

## INT-AR Paper 4 – Arbeidsmarktfricties en migratie – Jan Cremers (UvT)

### Onderzoek naar arbeidstekorten

Aan de hand van een beknopte internationale vergelijking en met gebruikmaking van enkele algemene studies gaat deze bijdrage in op de beoordeling van arbeidsmarktfricties en het ten behoeve daarvan voorgestelde beleid. Voor de definitie van arbeidsmarktfricties wordt aangesloten bij een internationaal gehanteerde omschrijving, die ook door de SER in haar advies over arbeidsmigratie is gehanteerd: tekort aan of schaarste van arbeid kan zowel absoluut zijn (arbeid niet beschikbaar), als relatief zijn (arbeid niet beschikbaar tegen de geboden voorwaarden - loon, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden).<sup>1</sup> Het SER-advies spreekt de verwachting uit dat Nederland, net als de rest van de EU, een tekort aan (jonge) hoger opgeleiden zal krijgen en daarmee een behoefte aan kennismigranten. In het verlengde hiervan bepleit de SER een sterk binnenlands arbeidsmarktbeleid, met onder meer initiatieven om de (niet-benutte) kwalificaties van al aanwezige migranten te koppelen aan bestaande en te verwachten tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt.

In een korte synthese wordt de benadering in het VK en Noorwegen weergegeven, waar meer dan een decennium lang longitudinale metingen naar tekorten worden verricht. Vervolgens kijken we naar de Nederlandse benadering. De meeste waarnemers concluderen dat de vraag naar goed geschoold personeel en toekomstige tekorten in technisch geschoolde en sociale beroepen en, in mindere mate, in de zorg en het onderwijs tot ernstige arbeidsmarktfricties kunnen leiden. Tegelijkertijd geven meerdere bronnen aan dat toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt en daarmee samenhangende arbeidsmarktfricties zich moeilijk laten voorspellen. Zo stelt de SER dat de te verwachten behoeften enerzijds samenhangen met het functioneren van de arbeidsmarkt, anderzijds met technologische ontwikkelingen die direct van invloed kunnen zijn op de aard van de beroepen en de hoeveelheid werkenden die daarin nodig zijn, maar die ook toenemende internationale economische specialisatie mogelijk maken. De technologische ontwikkeling heeft een belangrijke invloed; taken en productieprocessen kunnen worden opgesplitst in delen en verplaatst naar gespecialiseerde fabrieken in verschillende landen, met offshoring, outsourcing of reshoring tot gevolg. Schaarste aan arbeid kan leiden tot verplaatsing van (onderdelen van) de productie naar andere gebieden of andere landen, tot vervanging van arbeid door kapitaal of tot import van (onderdelen van) de benodigde producten.

### Algemene studies

In een studie (uit 2015) voor de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement staat een overzicht van de te verwachten arbeidstekorten, zowel naar soort als naar oorzaak en omvang.<sup>2</sup> Kwantitatieve tekorten komen voort uit een krimpende beroepsbevolking, een afnemende participatiegraad, een toenemende vraag en uit een geografische dispariteit in de bevolkingsopbouw. Kwalitatieve tekorten uiten zich in een slechte aansluiting tussen de gevraagde en de beschikbare scholingsniveaus, een voorkeur van werknemers die niet overeen komt met het aanbod en een slecht imago in combinatie met een gebrekkige informatieverschaffing over aangeboden banen. Volgens de studie zijn er geen kwantitatieve tekorten op EU-niveau, maar vooral kwalitatieve tekorten, gerelateerd aan scholingstekorten en onvoldoende aansluiting. Migratie kan zorgen voor een vermindering van de tekorten in de ontvangende landen, dit kan echter tegelijkertijd leiden tot kwantitatieve tekorten in de herkomstlanden. De emigratie van professionals in de gezondheidszorg uit de MOE-landen levert bijvoorbeeld een serieus probleem op met tekorten in ziekenhuizen en gezondheidsinstellingen in verschillende MOE-landen.

In tegenstelling tot veel andere landen is de regionale dispariteit in Nederland vrij gering. In Nederland worden vooral kwalitatieve tekorten geconstateerd, met een groeiende vraag naar vakmensen in de maakindustrie, de bouw, de zakelijke dienstverlening, de energiesector en de ICT. Nederland is medekoploper als het gaat om de tekorten in enkele technische beroepen en in specifieke ICT-beroepen en er is meer vraag dan aanbod aan medische specialisten.

In een rapport van de Europese Commissie wordt ingegaan op de belemmeringen die werkgevers ondervinden in de zoektocht naar gekwalificeerd personeel.<sup>3</sup> In een survey (uit 2013) kwam naar voren dat maar liefst 40% van de ondervraagde ondernemers problemen ondervond bij de werving van geschoold personeel. In de helft van de gevallen gaat het om werkelijke scholingstekorten; een derde van de gevallen is terug te voeren op onaantrekkelijke honorering. Onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, samengaan met atypische werktijden en een gebrek aan carrièreperspectief en scholingsmogelijkheden, verklaren waarom het vaak moeilijk is mensen te vinden, zeker als geen vaste baan in het verschiet ligt. Het rapport stelt vast dat Nederland nog geen opwaartse druk op de lonen kent, omdat naar verhouding nog voldoende geschoold personeel op de arbeidsmarkt te vinden is. Het gespitst zijn op talentontwikkeling (en op een goed HR-beleid) verklaren mogelijk ook waarom scholingstekorten nog geen grote omvang kennen.

### **Engels en Noors onderzoek naar tekorten**

In het Verenigd Koninkrijk is in 2007 een adviescollege voor onbepaalde tijd opgericht, de Migratie Advies Commissie (MAC). De MAC is een onafhankelijk, non-gouvernementeel en openbaar adviesorgaan dat de overheid adviseert op verschillende beleidsterreinen die met migratie samenhangen. Het orgaan, bestaande uit 5 economen, een voorzitter en vertegenwoordigers van binnenlandse zaken en sociale zaken en werkgelegenheid volgt in het bijzonder drie thema's, de impact van migratie, de grenzen aan de migratie op basis van het puntenstelsel – het *Tiers 2* visastelsel dat het VK kent voor (hoogopgeleide) arbeidsmigranten – en tekorten op de arbeidsmarkt die met beroepskwalificaties samenhangen. De commissie publiceert sinds 2008 een lijst met arbeidstekorten op de arbeidsmarkt (de 'shortage occupation list'), toetst gemelde tekorten en heeft hiervoor een eigen methodiek ontwikkeld.<sup>4</sup> De lijst bepaalt in belangrijke mate het migratiebeleid van de Britse overheid voor werknemers van buiten de EU. Recente adviezen gaan in op de gehanteerde inkomenseisen voor arbeidsmigranten en de relatie met de feitelijk verrichte werkzaamheden van migranten op de Britse arbeidsmarkt. In het voorjaar van 2015 werd de lijst herzien die bij grote knelpunten versneld toegang geeft tot de Britse arbeidsmarkt. Bij de toetsing wordt gewerkt met enkele vaste bronnen, zoals de Labour Force Survey gegevens, statistisch materiaal over werktijd en beloning, onderzoek naar de vraag naar kwalificaties en werkloosheidscijfers. In het verleden zijn 12 variabelen gedefinieerd die gehanteerd worden bij de toetsing. Het betreft indicatoren gerelateerd aan de perceptie van werkgevers, aan de beloningsstructuren, aan het (beschikbare) arbeidsvolume en andere arbeidsmarkt relevante data (duur openstaande vraag en verhouding vacatures/werkloosheid).

De Noorse NAV ondernemingsurvey onderzoekt in opdracht van de overheid de vraag naar arbeid, zowel per regio, als per bedrijfstak en beroep. In dat onderzoek is de werving van buitenlandse werknemers vanaf 2007 regelmatig nagegaan. De cijfers uit de jaren 2007-2011 en 2012-2013 zijn niet volledig vergelijkbaar omdat er andere vragen aan ten grondslag liggen. Duidelijk is echter een grote sectorale verschuiving. Bij de eerste metingen waren de land- en bosbouw en de horeca de belangrijkste bedrijfstakken met vraag naar buitenlands personeel. In later jaren zijn de meeste arbeidsmigranten aangeworven in de mijnbouw en oliewinning, gevolgd door de horeca. Ondanks de teruglopende totale vraag in 2013 blijft in enkele sectoren de vraag naar buitenlandse werknemers bescheiden groeien; over een wat langere periode bezien in de zakelijke dienstverlening, de IT & communicatiesector, de zorg en de sociale beroepen. Grote tekorten zijn er in de zorg/gezondheidszorg, de dienstensector en deels in de bouw (hoewel de grote vraag daar is ingezakt). De vraag naar vakmensen in diverse maakindustrieën blijft vrij constant. De groeiverwachtingen in de 2015 survey waren niet hoog; bedrijven gingen uit van een stabilisatie van de werkgelegenheid, of een lichte teruggang en dan vooral vanwege de afbouw in de mijn- en olie-industrie (inclusief de verwerkende industrie).<sup>5</sup>

### **Migratie en arbeidsmarktfricties – de Nederlandse analyse**

Arbeidsmarkttekorten worden in Nederland in kaart gebracht door verschillende instellingen. Het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) gebruikt enkele instrumenten, bijvoorbeeld de sectoromschrijvingen, waarin tekorten en overschotten per sector worden beschreven. Het ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) stelt regelmatig overzichten samen van de huidige

en toekomstige ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) publiceert onder andere de Enquête Beroepsbevolking.

Het UWV publiceerde in mei 2014 een overzicht waarin is gekeken naar beroepen met een krappe arbeidsmarkt. Het is een zo goed mogelijk onderbouwd overzicht van krapteberoepen. Op middelbaar niveau waren er signalen van krapte in uitvoerende technische functies en technisch 'kader'; op hoger en wetenschappelijk niveau werden signalen van krapte in andere richtingen gevonden, bijvoorbeeld bepaalde ICT-beroepen (programmeurs), het onderwijs (specifieke vakken) en specifieke financiële beroepen (actuarissen en fiscalisten). In de zorg konden alleen signalen van krapte in specifieke functies worden opgetekend (bijvoorbeeld wijkverpleegkundigen en specialisten ouderengeneeskunde). Veel krapteberoepen waren te vinden in de metaalektro en metaalbewerking en delen van de industrie, de specialistische zakelijke dienstverlening en de ICT-sector.<sup>6</sup>

Het ROA verwacht grote fricties en spanningen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de nabije toekomst in de segmenten ICT en techniek. In het meest recente onderzoek (2015) spreekt het ROA over een te verwachten groeiende vraag naar technische beroepen verspreid over alle opleidingsniveaus, namelijk mbo techniek, hbo techniek en wo techniek. De bezuinigingen in de zorg- en welzijnssector hebben grote gevolgen voor de geprognoseerde werkgelegenheidsontwikkeling; in tegenstelling tot enkele jaren geleden worden in die sectoren minder fricties voorzien.<sup>7</sup>

Het CBS noemt de toename van de migratie een van de mechanismen die in werking kunnen treden als het arbeidsaanbod terugloopt. In een regressieanalyse is nagegaan of veranderingen in het recente verleden in de omvang van de beroepsbevolking de arbeidsmigratie naar Nederland hebben beïnvloed. Er is geen significant verband te leggen is tussen arbeidsmigratie en -aanbod. In de jaren dat het arbeidsaanbod sneller steeg kwamen niet minder arbeidsmigranten binnen en in de jaren dat het trager steeg niet meer. Hiermee is niet uit te sluiten dat een deel van de migratie een gevolg is geweest van tekorten aan Nederlandse werknemers in specifieke sectoren, maar op het niveau van het totale arbeidsaanbod en de gehele migratiestroom lijkt die relatie er niet te zijn geweest. Het CBS ziet er daarom van af de vergrijzing en demografische krimp als voorspeller voor migratie te gebruiken.<sup>8</sup>

Een onderzoek naar arbeidsmarkttekorten van het Europees Migratienetwerk (EMN) kijkt vooral naar de behoefte aan zogenaamde derdelanders en laat de mobiliteit van EU-werknemers buiten beschouwing.<sup>9</sup> De arbeidsmarktcrapte concentreert zich in techniek, ICT en een aantal specifieke niches. Het betreft vooral beroepen op middelbaar, hoger en wetenschappelijk niveau. Met uitzondering van de top van de arbeidsmarkt, waar arbeidsmigratie wordt ingezet als middel voor het versterken van de economie, speelt de analyse van arbeidsmarkttekorten geen rol in het migratiebeleid: arbeidsmigratie van derdelanders als beleidsinstrument wordt niet ingezet om geïdentificeerde tekorten aan te pakken. Het initiatief ligt vrijwel altijd bij de werkgever. EMN tekent aan dat een kleinere en oudere beroepsbevolking in alle EU-landen het potentieel aan EU-migranten zal verkleinen. Niet alleen zijn minder EU-migranten beschikbaar, ook de concurrentie met andere landen die migranten aantrekken wordt groter. Impliciet pleit EMN voor een actievere opstelling waarbij het migratiebeleid niet langer het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid vormt.

<sup>1</sup> [https://www.ser.nl/~media/db\\_adviezen/2010\\_2019/2014/arbeidsmigratie.ashx](https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2014/arbeidsmigratie.ashx)

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542202/IPOI\\_STU%282015%29542202\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542202/IPOI_STU%282015%29542202_EN.pdf)

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7859&furtherPubs=yes>

<sup>4</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/406775/Partial\\_review\\_of\\_the\\_SOL\\_for\\_UK\\_and\\_Scotland\\_Report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406775/Partial_review_of_the_SOL_for_UK_and_Scotland_Report.pdf)

<sup>5</sup> In enkele edities van de NAV-survey (2007 tot 2013) is gekeken naar de vraag naar vakbekwaam personeel van buiten Noorwegen. Sinds het begin van de financieel-economische crisis is sprake van een teruglopende vraag; het totale tekort piekte in 2007 op een totaal van 132.400 mensen. In 2008 kwam de omslag en liep het te verwachten tekort terug naar 88.700 arbeidskrachten, het jaar erna halverend naar 45.000 arbeidskrachten. In 2011 liep de vraag op door een grote onroerend goed bubbel. De terugloop daarna werd veroorzaakt door een verlies aan werkgelegenheid in de bouw en de oliesector (ter vergelijking: in 2012 was het totale tekort 36.700 personen, in 2013 was dit gedaald naar 32.200 mensen om in 2014 verder te dalen naar 26.000). Voorjaar 2015 werd op basis van de survey een tekort aan vakmensen becijferd van 20.800 mensen, een daling met 5.200 arbeidsplaatsen in vergelijking met 2014.

<sup>6</sup> <https://www.werk.nl/xpsimage/wdo211581>

<sup>7</sup> [http://roa.sbe.maastrichtuniversity.nl/roanew/wp-content/uploads/2016/01/ROA\\_R\\_2015\\_6.pdf](http://roa.sbe.maastrichtuniversity.nl/roanew/wp-content/uploads/2016/01/ROA_R_2015_6.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/472C113E-E5D4-455B-8EA9-B3420B8FF074/0/20131201b12art.pdf>

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-20b\\_netherlands\\_labour\\_shortages\\_nl\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-20b_netherlands_labour_shortages_nl_version.pdf)