

Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?

Februari 2024

Maikel Volkerink, Frank van Moock & Maarten van Rooij

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEM

Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?

©2024 De Nederlandsche Bank n.v.

Auteurs: Maikel Volkerink, Frank van Moock & Maarten van Rooij. Met dank aan Wilko Bolt, Gerbert Hebbink, Emma de Jong, Peter Keus, Mark Mink en andere DNB-collega's voor commentaar en ondersteuning. Ook gaat onze dank uit naar de vele gesprekspartners buiten DNB voor hun commentaar op eerdere versies. Alle overgebleven fouten zijn de onze.

Met de serie 'DNB Analyse' beoogt De Nederlandsche Bank inzicht te verschaffen in de analyses die DNB ten behoeve van actuele beleidsvraagstukken uitvoert. De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van De Nederlandsche Bank. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system opgeslagen worden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van De Nederlandsche Bank.

De Nederlandsche Bank N.V.

Postbus 98 1000 AB

Amsterdam

Internet: www.dnb.nl

Email: info@dnb.nl

1. Inleiding en conclusie

De spanning tussen vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt is groot. Dit is evident voor de huidige situatie, maar ook op langere termijn blijft arbeidsmarktkrapte een belangrijk vraagstuk als gevolg van een stagnerend arbeidsaanbod (Ebregt et al, 2023). Het kraptevraagstuk staat hoog op de beleidsagenda en heeft recent geleid tot vele analyses en adviezen over de gevolgen van arbeidsmarktkrapte en mogelijke oplossingsrichtingen.¹ Al die publicaties laten zien dat arbeidsmarktkrapte een veelkoppig monster is waar geen wondermiddel tegen bestaat. Nederland staat bovendien niet alleen. Ook andere landen, binnen en buiten Europa, kampen met een krappe arbeidsmarkt en een stagnerend arbeidsaanbod op langere termijn.

Een stagnerend arbeidsaanbod beperkt het groeivermogen van de Nederlandse economie. Waar in het meer recente verleden de groei van de Nederlandse economie voor een groot deel werd gestuwd door een groeiend arbeidsaanbod, zal die bijdrage de komende decennia nihil zijn. Het is niet ondenkbaar dat de trendmatige groei van het bruto binnenlandse product (bbp) daarmee afneemt tot zo'n half procent per jaar. Dat is een fors lager groeitempo dan de circa 1,5% in de afgelopen 20 jaar, en nog veel lager dan voor de eeuwwisseling (1970-1999: 2,9%). De groei per hoofd van de bevolking neemt eveneens af en komt mogelijk zelfs tot stilstand. Tegelijkertijd zijn ook positievere scenario's denkbaar, bijvoorbeeld als technologische ontwikkeling zorgt voor een opleving van de productiviteit.

Arbeidsmarktkrapte heeft ook gevolgen voor de brede welvaart. De afgelopen eeuw zijn we gewend geraakt aan een almaar stijgende economische welvaart. Omdat de 'nationale koek' de komende decennia naar verwachting maar beperkt groeit, zullen verdelingsvraagstukken moeilijker worden. Doordat er minder te verdelen is, zullen groepen burgers vaker geconfronteerd worden met achteruitgang. Een krappe arbeidsmarkt roept ook de vraag op welke producten en diensten we willen (blijven) leveren in het Nederland van de toekomst. Door tekorten aan personeel komt de toegankelijkheid en kwaliteit van publieke diensten bijvoorbeeld onder druk te staan, wat we nu al ervaren met wachtlijsten in de zorg en lesuitval in het onderwijs. Ook kunnen tekorten aan technici een rem zetten op de klimaattransitie. Kortom, de gevolgen van een stagnerend arbeidsaanbod gaan verder dan alleen de gevolgen voor de economische groei.

Deze analyse biedt handvatten om de discussie over arbeidsmarktkrapte te structureren. In hoofdstuk 2 schetsen we de uitdaging waar Nederland voor staat. Naast cijfers en inzichten uit bestaande studies, presenteren we een gestileerde berekening van de groei in arbeidsaanbod en productiviteit die nodig zou zijn om het huidige niveau van economische groei en welvaart op peil te houden. In hoofdstuk 3 beschrijven we een kader met de verschillende economische kanalen en aanpassingsmechanismen die bijdragen aan de balans tussen arbeidsvraag en -aanbod. Het laatste hoofdstuk draait om twee vragen: in hoeverre zijn verschillende oplossingsrichtingen kansrijk en in welke mate zijn burgers, bedrijven en overheid aan zet?

Een belangrijke conclusie is dat het stagnerende arbeidsaanbod betekent dat er grenzen zitten aan wat we in Nederland kunnen doen en maken. De mogelijkheden om het arbeidsaanbod fors te vergroten zijn beperkt. Om de groei van het bbp en welvaart op peil te houden zou een forse versnelling van de arbeidsproductiviteitsgroei nodig zijn. De mogelijkheden hiertoe zijn onzeker en het zou bovendien een ommekeer betekenen van een decennialange trend van afnemende productiviteitsgroei. De economie komt dus in een ander vaarwater terecht. Groei is niet langer vanzelfsprekend. Banen zijn niet meer zo schaars als

¹ Zie onder meer Adviesraad Migratie (2023), Gaastra (2024), Ministerie van Sociale Zaken (2023), SCP (2023a; 2023c), SEO (2023), SER (2023), Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen (2024).

we gewend zijn, maar juist mensen zijn schaars. Meer dan voorheen zal de vraag naar arbeid zich aan moeten aanpassen aan het aanbod van arbeid. Dit heeft implicaties voor de structuur van de Nederlandse economie. Uiteraard passen de arbeidsmarkt en de bedrijven zich aan, maar deze aanpassingen zijn niet altijd pijnloos. Het pad naar een nieuw evenwicht kan lang duren en gepaard gaan met kosten.

Keuzes van de overheid zijn van belang om de beweging naar een nieuw evenwicht in goede banen te leiden. De krapte is een probleem waarin iedereen verantwoordelijkheid heeft. Voor burgers is er een afweging tussen betaalde arbeid, zorg voor gezin en naasten en vrije tijd. Voor bedrijven ligt er een uitdaging werknemers te binden en boeien en de productiviteit aan te jagen. Tot slot is ook de overheid aan zet, zij is meer dan een marktmeester. Zij speelt een rol op de arbeidsmarkt als aanbieder van publieke diensten, zoals zorg en onderwijs, als grote werkgever en als wetgever en bewaker van arbeidsomstandigheden. De overheid is daarnaast ook aanjager van belangrijke maatschappelijke opgaven, zoals de energie- en klimaattransitie en de woningbouwopgave. Tot slot, via subsidies en fiscale instrumenten heeft de overheid tevens invloed op de productiekosten van bedrijven. Het is goed om in het oog te houden wat deze instrumenten betekenen voor aanpassingen in de bedrijfsstructuur en daarbij rekening te houden met externe effecten en maatschappelijke doelen; is het bijvoorbeeld wenselijk bedrijven of sectoren te subsidiëren die relatief sterk bijdragen aan vervuiling, of die gaan produceren onder de kostprijs, terwijl andere sectoren met een grotere economische of maatschappelijke toegevoegde waarde zitten te springen om personeel? Het is moeilijk, zo niet onmogelijk, om de economie precies te sturen. Echter, beleidsmakers kunnen er wel op toezien dat noodzakelijke aanpassingen van de grond komen en niet worden belemmerd.

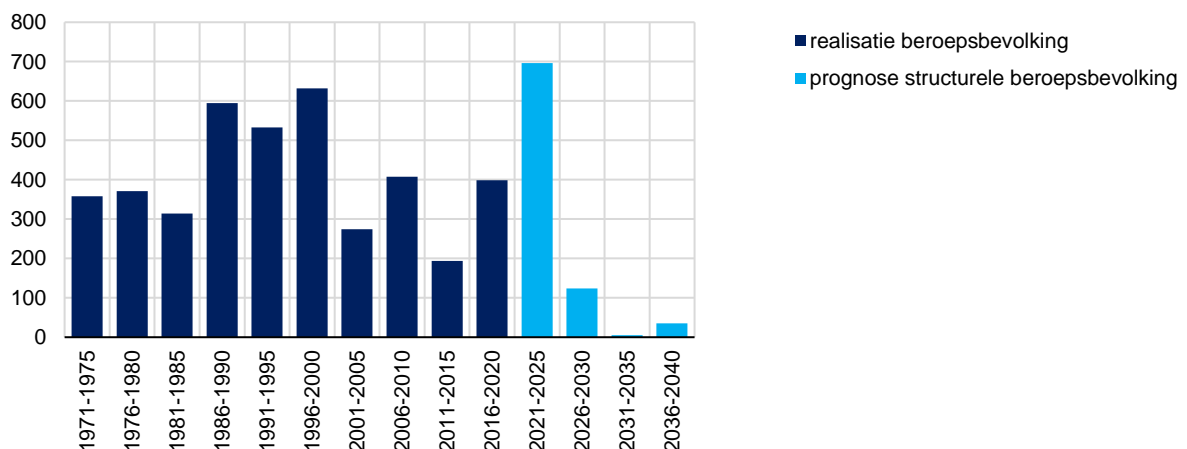
2. Krapte en uitdagingen in beeld

Sinds het sterke herstel uit de coronacrisis is er sprake van hoogspanning op de arbeidsmarkt.² In het laatste kwartaal van 2021 registreerde het CBS een unieke gebeurtenis: voor het eerst sinds de start van de CBS-metingen waren er meer vacatures dan werklozen. Met 142 werklozen per 100 vacatures bereikte deze indicator in het tweede kwartaal van 2022 een voorlopige piek. En hoewel de economische groei in 2023 afkoelde, houdt de krapte aan. In het derde kwartaal van 2023 waren er nog steeds meer vacatures (416.000) dan werklozen (366.000). De krappe arbeidsmarkt is niet alleen een papieren of een statistische werkelijkheid. Gevraagd naar belemmeringen voor de productie gaf 40% van de ondernemers in het bedrijfsleven in het derde kwartaal van 2023 aan dat het tekort aan personeel de grootste belemmering voor de bedrijfsvoering was. Daarmee is de krappe arbeidsmarkt nog steeds een groter probleem dan bijvoorbeeld onvoldoende vraag of een tekort aan productiemiddelen. Er zit overigens ook een positieve kant aan krapte. De grote personeelsbehoefte biedt veel kansen voor werkenden. Dit uit zich in een lage werkloosheid en een hoge arbeidsparticipatie en draagt bij aan een grotere inkomenszekerheid. Ook draagt het hebben van een baan bij aan brede welvaart. Mensen bouwen tijdens hun werk bovendien kennis en vaardigheden op, waar ze ook later in hun leven van kunnen profiteren.

Stagnatie van het arbeidsaanbod is ook de komende twee decennia een structurele uitdaging. De afkoeling van de economie kan op korte termijn zorgen voor enige verlichting op de arbeidsmarkt. Dit is echter van tijdelijke aard. De groei van het arbeidsaanbod neemt volgens het CPB de komende jaren snel af. In het volgende decennium komt deze vrijwel tot stilstand door demografische ontwikkelingen als de vergrijzing en de daling van de geboortecijfers in voorgaande decennia (CPB, 2019; Ebrecht et al, 2022). Na een flinke stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen in de afgelopen decennia, is de ruimte voor verdere groei van de participatie bovendien beperkt. Waar de beroepsbevolking in de afgelopen 40 jaar gemiddeld toenam met soms meer dan 100.000 personen per jaar, laten recente CPB-prognoses zien dat deze groei afneemt tot bijna nul in de periode 2031-2040 (figuur 1). Na 2040 trekt de groei van het arbeidsaanbod weer aan, maar niet meer tot het niveau dat we in de afgelopen decennia gewend waren.

Figuur 1. Ontwikkeling beroepsbevolking, realisatie en prognose

Mutatie per 5 jaar, x 1.000 personen, 15-74 jaar.



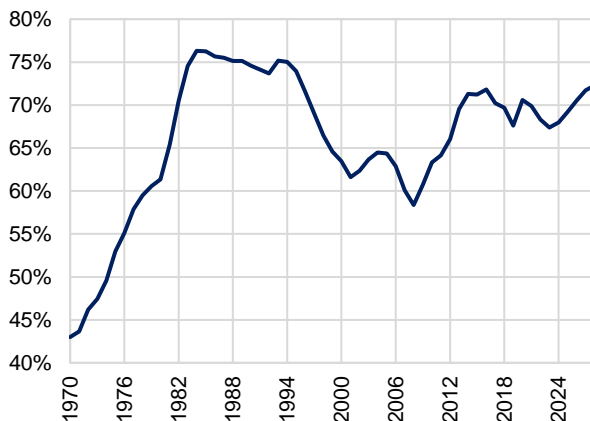
Bron: CPB (2023a), bewerking DNB

² Er zijn veel verschillende indicatoren voor krapte op de arbeidsmarkt, ook de vacaturegraad en werkloosheidsvoet duiden bijvoorbeeld op hoogspanning. Geen van de indicatoren is perfect, daarom kijken we naar verschillende indicatoren.

De vergrijzing drukt niet alleen de groei van het arbeidsaanbod, maar zet ook de financiering en houdbaarheid van sociale voorzieningen onder druk. Dat de komende decennia meer ouderen de arbeidsmarkt verlaten en minder jongeren en niet-actieven toetreden, betekent ook dat de verhouding tussen inactieven en actieven toeneemt (figuur 2). Hier is niet alleen de vergrijzing debet aan. Het CBS verwacht ook dat de groene druk – het aandeel minderjarigen in de bevolking – oploopt (figuur 3). Per saldo zijn er procentueel dus minder werkende mensen dan in het verleden die via belasting en premies bijdragen aan collectieve voorzieningen als AOW, onderwijs en zorg. Zonder de belastinginkomsten te verhogen of de collectieve uitgaven te verlagen worden de huidige voorzieningen dus steeds minder betaalbaar. Door de afbouw van vroegpensioenregelingen en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting is deze ontwikkeling weliswaar afgeremd, maar de komende jaren blijft zij onvermijdelijk een uitdaging.

Figuur 2. Ontwikkeling I/A ratio³

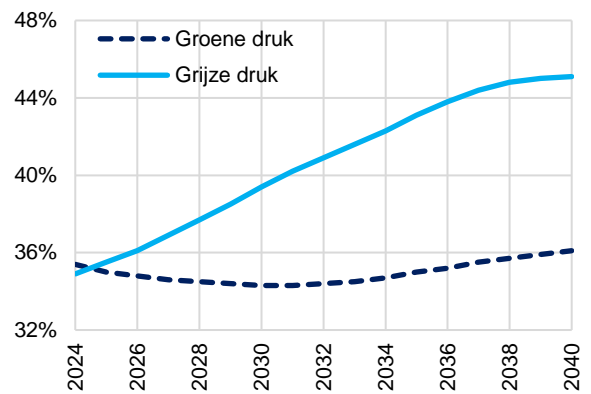
Verhouding inactieven en actieven, hoger is meer inactieven.



Bron: CPB (2023b)

Figuur 3. Groene en grijze druk

Aandeel 0-18-jarigen en 65-plussers t.o.v. 18-64-jarigen



Bron: CBS (2024f)

2.1. Een gestileerde berekening

Door de afvlakkende arbeidsaanbodgroei komt de groei van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking komende decennia mogelijk tot stilstand. In de afgelopen 50 jaar kwam de economische groei altijd tot stand door een stijging van het aantal werkenden én een stijging van de arbeidsproductiviteit (Paneel A, kolommen I-IV in Tabel 1). Echter, naar verwachting vlakt de groei van het arbeidsaanbod tot 2040 sterk af. Als we vervolgens veronderstellen dat de arbeidsproductiviteit de komende 15 jaar gemiddeld groeit met een half procent per jaar (gelijk aan de 15 jaar daarvoor) volgt een gemiddelde bbp-groei van 0,6 procentpunt per jaar (kolom V in Tabel 1). Dat is aanmerkelijk lager dan de jaarlijkse groei van gemiddeld 1,5 à 3 procent die we in de afgelopen decennia gewend waren. Omdat de totale bevolking blijft toenemen, komt de groei van het bbp per hoofd van de bevolking in deze berekening zelfs bijna tot stilstand (0,1%). Dit is echt een nieuwe situatie: in de afgelopen decennia nam het bbp per hoofd van de bevolking jaarlijks gemiddeld met 1 à 2 procent toe. Vanzelfsprekend zijn de verwachte groei van het arbeidsaanbod, en meer nog die van de arbeidsproductiviteit, met veel onzekerheid omgeven. Deze gestileerde berekening schetst niettemin de grote uitdaging waar we als samenleving voor staan.

³ De ontwikkeling van de I/A-ratio die de verhouding tussen personen met een uitkering weergeeft ten opzichte van het aantal werkzame personen, hangt ook samen met beleid. Zo hangt de afname in de jaren '90 samen met de hervorming van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. De toename van de I/A-ratio in de afgelopen jaren is gedempt door de stijging van de AOW-leeftijd.

Tabel 1 Economische indicatoren in historisch perspectief (kolom I-IV) en een vooruitblik (basisscenario, kolom V)
Gemiddelde procentuele groei per jaar (%) of niveau in laatste jaar van de periode (niveau)

	1971-1980	1981-1995	1996-2010	2011-2025	2026-2040
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
Paneel A: uitsplitsing bbp-groei					
Bbp-volume (%)	3,0	2,2	2,3	1,5	0,6
Werkzame personen (%)	1,0	1,2	1,2	1,0	0,1
Productiviteit per werkzaam persoon (%)	1,9	1,0	1,1	0,5	0,5
Paneel B: aanvullende indicatoren					
Bbp-volume per hoofd (%)	2,1	1,6	1,9	0,9	0,1
Aantal gewerkte uren per jaar per werkende (%)	-1,5	-0,4	-0,3	0,0	0,0
Arbeidsaanbod in personen (%)	1,3	1,4	1,1	0,9	0,1
Bruto arbeidsparticipatiegraad (niveau) ^{a)}	59,6	66,0	72,4	75,7	77,1
Bevolking totaal (mln. personen)	14,1	15,4	16,6	18,1	19,3
Bevolking 15-74 jaar, niet-institutioneel (mln. personen)	10,1	11,6	12,4	13,5	13,5

Toelichting; a) Bruto participatiegraad berekend op basis van EBB-definitie (15-74 jaar en niet institutioneel). Door revisie van cijferreeksen is in 1995 een reeksbreuk zien. De bruto participatiegraad in 1995 bedroeg voor de revisie 63,7.
Bron: CPB (2023a) en bijbehorend achtergrondmateriaal. Vooruitblik aangevuld met inschattingen DNB.

Een voor de hand liggende vervolgvraag is wat er moet gebeuren om de economische groei en welvaart op peil te houden? Enkele getallenvoorbeelden geven hiervan een indicatie. Tabel 1 schetst een basisscenario. De laatste kolom (V) de uitkomsten voor de jaarlijkse groei van het bbp (0,6%) en het bbp per capita (0,1%) wanneer we uitgaan van de CPB-arbeidsaanbodprognose en die combineren met verwachtingen voor de arbeidsparticipatie van de CPB-MLT en productiviteit op basis van recente historische trends. Modelmatig ligt aan deze berekeningen de volgende uitsplitsing van het reëel bbp (Y) ten grondslag:

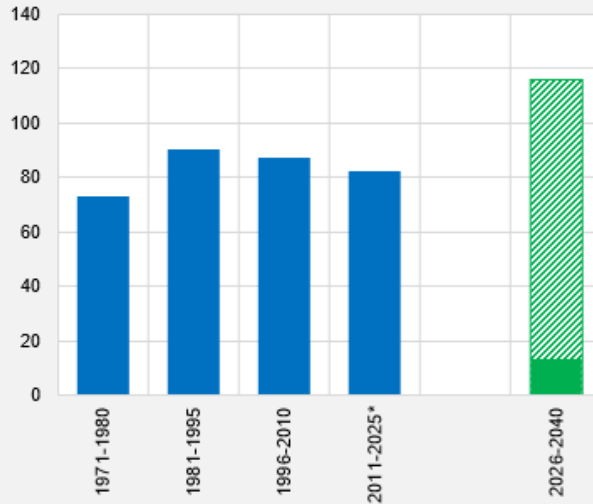
$$Y = POP \times PART \times GGU \times AP$$

Waarbij POP de omvang van de totale bevolking meet (op basis van binnenlands bevolkingsgroei en migratiesaldo), PART de netto arbeidsparticipatiegraad in personen, GGU het gemiddeld aantal gewerkte uren per persoon en AP de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. Het aantal werkzame personen in de uitsplitsing van het bbp volgt uit de vermenigvuldiging van POP en PART en de productiviteit per werkzaam persoon volgt uit de vermenigvuldiging van GGU en AP. Op basis van deze eenvoudige vergelijking kijken we voor alle vier de variabelen aan de rechterkant afzonderlijk naar welke waarde of welk niveau deze zou moeten stijgen om de groei van het bbp niet te laten afnemen, maar op 1,5% per jaar te houden, waarbij het bbp per capita met circa 1% per jaar blijft groeien. Onderstaand vierluik vat de uitkomsten van deze scenario's samen, conform de bovenstaande uitsplitsing in de vier componenten.

Scenario's om de bbp-groei op 1,5% te behouden voor POP, AP, PART en GGU

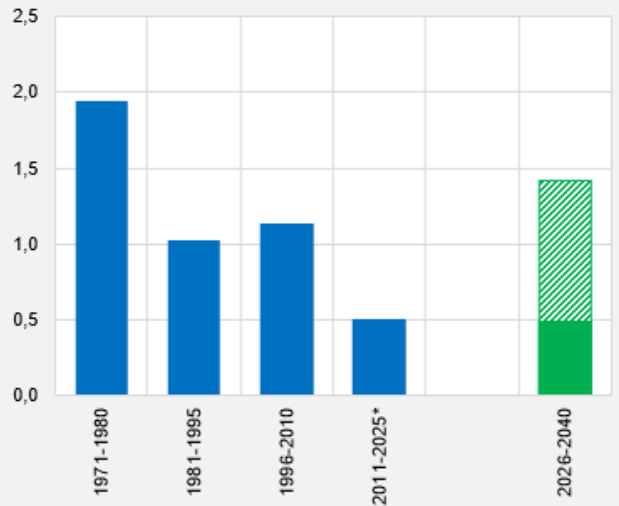
A. POP: Groei beroepsbevolking

gemiddelde jaarlijkse mutatie per tijdsvak, x 1.000 personen



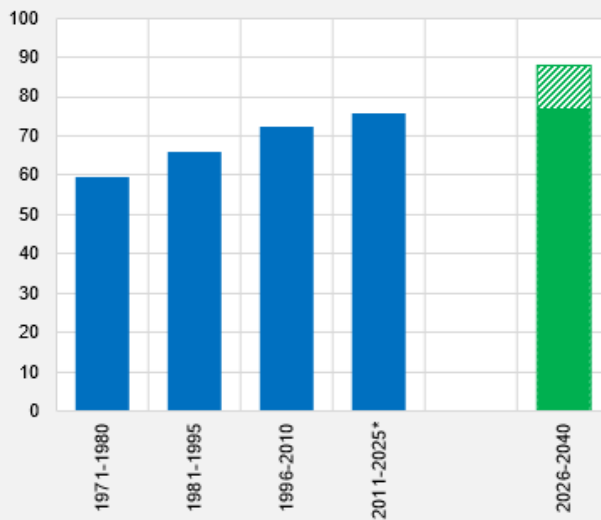
B. AP: Groei arbeidsproductiviteit

gemiddelde jaarlijkse mutatie per tijdsvak, %



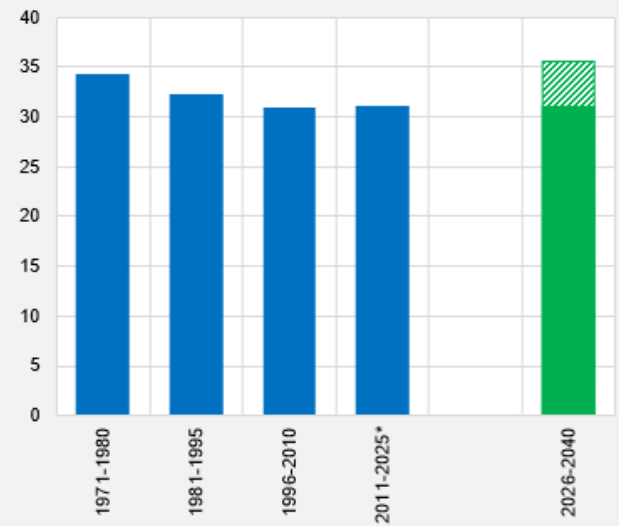
C. PART: Bruto arbeidsparticipatie

niveau ultimo tijdvak, % totale bevolking 15-74 jaar



D. GGU: Gewerkte uren per week per werkende

niveau ultimo tijdvak



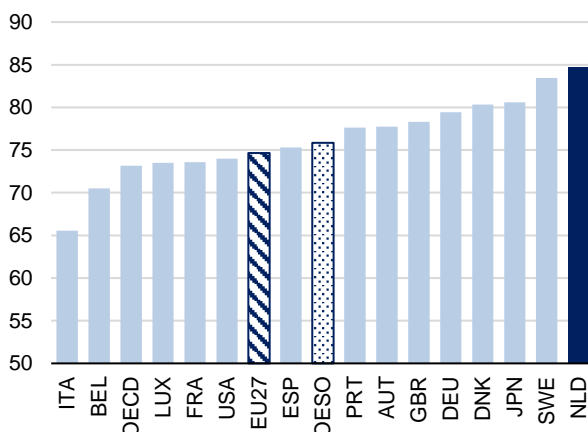
- realisatie
- ▨ opgave voor behoud groei
- basispad

* jaren 2023-2025 MLT-raming (CPB, 2023a).

Als we ons eerst richten op het (ceteris paribus) vergroten van de **arbeidsparticipatie**, is het - voor het in stand houden van de 1%-per-capita-groei - nodig dat deze als percentage van de beroepsgeschikte bevolking in totaal met 11 procentpunt stijgt tot 2040. Met andere woorden, ieder jaar opnieuw moeten 100 duizend mensen extra aan het werk gaan, zodat uiteindelijk bijna 90% van de 15-74-jarigen beschikbaar is voor werk. Op dit moment bedraagt deze bruto arbeidsparticipatie ca. 75%, en zelfs 85% onder de 15-64-jarigen, wat in historisch en internationaal perspectief al uitzonderlijk hoog is (figuur 4).⁴ De potentie voor verdere verhoging van de arbeidsparticipatie zit vooral onder jongeren (<25 jaar) en 55-plussers (zie figuur 5). Onder deze groepen is de participatie relatief laag. Met het oog op de benodigde tijd voor onderwijs en studie van jongeren, arbeidsongeschiktheid, fysieke beperkingen op hogere leeftijd en de informele arbeid die verricht wordt, is het niet realistisch dat deze participatie zoveel toeneemt dat daarmee de groei per capita op 1% uitkomt.

Figuur 4. Bruto arbeidsparticipatie 2022

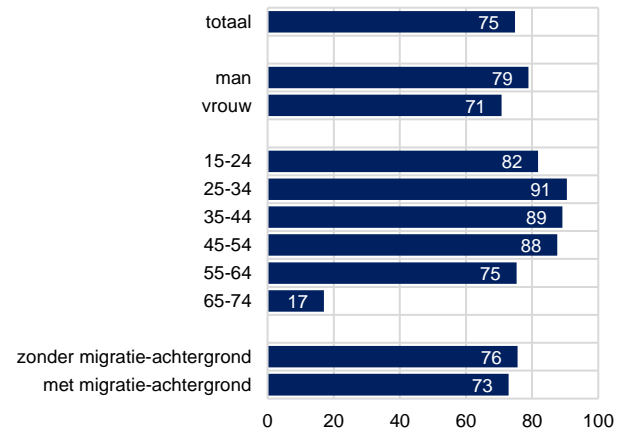
Beroepsbevolking als % totale bevolking, 15-64 jaar



Bron: OESO (2024b)

Figuur 5. Bruto arbeidsparticipatie Nederland (2022)

Beroepsbevolking als % totale bevolking, 15-74 jaar



Bron: CBS (2024b)

Een tweede optie is om het **aantal gewerkte uren per werkende** te verhogen. Om de groei van het bbp per capita op 1% te houden zou de lengte van de gemiddelde werkweek met 5 uur (ofwel 15%) moeten stijgen tot circa 36 uur per week.⁵ Dit zou een ommekeer betekenen van de trend uit de afgelopen 50 jaar (zie paneel B in Tabel 1). Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP,2020) willen deeltijdwerkers gemiddeld ongeveer 2 tot 2,5 uur per week extra werken. Bovendien willen sommige werkenden juist liever minder werken. Net als bij de arbeidsparticipatie spelen onderwijs, studie, arbeidsongeschiktheid of het verrichten van informele arbeid hier ook een rol (DNB, 2023). Daardoor is het niet realistisch dat het aantal gewerkte uren fors zal toenemen. Ook de combinatie van een hogere participatie en gemiddeld meer uren per werkende lijkt weinig realistisch. Er is een afruil tussen het vergroten van de arbeidsparticipatie in personen en het gemiddeld aantal gewerkte uren. Nederland mag dan wel kampioen deeltijdwerk zijn (het gemiddeld aantal gewerkte uren per werkende ligt relatief laag ten opzichte van Europese peers), maar per hoofd van de bevolking worden in Nederland meer uren gewerkt dan het Europees gemiddelde (figuur 6). Veel mensen in Nederland werken, en mede daarom werken we gemiddeld minder uren (Mak, 2023).

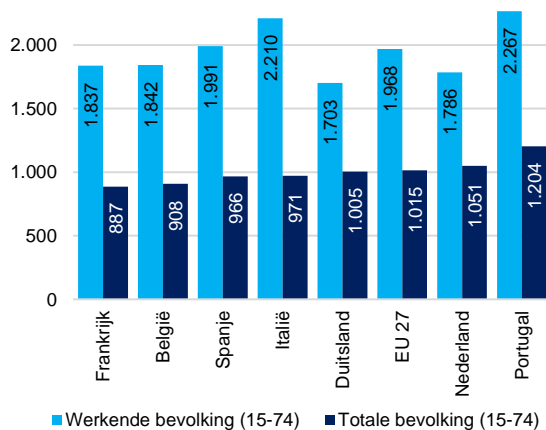
⁴ De cijfers in figuur 4 zijn anders dan die in Tabel 1. Dit komt doordat internationaal data beschikbaar is voor 15-64-jarigen en in Tabel 1 wordt uitgegaan van 15-75-jarigen, zodat ook het effect van een hogere pensioenleeftijd zichtbaar is.

⁵ De berekeningen zijn gebaseerd op cijfers uit de Nationale Rekeningen. Daarmee kan het gemiddeld aantal gewerkte uren per werkende per jaar worden berekend. Om tot een gemiddeld aantal uren per werkweek te komen, gaan we uit van 46 werkweken per jaar. We veronderstellen dat het totaal van verplichte feestdagen en wettelijke en bovenwettelijke vakantiedagen gemiddeld 6 weken bedraagt.

Ten derde kan extra **arbeidsmigratie** een rol spelen, maar omdat hierdoor ook de bevolking groeit, is een hogere groei per capita moeilijk te behalen. Om de jaarlijkse economische groei tot 2040 op 1,5% (in totaal, niet per capita) te laten uitkomen zal de werkzame bevolking met 1,5 miljoen mensen extra moeten toenemen. De bbp-groei per capita komt dan uit op 0,6% per jaar (hierbij is de vereenvoudigende veronderstelling gemaakt dat ook de totale bevolking met 1,5 miljoen personen extra toeneemt, dat wil zeggen dat arbeidsmigranten geen gezinsleden meenemen en Nederland verlaten als het arbeidscontract eindigt). Om deze groei te behalen zijn circa 100.000 extra arbeidsmigranten per jaar nodig boven op wat nu in de bevolkingsprognose van het CBS is verondersteld. Daarbij nemen wij aan dat het aantal gewerkte uren en de arbeidsproductiviteit van deze extra migranten gelijk is aan het gemiddelde van de totale werkzame bevolking. Ook is in deze vereenvoudigde berekening geen rekening gehouden met het feit dat arbeidsmigranten ook consumeren en huisvesting nodig hebben wat tot een toename van de arbeidsvraag leidt. Als we al deze veronderstellingen loslaten, zal zelfs deze toename van de arbeidsmigratie, met ook alle sociale en maatschappelijke uitdagingen van dien, onvoldoende zijn om tot 2040 een bbp-groei van 1,5% te behouden.

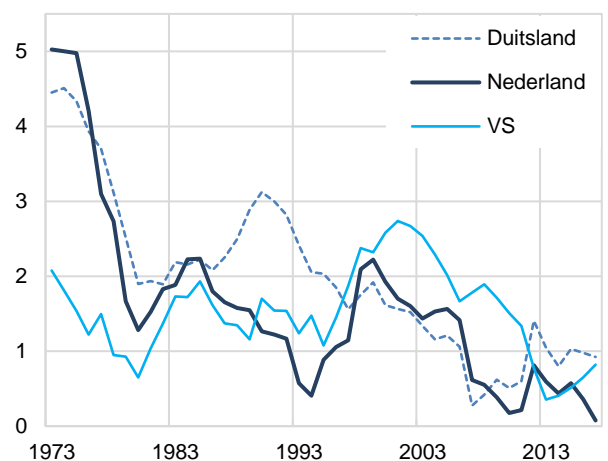
Tot slot, een versnelling van **arbeidsproductiviteitsgroei** met bijna 1 procentpunt, van de huidige 0,5% tot 1,4% per jaar, zou de huidige gemiddelde economische groei behouden zonder dat het arbeidsvolume verder toeneemt (in personen dan wel uren). Een versnelling van de arbeidsproductiviteitsgroei naar een niveau van zo'n 1,5% zou echter een forse ommekeer van de trend uit het verleden betekenen: in de afgelopen decennia zien we juist een trendmatige daling van de arbeidsproductiviteitsgroei (figuur 7). Nieuwe technologie, zoals artificiële intelligentie (AI), kan voor een doorbraak zorgen, maar de omvang van de te behalen productiviteitswinsten is met grote onzekerheid omgeven.⁶ Daarbij geldt dat nieuwe technologie enerzijds werkenden productiever maakt of zelfs arbeid vervangt en anderzijds ook gepaard gaat met de creatie van nieuwe banen en dus meer vraag naar arbeid. Bijvoorbeeld, de introductie van internet en andere communicatietechnologie heeft gezorgd voor een grote vraag naar software-ontwikkelaars en programmeurs.

Figuur 6. Gemiddeld aantal gewerkte uren per jaar
Gewerkte uren op totale bevolking en per werkende; 2022



Bron: Eurostat (2024)

Figuur 7. Ontwikkeling arbeidsproductiviteit
Bbp per gewerkt uur. 5-jaars voortschrijdend gemiddelde



Bron: OESO (2024a)

⁶ Zie bijvoorbeeld Acemoglu & Restrepo (2019).

2.2. Macroniveau en microniveau

Uit een gestileerde berekening blijkt dat zonder aanpassing van de economie verwacht mag worden dat we op een lager groeipad terechtkomen. Een lagere groei van het bbp hoeft geen probleem te zijn als de bevolkingsgroei afneemt. Dat is echter niet het geval; de bevolking groeit naar verwachting tot 2040 gestaag door, waardoor de groei per capita vrijwel stilvalt (zie ook Tabel 1). Een situatie met langdurige stagnatie van de groei van de economie (per capita) is in de moderne geschiedenis van Nederland onbekend. Beleidsbeslissingen die gepaard gaan met verdelingsvraagstukken worden complexer als er gemiddeld geen of een geringe toename van de groei per hoofd van de bevolking is. Bij stilval van de per capita groei worden 'verliezers' bij verdelingsvraagstukken vaker letterlijk geconfronteerd met achteruitgang, in plaats van met minder grote vooruitgang zoals in de afgelopen decennia mogelijk was.

De gevolgen van krapte zijn op microniveau complexer. Achter de hierboven geschetste macro-ontwikkelingen gaan grote verschillen schuil op microniveau. Naast sectoren en bedrijven die uitbreiden, zullen ook bedrijven en sectoren stilvallen of krimpen. Een tekort aan personeel zet de productie van goederen en diensten onder druk. Wanneer goederen en diensten niet of moeilijk geïmporteerd kunnen worden, zoals in de zorg en het onderwijs, vertalen personeelstekorten zich vervolgens in minder aanbod, langere wachttijden en/of lagere kwaliteit. Bovendien kunnen zogenoemde ketengevolgen optreden, bijvoorbeeld bij tekorten in het onderwijs: als klassen naar huis worden gestuurd, blijven ouders thuis om voor hun kinderen te zorgen en zijn zij minder beschikbaar voor werk. Daarnaast kan een tekort aan personeel leiden tot meer werkdruk, met als risico een verhoogd ziekteverzuim wat de werkdruk verder verhoogt. Ook deze vicieuze cirkel is een voorbeeld van de mogelijke ketengevolgen op microniveau.

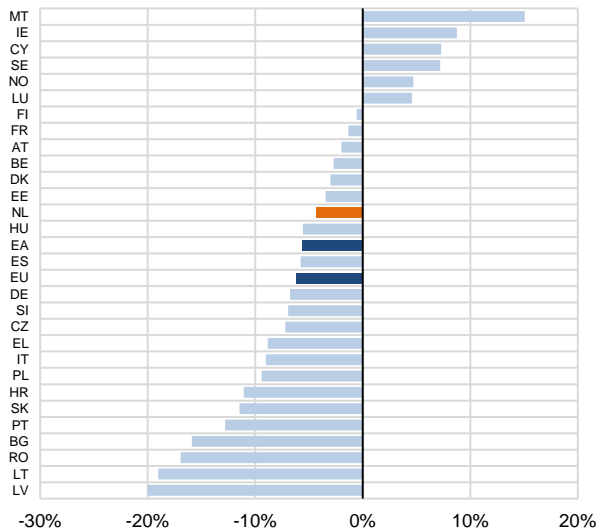
2.4. Internationale context en ontwikkelingen

Een stagnerend arbeidsaanbod als gevolg van vergrijzing is niet uniek voor Nederland. Door een wereldwijde daling van de geboortegraad en vergrijzing kampen op termijn alle landen met een krimp van de (beroeps)bevolking. Niet alleen het CBS en CPB, maar bijvoorbeeld ook de Europese Commissie maakt regelmatig prognoses van de bevolkingsontwikkeling en het arbeidsaanbod. Volgens de meest recente prognose van de Europese Commissie (EC, 2021) neemt de omvang van het arbeidsaanbod in Nederland tussen 2025 en 2040 met 4,3% af.⁷ Binnen Europa behoort Nederland daarmee tot de middenmoot (zie figuur 8). In enkele landen, waaronder Zweden en Noorwegen, wordt nog een groei van het aanbod verwacht, maar in verreweg de meeste landen is sprake van krimp. Met name in Oost-Europese landen, op dit moment voor Nederland een belangrijke bron van arbeidsmigranten, verwacht Eurostat een flinke daling van het arbeidsaanbod. Ook in Italië en Duitsland neemt het aanbod af.

Ook landen buiten Europa kampen (op termijn) met een stagnerend arbeidsaanbod. Voor een mondiaal beeld wordt vaak gekeken naar de bevolkingsprognose van de VN (UNPOP, 2022). Hoewel dit geen arbeidsaanbodprognose betreft, laten de demografische ontwikkelingen wel zien dat in vrijwel alle werelddelen de bevolkingsgroei over haar piek heen is, of deze snel nadert (figuur 9). Ook voor veel Aziatische landen wordt rond het eind van dit decennium een omslag verwacht. In China vindt de omslag nu al plaats als gevolg van de 'eenkindpolitiek'. Alleen in Afrika neemt de bevolking naar verwachting nog het gehele millennium toe.

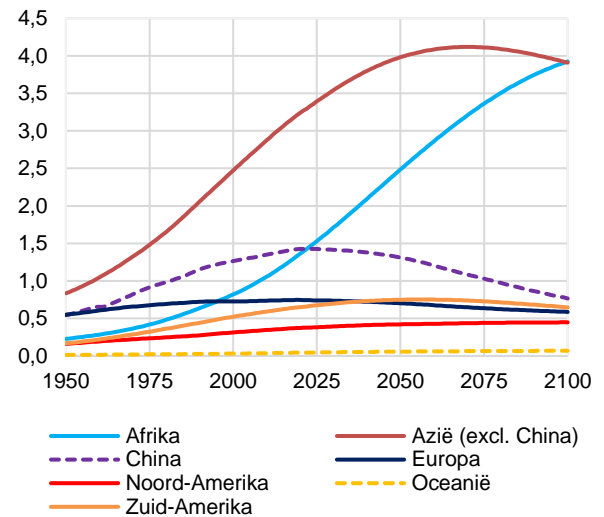
⁷ De EC-prognose schetst een pessimistischer beeld dan de prognose van het CPB. Dit heeft onder meer te maken met verschillen in populatie (CPB: 15-74 jaar; EC: 20-64 jaar), methodologie en het moment van publicatie. De meest recente CPB-prognose is uit 2023.

Figuur 8. Ontwikkeling arbeidsaanbod 20-64 jaar
mutatie 2040 t.o.v. 2025; in %.



Bron: Europese Commissie (2021)

Figuur 9. Ontwikkeling wereldbevolking 15-65 jaar
X 1 miljard personen



Bron: Verenigde Naties (2024)

2.3. Publieke sector en private sector

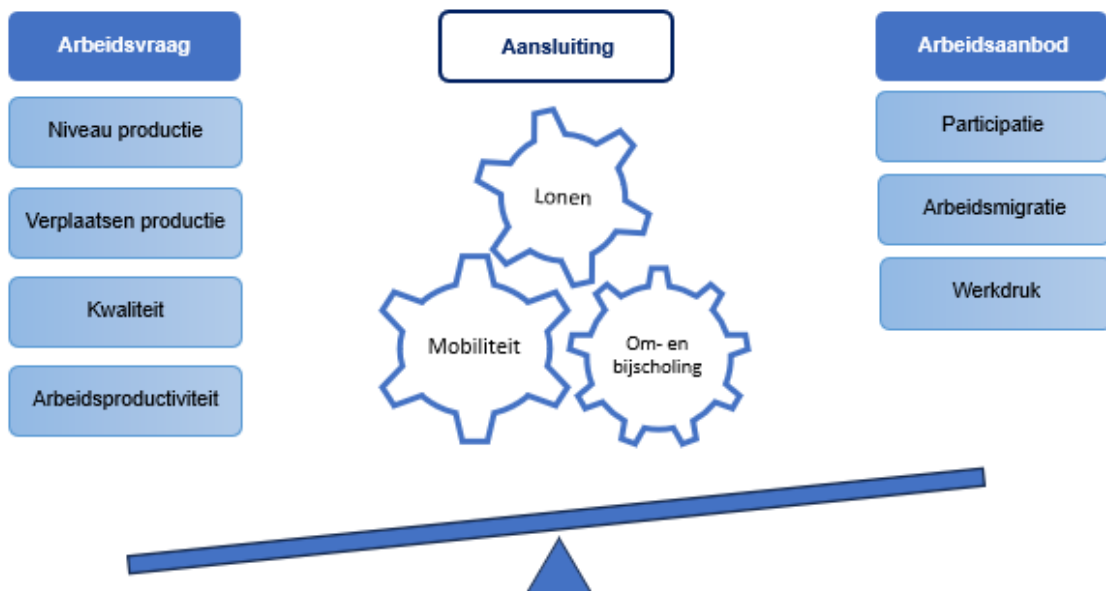
Krapte raakt de publieke sector anders dan de private sector. Publieke diensten worden nu grotendeels binnenlands geproduceerd. De toenemende zorgvraag door vergrijzing kunnen we inderdaad maar beperkt oplossen met geïmporteerde zorg, en hetzelfde geldt voor het onderwijs. Bovendien is bij zorg en onderwijs maar weinig substitutie naar andere goederen of diensten mogelijk. Bij private goederen en diensten is substitutie in veel gevallen relatief eenvoudiger. Er is een alternatief goed of alternatieve dienst beschikbaar, of men kan goederen en diensten importeren. Daarnaast worden publieke sectoren mogelijk harder geraakt door de krapte, doordat zij gemiddeld arbeidsintensiever zijn dan private sectoren, terwijl tegelijkertijd de productiviteitsgroei minder groot is dan in bijvoorbeeld de maakindustrie. Ook in de private sector vinden aanpassingen overigens niet altijd geruisloos plaats. Tekorten aan arbeid kunnen daar zorgen voor toenemende kosten, bijvoorbeeld door stijgende lonen of een hogere prijs van geïmporteerde en/of alternatieve productiemiddelen. Dit heeft invloed op het verdienvermogen van private bedrijven in de vorm van een lagere omzet en/of winstgevendheid.

De relatieve toename van de vraag naar personeel in publieke sectoren raakt ook aan de loonvorming. In de reguliere 'referentiesystematiek' is de beschikbare loonruimte voor publieke sectoren afhankelijk van de loonontwikkeling in de markt. Zonder aanvullend overheidsbudget kunnen de lonen in de publieke sector dus niet stijgen ten opzichte van die in de private sector, terwijl dit wel nodig kan zijn om personeel aan te trekken. Hierbij geldt als kanttekening dat de aantrekkelijkheid van een beroep van meer afhangt dan het loon; ook de kwaliteit van werk (bijvoorbeeld autonomie, flexibele roostering en werk-privébalans) en de intrinsieke motivatie voor een bepaald beroep spelen een rol (DNB, 2023).

3. Hoe de economie zich aanpast

Op een krappe arbeidsmarkt zijn aanbod en vraag in onbalans, maar dit is een tijdelijk fenomeen omdat de economie zich aanpast en naar een nieuw evenwicht toewerkt. Als personeel schaars is, verloopt het herstel van de balans in hoofdlijnen via drie kanalen: het verkleinen van de arbeidsvraag, het vergroten van het arbeidsaanbod of het verbeteren van de aansluiting tussen aanbod en vraag. Het kader in dit hoofdstuk schetst voor deze drie kanalen de onderliggende aanpassingsmechanismen en is grafisch gepresenteerd in figuur 10. Dit kader is niet alomvattend en is een versimpeling van de werkelijkheid, maar bevat wel de belangrijkste aanpassingsmechanismen op de arbeidsmarkt en de potentiële invloed die deze mechanismen hebben op tekorten in de toekomst.

Figuur 10. Schematische weergave van balans tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt



In de praktijk kunnen aanpassingen echter traag gaan of tot een vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk evenwicht leiden. Vraag en aanbod passen zich soms te langzaam aan, bijvoorbeeld als (collectieve) loonvorming traag reageert of wanneer om- of herscholing vereist is. Ook hebben investeringen in nieuwe technologieën tijd nodig om tot wasdom te komen. Aanpassingen vergen altijd tijd, maar in het geval van een krappe arbeidsmarkt loopt men eerder tegen grenzen aan. Dit leidt tot zorgen dat door een tekort aan vakmensen maatschappelijke doelen zoals de klimaattransitie of de woningbouwopgave moeilijker van de grond komen. Ook kan spanning ontstaan tussen publieke en private banen; de werkenden die in de zorg en het onderwijs aan de slag gaan, kunnen immers niet werken in de private sector en omgekeerd. Tot slot kan een nieuw evenwicht maatschappelijk onwenselijk zijn als dat evenwicht de economie en het welzijn op de langere termijn schaadt. Grotere klassen of onbevoegd personeel voor de klas zijn bijvoorbeeld ook een oplossing voor tekorten in het onderwijs. Echter, als dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs heeft dat op langere termijn gevolgen voor het kennisniveau en vaardigheden van een volgende generatie werkenden.

Aanpassingsmechanismen hangen bovendien met elkaar samen en kunnen elkaar beïnvloeden.

Nieuwe arbeidsbesparende technologieën kunnen bijvoorbeeld hogere eisen stellen aan personeel; een investering in nieuwe technologie vraagt in dat geval ook om investeringen in vaardigheden van werknemers. Een ander voorbeeld is recent onderzoek van SEO (2023) dat erop wijst dat de toename van arbeidsmigranten mogelijk een rem zet op technologische innovatie. Een ruim aanbod van relatief goedkope buitenlandse arbeidskrachten maakt investeringen in kapitaal en technologie relatief duur. Als arbeid schaarser en duurder wordt, geeft dit een prikkel om meer te investeren in arbeidsbesparende technologie.

3.1. Vraag naar arbeid

Als het arbeidsaanbod niet toereikend is, kan het verlagen van de vraag naar arbeid een nieuw evenwicht brengen. Door productie uit te stellen, het productieniveau te verminderen of een deel van de productie te verplaatsen naar het buitenland neemt de personeelsbehoefte af. Een andere manier om de vraag naar arbeid te verminderen is het verlagen van de kwaliteit van goederen of diensten. Tot slot, het verhogen van de arbeidsproductiviteit is wellicht de meeste koninklijke route. Bijvoorbeeld als door investeringen in arbeidsbesparende technologieën, kennis en vaardigheden van werkenden of door een slimmere organisatie op de werkvloer hetzelfde werk gedaan kan worden door minder mensen.

3.1.1. Verlagen of verplaatsen van productie

Het verlagen of verplaatsen van de productie van goederen en diensten kan in de praktijk op veel verschillende manieren. Bedrijven kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen productie uit te stellen, geen orders of nieuwe klanten meer aan te nemen of een deel van hun productielijn of dienstverlening te staken. Schaarste aan personeel kan zelfs leiden tot faillissementen. De omstandigheden en keuzes zullen verschillen van bedrijf tot bedrijf, binnen dezelfde bedrijfstak kan sprake zijn van winnaars en verliezers. Dergelijke aanpassingen zijn van alle tijden en onderdeel van het normale economische proces. In een historische beschouwing laat het CPB (2023c) zien dat in de afgelopen eeuwen de structuur van de Nederlandse economie sterk is veranderd. Het aandeel van de landbouw en maakindustrie boet aan belang in; inmiddels wordt de Nederlandse economie door diensten gedomineerd. Deze veranderingen zijn het gevolg van een voortdurend proces van herallocatie van productiefactoren (zie ook Box 1).

De overheid heeft invloed op de arbeidsvraag als grote (indirecte) werkgever. In 2023 waren er 2,8 miljoen mensen werkzaam bij de overheid, in het onderwijs of in de zorg, ofwel bijna 3 op de 10 werkenden. De overheid is daarmee een grote werkgever die concurreert met de marktsector. Door nieuwe plannen neemt de vraag naar arbeid alleen maar toe. Voorbeelden zijn de ambities ten aanzien van de klimaattransitie of de woningbouwopgave, maar ook door plannen als het stimuleren van kinderopvang; en door de groei van de zorgsector is daar extra personeel nodig. Echter niet alles kan tegelijk, zeker als verschillende plannen een beroep doen op dezelfde beroepsgroep, bijvoorbeeld technici. Door projecten en beleidsplannen te prioriteren, kan de overheid invloed uitoefenen op zowel de vraag naar arbeid in het algemeen als op de vraag naar specifieke beroepsgroepen. Naast prioriteren van investeringsambities, zijn er nog veel andere manieren waarop de overheid de vraag naar arbeid kan beïnvloeden, zoals het verminderen van de regeldruk, zowel in publieke sectoren als voor bedrijven. Ook meer preventie of investeringen in de levensloopbestendigheid van woningen kan de druk op de zorg verlichten. Deze aanpassingen kunnen op de korte termijn soms leiden tot meer arbeidsvraag, maar op de langere termijn kan dit juist arbeidsvraag schelen.⁸

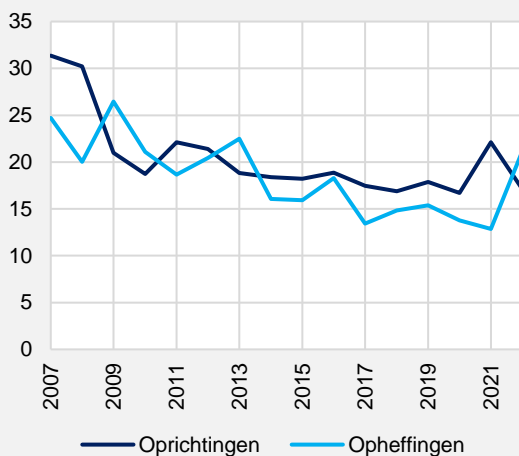
⁸ Meer voorbeelden en toelichting in SER (2023).

Box 1. Bedrijfsdynamiek, verandering sectorstructuur en productiviteit

Afschalen of zelfs staken van (minder productieve) bedrijvigheid is een elementair onderdeel van economische aanpassing waardoor productiviteit en welvaart toeneemt. Deze zogenoemde 'creatieve destructie' zorgt ervoor dat niet-productieve bedrijven worden verdrongen door nieuwe toetreders of productievere concurrenten (Schumpeter, 1942). Dit betekent dat herallocatie plaatsvindt in de economie, waardoor productiviteit en daarmee ook welvaart toenemen. Als de arbeidsproductiviteit groeit, groeit de economische groei ook als het aantal werkenden gelijk blijft. Op bedrijfsniveau kan deze aanpassing gepaard gaan met pijnlijke gevolgen, zoals een faillissement. Op lokale, regionale of sectorale schaal kan deze transitie ook negatieve gevolgen hebben, bijvoorbeeld wanneer een grote werkgever failliet gaat en dit resulteert in tijdelijke werkloosheid en problemen bij toeleveranciers. Deze aanpassing is echter nodig om als totale economie productiever te worden en internationaal concurrerend te blijven.

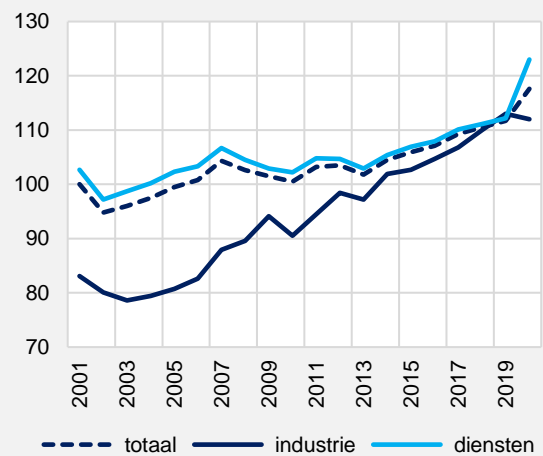
Er is sprake van misallocatie van arbeid en een afnemende bedrijfsdynamiek, wat wijst op de noodzaak van structurele aanpassingen in de economie. Dat er sprake is van misallocatie van arbeid in Nederland laten Bun en De Winter (2022) zien. Deze misallocatie wordt gemeten door de daadwerkelijke allocatie te vergelijken met een situatie waarin sprake zou zijn van optimale allocatie. Om tot een efficiënte allocatie van arbeid te komen, is de eerdergenoemde bedrijfsdynamiek belangrijk, waarbij niet-productieve bedrijven worden verdrongen door nieuwe toetreders of productievere concurrenten. Freeman et al (2015) vinden echter dat sinds 2006 de bedrijfsdynamiek in Nederland is afgenomen, zowel in de dienstensector als in de industrie (figuur 15). In datzelfde onderzoek wijst men erop dat de productiviteitsgroei, met name in de dienstensector, sterk afhangt van de toetreding van nieuwe bedrijven. Dit suggereert dat de productiviteit kan toenemen als de bedrijfsdynamiek versterkt wordt, bijvoorbeeld door toetreding voor nieuwe bedrijven te vergemakkelijken.

Figuur 15. Bedrijfsoprichtingen en -opheffingen.
Jaarcijfers, x1.000. Bedrijven met >1 werknemer.



Bron: CBS Statline

Figuur 16. Arbeidsverstoring in Nederland
naar industrie en dienstensector.

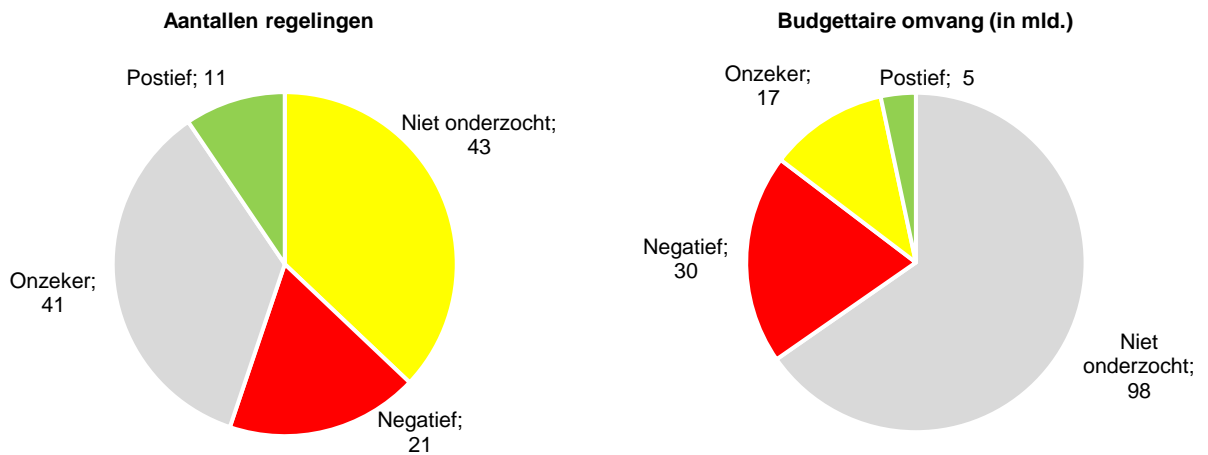


Bron: Bun en De Winter (2022)

Fiscale regelingen hebben invloed op de sectorstructuur en vestigingsbeslissingen en beïnvloeden daarmee de vraag naar arbeid. De kosten van bedrijven zijn deels afhankelijk van de belastingen die ze betalen en de subsidies die ze ontvangen. De hoogte hiervan verschilt per sector en zelfs per bedrijf. Er kunnen verschillende redenen zijn voor deze verschillen, bijvoorbeeld wanneer de overheid bepaalde sectoren ondersteunt via subsidies of juist extra belast vanwege negatieve externe effecten die zij genereren (zoals CO₂-uitstoot en vervuiling). Door het ondersteunen (via subsidies) of afremmen (via belastingen) van bepaalde economische activiteiten beïnvloedt de overheid ook bedoeld of onbedoeld de vraag naar arbeid. Het risico bestaat dat maatregelen op enig moment ondoelmatig of ondoeltreffend worden en bedrijvigheid in stand houden waar bijvoorbeeld onder de kostprijs wordt geproduceerd zonder dat hier maatschappelijke voordelen tegenover staan. Idealiter worden dergelijke maatregelen geschrapt zodat bedrijven hun processen aanpassen aan de werkelijke kostprijs. Op bedrijfsniveau betekent dat mogelijk dat sommige activiteiten afgeschaald of zelfs gestaakt moeten worden, maar daarmee wordt wel personeel vrijgespeeld voor andere bedrijven. De overheid biedt zelf concrete aanknopingspunten voor het heroverwegen van beleid in de recent gepubliceerde evaluatie van fiscale maatregelen, zie ook figuur 17 (Ministerie van Financiën, 2023)

Figuur 17. Beoordeling fiscale regelingen naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

Links in aantallen regelingen, rechts in budgettaire omvang van die regelingen (in miljarden euro's).



Bron: Ministerie van Financiën (2023)

3.1.2. Kwaliteit

Als vermindering van het productievolume niet mogelijk of wenselijk is, kan dit ten koste gaan van de kwaliteit van diensten en goederen. Aanpassingen via kwaliteit kunnen met name tot problemen leiden in de publieke dienstverlening, omdat private alternatieven niet aanwezig of minder toegankelijk zijn, bijvoorbeeld door een hoge prijs. Voorbeelden van lagere kwaliteit zijn legio en uitgebreid beschreven in het recente SER-advies over krapte in maatschappelijk sectoren (SER, 2023). In het onderwijs leidt personeelsgebrek bijvoorbeeld tot inzet van onbevoegden voor de klas of tot vierdaagse schoolweken, in de zorg, ggz en kinderopvang is er minder persoonlijk contact, bij het UWV leiden personeelstekorten tot vertraging bij sociaal-medische beoordelingen en in justitiële jeugdinstanties worden personele problemen bijvoorbeeld opgelost door het overschrijden van groepsgroottes.

Vergrijzing zorgt voor een toenemende zorgvraag, waardoor minder dienstverlening een voor de hand liggend aanpassingsmechanisme is. Het fors afschalen van zorg is niet mogelijk zonder nadelige maatschappelijke gevolgen in de vorm van gezondheidsschade. De tekorten in de zorg zijn nu al fors en worden de komende decennia nog groter. Volgens ABF Research is er in 2032 een tekort van 155.000 werkenden in de zorg als de huidige trends doorzetten (Ministerie van VWS, 2023). Dit is fors hoger dan het tekort van 37.000 in 2021. Volgens het ministerie zou bij het doortrekken van huidige trends in 2040 zelfs 1 op de 4 werkenden in de zorg moeten werken. Om de arbeidsvraag als gevolg van de vergrijzing te adresseren en de productiviteit te verhogen, heeft het kabinet eerder al het programma toekomstbestendige arbeidsmarkt zorg en welzijn (TAZ) in het leven geroepen, waarmee ingezet wordt op innovatieve werkvormen, behoud van personeel en stimuleren van leren en ontwikkelen (Ministerie van VWS, 2022).

3.1.3. Arbeidsproductiviteit

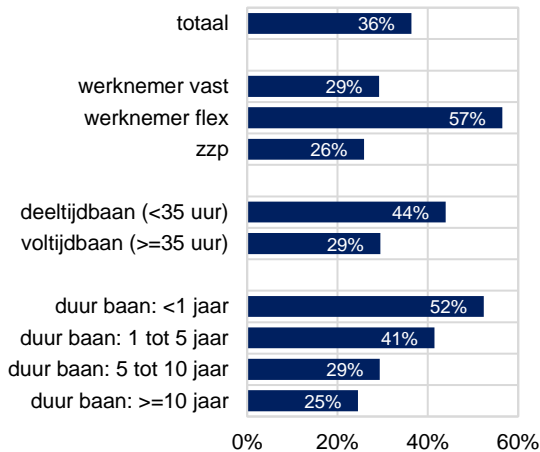
Technologie en kapitaalinvesterings zijn tekstboekvoorbeelden om de arbeidsproductiviteit te vergroten. Investerings in machines, robots of automatisering (waaronder het gebruik van AI) zorgen ervoor dat minder arbeid nodig is voor dezelfde productie. Technologie kan complementair zijn aan arbeid en personeel productiever maken, maar er kan ook sprake zijn van substitutie wanneer machines, robots of automatisering mensen vervangen. Technologie is bovendien niet alleen arbeidsbesparend, maar kan ook leiden tot nieuwe banen. Acemoglu en Restrepo (2019) wijzen erop dat de vraag naar arbeid ook kan toenemen doordat door nieuwe technologieën ook nieuwe taken uitgevoerd moeten worden; vernieuwingen in de informatie- en communicatietechnologie hebben geleid tot een grote vraag naar bijvoorbeeld software-ontwikkelaars, programmeurs en installatietechnici.⁹ Een recente analyse van het IMF (2024) onderstreept dat AI de productiviteitsgroei potentieel sterk zou kunnen aanjagen, maar schat tegelijkertijd dat voor 40% van de werkenden hun baan er anders uit gaat zien met als risico dat de ongelijkheid toeneemt. Deze conclusie is in lijn met eerder werk van David Autor die laat zien dat technologische ontwikkeling niet automatisch betekent dat werkgelegenheid verdwijnt, maar dat er wel een uitdaging kan zijn als het gaat om de effecten op de verdeling van inkomens tussen groepen.¹⁰

De arbeidsproductiviteitsgroei neemt ook toe door investeringen in bedrijfs- of beroepsspecifieke kennis en vaardigheden van werkenden. Via formele en informele investeringen in menselijk kapitaal worden werkenden productiever. Investerings in menselijk kapitaal en nieuwe technologie kunnen hand in hand gaan: soms is het noodzakelijk om te investeren in werknemers zodat zij gebruik kunnen maken van nieuwe machines of software. Volgens het CBS nam 36% van de werknemers in 2022 deel aan formele of informele scholing (zie figuur 18). Vooral flexwerkers, deeltijdwerkers en werkenden met een relatief korte baanduur volgen een formele opleiding of een kortere cursus of opleiding. Uit dezelfde CBS-tabellen blijkt ook dat de deelname afneemt met leeftijd. De mogelijkheden zijn wel ongelijk verdeeld. SCP (2022c) laat zien dat vooral in het menselijk kapitaal van hoger opgeleiden wordt geïnvesteerd en dat werknemers in grote vestigingen vaker een opleiding volgen dan werknemers in kleinere bedrijven. SEO (2023) suggereert dat in sectoren waar veel arbeidsmigranten werken, er minder wordt geïnvesteerd in vakkrachten.

⁹ Zie bijvoorbeeld het werk van Acemoglu & Restrepo (2018; 2020).

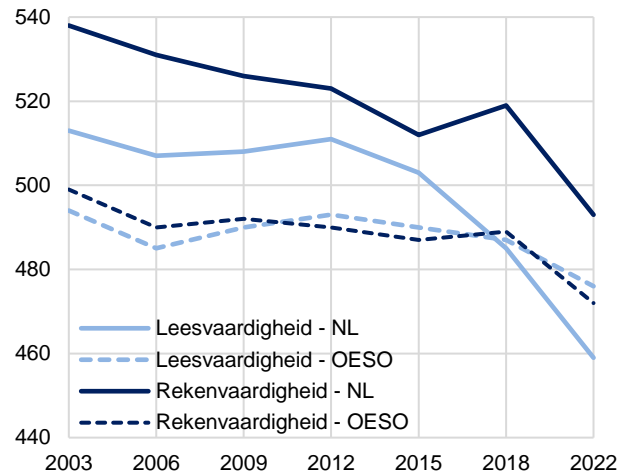
¹⁰ Zie bijvoorbeeld werk van Autor (2015) of eerder Autor & Dorn (2013).

Figuur 18. Deelname formeel en informeel leren.
% werkende beroepsbevolking, 15-74 jaar, 2022



Bron: CBS (2024e)

Figuur 19. PISA-scores NL en OESO



Bron: Meelissen et al. (2023)

De groei van de arbeidsproductiviteit is nauw verbonden met het onderwijsniveau van de bevolking. Er bestaat een positieve relatie tussen onderwijs en productiviteit, waarbij investeringen in onderwijs vooral op de langere termijn effect sorteren. De OESO (2023) wijst op enkele kenmerken van onderwijs die positief bijdragen aan productiviteit: grotere deelname aan voorschoolse educatie, meer autonomie voor scholen en universiteiten, kleinere leerlingen-lerarenverhouding, een latere leeftijd waarop leerlingen in niveaus worden ingedeeld, en tot slot minder barrières voor het volgen van tertiair onderwijs. Volgens de OESO draagt met name de onderwijskwaliteit positief bij aan productiviteit, zoals beter gekwalificeerde docenten voor de klas. Recentelijk gepubliceerde OESO-cijfers over de lees- en rekenvaardigheden van Nederlandse jongeren (figuur 19) zijn in dit licht verontrustend, aangezien die een duidelijke neerwaartse trend laten zien. De leesvaardigheid van Nederlandse jongeren ligt nu zelfs onder het OESO-gemiddelde. Dit illustreert het potentieel voor de overheid om met investeringen in onderwijs de arbeidsproductiviteit (op de langere termijn) te verbeteren. Het verbeteren van het onderwijs vergt echter ook meer personeel. Het inzetten van extra onderwijspersoneel is, gegeven de positieve impact op productiviteit, maatschappelijk rendabel, maar dit is lastig te verwezenlijken als dit samenvalt met andere beleidsprioriteiten die ook bijdragen aan arbeidsvraag.

Tot slot, ook investeringen in sociale innovatie, zoals het slimmer organiseren van werkprocessen en goed leiderschap, dragen bij aan de groei van arbeidsproductiviteit. Werkenden worden niet alleen productiever door nieuwe technologie en meer kennis, minstens zo belangrijk is het optimaliseren van de organisatie. Dat kan gaan over het verbeteren van productieprocessen, maar raakt ook aan het verminderen van administratieve en regeldruk. Door het terugdringen van niet-noodzakelijke taken kunnen werkenden meer tijd besteden aan kerntaken. Hierdoor neemt niet alleen de productiviteit toe maar ook de motivatie en het werkplezier, wat (meer) werken aantrekkelijker maakt. Sociale innovatie kan ook bestaan uit meer autonomie en zelfsturing. Tot slot onderstreept de SER (2023) het belang van goed leiderschap en strategisch HR-beleid als middel om de productiviteit te verhogen.

3.2. Aanbod van arbeid

Het kanaal arbeidsaanbod omvat factoren en mechanismen die het geleverde arbeidsvolume beïnvloeden. Een tekort aan arbeidskrachten kan worden opgelost door het aantal werkzame personen te vergroten en/of door werkenden meer uren te laten werken. Een ander aanpassingsmechanisme dat veel aandacht krijgt is migratie. Ook door meer arbeidsmigranten aan te trekken neemt het arbeidsaanbod toe. Tot slot, het is niet ongebruikelijk om tekorten op te lossen via een hogere werkdruk, maar dit kan uiteindelijk een ongewenst mechanisme zijn wanneer dit op langere termijn leidt tot meer gezondheidsklachten en uitval van personeel. Natuurlijk bepalen ook demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Wij beschouwen demografie in deze analyse als een gegeven.

3.1.1. Arbeidsparticipatie: deelname en uren

Een hogere *participatie* kan tegenwicht bieden aan een stagnatie van het arbeidsaanbod door vergrijzing. Op dit moment zijn er meer dan 3 miljoen personen tussen de 15 en 75 jaar niet actief op de arbeidsmarkt. Grote groepen niet-actieven zijn de 1,5 miljoen gepensioneerden, 800.000 arbeidsongeschikten en ongeveer 300.000 onderwijsvolgenden (figuur 11). Het verder verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd kan een oplossing zijn om de het aanbod te verhogen, maar het zal niet makkelijk zijn hier draagvlak voor te vinden. Ook nemen de fysieke beperkingen toe met de leeftijd waardoor ouderen niet voor alle werk inzetbaar zijn. Ook het activeren van arbeidsongeschikten blijft door mentale of fysieke beperkingen of het ontbreken van goede begeleiding een uitdaging. Ook behoeft het stelsel verbetering.¹¹ Al met al, het onbenutte potentieel is veel kleiner dan 3 miljoen; Kok en Imandt (2023) schatten het potentieel van personen die willen werken, maar nog niet actief zijn op de arbeidsmarkt, op een kleine 100.000 personen. Kortom, in absolute zin is er nog potentie om het arbeidsaanbod te vergroten, maar het aantal lijkt niet toereikend. Volgens onze gestileerde berekening in hoofdstuk 2.1 zijn er *ieder jaar* zo'n 100.000 extra werkenden nodig om de economische groei op peil te houden, dus tussen 2025 en 2040 in totaal 1,5 miljoen werkenden.

Het arbeidsaanbod kan ook vergroot worden door van het aantal *gewerkte uren per werkende te stimuleren.* Grofweg de helft van de werkenden in Nederland heeft een deeltijdbaan, dat wil zeggen minder dan 35 uur per week. Hierbij zijn het vooral vrouwen die relatief vaak in kleinere banen werken. Door het aantal gewerkte uren per werkende te verhogen, zou het arbeidsaanbod kunnen toenemen. Eerder lieten we zien dat elke werkende 5 uur extra per week zou moeten werken om de economische groei op het niveau van het afgelopen decennium te houden, of alle deeltijdwerkers zo'n 10 uur per week. Dat is geen gemakkelijke opgave. Zo blijkt uit enquêtes van DNB (2023) dat mensen veel waarde hechten aan hun vrije tijd of dat men minder uren werkt vanwege zorgtaken (figuur 12). Een indicatie van het aantal uren dat deeltijdwerkers extra willen werken komt uit SCP-onderzoek: gemiddeld willen deeltijdwerkers zo'n 2 tot 2,5 uur per week extra werken (SCP, 2020). Dat zou leiden tot een toename van het arbeidsvolume met ongeveer 3 á 4%. Overigens tegenover werkenden die meer uren willen werken, staan ook werkenden die juist minder uren wensen.¹²

¹¹ Zie bijvoorbeeld de recente evaluatie door de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheid (OCTAS, 2023) of het eerdere advies van de Commissie Regulering van Werk (2020).

¹² Hierover publiceerde het CBS tot in 2021 regelmatig op Statline. Tegenover enkele honderdduizenden werkenden die méér uren wilden werken stonden ook altijd enkele honderdduizenden werkenden die juist minder uren wilden werken, zie CBS (2023x).

Figuur 11. Niet-beroepsbevolking, reden om niet te werken.

X 1000 personen, 15-75 jaar, 2023K3.



Bron: CBS (2024a)

Figuur 12. Redenen om deeltijd te werken.

% van deeltijdwerkers, 15-65 jaar.



Bron: DNB (2023).

Om mensen te stimuleren (meer uren) te werken is meer dan een hoger loon of lagere belasting

nodig. Een hoger netto loon leidt tot twee tegengestelde effecten. Enerzijds is er een substitutie-effect, bij hogere lonen wordt vrije tijd duurder, dit prikkelt mensen (meer) te werken. Anderzijds is er een inkomens-effect: bij een hoger inkomen hecht men weer waarde aan vrije tijd, waardoor men minder gaat werken. Gegeven de huidige instituties, zoals de inrichting van het belastingstelsel en kinderopvang, worden lage arbeidselasticiteiten gevonden (CPB, 2020a; CPB, 2020b). In internationaal perspectief zijn de Nederlandse elasticiteiten overigens niet laag (Boer en Peichl, 2019). Bovendien spelen ook andere motieven een rol bij de beslissing om te werken. In de eerdergenoemde DNB-enquête (DNB, 2023) is aan deeltijdwerkers gevraagd wanneer zij meer uren zouden willen werken. Een hoger loon werd daarin het vaakst genoemd, maar ook de kwaliteit van het werk en minder zorg voor kinderen en naasten worden veel genoemd. Andere factoren die meer uren werk aantrekkelijker maken zijn een betere aansluiting van werkuren op de privésituatie of nog eenvoudiger: mensen zouden meer uren willen werken als ze daar door hun werkgever om gevraagd zouden worden.

Het verhogen van het arbeidsaanbod kan ten koste gaan van informele arbeid en zorgtaken.

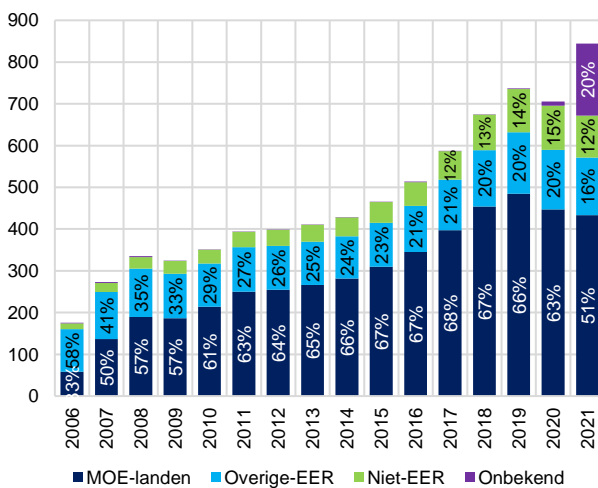
In verschillende publicaties benadrukt het SCP dat inactieven of deeltijdwerkers ook waardevolle niet-betaalde activiteiten doen en taken verrichten. Men zit niet alleen maar op de bank, maar besteedt zijn of haar "vrije tijd" bijvoorbeeld ook aan de zorg voor kinderen of naasten of doen vrijwilligerswerk.¹³ De behoefte aan mantelzorg neemt volgens het Ministerie van VWS (2023) in de toekomst alleen maar toe. Bij jongeren kan meer werken ook ten koste gaan van de onderwijsactiviteiten, terwijl voor de productiviteit op de langere termijn onderwijs juist cruciaal is. Dat betekent niet dat we niet moeten proberen de participatie te verhogen, maar er zijn situaties waarin een hogere participatie ten koste kan gaan van niet-betaalde activiteiten die ook een maatschappelijke waarde hebben.

¹³ Zie onder meer SCP (2019), SCP (2022a) en SCP (2023c).

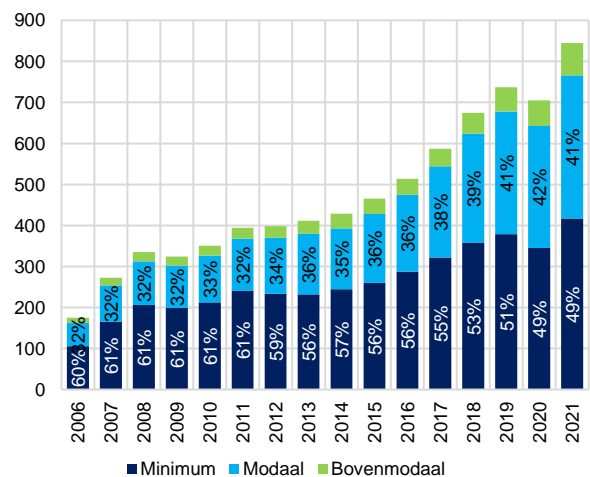
3.1.2. Migratie

Steeds meer arbeidsmigranten vinden hun weg naar Nederland en verlichten daarmee tekorten aan personeel. Naar schatting werken in Nederland ruim 800.000 arbeidsmigranten.¹⁴ Tussen 2006 en 2021 is dit aantal ruim verviervoudigd, met name als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie met Midden- en Oost-Europese landen (figuur 13). De groep arbeidsmigranten is divers, en ook tussen bedrijfstakken waar zij werkzaam zijn bestaan grote verschillen. Ongeveer de helft van alle arbeidsmigranten werkt in de uitzendsector, waar 90% van de arbeidsmigranten afkomstig is uit Midden- of Oost-Europa en het merendeel (70%) werkt op een lager kwalificatieniveau. Arbeidsmigranten werken voornamelijk in sectoren die specifiek gericht zijn op laagbetaalde arbeid, zoals logistiek en landbouw. Voor tekorten in andere sectoren zijn daarentegen vaak kennismigranten vereist. De groep (kennis)migranten met hogere inkomens is volgens SEO-onderzoek beperkt: slechts 1 op de 10 arbeidsmigranten heeft een bovenmodaal inkomen (figuur 14).

Figuur 13. Ontwikkeling aantal arbeidsmigranten



Figuur 14. Arbeidsmigranten naar inkomensniveau



Bron: SEO (2022) o.b.v. CBS Microdata. MOE= Midden- en Oost-Europa; EER = Europese Economische Ruimte

Op de langere termijn is migratie geen oplossing voor het stagnerende arbeidsaanbod. Allereerst, immigratie leidt ook tot een hogere arbeidsvraag. Immers, de migranten die hier wonen en werken, consumeren ook. Ten tweede, als we het kraptevraagstuk via arbeidsmigratie willen oplossen is er niet eenmalig, maar jaarlijks een forse instroom nodig. In onze gestileerde berekening in hoofdstuk 2.1 hebben we laten zien dat er jaarlijks zo'n 100.000 extra arbeidsmigranten nodig zijn om het stagnerende arbeidsaanbod op te vangen, dus exclusief eventuele niet-werkende partners en kinderen.¹⁵ Dat is hoger dan de toename in de afgelopen jaren (2006-2021: circa 40.000 per jaar, zie figuur 13) en komt bovenop de verwachte groei die in de bevolkingsprognose van het CBS zit.¹⁶ Tot slot, zoals beschreven in hoofdstuk 2.4 speelt mee dat vergrijzing alle landen (op termijn) treft. Landen waar nu veel arbeidsmigranten vandaan

¹⁴ Het aantal werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit is met 1,2 miljoen personen nog hoger, maar niet iedere niet-Nederlandse werknemer is naar Nederland gekomen met het motief om hier te komen werken. Zie SEO (2022).

¹⁵ Deze aantallen zijn van dezelfde orde van grootte als de aantallen die Adviesraad migratie (2023) noemt. De Adviesraad kijkt naast het kraptevraagstuk ook naar de gevolgen voor collectieve uitgaven en grijze druk. De Adviesraad stelt dat als er elk jaar 50.000 extra migranten instromen het effect vergelijkbaar met de stapsgewijze verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 69 jaar in 2052. Om de grijze druk te stabiliseren op het huidige niveau zijn ieder jaar zelfs 150.000-180.000 extra migranten nodig. Cruciaal is dat deze migranten een baan hebben in Nederland en Nederland verlaten voordat zij zelf de pensioensleeftijd bereiken.

¹⁶ Het CBS gaat in haar bevolkingsprognose uit van een gemiddeld migratiesaldo van 67.000 per jaar in de periode 2026-2040, echter dit is een totaal van asiel-, studie, gezin- en arbeidsmigranten. (CBS, 2024f).

komen, zoals Polen, Bulgarije en Roemenië, hebben met een nog veel sterkere vergrijzing te maken dan Nederland. Naarmate de arbeidsmarktkrapte ook daar toeneemt is het waarschijnlijk dat minder arbeidsmigranten vanuit die landen in Nederland zullen gaan werken. In discussies over arbeidsmigratie in de toekomst wordt dan ook al vaker gekeken naar het potentieel in andere regio's, bijvoorbeeld in Afrika.

Migratie gericht op laagbetaalde arbeid drukt bovendien de arbeidsproductiviteit. Voor bbp-groei per capita op de lange termijn is een stijging van de arbeidsproductiviteit nodig. De arbeidsmigranten die via uitzendconstructies werken in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw of in de procesindustrie voeren vaak laaggekwalificeerde en laagbetaalde arbeid uit; de helft van de arbeidsmigranten heeft een inkomen op of onder WML-niveau (SEO,2022). Dit samenstellingseffect drukt de gemiddelde arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland: de bijdrage van arbeidsmigranten aan de economie (circa 3% van de toegevoegde waarde) blijft daarmee achter bij hun aandeel in de werkgelegenheid (circa 9%). Voor de laagbetaalde arbeidsmigrant die in Nederland meer verdient dan in zijn of haar herkomstland en voor het inlenende bedrijf is dit geen probleem, maar door de beschikbaarheid van goedkope buitenlandse arbeidskrachten neemt wel de prikkel voor bedrijven om te investeren in technologie, menselijk kapitaal of sociale innovatie af.

3.1.4. Werkdruk

In de praktijk worden tekorten ook opgelost door een hogere werkdruk, maar dit kan op termijn leiden tot extra ziekteverzuim en zo het arbeidsaanbod dempen. Wanneer door ziekteverzuim of in geval van lang openstaande vacatures sprake is van onderbezetting, kan het zittend personeel gevraagd of ongevraagd harder zijn best doen om de productie of dienstverlening op peil te houden. Op die manier leidt werkdruk zelfs tot een hogere productiviteit. Een groot risico van meer en langer aanhoudende perioden met hoge werkdruk is een hoger ziekteverzuim door mentale of fysieke klachten. Een vicieuze cirkel moet worden vermeden. Een verhoogd ziekteverzuim, en daarmee een lager arbeidsaanbod, zou als een soort vliegwiel kunnen leiden tot meer werkdruk en vervolgens meer verzuim, wat een bedrijf of een sector minder aantrekkelijk maakt om in te werken, waardoor de participatie afneemt.¹⁷ Een hogere werkdruk is daarom geen houdbare oplossing om tekorten te verlichten en verdient de aandacht. Volgens cijfers van TNO (2023; 2024) gaf 20% van de werknemers in 2022 aan burn-outklachten te ervaren, en zat 3% van de werknemers thuis vanwege overspannenheid of een burn-out. Dat is hoger dan bij aanvang van de meting in 2014, toen gaf 14% van de werknemers aan burn-outklachten te ervaren.

3.3. Aansluiting

Naast de kanalen vraag en aanbod zijn er ook mechanismen die aangrijpen op de aansluiting tussen vraag en aanbod. Het herstel van de balans is niet alleen een kwantitatieve opgave, maar kent ook een kwalitatief aspect: de juiste mensen op de juiste plaats. Ten eerste zijn lonen, als prijs van arbeid, een cruciaal mechanisme om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Een hoger loon kan bijvoorbeeld mensen overhalen om (meer) te gaan werken of kan werkenden stimuleren in een andere sector te gaan werken. Daarnaast zijn het stimuleren van mobiliteit en om- en herscholing belangrijke mechanismen om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen. Zo kan er sprake zijn van een geografische onbalans, bijvoorbeeld als er veel vacatures zijn in de ene regio, terwijl in een andere regio werklozen zijn. De onbalans kan ook kwalitatief van aard zijn, bijvoorbeeld als de kennis en vaardigheden of voorkeuren van werkzoekenden niet aansluiten

¹⁷ In haar recente analyse over tekorten in maatschappelijke sectoren gaat de SER (2023) hier uitgebreid op in. De SER besteedt in deze publicatie ook aandacht aan vertrek als gevolg van hoge werkdruk in publieke sectoren.

bij de eisen en gevraagde competenties van werkgevers. Dit kan zowel samenhangen met de initiële opleiding (onvoldoende aansluiting MBO, HBO, WO op de arbeidsmarkt) als met een afname van vaardigheden wanneer te weinig in medewerkers wordt geïnvesteerd of als vereiste vaardigheden in de loop der tijd veranderen. Kortom, soms zijn loonaanpassingen niet genoeg, en vraagt een betere aansluiting om het verhogen van de mobiliteit, geografisch en/of tussen sectoren, in combinatie met om- en bijscholing.

3.3.1. Lonen

Via het substitutie-effect zorgen hogere lonen ervoor dat werknemers meer uren willen werken ten koste van minder vrije tijd. Daar staat tegenover dat een hoger loon ook gepaard gaat met een hoger inkomen, waardoor minder uren werk nodig zijn voor hetzelfde inkomen (het inkomenseffect). Door dit laatste effect hebben hogere lonen juist een dempend effect op het aantal gewerkte uren. Hoe groot per saldo het effect van hogere lonen op het arbeidsaanbod in uren is, hangt af van de arbeidsaanbodelasticiteit. Het CPB (2020b) schat arbeidsaanbodelasticiteiten laag, gegeven de huidige instituties, normen en cultuur, wat betekent dat mensen het aantal uren dat ze werken slechts beperkt aanpassen wanneer hun loon verandert.

Voor werkgevers betekenen hogere lonen dat arbeidsintensief produceren minder aantrekkelijker wordt. Sommige bedrijven kunnen deze hogere loonkosten niet dragen en gaan dan failliet, terwijl andere bedrijven hun productieproces aanpassen of de productie verminderen. Stijgende loonkosten door hoge arbeidsmarktkrapte gaan dus gepaard met een afnemende arbeidsvraag, en dragen daarmee bij aan evenwicht in de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen hogere loonkosten bedrijven aanzetten tot investeringen in arbeidsbesparende technologie, wat de productiviteit verhoogt en waardoor de vraag naar arbeid afneemt.

Naast loongroei spelen ook secundaire arbeidsvoorwaarden en bredere aspecten van werk een rol. Werkzekerheid, roosterzekerheid en kwaliteit zijn bijvoorbeeld belangrijk voor werkenden. Dit raakt ook aan toenemende trends van werkvormen met meer autonomie zoals zelfstandig ondernemerschap, platformwerk en andere flexibele contractvormen.¹⁸ Ook de vrijheid om arbeid en zorg (voor kinderen of vrienden/familie) te kunnen combineren, bijvoorbeeld door verlofregelingen of thuiswerken blijkt voor werkenden belangrijk in de keuze voor het aantal uren werk (figuur 12, hoofdstuk 2). Voor werkgevers geldt dan ook dat niet alleen via lonen, maar bijvoorbeeld ook aanpassingen in de arbeidsduur, flexibele werktijden, toegang tot scholing een manier kunnen zijn om personeel aan te trekken en te behouden.

3.3.2. Arbeidsmobiliteit

Mobiliteit draagt bij aan een goede allocatie van banen en werkenden. Als werkenden gedurende hun leven van werkgever en zelfs sector veranderen, kan dit de allocatie ten goede komen omdat mensen dan werken op de plek waar zij het meest gewild en productief zijn. Afgelopen jaar wisselde ieder kwartaal zo'n 350.000 werknemers van werkgever, ofwel zo'n 4,5% van de beroepsbevolking met een werknemersbaan (CBS, 2024g). De mate van mobiliteit verschilt bovendien tussen personen, typen baan en sectoren. Het is niet verrassend dat werknemers met flexibele arbeidsrelaties en jongeren vaker van baan wisselen dan bijvoorbeeld werknemers met een vast contract. Ook is bijvoorbeeld in- en uitstroom in publieke sectoren lager dan in marktsectoren (SER, 2023). Over een wat langere periode bezien is de mobiliteit wat groter. Zo laat SCP-onderzoek (SCP, 2022a) zien dat na 2 jaar 10% tot 20% van de werknemers en 5% tot 15% van de

¹⁸ Uit onderzoek van het SCP (2021) blijkt dat platformwerkers tevreden zijn over hun werk, onder andere vanwege de autonomie. Een kanttekening hierbij zijn de maatschappelijke gevolgen en de kwetsbaarheid die kan ontstaan als mensen volledig afhankelijk zijn van platformwerk als hun inkomstenbron.

zelfstandigen een andere baan heeft. De CBS-cijfers laten een licht oplopende trend zien, de cijfers van het SCP benadrukken vooral dat mobiliteit meebeweegt met de stand van de economie: in hoogconjunctuur is de mobiliteit hoger. Een kanttekening bij deze op het eerste gezicht hoge mate van mobiliteit, is dat er nog relatief weinig sprake is van mobiliteit tussen sectoren. Diris et al (2021) vond daarbij dat de mobiliteit van werknemers tussen aanverwante sectoren sterker is dan de mobiliteit tussen krimp- en groeisectoren. Het lijkt erop dat weinig werknemers ervoor hebben gekozen om zich te laten omscholen.

Doordat mobiele werkenden kennis meenemen naar bedrijven, kan arbeidsmobiliteit ook bijdragen aan productiviteitsgroei. De literatuur is echter niet eenduidig over het effect van arbeidsmobiliteit op de productiviteit (CPB, 2020a). Een lagere mobiliteit kan bijvoorbeeld juist de prikkels vergroten om te investeren in het personeel. Voor een bedrijf met een hoog personeelsverloop is het rendement van investeringen in scholing en opleiding relatief beperkt, het personeel stroomt relatief snel uit. Beleidsmatig raakt dit aan de discussies over de vormgeving van de arbeidsmarkt, met name met betrekking tot ontslagrecht en contractvormen. Een te grote flexibele schil kan een rem zetten op de productiviteitsgroei. Daarnaast worden soms ook beperkingen van mobiliteit in arbeidscontracten opgenomen, zoals concurrentiebedingen. Een studie van Panteia (2021) laat zien dat werkgevers vaker een concurrentiebeding hanteren dan noodzakelijk. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat het demissionaire kabinet het concurrentiebeding wil moderniseren, wat de mobiliteit ten goede komt.

3.3.3. Scholing en leven lang ontwikkelen

Scholing draagt eraan bij dat de vaardigheden van werkenden aansluiten bij de behoeften op de arbeidsmarkt. Eerder bespraken we al de rol van bedrijfs- of beroepsspecifieke investeringen in scholing en opleiding om de productiviteit in de huidige baan te vergroten (zie paragraaf 3.1.3). Scholing kan er ook voor zorgen dat de aansluiting tussen vacatures en werkzoekenden gemakkelijker tot stand komt en kan daarmee de arbeidsmobiliteit vergroten. Op die manier draagt ook scholing bij aan het verminderen van de spanning op de arbeidsmarkt. In kwantitatieve zin stonden er tegenover iedere 100 openstaande vacatures 114 werklozen, echter in kwalitatieve zin is de spanning veel groter. Immers, de kennis en vaardigheden van werklozen zullen niet exact aansluiten bij de gevraagde competenties in vacatures. Dit geldt ook voor werkenden en personen die nog niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Kortom, gedurende de gehele levensloop, vanaf de initiële opleiding tot het eind van arbeidsmarktcarrières, is scholing nodig om gevraagde competenties in lijn te brengen en te houden met de kennis en vaardigheden van werkenden.

Door te investeren in een leven lang ontwikkelen (LLO) kunnen de arbeidsmobiliteit en productiviteit toenemen. De individuele keuzes lopen echter niet altijd parallel met het algemeen belang, waardoor soms opleidingen worden gevolgd die een minder grote maatschappelijke waarde hebben (SCP, 2023b). Heldere informatie, voor werkenden én werkzoekenden over onder meer loopbaanmogelijkheden, scholingsaanbod en vereiste vaardigheden in beroepen helpen allemaal bij het verbeteren van de aansluiting tussen werkenden en banen. De afgelopen jaren zijn in verschillende adviezen uitgebreide voorstellen gedaan om de arbeidsmarktinfrastructuur te verbeteren. Zolang werkenden hun kennis en vaardigheden op peil houden blijft ook hun inzetbaarheid op peil en op die manier kan LLO bijdragen aan het langer enthousiast en actief houden van mensen op de arbeidsmarkt, wat resulteert in een hoger arbeidsaanbod.

4. Samenvatting en conclusie

Hoewel de economie afkoelt na de forse groei in 2021 en 2022, blijft de Nederlandse arbeidsmarkt gespannen. Een krappe arbeidsmarkt is niet alleen een conjunctureel fenomeen. Ook op langere termijn blijft de arbeidsmarkt gespannen doordat het arbeidsaanbod als gevolg van de vergrijzing tot 2040 nauwelijks meer groeit. Arbeid blijft de komende decennia schaars. Dat heeft niet alleen gevolgen voor het groeivermogen van de Nederlandse economie, maar ook voor maatschappelijke vraagstukken zoals de klimaattransitie en de toenemende zorgvraag. Nederland is niet uniek, ook veel andere landen kampen met arbeidsmarktkrapte en een stagnerend arbeidsaanbod.

Deze DNB Analyse richt zich op deze uitdagingen voor de langere termijn. Het stagnerende arbeidsaanbod stelt een grens aan wat we in Nederland kunnen doen en maken. Als de economie zich niet aanpast zou volgens onze gestileerde berekening de groei van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking bijna tot stilstand komen. Daar bestaat geen wondermiddel tegen. Als we de groei van het bbp en welvaart bijvoorbeeld op peil zouden willen houden door simpelweg het arbeidsaanbod te vergroten, is een onrealistisch forse toename in gewerkte uren of van het aantal arbeidsmigranten noodzakelijk. Ook meer groei van de arbeidsproductiviteit biedt geen makkelijke uitweg. Deze zou de komende decennia dan twee tot drie keer zo hoog moeten worden, terwijl de arbeidsproductiviteitsgroei op tot nu toe juist trendmatig daalt. Hoewel sommigen hoge verwachtingen hebben van productiviteitsgroei door AI, zijn deze effecten onzeker. Onze economie komt vermoedelijk dus voor langere tijd in ander vaarwater terecht.

Een stagnerende groei van de beroepsbevolking en lagere economische groei hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, maar leidt wel tot nieuwe uitdagingen. Omdat de groei per hoofd van de bevolking ook stilvalt, kan dit verdelingsvraagstukken op scherp zetten. Bovendien zal de toenemende vraag naar publieke dienstverlening (met name zorg) betekenen dat er minder arbeidskrachten beschikbaar zijn voor andere sectoren. Dat heeft implicaties voor de structuur van de Nederlandse economie. We kunnen niet alles tegelijkertijd produceren: sommige diensten en goederen die nu in Nederland geproduceerd worden, zullen in de toekomst geïmporteerd moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan hoe ooit de textielproductie een grote rol speelde in de Nederlandse economie, terwijl kleding inmiddels grotendeels wordt geïmporteerd. Zulke aanpassingsprocessen zullen deels vanzelf van de grond komen. Tegelijkertijd kan de overheid deze processen beïnvloeden en ondersteunen, bijvoorbeeld om de maatschappelijke gevolgen ervan te verzachten.

Een mogelijke oplossing voor de arbeidsmarktkrapte is om de vraag naar arbeid te verminderen of anders in te richten. Het derde hoofdstuk bracht verschillende aanpassingsmechanismen in kaart. Hierbij kijken we naar de vraagzijde, de aanbodzijde en naar manieren om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. Aan de vraagzijde is het verplaatsen of verminderen van productiecapaciteit een mechanisme: simpelweg minder doen, waardoor de vraag naar arbeid afneemt. Dat kan door daadwerkelijk productie af te schalen, of door een deel van de productie naar het buitenland te verplaatsen. Ook de overheid kan hierbij naar haar eigen takenpakket kijken en naar de administratieve lasten die zij zichzelf en ondernemingen oplegt. Handvatten voor beleid zitten ook bij de huidige subsidies en fiscale regels die de sectorstructuur van Nederland mede bepalen. Aanpassing aan arbeidsschaarste kan daarnaast plaatsvinden door de kwaliteit van

goederen en dienstverlening te verlagen. Echter, de meest wenselijke route is het verhogen van de arbeidsproductiviteit door investeringen in technologie, menselijk kapitaal en sociale innovatie.

Aan de aanbodzijde passen participatie, arbeidsmigratie en werkdruk zich aan in reactie op tekorten. Het is echter onrealistisch om te denken dat we het binnenlandse arbeidsaanbod fors kunnen verhogen. Er is nog ruimte om de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren te laten toenemen, maar tegelijkertijd is arbeidsparticipatie al hoog en bestaat er bovendien een afruil tussen formele betaalde arbeid en informele arbeid, waaronder mantelzorg. Ook arbeidsmigratie biedt op de lange termijn geen duurzame oplossing. Allereerst zou dat een forse instroom van migranten vereisen, terwijl bijvoorbeeld huisvesting en maatschappelijk draagvlak nu al onder druk staan. Arbeidsmigratie biedt met name verlichting voor de krapte als migranten hier tijdelijk verblijven. Maar als arbeidsmigranten zich langdurig in Nederland vestigen, een gezin stichten en blijven als hun baan eindigt, zullen deze migranten en hun gezinnen ook een beroep doen op de zorg en op sociale voorzieningen, wat bijdraagt aan een grotere vraag naar personeel. Tot slot kan een gezonde werkdruk bijdragen aan een hogere productiviteit, maar als de werkdruk te hoog wordt kan dat ten koste gaan van gezondheid en werkplezier en vervolgens het arbeidsaanbod op langere termijn schaden.

Een derde kanaal aanpassingsmechanismen is gericht op de aansluiting tussen vraag en arbeid. Lonen spelen een essentiële rol in de aansluiting tussen vraag en aanbod doordat productievere bedrijven met hogere winsten ook aantrekkelijkere lonen kunnen bieden. Werknemers worden daardoor naar deze productievere bedrijven toe getrokken. Soms zijn aantrekkelijkere lonen echter niet genoeg om voldoende personeel aan te trekken, bijvoorbeeld als de kennis en vaardigheden van werkzoekenden niet aansluiten op de gevraagde competenties of als werkzoekenden in een heel andere regio wonen. Bij- en omscholing en het stimuleren van mobiliteit van potentiële werknemers zijn dan belangrijk om dit evenwicht te bereiken.

Al met al komt de Nederlandse economie in een nieuwe situatie terecht, waarbij economische groei niet meer zo vanzelfsprekend is als in de afgelopen decennia. De economie zal zich hier op aanpassen, maar dat betekent niet dat alles vanzelf goed komt. Ook ongewenste aanpassingen en evenwichten zijn mogelijk. Voor de overheid is een rol weggelegd om de transitie zo goed mogelijk te laten verlopen en met zo min mogelijk (maatschappelijke) verstoringen. Snelle en simpele oplossingen zijn er echter niet. Ook verder kijkend dan alleen economische indicatoren, is het voor onze welvaart in bredere zin (denk bijvoorbeeld aan de energie- en klimaattransitie) van belang om na te denken over hoe om te gaan met het stagnerende arbeidsaanbod. De uitdaging is om onze economie in te richten op een structureel schaarser aanbod van arbeid en een mogelijk lager groeiniveau. Daarbij kan ook een spanning ontstaan tussen de publieke en de private sector, omdat werkgevers uit beide sectoren voor hun personeel regelmatig in dezelfde vijver vissen. Om deze uitdaging het hoofd te bieden hoeven beleidsmakers niet actief te kiezen welke bedrijven of sectoren de toekomst hebben. Dat gebeurt grotendeels via de reguliere aanpassingsmechanismen in de economie. Wel moeten beleidsmakers zorgen dat noodzakelijke aanpassingen van de grond komen en bijvoorbeeld niet door overheidsbeleid worden belemmerd, om ook in de toekomst onze productiviteit en welvaart vanuit een breed perspectief te waarborgen.

Het is nodig om in elk van de geschetste oplossingsrichtingen stappen te zetten, wat een breed maatschappelijk debat vereist. Duidelijk is dat de uitdagingen groot zijn en dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn. Om die uitdagingen het hoofd te bieden moet niet alleen worden gekeken naar het verhogen van het arbeidsaanbod, maar ook naar manieren om de arbeidsvraag te verminderen of anderszins in te richten en om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. Dit vereist een verbreding van de maatschappelijke discussie, waarbij lastige vragen op tafel kunnen komen. Bijvoorbeeld, op welke activiteiten willen wij ons in Nederland richten in een toekomst waarin arbeid schaarser is? Met een debat tussen alle betrokkenen (overheid, werkgevers en werknemers) kunnen zij tot een gemeenschappelijk beeld komen van de omvang van de maatschappelijke uitdaging en de mogelijke oplossingsrichtingen. Zonder een dergelijke aanpak, is het alternatief dat de economie zich weliswaar vanzelf aanpast aan de nieuwe realiteit, maar dat dit in de praktijk lang duurt en tot maatschappelijk onwenselijke uitkomsten kan leiden.

Literatuur en bronnen

- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018a). Artificial intelligence, automation, and work. In *The economics of artificial intelligence: An agenda* (pp. 197-236). University of Chicago Press.
- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018b). The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment. *American economic review*, *108*(6), 1488-1542.
- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of political economy*, *128*(6), 2188-2244.
- Adviesraad Migratie. (2023). *Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie? Verkenning*. ([link](#)).
- Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of economic perspectives*, *29*(3), 3-30.
- Autor, D. H., & Dorn, D. (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American economic review*, *103*(5), 1553-1597.
- Bun, M., & De Winter, J. (2022). Misallocatie kapitaal en arbeid tijdens coronacrisis verder toegenomen. *Economisch Statistische Berichten*. ([link](#)).
- CBS. (2024a). *Arbeidsdeelname; binding met de arbeidsmarkt*. CBS Statline ([link](#)).
- CBS. (2024b). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. CBS Statline ([link](#)).
- CBS. (2024c). *Bedrijven; opheffingen, bedrijfsgrootte, rechtsvorm, bedrijfstak*. CBS Statline ([link](#)).
- CBS. (2024d). *Bedrijven; oprichtingen, bedrijfsgrootte, rechtsvorm, bedrijfstak*. CBS Statline ([link](#)).
- CBS. (2024e). *Leven lang ontwikkelen; werkzame beroepsbevolking, arbeidskenmerken*. CBS Statline ([link](#)).
- CBS. (2024f). *Prognose bevolking; kerncijfers, 2023-2070*. CBS Statline ([link](#)).
- CBS. (2024g). *Werknemer; wisseling van werkgever*. CBS Statline ([link](#)).
- CBS. (2024h). *Werkzame beroepsbevolking; meer of minder willen werken, 2003-2021*. CBS Statline ([link](#)).
- Commissie Regulering van Werk. (2020). *In wat voor land willen wij werken?* ([link](#))
- CPB. (2019). *Zorgen om morgen: Vergrijzingsstudie*. ([link](#)).
- CPB. (2020a). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. ([link](#)).
- CPB. (2020b). *Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim*. ([link](#)).
- CPB. (2023a). *Centraal Economisch Plan 2023*. ([link](#)).
- CPB. (2023b). *Macro Economische Verkenning 2024*. ([link](#)).
- CPB. (2023c). *De Nederlandse economie in historisch perspectief*. ([link](#)).
- De Boer, H.W. & Peichl, A. (2019). Belasting en deeltijdwerk. In: Cnossen, S & Jacobs, B (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. ([link](#))
- Diris, R., Van Doorn, L., & Van Vliet, O. (2022). Weinig mobiliteit tussen krimp- en groeisectoren tijdens coronacrisis. *Economisch Statistische Berichten*, *107*(4805), 042-045. ([link](#)).
- DNB. (2023). *Wat mensen prikkelt om meer of minder te werken?* (DNBulletin; [link](#)).
- Ebregt, J., Jongen, E., & Scheer, B. (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. *Economisch Statistische Berichten*. ([link](#)).
- Europese Commissie. (2021). *The 2021 Ageing Report*. ([link](#)).

- Eurostat. (2023). *Population and employment. National Accounts*. ([link](#))
- Freeman, D., Bettendorf, L, Van Heuvelen, H. & Meijerink, G. (2021). *The contribution of business dynamics to productivity growth in the Netherlands*. CPB Discussion Paper 427. ([link](#))
- Fouarge, D., Gerards, R., & Künn, A. (2020). *Werkdruk, bevlogenheid en vrijwillig vertrek in de publieke sector*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. ROA External Reports. ([link](#)).
- Gaastra, S. (2024). Nieuwjaarsartikel: Het eeuwige tekort vraagt om keuzes. *Economisch Statistische Berichten*, 109(4829), 6-9. ([link](#)).
- IMF. (2024). *AI will transform the global economy. Let's make sure it benefits humanity* (IMF Blog, [link](#))
- Kok, B., & Imandt, M. (2023). Potentieel arbeidsaanbod is kleiner én groter dan 'één miljoen'. *Economisch Statistische Berichten*, 108(4826), 476-479. ([link](#)).
- Mak, M. (2023). Nederlanders werken niet weinig, maar verdelen uren ongelijk. *Economisch Statistische Berichten*. ([link](#)).
- Meelissen, M., Maassen, N., Gubbels, J., van Langen, A., Valk, J., Dood, C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Universiteit Twente. ([link](#))
- Ministerie van Financiën. (2023). *Aanpak fiscale regelingen: Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*.. ([link](#)).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023). *Stand van zaken onderzoek aanvullende maatregelen tegen krapte op arbeidsmarkt* (Kamerstuk). ([link](#)).
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022). *Programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn* (Kamerstuk). ([link](#)).
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Nieuwe arbeidsmarktprognose zorg en welzijn* (Kamerstuk). ([link](#)).
- OCTAS. (2023). *Beoordeling. Van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel*. ([link](#)).
- OESO. (2023). *Quantifying the effect of policies to promote educational performance on macroeconomic productivity*. Working Paper. ([link](#)).
- OESO. (2024a). *GDP per hour worked*. OECD Data. ([link](#)).
- OESO. (2024b). *Labour force participation rate*. OECD Data. ([link](#))
- Panteia. (2021). *Rapport over de werking van het concurrentiebeding*. ([link](#)).
- Schumpeter, J. A. (2013). *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge.
- SCP. (2019). *Werk en mantelzorg*. ([link](#)).
- SCP. (2020). *Emancipatiemonitor 2020*. ([link](#)).
- SCP. (2021). *Platformisering en de kwaliteit van werk*. ([link](#)).
- SCP. (2022a). *De Werkende duizendpoot: hulpbronnen en barrières voor werknemers die zorgen en leren*. ([link](#)).
- SCP. (2022b). *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers - editie 3*. ([link](#)).
- SCP. (2022c). *Arbeidsmarkt in kaart: wel- en niet-werkenden – editie 3*. ([link](#)).
- SCP (2023a). *Kennisnotitie Arbeidsmarktcrapte*. ([link](#)).
- SCP. (2023b). *Mensbeelden achter beleid*. ([link](#)).

SCP. (2023c). *Kwesties voor het kiezen*. ([link](#)).

SEO. (2022a). *Arbeidsmarktkrapte. Analyse en oplossingsrichtingen arbeidsmarktkrapte in de techniek- en energiesector*. ([link](#)).

SEO. (2022b). *Arbeidsmigratie in 2030: Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. ([link](#)).

SEO. (2023). *Arbeidsmarktkrapte: Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen*. ([link](#)).

SER. (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*. ([link](#)).

Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen (2024). *Gematigde groei*. ([link](#))

TNO. (2023). *Week van de Werkstress 2023*. Factsheet. ([link](#)).

TNO. (2024). *Monitor Arbeid NEA Benchmarktool*. ([link](#)).

United Nations. (2024). *Population Growth*. ([link](#)).

WRR. (2020). *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. ([link](#)).