiekeuzes gericht op tekortsectoren.
 - Specifieke om- en bijscholingstrajecten financieel aantrekkelijker maken.
 - Sturing op minder uitstroom uit tekortsectoren (goed werkgeverschap, o.a. goede begeleiding van nieuw medewerkers, roostering)
 - Imagocampagnes
 - Negatieve neveneffecten op aanpassingsmechanismen van bestaand overheidsbeleid minimaliseren (bijvoorbeeld belemmerende wet- en regelgeving)
 - Beroepen in semipublieke sectoren aantrekkelijker maken:
 - Hogere salarissen en betere overige arbeidsvoorwaarden
 - Werkdruk verlagen
- Daarnaast zijn er nog veel 'indirecte generieke maatregelen' die in eerste instantie een ander beleidsdoel dienen maar kunnen bijdragen aan minder krapte op de arbeidsmarkt. Te denken valt aan een stabiel macro-economisch beleid, voldoende woningen, beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang, en het remmen van de zorguitgaven.

Stellingen/bespreekpunten

- Het is niet de taak van de overheid om alle krapte op te lossen. De markt heeft tijd nodig voor aanpassingen. Er moet een balans gezocht worden tussen het profiteren van de positieve welvaartseffecten van krapte (productiviteitsverhoging en lage werkloosheid) en het voorkomen dat de krapte het realiseren van oplossingen voor publieke opgaven belemmert. Om die balans mogelijk te maken is een heldere en breed gedeelde opvatting nodig over waar de overheid wel en niet voor verantwoordelijk is.

- Er zijn verschillende soorten beleidsreacties verdedigbaar, variërend van terughoudend tot sterk interveniërend. Algemeen geldt dat meer interventie gepaard gaat met het risico van ineffectief beleid omdat de overheid onvoldoende zicht heeft op knelpunten op de arbeidsmarkt, met verstoring van de positieve welvaartseffecten van krapte en met verergering van de krapte in sectoren waar het beleid niet op is gericht. Terughoudendheid heeft als risico dat de realisatie van maatschappelijke opgaven mislukt of vertraging oploopt.
- De overheid zal sowieso als werkgever in publieke sectoren en als bepaler van loonruimte in semi-publieke sectoren rekening moeten houden met de krapte. Om gekwalificeerd personeel te kunnen blijven vinden, zullen (semi-)publieke sectoren werk aantrekkelijker moeten maken. Krapte is in die sectoren ook een gevolg van het vervangen van een prijsmechanisme door een democratisch mechanisme. Overheidssturing komt hier in de plaats van disciplinerend via de werknemer en consument.
- De overheid zal ook meer productiviteitswinst (minder arbeidsintensief) in publieke sector moeten stimuleren. Maatregelen beoordelen op zaken als 'meer handen aan het bed' is onhoudbaar.
- De combinatie van hoogconjunctuur, coronabeleid, stimulerend budgettair beleid en lage rente zorgen nu voor een macro-economische situatie waarin de totale vraag naar arbeid hoog is ten opzichte van het totale aanbod. Tegelijkertijd wordt in het regeerakkoord voorgenomen om fors meer te stimuleren. Een alternatief voor beleid gericht op arbeidsaanbod en arbeidsmarktdynamiek, is om te kijken wat de beleidsopties zijn om de macro-economische stimulering van de arbeidsvraag te temperen.

II. Voorstel analyse subonderwerpen: wat weten we nog niet en hoe willen we dat de komende maanden onderzoeken

Onderstaande subonderwerpen zijn vastgesteld bij het vaststellen van de voorraadagenda 2022:

1. Macroperspectief: waarom werken de aanpassingsmechanismen niet zoals verwacht en welke rol dient de overheid hierin te spelen? (CEC-vergadering in maart; notitie door SZW en EZK)
2. Sectorale verdieping: wat is nodig om de arbeidsmarktkrapte in de sector klimaattransitie en in publieke sectoren zoals zorg en onderwijs aan te pakken? (CEC-vergadering in augustus, notitie door SZW, EZK, BZK, VWS en OCW)

Op basis van deze vragen van de CEC zijn groepjes voor de verdiepende notities aan de slag gegaan met een voorstel. Hierbij hanteren zij op punten een wat bredere vraagstelling dan in de oorspronkelijke CEC-agenda.

1. Macroperspectief

Subvragen

- Hoe werken de aanpassingsmechanismen die voor evenwicht op de arbeidsmarkt moeten zorgen?
 - Waar zien we discrepanties tussen theorie en praktijk?
 - Wat zijn de fricties op de arbeidsmarkt die aanpassing belemmeren?
 - Zijn er fricties die worden veroorzaakt of versterkt door overheidsbeleid?
- Hoe verandert de arbeidsmarkt in demografisch opzicht (m.n. vergrijzing) en welke uitdagingen levert dat op langere termijn?
- Wat is de rol van de overheid bij arbeidsmarktkrapte en wat zijn veelbelovende beleidsopties?

Aanpak

- Op basis van literatuuronderzoek en uitwisseling van ideeën tussen SZW en EZK stellen we een eerste analyse op.

- Vervolgens (deels gelijktijdig) gaan we met een zestal arbeidsmarktonderzoekers in gesprek om bij hen informatie en ideeën in te winnen en onze eigen analyse te toetsen.
- Op basis van deze gesprekken zullen we (SZW en EZK) onze analyse aanscherpen, aanvullen en/of bijstellen.

Bronnen/gesprekspartners

- We putten uit publicaties van DNB, CPB, eerdere stukken van SZW en EZK, wetenschappelijke literatuur, en maken gebruik van openbare CBS-data.
De externe onderzoekers met wie we in gesprek gaan zijn: [REDACTED]
- We onderhouden contact met FIN, OCW, CPB en DNB, die in verschillende stadia meelesen en commentaar leveren.

2. Sectorale verdieping

Het tweede subonderwerp is een sectorale verdieping waar specifiek wordt ingezoomd op de energietransitie en publieke sectoren zoals zorg en onderwijs. Het voorstel is om (i) een analyse per sector te maken van de huidige en toekomstige tekorten, (ii) de knelpunten en oorzaken te adresseren en te bekijken wat de rol is van verschillende stakeholders (o.a. werkgevers en de overheid) in het oplossen van de knelpunten en, (iii) aandacht te besteden aan (nieuwe) beleidsrichtingen en -opties. Het doel is om naast de analyse ook inzichten te krijgen of sectoren kunnen leren van elkaars aanpak. Verder willen we onderzoeken of sectoren elkaar niet in de weg zitten met een sectorale aanpak. Het streven is om tot een interdepartementaal breed gedeeld beeld van de problematiek en zo mogelijk tot concrete aanbevelingen te komen. De notitie is een samenwerking tussen vijf verschillende departementen (SZW, BZK, EZK, VWS en OCW).