

Arbeidstekorten op de Europese arbeidsmarkt

Reymen, D., Gerard, M., De Beer, P., Meierkord, A., Paskov, M., Di Stasio, V., Donlevy, V., Atkinson, I., Makulec, A., Famira- Mühlberger, U., & Lutz, H. (2015). *Labour market shortages in the European Union*. European Parliament, DG for Internal Policies, Study for EMPL Committee.

De crisis heeft de Europese tewerkstelling gedecimeerd. Toch slaagt men er in de meeste landen niet in geschikte kandidaten te vinden voor bepaalde posities. Is er dan sprake van tekorten op de arbeidsmarkt? En welke? In deze studie voor het Europees Parlement wordt een analyse gemaakt van de verschillende mogelijke tekorten op de Europese arbeidsmarkt, zowel kwantitatieve als kwalitatieve tekorten. Daarnaast analyseren we de verschillende maatregelen die op niveau van Europa, de lidstaten en vanuit werkgevers genomen worden.

Wat zijn arbeidstekorten?

Arbeidstekorten nemen verschillende vormen aan. We spreken van een tekort wanneer een werkgever er niet in slaagt de nodige werknemers te vinden voor een specifieke vacature. In algemene termen kunnen we stellen dat bij een tekort de vraag naar arbeid groter is dan het aanbod. De redenen voor het verschil tussen vraag en aanbod kunnen echter sterk verschillen. We maken daarom het onderscheid tussen kwantitatieve en kwalitatieve arbeidstekorten.

Bij een kwantitatief arbeidstekort in de zuiverste vorm is er een fysiek tekort aan potentiële arbeidskrachten, wat ervoor zorgt dat openstaande posities niet ingevuld kunnen worden. Deze situatie zorgt voor een groot aantal moeilijk in te vullen vacatures

en gaat gepaard met een lage werkloosheidsgraad. De oorzaken voor een kwantitatief tekort zijn verscheiden van aard. Het kan te wijten zijn aan een sterke stijging van de vraag naar arbeidskrachten door economische groei of een stijgende vraag naar bepaalde goederen en diensten. De oorzaak kan echter ook demografisch van aard zijn, zoals de vergrijzing van de beroepsbevolking of een stijgende emigratie. Een stijging van

de inactiviteitsgraad door vervroegde pensioenstelsels kan eveneens een kwantitatief tekort verklaren.

In tweede orde zijn er kwalitatieve arbeidstekorten. In deze situatie zit het probleem niet in het gebrek aan potentiële kandidaten, maar in de matching tussen vacatures en werkzoekenden. In dit geval zien we vaak een groot aantal moeilijk in te vullen vacatures, maar tegelijkertijd ook een hoge werkloosheidsgraad. We onderscheiden verschillende oorzaken voor kwalitatieve arbeidstekorten: een competentietekort, een verschil in voorkeuren tussen de job en de werkzoekende en een informatietekort bij de verschillende partijen.

Een competentietekort wijst op het gebrek aan beschikbare competenties bij de werkzoekenden ten opzichte van de gevraagde competenties door de

werkgevers. Dit competentietekort kan spelen op de arbeidsmarkt als geheel, maar ook in specifieke sectoren of voor bepaalde beroepen. De ILO (2014) spreekt van verticale mismatch wanneer het opleidingsniveau van kandidaten te laag is ten opzichte van de gezochte kwalificaties en van horizontale mismatch wanneer de inhoud van de opleiding niet past met de functie. Deze tekorten kunnen structureel opduiken in arbeidsmarkten, maar zijn ten dele ook cyclisch. In tijden van economische groei worden bepaalde competenties schaars, die later weer worden aangevuld wanneer de vraag afneemt.

Een verschil in voorkeuren van werkzoekenden ten opzichte van wat wordt aangeboden kan eveneens leiden tot kwalitatieve tekorten. Sommige jobs of sectoren zijn weinig aantrekkelijk voor werknemers. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de arbeidsvoorwaarden en de sociale status van een bepaalde job. De geboden voorwaarden en verloning zijn onvoldoende om kandidaten te overtuigen een job op te nemen in sommige sectoren waar nog vacatures openstaan.

Een laatste oorzaak van een kwalitatief tekort is het gebrek aan informatie over de arbeidsmarkt bij werkgevers en/of werkzoekenden, waardoor beiden elkaar niet vinden. Werkzoekenden moeten kennis hebben van de jobopportunities om zich aan te dienen, terwijl werkgevers soms niet op de hoogte zijn dat bepaalde groepen werkzoekenden ook op hun vacatures ingeschakeld kunnen worden.

Een belangrijke kanttekening bij deze verschillende types tekorten is echter dat elk arbeidstekort steeds als relatief aanzien moet worden, zeker de kwalitatieve tekorten. Een tekort wijst immers op een te hoge vraag ten opzichte van het aanbod van werkzoekenden dat *bereidwillig is te werken, aan een bepaald loon en arbeidsvoorwaarden, op een bepaalde plaats, en op een bepaald moment in de tijd* (Barnow, Trutko, & Piatak, 2013). Dit betekent dat tekorten ook sterk maatschappelijk bepaald worden door de voorwaarden die aan een job worden verbonden. Indien werkgevers de lonen of arbeidsvoorwaarden sterk zouden verbeteren, zou ook het aantal geïnteresseerde kandidaten stijgen. Jongeren zouden door een aanpassing van de voorwaarden ook hun opleidingskeuzes kunnen wijzigen, waardoor bepaalde tekorten eveneens

zouden verdwijnen. Enkel kwantitatieve tekorten kunnen niet onmiddellijk worden opgelost door betere voorwaarden aan te bieden, al zijn ook deze tijdsgebonden.

Momenteel geen kwantitatieve arbeidstekorten in de EU, maar wel kwalitatieve tekorten

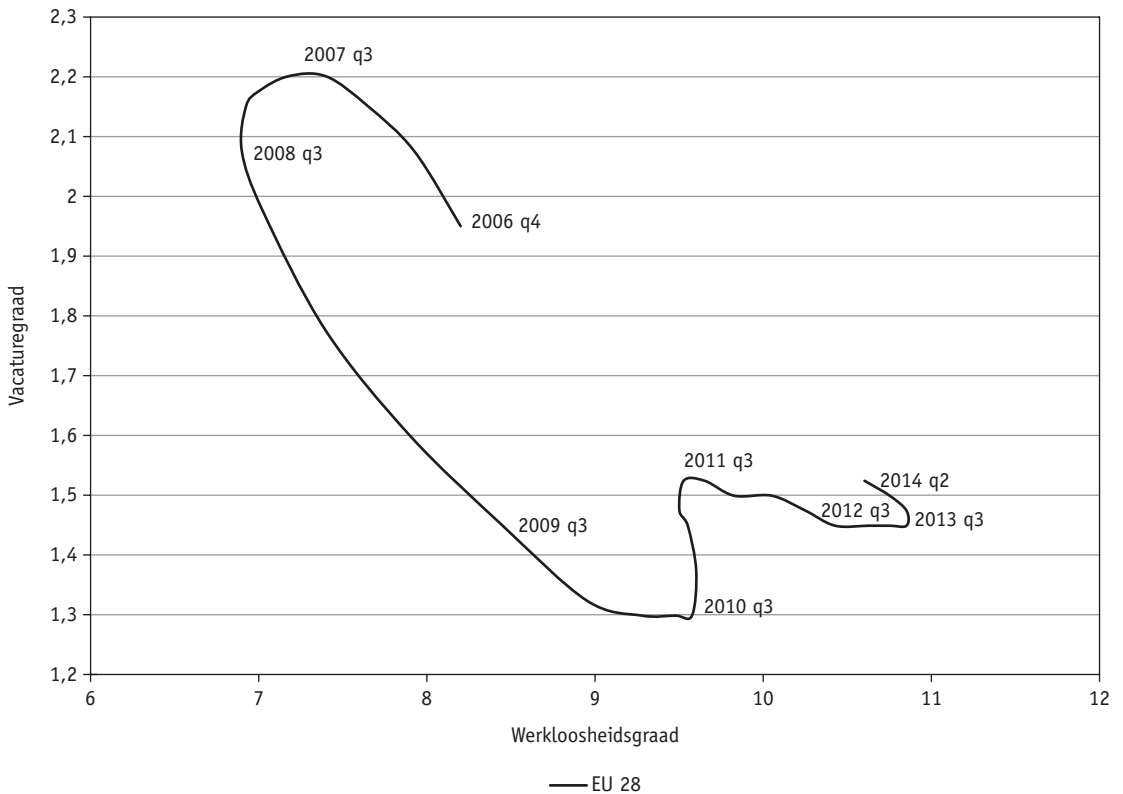
De Europese arbeidsmarkt heeft sterk geleden doorheen de crisis. Het effect hiervan is nog steeds merkbaar. Een analyse van de krapte op de Europese arbeidsmarkt op basis van de Beveridge curve van 2006 tot en met 2014 toont aan dat de krapte op de Europese arbeidsmarkt sterk is gedaald ten opzichte van de periode voor de crisis. Momenteel stellen we vast dat de EU nog steeds geconfronteerd wordt met een hoge werkloosheidsgraad en een lage vacaturegraad en we dus kunnen spreken van een losse arbeidsmarkt. De curve is ook naar rechts opgeschoven, wat erop wijst dat het matchingsproces tussen werkzoekenden en arbeidsplaatsen minder efficiënt is geworden.

Er zijn echter wel sterke verschillen tussen de lidstaten binnen de EU, waarbij de arbeidsmarkt in Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk als relatief krap kan worden beschouwd, terwijl in Spanje en Griekenland er een zeer groot arbeidsoverschot is. Ook binnen lidstaten kunnen kwantitatieve tekorten opduiken in welbepaalde regio's. In veel gevallen gaat het dan om stadregio's die een tekort hebben aan arbeidskrachten ten opzichte van meer landelijke gebieden waar een overschot bestaat. Typische voorbeelden met grote verschillen in de tewerkstellingsgraad tussen een hoofdstedelijke regio en omliggende regio's zijn Brussel en Madrid in België en Spanje.

Een analyse van de kwalitatieve tekorten toont dat er wel degelijk tekorten opduiken in sommige lidstaten. Twee op vijf werkgevers geven in de Eurobarometer (2010) aan tekorten te ervaren wegens een gebrek aan geschikte competenties bij werkzoekenden. Een methodologische beperking hier is echter dat we voor deze informatie beroep moeten doen op enquêtes bij werkgevers wegens een gebrek aan administratieve gegevens. Cedefop gegevens (2014) geven dan weer aan dat er vooral bij laaggeschoolde werkzoekenden een grote

Figuur 1.

EU-28 Beveridge curve van 2006q4 tot 2014q2



Bron: Eurostat (2014)

mismatch is tussen het aantal werkzoekenden en het aantal beschikbare jobs.

Een analyse van de verschillende beroepen waarvoor tekorten worden aangegeven, toont aan dat er EU-breed geen tekort is bij bepaalde specifieke beroepen. We zien echter wel een patroon in beroepsgroepen zoals metaalarbeiders, ingenieurs en ICT-professionals die doorheen de EU vaker als moeilijk in te vullen worden beschouwd. De specifieke tekorten blijven echter gebonden aan de context van elke lidstaat.

Een veelvoud van strategieën om deze tekorten in te perken

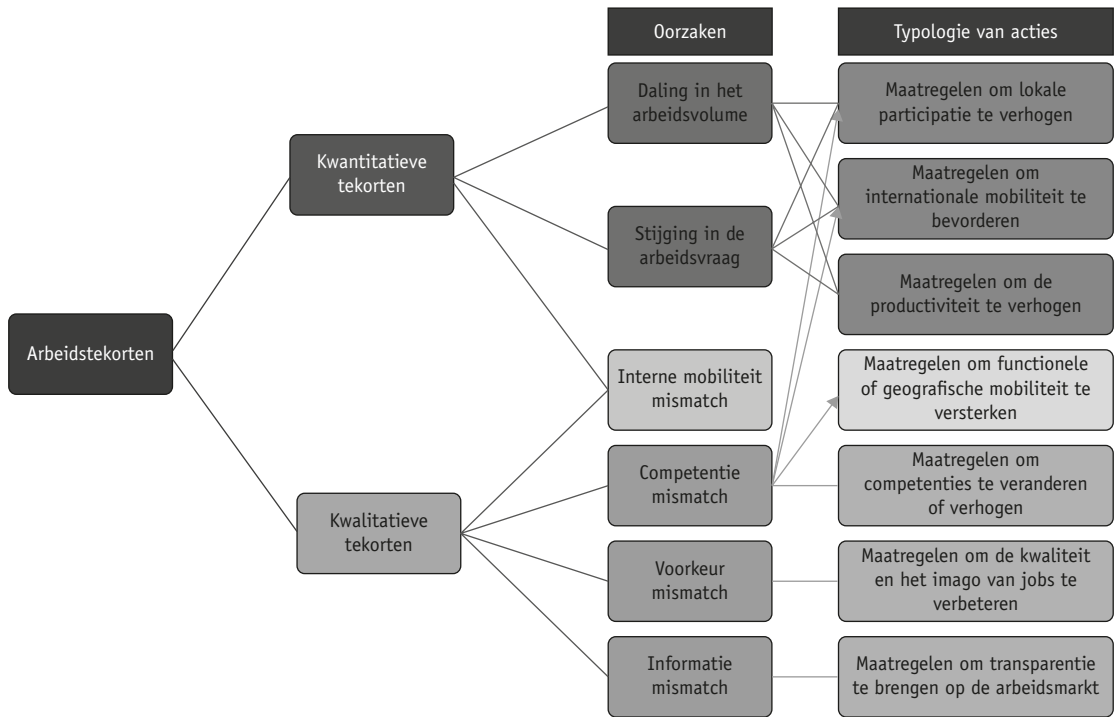
Wanneer werkgevers en overheden geconfronteerd worden met krapte op de arbeidsmarkt, hetzij door

een gebrek aan arbeidskrachten of door een gebrek aan competenties, kunnen ze verschillende maatregelen treffen. Naargelang het actieveld zijn werkgevers dan wel overheden het beste geplaatst, of is een samenwerking tussen beide het meest aangewezen. Op basis van literatuuronderzoek en casussen in bepaalde lidstaten maakten we een typologie op van verschillende acties die overheden en werkgevers kunnen ondernemen. De optimale aanpak bestaat in de meeste gevallen echter uit een combinatie van maatregelen, geïnitieerd door verschillende actoren. We hergroepeerden de verschillende acties tot zeven types maatregelen (figuur 2).

We bekijken deze types maatregelen eerst vanuit het standpunt van nationale overheden. Productiviteitsverhogende maatregelen om arbeid bewust te vervangen zullen zelden tot nooit gesteund worden vanuit overheden, maar worden wel door

Figuur 2.

Typologie van maatregelen als antwoord op arbeidstekorten



Bron: IDEA Consult

werkgevers gebruikt. De andere maatregelen worden doorheen de EU door verschillende overheden ingezet.

De eerste aanpak van arbeidstekorten is inzetten op activering. Activeringsmaatregelen zijn natuurlijk erg breed en dienen tot meer dan enkel het inperken van arbeidstekorten. Ze zijn echter het meest geschikt om kwantitatieve tekorten op te lossen door te proberen meer mensen te laten toetreden tot de arbeidsmarkt, of te voorkomen dat te veel mensen de arbeidsmarkt verlaten. Het gaat dan om het inzetten op activering van doelgroepen zoals vrouwen of allochtonen, of het beperken van vervroegde uitreding op de arbeidsmarkt. Gecombineerd met opleidingstrajecten voor basisvaardigheden en/of specifieke vakkennis, zijn deze maatregelen ook effectief in het inperken van competentietekorten. Dit soort maatregelen zien we over heel Europa, vaak gesteund met Europese ESF-middelen.

Een tweede strategie richt zich op het aantrekken van arbeidskrachten van buitenaf door in te zetten op migratie. Regio's met arbeidstekorten kunnen buitenlandse werknemers van binnen of buiten de EU aantrekken en zo aan de vraag voldoen. Dit kan zowel voor algemene arbeidstekorten als voor specifieke arbeidstekorten waarbij de migratie wordt gericht op werknemers met specifieke competenties. Hiervoor kunnen lidstaten speciale visa uitreiken en actief campagne voeren in andere landen. Migratie is echter een tweesnijdend zwaard, want het risico bestaat dat het aantrekken van arbeidskrachten naar één land betekent dat deze worden onttrokken uit het andere. Binnen de context van de Europese Unie kan dus best enkel gebruik gemaakt worden van gerichte mobiliteitsprogramma's die gebeuren in onderling overleg tussen de verschillende arbeidsdiensten. In de praktijk is dit niet steeds het geval.

Een variant hierop is de derde strategie. In tegenstelling tot mobiliteit buiten de grenzen kan ook

de mobiliteit binnen lidstaten worden bevorderd. Mobiliteit kan hierbij op twee manieren worden begrepen. In de eerste plaats gaat het om geografisch begrip. In meerdere landen is er een onevenwicht tussen arbeidsvraag en aanbod tussen regio's omdat werkzoekenden onvoldoende mobiel zijn. Factoren zoals sociale voorzieningen, huiseigenaarschap en vervoersmogelijkheden beperken de mogelijkheden voor mensen om zich te verplaatsten en zo elders jobs in te vullen. Door compensaties te voorzien kunnen deze werkzoekenden mobiel worden gemaakt. Een tweede manier van mobiliteit versterken kijkt naar de mobiliteit tussen arbeidsplaatsen of functionele mobiliteit. Verschillende mensen zitten in jobs die niet aangepast zijn aan hun kwalificaties en bezetten zo arbeidsplaatsen die optimaler kunnen worden ingevuld. Vaak speelt arbeidswetgeving en bescherming hier een rol. Functionele mobiliteit versterken kan door arbeidsregulering te versoepelen, maar heeft als kost een lagere arbeidsbescherming. We vinden hier dan ook maatregelen terug die bewust genomen zijn om arbeidstekorten in te perken.

Een vierde strategie richt zich vooral op het wegwerken van competentietekorten. Dit is de meest voorkomende oorzaak van een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De meest gebruikte maatregelen zetten dan ook in op opleiding om deze tekorten weg te werken. Het gaat dan zowel om het opleiden van werkzoekenden als om het herscholen van werknemers. Ook hier zien we een veelvoud van mogelijkheden, vaak gesteund door de Europese structuurfondsen in de verschillende Europese landen. Een tweede facet van deze strategie richt zich echter niet op het opleiden van personen die reeds aanwezig zijn op de arbeidsmarkt, maar op het beïnvloeden van de studiekeuzes van jongeren. Om competentietekorten op middellange termijn op te lossen moet er vooral voor voldoende instroom van deze competenties op de arbeidsmarkt gezorgd worden. Het promoten van opleidingen via campagnes en beurzen blijkt in meerdere landen een goede methode te zijn. Hoe dan ook nemen opleidingstrajecten vaak tijd in beslag. Sommige trajecten kunnen snel bepaalde noden invullen, maar er is meer tijd nodig om op lange termijn specifieke tekorten zoals in ICT en wetenschappen op te lossen. Dat betekent dat snel werkzoekenden omscholen naar knelpuntberoepen geen structurele oplossing kan zijn voor zulke tekorten.

Een vijfde strategie bestaat uit het aantrekkelijker maken van beroepen en sectoren. Overheden kunnen aandringen op betere arbeidsomstandigheden en via arbeidswetgeving betere voorwaarden afdwingen. Daarnaast kunnen imago-campagnes ook helpen om mensen weer voor bepaalde sectoren te laten kiezen. Hier ligt echter vooral een terrein waar werkgevers en sectoren zelf op kunnen inspelen.

Een zesde strategie is het verbeteren van de transparantie op de arbeidsmarkt. Overheden zetten hier vaak op in door te werken aan betere publieke arbeidsbemiddeling die alle werkgevers en werknemers probeert te bereiken. Er is echter ook nood aan kwalificatieraamwerken en classificaties om structuur te geven aan de vraag en het aanbod. Deze geven aan hoe competenties en opleidingen met elkaar vergeleken kunnen worden en vervolgens het beste ingezet kunnen worden. Ten slotte vallen hier ook de maatregelen onder met betrekking tot het opstellen van toekomstprognoses voor de arbeidsmarkt. Alle overheden zetten in op arbeidsbemiddeling, maar het opzetten van classificaties en toekomstprognoses verschilt sterk van land tot land.

Ook werkgevers spelen een cruciale rol

Werkgevers zijn de eersten die geconfronteerd worden met arbeidstekorten. Zij merken meteen wanneer er onvoldoende geschikte kandidaten zijn voor bepaalde vacatures, zeker als het gaat om knelpuntberoepen. Ze hebben echter ook een aantal mogelijkheden ter beschikking om deze tekorten aan te pakken.

Zo blijkt dat veel werkgevers ook zelf sterk inzetten op het opleiden van hun eigen medewerkers of van werkzoekenden om ze zo naar de openstaande functies toe te leiden. Vaak gaat het om in-house opleiding, maar werkgevers gebruiken ook stages en samenwerkingsverbanden met opleidingsinstellingen om via duale leerstelsels de nodige kandidaten voor te bereiden.

Een andere veel gebruikte strategie bij werkgevers is zelf op zoek te gaan naar buitenlandse kandidaten. Ze zijn daarbij natuurlijk gebonden aan de nationale en Europese regelgeving, maar gezien het vrij

vervoer van personen kunnen zij mensen van heel Europa aantrekken. Daarbij versterken sommigen wel het effect van braindrain in Centraal en Oost-Europa, vooral bij het aantrekken van profielen uit de gezondheidszorg.

Een strategie die echter enkel door werkgevers wordt ingezet om een tekort op te vangen is de vervanging van arbeidsplaatsen door verder in te zetten op automatisatie en outsourcing. Deze strategie kan de competitiviteit van de onderneming soms wel versterken, maar is uiteraard nefast voor de arbeidsopportunities van werkzoekenden.

Een laatste strategie bestaat uit het aanpassen van de arbeidsvoorwaarden en het jobdesign door werkgevers zelf. De arbeidsvoorwaarden zijn natuurlijk een zeer belangrijke aantrekkingsfactor die werkgevers zelf in de hand hebben. Indien er echter een fysiek tekort is aan werkzoekenden, kan ook dit niet volstaan. Dit is echter niet het geval in Europa. Toch zien we dat lonen amper zijn gestegen de laatste jaren, ondanks specifieke tekorten en hoge werkloosheid. Werkgevers geven dus wel tekorten aan, maar dat vertaalt zich dusver zelden in hogere lonen. Inzetten op jobdesign betekent dat werkgevers de functies binnen het bedrijf beter afstemmen op de mogelijkheden en competenties van de eigen werknemers en de kandidaat-werknemers om zo de verschillende functies toch te kunnen invullen. Hier vinden we wel voorbeelden van terug, maar het lijkt nog geen veelgebruikte methode.

En ook de Europese Unie kan bijdragen aan het inperken van arbeidstekorten

Ook de EU heeft een rol te spelen in het beperken van arbeidstekorten. De Europese Unie is bevoegd op een reeks domeinen waar het de lidstaten kan ondersteunen om arbeidstekorten in te perken. De belangrijkste hiervan zijn mobiliteit binnen de EU, arbeidsmarktkennis en financiële ondersteuning voor activering en opleiding.

Mobiliteit binnen Europa is een van de centrale doelstellingen van de EU. De Commissie levert inspanningen om nationale regelgeving op elkaar af te stemmen en zo barrières tot mobiliteit

te beperken. Daarnaast stimuleert de EU ook een faire mobiliteit door samenwerking tussen publieke bemiddelaars te bevorderen via het EURES netwerk en programma's zoals Your first EURES job.

Het Europees Sociaal fonds en het European Globalisation Fund zijn eveneens belangrijke instrumenten die de lidstaten ondersteunen om hun eigen acties en maatregelen uit te werken. Hoewel het beperken van arbeidstekorten op zich geen strategische doelstelling is van deze fondsen, zijn de verschillende activerings- en opleidingsprogramma's in nationale context wel vaak hierop gericht. Initiatieven zoals de Europese Jeugdgarantie bieden bijkomende financiering en ondersteuning aan activeringstrajecten die eveneens bijdragen in het beperken van (toekomstige) arbeidstekorten.

Een van de belangrijkste bijdragen van de EU is echter het brengen van transparantie op de Europese arbeidsmarkt. Via de verschillende monitoring-tools zoals de EU Vacancy Monitor en het EU Skills Panorama kunnen huidige tekorten over de lidstaten heen ingeschat worden. Bijkomend zorgen de Europese kwalificatieraamwerken zoals het EQF en de ESCO-classificatie voor vergelijkbaarheid van opleidingen en competenties.

Beleidsaanbevelingen

Op basis van de bevindingen werden in het onderzoeksrapport enkele beleidsaanbevelingen geformuleerd voor het Europees Parlement. Volgende aanbevelingen kunnen bijdragen tot een beter begrip van arbeidstekorten en meer mogelijkheden bieden tot het beperken en voorkomen ervan.

In de eerste plaats blijkt dat er nood is aan bijkomende investeringen op het vlak van monitoring van vacatures en arbeidsplaatsen. Momenteel is er binnen Europa enkel informatie over de open vacatures via data van lokale publieke arbeidsbemiddelaars en Europese initiatieven zoals de European Vacancy monitor. De data van nationale instellingen en van surveys bij werkgevers kunnen echter nog verbeterd worden, door een onderscheid te maken tussen vacatures en werkelijke arbeidsplaatsen en door informatie te verzamelen over het aantal feitelijke aanwervingen, in plaats van vooral subjectieve gegevens omtrent competentietekorten. Op deze

manier zouden trends beter op microniveau opgevolgd kunnen worden. Een tweede investering zou moeten gaan naar het uitbouwen van meer modellen voor toekomstprognoses die toekomstige tekorten en competentienoden kunnen duiden.

Een tweede aanbeveling is het versterken van het aanpassingsvermogen van werknemers en werkzoekenden als een buffer tegen toekomstige tekorten. Competentietekorten zijn vaak de oorzaak van arbeidstekorten in Europa. Een deel van de oplossing hiervoor bestaat uit het versterken van de competenties van de beroepsbevolking door te investeren in brede basiscompetenties en zo functionele mobiliteit te faciliteren. Een brede set van basisvaardigheden zorgt er immers voor dat werknemers flexibeler inzetbaar zijn en eenvoudiger kunnen worden herschoold. De middelen van de Europese structuurfondsen kunnen hiervoor een belangrijke stimulans zijn.

Vervolgens zouden arbeidstekorten als specifiek probleem ook meegenomen moeten worden in het geheel van het arbeidsmarktbeleid. Momenteel staat de problematiek vaak los van de totale activerings- en opleidingsinspanningen, waardoor mogelijkheden tot convergentie verloren gaan. Het Europees Sociaal Fonds biedt een goed kader, en financiering, om acties op elkaar af te stemmen en arbeidstekorten mee te nemen in de

brede arbeidsmarktanalyse. Dit aspect zou standaard moeten worden opgenomen in de nationale Operationele ESF Programma's.

Ten slotte kan de EU ook verder haar rol spelen in het wegnemen van obstakels tot mobiliteit over de landsgrenzen heen. Dat kan in de eerste plaats door verdere convergentie en draagbaarheid van sociale rechten te bepleiten. Voorts kan de ervaring van het initiatief Your first EURES job bijdragen tot nieuwe initiatieven die mobiliteit niet enkel faciliteren, maar ook actief ondersteunen.

Maarten Gerard
Daphné Valsamis
IDEA Consult

Bibliografie

- Barnow, B.S., Trutko J., & Piatak, J.S. (2013). Conceptual Basis for Identifying and Measuring Occupational Labour Shortages. In B.S. Barnow, J. Trutko, & J.S. Piatak (Eds.), *Occupational Labour Shortages: concepts Causes, Consequences, and Cures* (pp. 1-34). Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- ILO. (2014). *Skills mismatch in Europe: statistics brief*. Geneva: International Labour Office, Department of Statistics.