

REDACTIONEEL

Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op onderbenutting

Jos Sanders

HAN University of Applied Sciences; TNO; lid redactie TvA

jos.sanders@han.nl

Wendy Smits

ROA, Maastricht University; Centraal Bureau voor de Statistiek; lid redactie TvA

w.smits@maastrichtuniversity.nl

De laatste tien jaar is de Nederlandse arbeidsmarkt steeds krappere geworden. In het vierde kwartaal van 2013 waren er per 100 werklozen 12 vacatures beschikbaar. Vijf jaar later, in het vierde kwartaal van 2018 was dit opgelopen tot 60 (CBS, 2024). Vanaf het vierde kwartaal van 2021 waren er zelfs meer vacatures dan werklozen. En hoewel de spanning na 2022 weer licht lijkt af te nemen waren er in het vierde kwartaal van 2023 nog altijd 114 vacatures per 100 werklozen. Volgens het CPB (2024) is die krapte vooral te wijten aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt en ontstaat die door een combinatie van hoogconjunctuur en expansief overheidsbeleid. Het CPB verwacht daarom dat de krapte na enige tijd weer wat zal verminderen als de arbeidsvraag afneemt. Omdat tegelijkertijd sprake is van blijvende stagnatie in het arbeidsaanbod – vooral door vergrijzing – blijft de krapte echter een zeer wezenlijke uitdaging (UVW, 2023; CPB, 2024; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 2024). Het CPB waarschuwt er mede daarom ook voor dat die aanhoudende krapte – ook al zou die wat minder worden als de vraag afneemt – een reëel gevaar vormt voor de realisatie van belangrijke en noodzakelijke maatschappelijke transitie, zoals de energietransitie, en voor het realiseren van belangrijke beleidsambities op het terrein van zorg, onderwijs en en bouw. Het CPB wijst er daarom expliciet ook op dat naast het op peil houden van de beschikbaarheid van voldoende arbeidsaanbod om aan

de arbeidsvraag te voldoen ook een 'verplaatsing van personeel' noodzakelijk is van krimpsectoren en -beroepen naar groeisectoren en -beroepen. Zonder die 'herverdeling van arbeid' zullen maatschappelijke doelen moeilijker, vertraagd of zelfs helemaal niet kunnen worden gerealiseerd. Daarom is het niet alleen nodig inzicht te hebben in de mate waarin we over voldoende arbeidsaanbod beschikken, maar ook of we dat beschikbare arbeidsaanbod maximaal en optimaal aanwenden, of deels nog onbenut of onderbenut laten.

De aanhoudende krapte en de wenselijke en noodzakelijke arbeidsmarktdynamiek roepen dus interessante vragen op over de aard en omvang van ons onbenutte of onderbenutte arbeidspotentieel. In welke mate wordt het huidige arbeidspotentieel maximaal en optimaal benut? Is iedereen die kan en/of wil werken ook aan het werk? Zijn er (deeltijd)werkenden die méér uren zouden willen werken, maar daar nu niet in slagen? En zijn degenen die aan het werk zijn goed op hun plek in de zin dat ze de kennis en vaardigheden die ze hebben ook optimaal kunnen inzetten? Of blijft er kennis en blijven er vaardigheden on(der)benut? Kortom, in welke mate is er in de Nederlandse arbeidsmarkt sprake van kwalitatieve en/of kwantitatieve onderbenutting en wat kan daar nog aan gedaan worden? Daarbij gaat het niet alleen om betaald werk, aangezien veel (maatschappelijk) waardevol werk onbetaald wordt verricht. Een toename van het arbeidsaanbod (voor betaald werk) kan immers gepaard gaan met een afname van het aanbod voor onbetaald werk, zoals (mantel)zorgtaken en vrijwilligerswerk. De vraag is of dat wenselijk is.

Dit themanummer is volledig gewijd aan deze kwalitatieve en kwantitatieve vormen van 'onderbenutting'. We kijken naar die onderbenutting in de Nederlandse arbeidsmarkt, maar maken ook een uitstap naar de Vlaamse arbeidsmarkt. Dit themanummer betreft een samenwerking tussen het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (TvA), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en TNO en is onderdeel van de tweejaarlijkse reeks *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*, die in 2011 is gestart door CBS en TNO, met als doel om ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vanuit een steeds wisselende invalshoek te monitoren.¹ De bijdragen in dit themanummer geven een beschrijving van de mate waarin verschillende vormen van onderbenutting voorkomen, wat de oorzaken en gevolgen zijn en wat mogelijke remedies zijn om onderbenutting zo veel mogelijk te voorkomen.

Kwantitatieve en kwalitatieve onderbenutting

Bokern en Souren geven een beeld van de kwantitatieve onderbenutting in Nederland. Ze brengen enerzijds de groep zonder betaald werk die wel

beschikbaar is en/of naar werk heeft gezocht in kaart en anderzijds deeltijders die aangeven meer uren te willen werken, de zogenaamde onderbenutte deeltijders. De groep zonder betaald werk bestaat uit werklozen (mensen die zoeken naar werk en daarvoor ook beschikbaar zijn) en semiwerklozen, de mensen die wel zoeken maar niet direct beschikbaar zijn en mensen die wel beschikbaar zijn maar niet naar werk zoeken. Opvallend is dat een groot deel van het onbenut arbeidspotentieel uit onderwijsvolgende jongeren bestaat. Dit suggereert dat een aanzienlijk deel van het onbenut arbeidspotentieel waarschijnlijk vooral relevant is voor het invullen van deeltijdwerk/kleine banen.

Thielecke, Van Veen, Gerards, Dekker en Koopmans brengen eveneens onderbenutting van werkenden in kaart, zij kijken daarbij niet alleen naar kwantitatieve onderbenutting van werkenden (werkenden die meer uren zouden willen werken) maar ook naar kwalitatieve onderbenutting. Het gaat daarbij om werknemers die niet al hun kennis en vaardigheden in het werk benutten. Het blijkt dat 30 procent van de werknemers in Nederland aangeeft meer vaardigheden te hebben dan nodig voor het werk. Met name werkenden in beroepen op een lager niveau en werkzaam in handel, vervoer en horeca geven dit relatief vaak aan. Opnieuw kan dit verband houden met het feit dat onderwijsvolgenden vaak een bijbaan hebben waarvoor weinig opleiding is vereist. Zij leveren echter op deze manier tijdens een studie wel een belangrijke bijdrage aan de economie. Temeer daar het hier vaak ook gaat om ongeschoold werk in bijbanen in beroepen waar de nood hoog is maar het moeilijk is om personeel te vinden. Het is daarom ook zeer de vraag of we in het geval van deze jongeren in bijbanen wel zouden mogen spreken van onderbenutting.

Chakkar en Smits richten zich op een mogelijke reden voor onderbenutting van asielmigranten in Vlaanderen. Migranten die hun opleiding in het land van herkomst hebben voltooid kunnen moeite hebben om een aansluitende baan in het nieuwe woonland te vinden omdat werkgevers, die onbekend zijn met het onderwijssysteem in het land van herkomst, moeite hebben om hun diploma op waarde te schatten. In dat geval zou diploma-erkenning een uitkomst kunnen zijn. Het blijkt dat migranten die een diploma-erkenning hebben aangevraagd na die erkenning inderdaad een grotere kans op werk hebben. Geen verrassende uitkomst wellicht, omdat zowel de Nederlandse als de Vlaamse arbeidsmarkt 'diplomamarkten' zijn. Tegelijkertijd passen de resultaten van het onderzoek van Chakkar en Smits bij de bredere ontwikkeling om in de arbeidsmarkt te zoeken naar andere, fijnmazigere manieren om inzicht te krijgen in actueel arbeidsaanbod en dat aanbod ook volledig te waarderen, met een diploma, of bijvoorbeeld met

microcredentials of edubadges (Dekker et al., 2021; SER, 2021). Juist deze vormen van formele erkenning lijken het immers gemakkelijker te maken om onderbenutting te voorkomen.

Optimale inzet van werkenden

Het niet benutten van een deel van iemands kennis en vaardigheden hoeft vanuit het perspectief van het functioneren van de arbeidsmarkt als geheel overigens niet per se problematisch te zijn. Wat hierbij – indachtig ook de oproep van het CPB om arbeid te herverdelen in relatie tot te behalen maatschappelijke ambities – vooral van belang is, is dat arbeid daar wordt ingezet waar arbeid het hardste nodig is.

Om wat over deze (re)allocatie van arbeid te kunnen zeggen moet het aanbod van arbeid tegen de vraag ernaar worden afgezet. Daarbij is het van belang dat op een zo fijnmazig mogelijke manier te doen. Dat is wat Prüfer en Den Uijl doen in hun bijdrage. Zij brengen op basis van ‘machinelearning’ in kaart hoe aanbod van arbeid optimaal over de arbeidsmarkt gealloceerd kan worden en wat ervoor nodig is qua opleiding en training om dat optimum te bereiken. Uitgangspunt van hun analyses is dat tekorten in een beroep via een keten van transitie van werkenden – het CPB noemde dat ‘verplaatsingen van personeel’ – tussen beroepen worden opgelost. De analyse van Prüfer en Den Uijl geeft een beeld van kansrijke transitie om te zorgen dat arbeidsaanbod beter wordt benut en tekorten worden verminderd.

Gevolgen van onderbenutting

Hoewel onderbenutting van arbeidspotentieel niet hoeft te betekenen dat een arbeidsmarkt niet optimaal functioneert, kan het niet benutten van de eigen kennis en vaardigheden voor individuele werkenden wel negatieve consequenties hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval voor schoolverlaters die de arbeidsmarkt betreden. Als zij er niet in slagen een baan te vinden die aansluit bij hun net afgeronde opleiding, dan lopen zij een verhoogd risico op wat in de economische literatuur bekendstaat als ‘technische kwalificatieveroudering door atrofie’. Door een slechte aansluiting brengen schoolverlaters een deel van wat zij op school geleerd hebben nooit in de praktijk. Die kennis en vaardigheden verliezen hun waarde voor de arbeidsmarkt door het niet gebruiken ervan. Bovendien kan deze vorm van onderbenutting een negatief signaal zijn naar toekomstige werkgevers. In

hun bijdrage kijken Smits, De Vries en Eberlein naar de relatie tussen deze vorm van onderbenutting aan het begin van de loopbaan en de situatie vijf jaar later. Degenen die na schoolverlaten zonder werk waren of werkzaam waren in een baan die qua niveau en/of richting niet goed aansloot bij de gevolgde opleiding, blijken vijf jaar later inderdaad een grotere kans te hebben dat ze zonder werk zitten. Ook hebben zij minder vaak een vast contract dan degenen die wel een aansluitende baan hadden.

Oplossingen?

De bijdragen in deze special issue laten risico's zien van verschillende vormen van onderbenutting. Maar welke oplossingen zijn er om onderbenutting, voor zover die inderdaad problematisch is, te voorkomen of die zo veel mogelijk terug te dringen? Fabian Dekker beargumenteert, op basis van eigen onderzoek, in zijn column allereerst dat werkgevers meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen en daar wellicht via aanbestedingsregels ook toe kunnen worden aangezet. Van Kruining, De Vries, Wilschut en Preenen presenteren in hun essay twee succesvolle casestudies waarin inclusieve technologieën worden ingezet om personen met enige afstand tot de arbeidsmarkt betere arbeidsmarktkansen te bieden, zodat ook hun potentieel beter wordt benut. Door technologische ondersteuning kan arbeidspotentieel dat nu nog on- of onderbenut blijft, worden ingezet in banen die voorheen veel moeilijker, of niet, toegankelijk waren. Technologie kan bovendien worden ingezet om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer inzicht te geven in het soort werk dat ze wél zouden kunnen doen. Hier gaat het om kansrijke samenwerkingen via regionale Technohubs Inclusieve Technologie (TINT's) waarin ook regionale werkgevers een rol hebben.

Koopmans en Dekker geven in hun essay ten slotte een uitgebreid overzicht van mogelijke beleidsmaatregelen om onderbenutting van werkenden tegen te gaan. Hun boodschap is dat de mogelijkheden voor het terugbrengen van kwantitatieve onderbenutting (onderbenutte deeltijders) waarschijnlijk beperkt zijn omdat het vaak jongeren betreft die onderwijs volgen, en omdat veel onderbenutte deeltijders naast betaald werk ook (mantel)zorgtaken hebben. Deze taken zouden natuurlijk elders kunnen worden belegd, bijvoorbeeld bij professionele zorgorganisaties, zodat onderbenutte deeltijders vrijkomen voor betaald werk, maar dat betekent wel weer een hogere arbeidsvraag van zorgorganisaties. En die kampen toch al met personeelstekorten. Dergelijk beleid lijkt de arbeidsmarktkrapte dus niet op te kunnen lossen. De bijdrage van Thielecke en collega's doet ons

in die zin wel beseffen dat het vraagstuk van de arbeidsmarktkrapte en personeelstekorten een vraagstuk is waarin zowel naar betaalde als naar onbetaalde arbeid moet worden gekeken en dat het bij het woordje 'nut' in 'onbenut' of 'onderbenut' zeker niet alleen maar gaat over de inzet van mensen in betaalde arbeid.

Discussie, agenda voor toekomstig onderzoek

De bijdragen in dit themanummer laten vooral zien dat er weliswaar sprake is van onderbenutting van groepen op de arbeidsmarkt maar dat er tegelijkertijd maar weinig aanknopingspunten zijn om door terugdringen van deze onderbenutting de structurele problemen van de arbeidsmarktkrapte op te lossen. Voor bepaalde groepen lijkt er overigens nog wel wat winst te behalen. Een voorbeeld is het terugdringen van de onderbenutting van migranten – door middel van diplomering – of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, door middel van aangepaste aanbestedingsregels of de inzet van technologie. Het is immers onnodig en onwenselijk dat mensen die (meer) willen en ook kunnen werken, nu volledig of gedeeltelijk aan de kant blijven staan. Om de structurele krapte op de arbeidsmarkt te verminderen is echter een andere aanpak nodig. Het CPB (2024) geeft aan dat de oplossing voor de krapte allereerst aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt moet worden gezocht. Een belangrijk vraagstuk is daarom waar het schaarse aanbod van arbeid nu eigenlijk het beste kan worden ingezet. Met name de rol van de publieke sector en de keuzes en ambities van die publieke sector zijn daarbij van belang. In 2023 was bijna 32 procent van de werkzame beroepsbevolking werkzaam in de publieke sector (CBS StatLine, 2024). De ontwikkeling van de arbeidsvraag is dus sterk afhankelijk van de overheidsambities op verschillende beleidsterreinen en aan die ambities ligt een politiek-inhoudelijke discussie ten grondslag. Welke beleidsambities stellen we centraal en welke inzet en allocatie van arbeid hoort daar dan bij? Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de arbeidsvraag vanuit de publieke sector van invloed is op de werkgelegenheid in de private sector. Meer werkgelegenheid in de publieke sector kan leiden tot 'crowding out' van werkgelegenheid in de private sector (Boeri et al., 2000). Een wezenlijke vraag voor vervolgonderzoek is daarom de rol van de publieke sector bij het ontstaan en oplossen van krapte op de arbeidsmarkt via aanpassingen in de vraag naar arbeid.

Maar de private sector zou niet (alleen) naar de publieke sector of de overheid moeten kijken voor het oplossen van de actuele problemen met

arbeidsmarktkrapte. Lobbyen voor regelingen die kunnen leiden tot ruimere toegang tot schaarse arbeid voor vooral de private sector alleen gaat de krapte niet echt oplossen. Daarvoor is meer nodig dan aantrekkelijker regelingen voor hoogbetaalde kennismigranten of laagbetaalde arbeidsmigranten (Schoenmaeckers, z.d.). Ook zal er in zowel de private als de publieke sector nog meer aandacht moeten zijn voor aantrekkelijke(re) banen en voor voldoende scholings- en opleidingsmogelijkheden voor zowel werkenden – ongeacht het type contract – als werkzoekenden. Ten slotte is in het licht van de structurele arbeidsmarkttekorten van belang dat er antwoord komt op de vraag hoe de arbeidsproductiviteit in met name de ‘tekortberoepen’ toch verder kan worden verhoogd. Ook dat is een belangrijke vraag voor vervolgonderzoek.

Noot

1. De redactie van dit themanummer is verzorgd door Marieke de Bruine (CBS), Ronald Dekker (TNO), Linda Koopmans (TNO), Jos Sanders (HAN/TNO/TvA) en Wendy Smits (UM/CBS/TvA/CBS).

Literatuur

- Boeri, T., Scarpetta, S., & Nicoletti, G. (2000). *DP2420 Regulation And Labour Market Performance* (CEPR Discussion Paper, No. 2420). CEPR Press.
- CBS StatLine. (2024). *Werkzame beroepsbevolking; bedrijf*. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85272NED/table?dl=A38oD>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Spanning op de arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>
- Centraal Planbureau. (2024). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes* [beschouwing bij het Centraal Economisch Plan 2024]. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Beschouwing-Centraal-Economisch-Plan-2024.pdf>
- Dekker, R., Van den Bossche, S., Bongers, P., & Van Genabeek, J. (2021). *Skills gevraagd! Met skills innoveren naar een toekomstbestendige inclusieve arbeidsmarkt*. TNO.
- Sanders, K., & Kraan, K. (2013). *Kwalificatieveroudering in Nederland; aard en omvang, oorzaken en gevolgen* (Rapportnummer R13017). TNO.

- Schoenmaeckers, T. (z.d.). *Arbeidsmigratie*. VNO-NCW. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://www.vno-ncw.nl/standpunten/arbeidsmigratie>
- Sociaal-Economische Raad. (2021). *Inspiratiedocument SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen: Samen toewerken naar een meer skillsgerichte arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/skillsgerichte-arbeidsmarkt>
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei*. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://www.staatscommissie2050.nl/bijlagen-rapport/documenten/rapporten/2024/03/12/rapport-staatscommissie-demografische-ontwikkelingen-2050-tweede-druk>
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. (2023). *Arbeidsmarkt koelt verder af in 2024, maar ook blijvende tekorten*. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/arbeidsmarkt-koelt-verder-af-in-2024-maar-ook-blijvende-tekorten>