Maatregelen om het tekort aan arbeidskrachten aan te pakken: Lessen voor toekomstig beleid

Inleiding

Het tekort aan arbeidskrachten in de EU is duidelijker geworden door een sterk herstel van de arbeidsmarkt in de nasleep van de COVID-19-pandemie en door de aanhoudende demografische trends. Het gemiddelde vacaturepercentage in de EU was in het derde kwartaal van 2022 op een historisch hoogtepunt van bijna 3 %. Bijna een derde van de werkgevers in de EU gaf aan dat deze tekorten zorgden voor beperking van de productie en de dienstverlening. De strijd om talent aan te trekken is het hevigst in landen als Oostenrijk, België, Tsjechië, Duitsland en Nederland. Er zijn ook duidelijke verschillen tussen de sectoren: de tekorten in de gezondheidszorg en de informatie- en communicatietechnologie (ICT) zijn verergerd door de pandemie. Na de beëindiging van de meeste beperkingen, nam de krapte op de arbeidsmarkt ook toe in sectoren als de horeca en de detailhandel. Deze sectoren waren in het bijzonder geraakt door lockdowns en hadden arbeidskrachten laten gaan, die werk vonden in sectoren met betere arbeidsomstandigheden. Door de groene en digitale transitie ontstaan er steeds meer discrepanties tussen de gevraagde en de beschikbare vaardigheden. Dit draagt bij aan een tekort aan arbeidskrachten met de juiste opleiding, omdat met name digitale vaardigheden steeds vaker kernvaardigheden worden.

Eind 2022 was de slapte van de arbeidsmarkt op het laagste niveau in tien jaar. Ook toen waren er verschillen tussen de landen en werd aangetoond dat er nog altijd mogelijkheden zijn om onderbenut arbeidspotentieel in de arbeidsmarkt op te nemen.

Beleidscontext

Het belang van de aanpak van tekorten aan arbeidskrachten wordt erkend door EU-instellingen, nationale overheden en sociale partners en komt tot uiting in veel landenspecifieke aanbevelingen. Een breed scala aan EU-initiatieven pakken dit complexe fenomeen aan, ook in combinatie met de groene en digitale transitie, vaardigheden, mobiliteit en migratie. De Europese Commissie heeft 2023 uitgeroepen tot Europees Jaar van de Vaardigheden om te benadrukken hoe belangrijk het is dat vaardigheden blijvend worden ontwikkeld om aan de Europese arbeidsmarktbehoeften te voldoen.

Hoofdconclusies

- De belangrijkste oorzaken van het tekort aan arbeidskrachten verschillen per sector, beroep en regio. De te nemen maatregelen moeten op deze oorzaken inspelen door bepaalde sectoren en beroepen aantrekkelijker te maken, door onderbenut arbeidspotentieel te activeren en door vraag en aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten. Dat laatste kan worden bereikt door het bestaande potentieel in te zetten en door arbeidskrachten te behouden.
- Het tekort aan arbeidskrachten is vooral zichtbaar in sectoren met uitdagende arbeidsomstandigheden, zoals de gezondheidszorg en de langdurige zorg. Deze factor draagt, samen met lage investeringsniveaus, de impact van de pandemie en segregatie op grond van gender, bij aan het tekort aan werknemers in de gezondheidszorg en de langdurige zorg. De tekorten lopen in de komende jaren waarschijnlijk verder op als gevolg van de vergrijzing van de bevolking en de werknemers in deze sector. Dit is vooral belangrijk omdat tekorten in deze sectoren een domino-effect kunnen hebben op tekorten in andere sectoren als er knelpunten ontstaan bij de behandeling van gezondheidsproblemen.
- De meeste maatregelen om tekorten in de gezondheidszorg en de langdurige zorg aan te pakken, richten zich op lonen en arbeidsomstandigheden. Via initiatieven om het probleem van lage lonen in sommige Midden- en Oost-Europese landen aan te pakken, is het gelukt het aantal aanvragen om erkenning van kwalificaties voor werken in het buitenland te verlagen. Echter, initiatieven die zich richten op lonen kunnen over de hele linie onvoldoende zijn om werknemers naar meer afgelegen gebieden te trekken, vanwege slechtere gezondheidszorg, een beperktere onderwijsinfrastructuur en andere factoren die bepalend zijn voor de kwaliteit van leven. Specifieke vergoedingen om zorgprofessionals naar zulke regio's te trekken, hebben wel enig resultaat gehad, maar het is vaak onvoldoende om uitsluitend te focussen op lonen als er geen andere maatregelen worden genomen om de aantrekkelijkheid van werk- en leefomstandigheden te vergroten. Andere factoren die een belangrijke rol spelen bij de werkomstandigheden, zijn meer zeggenschap over werktijden, toegang tot opleidingen en loopbaanontwikkeling en meer betekenisvol werk.

- In de ICT-sector heeft de belangrijkste oorzaak van tekorten te maken met een gebrek aan toekomstperspectief en met een slechte afstemming van vraag en aanbod van vaardigheden. Een andere factor is de ondervertegenwoordiging van vrouwen. In 2022 had 6 % van de Europese bedrijven moeilijk in te vullen vacatures voor banen die specialistische ICT-vaardigheden vereisten. Dit is 3,4 procentpunt meer dan in 2014. Als gevolg daarvan zijn de maatregelen meestal gericht op bewustwording van carrièrekansen, het tonen van vrouwelijke rolmodellen en het aanbieden van opleidingen aan meisjes en vrouwen. Sommige initiatieven die zich richten op vrouwelijke migranten en andere kwetsbare groepen vrouwen omvatten ook ondersteunende maatregelen om vrouwen makkelijker toegang te geven tot de arbeidsmarkt, zoals kinderopvang.
- Een andere manier om onderbenut arbeidspotentieel aan te trekken in de gezondheidszorg en de ICT is de integratie van migranten en vluchtelingen. Dit wordt gedaan door de implementatie van gestroomlijnde systemen waarmee in het buitenland behaalde kwalificaties worden beoordeeld en geaccrediteerd en door het aanbieden van taaltrainingen en korte, modulaire trainingen die inhoudelijke kennis bieden die nodig is voor accreditatie in het gastland.
- Maatregelen om de inzet van bestaand arbeidspotentieel te vergroten zijn beschikbaar voor alle sectoren en vaardigheidstekorten, maar spelen ongetwijfeld een belangrijkere rol in de ICT-sector en in verband met de groene en digitale transitie, omdat daar de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden een belangrijkere oorzaak is voor tekorten. Vanwege de voortdurende technologische ontwikkelingen en de behoefte aan duidelijkheid over de vaardigheden waaraan in een groener wordende economie behoefte zal zijn, is het belangrijk dat overheden, sociale partners en opleiders samenwerken om vast te stellen aan welke vaardigheden nu behoefte is en om te voorspellen welke vaardigheden in de toekomst nodig zijn. Het is ook belangrijk dat zij samenwerken om de inhoud en het aanbod van opleiding af te stemmen op deze vaardigheden.
- De rol van sociale partners en andere belangrijke belanghebbenden is cruciaal, omdat zij ervoor moeten zorgen dat deze inspanningen nauw verweven zijn met bredere strategieën om bepaalde sectoren op nationaal en regionaal niveau te ontwikkelen, klimaatdoelstellingen te halen en te zorgen voor de benodigde vaardigheden. Met betrekking tot groene vaardigheden en banen ligt de nadruk vaak op het opbouwen van de markt/vraag en op het ontwikkelen van een eerste idee van welke vaardigheden in nieuwe lesprogramma's moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld voor de bouwsector.
- Hierbij schuilt een belangrijke uitdaging in het gebrek aan een duidelijke definitie en bijbehorende opleidingen voor groene banen en vaardigheden. De verplichtingen in het kader van het Fit for 55-pakket hebben tot gevolg dat de vraag naar dergelijke vaardigheden zal toenemen. Bepaalde sectoren en beroepen zullen waarschijnlijk bijzonder zwaar worden getroffen, zoals de bouwsector, terwijl die sectoren nu al te maken hebben met een tekort aan arbeidskrachten. Zonder beleidsinterventie zal dit waarschijnlijk nog erger worden, omdat de vraag naar het gebruik van hernieuwbare technologieën en aanpassingen groeit in zowel de zakelijke omgeving als de privésfeer. Dit wordt deels veroorzaakt door de regelgevingsagenda.
- Uit onderzoek blijkt dat micro- en kleine ondernemingen behoefte hebben aan ondersteuning om hiaten in vaardigheden te onderkennen en om flexibele en betaalbare opleidingen voor managers en werknemers aan te bieden.
- In de afgelopen decennia is steeds meer nadruk gelegd op de behoefte aan empirisch onderbouwde beleidsvorming. Toch blijft beleidsevaluatie van hoge kwaliteit schaars. Voor ongeveer 65 % van de geëvalueerde beleidsmaatregelen in deze studie was alleen basaal of incompleet bewijs beschikbaar om de impact te beoordelen.

Beleidsadviezen

- Een doeltreffend beleidsontwerp vereist goede basisinformatie over de exacte aard en oorzaken van tekorten op en slapte van de arbeidsmarkt. Hierdoor kunnen maatregelen preciezer worden ingezet om de aantrekkelijkheid te vergroten, gebruik te maken van onderbenut potentieel en te zorgen voor een betere afstemming van vraag en aanbod van vaardigheden.
- Belangrijke belanghebbenden, waaronder sociale partners, bedrijven en opleiders, moeten voortdurend worden betrokken bij het definiëren van specifieke vaardigheidseisen en opleidingsinhoud, bij voorkeur ingebed in stabiele structuren. Voor de sectorale sociale partners op nationaal niveau is een cruciale rol weggelegd bij het aanpakken van factoren die te maken hebben met loon en werkomstandigheden, die de belangrijkste oorzaken zijn van tekorten in een aantal sectoren met een hoog aantal vacatures.
- Maatregelen die zich richten op onderbenutte groepen op de arbeidsmarkt zouden meer complete ondersteuning moeten bieden, die zich niet alleen richt op eisen voor opleiding en werkervaring, maar ook op andere factoren die toetreding tot de arbeidsmarkt kunnen verhinderen (zoals gezondheidsproblemen en geen toegang tot betaalbare zorg). Hiervoor is samenwerking met sociale partners nodig en het beleid moet in de context van bredere ondersteuningsmaatregelen worden geïmplementeerd, waaronder beleid over de balans tussen werk en privé en belasting- en uitkeringsprikkels.
- Er moeten inspanningen worden verricht om ervoor te zorgen dat leerlingen (en hun ouders), studenten, werknemers en werkgevers verder kijken dan stereotypen of gedragsbarrières, die ervoor zorgen dat ze bepaalde opleidingen en carrièremogelijkheden niet overwegen, dat ze specifieke groepen niet werven of dat vrouwen zich niet laten scholen in door mannen gedomineerde beroepen en andersom.
- Voor een effectieve groene transitie zijn meer kennis en gegevens nodig over de definitie van groene banen en groene vaardigheden, zodat relevante opleidingsmaatregelen kunnen worden getroffen en regelmatig kunnen worden geüpdatet.

Aanvullende informatie

Het volledige verslag *Measures to tackle labour shortages: Lessons for future policy* (Maatregelen om het tekort aan arbeidskrachten aan te pakken: Lessen voor toekomstig beleid) is te vinden op de website https://eurofound.link/ef22015.

Onderzoeksleider: Tina Weber

information@eurofound.europa.eu