



Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes

Deze beschouwing hoort bij het Centraal Economisch Plan 2024

De krapte op de arbeidsmarkt zal afnemen door aanpassingsmechanismes in de economie, maar dat leidt niet vanzelf tot maatschappelijke gewenste uitkomsten. Met name in de collectieve sector kunnen knelpunten blijven bestaan.

Mensen meer of langer aan het werk krijgen is lastig, en zal niet alle knelpunten wegnemen.

De overheid kan zelf iets doen door scherpe keuzes te maken in welke uitdagingen het eerste aangepakt worden en door de eigen uitgaven minder te laten groeien.



CPB - februari 2024

Pieter Hasekamp, Bas Scheer

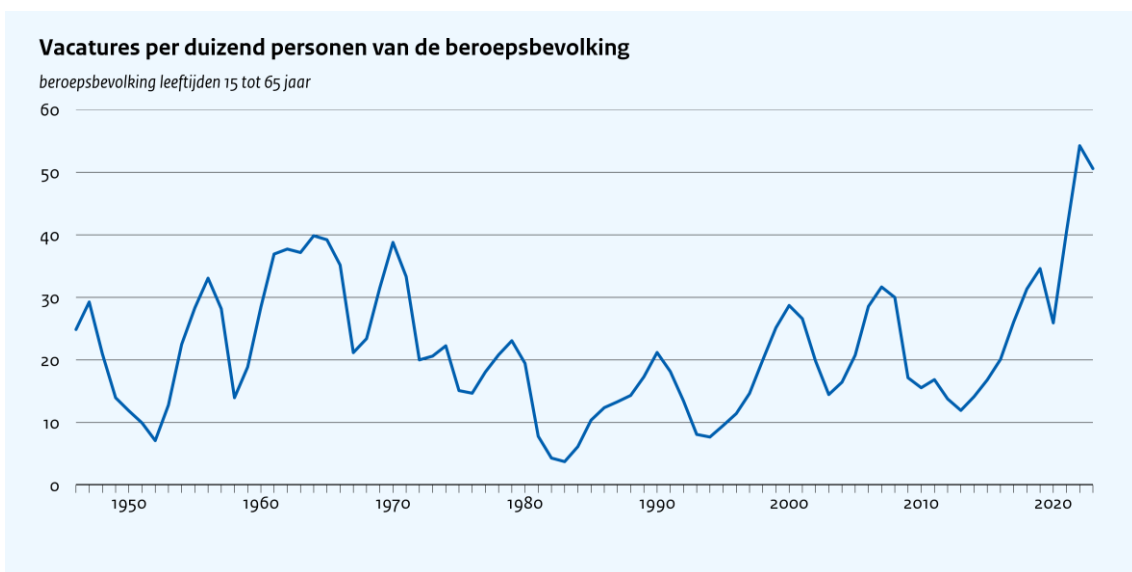
Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes

De krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is historisch hoog. Het aantal vacatures per hoofd van de beroepsbevolking is sinds het begin van de metingen in 1946 nog nooit zo hoog geweest. De gevolgen hiervan hebben we allemaal gemerkt: restaurants die een extra dag per week dicht zijn, lesuitval in het onderwijs en treinen die niet rijden. Naar verwachting zal de extreme arbeidsmarktkrapte de komende jaren afnemen, maar er zullen sectoren blijven waar een tekort aan personeel is, terwijl er op hetzelfde moment ook mensen werkloos zijn. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het lastig om maatschappelijke uitdagingen op het gebied van bijvoorbeeld wonen, zorg, onderwijs en de energietransitie te realiseren. Valt hier iets aan te doen?

De huidige situatie op de arbeidsmarkt

Het aantal vacatures bereikte in 2022 een topniveau van meer dan 50 vacatures per duizend personen. Ter vergelijking, op de top van de conjunctuur in 2019 lag dat aantal op 35 vacatures per duizend personen. Ondanks de teruggelopen economische activiteit – de Nederlandse economie is het afgelopen jaar nauwelijks gegroeid – is de vacaturegraad nog altijd hoog (zie figuur 1).

Figuur 1 - Het aantal vacatures per hoofd van de bevolking is sinds het begin van de reeksen niet zo hoog geweest



Bron: CBS (Statline en [Discussion Paper](#)) en CPB ([link](#)).

De huidige arbeidsmarktproblematiek is ontstaan door een combinatie van hoogconjunctuur en expansief overheidsbeleid. De combinatie van deze twee heeft tot een enorme toename van de arbeidsvraag geleid.

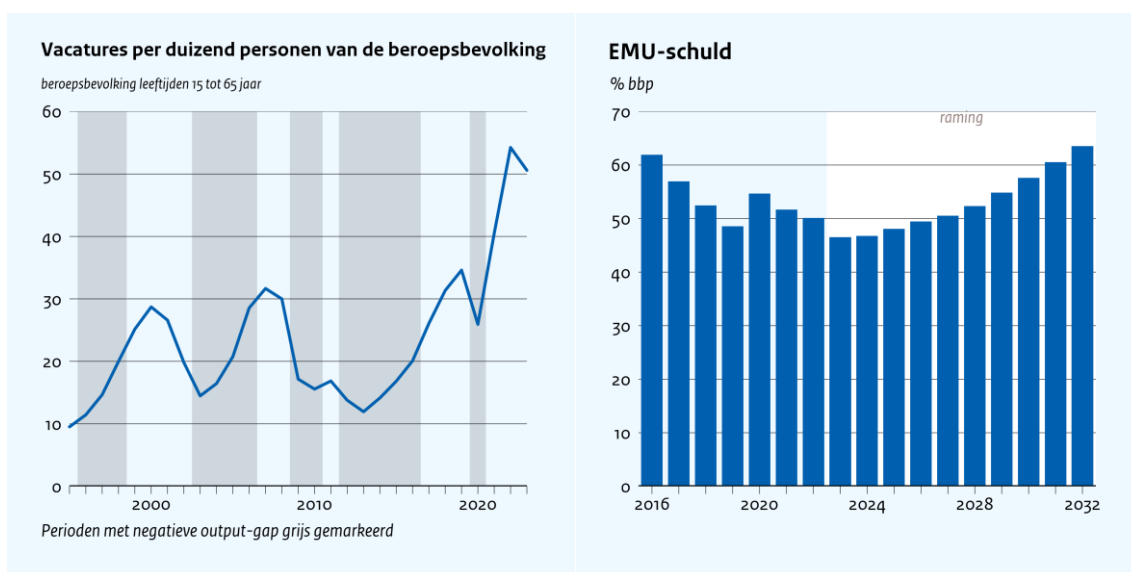
Hoogconjunctuur

De economie bevindt zich al sinds 2017 in een hoogconjunctuur, met uitzondering van 2020 toen de COVID-19-pandemie begon. Toen nam het aantal vacatures korte tijd af. Maar de economie herstelde zich rap, mede dankzij de coronasteun. Tijdens dat herstel nam het aantal vacatures ook snel weer toe. In het algemeen zien we dat het aantal vacatures sterk samenhangt met de conjunctuur (figuur 2, links). Tijdens een laagconjunctuur¹ (de grijze vlakken) bereikte het aantal vacatures telkens een dal en tijdens een hoogconjunctuur piekte het.

Overheidsbeleid

Sinds 2018 zijn de overheidsuitgaven flink toegenomen. Die toegenomen overheidsuitgaven hebben bijgedragen aan de hoogconjunctuur. Dat zorgt voor een extra economische activiteit, en dat leidt weer tot extra vraag naar arbeidskrachten. Een deel van de overheidsuitgaven is direct gericht op extra personeel. Voorbeelden hiervan zijn intensiveringen in defensie, asiel-/vluchtelingenopvang en onderwijs. Omdat de extra uitgaven niet worden gecompenseerd door hogere ontvangsten, bijvoorbeeld vanuit belastingen, zal het overheidstekort, en daarmee de overheidsschuld, de komende jaren oplopen (figuur 2, rechts).

Figuur 2 - Sterke samenhang vacatures met hoogconjunctuur (links) en overheidsschuld loopt op (rechts)



Bron: CBS (Statline en [Discussion Paper](#)) en CPB ([link](#)).

De overheidssteun aan bedrijven tijdens de coronacrisis heeft de dynamiek op arbeidsmarkt verminderd. De steun was in de eerste fase van de pandemie nodig om te voorkomen dat bedrijven failliet zouden gaan en een grote groep werknemers werkloos zou raken. De keerzijde hiervan was dat minder mensen beschikbaar kwamen voor de arbeidsmarkt. Daarnaast veranderde de vraag naar arbeid in deze periode: er waren bijvoorbeeld veel extra mensen nodig bij de GGD vanwege de vaccinatiecampagne. De minder productieve ondernemingen die normaal gesproken kopje onder

¹ Gemeten aan de hand van de output-gap: als het feitelijke bbp boven het potentiële bbp ligt dan wordt de periode gemarkeerd als hoogconjunctuur, als het feitelijke bbp onder het potentiële ligt dan wordt de periode gemarkeerd als laagconjunctuur.

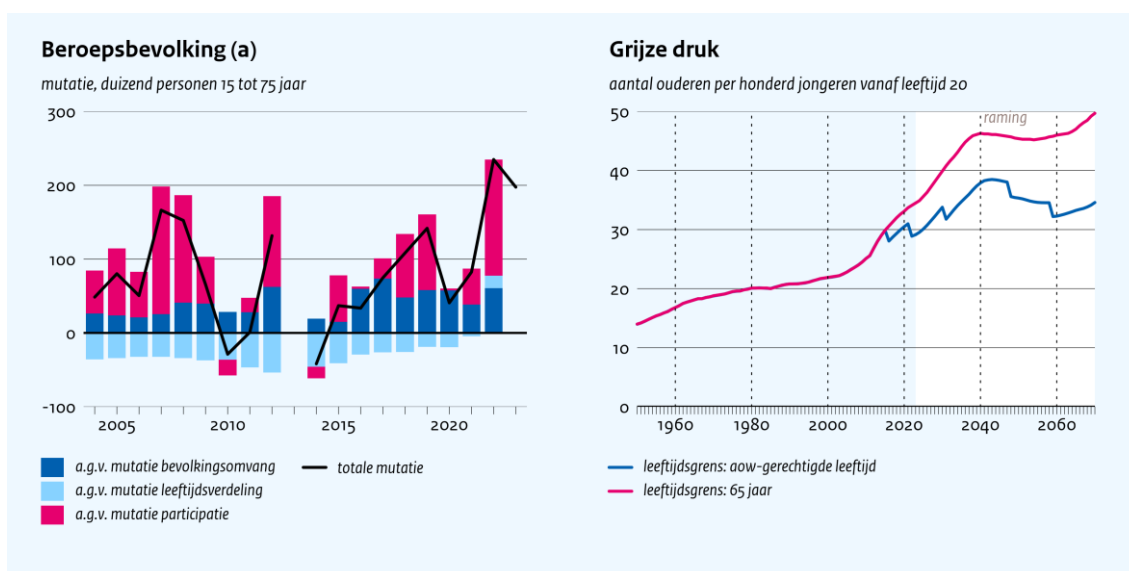
zouden zijn gegaan, bleven echter ook mensen in dienst houden.^{2,3} Hierdoor is de arbeidsmarktkrachte hoger gebleven dan deze zou zijn geweest zonder steunmaatregelen.

Geen gebrek aan arbeidsaanbod

De krapte lijkt op dit moment niet gedreven door grote veranderingen aan de aanbodkant. In 2022 groeide de beroepsbevolking zelfs met meer dan 200 duizend personen (figuur 3, links). Die groei is zowel te danken aan een toename van participatie – mensen die voorheen inactief waren bieden zich nu aan op de arbeidsmarkt – als aan de grotere bevolkingsomvang, gedreven door migratie.

Vergrijzing drukt al jaren de stijging in het arbeidsaanbod enigszins, met een vrij constante negatieve bijdrage (sinds de vroege jaren 2000, zie figuur 3). Het effect van de vergrijzing op participatie wordt bovendien gedempt door de AOW-leeftijdsvrhogingen. Door die verhogingen werken oudere werknemers langer door; ze blijven daardoor langer beschikbaar voor de arbeidsmarkt.⁴ De vergrijzing speelt dan ook geen grote rol als verklaring voor de arbeidsmarktkrapte van de afgelopen jaren.

Figuur 3 - Laatste jaren nog flinke groei arbeidsaanbod (links), vergrijzing speelt al sinds de jaren 'oo (rechts)



(a) Geen data voor 2013 vanwege breuk in EBB-reeksen.
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

² CPB Notitie “Economische analyse steunpakket 2020” (CPB, 2021).

³ CPB Discussion Paper “Effecten van coronasteun op bedrijvendynamiek en productiviteitsgroei: een nieuwe analyse met machine learning” (CPB, 2023).

⁴ Increasing the Retirement Age: Policy Effects and Underlying Mechanisms - American Economic Association ([aeaweb.org](#))

Krapte lastig voor realisatie maatschappelijke uitdagingen

De huidige krapte is problematisch voor veel bedrijven en organisaties en maakt het lastig om maatschappelijke uitdagingen op gebieden als wonen, zorg, onderwijs en de energietransitie te realiseren. De overheid kan bijvoorbeeld niet al het personeel vinden dat zij wil aantrekken, in ieder geval niet onder de huidige arbeidsvoorwaarden. Overheidsplannen lopen hierdoor vertraging op. Dat is onder meer te zien bij defensie en in het onderwijs: het kost moeite om de geplande budgetten daadwerkelijk uit te geven.⁵ Er is simpelweg te weinig personeel voorhanden om het beschikbare budget uit te geven. Niet alleen de overheid heeft last van de krapte op de arbeidsmarkt, ook de (semi-)private sector lijdt eronder. Bedrijven kunnen hierdoor ook minder bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Zo is er bijvoorbeeld een tekort aan technisch personeel om productieprocessen te verduurzamen.⁶

Het realiseren van beleidsambities kan niet door alleen geld vrij te blijven maken. De economie raakt dan zo oververhit dat er niet voldoende personeel kan worden gevonden om aan de enorme arbeidsvraag te voldoen. Daarom zijn er scherpe beleidskeuzes nodig om maatschappelijke doelen te behalen. Prijsprikkels en regulering zijn vaak minstens zo effectief om de maatschappelijke doelen te behalen. CO₂-uitstoot reduceren via beprijzing van uitstoot of het opleggen van normen aan consumenten en bedrijfsleven remt de totale arbeidsvraag ten opzichte van subsidiëring van CO₂-besparende technieken.

De arbeidsdynamiek neemt daardoor toe: personeel verplaatst zich van sectoren die worden afgeremd naar sectoren waarin wordt geïnvesteerd. Deze herverdeling van arbeid is nodig om maatschappelijke doelen te realiseren.

Trage aanpassingen op de arbeidsmarkt

In principe geldt dat de arbeidsmarkt net als andere markten wordt gedreven door vraag en aanbod. De gebruikelijke aanpassingsmechanismen in de economie gaan nu dus ook op. Vraag en aanbod komen bij elkaar door stijgende lonen als de vraag het aanbod overtreft⁷. Betere arbeidsvoorwaarden betekenen echter ook hogere kosten voor werkgevers, waardoor die hun prijzen moeten verhogen en/of hun activiteiten afschalen. Beide leiden uiteindelijk tot een lagere vraag naar personeel.

Aanpassingen op de arbeidsmarkt verlopen over het algemeen echter langzaam. Dat komt onder andere doordat cao's vaak voor meerdere jaren afgesloten zijn. Bovendien zijn werkgevers huiverig om lonen te verhogen, omdat het lastig is om die in slechtere tijden weer te verlagen.⁸ Hetzelfde geldt voor het bieden van een vast contract. Deze factoren zorgen ervoor dat de beloning van

⁵ [2.5 Onderuitputting | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

⁶ Bijvoorbeeld [Tata dat moeite ondervindt om technisch personeel te werven voor duurzamere productie](#).

⁷ Aanvullend op het loon kunnen werkgevers ook andere arbeidsvoorwaarden verbeteren om personeel aan te trekken of te behouden. Bijvoorbeeld door een vast contract te bieden of gunstigere werktijden aan te bieden.

⁸ [CPB Policy Brief 2018/12 "Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld" \(Adema en Van Tilburg, 2018\)](#).

werknemers niet zo snel oploopt tijdens een hoogconjunctuur, en de arbeidsmarktkrapte langer aanhoudt.

De trage loongroei kan mogelijk ook te maken hebben met toegenomen marktmacht van bedrijven op de arbeidsmarkt en de afgenomen invloed van vakbonden, maar eenduidig bewijs is er hiervoor nog niet.⁹ Flexibele contractvormen bewegen wel mee met de conjunctuur. Zo zien we bijvoorbeeld een sterke toename van het aantal zzp'ers¹⁰ tijdens economisch goede tijden, aangetrokken door meer vrijheid en hogere beloningen.¹¹

Aanpassingen gaan dus traag, maar we zien ze wel op gang komen. In 2023 was er sprake van stevige loonsverhogingen. De cao-loonstijging kwam in 2023 uit op 6,0%, de grootste stijging in jaren.¹² In tegenstelling tot 2022 stegen de reële lonen. Naar verwachting zal dat de komende jaren doorzetten. Ook het aandeel vaste contracten is de afgelopen jaren omhoog gegaan. Tevens begint het aantal faillissementen en reorganisaties toe te nemen.¹³ De arbeidsvraag stijgt daardoor minder snel en het aantal mensen dat beschikbaar is voor nieuw werk neemt toe.

De krapte zal dus uiteindelijk wel afnemen, maar is niet zomaar opgelost. Bovendien leiden herschikkingen niet per se tot maatschappelijk gewenste uitkomsten. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de private dienstensector betere arbeidsvoorwaarden kan bieden dan de collectieve sector, zoals de zorgsector.¹⁴ Dat zou kunnen leiden tot uitstroom uit de zorgsector, wat de werkdruk¹⁵ kan verhogen, en dat zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot langere wachtlijsten.

Als de overheid de lonen in delen van de collectieve sector gericht wil laten stijgen, moet daar actief op gestuurd worden. De lonen voor ambtenaren volgen via het zogeheten referentiemodel¹⁶ de lonen in de markt. Het kabinet kan echter besluiten om hiervan tijdelijk af te wijken. In de praktijk betekent dat dat er geld wordt vrijgemaakt om de arbeidsvoorwaarden in (specifieke) collectieve sectoren te verbeteren. Zo kan er gericht een extra impuls worden gegeven aan de arbeidsvoorwaarden in cruciale sectoren zoals de zorg of het onderwijs.

Hogere lonen zijn ook weer een prikkel voor investeringen in het verhogen van arbeidsproductiviteit. Nederland kampt al jaren met een stagnerende groei van de

⁹ [CPB Policy Brief 2018/12 “Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld” \(Adema en Van Tilburg, 2018\).](#)

¹⁰ [StatLine - Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring \(cbs.nl\)](#)

¹¹ [Wat zijn redenen om zzp'er te worden? | CBS](#)

¹² Figuur 1.2 in Verdiepingsdocument CEP

¹³ [Steeds meer bedrijven schrappen banen vanwege afkoelende economie | Economie | NU.nl](#)

¹⁴ Er is vanaf 2021 een toename in de uitstroom vanuit de zorg naar andere bedrijfstakken zichtbaar: [Opnieuw meer werknemers in zorg en welzijn, ondanks grotere uitstroom | CBS](#). In 2018-2019 ging het grootste deel van de uitstroom uit de bedrijfstak gezondheids- en welzijnzorg naar Verhuur en overige zakelijke diensten, Handel en Onderwijs: [Drie bedrijfstakken uitgelicht | CBS](#).

¹⁵ [Helpt zorgwerknemers vindt werkdruk te hoog | CBS](#)

¹⁶ Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in een groot deel van de collectieve sector. Op basis hiervan wordt een marktconforme loonontwikkeling vastgesteld, bestaande uit de gemiddelde contractloonontwikkeling en de sociale lasten in de marktsector en een gebudgetteerde incidentele loonontwikkeling. Voor een uitgebreidere uitleg zie [SER-advies arbeidsmarktkrapte](#), pagina 160

arbeidsproductiviteit; er zijn aanwijzingen dat die ontwikkeling zowel samenhangt met achterblijvende investeringen in innovatie en arbeidsbesparende technologie¹⁷, als met de specifieke sectorstructuur van de Nederlandse economie.¹⁸ Bijvoorbeeld door meer in te zetten op automatisering, om zo te besparen op duurder geworden arbeid. Dat leidt weer tot verschuiving van minder productieve naar meer productieve organisaties binnen een sector, en ook tot een verschuiving van minder naar meer productieve sectoren. Hierdoor leiden loonsverhogingen op termijn mogelijk ook weer tot hogere arbeidsproductiviteit.

Aanknopingspunten voor beleid

De overheid heeft invloed op de vraag naar arbeid en dat heeft weer invloed op de arbeidsmarktkrapte. De overheid kan ervoor zorgen dat de arbeidsvraag afneemt. Dat kan door overheidsuitgaven te beperken of door belastingen te verhogen.¹⁹ Zo kan de economie worden afgekoeld, wat ruimte geeft om personeel aan te trekken voor specifieke, maatschappelijke uitdagingen, zoals de zorg, het onderwijs of de bouw.

Aanvullend kan de overheid de lonen in de collectieve sector een extra impuls geven. In de praktijk betekent dat dat er geld wordt vrijgemaakt om de arbeidsvoorwaarden in (specifieke) collectieve sectoren te verbeteren. Dat maakt die banen aantrekkelijker ten opzichte van banen in private sectoren. Daardoor zullen werknemers eerder geneigd zijn om te kiezen voor een baan in de publieke sector. Als andere sectoren daardoor genoodzaakt zijn om bijvoorbeeld de lonen te verhogen om personeel aan te trekken, zal dat leiden tot minder economische activiteit en dus minder arbeidsvraag.

Om de arbeidsvraag van de collectieve sector beheersbaar te houden is het ook van belang om te kijken hoe daar gewerkt wordt. Kan er meer werk worden verzet met hetzelfde aantal mensen door efficiënter te werken? De SER heeft hier vorig jaar naar gekeken en adviseert te sturen op het slimmer en innovatiever organiseren van het werk: waar mogelijk meer automatiseren, minder administratie en minder complexe wet- en regelgeving.²⁰ Volgens de SER is wet- en regelgeving te complex geworden. Dat maakt de uitvoering arbeidsintensief en dus improductief. Werk daarom aan simpel beleid, bijvoorbeeld door het aantal uitzonderingen in het belastings- en socialezekerheidsstelsel te verminderen.²¹

Beleid gericht op extra arbeidsaanbod kan maar een beperkte rol spelen. De arbeidsparticipatie ligt al heel hoog: gemeten in personen heeft Nederland inmiddels de hoogste participatiegraad in de wereld.²² Activerend arbeidsmarktbeleid, om mensen die nu geen betaald werk hebben aan een

¹⁷ [R&D-achterstand kost Nederland economisch terrein | TNO](#)

¹⁸ [Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie - ESB](#)

¹⁹ Zie ook artikel van [Kremer, J. et al. \(2023\) ESB, 108\(4826\), 484-486.](#)

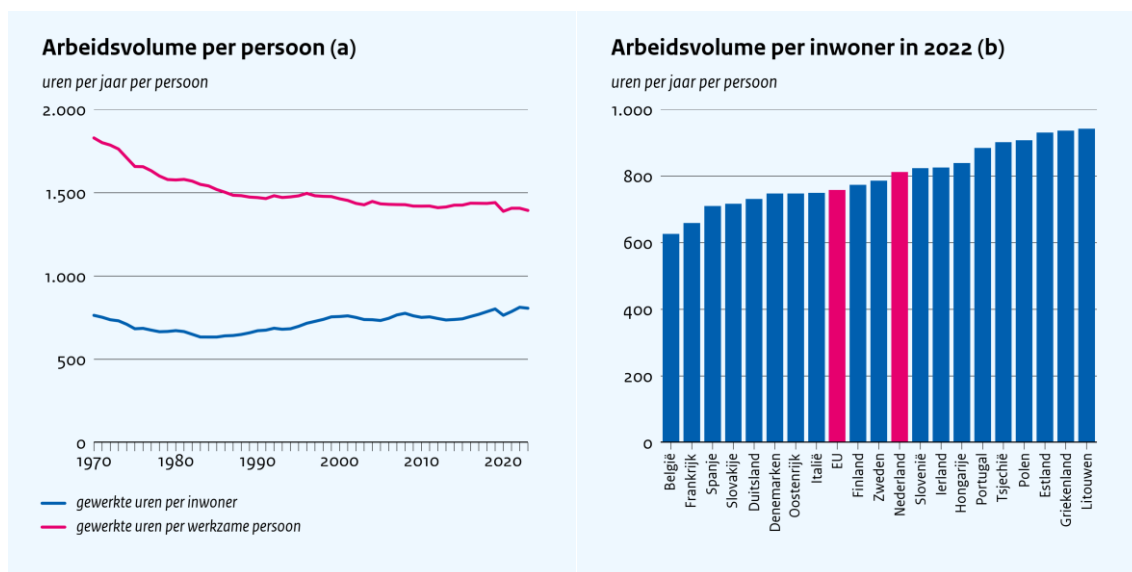
²⁰ [Aanhoudende arbeidsmarktkrapte in publieke sectoren vraagt om ferme keuzes van kabinet | SER](#)

²¹ [Maak serieus werk van simpel beleid \(fd.nl\)](#)

²² [OESE "Employment database - Employment indicators" \(OESE, 2023\).](#)

baan te helpen, loopt daarom al snel tegen grenzen op. Er zit mogelijk meer ruimte bij het aantal uren per werkende: dat ligt relatief laag in Nederland (zie figuur 4). Maar het blijkt lastig om dat te veranderen met beleid.²³ Vaak wordt de marginale druk genoemd als oorzaak – meer uren werken leidt tot weinig of zelfs geen extra inkomen –, maar die lijkt maar een beperkte rol te spelen in de beslissing om meer of minder uren te gaan werken.²⁴ Belangrijker lijken sociale normen²⁵ en die veranderen maar langzaam. Bovendien ligt het aantal uren per inwoner wel op een gemiddeld niveau vergeleken met andere Europese landen.²⁶ Nederlanders werken weliswaar veel in deeltijd, maar werken wel bijna allemaal. Ook het aantal werkuren is dus lastig verder te verhogen.

Figuur 4 - Aantal gewerkte uren per werkzame persoon is afgenomen, maar het aantal gewerkte uren per inwoner niet (links), het aantal gewerkte uren per inwoner ligt boven het EU-gemiddelde (rechts)



(a) Bron: CBS en CPB ([link](#)).

(b) EU is gemiddelde van 20 getoonde landen, bron: OECD.

Migratie kan arbeidstekorten tijdelijk verminderen als er specialisten worden geworven van wie er in Nederland te weinig worden opgeleid. Voor de ene sector is dit kansrijker dan voor de andere. Arbeidsmigranten voor de klas zetten in het primair en voortgezet onderwijs is lastig, omdat een goede beheersing van de Nederlandse taal in woord en geschrift daar essentieel is. In mindere mate geldt dat ook voor de zorg. Technici en ict'ers uit andere landen kunnen bijvoorbeeld wel makkelijker aan het werk in Nederland.²⁷ Maar op langere termijn helpt migratie niet om de krapte

²³ [IBO Deeltijdwerk "De\(elt\)tijd zal het leren" \(Ministerie van Financiën, 2020\)](#).

²⁴ Zie de Boer, H. W., & Jongen, E. L. (2023). Analysing tax-benefit reforms in the Netherlands using structural models and natural experiments. *Journal of Population Economics*, 36(1), 179-209 en [Deeltijdwerkers hebben meestal al een lage marginale druk - ESB](#).

²⁵ Rabaté, S., & Rellstab, S. (2022). What determines the child penalty in the Netherlands? The role of policy and norms. *De Economist*, 170(2), 195-229.

²⁶ [ESB-artikel "Nederlanders werken niet weinig, maar verdelen uren ongelijk" \(Mak, 2023\)](#).

²⁷ Dat is ook terug te zien in de sectoren waar arbeidsmigranten op dit moment relatief veel werken. Zij werken relatief vaker in sectoren als Verhuur en zakelijke diensten, Landbouw, bosbouw en visserij, en ICT en minder in het openbaar bestuur en de zorg. [SEO "Arbeidsmarkt krapte" \(SEO, 2023\)](#).

op de arbeidsmarkt op te lossen. Meer arbeidsaanbod zorgt namelijk voor meer economische activiteit, wat weer leidt tot meer arbeidsvraag.²⁸

Om arbeidstekorten op te vangen in specifieke sectoren kan de overheid inzetten op omscholing, maar in de huidige arbeidsmarkt is dit extra lastig. De uitschieter in arbeidsmarktkrapte is niet zozeer terug te leiden tot *mismatch*-problematiek: we zien namelijk toegenomen krapte in praktisch alle sectoren. Bij grote *mismatch* zou je een groot aantal vacatures verwachten in bepaalde sectoren in combinatie met werkloosheid of inactiviteit vanuit andere sectoren. We zien juist dat de werkloosheid en inactiviteit historisch laag zijn. Het is lastig om mensen om te scholen van de ene sector naar de ander, omdat vrijwel elke sector personeel wil aantrekken.

Bovendien is de werkdruk zo hoog dat er weinig tijd is voor bij- of omscholing, waardoor het budget hiervoor niet opraakt.²⁹ Ook nieuwe instroom vanuit onderwijs zal waarschijnlijk niet veel bijdragen aan het vereffenen van arbeidsmarkttekorten, omdat studiekeuze beperkt samenhangt met baankans en verwacht loon. Scholieren laten zich meer sturen door wat ze interessant vinden en waar ze goed in zijn.³⁰

²⁸ [“Verdringing op de arbeidsmarkt” \(SCP & CPB, 2018\)](#).

²⁹ [Miljarden blijven liggen: bijna helft scholingsbudget niet uitgegeven \(nos.nl\)](#)

³⁰ [De relatie tussen de arbeidsmarkt en studie-inschrijvingen | CPB.nl](#)

Conclusies

De historisch hoge arbeidsmarktkrapte zal de komende jaren afnemen. Aanpassingsmechanismen in de economie zullen de arbeidsmarktkrapte uiteindelijk verminderen: als de vraag het aanbod op de arbeidsmarkt overtreft, moeten werkgevers betere arbeidsvoorwaarden bieden. Betere arbeidsvoorwaarden betekenen hogere kosten voor werkgevers, waardoor die uiteindelijk minder personeel aantrekken. Maar dat proces kost tijd en leidt niet per se tot maatschappelijk gewenste uitkomsten: er zullen knelpunten blijven bestaan.

De overheid kan zelf iets doen door scherpe keuzes te maken in welke maatschappelijke uitdagingen het eerste aangepakt worden en door de eigen uitgaven minder te laten groeien. Aanvullend kan zij financiële middelen vrijmaken om de arbeidsvoorwaarden in specifieke collectieve sectoren te verbeteren, zodat die beter kunnen concurreren met private sectoren. Deze maatregelen zorgen voor meer arbeidsdynamiek: personeel verplaatst zich van sectoren die worden afgeremd naar sectoren waarin wordt geïnvesteerd. Daarnaast kan de arbeidsvraag in de collectieve sector mogelijk worden verkleind, bijvoorbeeld door versimpelen van complexe wet- en regelgeving.

Het verder vergroten van het arbeidsaanbod is lastig en kan niet alle knelpunten wegnemen: de echte oplossing voor arbeidskrapte ligt aan de vraagkant.