

Knelpuntenparade: werkgevers over de arbeidsmarkt

M.J.M. Kerkhofs, J.J. Schippers
en A.M de Voogd

*De auteurs zijn allen verbonden aan de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA). Schippers is tevens werkzaam als hoogleraar Arbeids- en Emancipatie-economie bij de Universiteit Utrecht. De auteurs danken de OSA-collega's voor hun commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.
m.j.m.kerkhofs@uvt.nl*

In dit artikel komen werkgevers aan het woord over wat zij nu en in de toekomst als de belangrijkste arbeidsmarkt knelpunten beschouwen. De door werkgevers gemelde knelpunten en beleidsprioriteiten wijken in tal van opzichten flink af van de Haagse politieke agenda.

In de vragenlijst van het OSA-Arbeidsvraagpanel (zie kader) is aan organisaties aan de hand van een lijst van vijftien mogelijke knelpunten de vraag voorgelegd of zij op het moment van ondervraging met die knelpunten te maken hadden. Daarnaast konden organisaties aangeven of er ook nog andere knelpunten speelden. De vragen betreffen uiteenlopende thema's als het werven van personeel, vergrijzing, inzetbaarheid en werkdruk. Daarnaast zijn vragen opgenomen die betrekking hebben op de relatie tussen loonkosten en productiviteit.

Het OSA-Arbeidsvraagpanel

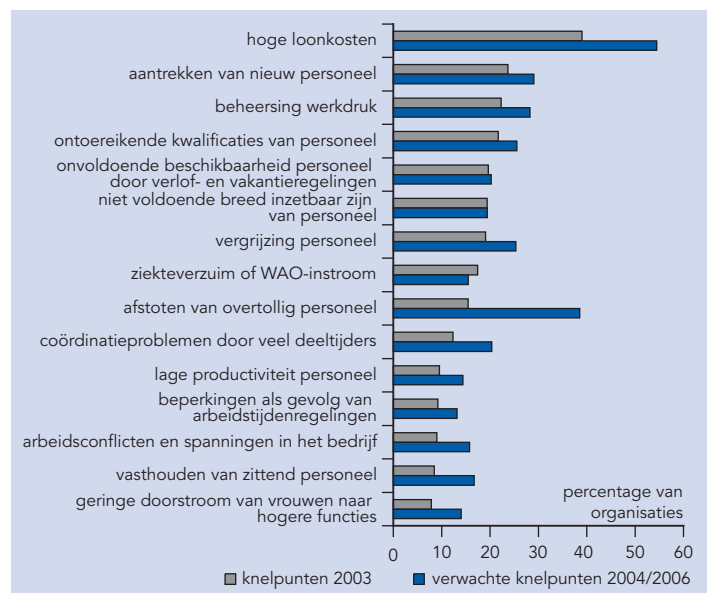
Het OSA-Arbeidsvraagpanel is een tweejaarlijkse enquête onder vestigingen van bedrijven en organisaties met vijf of meer werknemers. De enquête wordt gehouden sinds 1989. In 2003 is de enquête afgenomen in de vorm van drie telefonische interviews en een schriftelijke vragenlijst. De gegevens in dit artikel zijn afkomstig uit de telefonische interviews in het voorjaar van 2003 (4757 organisaties), het najaar van 2003 (3255 organisaties) en het voorjaar van 2004 (1972 organisaties). Het thema 'knelpunten' is in 2003 voor het eerst opgenomen.

Figuur 1 toont de belangrijkste knelpunten die door organisaties in Nederland worden ervaren. De lijst van vijftien voorgeselecteerde knelpunten blijkt voldoende breed samengesteld te zijn. Slechts 8% van de organisaties noemde aanvullend nog andere knelpunten.

Een paar punten kunnen als opvallend worden gemarkeerd. In de eerste plaats is dat de combinatie van de wel als problematisch aangeduide hoogte van de loonkosten en de juist niet als problematisch aangeduide productiviteit. Volgens de economische theorie van het producentengedrag gaat het werkgevers om de afweging tussen de marginale kosten en de marginale baten van de bijdrage van een werknemer aan de productie. Hoge kosten hoeven vanuit die optiek geen probleem te vormen, zolang daar maar hoge opbrengsten tegenover staan. Werkgevers blijken – conform de theorie en in tegenstelling tot degenen die de rationaliteit van economische besluitvormers ter discussie stellen – in staat een duidelijk onderscheid te maken tussen de kosten- en de batenkant. In hun optiek is er met de productiviteit als component van de opbrengsten niet zoveel aan de

hand. Waar de verhouding tussen loonkosten en productiviteit scheef is, zien bedrijven kennelijk primair de loonkosten als oorzaak. Op grond van deze constatering mag worden verwacht dat werkgevers hoge prioriteit zullen geven aan maatregelen gericht op reductie van loonkosten.

Figuur 1. Huidige en verwachte knelpunten bij Nederlandse werkgevers



Een tweede opvallend punt vormt het door bijna een kwart van de organisaties genoemde probleem van het aantrekken van nieuw personeel. Hoewel er in 2003, toen de vraag over dit onderwerp aan werkgevers is voorgelegd, reeds enige tijd sprake was van ontspanning op de Nederlandse arbeidsmarkt en van oplopende werkloosheid, impliceerde die stand van de conjunctuur niet dat daarmee de personeelstekorten tot het verleden zouden behoren.

Specialisatie van productieprocessen en opleidingen heeft kennelijk inmiddels tot een zodanige segmentering van de arbeidsmarkt geleid dat naast een algemeen aanbodoverschot (en oplopende werkloosheid) tegelijkertijd op allerlei deelmarkten tekorten aan werknemers kunnen bestaan. Deze constatering plaatst vraagtekens bij de wenselijkheid en mogelijkheid tot het voeren van algemeen arbeidsmarktbeleid.

Verschillen naar sectoren en organisatiegrootte

Bij tal van knelpunten is sprake van aanzienlijke variatie tussen sectoren. In het algemeen zijn het onderwijs, de sector zorg en welzijn en de overheid sectoren waar bovengemiddeld knelpunten worden ervaren. Deze sectoren hebben veelal turbulente jaren achter de rug: reorganisaties, privatisering en verzelfstandiging, soms bezuinigingen, soms sterke groei. Veelal waren het ook juist organisaties in deze sectoren waar de toenemende onvrede van burgers en cliënten met de Nederlandse verzorgingsstaat zich op richtte.

Opbouw personeelsbestand

Knelpunten bij het aantrekken van nieuwe medewerkers worden vooral gerapporteerd binnen het onderwijs (44%) en in de sector zorg en welzijn (31%). Dat zijn ook de sterkste groei-sectoren van de afgelopen periode. Anderzijds is de vacaturegraad in het onderwijs structureel gezien niet exceptioneel hoog (OSA, 2005). Desondanks worden de vacatures wel als knelpunt ervaren, wellicht omdat een niet vervulde vacature andere consequenties heeft voor het 'productieproces' dan in andere sectoren (bijvoorbeeld het naar huis sturen van leerlingen versus het niet aannemen van een opdracht in de handel). Bovendien heeft het onderwijs wel het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures (OC&W, 2003).

Als het gaat om knelpunten bij het afstoten van overtollig personeel, zijn het juist de industrie, landbouw en bouw die bovengemiddeld knelpunten ervaren (22% versus gemiddeld 15%). Met name de industrie heeft gedurende de achterliggende jaren met een inkrimping van de werkgelegenheid te maken gehad. Vanuit dat perspectief is het begrijpelijk dat overtollig personeel hier vaker een probleem vormt. Opvallend is hier de hoge score van de overheid. Enerzijds geven overheidsorganisaties aan dat ze moeite hebben met het behoud van personeel. Anderzijds heeft 19% ook problemen met het afstoten van overtollig personeel. De verklaring hiervoor is wellicht dat sommige organisaties binnen de overheidssector met (budgettaire) groei en andere juist met krimp hebben te maken (afhankelijk van de gestelde politieke prioriteiten). Bovendien is er binnen organisaties mogelijk behoefte aan mensen met andere competenties. Daarnaast is mogelijk sprake van specifieke knelpunten: zo rapporteert de belastingdienst met enige regelmaat dat goed opgeleide jonge medewerkers worden 'weggekocht' door commerciële organisaties. Andere overheidsorganisaties kampen daarentegen met grote groepen oudere werknemers (zie hieronder) waarvan zij graag afscheid zouden nemen.

Eenvijfde van de organisaties acht de vergrijzing van het personeel een knelpunt. Ook hier zien we grote verschillen tussen sectoren. In de handel rapporteert slechts 12% van de organisaties een knelpunt. Daar is dan ook slechts 15% van de werknemers ouder dan vijftig jaar. In de zakelijk dienstverlening is het percentage organisaties dat de vergrijzing van het personeelsbestand als een knelpunt ervaart nog lager: 10%. Toch is in die sector 22% van de werknemers ouder dan vijftig jaar en kent de sector tamelijk weinig jongere werknemers. Bij de overheid (47%) en in het onderwijs (51%) wordt de vergrijzing daarentegen in zeer sterke mate als een knelpunt ervaren. Bij de overheid valt 23% van de werknemers in de categorie vijftig-plus. In het onderwijs is dat zelfs 31%.

Productiviteit zittend personeel

Bijna eenvijfde van de organisaties in Nederland ervaart knelpunten ten aanzien van voldoende brede inzetbaarheid van zittend personeel. Opnieuw vormt het onderwijs met 37% een uitschieter. De taken zijn daar de afgelopen jaren ingrijpend veranderd (denk bijvoorbeeld aan de introductie van het studiehuis), terwijl deze taken moeten worden verricht met een flink vergrijsd personeelsbestand dat vooral over competenties beschikt die zijn verworven met het oog op andere taken. Van de kleine organisaties ervaart 15% knelpunten ten aanzien van de inzetbaarheid. Voor de grootste organisaties is dat 33%. Dit is een opvallend resultaat, gegeven het feit dat grote organisaties juist veel variatie in functies kennen en daardoor meer mogelijkheden bestaan om binnen de organisatie taken en personeel aan elkaar te koppelen; ook een taakverschuiving zou daarmee binnen de organisatie in principe gemakkelijker kunnen worden opgevangen. Een verklaring zou kunnen zijn dat de variatie in functies zich ook vertaalt in een reeks specialistische functies die elk hun eigen bijbehorende kwalificaties kennen, waaraan lang niet alle werknemers voldoen.

Het beeld ten aanzien van ervaren knelpunten rond ziekteverzuim en Wao-instroom laat zien dat bij een gemiddelde van 17% de overheid en het onderwijs er uitspringen met respectievelijk 25% en 30% van de organisaties die dit als knelpunt ervaren. De industrie en zorg en welzijn volgen met 22% en 23%. Afgezien van de sector onderwijs zijn dit inderdaad de drie sectoren met een ziekteverzuim dat boven het Nederlandse gemiddelde ligt. Net als bij knelpunten rond vacatures lijken de consequenties voor de personeelsvoorziening bij het onderwijs sterker voelbaar zodat ziekteverzuim daar eerder als knelpunt wordt ervaren.

De beheersing van de werkdruk vormt in 22% van de organisaties een knelpunt. Zorg en welzijn (34%) en vooral overheid (51%) en onderwijs (57%) scoren op dit knelpunt bijzonder hoog. In alledrie de sectoren is de werkdruk knelpunt nummer één. De score van ruim 57 is tevens de hoogste die we over alle knelpunten gemeten in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen. Organisaties die het beheersen van de werkdruk als knelpunt noemen, zijn niet automatisch de bedrijven met een gemiddeld hoge werkdruk. Veeleer blijkt het voorkomen van dit knelpunt samen te hangen met de mate waarin de werkdruk in de organisatie is *toegenomen*.

De hoogte van de loonkosten werd reeds gemeld als grootste van alle knelpunten. Van de organisaties ervaart hier 39% een knelpunt. Industrie, landbouw en bouw zitten daar nog tien procentpunten boven. Bij de overheid (20% van de organisaties) en in het onderwijs (slechts 15%) vormen de loonkosten veel minder een knelpunt.

Grof gesteld zien we in de knelpuntenparade een tweedeling in sectoren. Enerzijds zijn er de sectoren waar onder invloed van de internationale concurrentie en het economisch tij de werkgelegenheid onder druk staat en de hoogte van de loonkosten veruit het voornaamste knelpunt is. Anderzijds zijn er de sectoren waarin de werkgelegenheid niet onder druk staat en knelpunten zich vooral voordoen in de vorm van hoge werkdruk en problemen bij het aantrekken van nieuw personeel.

Toekomstige knelpunten

Afgaande op de enquêteresultaten blijken organisaties in Nederland weinig optimistisch over de toekomst. In het voorjaar van 2004 zijn dezelfde bedrijven opnieuw benaderd. Nu met de vraag of zij verwachten dat de genoemde thema's in de daar-

opvolgende twee jaren knelpunten zullen vormen. Behalve de inzetbaarheid van werknemers en ziekteverzuim en WAO-instroom worden alle andere potentiële knelpunten die in het onderzoek aan de orde komen vaker als toekomstig knelpunt dan als huidig knelpunt genoemd (zie opnieuw figuur 1). Met andere woorden, organisaties in Nederland zien het aantal knelpunten vooral groeien. De daling van het aantal respondenten dat voor de toekomst knelpunten ziet op het punt van ziekteverzuim en instroom in de WAO zou een gevolg kunnen zijn van de aangescherpte wettelijke regels op dit punt en de recente ervaringen die men heeft met dalende verzuim- en uitvalcijfers. Het percentage werkgevers dat knelpunten verwacht ten aanzien van de inzetbaarheid van werknemers, verandert niet (19%).

De grootste verschillen tussen huidige en toekomstige knelpunten vinden we bij het behoud van zittend personeel (van 8% naar 17%), het afstoten van overtollig personeel (van 15% naar 39%), coördinatieproblemen uit hoofde van deeltijdwerk (van 12% naar 20%) en de hoge loonkosten (van 39% naar 55%).¹ Het probleem van de hoge loonkosten blijft dus ook in de toekomst verreweg het belangrijkste probleem. Daarnaast neemt het aantal organisaties sterk toe dat problemen verwacht met overtollige werknemers. Ondertussen blijft ook het aantrekken van nieuw personeel op plaats drie een veel genoemd knelpunt. Het eerder geschetste beeld blijft overeind: algemene economische malaise en oplopende werkloosheid gaan samen met lokale of sectorale problemen bij het vinden van nieuw personeel. Zowel afslanking als onderbezetting aan personeel doen bij de zittende werknemers de werkdruk toenemen. Werkdruk wordt door iets minder dan eenderde van de organisaties genoemd als toekomstige knelpunt en belandt daarmee op plaats vier. Vergrijzing van het personeelsbestand ziet een kwart van de organisaties als knelpunt voor de komende jaren.

Gewenste arbeidsmarktmaatregelen

Behalve naar knelpunten is organisaties ook gevraagd (in het najaar van 2003) naar hun wensen ten aanzien van mogelijke – vooral door de overheid te nemen – arbeidsmarktmaatregelen. Hiervoor werd een lijst met twintig mogelijke arbeidsmarktmaatregelen voorgelegd. De scores op dit punt betreffen de organisaties die aangeven de genoemde maatregelen ‘van groot belang te vinden, gezien de huidige situatie op de arbeidsmarkt’.

Over het algemeen is de wensenlijst van organisaties in Nederland ruim gevuld. Tot op zekere hoogte vormen ze een spiegelbeeld van bestaande en toekomstige knelpunten en hebben ze daarmee een enigszins voorspelbaar karakter. Negen maatregelen kunnen op een (zeer ruime) meerderheid rekenen (zie tabel 1).

Tabel 1. Top-10 van gewenste arbeidsmarktmaatregelen (% werkgevers dat de maatregel van groot belang vindt, gezien de huidige situatie op de arbeidsmarkt)

1	meer overheidsinvesteringen in scholing en training	76
2	minder verantwoordelijkheid van werkgevers voor de kosten van ziekteverzuim en WAO	75
3	lagere belastingen op arbeid of lagere sociale premies	75
4	versoepelen ontslagrecht	72
5	meer ruimte voor eigen arbeidsvoorwaardenbeleid	70
6	grotere beschikbaarheid van leer/werkplaatsen	66
7	meer door de overheid gefinancierde kinderopvang	60
8	cao's minder vaak algemeen verbindend verklaren	51
9	lagere loonontwikkeling	50
10	meer mogelijkheden voor zorgverlof	47

Opvallend zijn de lage scores voor in de politiek veel bediscussieerde onderwerpen als verlaging van het minimumloon (13% voorstanders die de maatregel van groot belang achten), verlenging van de werkweek (15%) en een hogere pensioengerechtigde leeftijd (17%).

Hoewel ruim de helft van de organisaties de loonkosten als toekomstig knelpunt bestempelt, acht krap de helft een lagere loonontwikkeling van groot belang. Voorstanders zijn in ruime mate te vinden in de bouw (66%), terwijl in het onderwijs slechts 17% de handen op elkaar krijgt voor zo een maatregel. Ook de sector zorg en welzijn scoort met 36% betrekkelijk laag op dit onderwerp. Dit vindt vermoedelijk zijn oorsprong in de behoefte een voldoende aantrekkelijke beloning te kunnen bieden om de knelpunten bij het vinden van nieuw personeel het hoofd te kunnen bieden. Een lagere loonontwikkeling zal de concurrentiekracht van deze sectoren op de arbeidsmarkt verder verminderen. Voor het verlagen van de loonkosten krijgen lagere belastingen en premies duidelijk de voorkeur, in combinatie met productiviteitsverhogende maatregelen, zoals meer overheidsinvesteringen in scholing en training.

Conclusies

Als antwoord op de ervaren en verwachte knelpunten achten organisaties een breed scala aan – vooral door de overheid geëntameerde – arbeidsmarktmaatregelen van groot belang. Opvallend daarbij is dat niet alleen ‘traditionele’ wensen als lagere belastingen of een soepeler ontslagrecht op grote steun onder werkgevers kunnen rekenen. Van de overheid wordt actief optreden verwacht op het terrein van investeringen in onderwijs, kinderopvang en verlof. De ruime steun voor deze toekomstgerichte maatregelen steekt schril af tegen het gebrek aan enthousiasme bij werkgevers voor maatregelen die de afgelopen tijd in het brandpunt van de politieke belangstelling staan, zoals verlaging van het minimumloon, verlenging van de werkweek en een hogere pensioengerechtigde leeftijd. Tegelijkertijd doen de – soms grote – verschillen tussen sectoren en het opvallende feit dat oplopende werkloosheid en conjuncturele slaptes voorkomen met knelpunten rond het vinden van geschikt nieuw personeel, twijfel rijzen rond de wenselijkheid en effectiviteit van *algemeen* arbeidsmarktbeleid. Zoals de expliciete voorkeuren van werkgevers voor overheidsmaatregelen tonen, is het alternatief voor algemeen arbeidsmarktbeleid niet automatisch *geen* arbeidsmarktbeleid. De verschillende noden en wensen tonen vooral de behoefte aan *gedifferentieerd* arbeidsmarktbeleid. ■

Marcel Kerkhofs, Joop Schippers en Marian de Voogd

Literatuur

OC&W (2003) *Werken in het onderwijs 2004*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
OSA (2005) *Tendrapport Vraag naar Arbeid*, Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

¹ Details over verschillen in toekomstige knelpunten naar sector en organisatiegrootte zijn te vinden in OSA (2005).