

IV Speciale onderwerpen

IV.1 Knelpunten op de arbeidsmarkt: kansen en bedreigingen¹

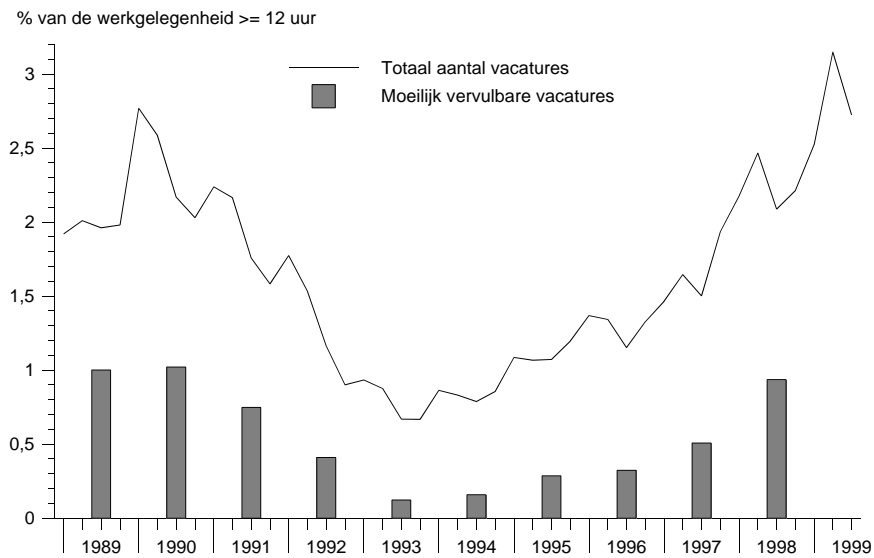
Een krappe arbeidsmarkt biedt kansen voor het beleid, maar herbergt tevens bedreigingen. De beleidsuitdaging is gebruik te maken van de huidige hoge baanvindkansen om de nog steeds hoge inactiviteit terug te dringen. Wanneer het beleid er in slaagt het effectieve arbeidsaanbod te vergroten dan kan de arbeidsmarkt in evenwicht komen bij een hogere arbeidsparticipatie en een grotere welvaart. Anders dreigen de knelpunten aanleiding te worden voor algemene loonstijgingen die de perspectieven voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt verminderen. Vanwege de onzekerheden over omvang en samenstelling van toekomstige knelpunten verdient beleid gericht op het stimuleren van het arbeidsaanbod de voorkeur.

IV.1.1 Inleiding

Volgens de hier gehanteerde definitie is sprake van arbeidsmarktknelpunten indien het vervullen van vacatures moeilijker wordt, blijkend uit een stijgende gemiddelde vacatureduur, stijgende lonen, of stijgende opleidingskosten. Deze definitie sluit aan bij wat doorgaans onder knelpunten wordt verstaan. Knelpunten zijn wijdverbreid: van winkelpersoneel tot ICT-specialisten, van laaggeschoold tot hooggeschoold. De omvang van de knelpunten, gemeten als het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in de werkgelegenheid, is vergelijkbaar met de omvang van knelpunten tijdens de vorige hoogconjunctuur, aan het einde van de jaren tachtig (zie grafiek IV.1.1)

¹ Deze paragraaf kwam tot stand in samenwerking met Lex Borghans en Philip Marey van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht.

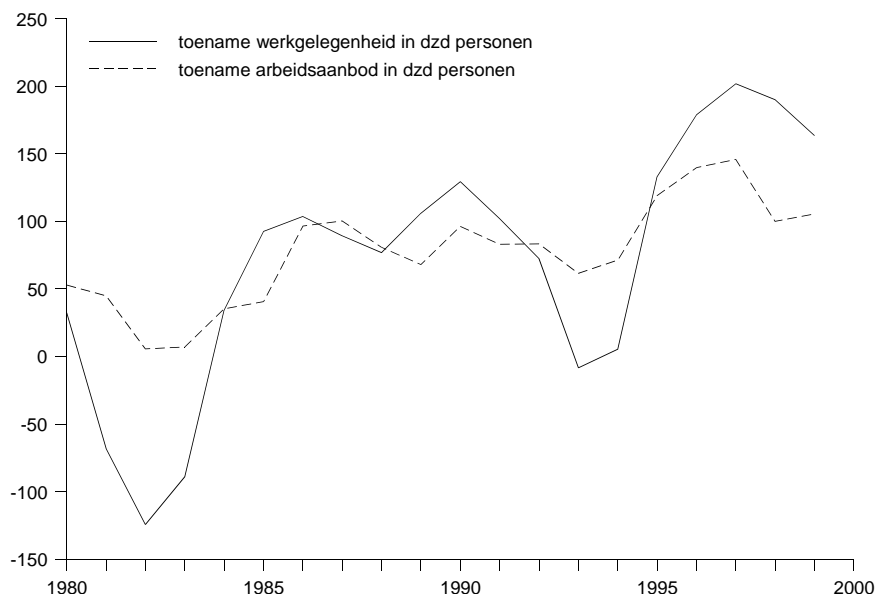
Grafiek IV.1.1 Knelpunten op de arbeidsmarkt



De oorzaak is niet moeilijk te vinden. Doordat de groei van de werkgelegenheid al vijf jaar de groei van het arbeidsaanbod overtreft raakt de effectieve arbeidsreserve voor veel beroepsgroepen uitgeput (zie grafiek IV.1.2).

Knelpunten zijn een tijdelijk verschijnsel. Door reacties vanuit de markt verdwijnen knelpunten op lange termijn 'vanzelf'. Het lange-termijn evenwicht op de arbeidsmarkt hangt af van institutionele factoren zoals minimumloon en sociale zekerheid, ontslagbescherming, belastingdruk en scholingsinstituten. Deze factoren zijn uiteindelijk bepalend voor de kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. In dit lange-termijn evenwicht geldt een werkloosheidsvoet die wordt aangeduid als de natuurlijke werkloosheid. De feitelijke werkloosheid kan tijdelijk onder de natuurlijke werkloosheid dalen. Dat leidt echter via stijgende lonen tot een daling van de vraag naar arbeid en tot een stijging van de werkloosheid in de richting van de natuurlijke werkloosheid. Een permanente daling van de werkloosheid is alleen mogelijk door aan te grijpen bij de zojuist genoemde institutionele factoren, die de natuurlijke werkloosheid bepalen.

Grafiek IV.1.2 vraag en aanbod op de arbeidsmarkt



De natuurlijke werkloosheid is moeilijk vast te stellen, maar het is niet onwaarschijnlijk dat de werkloosheid daar nu onder ligt. Daarmee is de beleidsuitdaging helder. De gunstige conjunctuur biedt een unieke kans om via vergroting van de arbeidsparticipatie de inactiviteit terug te dringen. Vergroting van het effectieve arbeidsaanbod vermindert de opwaartse loondruk op deelmarkten die het gevolg is van de huidige gespannen arbeidsmarkt. Zo kan evenwicht op de arbeidsmarkt worden bereikt bij een hogere participatie, toegenomen welvaart en een meer evenwichtige welvaartsverdeling. Daarnaast kan via institutionele hervormingen, bijvoorbeeld gericht op vermindering van de werkloosheidsval, de natuurlijke werkloosheid worden verlaagd. Ook dat draagt bij tot vermindering van de loondruk en hogere werkgelegenheid. Paragraaf IV.1.4 gaat nader in op deze oplossingsrichtingen.

IV.1.2 Kosten van knelpunten

Bij de kosten van knelpunten is het van belang een onderscheid te maken tussen de kosten voor het bedrijf dat kampt met knelpunten, en de kosten voor de maatschappij als geheel. Een bedrijf in de ICT-branche loopt vanwege personeeltekorten een winstgevende opdracht mis, maar hoe erg is dit voor de maatschappij als geheel?

Misschien gaat de opdracht naar een ander bedrijf, zodat de klant geen schade ondervindt. Als de opdracht naar een buitenlands ICT-bedrijf gaat, en als ICT-bedrijven bovennormale winsten maken, dan ligt het iets ingewikkelder. Het land verliest dan de extra winst - die afhangt van het verschil in winstgevendheid tussen ICT-bedrijven en andere bedrijven - aan het buitenland.

Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat het wel meevalt met kosten van knelpunten voor de maatschappij als geheel. Er is een reëel risico dat knelpunten de aanleiding vormen voor een loongolf, waardoor de gunstige perspectieven voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt in één klap worden weggespoeld. Dat risico maakt preventief beleid tot een urgente aangelegenheid.

Werkgevers kunnen knelpunten deels opvangen door arbeidsproductiviteitsstijging: door de kapitaalintensiteit te verhogen, door werknemers effectiever in te zetten en door hen vaker te laten overwerken. In de ramingen voor dit jaar en volgend jaar is hiermee rekening gehouden. Dit positieve effect op de arbeidsproductiviteitsstijging is echter onzeker. Een negatief effect is ook denkbaar. Onderzoek naar de gevolgen van knelpunten in het VK wijst uit dat de arbeidsproductiviteitsgroei in 1983-9 gemiddeld 0,4% punt per jaar is achtergebleven door toenemende tekorten aan hoogopgeleiden.² Dit is een tijdelijk effect: wanneer tekorten weer terugkeren naar hun oorspronkelijke niveau stijgt de arbeidsproductiviteitsgroei. Per saldo blijft het niveau van de arbeidsproductiviteit onveranderd. Door het ontbreken van voldoende gegevens kan deze analyse niet worden herhaald voor Nederland.

Ander buitenlands onderzoek betreft de gevolgen van knelpunten voor loonkosten³. Bedrijven blijken terughoudend te zijn met loonsverhogingen in reactie op knelpunten. Als reden wordt genoemd dat te grote loonverschillen binnen het bedrijf de verhoudingen verstoren. Vergelijkbaar onderzoek is niet beschikbaar voor Nederland. Dat is jammer omdat het verband tussen knelpunten en lonen (of het ontbreken daarvan) iets zegt over het functioneren van de arbeidsmarkt. In een goed functionerende arbeidsmarkt reageren loonverschillen op schaarsteverhoudingen, en dragen zo via vraag- en aanbodreacties bij aan evenwichtsherstel.

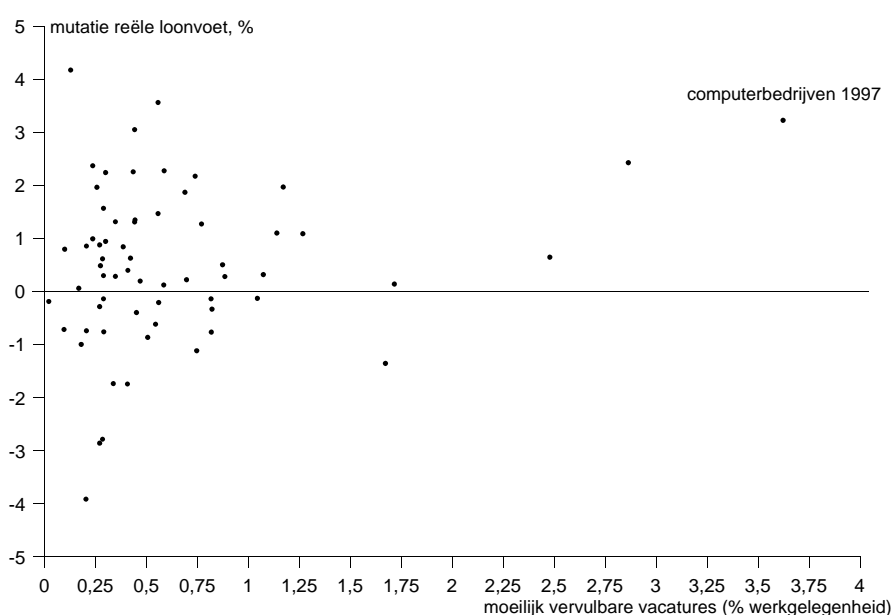
Om toch iets te kunnen zeggen over de relatie tussen knelpunten en loonverschillen in Nederland zijn gegevens over moeilijk vervulbare vacatures per bedrijfstak gekoppeld aan gegevens over de gemiddelde loonontwikkeling, eveneens per bedrijfstak. Als

² J. Haskel en C. Martin (1993), Do skill shortages reduce productivity? Theory and evidence from the United Kingdom, *Economic Journal*, blz. 386-394. De analyse is gebaseerd op jaarlijkse gegevens over 81 bedrijfstakken voor de periode 1980-86. Per bedrijfstak en per jaar zijn gegevens beschikbaar over knelpunten naar opleiding, werkgelegenheid naar opleiding, productie, kapitaalgoederenvoorraad, prijzen van grondstoffen en nog een aantal bedrijfstakkenmerken.

³ P.E. Hart en A. Shipman (1990), Skill shortages in the United Kingdom: the lessons from case studies, NIESR discussion paper 169, en J. Haskel en C. Martin (1993), The causes of skill shortages in Britain, *Oxford Economic Papers*, vol. 45, blz. 573-588.

knelpunten in alle bedrijfstakken resulteren in een combinatie van hogere lonen en moeilijk vervulbare vacatures dan uit dit zich in een positief verband tussen deze twee variabelen. Zie grafiek IV.1.3, gebaseerd op gegevens voor 1995-1997.

Grafiek IV.1.3 *Loonstijging en moeilijk vervulbare vacatures, 1995-1997*

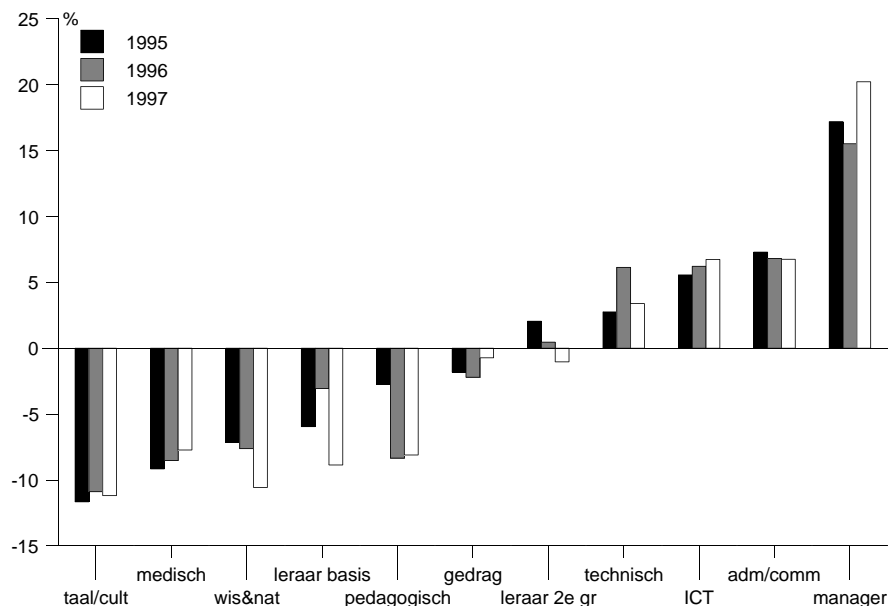


Een duidelijk verband komt hieruit niet naar voren. Statistische analyse wijst in eerste instantie op een positief en statistisch significant verband tussen moeilijk vervulbare vacatures en de stijging van het reële loon. Nadere analyse wijst echter uit dat dit resultaat wordt veroorzaakt door één bepaalde bedrijfstak in één bepaald jaar: de computerservice- en informatietechnologiebureaus in 1997. Indien deze bedrijven worden weggelaten verdwijnt het verband. Eenduidige conclusies kunnen daarom niet worden getrokken. Misschien zijn computerbedrijven anders dan andere bedrijven, maar het is ook mogelijk dat de ontwikkelingen bij de computerbedrijven een voorbode zijn van wat elders te gebeuren staat.

Verschillen tussen bedrijfstakken in de samenstelling van de werkgelegenheid ontnemen wellicht het zicht op een verband tussen lonen en knelpunten. Om te corrigeren voor deze samenstellingseffecten zijn gegevens nodig over lonen, opleiding, leeftijd, beroep en gewerkte uren. Bestanden met dergelijke gegevens zijn beschikbaar voor 1995-1997, maar deze bestanden bevatten geen informatie over moeilijk vervulbare vacatures. Met

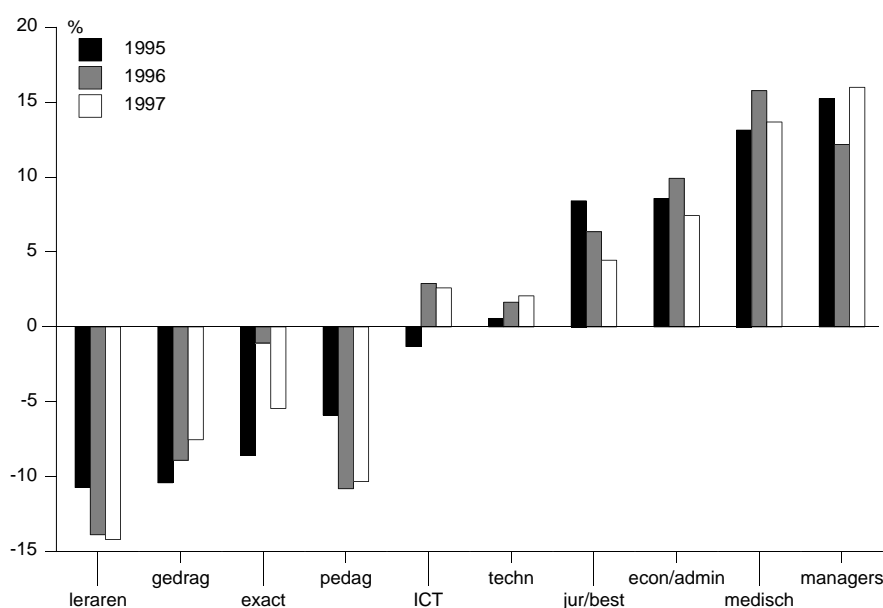
deze gegevens is de relatieve loonontwikkeling onderzocht van leraren, verpleegkundigen, technici en ICTers, beroepen waarin volgens berichten in de media de knelpunten de laatste jaren sterk zijn toegenomen. Zie grafieken IV.1.4 en IV.1.5. De grafieken geven de afwijking weer van het bruto uurloon van verschillende beroepsgroepen, ten opzichte van het gemiddelde bruto uurloon van werknemers met een vergelijkbaar opleidings- en beroepsniveau, in elk van de drie jaren 1995-1997. Hierbij is gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht, anciënniteit, en werken in deeltijd.

Grafiek IV.1.4 Geschatte uurloonsverschillen ten opzichte van het gemiddelde uurloon, hogere beroepen, werknemers met een hbo-opleiding



Uit de grafieken komt het volgende beeld naar voren. In 1995-1997 bleven de lonen van leraren iets achter bij de gemiddelde loonontwikkeling, terwijl de relatieve lonen van werknemers met een medische opleiding (verpleegkundigen) en van ICTers en technici op hbo-niveau licht stegen. Het relatieve loon van werknemers met een technische of ICT opleiding op wo-niveau stijgt licht. De stijging was echter niet groter dan die van werknemers in beroepen op wo-niveau in de richting gedrag en maatschappij, een beroepsgroep die bestaat uit beroepen als theoloog, maatschappelijk werker, journalist en wetenschappelijk medewerker in de sociale wetenschappen. Bovendien kunnen veranderingen veroorzaakt zijn door toevalsfactoren die samenhangen met het steekproefkarakter van het datamateriaal.

Grafiek IV.1.5 Geschatte uurloonverschillen ten opzichte van het gemiddelde uurloon, wetenschappelijke beroepen, werknemers met een wo-opleiding



Al met al wijst het beschikbare datamateriaal niet op een duidelijk verband tussen knelpunten en loondifferentiatie. Dat zou betekenen dat loondifferentiatie slechts beperkt bijdraagt aan evenwichtsherstel op de arbeidsmarkt. Maar dit is slechts een voorlopige conclusie, gebaseerd op niet al te recent datamateriaal. Bovendien heeft deze conclusie alleen betrekking op loonverschillen tussen bedrijfstakken en tussen beroepsgroepen. De analyse zegt niets over het risico dat knelpunten zich vertalen in een generieke loonstijging.

IV.1.3 Toekomstige knelpunten

Naar verwachting neemt de groei van het arbeidsaanbod structureel af, van 1,5% per jaar in 1985-1995 naar 0,5 à 1% per jaar in 1996-2010 en naar 0 à 0,5% per jaar in 2010-2020⁴. Nemen daardoor knelpunten in de toekomst verder toe? Op lange termijn luidt

⁴ CBS/CPB (1997), Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020, Sdu, Den Haag.

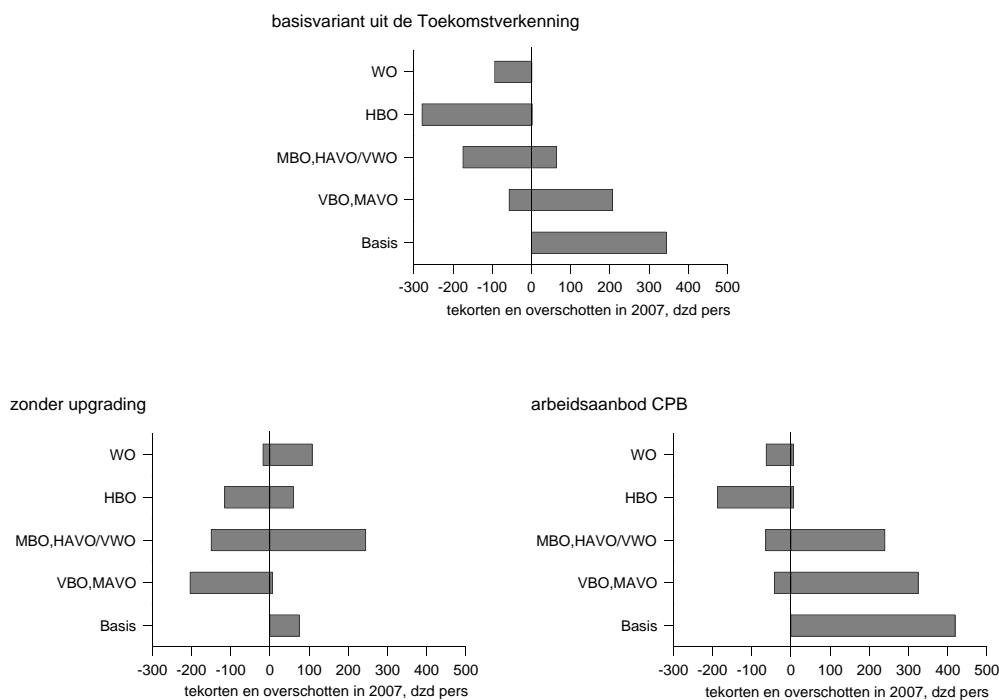
het antwoord ontkennend: zoals uiteengezet in IV.1.1 zorgen marktkrachten op lange termijn voor evenwicht op de arbeidsmarkt. Dit lange-termijn evenwicht wordt echter pas bereikt na een mogelijk langdurig aanpassingsproces. Hoe ingrijpend is dat aanpassingsproces? Dat hangt af van de ontwikkeling van arbeidsvraag en arbeidsaanbod naar opleiding, en van de substitutiemogelijkheden tussen de verschillende opleidingsrichtingen. Deze ontwikkelingen worden eens in de twee jaar geraamd door het ROA, telkens voor vier jaar vooruit. De ROA-ramingen geven aan hoe ernstig toekomstige knelpunten zijn als er niets tegen wordt gedaan. Deze ramingen moeten dus worden gezien als een indicatie van de inspanningen die werkgevers, werknemers en de overheid moeten leveren om toekomstige knelpunten te vermijden. De ROA-ramingen spelen een belangrijke rol in beleidsdiscussies over te verwachten knelpunten op de arbeidsmarkt⁵. Twee belangrijke rapporten zijn *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2004* en de *Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007*⁶. Zoals alle ramingen zijn ook die van het ROA gebaseerd op een aantal aannames. Deze paragraaf presenteert de uitkomsten van een gevoeligheidsanalyse van de *Toekomstverkenning* op de meest cruciale aannames.

Een eerste cruciale aanname betreft het tempo van *upgrading* van de werkgelegenheid. In het verleden is het gemiddelde opleidingsniveau in veel beroepen gestegen. Een belangrijke aanname in de *Toekomstverkenning* is dat dit proces zich in de toekomst in dezelfde mate zal voordoen als in de afgelopen decennia. Om na te gaan hoe belangrijk deze aanname is heeft het ROA een variant gemaakt zonder *upgrading*.⁷ Hierbij is zowel de verschuiving van beroepen binnen sectoren als de verschuiving van gevraagde opleidingen binnen beroepen uitgeschakeld. Dit betekent dat de opleidingsstructuur van de werkgelegenheid per bedrijfstak onveranderd blijft tussen 1997 en 2007. In het licht van recente ontwikkelingen is dat een extreme aanname. Grafiek IV.1.6 laat zien dat zonder *upgrading* tussen 1997 en 2007 de geraamde tekorten op WO-niveau en HBO-niveau sterk afnemen. Bovendien staan tegenover tekorten in sommige opleidingsrichtingen nu overschotten in andere opleidingsrichtingen. Op VBO-niveau daarentegen slaan de geraamde overschotten om in tekorten.

⁵ Zie bijvoorbeeld het SER-advies over het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 (SER 1999). Het advies concludeert op basis van ROA-ramingen: 'Ook als rekening wordt gehouden met de onzekerheden die behoren bij vooruitberekeningen, moet geconcludeerd worden dat er in de nabije toekomst aanbodtekorten van hoger opgeleiden zullen zijn, dat deze tekorten substantieel zullen zijn en dat ook voor de langere termijn tekorten worden voorzien. De tekorten zullen vooral betrekking hebben op de sectoren onderwijs, techniek, verzorging (paramedisch) en economie.' (SER, 1999, blz. 25).

⁶ ROA (1999), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2004*, Maastricht, en L. Borghans c.s., (1998), *Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007*, Vuga, Den Haag.

⁷ De *Toekomstverkenning* presenteert drie scenario's. De gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd voor één van deze drie scenario's, het *Global Competition* scenario.

Grafiek IV.1.6 Gevoeligheidsanalyse Toekomstverkenning ROA^a

^a Door de beperkte substitutiemogelijkheden tussen opleidingsrichtingen kunnen op elk opleidingsniveau overschotten en tekorten naast elkaar bestaan. De staven geven de totale overschotten en tekorten per opleidingsniveau weer. Alle varianten ramen op basisniveau uitsluitend overschotten.

Een tweede cruciale veronderstelling in de *Toekomstverkenning* betreft de groei van het arbeidsaanbod. In de *Toekomstverkenning* blijft de groei van het arbeidsaanbod achter bij de groei in het overeenkomstige CPB-scenario. Grafiek IV.1.6 laat zien wat de gevolgen zijn voor toekomstige knelpunten indien wordt gerekend met het hogere arbeidsaanbod uit het CPB-scenario *Global Competition*. Tekorten op WO en HBO niveau nemen af, terwijl met name op VBO/MAVO niveau de overschotten stijgen.

Deze gevoeligheidsanalyse maakt duidelijk dat de omvang van toekomstige knelpunten onzeker is. Over het toekomstige tempo van *upgrading* is weinig met zekerheid te zeggen. Enerzijds kan de snelle *upgrading* in het verleden een reactie zijn geweest op de snelle stijging van het gemiddelde opleidingsniveau aan de aanbodzijde. In dat geval ligt het voor de hand dat het tempo van *upgrading* in de toekomst veel lager zal liggen: de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau vlacht namelijk af. Anderzijds is het mogelijk dat onder invloed van globalisering en technologische ontwikkelingen, met name op het gebied van ICT, *upgrading* in een hoog tempo doorzet.

IV.1.4 **Beleidsopties**

Generiek of specifiek beleid?

Het wegnemen van belemmeringen voor het arbeidsaanbod en een meer efficiënte benutting van menselijk kapitaal zijn in ieder denkbaar scenario wenselijk - de onzekerheden over toekomstige knelpunten veranderen daar niets aan. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op opties voor generiek beleid, gericht op terugdringing van knelpunten over de hele linie.

De argumenten voor knelpuntenreductie gericht op specifieke bedrijven of sectoren zijn niet overtuigend. Op het eerste gezicht lijkt het helder dat sommige knelpunten grotere maatschappelijke kosten met zich meebrengen dan andere. Zijn ‘innovatieberoepen’ zoals ingenieurs, technici, en informatici immers niet essentieel voor het aanpassingsvermogen en de innovatiecapaciteit van de economie? In deze visie zou het knelpuntenbeleid bij voorkeur gericht moeten zijn op het terugdringen van tekorten in dergelijke beroepen. Maar echt overtuigend is deze redenering niet. Ook andere beroepen dragen direct of indirect bij aan de vernieuwingkracht van de economie. Denk aan allerlei soorten adviseurs, financiële experts, bepaalde typen managers enzovoorts. Bovendien gaat het in de economie natuurlijk niet alleen om vernieuwing. Ook artsen, verpleegkundigen, bestuurders, zelfs beleidsambtenaren, spelen een sleutelrol in de economie.

Het is al met al onmogelijk aan te geven welke beroepen het meeste bijdragen aan de nationale welvaart. Knelpuntenbeleid gericht op specifieke sectoren kan bovendien knelpunten elders verergeren. De arbeidsmarkten van verschillende beroepsgroepen hangen immers met elkaar samen als een stelsel communicerende vaten. Dit argument speelt vooral op langere termijn. Zo kan het verminderen van de lerarentekorten door het vergroten van de instroom in lerarenopleiding de toekomstige tekorten aan bijvoorbeeld verpleegkundigen juist vergroten.

Aan specifiek knelpuntenbeleid kleeft nog een ander bezwaar. In de toekomst kunnen de knelpunten zich concentreren in andere beroepen dan nu. Beleid gericht op het terugdringen van specifieke huidige knelpunten kan daarom juist leiden tot toekomstige overschotten.

Vergroting arbeidsaanbod

Terugdringen inactiviteit: De inactiviteit is vooral hoog onder ouderen, laagopgeleiden, allochtonen en vrouwen. De verschillende groepen vragen om verschillend beleid. Een belangrijke uittreedroute voor oudere werknemers is nog steeds de WAO. Terugdringen van inactiviteit onder ouderen vergt daarom beheersing van het WAO-volume. Daarnaast kan de overheid de fiscale behandeling van VUT-premies minder gunstig maken. Een andere beleids optie is versnelde herinvoering van de sollicitatieplicht voor

oudere WWers. Het kabinet overweegt de sollicitatieplicht voor werklozen van 57,5 jaar en ouder vanaf 1 juli 2002 weer in te voeren⁸.

Voor veel laagopgeleide inactieven is het op dit moment financieel niet erg aantrekkelijk om te gaan werken. Om dat te veranderen kan bijvoorbeeld een specifieke arbeidskorting voor lage lonen worden ingevoerd. Een dergelijke maatregel kan een aanvulling vormen op bestaand beleid, dat zich vooral richt op verlaging van de loonkosten van laagbetaalden en langdurig werklozen. Overigens is een specifieke afdrachtkorting pas effectief voor inactieven met een uitkering indien de loongrens niet te laag wordt gelegd. Een specifieke arbeidskorting maakt werken aantrekkelijker voor laagopgeleide werklozen, maar verhoogt tegelijkertijd de marginale wig waardoor scholing wordt ontmoedigd. De marginale wig van laagopgeleide werkenden bedraagt nu vaak zo'n 90%. Een andere, mogelijk aanvullende, optie is inkomensafhankelijke regelingen te verminderen en de negatieve koopkrachteffecten hiervan meer generiek te compenseren: het terugdringen van de armoedeval. Aan beide maatregelen kleeft het nadeel dat de kosten relatief hoog zijn omdat ook laagbetaalden die al werken ervan profiteren.

Het terugdringen van de inactiviteit onder allochtonen vergt naast maatregelen die werken aantrekkelijk maken ook een andere instelling van werkgevers. Onderzoek wijst uit dat discriminatie door werkgevers bijdraagt aan de slechte arbeidsmarktpositie van allochtonen⁹. Voorschoolse programma's gericht op het verminderen van de taalachterstand van allochtone kinderen kunnen hun onderwijsprestaties verbeteren en hun kansen op arbeidsmarkt vergroten¹⁰.

Uitbreiding van gesubsidieerde kinderopvang leidt tot extra arbeidsaanbod van vrouwen. Modelberekeningen laten zien dat een uitbreiding met 25 000 plaatsen (kosten f0,3 mld) het arbeidsaanbod in personen met 22 000 doet toenemen¹¹. Gedurende deze kabinetsperiode wordt de capaciteit voor kinderopvang op verschillende manieren uitgebreid¹². In 2002 is met deze uitbreiding structureel een bedrag van f0,5 mld gemoeid.

⁸ Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000), *In Goede Banen: een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt*, Den Haag.

⁹ K.W.H. van Beek, C.C. Koopmans en B.M.S. van Praag (1997), *Shopping at the labour market: A real tale of fiction*, *European Economic Review*, vol. 41, blz. 295-317, en Sociaal en Cultureel Planbureau (1999), *Rapportage minderheden 1999*, Den Haag, blz. 302-304.

¹⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau (1999), *Rapportage Minderheden 1999*, blz. 235-237.

¹¹ *Macro Economische Verkenning 1999*, blz. 139.

¹² Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op. cit.

Arbeidsmigratie: Een van de mogelijkheden om een tekort aan arbeidskrachten aan te vullen is arbeidsimmigratie. Hieraan kleven echter ook nadelen en risico's:

- Arbeidsmigratie leidt tot een stijging van de bevolkingsomvang. Het kan hierbij gaan om grote aantallen. Op grond van ervaringen uit het verleden moet, voorzover het gaat om arbeidsmigranten uit niet-westerse landen, gerekend worden met een omvangrijke volgmigratie door gezinsvorming en -hereniging. Immigratie wordt vaak genoemd als middel tegen de vergrijzing. Het CBS heeft erop gewezen dat een migratiesaldo van 150 duizend per jaar nodig is om het percentage 65-plussers in de bevolking op lange termijn niet veel hoger te laten zijn dan het huidige percentage¹³. Aan het eind van de 21e eeuw zou Nederland dan 50 miljoen inwoners tellen.
- Om tekorten weg te werken moeten meer arbeidsmigranten worden toegelaten dan overeenkomt met de omvang van deze tekorten. Immers, een grotere bevolking leidt tot extra arbeidsvraag. Het meest evident is dit bij demografie-gerelateerde activiteiten als woningbouw, zorg en onderwijs. Of per saldo nog een bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van de knelpunten zal afhangen van de participatiegraad van de arbeidsmigranten.
- De integratie van immigranten uit niet-westerse landen verloopt moeizaam. Een groot deel is langdurig aangewezen op de sociale zekerheid. Dit hoeft natuurlijk niet te gelden voor toekomstige arbeidsmigranten. Ten aanzien van hun volgmigranten is de onzekerheid op dit punt echter weer groter.

Al met al lijkt arbeidsmigratie als middel tegen een generiek arbeidsaanbodtekort geen aantrekkelijke optie. Arbeidsmigratie kan mogelijk wel een bijdrage leveren aan het oplossen van bestaande knelpunten op specifieke deelmarkten. De vraag is dan waar deze arbeidsmigranten vandaan moeten komen. Het ligt voor de hand om allereerst te denken aan migratie uit EU-landen. Integratie in de Nederlandse samenleving van immigranten uit deze landen verloopt relatief soepel en het risico van een omvangrijke volgmigratie zal, wegens de minder extreme welvaartsverschillen, kleiner zijn. Hoewel binnen de EU sprake is van vrij verkeer van personen, is de mobiliteit van werknemers laag door verschillen in taal en cultuur en institutionele barrières. Deze barrières hebben betrekking op de gebrekkige afstemming van sociale zekerheid- en pensioenstelsels en de soms onvolkomen wederzijdse erkenning van diploma's. Zolang dergelijke belemmeringen niet zijn opgeheven kan men niet veel verwachten van migratie uit andere EU-lidstaten voor het verminderen van de krapte op de nationale arbeidsmarkt.

Hogere lonen in het onderwijs: De overheid is cao-partner bij de salarisonderhandelingen in het onderwijs, en kan dus via loonsverhogingen tekorten tegengaan. Via verschillende kanalen leidt dit tot extra arbeidsaanbod. Op korte termijn kunnen zittende

¹³ CBS (2000), Maandstatistiek voor de bevolking, februari 2000.

leraren meer of minder gaan werken. Op korte termijn kan ook extra aanbod van herintredende vrouwen worden uitgelokt, en instroom vanuit andere beroepen. Op langere termijn kan het aanbod verder stijgen als meer studenten kiezen voor een opleiding tot leraar. Over de omvang van de verschillende effecten is weinig bekend. De invloed van een loonsverhoging op extra aanbod van leraren is voor Nederland onderzocht door Webbink¹⁴. Volgens zijn schattingen is de keuze voor het lerarenberoep vrij gevoelig voor het loon, maar de auteur benadrukt dat deze conclusie is gebaseerd op een niet-representatieve steekproef. Over de gevolgen van een loonsverhoging voor additionele zij-instroom zijn geen schattingen bekend. Volgens recent CPB-onderzoek zou een stijging van het bruto uurloon van docenten in het voortgezet onderwijs met 10 procent ertoe leiden dat de reeds werkzame docenten ruim 2 procent langer gaan werken. Vanwege beperkingen van het datamateriaal kent deze uitkomst echter een ruime onzekerheidsmarge.

Aan knelpuntenbestrijding in het onderwijs via een generieke loonsverhoging kleeft een aantal bezwaren. In de eerste plaats kan een forse algehele loonstijging de cao-onderhandelingen in andere sectoren beïnvloeden, en zo het startsein geven voor een loongolf. Ten tweede is generieke loonsverhoging een buitengewoon duur instrument, tenzij de reactie van het aanbod op het loon zeer fors is (en daarvoor bestaan geen aanwijzingen). Om een indicatie te geven: een generieke loonsverhoging in het primair en voortgezet onderwijs van 1% kost bijna f0,2 mld. Ten derde kunnen verhogingen van het cao-loon moeilijk worden teruggedraaid. Als knelpunten in de toekomst meevallen dan zit de overheid nog lange tijd vast aan de hogere lonen. Een vierde bezwaar heeft betrekking op de al genoemde samenhang tussen deelmarkten. Door vakken als leraar en verpleegkundige aantrekkelijker te maken kunnen knelpunten elders toenemen. De eerste drie bezwaren kunnen worden ondervangen door te kiezen voor flexibele vormen van beloning. Extra loonruimte zou kunnen worden gereserveerd voor bepaalde tekortvakken of -regio's. Het laatste bezwaar zou kunnen worden ondervangen door loonruimte vooral in te zetten voor het bevorderen van extra aanbod van zittende personeel of van herintredende vrouwen. Mogelijke instrumenten zijn royalere reiskostenvergoedingen voor docenten met deeltijdaanstellingen op verschillende scholen en uitbreiding van kinderopvang.

Scholing

Scholing van werkenden: In principe kunnen werkgevers en werknemers zelf zorgen voor het op peil houden en uitbreiden van kennis en vaardigheden van werkenden, eventueel via cao-afspraken¹⁵. Bovendien doet de overheid al het een en ander om

¹⁴ H.D. Webbink (1999), *Student decisions and consequences*, academisch proefschrift, SEO, Amsterdam.

¹⁵ *Macro Economische Verkenning 1999*, blz. 113-126.

financiële belemmeringen die scholing in de weg staan te verminderen, bijvoorbeeld via fiscale scholingsfaciliteiten. Verdere verruiming van scholingsmogelijkheden voor werkenden kan bijdragen aan knelpuntenreductie, wanneer werkenden na scholing doorstromen naar beroepen met tekorten. Bovendien ontstaan zo baanopeningen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waardoor de baanvindkansen stijgen voor laagopgeleide inactieven. Overigens is het ook denkbaar dat scholing de knelpunten doet toenemen, als een deel van het arbeidsaanbod zich terugtrekt om zich bij of om te scholen.

Scholing van inactieven: De ervaringen met scholing van kansarme inactieven geven aan dat de vormgeving van de uitvoering, de combinatie met financiële prikkels en de motivatie van deelnemers bepalend zijn voor de effectiviteit. Onderzoek komt vaak tot teleurstellende conclusies over de effectiviteit van scholingsbeleid voor werklozen zoals dat tot dusverre gevoerd wordt¹⁶.

Verhoging instroom hoger onderwijs: Om toekomstige tekorten aan hoogopgeleiden te voorkomen pleit de SER voor het vergroten van de doorstroom van MBO naar HBO¹⁷. Hierbij kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats zijn de financiële prikkels tot het volgen van hoger onderwijs in het algemeen waarschijnlijk adequaat¹⁸: de opbrengsten van studeren vallen grotendeels toe aan de student terwijl hij slechts een deel van de kosten draagt¹⁹. Financiële drempels vormen waarschijnlijk evenmin een belemmering, hoewel hierbij de kanttekening past dat verder verschuiving naar een leningenstelsel ontmoedigend kan werken op studenten uit gezinnen met lage inkomens²⁰. De problemen die MBOers op het HBO ondervinden zijn voornamelijk van andere aard, en hebben volgens de SER te maken met ‘.. het hoge abstractieniveau dat in het HBO is vereist.’ De SER wil dit oplossen door ‘.. dualisering en praktisering van theoretische abstracties, bijvoorbeeld door probleemgestuurd onderwijs’²¹. Hier dreigt het risico dat het niveau van HBO opleidingen wordt verlaagd om MBOers binnen de boot te houden. Bovendien kan verhoging van de instroom in het hoger onderwijs leiden tot een toename van de knelpunten vanwege de langere gemiddelde verblijfsduur in het

¹⁶ Voor een samenvatting van binnenlands en buitenlands onderzoek, en voor aanvullende schattingen voor Nederland, zie CPB (2000), Arbeidsbemiddeling en reïntegratie van werklozen, Werkdocument no. 118, Den Haag.

¹⁷ Sociale Economische Raad (1999), Advies Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan, blz. 61.

¹⁸ Wellicht met uitzondering van bepaalde beroepen in de quartaire sector, zie boven.

¹⁹ Voor een literatuuroverzicht zie R.J.G. Venniker, Social returns to education, CPB Report, te verschijnen.

²⁰ H.D. Webbink, op. cit. blz. 53.

²¹ SER, op. cit. blz. 61.

onderwijs. Mogelijk nemen na een paar jaar de knelpunten op HBO-niveau af, maar op MBO-niveau kunnen knelpunten juist toenemen.

Tegengaan van uitval in het onderwijs: Vermindering van de ongediplomeerde uitval in het onderwijs vermindert arbeidsmarktknelpunten indien daardoor de inzetbaarheid van betrokkenen in beroepen met tekorten toeneemt. Voor *drop outs* in het middelbaar en in het secundair beroepsonderwijs is dit duidelijk het geval. Ongediplomeerden uit het *hoger* onderwijs vinden vaak prima een baan - sommigen stoppen met studeren omdat zij een baan hebben gevonden. Als deze groep ertoe wordt overgehaald toch de studie af te ronden gaat dit ten koste van het arbeidsaanbod op korte termijn. Overigens kan verhoging van de leeftijdsgrens voor studiefinanciering studenten in staat stellen om hun studie tijdelijk te onderbreken voor een baan, om na een aantal jaren de studie af te ronden. Het arbeidsaanbod neemt dan op korte termijn toe.

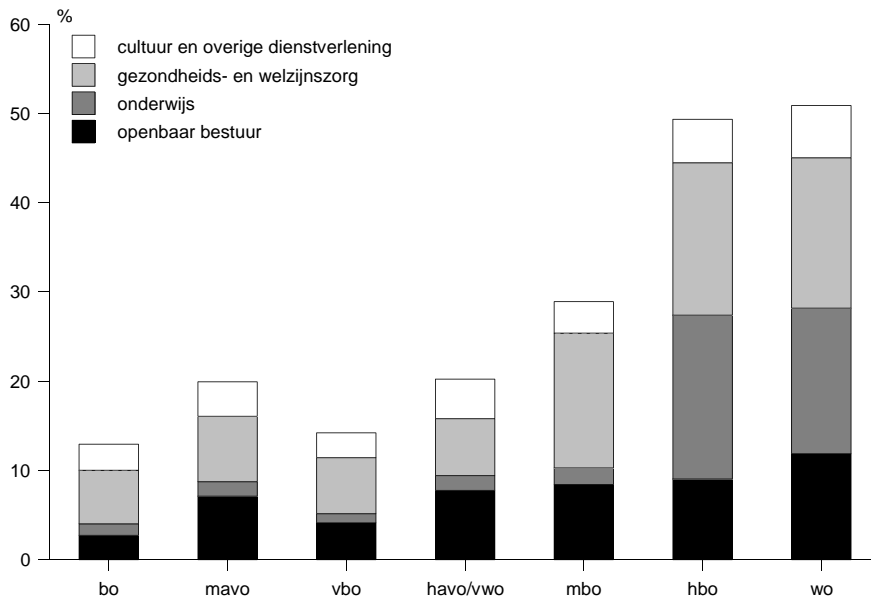
Verbetering aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt: Werkgevers klagen regelmatig dat de vaardigheden van schoolverlaters en pas afgestudeerden slecht aansluiten bij hun behoefte. Een actievere rol van het bedrijfsleven is een mogelijke remedie, bijvoorbeeld bij het vaststellen van curricula of door het beschikbaar stellen van stageplaatsen. Als dit leidt tot een betere uitwisseling van informatie over vaardigheidseisen is dat winst.

Stimuleren studierichtingen met tekorten: Zoals aangegeven aan het begin van deze paragraaf is het onmogelijk aan te geven in welke beroepsgroepen de knelpunten maatschappelijk gezien het ernstigst zijn. Bij de vaststelling van numerus fixi voor een specifieke studierichting als geneeskunde zijn keuzes echter onvermijdelijk. De regering neemt hierover dit voorjaar een beslissing. Ook als de vraag zo goed mogelijk wordt geraamd blijft de omvang van de toekomstige knelpunten onzeker. Het aantal opleidingsplaatsen hangt daarom deels af van een politieke afweging tussen de maatschappelijke kosten van overschotten en de maatschappelijke kosten van tekorten aan artsen.

Efficiënte benutting menselijk kapitaal

Deregulering: De overheid heeft via wet- en regelgeving grote invloed op vraag en aanbod van arbeid in de marktsector. Zo leidt ingewikkelde fiscale wetgeving tot een grote vraag naar fiscalisten, die hun talenten ook elders hadden kunnen inzetten. Voor zover de op handen zijnde hervorming van het belastingstelsel resulteert in belastingvereenvoudiging, leidt dit tot vermindering van de maatschappelijke verspilling van talent.

Grafiek IV.1.7 Aandeel publieke sector in de totale werkgelegenheid naar opleidingsniveau, 1997



Een andere vorm van deregulering (beter gezegd: re-regulering) betreft de kwalificatie-eisen voor beroepen in de quartaire sector. Bestaande opleidingseisen stammen vaak uit een periode met een overvloedig aanbod van hoger opgeleiden. In zo'n arbeidsmarkt konden werkgevers de opleidingseisen gemakkelijk opschroeven. Onder het huidige arbeidsmarktregime zijn overdreven opleidingseisen echter buitengewoon kostbaar. In reactie op knelpunten komen bij verschillende beroepen reeds initiatieven tot stand gericht op het verkorten van de opleidingsduur. Zo wordt nagedacht over het verkorten van de opleidingsduur voor docenten in de onderbouw van het primair onderwijs. Op dit moment is dit een HBO-opleiding, terwijl voor de vroegere kleuterschool een MBO-diploma vereist was. Een ander voorbeeld betreft de versnelde opleiding tot rechter in reactie op dreigende tekorten bij de rechterlijke macht. Ook onder huisartsen en medisch specialisten vallen pleidooien te beluisteren voor verkorting van de opleidingsduur.

Betere benutting menselijk kapitaal: De overheid is een belangrijke werkgever (zie grafiek IV.1.7). Overheid en quartaire sector zijn samen goed voor ongeveer een derde van de totale werkgelegenheid in personen. Onder hoger opgeleiden is het aandeel nog hoger: ongeveer de helft. Overigens is dit aandeel gedurende de laatste decennia gedaald: begin jaren tachtig werkte twee op de drie hoger opgeleiden in de quartaire

sector²². Een betere benutting van menselijk kapitaal bij de overheid kan dus een bijdrage leveren aan vermindering van tekorten op de arbeidsmarkt. Naast efficiencyverhoging valt te denken aan het op vrijwillige basis terugdraaien van ADV: degenen die dat willen gaan meer werken - anderen behouden hun ADV. De klassenverkleining in het primair onderwijs vergt weliswaar meer inzet van arbeidsuren, maar draagt positief bij aan de aantrekkelijkheid van een baan in het onderwijs en kan daardoor ook stimulerend zijn voor het arbeidsaanbod. De optie van (vrijwillig) terugdraaien van ADV kan ook in de marktsector een bijdrage leveren aan knelpuntenreductie.

Slot

De meeste van de genoemde beleidsopties verhogen het arbeidsaanbod pas op termijn. Opties die op korte termijn een bijdrage kunnen leveren aan vermindering van knelpunten zijn: een betere benutting van menselijk kapitaal, minder strenge opleidingseisen, en intensivering van WAO-beleid. Voor sommige beroepsgroepen zijn aanvullend nog specifieke maatregelen mogelijk, zoals versoepeling van cao-afspraken over arbeidsduurverkortening en verkorting van de opleidingsduur voor artsen. Met dergelijke maatregelen kunnen de knelpunten misschien wat worden verlicht. Dat levert tijdwinst op zodat maatregelen die pas op langere termijn het arbeidsaanbod vergroten - en die uiteindelijk veel effectiever zijn - een kans kunnen krijgen.