

De Grote Uittocht Herzien

Een nieuwe verkenning van de
arbeidsmarkt voor het openbaar bestuur

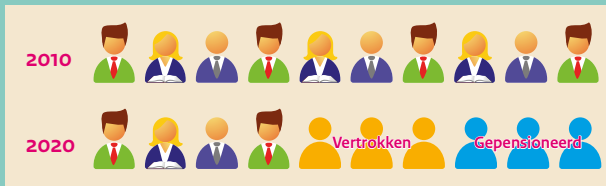
De Grote Uittocht Herzien

Een nieuwe verkenning
van de arbeidsmarkt voor
het openbaar bestuur

Programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur; november 2013
Directie Arbeidszaken Publieke Sector
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Infographic

TERUGBLIK

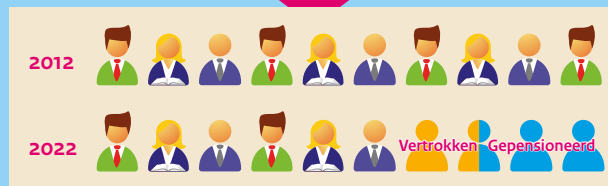
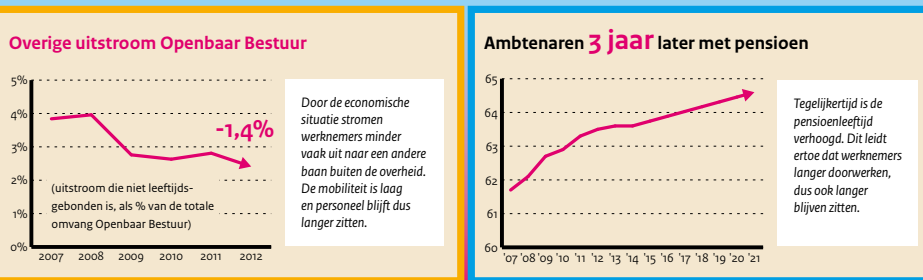


De prognose in 2010 voorspelde dat 6 van de 10 ambtenaren uit het Openbaar Bestuur zouden uitstromen tussen 2010 en 2020.

6 van de 10 ambtenaren uitgestroomd in 2020

NIEUWE VERKENNING

Sinds de prognose uit 2010 is er een nieuwe situatie ontstaan: de uitstroom van personeel naar de markt is afgenomen en men is langer gaan doorwerken.

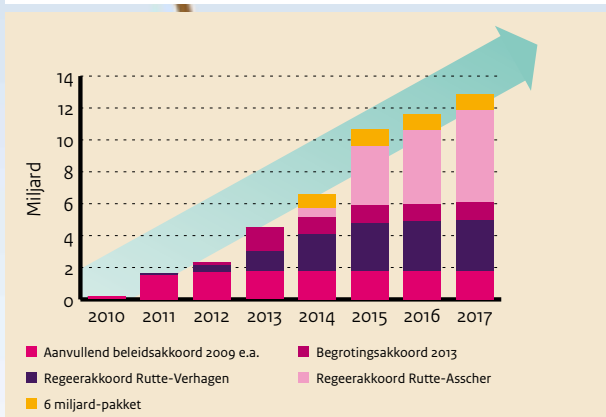


Nieuwe prognose:

4 van de 10 ambtenaren uitgestroomd in 2022

INVLOED VAN DE BEZUINIGINGEN

Aantal miljarden bezuinigingen op het Openbaar Bestuur, 2013 - 2017



Sinds 2009 zijn er verschillende bezuinigingen doorgevoerd bij het openbaar bestuur. In totaal betreft het zo'n 13 miljard.



Waar zal dit toe leiden?
Door de bezuinigingen en het streven naar een compactere overheid worden niet alle uitgestroomde ambtenaren ook vervangen.

4 van de 10 ambtenaren uitgestroomd in 2022
2 van de 10 ambtenaren niet vervangen

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	8
Samenvatting.....	10
1 De Grote Uittocht toen en nu bij het openbaar bestuur.....	14
1.1 Terugblik op boodschap	15
1.2 Ontwikkelingen sinds De Grote Uittocht	17
1.2.1 Economisch beeld sterk verslechterd	17
1.2.2 Geen krapte meer maar werkloosheid	18
1.2.3 Arbeidsmobiliteit neemt af vanwege laagconjunctuur	21
1.2.4 Mensen steeds later met pensioen.....	22
1.2.5 Een kleinere overheid heeft minder personeel nodig	25
1.3 Update De Grote Uittocht bij openbaar bestuur.....	29
1.3.1 Minder uitstroom naar pensioen	30
1.3.2 Overige uitstroom afgenomen.....	31
1.4 Prognose 2012-2022: kleinere overheid beperkt instroom	33
1.4.1 Het openbaar bestuur	33
1.4.2 Sector Rijk.....	36
1.4.3 Sector Gemeenten	38
1.4.4 Sector Provincies.....	39
1.4.5 Sector waterschappen.....	39
1.5 Voldoende gekwalificeerd personeel?	40
1.5.1 Opleidingsniveau.....	41
1.5.2 Arbeidsgehandicapten	42
1.6 Conclusies	44
2 Arbeidsmobiliteit nader bezien.....	46
2.1 Arbeidsmobiliteit over de jaren	47
2.2 Mobiliteit in het openbaar bestuur	50
2.2.1 Flexibele arbeidsrelaties in het openbaar bestuur	52
2.3 In- en uitstroom per leeftijdsgroep	55
2.3.1 Sector Rijk	57
2.3.2 Sector Gemeenten.....	58
2.3.3 Sector Provincies.....	59
2.3.4 Sector Waterschappen	59
2.4 Conclusies mobiliteit	60
3 Literatuur	62

Voorwoord

In 2010 verscheen het rapport *De Grote Uittocht*. Dit rapport bevatte een kwantitatieve analyse van de arbeidsmarktontwikkelingen voor het openbaar bestuur tot 2020. Er werden vier scenario's geschetst, rekening houdend met verschillende veronderstellingen ten aanzien van de economische groei en draagvlak voor de overheid. Voorzien werd dat de overheid onder invloed van een grote uitstroom wegens pensionering te maken zou kunnen krijgen met personeelstekorten.

Inmiddels zijn we een paar jaren verder, jaren van een diep ingrijpende economische recessie waarop beleidsmatig is gereageerd met ombuigingen en hervormingen. Dat vormde reden voor een update van het rapport vanuit het Programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB). Dit programma heeft een visie ontwikkeld voor de arbeidsmarkt, personeel en organisatie in het openbaar bestuur naar 2020. Drie thema's staan daarbij centraal: mobiliteit, flexibiliteit en kwaliteit. Zo draagt personele mobiliteit bij aan de flexibiliteit van de arbeidsorganisatie, maar het is ook een belangrijk voertuig voor talentontwikkeling en brede inzetbaarheid van medewerkers en daarmee voor het presteren van de overheid (kwaliteit).

Uit deze update van de Grote Uittocht blijkt dat het kwantitatieve personeelstekort waarvoor in 2010 werd gewaarschuwd niet meer op zal treden. De inschatting is nu dat de uitstroom naar pensioen ongeveer gelijk zal lopen met de benodigde inkrimping door de bezuiniging.

Dit betekent niet dat er geen opgave meer is als het gaat om arbeidsmarktbeleid en HRM in het openbaar bestuur. Maar die uitdaging is meer in termen van kwaliteit dan van kwantiteit. Een veranderende relatie tussen overheid en burgers, decentralisering en digitalisering stellen de professional voor nieuwe uitdagingen. Zijn de organisaties in het openbaar bestuur daar klaar voor? Uit de update blijkt dat ambtenaren in het openbaar bestuur gemiddeld langer zullen doorwerken. De relatief vergrijsde overheid gaat nog verder vergrijzen. Dit vereist dat er wordt geïnvesteerd in dat personeel. Aandacht voor de kwaliteit van het personeel wordt hiermee nog belangrijker. Tegelijkertijd is het zaak dat de overheid als werkgever de band met jongeren behoudt. Uit deze update blijkt dat de ruimte voor instroom van jongeren de komende jaren erg beperkt is.

Alhoewel er op macroniveau geen tekorten worden verwacht zullen bepaalde organisaties in het openbaar bestuur te maken krijgen met overschotten en andere organisaties met tekorten. De afgelopen jaren laten zien dat ook overheden zich sneller moeten kunnen aanpassen. Om mismatches te voorkomen is het belangrijk de mobiliteit binnen het openbaar bestuur bevorderen: medewerkers moeten makkelijker overgangen kunnen maken. Dat bevordert ook hun brede inzetbaarheid. Het werk losser organiseren (meer denken in termen van opdrachten en klussen, vorming van pools) kan hierbij helpen. Ook is het voor overheidsorganisaties van belang zich aan te sluiten op (regionale) arbeidsmarktnetwerken voor de uitwisseling van personeel. BWOB maakt zich hiervoor sterk.

Dick Hagoort,
Programmamanager Beter Werken in het Openbaar Bestuur

Samenvatting

Aanleidingen van deze update van *De Grote Uittocht* - een rapport van het ministerie van BZK en de sociale partners dat enkele jaren geleden veel aandacht heeft gekregen - zijn de zwakke economische ontwikkeling sinds het verschijnen van het rapport, en de inzet van het kabinet om de overheid in de komende jaren kleiner en efficiënter te maken met daaraan gekoppeld de taakstellingen. Ten tijde van *De Grote Uittocht* was het beeld dat 7 op de 10 mensen in 2020 uit de publieke sector zou zijn vertrokken en 6 op 10 voor het openbaar bestuur. Dit was bepaald aan de hand van een viertal scenario's. Naast enkele algemene beschouwingen over economie en arbeidsmobiliteit beperkt deze update zich tot een kwantitatieve analyse over het openbaar bestuur: het rijk, de gemeenten, de waterschappen en de provincies.

De centrale boodschap van *De Grote Uittocht* was dat het voor overheidswerkgevers moeilijk zou zijn om voldoende gekwalificeerd personeel te werven als de grote uitstroom van babyboomers op gang zou komen. Dit vanwege een verwachte krappe arbeidsmarkt tot 2020.

Sinds het uitkomen van *De Grote Uittocht* is de economie verslechterd. Het meest negatieve scenario dat in dat rapport werd besproken komt nu in beeld. In 2010 was nog de hoop dat de economie zich redelijk snel zou herstellen. Echter, de Nederlandse economie is verschillende keren in een recessie gekomen. Nu in oktober 2013 zijn er weer signalen dat de economie (met name de exportmarkt) licht aantrekt. De verwachtingen voor de economische groei over de economische groei blijven voor de komende jaren zeer matig; het CPB voorspelt voor de komende jaren een gemiddelde groei van 1% per jaar.

Vanwege de lagere economische groei zijn er bezuinigingen doorgevoerd om de overheidsfinanciën op orde te houden. Het openbaar bestuur krimpt hierdoor in. Ook zijn er hervormingen op de arbeidsmarkt zoals de verhoging van de AOW-leeftijd ingevoerd. De slechtere economische ontwikkeling en de arbeidsmarktontwikkelingen hebben de oorspronkelijke voorspellingen van *De Grote Uittocht* op vier wijzen beïnvloed.

1) De voorspelde krapte op de arbeidsmarkt blijft vooralsnog uit. Het CPB verwacht een werkloosheidspercentage in 2017 van ca. 6,75%. De arbeidsmarkt blijft daarmee de komende jaren ruim, ondanks dat de werkloosheid nu enigszins gestabiliseerd lijkt te zijn.

2) De mobiliteit van de werknemers op de arbeidsmarkt is afgenomen. De baanbaan mobiliteit en intersectorale mobiliteit nemen af als gevolg van de slechte situatie op de arbeidsmarkt. Het openbaar bestuur kent van oudsher geen hoge mobiliteit richting de marktsectoren, maar in de huidige conjunctuur is dat gedaald met 1,5 procentpunt in 2012, een daling van ruim 35% ten opzichte van 2007.

3) De gemiddelde uittreedleeftijd naar pensioen is sneller gestegen dan verwacht. Bij het openbaar bestuur is die ruim 63 jaar geworden in 2012 en zal naar verwachting onder invloed van de verhoging van de AOW-leeftijd oplopen tot gemiddeld 64,6 jaar in 2021.

4) De bezuinigingen op het openbaar bestuur (13 miljard tussen 2010-2017) verlagen de vervangingsvraag. Door deze bezuinigingen zullen er tot 2017 bij het openbaar bestuur zo'n 43.000 fte verdwijnen en waarschijnlijk meer.

Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat zowel de uitstroom vanwege pensionering als de overige mobiliteit zal afnemen in de komende jaren bij het openbaar bestuur. Met als gevolg dat in 2020 nu 4,5 op de 10 in plaats van 6 op de 10 werknemers in het openbaar bestuur zullen uitstromen, uitgaande van het oorspronkelijke basisjaar 2010 van *De Grote Uittocht*.

We hebben vervolgens doorgerekend wat de prognose in 2022 zal zijn met als basisjaar van de berekeningen 2012. In deze berekeningen zijn twee scenario's aangehouden: een scenario waarin de bezuinigingen ook na 2017 in gelijke mate zullen doorzetten en een scenario waarin na 2017 er geen bezuinigingen meer zullen zijn voor het openbaar bestuur. Bij voortzetting van taakstellingen na 2017 loopt de benodigde inkrimping van het openbaar bestuur ongeveer gelijk met de verwachte uitstroom wegens pensionering van het personeel. Deze uitstroom wordt niet meer vervangen met nieuw personeel. De vervangingsvraag van de sectoren in het openbaar bestuur zal dan ongeveer gelijk zijn aan de mobiliteit van de werknemers naar andere sectoren dan het openbaar bestuur. Er is daarmee maar beperkt ruimte voor instroom van nieuw personeel. Al met al zal er in 2022 4 van de 10 werknemers zijn vertrokken; 2 werknemers worden niet meer vervangen vanwege de verkleining van het Openbaar Bestuur.

Gezien de ruimere arbeidsmarkt is het wel makkelijker voor werkgevers om personeel aan te trekken. Op macroniveau zal er daarom geen sprake zijn van een tekort aan personeel de komende jaren. Op organisatieniveau kan dit heel anders uitpakken. Er zullen veel herschikkingen zijn in organisaties, en veelal met minder personeel. Sommige organisaties zullen overschotten kennen en andere tekorten. Indien de bezuinigingen na 2017 niet worden voorgezet zal er meer ruimte ontstaan voor nieuw personeel.

De berekeningen zijn een kwantitatieve benadering. De kwaliteit van het personeel in termen van geschiktheid voor functies is echter punt van zorg. De mogelijkheid van kwalitatieve tekorten blijft bestaan, omdat veel personeel in het openbaar bestuur in andere, nieuwe functies werkzaam zal zijn. De benodigde vaardigheden voor die functies kunnen anders zijn dan de vaardigheden van het beschikbare (interne) personeel dat die functies zou moeten vervullen. Een bron van mogelijke mismatch. Enerzijds zijn de jongere cohorten steeds hoger opgeleid en dus breder inzetbaar. Anderzijds heeft het openbaar bestuur zich ook gebonden aan maatschappelijke doelstelling om meer arbeidsgehandicapten in dienst te nemen in de laagste loonschaal van een sector (het gaat om ongeveer 8.500 nieuwe functies bij het *openbaar bestuur* in 2024; voor de gehele overheid 25.000).

In een apart hoofdstuk over arbeidsmobiliteit gaan we in op de sectorale mobiliteit. Sectoren als de bouw, handel en transport hebben een hoge arbeidsmobiliteit. De collectieve sectoren (zorg, overheid en onderwijs) hebben de laagste arbeidsmobiliteit. De conjunctuur is een factor voor mobiliteit: bij hoog conjunctuur is er veel mobiliteit en visa versa. Ook is arbeidsmobiliteit sterk afhanke-

lijk van de leeftijd van de werknemer. Bij het openbaar bestuur blijkt dat als een werknemer mobiel wordt dat hij in de meeste gevallen naar marktsectoren gaat. Er is weinig mobiliteit tussen sectoren binnen het openbaar bestuur. Uitgesplitst naar leeftijd blijkt dat de netto instroom voor alle leeftijdscohorten de laatste jaren sterk afneemt. Er stromen minder jongeren in en voor de cohorten vanaf 35 jaar is er sinds 2010 sprake van een netto-uitstroom.

1 *De Grote Uittocht* toen en nu bij het openbaar bestuur

In 2010 verscheen *De Grote Uittocht* (VSO e.a. 2010a, id. 2010b), een rapport dat veel belangstelling trok. In dit rapport werd gewaarschuwd dat het openbaar bestuur en het onderwijs ('de publieke sector') in de jaren 2015 en verder problemen zouden hebben om aan gekwalificeerd personeel te komen. De verwachting was dat een groot deel van het personeel zou uitstromen vanwege pensionering, uitval wegens ziekte of de overstap naar een andere baan. En de publieke sector zou vervolgens moeite hebben om deze uitval van personeel op te vangen.

In deze update wordt een nieuwe stand opgemaakt vanwege de huidige economische ontwikkelingen en de inzet van het kabinet om de overheid in de komende jaren kleiner en efficiënter te maken. Deze update beperkt zich nu tot het openbaar bestuur: de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschappen; de onderwijssectoren zijn in deze update in de meeste gevallen niet meegenomen.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt voor het openbaar bestuur, zowel in algemene zin als meer op sectoraal niveau sinds het verschijnen *De Grote Uittocht*. Na een terugblik op *De Grote Uittocht* (par. 1.1) worden in de daarop volgende paragraaf 1.2 de recente ontwikkelingen in beeld gebracht van onder meer economische groei, de verandering in pensioenleeftijd, de arbeidsmobiliteit, de vervangingsvraag en de vacatureontwikkeling. Daarna (par. 1.3) presenteren wij een update van *De Grote Uittocht* in kwantitatieve termen. Paragraaf 1.4 geven we een nieuwe prognose voor de periode van 2012-2022, rekeninghoudend met de verkleining van het openbaar bestuur. In paragraaf 1.5 gaan wij nog in op de vraag of er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar zal zijn. Er wordt afgesloten met de conclusies. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op arbeidsmobiliteit bij het openbaar bestuur; meer mobiliteit in het openbaar bestuur is een streven van het kabinet.

1.1 Terugblik op boodschap

In de nabije toekomst zouden heel veel bedrijven als gevolg van de vergrijzing van het personeel arbeidskrachten nodig hebben, zo was de verwachting in diverse rapporten. De babyboomgeneratie, geboren in de periode 1945-1955, gaat immers de komende periode met pensioen en zou vervangen moeten worden. De centrale boodschap van *De Grote Uittocht* was dat het voor overheidswerkgevers moeilijk zou zijn om voldoende gekwalificeerd personeel te werven als de grote uitstroom van overheidswerknemers – i.c. de babyboomers – op gang zou komen.

15

Volgens die berekeningen zouden van de bijna een miljoen overheidswerknemers in het onderwijs en het openbaar bestuur er 7 op de 10 werknemers in 2020 zijn vertrokken: drie werknemers vanwege pensionering en vier vanwege uitstroom naar een andere baan of inactiviteit. Toen werd ook bekend dat voor het openbaar bestuur de uitstroom werd geschat op 6 op de 10 werknemers in 2020 (zie figuur 1). Het rapport¹ stelde dat het moeilijk is om voldoende gekwalificeerde mensen ervoor terug te krijgen omdat:

¹ Zie: VSO e.a. 2010b, Voorwoord pag. 5.

- De arbeidsmarkt in die periode weer zou krimpen en dus de concurrentie om gekwalificeerd personeel tussen werkgevers steeds groter zou worden.
- De noodzakelijke bezuinigingen van de overheid het lastig maken om concurrerend te blijven op arbeidsvoorwaarden en de deuren open te houden voor nieuw en jong talent.

Figuur 1. Voorspelling van De Grote Uittocht van het openbaar bestuur in 2020



(Figuur overgenomen uit De Grote Uittocht; uitstroomscenario aangepast aan het openbaar bestuur).

De publieke sector heeft veel hoog opgeleiden nodig; 66% (POMO, 2012)² van de overheidwerknemers is hoger opgeleid. Vanwege deze grote uitstroom zou namelijk de vraag van werkgevers aan hoogopgeleiden het aanbod overtreffen van hoogopgeleiden die (nieuw) op de arbeidsmarkt komen. Door de bezuinigingen zou de publieke sector onvoldoende in staat zijn om de concurrentie met de markt aan te gaan, waardoor de kwaliteit achteruit dreigt te gaan.

De voorspelling van *De Grote Uittocht* was uiteraard omgeven met onzekerheden. Om die in kaart te brengen werden vier toekomstscenario's (zie tabel 1) geschetst aan de hand van twee kenbare onzekerheden. De eerste onzekerheid is het sentiment bij burgers ten aanzien van de overheid: meer vertrouwen in een grote overheid (samen) of juist meer in een afgeslankte overheid waarbij zelf doen door de burger centraal staat. De tweede is de economische ontwikkeling. Herstelt de economie zich snel na de kredietcrisis of volgt er een trage economische ontwikkeling na die crisis. Die onzekerheden leidden tot twee stagnerende scenario's (met inactieve namen 'Bingo' en "Vissen") en twee groeiscenario's (met sportieve namen "Volleybal" en "Bergbeklimmen"). In de groeiscenario's zijn de arbeidsmarktknelpunten groter dan in stagnerende scenario's.

Het is duidelijk dat Nederland nu – anno 2013 – in een stagnerend scenario terecht is gekomen. De economische groei is al voor langere periode laag en er wordt flink bezuinigd op de overheid. Het scenario *Vissen* – kenmerken: langzaam herstel, en lage groei (0,75%) tot 2020, relatief hoge werkloosheid, achterblijvende

² Voor het openbaar bestuur is dat percentage wat lager: 57% van het openbaar bestuur is hoger opgeleid.

lonen en relatief grote bezuinigingen op het openbaar bestuur met tot gevolg een kleinere overheid – lijkt de huidige economische stand van zaken het beste te typeren. Sommige indices in de huidige economie zijn overigens slechter dan in het oorspronkelijke scenario werd verondersteld; de groei blijft langer uit, en de bezuinigingen zijn veel drastischer.

De vraag van dit rapport is dus nu of de gesignaleerde uitstroom onder invloed van die ontwikkelingen tot een ander oordeel zal leiden. Waarbij het natuurlijk zo is dat ook dit nieuwe oordeel uiteindelijk in 2022 er anders zal uitzien, want de economische dynamiek blijft groot.

Tabel 1. Scenario's Grote Uittocht.

Samen en stagnatie ("bingo") Overheid groot en veel vertrouwen van burger Trage economie	Zelf en stagnatie ("vissen") Overheid klein Trage economie
Samen en groei ("volleybal") Overheid groot en veel vertrouwen van burger Groei economie	Zelf en Groei ("bergbeklimmen") Overheid klein Groei economie

1.2 Ontwikkelingen sinds *De Grote Uittocht*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen sinds *De Grote Uittocht*. Na een beschrijving van de veranderingen in het economisch beeld worden vier aspecten besproken die de voorspelling van *De Grote Uittocht* hebben beïnvloed: arbeidsmarktkrapte, mobiliteit, arbeidsmarkthervormingen en de bezuinigingen.

1.2.1 Economisch beeld sterk verslechterd

Sinds het verschijnen van *De Grote Uittocht*, is de impact van de crisis in de financiële sector en later de Europese schuldencrisis, verder toegenomen. Na een beperkt herstel in 2010 belandde de Nederlandse economie in 2011 opnieuw in een recessie. Van de 10 kwartalen sinds 1 januari 2011 is er slechts in twee kwartalen sprake geweest van economische groei (zie figuur 2). De verwachtingen voor de economische groei voor de komende jaren zijn tevens zeer matig. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht een krimp van 1,25% bruto binnenlands product (bbp) in 2013 en een beperkte groei van 0,5% bbp in 2014. Voor de jaren daarna verwacht het CPB een gemiddelde groei van 1% per jaar. De groei voor de afgelopen jaren ligt daarmee lager dan destijds was voorzien bij *De Grote Uittocht*. Ook voor de komende jaren lijkt het erop dat wij rekening moeten houden met geringe economische groei, alhoewel het CPB aangeeft dat er diverse ontwikkelingen zijn die de groei zowel neerwaarts als opwaarts kunnen beïnvloeden.

Figuur 2. Economische ontwikkeling in groei bbp 2007-2014



Bron: CPB, Macro Economische Verkenning 2014

De overheid heeft daarom grote ombuigingen doorgevoerd om de overheidsfinanciën weer op orde te houden. Onderdeel hiervan zijn ook grote hervormingen op de arbeidsmarkt zoals de verhoging van de AOW-leeftijd en de verkleining van de Rijksoverheid.

De slechtere economische ontwikkeling en de arbeidsmarkthervormingen hebben de voorspellingen van *De Grote Uittocht* op vier wijzen beïnvloed:

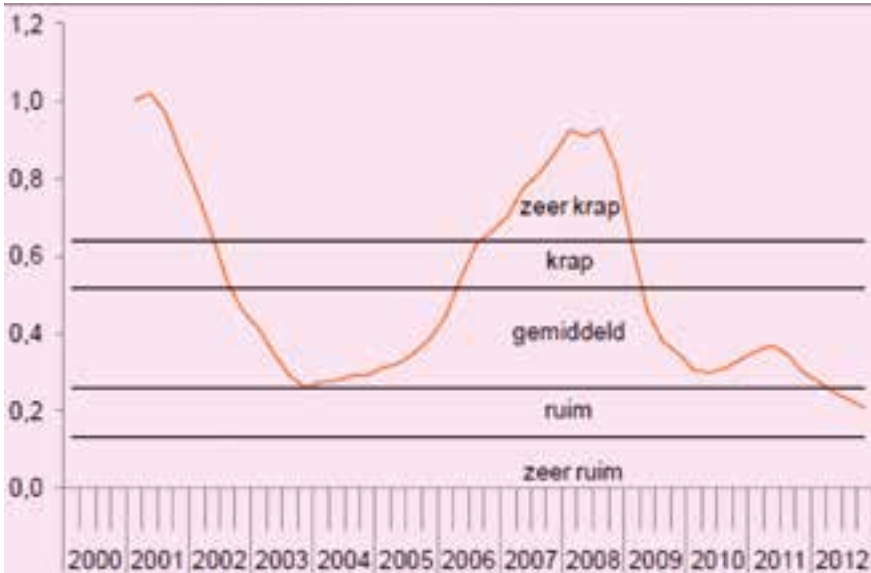
- de voorspelde krapte op de arbeidsmarkt blijft vooralsnog uit (par. 1.2.2);
- de gemiddelde mobiliteit van werknemers op de arbeidsmarkt is afgenomen (par 1.2.3);
- door arbeidsmarkthervormingen is de gemiddelde uittredleeftijd gestegen (par 1.2.4);
- de forse bezuinigingen op het openbaar bestuur verlagen de vervangingsvraag (par. 1.2.5).

In onderstaande paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

1.2.2 Geen krapte meer maar werkloosheid

Ten tijde van *De Grote Uittocht* was de algemene verwachting dat er een grote krapte zou dreigen op de Nederlandse arbeidsmarkt door de aankomende vergrijzing afgezet tegen de grote arbeidsvraag. De afgelopen jaren is echter de arbeidsmarktsituatie verslechterd.

Figuur 3. Krapte op de arbeidsmarkt: aantal vacatures gedeeld door aantal werklozen



Bron: CPB. Centraal economisch plan 2013

Figuur 3 geeft de arbeidsmarktkrapte-indicator van het CPB weer (aantal vacatures gedeeld door aantal werklozen). Het blijkt dat de krapte op de arbeidsmarkt sinds 2009 sterk is afgenomen tot onder het niveau van 2002. Hiermee kan de arbeidsmarkt als ruim worden gekwalificeerd. In 2013 is het werkloosheidspercentage verder gestegen en zal de krapte-indicator nog verder zijn gedaald.

Een economische crisis kan volgens de economische theorie twee effecten hebben op het arbeidsaanbod. Doordat het moeilijker wordt om een baan te vinden kunnen mensen zich aan de arbeidsmarkt gaan onttrekken ("discouraged worker effect"). Daarentegen kunnen huishoudens ook worden geconfronteerd met een inkomensachteruitgang en daardoor besluiten juist meer te gaan werken ('added worker effect'). In Nederland overheerst momenteel het tweede effect. Het arbeidsaanbod is sinds de crisis sterk gestegen. Dit komt doordat meer oudere (huis)vrouwen de arbeidsmarkt betreden (mede aangespoord door de financiële onzekerheid). Jongeren die tijdens de eerste jaren van de crisis er voor hebben gekozen om langer te blijven studeren, komen nu ook op de markt. Sinds begin dit jaar is ook zichtbaar de arbeidsvraag afgenomen. Bedrijven die aanvankelijk nog dachten dat de crisis van korte aard zou zijn lijken er nu voor te kiezen een deel van hun personeelsbestand te ontslaan om faillissement te voorkomen. De combinatie van een groei van het aanbod en afnemende vraag heeft de afgelopen periode geleid tot een forse stijging van de werkloosheid (figuur 4).

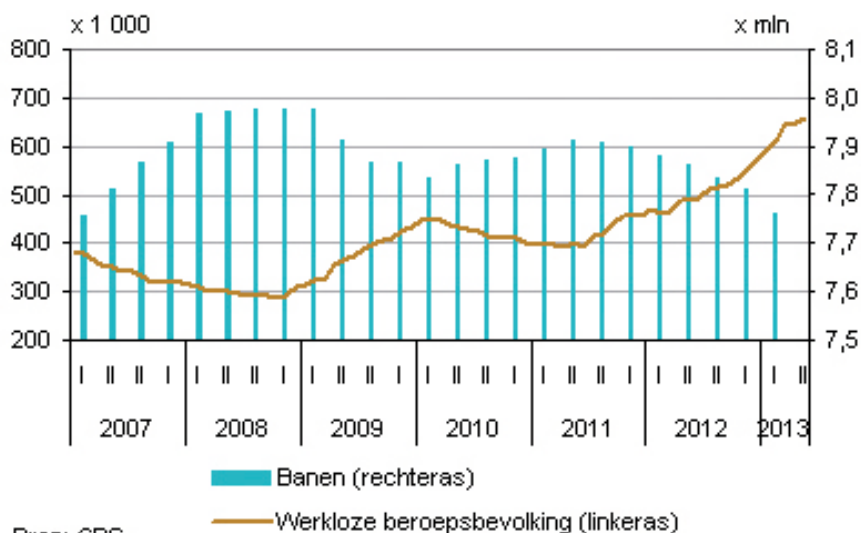
De verwachting van het CPB is dat de werkloosheid nog op zal lopen tot 2014 en daarna weer licht zal afnemen. In 2017 zal de werkloosheid volgens CPB ca. 6,75% zijn. Als de arbeidsmarkt zal gaan aantrekken, in de zin dat meer mensen

worden aangenomen en de werkloosheid daalt, duurt het wel enige jaren voordat er sprake is van de merkbare krapte op de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat door de stijging van de pensioenleeftijd het effect van de vergrijzing (afname van het arbeidsaanbod doordat meer mensen met pensioen gaan) het komend decennium beperkter zal zijn dan eerder werd verondersteld (zie paragraaf 1.2.4). Dit betekent dus dat pas op de wat langere termijn krapte zal ontstaan. De verwachte krapte in 2020 lijkt zich daarmee niet meer voor te doen.

Het is überhaupt de vraag of deze krapte zich ook op een later tijdstip zal voordoen, want werkgevers anticiperen ook op de arbeidsmarktsituatie. Ze zullen zoeken naar andere wegen om aan hun vraag naar personeel te voldoen (zie Box 1).

Overigens heeft de ruime arbeidsmarkt ook een voordeel. Voor werkgevers in het openbaar bestuur is het nu relatief gemakkelijk om gekwalificeerd personeel te werven.

Figuur 4. Werkloze beroepsbevolking en beschikbare banen



Bron: CBS

Box 1

Een recente economische analyse van het CPB (CPB 2013b) beschouwt het vraagstuk van arbeidsmarkttekorten op de langere termijn. Er zijn volgens het CPB geen structurele (lange termijn) tekorten op de arbeidsmarkt, omdat vraag en aanbod reageren op veranderende situaties. Werkgevers die nieuw personeel willen aannemen en werknemers die zich aanbieden op de arbeidsmarkt overwegen allebei hoe ze kunnen inspelen op een nieuwe situatie. De markt past zich dus aan, waardoor een nieuwe evenwicht van vraag en aanbod ontstaat. Het CPB schetst dat er in het algemeen vijf aanpassingsmechanismen zijn: prijs, kwaliteit, investeren, verplaatsen en substitutie. Schaarste aan personeel kan leiden tot hogere lonen, het hanteren van lagere kwaliteitseisen voor het personeel, of investeren in personeel uit het buitenland. Verplaatsing van het werk naar het buitenland is ook mogelijk. Tot slot kan arbeid worden vervangen door kapitaal, bijvoorbeeld door automatisering van het werk.

Het CPB constateert tevens dat een aantal van deze aanpassingsmechanismen minder toepasbaar zijn voor het openbaar bestuur. Zo is de vrije loonvorming in de publieke sector ingeperkt door de mogelijkheid tot nullijnen, lenen de taken zich minder voor uitvoering door het importeren van buitenlandse werknemers, c.q. outsourcing naar het buitenland. En is er sprake van arbeidsintensief werk dat maar ten dele kan worden geautomatiseerd. Het CPB stelt tot slot dat dan alleen een verlaging van de kwaliteit overblijft als aanpassingsmechanisme, als de overheid vasthoudt aan lage lonen.

1.2.3 Arbeidsmobiliteit neemt af vanwege laagconjunctuur

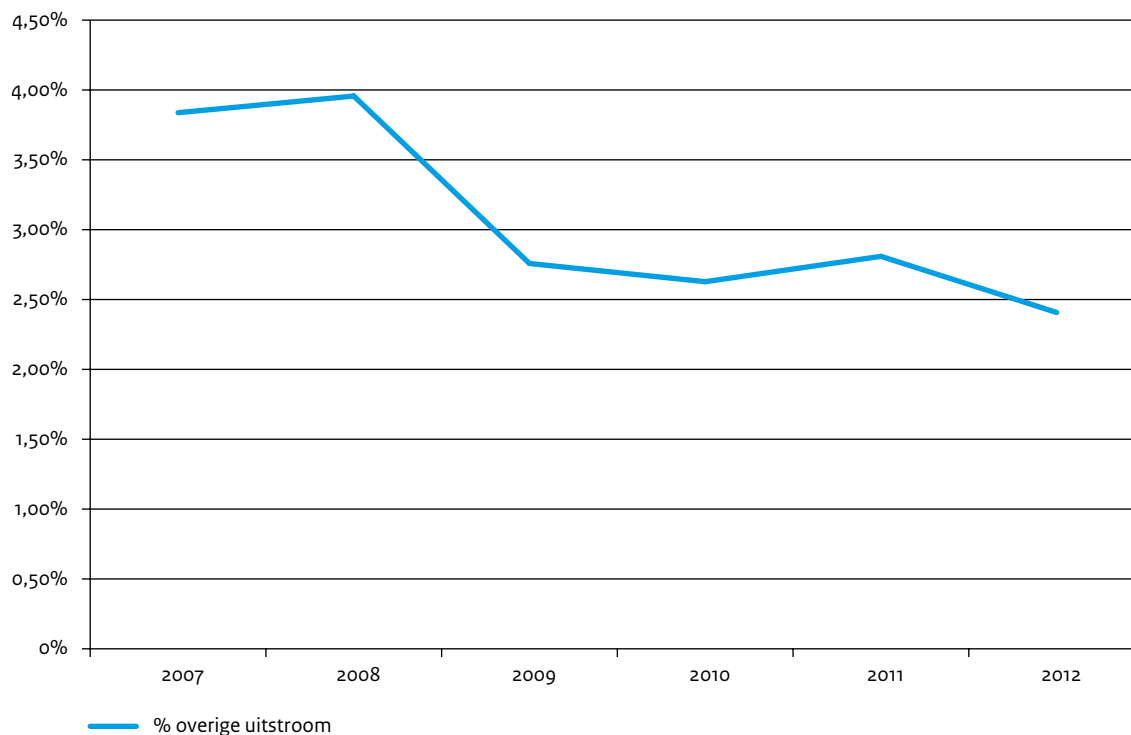
In De Grote Uittocht werd er – dit ter herinnering – vanuit gegaan de ca. 4 op de 10 werknemers zal uitstromen door mobiliteit naar een baan buiten de publieke sector of door terecht te komen in arbeidsongeschiktheidsregelingen. De uitstroom naar pensioen was 3 op de 10 werknemers.

Door de lage conjunctuur en de verslechtering op de arbeidsmarkt zijn er minder mogelijkheden voor werknemers om een andere baan te vinden. De mobiliteit op de arbeidsmarkt is dan ook afgenomen. Figuur 5 geeft een overzicht van de externe mobiliteit van overheidswerknemers uit het openbaar bestuur naar een baan in de marktsector³. Na een periode van relatieve hoogconjunctuur in 2007-2008 zakt de mobiliteit van de sectoren in het openbaar bestuur in. De mobiliteit naar de marktsector daalt met ca. 1,5 procentpunt in 2009 en blijft daarna enkele jaren stabiel. In 2012 zakt de mobiliteit nog iets verder in.

In hoofdstuk 2 *Mobiliteit nader bezien* wordt nader ingezoomd op mobiliteit van het openbaar bestuur. In de volgende paragrafen gaan wij verder eerst in op de hoogte van de pensioenleeftijd.

³ Er bestaat ook nog enige mobiliteit naar de onderwijssectoren. Deze mobiliteit is in deze figuur niet in beeld gebracht. Die mobiliteit is heel beperkt. Voor de vergelijkbaarheid met De Grote Uittocht is deze mobiliteit nauwelijks relevant.

Figuur 5. Uitstroom openbaar bestuur 2007-2011 naar marktsector of naar ww of wia



Bron: BZK

1.2.4 Mensen steeds later met pensioen

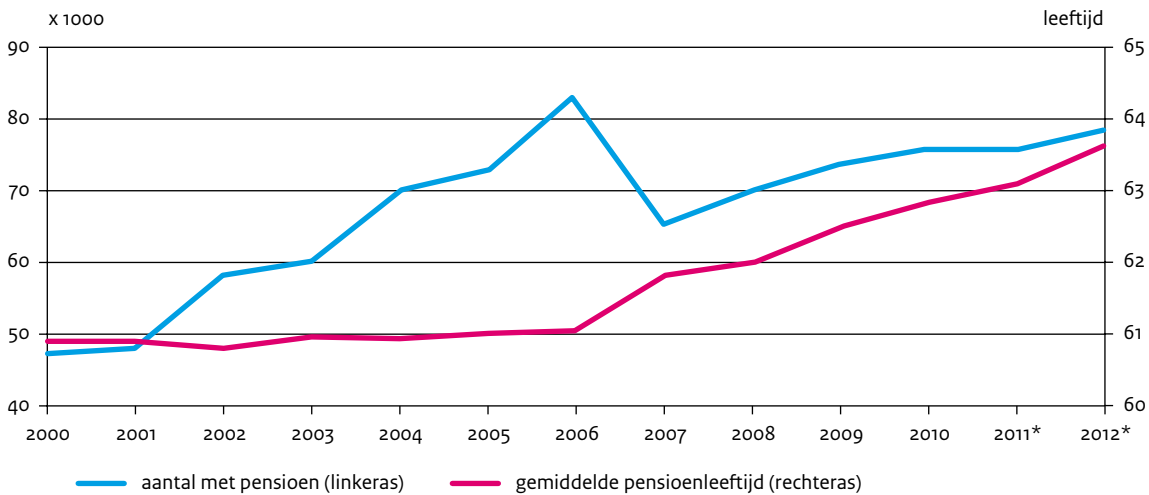
Al sinds het fiscaal onaantrekkelijk maken van VUT-achtige regelingen in 2006 neemt de leeftijd waarop mensen gemiddeld uittreden toe.

Figuur 6 laat over 12 jaar de ontwikkeling zien van de werknemers in Nederland die in enig jaar met pensioen gaan en hun gemiddelde uittreedleeftijd, dat wil zeggen de leeftijd dat zij stoppen met werken. Zo gingen in 2006 ruim 80.000 mensen met pensioen met een gemiddelde uittreedleeftijd 61 jaar. Goed zichtbaar is dat veel mensen vlak voor het fiscaal onaantrekkelijk maken van de VUT hiervan nog gebruik hebben gemaakt.

In 2007 is er inderdaad sprake van een forse stijging van de uittreedleeftijd doordat werknemers niet meer fiscaal gunstig eerder konden stoppen met werken. De stijging van de uittreedleeftijd blijft in de jaren daarna zich voortzetten. Sinds 2007 is de uittreedleeftijd nog met 2 jaar toegenomen naar gemiddeld 63,6 jaar in 2012. Het tempo van de stijging neemt ook toe en daardoor is de uittreedleeftijd tussen 2011 en 2012 met nog een half jaar gestegen.

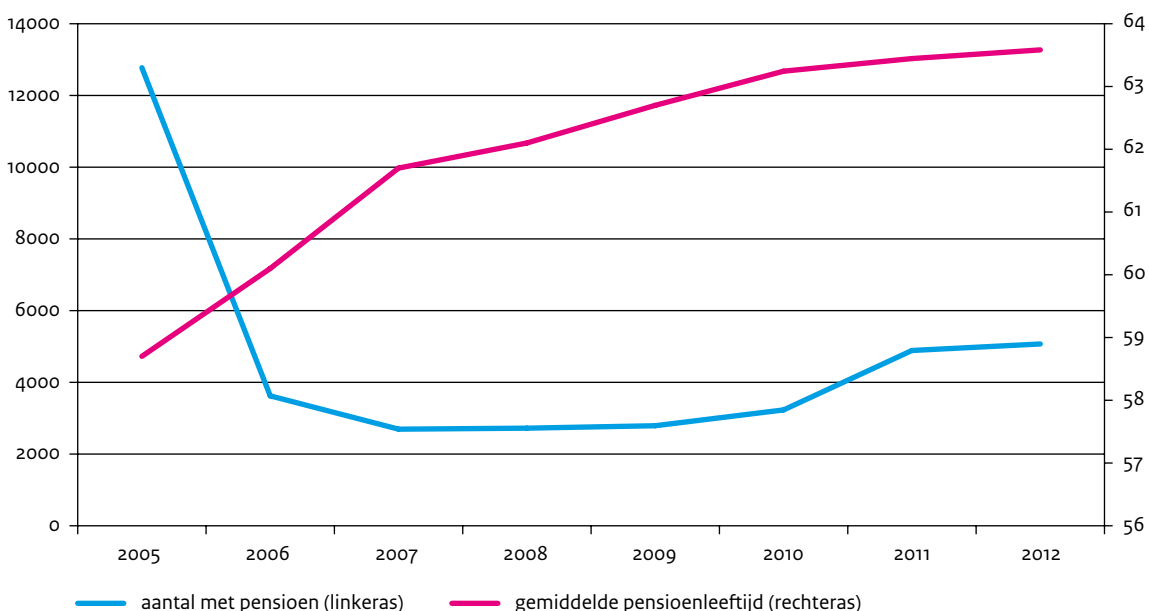
Deze toename in de afgelopen jaren is sneller dan in *De Grote Uittocht* werd voorzien. Volgens CBS is het opvallend dat ruim 40 procent van de werknemers bij pensionering 65 jaar of ouder was en dat percentage zeer snel is gestegen in enkele jaren tijd.

Figuur 6. Aantal pensioneringen en gemiddelde pensioenleeftijd Nederland



Als we kijken naar de uittredleeftijd in het openbaar bestuur zien wij eenzelfde ontwikkeling. In figuur 7 valt duidelijk te zien dat ook in het openbaar bestuur de gemiddelde pensioenleeftijd na de afschaffing van de vut in 2006 is blijven toenemen.

Figuur 7. De gemiddelde uittredleeftijd van overheidssectoren 2005-2011

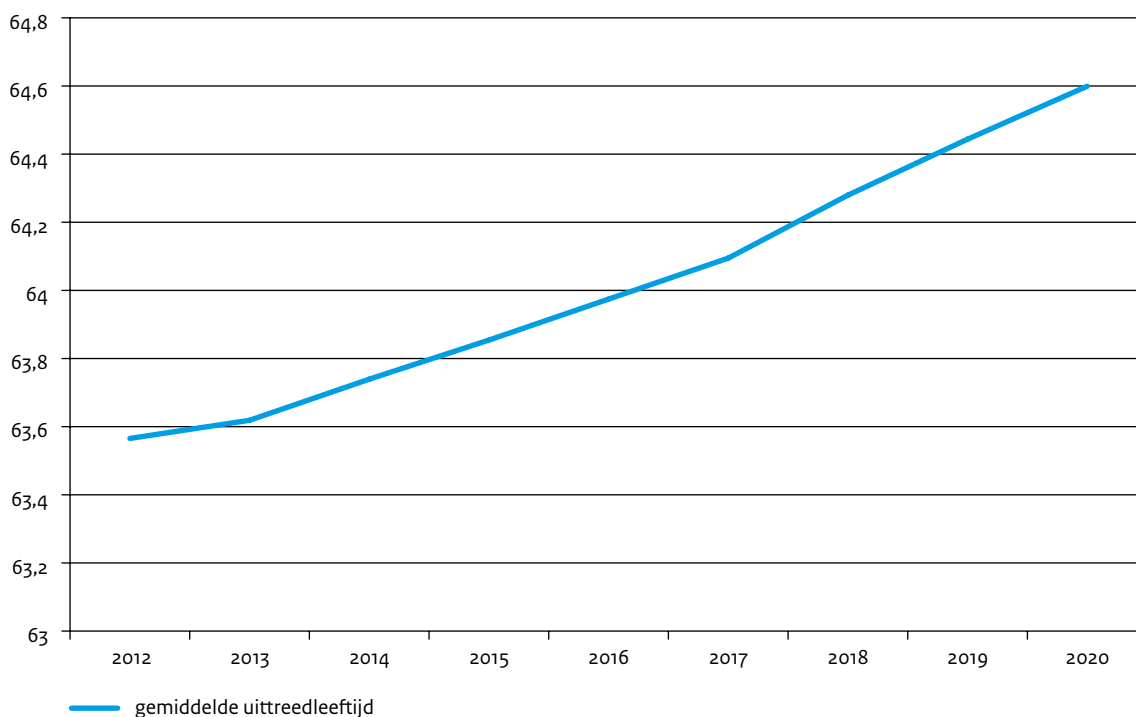


Bron: BZK

Bij het uitbrengen van *De Grote Uittocht* was de AOW-leeftijd nog 65 jaar. Inmiddels wordt deze stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar in 2021. Door die stapsgewijze verhoging zal de gemiddelde uittredleeftijd in het openbaar bestuur verder toenemen. Figuur 8 geeft de trend van die ontwikkeling tot 2021 aan. Gemiddeld zal

de leeftijd van het uittreden in 2021 ruim een jaar later zijn dan nu⁴. De jaarlijkse uitstroom naar pensionering zal daarom lager liggen dan in de oorspronkelijke berekeningen was voorzien.

Figuur 8. Prognose gemiddelde uittreedleeftijd openbaar bestuur.



Bron: BZK

De verhoging van de pensioenleeftijd heeft ook invloed op de totale beroepsbevolking. Vanwege kabinetsmaatregelen zal de participatiegraad jaarlijks met 0,2% stijgen tot en met 2018. De groei van de participatiegraad zit vooral in de toegenomen arbeidsdeelname van ouderen in termen van gewerkte jaren, maar ook in de toegenomen arbeidsparticipatiegraad van (oudere) vrouwen. Hier tegenover staat dat het arbeidsaanbod zal afnemen door de vergrijzing. Uit tabel 2 blijkt echter dat in 2020 de toegenomen participatie ruimschoots voldoende is om de daling door de vergrijzing te compenseren.

⁴ De uittreedleeftijd volgt de juridische pensioenleeftijd, maar andere factoren zoals financiële mogelijkheden of familieomstandigheden spelen ook een niet onbelangrijke rol.

Tabel 2. *Pragnose beroepsbevolking tot 2020*

Groei Beroepsbevolking	Aantal
Verhoging pensioenleeftijd van 65 naar 66 + 9 mnd jaar: 350.000 60-65-jarigen met een gemiddelde participatiegraad van 35%	+ 120.000
Voortzetting trend: toename participatiegraad tot 65 jaar met gemiddeld 0.4% per jaar	+ 325.000
Demografie: afname bevolking met een gemiddelde participatiegraad van 73%	- 70.000
Totaal	+ 375.000

Berekening RWI (1212a) pag. 21 (aanpassing BZK vanwege pensioenleeftijdverhoging)

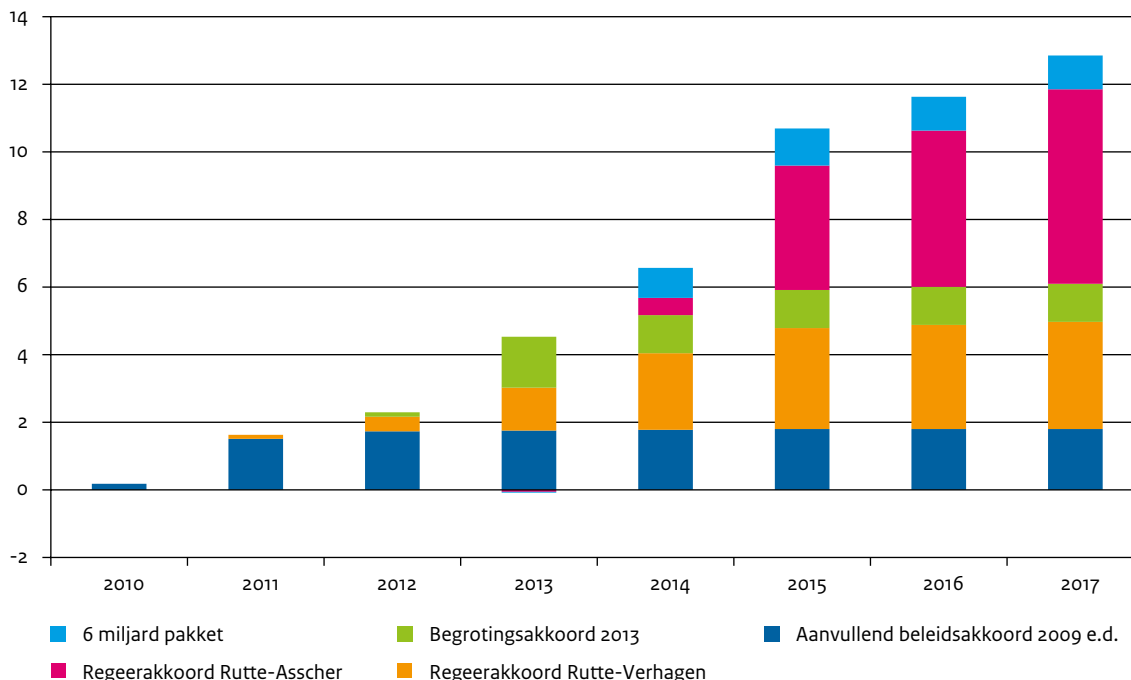
Rekeninghoudend met de krimp van de beroepsbevolking, de verhoging van de participatiegraad van ouderen en de verhoging van de pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar wordt er toch nog een stijging van de potentiële beroepsbevolking van 375.000 fte in 2020 gerealiseerd.

1.2.5 Een kleinere overheid heeft minder personeel nodig

In *De Grote Uittocht* werd aangenomen dat het grootste deel van de uitstroom bij de overheid moest worden vervangen. Echter onder druk van de financiële crisis heeft het inkrimpen van het openbaar bestuur de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Het kabinet had en heeft aangegeven dat het streeft naar een compacte overheid. In de Tweede Kamerbrief *Uitvoeringsprogramma compacte overheid*⁵ heeft het toenmalige kabinet drie redenen aangegeven waarom een compacte overheid noodzakelijk is: de economische crisis, het afnemen van de beroepsbevolking en een anders ingerichte overheid aangepast aan veranderende omstandigheden. De brief constateert verder dat er een brede heroriëntatie nodig is op de taken die de overheid op alle niveaus nog uitvoert. Recente analyses van CBS (CBS, 2012) geven aan dat de beroepsbevolking ook op de langere termijn weinig zal krimpen vanwege de verhoging van de pensioenleeftijd dat door het kabinet is geïnitieerd. De noodzaak tot bezuinigen als gevolg van de crisis is echter blijven staan. Het streven naar een compacte overheid heeft mede geleid tot diverse taakstellingen voor het openbaar bestuur sinds 2010. Figuur 9 geeft een overzicht van de gecumuleerde taakstellingen op het openbaar bestuur voor de periode 2010-2017.

⁵ Brief van de minister van BZK d.d.14 feb 2011 aan de Tweede Kamer inzake het uitvoeringsprogramma compacte overheid, met kenmerk 2011-2000012818, (TK 2010 – 2011, 31490, nr. 54).

Figuur 9. Overzicht ombuigingen openbaar bestuur



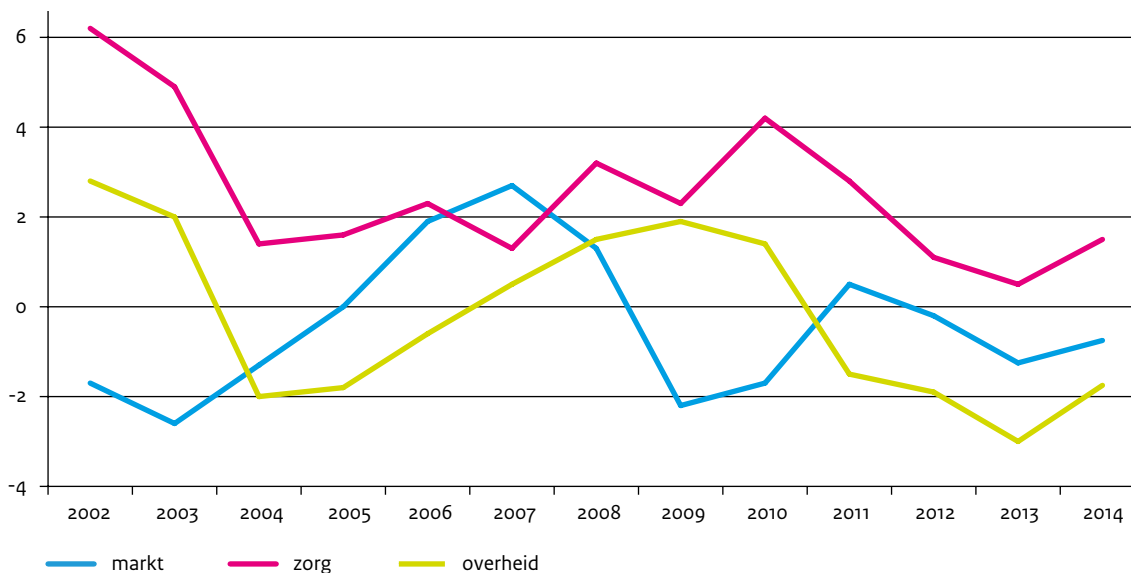
Bron: BZK

In totaal wordt er tot 2017 ruim 13 miljard op het openbaar bestuur bezuinigd. De werkgelegenheid in het openbaar bestuur neemt de komende jaren daardoor sterk af⁶.

In figuur 10 staat de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de werkgelegenheid volgens het CPB voor de sector overheid (bestaande uit het openbaar bestuur, onderwijs en de veiligheidssectoren), de zorgsector en de marktsector over de periode 2002 – 2014. Hier wordt duidelijk dat zowel de markt als de overheid een sterk fluctuerende werkgelegenheid hebben gehad als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Uit de figuur blijkt dat de markt snel reageert op een crisis. De werkgelegenheid loopt direct terug in 2002 en 2009. De overheid reageert vertraagd op de economische ontwikkeling. Daar is een daling in de werkgelegenheid pas twee jaar later zichtbaar (zie 2004 en 2011). De ontwikkeling van de zorgsector staat relatief los van de conjuncturele ontwikkelingen. Dit komt omdat de vraag naar personeel voor een groot deel samenhangt met de demografische ontwikkeling. Deze kent een ander patroon dan de economische ontwikkeling. Door de vergrijzing neemt het laatste decennium de vraag naar zorgpersoneel toe.

⁶ De 13 miljard betreft het totaal aan ombuigingen op het openbaar bestuur. Echter dit bedrag zal niet in zijn volledigheid effect hebben op de werkgelegenheid. Zo bestaat dit bedrag voor een deel uit decentralisaties en hervormingen op het gebied van zorg. De werkgelegenheidseffecten hiervan zullen in de zorgsector terecht komen. Ook kan een deel van de bezuinigingen worden ingevuld door verlaging van programma-uitgaven zonder dat dit ten koste gaat van de werkgelegenheid (bv. het verminderen van subsidies).

Figuur 10. Ontwikkeling van de werkgelegenheid markt-, zorg- en overheidssector (inclusief onderwijs) (2002 – 2014) in procenten



Bron: Macro Economische Verkenning 2014, CPB

Het UWV heeft op basis van de financiële ramingen van het CPB een raming voor de periode tot 2018 gemaakt. Tabel 3 geeft een overzicht van de werkgelegenheidsverwachting van UWV voor de verschillende sectoren in banen. De oorspronkelijke prognose is vorig jaar juni⁷ gemaakt, nu is die prognose voor 2013 en 2014 onlangs behoorlijk bijgesteld (UWV 2013d). In 2014 vindt er enige groei in markt plaats. De zorgsector blijft nog steeds een van de belangrijkste groeisectoren, maar het is geen arbeidsmarkt-motor meer vanwege bezuinigingen op de langdurige zorg en welzijn, zo stelt UWV.

Tabel 3. Banenontwikkeling realisatie 2012 en indicatie 2013–2014 (jaarlijks)

Werkgelegenheid	2012	2013	2014	2015-2018
Overheid	-13.000	-17.000	-19.000	- 6.000
Zorg en welzijn	7.000	11.000	2.000	9.000
Onderwijs	-7.000	0	0	0
Overige sectoren	-50.000	-82.000	40.000	17.000
Totaal	-63.000	-88.000	23.000	20.000

Bron: UWV Arbeidsmarktprognose 2013 – 2014 (cf. tabellen 3.1.1 en 5.2.1., pag 29 en 53)

De werkgelegenheid in het onderwijs daalt in 2012, maar blijft daarna constant. Voor de overheid (hier met inbegrip van de veiligheidssectoren) wordt de komende jaren een flinke krimp voorzien. Deze neemt vanaf 2015 iets af. Een deel van de krimp bij de overheid gaat ten laste van defensie.

Vacature-ontwikkeling

Het moge duidelijk zijn dat de daling van de werkgelegenheid ook effect heeft op de vacatureontwikkeling bij het openbaar bestuur. In de periode 2013 – 2018

⁷ UWV(2012), Arbeidsmarktprognose 2012, juni 2012.

verwacht UWV 641.000 tot 850.000 vacatures. Voor de overheid (m.i.v. defensie en politie) wordt slechts een beperkt aantal vacatures verwacht.

Het vacaturepercentage⁸ stijgt volgens UWV weer in de komende jaren (zie ook figuur 11). Dat komt omdat UWV toch de komende jaren enige groei verwacht voor Nederland. Tabel 4 geeft de vacature-ontwikkeling voor de komende jaren in aantallen per sector weer.

Tabel 4. Realisatie en Prognose vacature-ontwikkeling overheid, zorg, onderwijs.

Vacatures	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2014-2018
Overheid	36	21	17	16	15	14	20
Zorg en welzijn			90	91	94	99	108
Onderwijs	46	33	32	28	30	35	40
Overige sectoren	644	688	718	524	502	590	682
Totaal	726	742	767	659	641	738	850

Bron: UWV Arbeidsmarktprognose 2013-2014 (cf tabellen: 3.2.1.; 5.2.2.)

Sectorale vacature-ontwikkeling 2012-2014

Onderstaande grafiek geeft de verwachting voor het vacaturepercentage per subsector weer. Het vacaturepercentage is het aantal vacatures dat ontstaat ten opzichte van het totaal aantal banen.

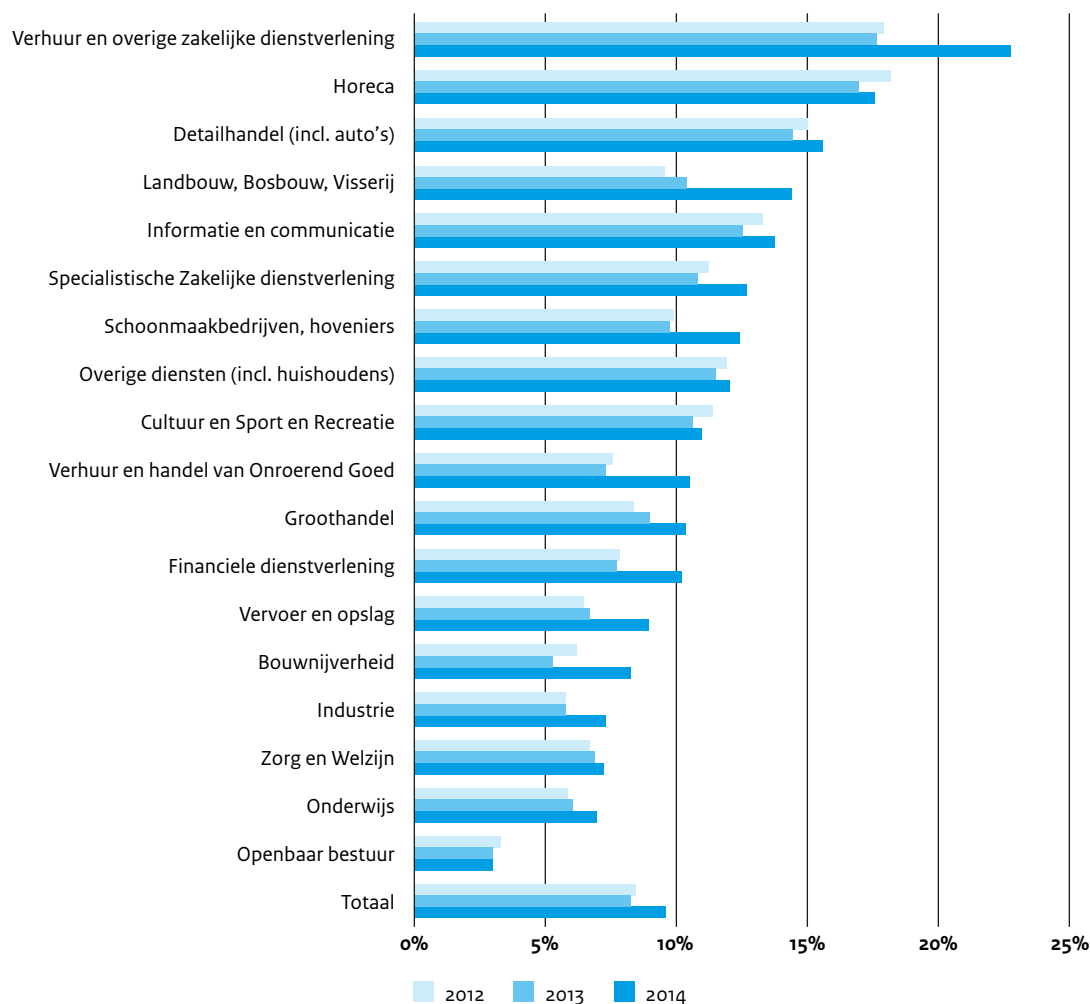
Uit figuur 11 blijkt dat in bijna alle sectoren in 2014 een stijging van het aantal vacatures wordt verwacht. Het openbaar bestuur is de enige uitzondering, hier blijft het vacaturepercentage nagenoeg stabiel.

Daar ligt een aantal redenen aan ten grondslag. Ten eerste is het aantal vacatures dat in deze sector ontstaat door de bezuinigingen erg laag. Zo ligt het aantal ontstane vacatures in 2012 op de helft van het niveau in de periode 2006-2009. Daarnaast is de arbeidsdynamiek in het openbaar bestuur lager. Men wisselt over het algemeen minder vaak van sector. Wel is er een heel grote interne mobiliteit binnen het openbaar bestuur. Het zijn relatief grote werkgevers met veel banen. De hoge gemiddelde leeftijd draagt hier ook aan bij. De baan-baanmobiliteit van ouderen is over het algemeen lager. Maar de uitstroom van ouderen leidt ook tot nieuwe vacatures. Tevens verwacht het UWV dat de economie in 2014 weer wat zal aantrekken waardoor de algemene baan-baan mobiliteit zal stijgen en er meer vacatures ontstaan.

Het vacaturepercentage is de komende jaren het grootste in de detailhandel, zorg en welzijn, industrie en specialistische zakelijke diensten. Het percentage vacatures is daar meer dan 15%.

⁸ Vacaturepercentage is het aantal vacatures dat ontstaat als een percentage van de banen.

Figuur 11. Vacaturepercentage naar sector



Bron:UWV arbeidsmarktprognose 2013-2014 (pag. 38)

1.3 Update De Grote Uittocht bij openbaar bestuur

In *De Grote Uittocht* werd voor het openbaar bestuur een uitstroom van 6 op de 10 medewerkers verwacht. Deze bestond voor de helft (3 op de 10) uit uitstroom door pensioen en voor de andere helft uit mobiliteit naar andere sectoren (of naar inactiviteit). Deze uitstroom was dus iets lager geprognosticeerd dan die gold voor de gehele publieke sector⁹. De onderwijssectoren zijn namelijk gemiddeld nog iets grijzer dan het openbaar bestuur, en dat heeft effect op de totale uitstroom.

In de voorgaande paragrafen hebben wij toegelicht welke veranderingen er sinds het verschijnen van *De Grote Uittocht* zijn opgetreden. In de volgende twee para-

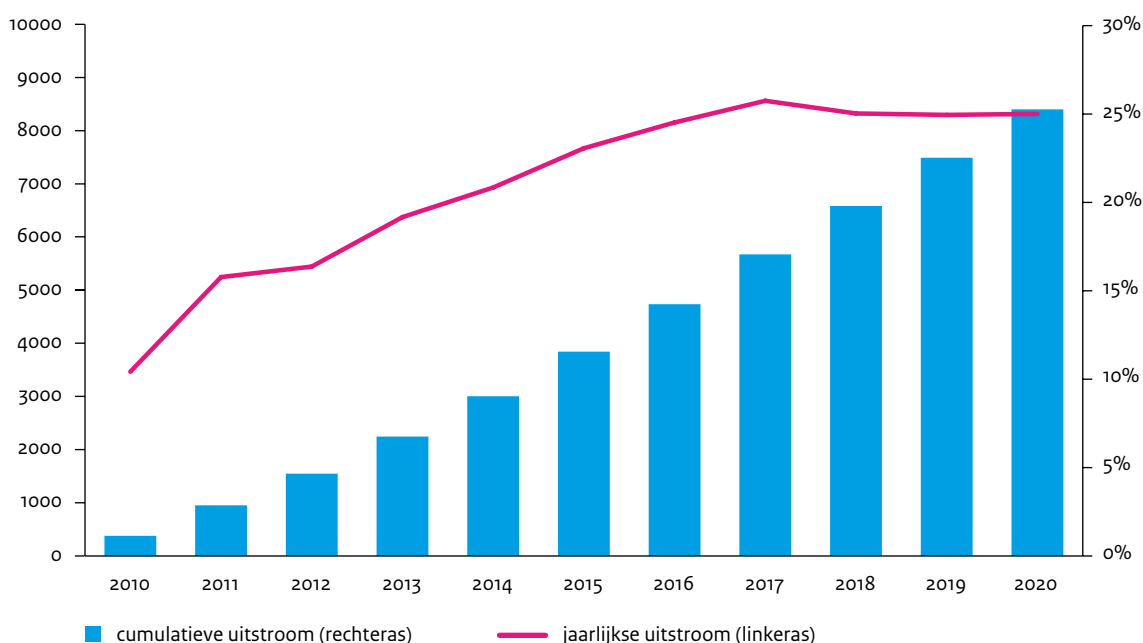
⁹ Immers 7 op de 10 werknemers zouden uitstromen (zie figuur 1).

grafen wordt toegelicht welke gevolgen dit heeft voor de ramingen, waarbij de zelfde uitgangspositie is gekozen als die van *De Grote Uittocht*.

1.3.1 Minder uitstroom naar pensioen

Door de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd, schuift de gemiddelde uit-treedleeftijd met ca 1,5 jaar naar achter. De totale uitstroom naar pensioen in de periode 2010-2020 neemt daarmee af van 3 op de 10 naar ca. 2,5 op de 10. De jaarlijkse uitstroom naar pensioen neemt gestaag toe tot 2016 en blijft daarna stabiel op ca 8.500 personen per jaar. In totaal zullen ca. 85.000 werknemers tussen 2010 en 2020 uitstromen naar pensioen.

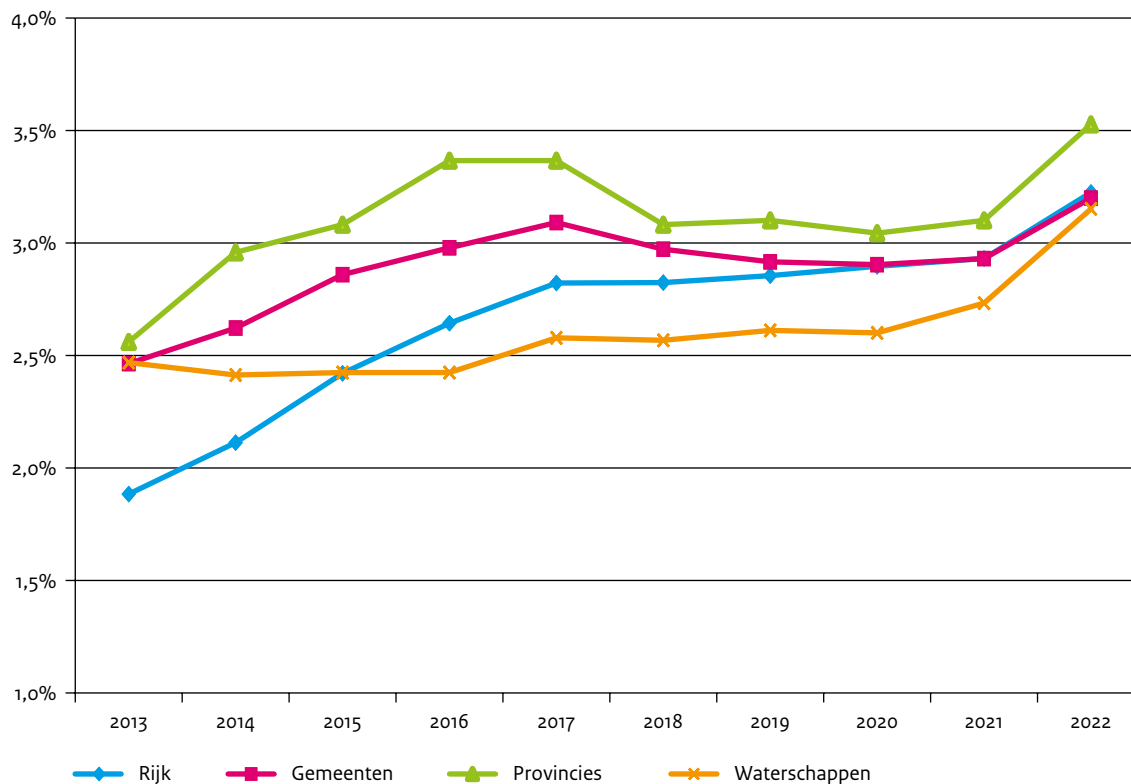
Figuur 12. Ontwikkeling jaarlijkse en cumulatieve uitstroom naar pensioen in het openbaar bestuur in aantallen (2010 – 2020)



Bron: BZK

De uitstroom per sector wordt in figuur 13 weergegeven voor periode van 2012 tot en met 2022. Zichtbaar is dat de uitstroom naar pensionering bij de sector Rijk gematigd start met bijna 2% in 2012, langzaam oplopend naar bijna 3% in 2017. De sector Waterschappen die gemiddeld ouder is, kent voor de komende 10 jaar een min of meer constante uitstroom van rond de 2,5%. In de sector Provincies ligt de gemiddelde leeftijd het hoogst. Vooral in de periode 2015-2017 wordt daar een hoge uitstroom naar pensioen verwacht. Er is hier aangenomen dat de AOW-leeftijd tussen 2021 en 2022 niet meer stijgt en gelijk blijft op 67 jaar. Daardoor neemt in het laatste jaar voor alle sectoren de uitstroom naar pensioen wat toe.

Figuur 13. Jaarlijkse uitstroom naar pensioen als percentage van het personeelsbestand 2011 per sector



Bron: BZK

Tabel 5 geeft de verwachting weer voor de cumulatieve uitstroom naar pensioen per sector vanaf nu tot en met 2022. Bij de sector Provincies zullen de komende periode verhoudingsgewijs de meeste mensen met pensioen gaan. Circa 30 % van het personeelsbestand zal zijn uitgestroomd. Voor de andere sectoren ligt deze uitstroom iets lager.

Tabel 5. Cumulatieve uitstroom naar pensioen 2013-2022

Sectoren	Cumulatieve uitstroom 2013-2022
Provincies	30%
Gemeenten	28%
Rijk	25%
Waterschappen	25%

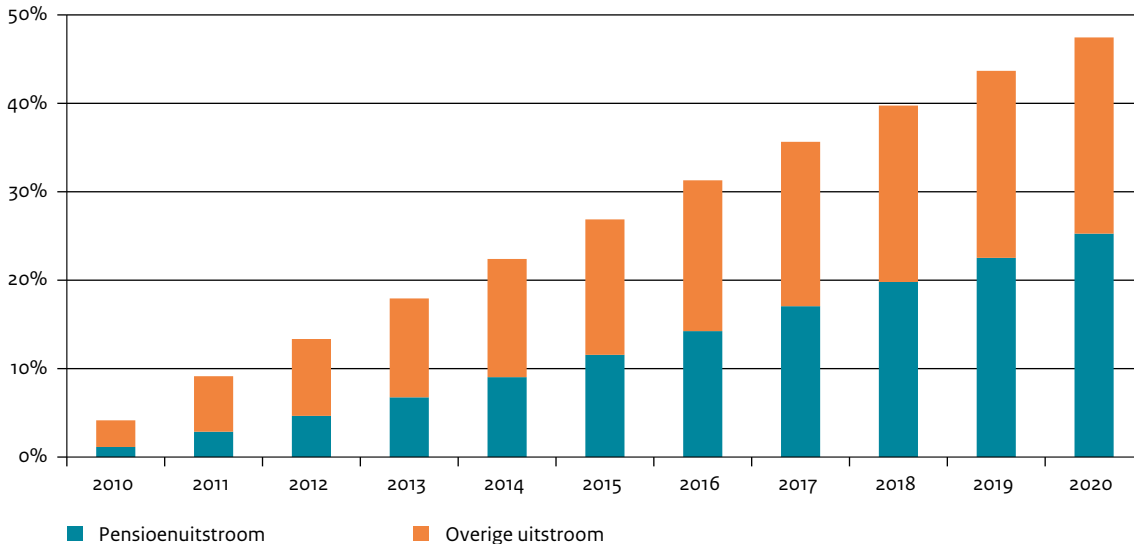
1.3.2 Overige uitstroom afgenomen

Door met name de verslechtering van de arbeidsmarkt en de afname van de mobiliteit zal de overige uitstroom¹⁰ (naar andere sectoren) naar verwachting

¹⁰ Ook de uitstroom naar inactiviteitsregelingen wordt onder deze groep geschaard. De aanname is dat deze min of meer constant zal zijn. De uitstroom naar andere sectoren is onderhevig aan conjuncturele ontwikkelingen.

dus ook afnemen. Het is echter lastig het precieze effect hiervan te voorspellen. Daarom is voor deze update uitgegaan van het uitstroompatroon in 2011 en is dit patroon doorgetrokken voor de prognoseperiode tot met 2020. Uiteraard kunnen de economische omstandigheden in de komende jaren gaan veranderen, waardoor ook het uitstroompatroon verandert. Het jaar 2011 lijkt op voorhand een redelijk representatief jaar te zijn voor de gemiddelde uitstroom in de komende periode. Als wij dit uitstroomprofiel doortrekken voor de periode tot 2020 is de verwachting dat 2 op de 10 zal zijn uitgestroomd naar een andere baan (of inactiviteit) buiten de publieke sector. In totaal is hiermee de verwachting nu dat er in 2020 ca 4,5 van de 10 werknemers van de werknemers in het openbaar bestuur zal zijn uitgestroomd (zie figuur 14).

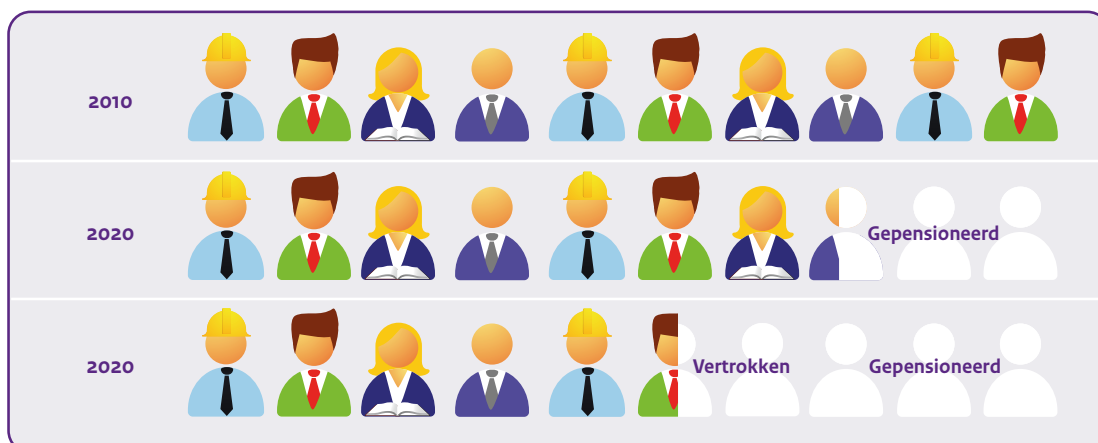
Figuur 14. Ontwikkeling uitstroom in percentages openbaar bestuur (2010-2020)



Bron: BZK

Als we de figuur 14 omzetten in het bekende plaatje uit *De Grote Uittocht* (zie ook figuur 1) dan ziet het voor het openbaar bestuur er nu als volgt uit.

Figuur 15. De update van de Grote Uittocht-figuur



1.4 Prognose 2012-2022: kleinere overheid beperkt instroom

In het vorige hoofdstukje is de raming van De Grote Uittocht vergeleken met de raming rekeninghoudend met de ontwikkelingen gerekend vanaf 2010. De basisjaren zijn dan ook gelijk gehouden.

Voor de onderstaande prognose nemen we nu een ander basisjaar voor de berekeningen namelijk 2012 en oplopend naar 2022: 10 jaar. De vergelijking met de *De Grote Uittocht* gaat vanaf nu niet helemaal goed op.

1.4.1 Het openbaar bestuur

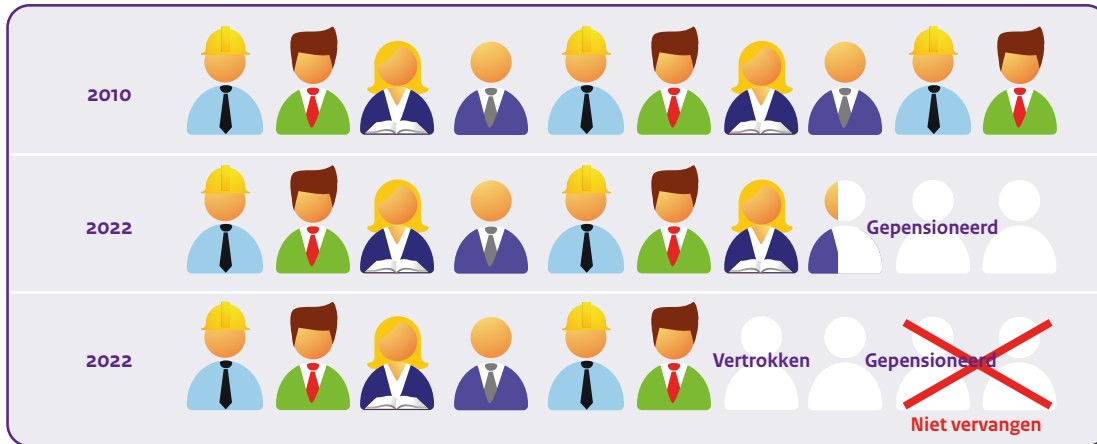
Bij *De Grote Uittocht* was de aanname in de prognose dat al het personeel dat uitstroomt ook weer wordt vervangen. Inmiddels weten wij dat niet al het uitstromend personeel zal worden vervangen. Door de voorgenomen bezuinigingen op het openbaar bestuur (en het beleidsmatige streven van het kabinet naar de compacte overheid) neemt immers de vervangingsvraag sterk af. De CPB raamt een afslanking van het personeel in de sector overheid met 65.000 fte tot en met 2017¹¹. De verwachting is dat ca 43.000 fte van deze afslanking terecht zal komen bij het openbaar bestuur. De afslanking na 2017 is onbekend omdat deze afhankelijk zal zijn van de keuzes van het nieuwe kabinet. Om de voorspelling na 2017 door te trekken hebben wij twee prognoses gemaakt voor de bezuinigingen: een minimum en een maximumvariant. In de minimumvariant gaan we er vanuit dat het kabinet na 2017 geen extra bezuinigingen doorvoert. De huidige maatregelen werken nog wel door in de periode na 2017 waardoor tussen 2017 en 2022 de werkgelegenheid met nog 10.000 fte verder af zal nemen. In de maximumvariant gaan we er vanuit dat het huidige tempo van bezuinigingen door wordt gezet tot 2022. In dat geval zal de werkgelegenheid tussen 2017 en 2022 met nog zo'n 35.000 fte afnemen. Het is overigens ook mogelijk dat in toekomst er voor wordt gekozen juist weer te investeren in het openbaar bestuur in plaats van bezuinigen. Met deze mogelijkheid is hier geen rekening gehouden.

Figuur 16 geeft een prognose weer voor de komende periode op basis van andere basisjaren. Aangezien wij voor deze prognose alleen vooruit willen kijken hebben wij de jaren die inmiddels zijn verstreken niet meer meegenomen. De figuur geeft daarom het beeld voor de periode 2012 tot 2022. Dan blijkt dat er nu nog sprake is van 4 personen van de 10 die uitstromen.

33

¹¹ Hierbij is nog geen rekening gehouden met de extra bezuinigingen op het openbaar bestuur van het 6 miljard pakket

Figuur 16. Prognose op basis van basisjaren 2012-2022 openbaar bestuur



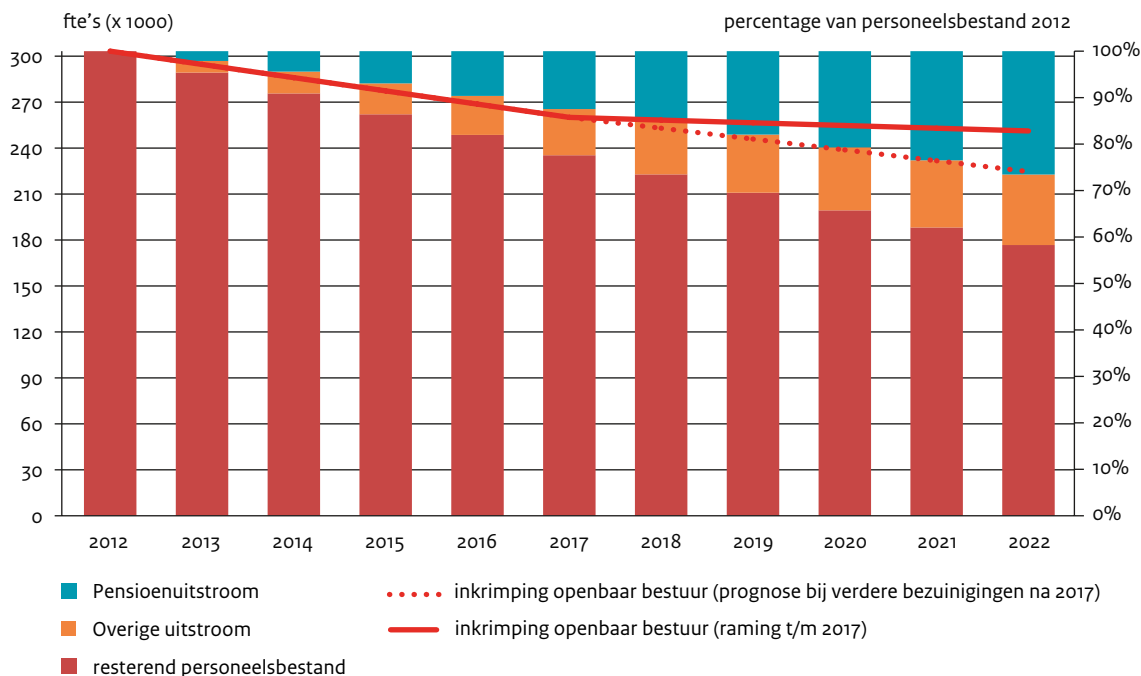
Figuur 17 geeft een nadere uitleg van figuur 16. De blauwe kolom en de oranje gele kolom komen overeen met de kolommen uit figuur 14. Ze geven respectievelijk de uitstroom naar pensioen en de overige uitstroom (naar de markt en naar arbeidsgeschiktheids- en ww-regelingen). De rode kolom geeft weer hoeveel van het personeelsbestand overblijft na de uitstroom naar pensioen en de overige uitstroom. Uit deze kolommen blijkt dat tussen 2012 en 2022 ruim 40% van het personeelsbestand zal zijn uitgestroomd.

Er is ook een lijn getrokken in rood. Deze geeft de verwachte inkrimping van de overheid weer. De doorgetrokken lijn geeft de verwachting tot 2017 weer op basis van de huidige bezuinigingen (minimumvariant). De gestippelde lijn geeft weer hoeveel het openbaar bestuur nog verder krimpt bij het scenario van extra bezuinigingen na 2017 (maximumvariant). In dat geval zal het openbaar bestuur in 2022 naar verwachting met ca 25% zijn gekrompen.

Zoals gezegd, betekent de inkrimping van het openbaar bestuur dat niet alle uitstroom van personeel zal worden vervangen. Uit de figuur blijkt dat de uitstroom naar pensioen ongeveer gelijk loopt met de benodigde inkrimping. Dit zou betekenen dat de benodigde afslanking voor een groot deel door natuurlijk verloop vorm kan krijgen. Het gaat hierbij echter om een weergave op macroniveau. Op organisatieniveau kan de situatie er geheel anders uitzien. Dit is afhankelijk van veel factoren onder meer hoe vergrijsd de organisatie is en welk bezuinigings-tempo wordt gehanteerd.

Alleen als de uitstroom van personeel hoger is dan de verwachte afslanking van het openbaar bestuur hoeft er personeel te worden vervangen. In 2022 zal bij 40% van het personeel zijn uitgestroomd ten opzichte van 2012.

Figuur 17. Omvang overheid vanwege kabinetsbeleid en demografische uitstroom



Bron: BZK

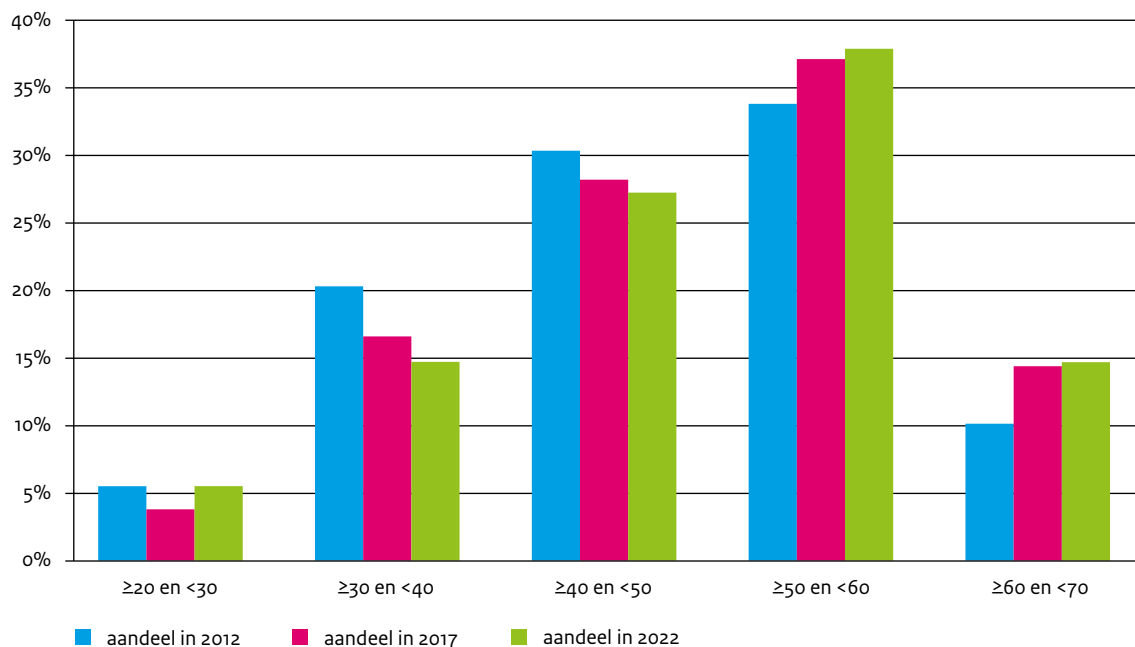
Tegelijkertijd zal het openbaar bestuur met ca 25% zijn gekrompen. Dit betekent dat ongeveer 15% van het personeel moet worden vervangen (ca. 1/3 van de totale uitstroom van 40%). De instroommogelijkheid van nieuw personeel in het openbaar bestuur is daarmee de komende jaren beperkt. Uit de figuur blijkt dat deze vervangingsvraag ongeveer gelijk loopt met de overige uitstroom (het gebied onder de rode lijn) dus exclusief de uitstroom van pensioen.

De precieze instroom zal dus erg afhankelijk zijn van de economische ontwikkeling. Neemt deze sterker toe dan verwacht dan zal de arbeidsmobiliteit naar de markt toenemen en is er meer ruimte voor instroom. Indien de economie de komende jaren slechter zal presteren dan verwacht zal de instroommogelijkheid nog beperkter zijn.

De beperkte instroommogelijkheden zorgen er dus voor dat er de komende periode weinig ruimte is voor nieuwe instroom van personeel en dus ook van jongeren. Samen met het gegeven dat werknemers langer door zullen werken vanwege de hogere pensioenleeftijd, betekent dit dat het openbaar bestuur de komende jaren verder zal vergrijzen¹². Figuur 18 geeft de verwachte leeftijdsverwachting van nu en 2017 en 2022 weer.

¹² Deze veroudering zal overigens ook voordoen in andere sectoren, immers voor iedereen geldt deze hogere pensioengerechtigde leeftijd.

Figuur 18. Realisatie en prognose leeftijdsverdeling openbaar bestuur 2012, -17 en -22



Bron: BZK

De procentuele omvang van de oudere cohorten wordt steeds groter. Het cohort 50-60 van 2017 is groter dan het huidige cohort 50-60 en die van 2022 groter dan van 2017; de vergrijzing zet nog door. Pas diep in de twintiger jaren zullen de cohorten 50-60 (van 2017 en 2022) uitfasen. Tegelijkertijd zal er een drastische verjonging ontstaan, omdat het babyboomcohort en de daarop volgende cohorten er niet meer zijn. In 2022 begint het cohort 20-30 weer te groeien.

In de volgende paragrafen gaan wij specifiek in op uitstroom en afslanking bij de verschillende sectoren binnen het openbaar bestuur.

1.4.2 Sector Rijk

De werkgelegenheid bij de sector Rijk is de afgelopen jaren gedaald ten opzichte van het basisjaar waarmee de schrijvers van de *De Grote Uittocht* mee hebben gewerkt. Volgens www.arbeidenoverheid.nl is gerekend vanaf 2009 de daling 5,1% (stand 1 januari 2013).

Figuur 19 laat de prognose van de uitstroom bij de sector Rijk zien. Hier is eenzelfde methodiek gehanteerd als bij de algemene prognose van het openbaar bestuur. Deze prognose spoort in zijn algemeenheid met de bevindingen van de sector Rijk, maar wijkt op details af omdat wij uitgaan van de veronderstellingen die het CPB maakt in zijn berekeningen. De sector Rijk veronderstelt dat de daadwerkelijke pensioenleeftijd van het personeel de stijging van de AOW-leeftijd volgt. Het CPB veronderstelt dat een deel van de uitstroom nog voor de feitelijke pensioenleeftijd zal plaatsvinden, vanwege spaarloonregelingen, en andere eigen middelen. Het CPB vertaalt daarom een verhoging van de AOW-leeftijd maar voor

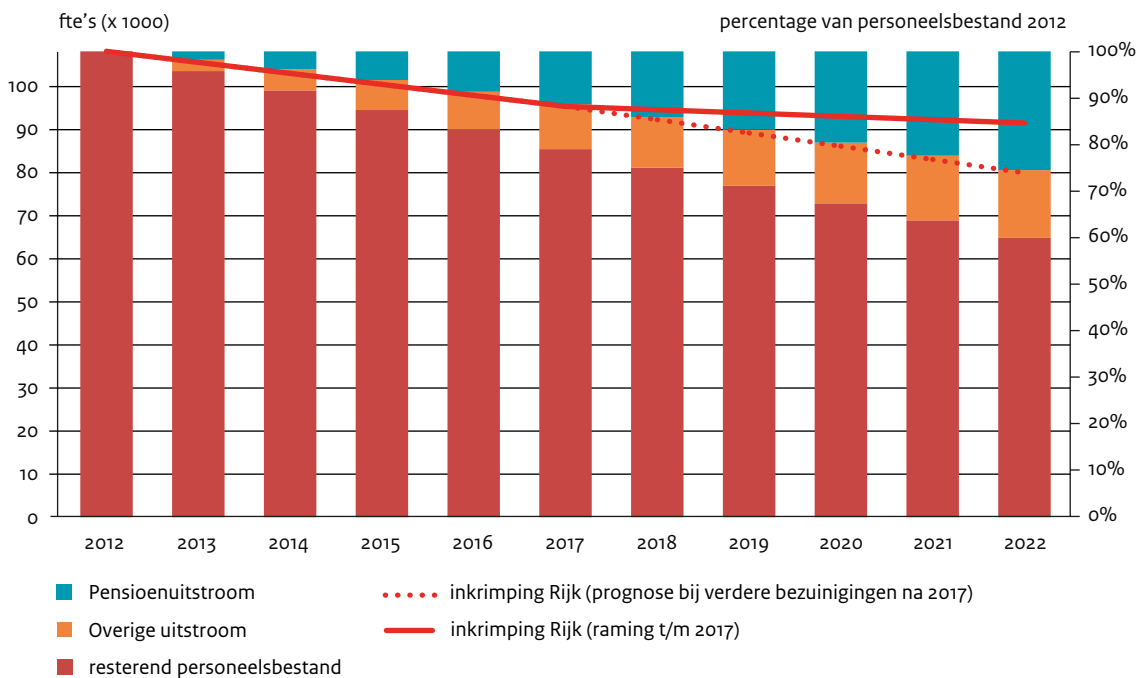
de helft door in een verhoging van de daadwerkelijke uittreedleeftijd. Ook voor de andere prognoses van het openbaar bestuur is een vergelijkbare methodiek gebruikt.

Uit de figuur blijkt dat de eerste jaren de uitstroom wegens pensioen de inkrimping van de sector Rijk net niet bijhoudt. Dit impliceert dat nieuwe instroom van personeel alleen mogelijk is als er sprake is van mobiliteit naar andere sectoren. Na 2017 zal de verkleining van de sector Rijk minder zijn dan de uitstroom van gepensioneerden (de rode doorlopende lijn). Dan is het mogelijk ook nieuw personeel aan te nemen ter vervanging van pensioenuitstroom. De veronderstelling is dat er dan geen nieuwe bezuinigingen zijn. In het alternatieve scenario (na 2017: de rode stippellijn) waarbij uitgaan wordt van verdergaande inkrimping van de sector wegens taakstellingen, blijft de inkrimping van het openbaar bestuur ongeveer gelijk lopen met de uitstroom naar pensioen.

Daarbij zal de sector Rijk in zijn voorbeeldrol ruim 2.500 FTE's in de lage loon- schalen open te stellen (zie: Brief aan de TK over lage loonsschalen en in- en uitbestedingen d.d. 11 oktober 2013). Banen die nu voornamelijk zijn uitbesteed aan bedrijven (beveiliging, schoonmaak e.d.). Het is de vraag of deze doelstelling de instroomruimte van het rijk zal beperken. Indien de kosten voor uitbesteding ongeveer gelijk zijn aan de kosten van eigen inhuur zal er geen effect op de instroomruimte zijn.

Benadrukt moet worden dat dit een kwantitatieve benadering is. Ook hier geldt weer dat er geen rekening wordt gehouden met eventuele kwalitatieve overschotten en tekorten in personeel.

Figuur 19. Prognose taakstroom en uitstroom Rijk 2012-2022



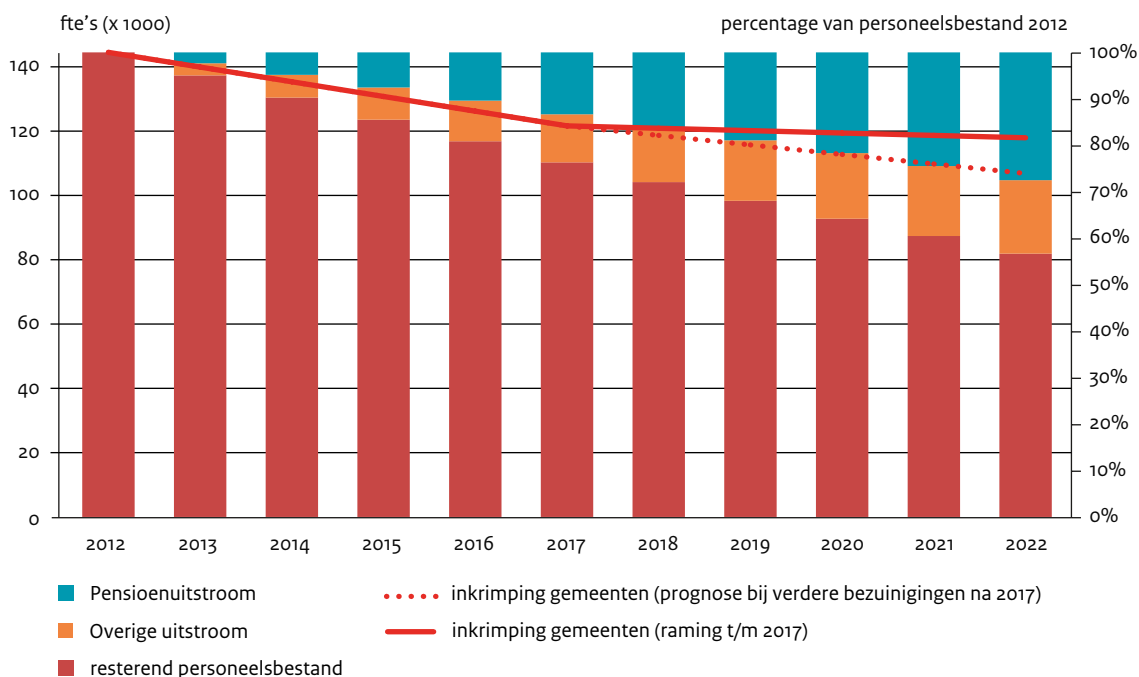
Bron: BZK.

1.4.3 Sector Gemeenten

Ook de werkgelegenheid bij de sector Gemeenten is gedaald de afgelopen jaren. Volgens www.arbeidenoverheid.nl is van de banen 3,7% verdwenen ten opzichte van 2009.

In de monitor gemeenten 2012 (A+O fonds 2013, zie pag 34 tabel 2.13) wordt aangegeven dat in 2017 in 5 jaar tijd 15.057 met pensioen zullen zijn gegaan. Dit spoort redelijk met de prognose in figuur 20. De verwachte personele inkrimping van de gemeenten gaat sneller dan de uitstroom wegens pensionering. Dit betekent dat een deel van het personeel dat naar andere sectoren uitstroomt niet kan worden vervangen door nieuw personeel. Pas na 2017 worden de mogelijkheden wat ruimer voor organisaties binnen de gemeenten (de rode lijn). Bij voortzetting van het structureel bezuinigen na 2017 (de stippellijn) geeft alleen de overige mobiliteit ruimte om nieuw personeel aan te trekken.

Figuur 20. Prognose uitstroom en taakstelling Gemeenten 2012-2022



In de monitor gemeenten 2012 (A+O fonds G, 2012) wordt opgemerkt (pag 26 e.v.) dat ondanks de afname aan vacatures toch wervingsknelpunten worden ervaren bij een aantal functies. De monitor laat zien dat in 2012 bepaalde functiegebieden zoals bouwkunde/civiele techniek, automatisering/ict, financieel/economisch, ruimtelijke ordening/milieu en sociale zaken/werkgelegenheid, vacatures zijn die langer dan een halfjaar openstaan. Dit ondanks de arbeidsmarkt die steeds ruimer wordt.

De komende jaren zullen de gemeenten meer taken vanuit het Rijk toebedeeld krijgen, zoals taken voortvloeiend uit de voorgenomen Participatiewet. De behoefte aan personeel zal ook daarmee samenhangen, en zal dus ook door-

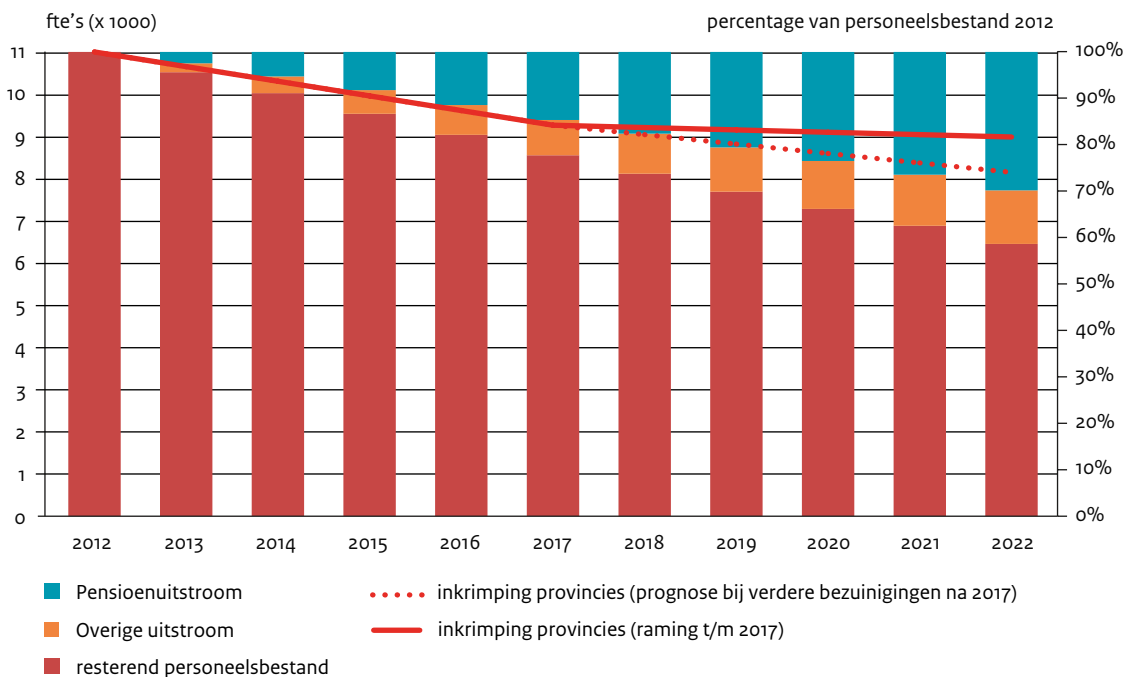
werken in de prognoses. Op dit moment zijn er nog geen benaderingen voor de effecten daarvan.

1.4.4 Sector Provincies

De werkgelegenheid bij de sector Provincies is sinds De Grote Uittocht het meest gedaald: 5,8% (volgens www.arbeidenoverheid.nl).

De sector Provincies constateert in zijn Personeelsmonitor 2012 (A&Ofonds P, 2013) dat de werkgelegenheid bij provincies voor het derde achtereenvolgende jaar is gedaald. Naar verwachting zal de werkgelegenheid nog verder afnemen. Dit hangt samen met de uitplaatsing van werknemers naar de regionale uitvoeringsdiensten omgevingsrecht en taakstellingen als gevolg van een daling van het provinciefonds. Wel zijn er grote verschillen tussen de afzonderlijke provincies. Figuur 21 geeft de verwachting voor de provincies weer. De uitstroom naar pensioen ligt bij provincies gemiddeld iets hoger terwijl de mobiliteit naar andere sectoren iets lager is. Ook hier komt de benodigde personeelsinkrimping ongeveer overeen met de uitstroom naar pensioen. Pas na 2017 ontstaat er wat meer ruimte in beide scenario's. De uitstroom wegens pensionering blijft relatief groot.

Figuur 21. Prognose uitstroom en taakstelling Provincies 2012-2022



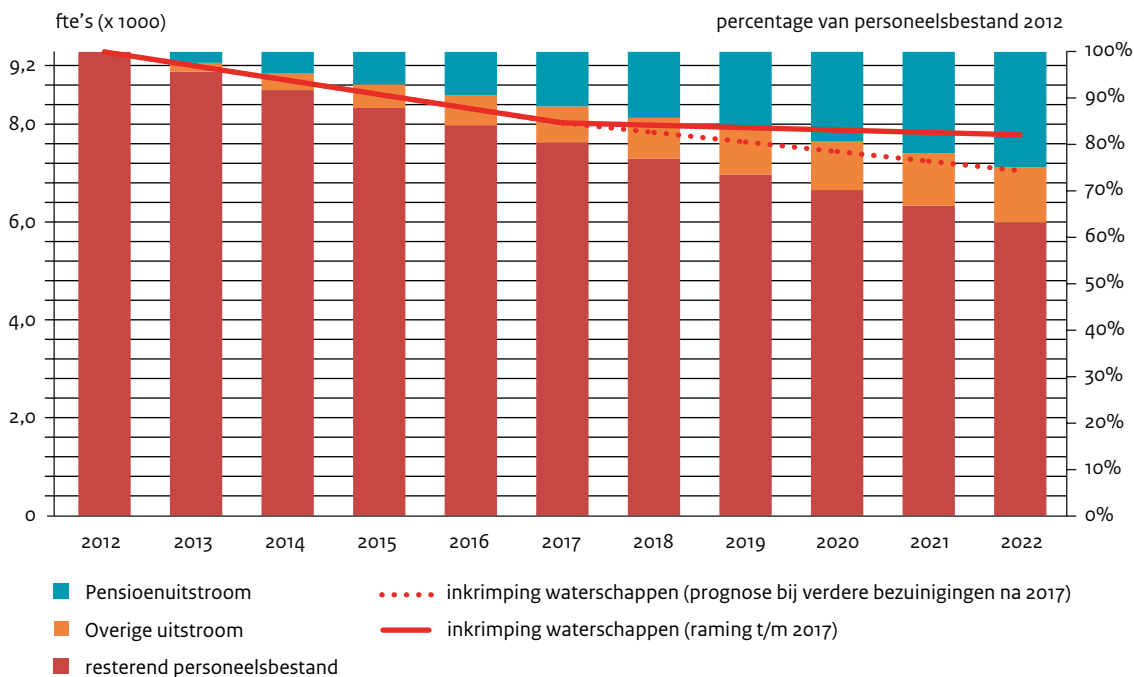
1.4.5 Sector waterschappen

De sector Waterschappen is volgens www.arbeidenoverheid.nl de enige sector waarbij de werkgelegenheid nog enigszins is gestegen sinds het eerder genoemde basisjaar: 5,7%.

De meest recente HR Monitor (A&O fonds Waterschappen, 2013) constateert dat de werkgelegenheid in 2012 afgenomen. In twee jaar tijd is die met 1,9% gedaald ten opzichte van 2010. Ook de waterschappen constateren dat vanwege de crisis en de aandacht voor de bezuinigingen bij de overheid de arbeidsmarkt op slot komt te zitten.

De prognose voor de sector Waterschappen is opgenomen in figuur 22. Hier blijkt dat de verwachte personele inkrimping volgens het model van CPB sneller daalt dan de pensionering van personeel. Ook een relatief groot deel van het personeel dat mobiel is, zou niet kunnen worden vervangen.

Figuur 22. Prognose uitstroom en taakstelling Waterschappen 2012-2022



1.5 Voldoende gekwalificeerd personeel?

Dit is echter niet het gehele verhaal, want de analyse is een kwantitatieve exercitie: een simpele confrontatie van de verwachte mobiliteit met de verwachte inkrimping van het personeel als gevolg van heroriëntaties binnen het openbaar bestuur.

Een aspect wat nog niet aan de orde is geweest, is de kwaliteit van het personeel. Uitstroom van personeel leidt tot onevenwichtigheden in het personeelsbestand die invloed kunnen hebben op de kwaliteit van het personeel. In deze paragraaf gaan wij hierop verder in.

Aangezien de pensioenuitstroom ongeveer gelijk loopt met de benodigde inkrimping lijkt het probleem van een kwantitatief tekort van personeel in het openbaar bestuur niet meer op te gaan. Mogelijk kan er wel sprake zijn van kwalitatieve tekorten. Hier kunnen een aantal redenen voor zijn. Zo kan het zijn dat hoog

opgeleid of gekwalificeerd personeel uitstroomt en de overheid maar beperkt in staat is voldoende gekwalificeerd personeel ter vervanging aan te trekken. In *De Grote Uittocht* was de verwachting dat er een strijd zou ontstaan om schaars talent, waarbij de overheid het zou afleggen tegen de marktsector. Maar gezien de huidige ruime arbeidsmarkt lijkt het erop dat overheidswerkgevers zonder veel moeite in staat moeten zijn gekwalificeerd personeel te werven. Wel kan het sturen op de invulling van de instroom door de politiek mogelijk de kwaliteit van de instroom beïnvloeden. Zoals bijvoorbeeld het hanteren van quota voor arbeidsgehandicapten. Hier gaan wij op in paragraaf 1.4.2.

Een tweede reden kan het ontstaan van mismatches zijn. Door de beperkte instroommogelijkheden zullen werkgevers het personeel dat uitstroomt door pensioen voornamelijk moeten vervangen door intern personeel. Dit vereist een grote mate van interne mobiliteit. Echter, de gevraagde kwaliteit voor een functie hoeft niet altijd overeen te komen met het interne aanbod van personeel. Als bijvoorbeeld bij een gemeente veel juristen met pensioen gaan terwijl het resterend personeelsbestand voornamelijk uit bestuurskundigen bestaat, ontstaat er waarschijnlijk een mismatch. Het is echter lastig te meten in welke mate dit probleem zich zal voordoen. Dit vereist namelijk een inzicht in hoe de leeftijdsverdeling en omvang van de verschillende beroepsgroepen binnen het openbaar bestuur is verdeeld. Hier bestaan momenteel onvoldoende gegevens over.

Ten slotte dient het openbaar bestuur langer gebruik te maken van het huidige personeelsbestand. Door de hogere AOW-leeftijd dient het personeel langer door te werken. Hierdoor zal de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand verder stijgen. Tegelijkertijd is er sprake van een grote maatschappelijke dynamiek waarbij ambtenaren nieuwe vaardigheden moeten gebruiken. Het gaat hierbij om trends als een toename van burgerparticipatie, verdergaande digitalisering en omgevingsbewustzijn. Het kan daarbij zo zijn dat het huidige personeelsbestand onvoldoende aan deze nieuwe eisen kan voldoen. Het is echter moeilijk hier harde cijfers over te presenteren. Er is geen helder zicht op de huidige vaardigheden van het personeelsbestand en de gewenste vaardigheden van de toekomst.

1.5.1 Opleidingsniveau

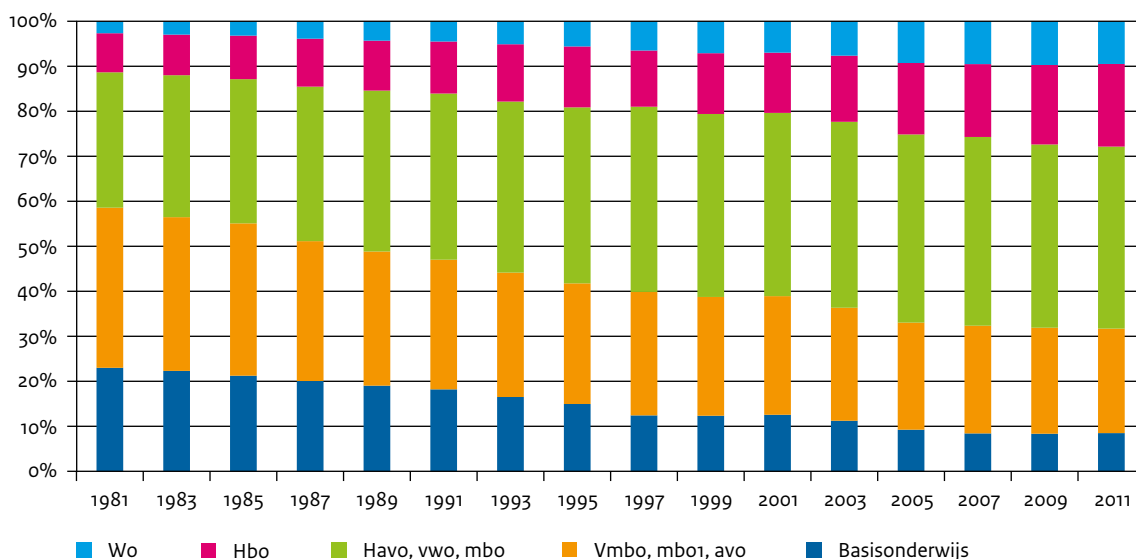
Voor een deel valt er echter juist wel kwaliteitsverbetering (in termen van genoten opleiding) op demografische gronden te verwachten. Veel ouderen die uitstromen hebben gemiddeld een lagere opleiding dan de jongere cohorten; ook al bezetten deze ouderen hogere functies. Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is de afgelopen 30 jaar gestegen. De jongere cohorten zijn tot nu toe telkens weer wat hoger opgeleid dan hun voorgangers (zie figuur 23).

Het aantal jongeren dat de komende jaren de arbeidsmarkt zal gaan betreden, zal wel gaan dalen. Maar CBS (CBS, 2012) heeft zoals eerder gezegd een bijgestelde prognose gepubliceerd waarin aangetoond wordt dat – vanwege de verhoging van de AOW-leeftijd die na 2021 afhankelijk wordt van de levensverwachting – de beroepsbevolking de komende 40 jaar ongeveer op het niveau van 2012 blijft staan. De beroepsbevolking zal qua omvang dus niet dalen. Dit betekent dus dat de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking wel hoger wordt, omdat men

langer blijft werken. Zeker ook als de levensverwachting nog verder gaat stijgen. Omdat de jongste cohorten kleiner zijn, zal hun relatieve bijdrage in termen van het opleidingsniveau aan het geheel van arbeidspotentieel echter wel kleiner worden.

De (vooral nog) stijgende opleiding van jongeren zal zich ook bij het openbaar bestuur voordoen. De uitstroom van ouderen in het openbaar bestuur levert dus per saldo een kwaliteitsverhoging qua opleidingsniveau op, ook als er geen nieuwe instroom zou zijn. Hoewel het opleidingseffect in de leeftijdscohorten iets minder sterk zal zijn bij beleidsfuncties op departementen, waar de opleidingsgraad van oudsher relatief hoog is.

Figuur 23. Opleidingsniveau beroepsbevolking 1981 – 2011



Bron: CBS

1.5.2 Arbeidsgehandicapten

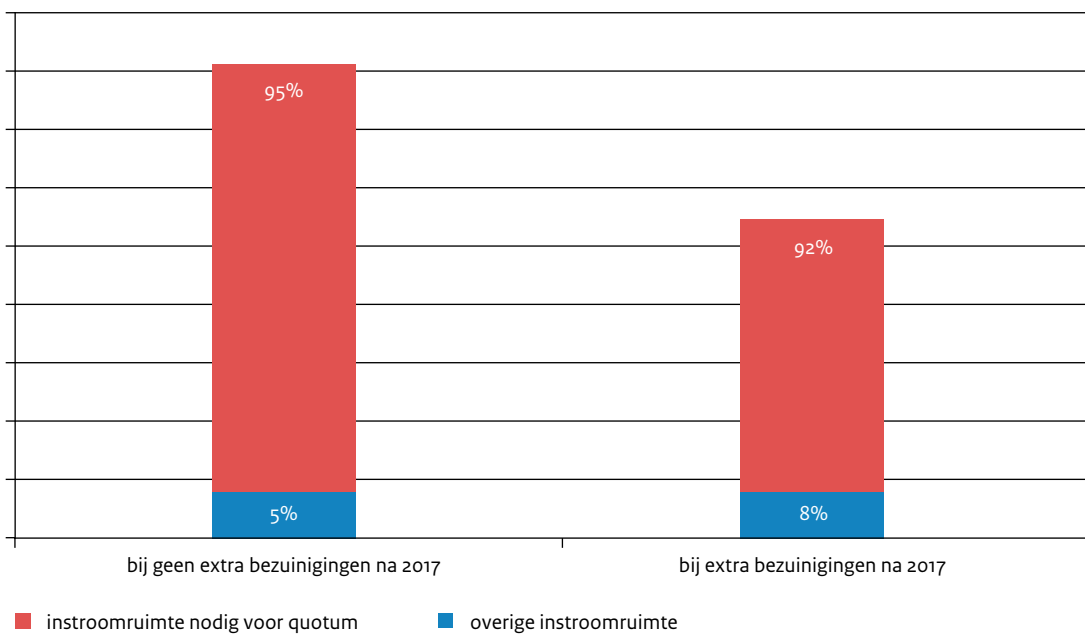
De WSW-regeling, de Wajong en de Wet Werk en Bijstand zullen opgaan in de nieuwe Participatiewet. Een effect is dat veel arbeidsgehandicapten die nu werkzaam zijn in een beschermde werkomgeving, beschikbaar komen voor de gewone arbeidsmarkt. In het sociaal akkoord dat de werkgevers- en de werknemersorganisaties en het kabinet hebben afgesproken in het voorjaar van 2013 is onder meer bepaald dat de overheidssectoren tezamen 25.000 extra banen creëren voor arbeidsgehandicapten die – in het algemeen – al dan niet met ondersteuning het wettelijk minimumloon net niet of net wel kunnen verdienen. Jaarlijks te rekenen vanaf 2014, zullen de overheidssectoren 2.500 extra banen voor deze doelgroep openstellen. Een wettelijke quotumregeling wordt geactiveerd mocht blijken dat de overheidssectoren (en ook de marktsectoren) niet op een wettelijk bepaald moment de dan vereiste aantallen banen hebben opengesteld en gevuld.

Voor de 5 sectoren binnen het openbaar bestuur (uitgaande van een na rato verdeling) geldt een verplichting om jaarlijks een instroom van 850 arbeidsgehan-

dicapten te realiseren, oplopend tot een maximum van 8.500 arbeidsgehandicapten in 2024 (of $9 \cdot 850 = 7.650$ functies tot en met 2022, de scope van deze analyse). Deze potentiële werknemers zullen in de meeste gevallen net het wettelijke minimumloon kunnen verdienen.

Het openbaar bestuur kent op dit moment ongeveer 360 functies tot het niveau van 120% van het WML. Op het totaal van ruim 300.000 functies is dat een heel laag percentage (minder dan 1%). Functies op dat niveau (zoals sommige caterings- en schoonmaakfuncties) zijn om redenen van efficiency in de loop der jaren geschrapt. Catering- en schoonmaakbedrijven voeren deze taken tegenwoordig uit.

Figuur 24. Totale instroomruimte t/m 2022 en verdeling naar ruimte voor quotum arbeidsgehandicapten en ruimte voor overige instroom



In 2014 wordt verwacht dat van die 360 functies in het openbaar bestuur vanwege uitstroom 105 functies tot 120% WML beschikbaar komen. Dit betekent dat in dat jaar $(850-105)=745$ extra functies op dat niveau binnen het openbaar bestuur moeten worden gecreëerd om te kunnen voldoen aan de afspraken die in het sociaal akkoord van april 2013 zijn gemaakt. Jaarlijks zal men ook moeten compenseren voor uitstroom van personeel wegens uitval.

In totaal zullen er dus de komende jaren 7.650 functies tot en met 2022 op WML-niveau moeten worden gecreëerd. De komende jaren is de instroomruimte echter beperkt. Figuur 24 laat zien welk deel van de beschikbare instroomruimte kan worden aangewend voor het creëren van nieuwe plaatsen voor deze categorie arbeidsgehandicapten. Hierbij is er rekening gehouden met het feit dat het salaris voor deze nieuwe functies fors lager zal liggen dan het salaris van de gemiddelde medewerker die instroomt in het openbaar bestuur. De linkerkolom geeft de situatie bij geen extra bezuinigingen weer (de doorgetrokken rode lijn in grafiek 17).

De rechterkolom geeft de situatie bij extra bezuinigingen na 2017 (de stippellijn in grafiek 17). In dat geval neemt het aandeel van het quotum toe omdat de totale instroomruimte afneemt. Hieruit blijkt dat naar verwachting tussen de 5% en 8% van de instroomruimte nodig is voor het creëren van functies om aan het quotum te voldoen. Dit geldt onder de aanname dat alle functies voor arbeidsgehandicapten volledig nieuwe functies zullen zijn. Als deze arbeidsgehandicapten deels functies zullen gaan bezetten die nu nog door marktpartijen worden uitgevoerd (schoonmaak- of cateringfuncties bijvoorbeeld), zal het beslag op de instroomruimte (financieel gezien) minder groot zijn.

1.6 Conclusies

Sinds het uitkomen van de Grote Uittocht is het economisch beeld verslechterd. Economische groei is uitgebleven tot op heden. De verwachtingen voor de komende jaren blijven heel matig met een beperkte groei van 1% gemiddeld per jaar. De krapte op de arbeidsmarkt is verdwenen en de werkloosheid zal de komende jaren relatief hoog blijven (in 2017 nog 6,75% volgens CPB). De arbeidsmobiliteit bij het openbaar bestuur naar de marktsector is vrij sterk afgenomen vanwege de laagconjunctuur.

De uitstroomleeftijd vanwege pensionering schuift geleidelijk op als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd met gemiddeld ongeveer 1,2 jaar tot 2021. Vanwege de teruglopende mobiliteit (pensionering, uitstroom naar inactiviteit en mobiliteit naar andere sectoren) zal de komende 10 jaar 4 op de 10 i.p.v. 6 op de 10 werknemers bij het openbaar bestuur uitstromen. De vervangingsvraag van het openbaar bestuur wordt voorts beperkt door de omvangrijke structurele bezuinigingen. Dat betekent dat 2 van die 4 uitstromende werknemers de komende jaren niet zullen worden vervangen. De overheid wordt kleiner.

De benodigde inkrimping als gevolg van de bezuinigingen spoort kwantitatief gezien met de uitstroom naar pensionering. Dit betekent dat er ook vraag naar nieuw personeel zal zijn, omdat er mobiliteit is naar andere sectoren, maar deze is lager dan eerder geprognosticeerd. Dit is een beeld op macroniveau. Op organisatieniveau kan dat beeld geheel anders zijn.

Het aanbod aan personeel zal de komende jaren ruim voldoende zijn. Wel is de instroommogelijkheid beperkt en dient er langer gebruik te worden gemaakt van het zittend personeel. Er kunnen mogelijk kwalitatieve mismatches ontstaan als kwalificaties van het zittend personeel niet meer aansluiten bij de benodigde functies in de toekomst. Hierover bestaat weinig inzicht.

Het openbaar bestuur zal vanaf 2014 de facto jaarlijks 850 nieuwe functies moeten creëren om in 2024 8.500 functies voor arbeidsgehandicapten in het openbaar bestuur beschikbaar te hebben. Dit betekent waarschijnlijk 5 - 8% van de mogelijke instroom aan nieuw personeel in de komende jaren.

2 Arbeids- mobiliteit nader bezien

2.1 Arbeidsmobiliteit over de jaren

In paragraaf 1.2.3. *Arbeidsmobiliteit neemt af vanwege laagconjunctuur* is ingegaan op de mobiliteit van het openbaar bestuur over een aantal jaren. In dit hoofdstuk diepen wij enkele thema's over mobiliteit meer uit. Allereerst kijken wij naar mobiliteit in zijn algemeenheid, om dan ons vervolgens te richten op het openbaar bestuur.

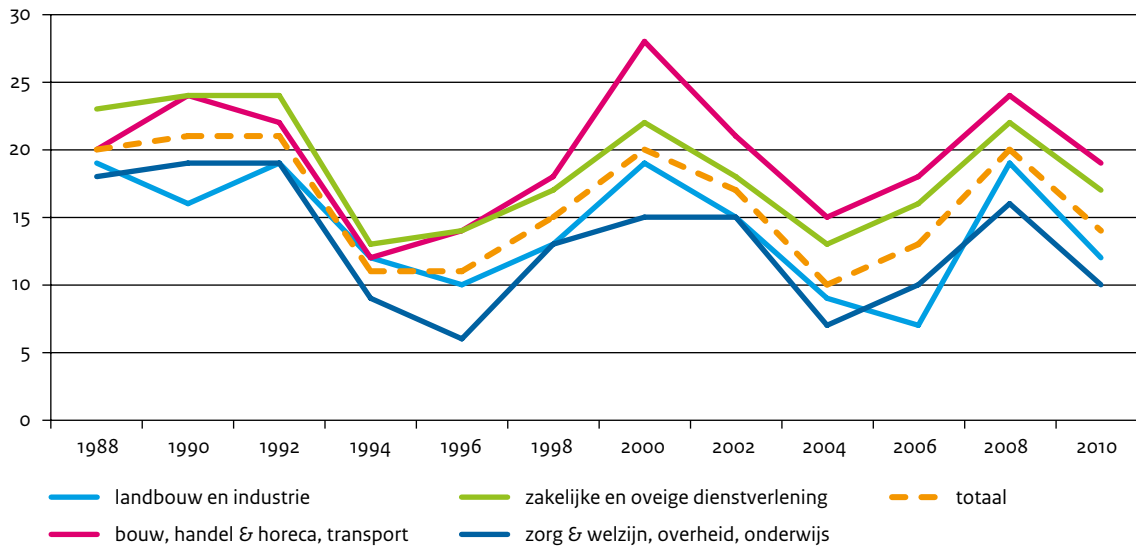
Van Ojen en Zwinkels (Astri, 2011) hebben op basis van de zogenoemde OSA arbeidsaanbodpanels een analyse gemaakt van de baan-baanmobiliteit over 20 jaar (1988-2008). Opmerkelijk is dat zij concluderen dat in die 20 jaar er geen trendmatig stijgende baan-baanmobiliteit is. Deze is volgens Astri tot op heden tamelijk constant in de tijd gezien. Er zijn wel conjuncturele schommelingen. En gelet op het inzakken van de conjunctuur na 2008 zal de mobiliteit eerder zijn ingezakt, dan verhoogd.

Onlangs zijn nieuwe OSA-panelcijfers over 2010 beschikbaar gekomen. SCP (2013) komt in navolging van Astri tot eenzelfde conclusie. Men verbaast zich erover dat er uit de cijfers geen ontwikkeling in de mobiliteit zichtbaar is, terwijl iedereen beweert dat de arbeidsmarkt structureel is veranderd. Uit de macrocijfers blijkt dat dus vooralsnog niet (behoudens de conjuncturele ontwikkelingen). Het SCP denkt dat een mogelijke verklaring kan zijn dat de totale mobiliteit niet is veranderd maar wel de verdeling tussen vrijwillige en onvrijwillige mobiliteit. Het SCP vermoedt dat wellicht vooral de gedwongen mobiliteit (door aflopen tijdelijke contracten of reorganisaties) is toegenomen en een deel van de oude mobiliteit op vrijwillige basis heeft vervangen. Het SCP beschikt echter niet over genoeg achtergrondgegevens om deze hypothese te testen.

Ook de (aard van de) sector is een belangrijke factor voor mobiliteit. Sommige sectoren kennen een hoge mobiliteit en sommige een lagere. Over het algemeen geldt de mobiliteit van de overheidssectoren aan de lage kant is. (Overigens internationaal gezien behoort de mobiliteit van het Nederlandse overheidspersoneel volgens OESO tot de allerhoogste in Europa, terwijl de mobiliteit van de Nederlandse marktsector internationaal gezien in de middenmoot zit). Figuur 25 laat de sectorale mobiliteit zien; in dit geval worden 4 grote groepen van sectoren onderscheiden: landbouw en industrie, bouw, handel, horeca en transport, zakelijke en overige dienstverlening en tot slot overheid, onderwijs, zorg en welzijn. Sectoren die een hoge mobiliteit kennen, zijn sectoren die in belangrijke mate worden gedomineerd door het midden- en kleinbedrijf: bouw, handel, horeca en transport of door het zakelijke en financiële instellingen. De andere twee groepen (waaronder overheid en onderwijs) verschillen niet veel in mobiliteit. Ook goed is te zien dat de mobiliteit samenhangt met de conjunctuur en met de soort sector(groep). In een hoogconjunctuur is er veel mobiliteit met name in de kleine bedrijven. In een laagconjunctuur zoals in 2004 zakt de mobiliteit drastisch in.

47

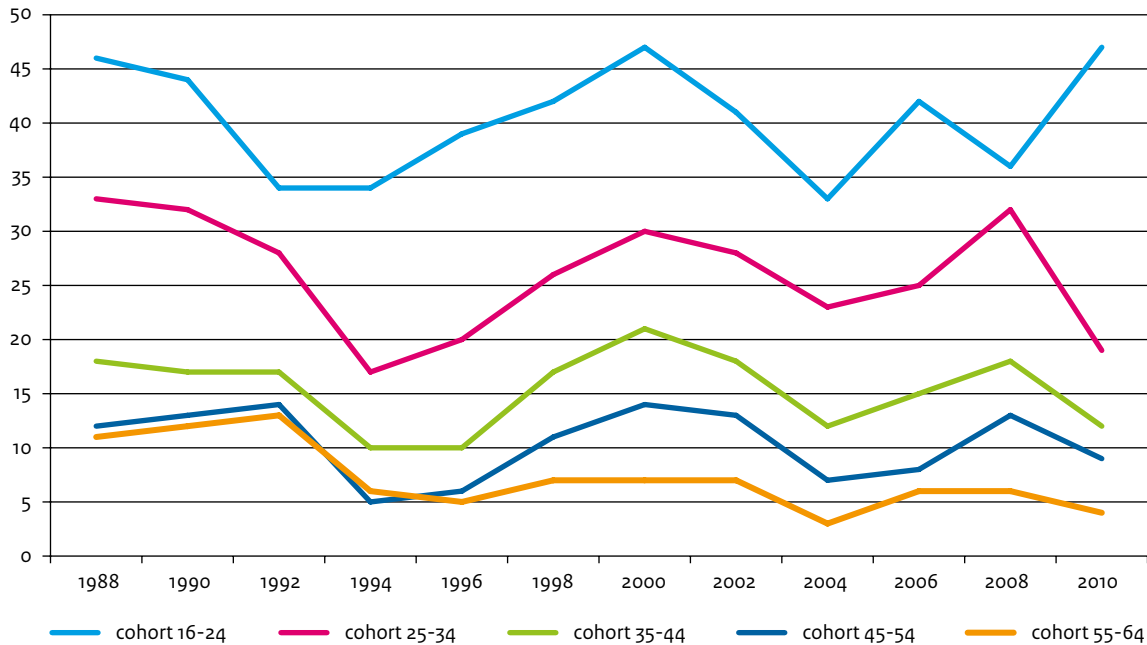
Figuur 25. Externe mobiliteit naar sectoren 1988-2010



Bron: SCP (AAP 1988 – 2010)

Figuur 26 laat de externe mobiliteit naar leeftijd zien. De jongere cohorten zijn mobieler dan de oudere cohorten, zo blijkt. Maar, over de tijd gezien blijft de mobiliteit echter (ook hier) min of meer constant, meedainend met de conjunctuur. Bij een recessie zakt een jaar later de mobiliteit in (zoals in 1992, 2002 en 2008). Om vervolgens bij een stijgende conjunctuur ook weer wat later aan te trekken. Het algemene gevoel is dat de mobiliteit van met name (jong) personeel de afgelopen tien jaar groter is geworden. Opmerkelijker is dan ook dat het leeftijdscohort 16-24 jaar het enige cohort is waarbij de mobiliteit in 2008 is gedaald, om snel omhoog te schieten in 2010, contrair met de trend bij de andere leeftijdscohorten.

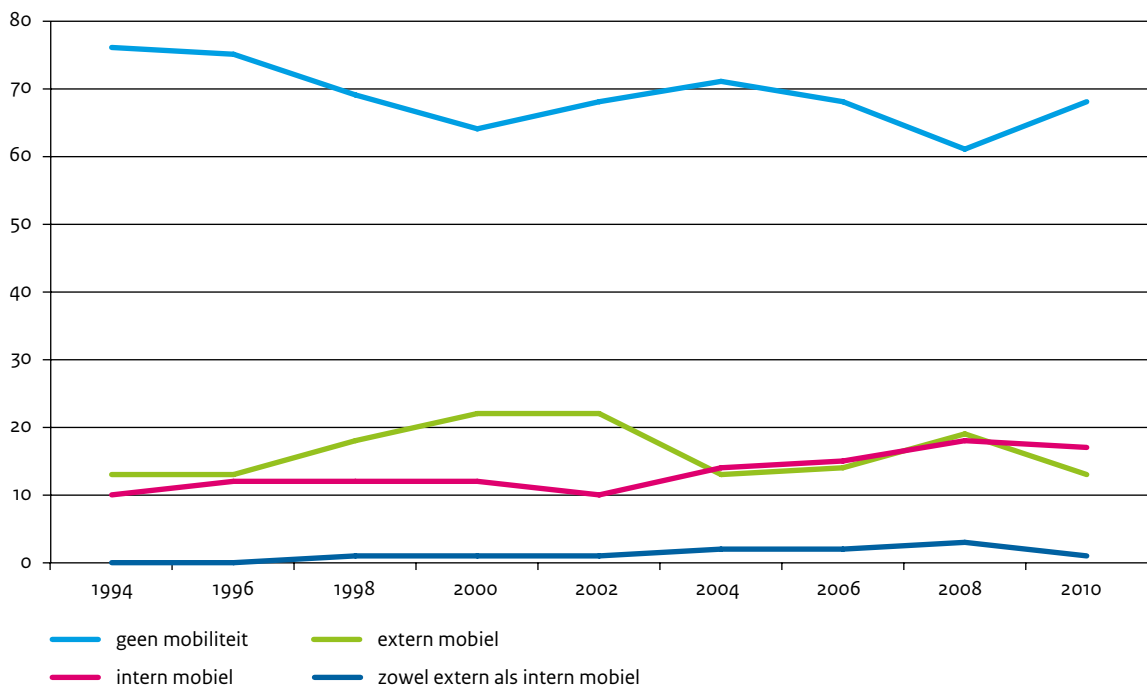
Figuur 26. Externe mobiliteit naar leeftijd 1988-2010



Bron: OSA-panels, Van Ojen (2011) Astri (aangevuld met SCP 2010 gegevens, bewerking BZK)

Een andere interessant beeld geeft figuur 27 waarin een uitsplitsing is gemaakt tussen mobiliteit bij de eigen werkgever en andere werkgevers, al dan niet in een andere functie. De meeste mensen behouden hun functie.

Figuur 27. Procentuele mobiliteit 1994 – 2010 (twee jaar voorafgaand aan meting)



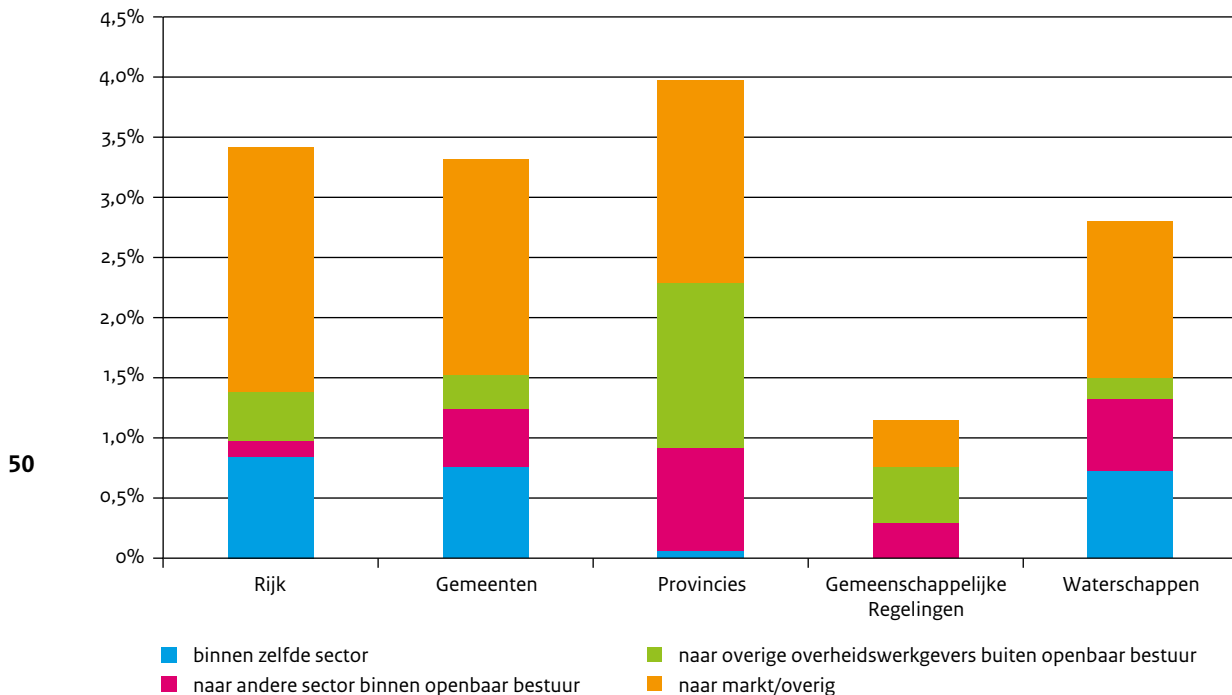
Bron: OSA-panel (overgenomen uit SCP; bewerking BZK)

Er lijkt enige relatie te zijn met conjunctuur. In hoog conjunctuur lijken meer mensen bij de eigen werkgever van functie te veranderen of van werkgever te veranderen. Ook hier komt het beeld naar voren dat de mobiliteit niet veel is veranderd, dan onder invloed van de conjunctuur.

2.2 Mobiliteit in het openbaar bestuur

De cijfers van het ABP geven aanknopingspunten voor de mobiliteit van ambtenaren in het openbaar bestuur. Het ABP houdt de interne mobiliteit, en de mobiliteit van werknemers naar andere overheidssectoren bij. De mobiliteit naar de markt is voor ons niet direct zichtbaar; alleen de zogenaamde restuitstroom van medewerkers (de uitstroom naar pensioen is immers bekend). Door van deze uitstroom de uitstroom naar arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, en WW af te trekken hebben wij enig inzicht in de uitstroom naar de markt. Figuur 28 geeft een overzicht van de intersectorale mobiliteit: de mobiliteit naar de markt (m.u.v zorgsector en voormalige overheidsdiensten), naar het onderwijs en overige sectoren zoals politie en defensie, naar de andere openbare besturen, en tot slot binnen de sector zelf. De totale mobiliteit ligt tussen de 3% en 4%.

Figuur 28. Intersectorale mobiliteit 2011 in het openbaar bestuur in procenten



Bron: BZK (exclusief de Rechterlijke macht vanwege de lage aantallen)

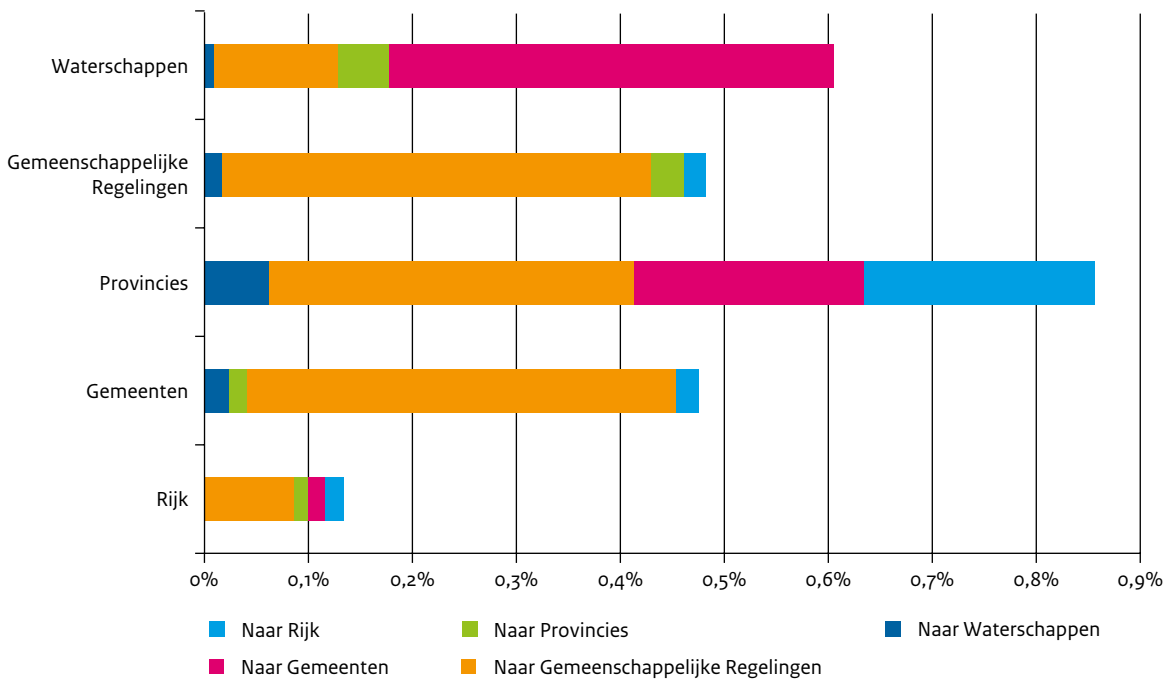
Als de werknemer mobiel is dan gaat hij in de meeste gevallen naar de marktsectoren. De sectoren Rijk en Gemeenten (en ook Waterschappen) hebben relatief weinig mobiliteit tussen de *overheidssectoren*; wel is er mobiliteit binnen de sector zelf. De intrasectorale mobiliteit ligt hoger bij de provincies en waterschappen. Dit hangt waarschijnlijk samen met de kleine omvang van deze sectoren. Er zijn

daardoor minder mogelijkheden voor interne mobiliteit en medewerkers stappen eerder over naar een andere sector.

Figuur 29 geeft een overzicht van de mobiliteit binnen het openbaar bestuur weer. De totale mobiliteit ligt tussen de 3% en 4%. Opmerkelijk is dat de sector Rijk in vergelijking met de andere sectoren een lagere mobiliteit binnen het openbaar bestuur kent.

Als wij dieper in de achterliggende gegevens duiken, blijkt dat de sector Rijk vooral mobiliteit kent naar gemeenten (de grootste sector immers). De mobiliteit van Rijk naar gemeenten is groter dan de stroom van gemeenten naar het Rijk. De toename van regionale samenwerkingsverbanden heeft geleid tot meer uitwisseling van de sectoren met de gemeenschappelijke regelingen.

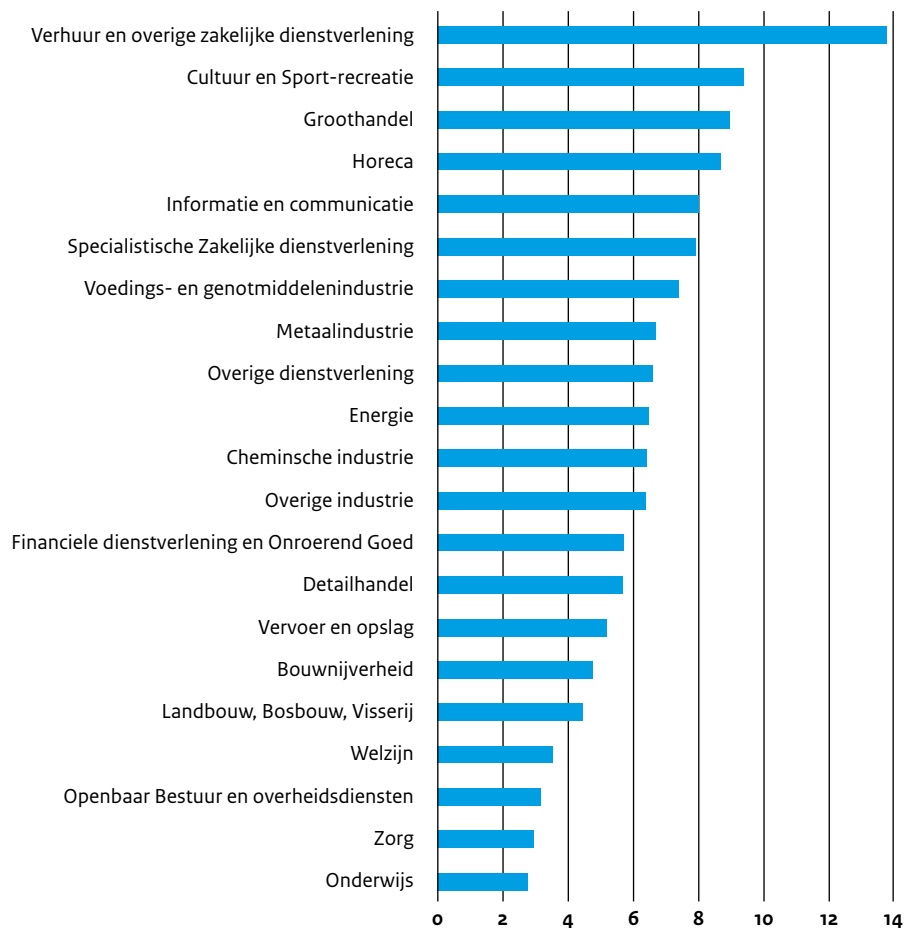
Figuur 29. Sectorale mobiliteit in procenten binnen het openbaar bestuur (2011)



Bron: BZK (exclusief de Rechtelijke macht)

Figuur 30 geeft een overzicht van de externe mobiliteit van diverse sectoren. Deze mobiliteit geeft aan welk deel van het personeel de overstap maakt naar een andere sector. Voor deze grafiek worden de cijfers van het CBS gebruikt. Dit betekent dat de definitie voor het openbaar bestuur breder is dan alleen Rijk, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Ook defensie en politie worden door het CBS onder het openbaar bestuur gerekend.

Figuur 30. Externe mobiliteit per sector (2000-2012)



Bron: ROA (2012)

Uit de grafiek blijkt dat de externe mobiliteit bij het openbaar bestuur en overheidsdiensten relatief laag is in vergelijking met andere sectoren. De totale externe mobiliteit in het openbaar bestuur en overheidsdiensten bedraagt volgens deze meting 3,2%. Hiervan gaan de meeste mensen naar de sector ‘specialistische zakelijke dienstverlening’ (0,5%). Ook is er veel mobiliteit naar de sectoren verhuur en overige zakelijke dienstverlening (0,4%) en ‘welzijn’ (0,3%).

2.2.1 Flexibele arbeidsrelaties in het openbaar bestuur

Uit analyses van de RWI (2102b) blijkt de flexibele arbeidsmarkt van Nederland de afgelopen betrekkelijk langzaam ontwikkeld. Er is over 15 jaar een lichte groei van het aantal zelfstandigen, voornamelijk het gevolg van herintreders die een eigen zaak beginnen en van jonge mensen die direct na hun opleiding zelfstandig worden. Het aantal mensen met een vast contract is wat gedaald.

Tabel 6. Contractvormen

Contractvorm	1996	2010
Vast contract	75%	70%
Tijdelijk contract met uitzicht op vast	3%	5%
Tijdelijk contract, > 1 jaar met vaste uren	2%	2%
Overige tijdelijke contractvormen	9%	10%
Zelfstandigen	12%	14%

Bron: CBS

Wanneer de zelfstandigen en de flexibele werknemers samen als flexibele schil worden beschouwd, dan is de schil in de periode 1996 – 2010 licht gegroeid. Het aandeel van de uitzendkrachten is afgenomen en dat van zelfstandigen is toegenomen. Volgens CBS¹³ wisselen van de mensen met een flexibele arbeidsovereenkomst bijna 29 % van beroep, van de werknemers met een vast contract is dat 11% in 2008-2009. Als wij kijken naar de totale mobiliteit blijkt dat bijna de helft van de mobiliteit is toe te schrijven aan mensen met een flexibel contract. Maar ten opzichte van 2007-2008 was die beroepsmobiliteit van mensen met een flexibel contract lager, omdat de kansen op het vinden van een baan aanzienlijk waren gedaald. Ze stromen nu meer uit naar werkloosheid.

Onlangs heeft TNO in samenwerking met ABU en het FNV een website geopend: www.flexbarometer.nl. Deze site geeft op sectorniveau (zoals door CBS wordt onderscheiden) inzicht in de aard van de arbeidsrelaties: zijn het vaste of flexibele contracten of is er sprake van inhuur (uitzendkrachten) of andere contractvormen zoals o-urencontracten. Binnen het openbaar bestuur zijn er op enkele uitzonderingen na, geen zelfstandigen. Elke ambtenaar krijgt een tijdelijke of vaste aanstelling en valt onder een arbeidsvoorwaardelijke regeling: een 'cao' in de volksmond. Het aantal uitzendkrachten die via uitzendbureaus worden ingehuurd is eveneens beperkt. Veel diensten in het openbaar bestuur zoals catering, beveiliging van gebouwen en schoonmaak worden aanbesteed aan de markt. Andere vormen van arbeidsovereenkomsten komen niet of nauwelijks voor.

Van alle werknemers (dus geabstraheerd van de zelfstandigen) op de Nederlandse arbeidsmarkt heeft 82,3% een vast contract, dus 17 % heeft een andersoortig contract (zie figuur 31).

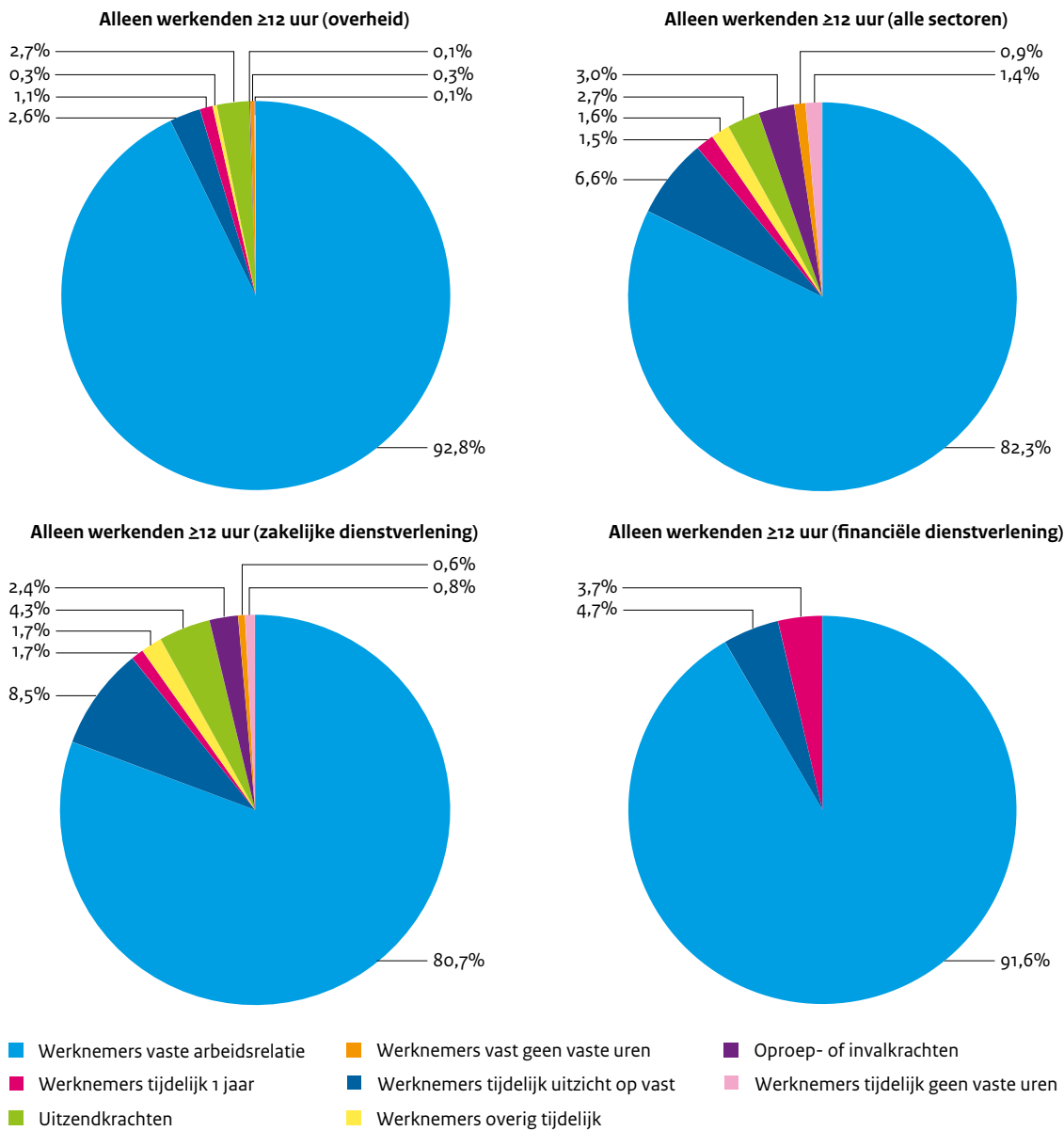
Het overgrote deel van de overheidssectoren (zonder de onderwijssectoren) heeft een vast contract (+92%). Uitzendkrachten en tijdelijke werknemers met uitzicht op een vast contract (beiden iets meer dan 2,5%) komen nog het meest voor. De overigen zoals zelfstandigen zonder personeel komen nu nog sporadisch voor. Een met de overheidssectoren goed vergelijkbare sector, de sector financiële dienstverlening (het bank- en verzekeringswezen) hebben de werknemers ruim 8% een contract van andere aard. Deze sector met bijna 91,6% vaste contracten komt in de buurt van de overheidssector.

¹³ CBS; *Minder instroom in, meer uitstroom uit arbeidsmarkt*, in: De Nederlandse samenleving 2010; pag 93-96.

De overige sectoren hebben een grotere flexibele schil. Zo ligt bij de zakelijke dienstverlening (voornamelijk mkb-bedrijven) het percentage vaste contracten op iets meer dan 80%. Een belangrijk deel van deze sector bestaat ook uit zelfstandigen zoals consultants, en eenmans- of familiebedrijven; die zijn vanwege de vergelijkbaarheid met de andere twee sectoren niet opgenomen; met inbegrip van de zelfstandigen zou het percentage vaste contracten dalen naar 62,4%.

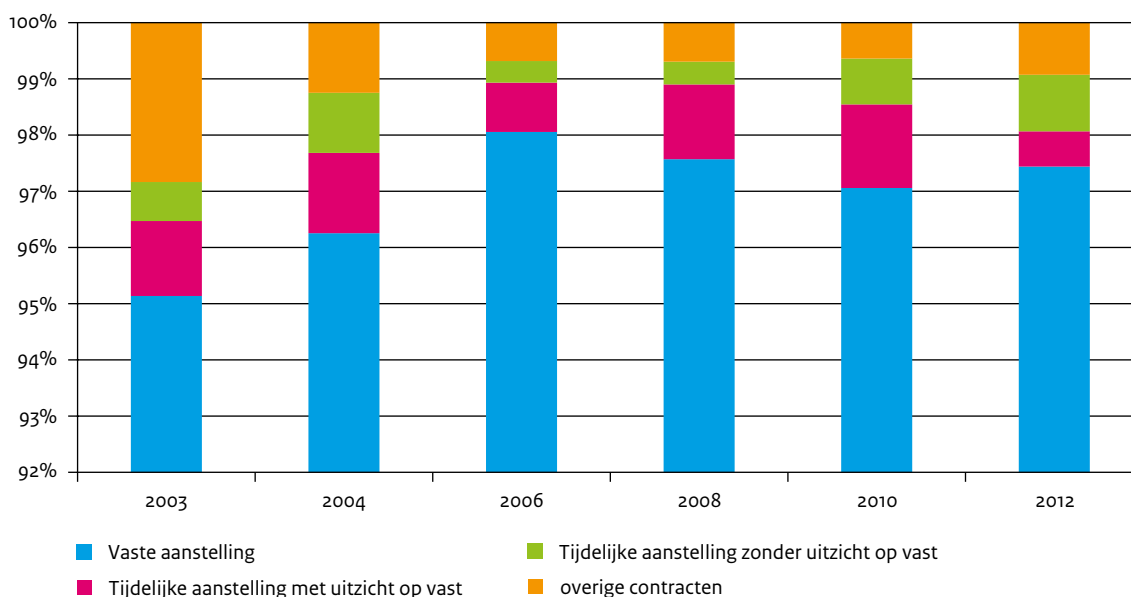
Conclusie is dat de overheidssectoren het hoogste percentage vaste contracten kennen en er naast de tijdelijke contracten heel weinig andere constructies zijn.

Figuur 31. Verdelingen arbeidsrelaties bij de overheid, alle sectoren tezamen, financiële en zakelijke dienstverlening (exclusief de zelfstandig werkenden, zzp-ers).



Figuur 32 laat dat ook zien: nu is de bron een tweejaarlijkse grootschalige enquête die onder het overheidspersoneel wordt gehouden. In de afgelopen jaren schommelt het aantal vaste aanstellingen rond de 93%. Ongeveer 1% heeft uitzicht op een vaste aanstelling. Zo'n 6% van de ambtenaren heeft een tijdelijk aanstelling. In deze figuur wordt ook zichtbaar dat conjunctuur een rol speelt. Is er hoogconjunctuur en dus veel vraag naar personeel dan stijgt het percentage vaste aanstellingen. In 2003 en 2004 werd er binnen het openbaar bestuur veel bezuinigd; vervolgens was er een opleving in 2006-2008. In de jaren daarna daalt het percentage vaste aanstellingen en het percentage met een uitzicht daarop.

Figuur 32. Soorten contracten in het openbaar bestuur 2003 - 2012



Bron: POMO 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012

2.3 In- en uitstroom per leeftijdsgroep

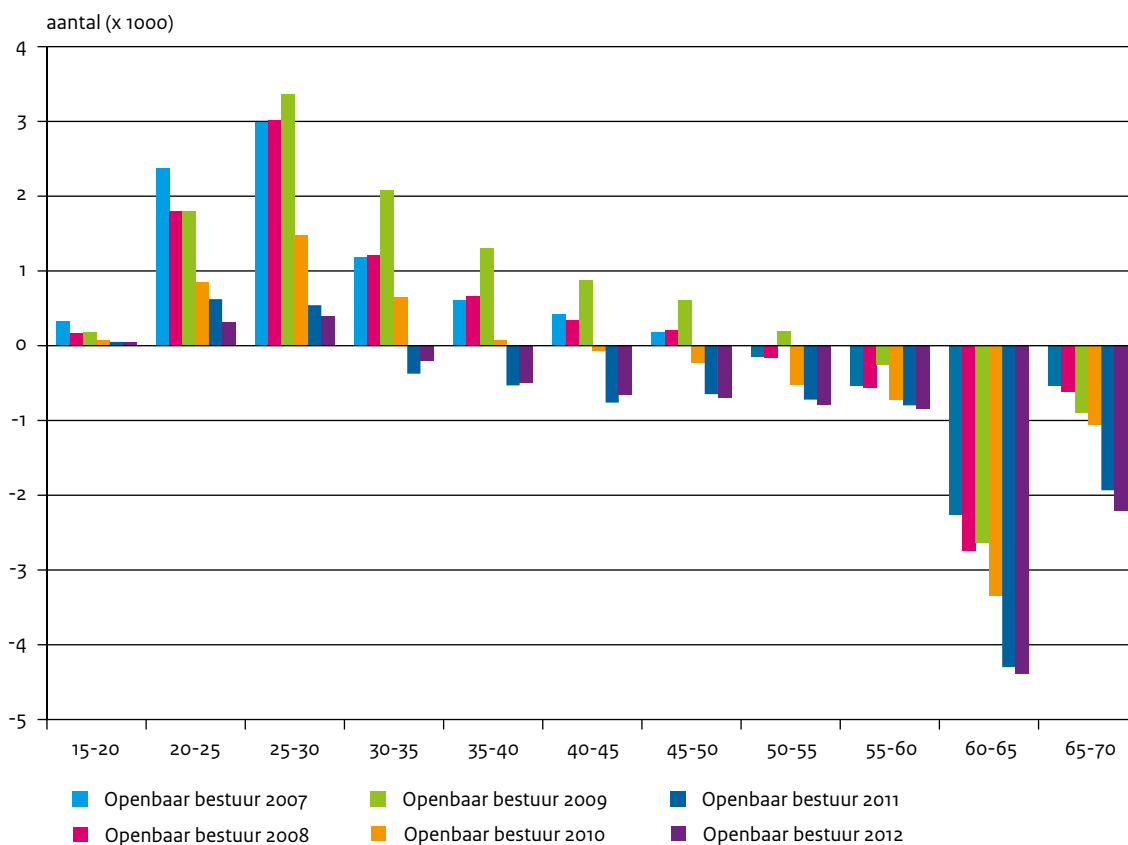
55

Uit figuur 33 blijkt dat de netto-instroom (instroom minus uitstroom) van het personeel (per leeftijdscohort van 5 jaar) in het openbaar bestuur sterk is afgezwakt. Dit is niet verwonderlijk, want het openbaar bestuur krimpt. Met de netto-instroom bedoelen wij het verschil tussen de uitstroom en de instroom van een leeftijdscohort in een sector, positief dan wel negatief.

Hoewel in 2007 er ook taakstellingen in het openbaar bestuur (m.n. voor de sector Rijk) waren, was er toen sprake van een positief netto-overschot voor de meeste leeftijdscohorten. In 2012 is er alleen nog sprake van netto-instroom in de jongste leeftijdscohorten; de andere cohorten kennen een duidelijke krimp. Niet toevallig is er een heel grote krimp in de twee oudste categorieën: 60-65 en 65-70. Hieruit blijkt dat het openbaar bestuur krimpt vanwege de hoge uitstroom naar pensioeningen en andere regelingen.

In eerdere paragrafen hebben wij gememoreerd dat de gemiddelde leeftijd van het openbaar bestuur stijgende is. In de laatste jaren is er een duidelijke uitstroom van oudere cohorten. Althans, in 2012 resteert nog een (klein) positief saldo ten gunste van de jongere cohorten. Echter de zittende populatie wordt zelf ook ouder. De instroom van jongeren is onvoldoende om dit effect tegen te gaan waardoor de gemiddelde leeftijd in het openbaar bestuur blijft toenemen.

Figuur 33. De netto-instroom in het openbaar bestuur per leeftijdscohort van 5 jaar in absolute aantallen

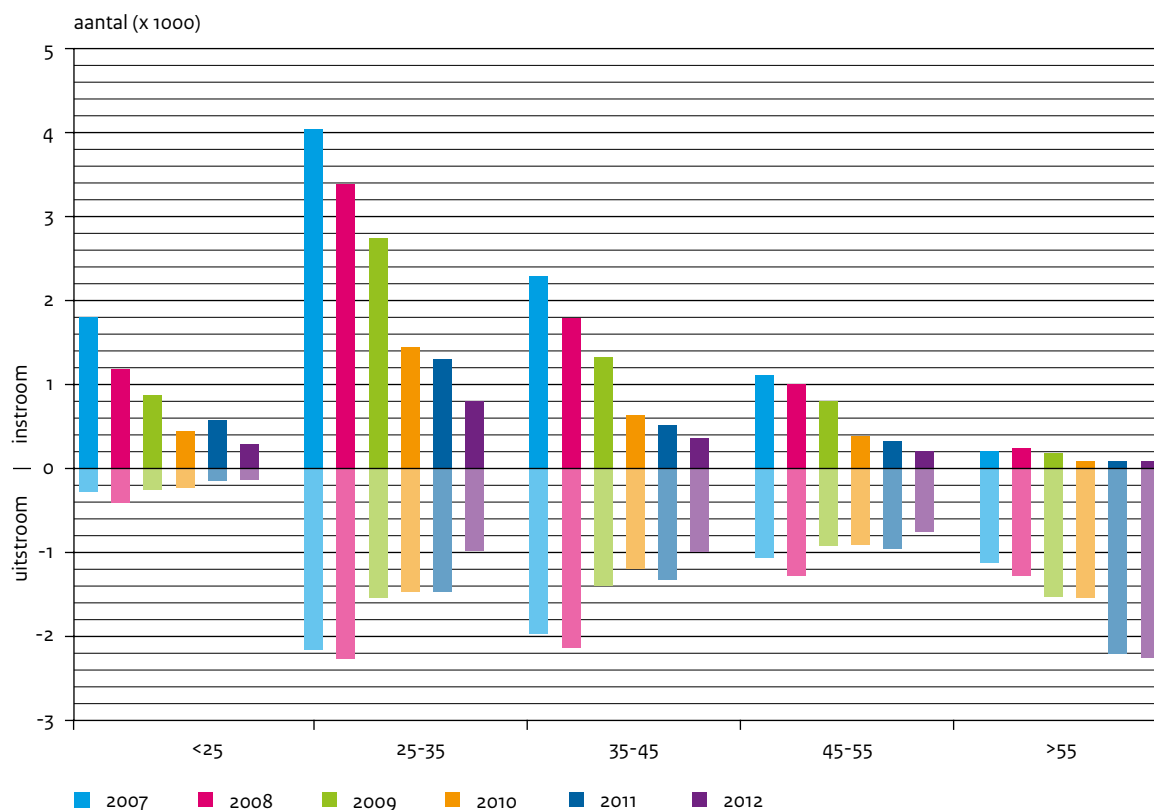


Bron: BZK

2.3.1 Sector Rijk

Als wij van de sector Rijk over een 6-tal jaren de in- en uitstroom per leeftijdscohort (in dit geval cohorten van 10 jaar) in beeld brengen dan blijkt dat de uitstroom per leeftijdscohort over de jaren meer is dan de instroom van dat cohort. De uitstroom daalt daarbij ook. Het oudste cohort kent – niet zo verwonderlijk – eigenlijk alleen uitstroom (naar pensioen). De instroom heeft een ander patroon. De jongste cohorten kennen een sterke instroom, in het bijzonder in 2007 en 2008, om vervolgens sterk te dalen in de jaren erna. In die periode zijn veel tijdelijke projecten en programma's gestart om kabinetsvoornemens vorm te geven. Daarna zakt de instroom in. Ook is goed te zien dat in de afgelopen jaren de sector Rijk gekrompen is. Er stromen immers over alle leeftijden heen meer mensen uit en minder mensen in.

Figuur 34. De in- en uitstroom sector Rijk per leeftijdscohort van 10 jaar in aantallen

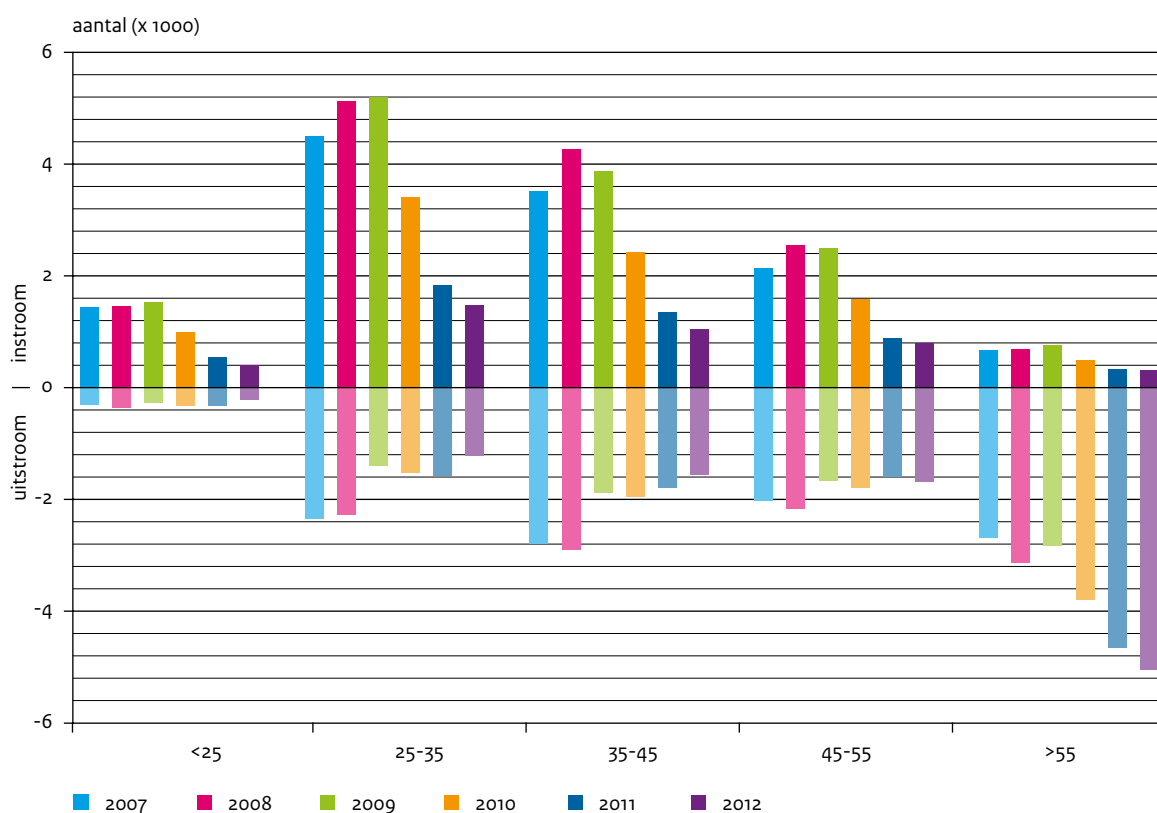


Bron: BZK

2.3.2 Sector Gemeenten

Het beeld bij de sector Gemeenten is vergelijkbaar met het Rijk: in de jaren 2007 en 2008 is er bij de meeste leeftijdscohorten een ruime netto-instroom. De uitstroom per leeftijdscohort over de jaren is daarbij opmerkelijk genoeg ongeveer gelijk met een licht dalende tendens, behoudens uiteraard het oudste cohort. Het jongste cohort van 10 jaar heeft in 2011 nog een positieve uitkomst. De overige cohorten hebben meer uitstroom dan instroom.

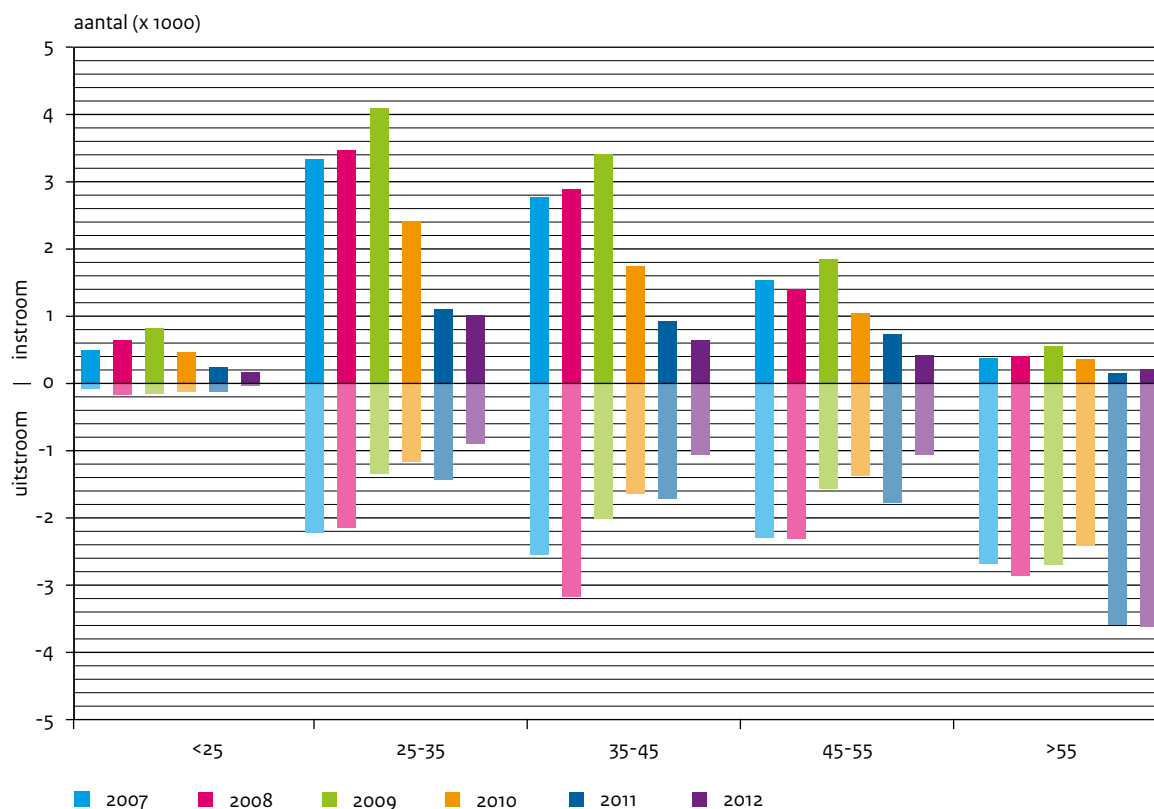
Figuur 35. De in- en uitstroom sector Gemeenten per leeftijdscohort in aantallen



2.3.3 Sector Provincies

Figuur 36 geeft de in en uitstroom voor provincies weer. Het instroomverloop laat een vergelijkbaar patroon zien met de andere sectoren.

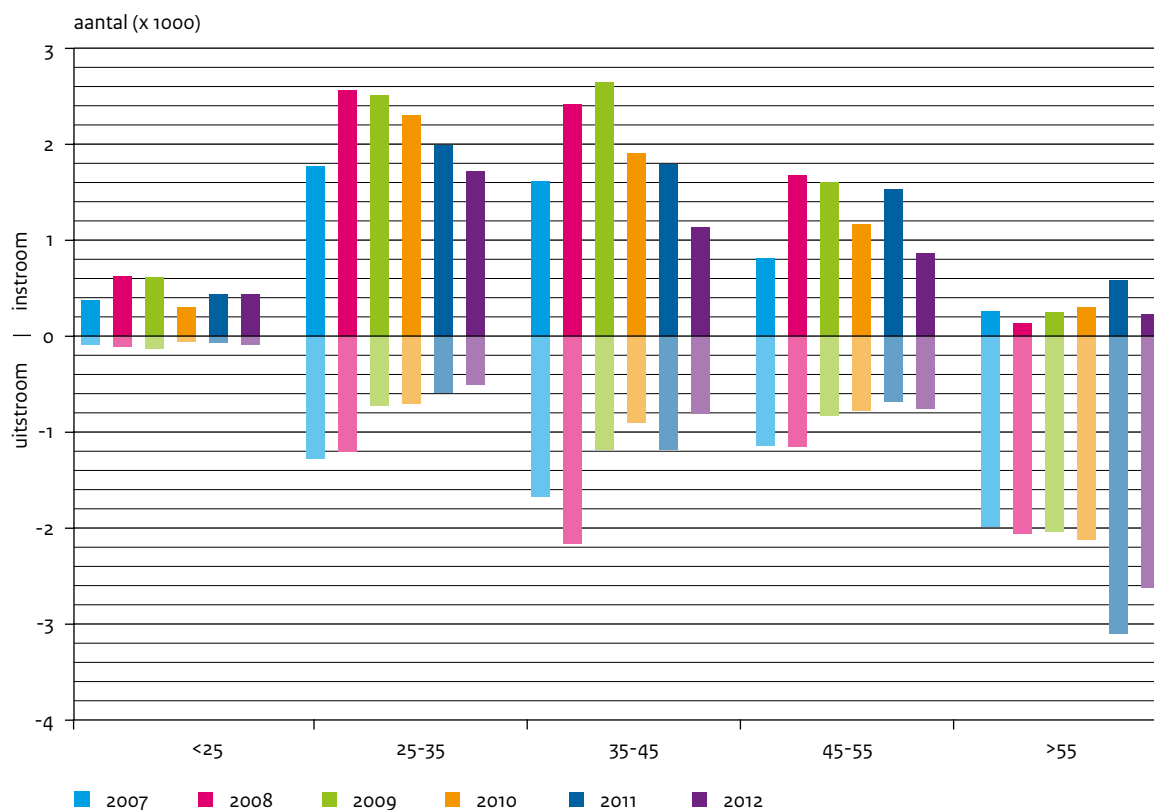
Figuur 36. De in- en uitstroom sector Provincies per leeftijdscohort in aantallen



2.3.4 Sector Waterschappen

Tot slot geeft figuur 37 de in- en uitstroom van de sector waterschappen weer. In vergelijking met de andere sectoren valt op dat de instroom van alle leeftijdsgroepen veel minder lijkt te zijn afgenomen. De mobiliteit bij waterschappen lijkt daarmee minder conjunctuurgevoelig te zijn. Opmerkelijk is de relatief hoge instroom bij het cohort 45+ over de jaren heen.

Figuur 37. De in- en uitstroom sector Waterschappen per leeftijdscohort in aantallen



2.4 Conclusies mobiliteit

- In hoeverre er sprake is van mobiliteit van werknemers hangt af van verschillende factoren: a) de sector waarin men werkzaam is; een sector met veel kleine bedrijven kent veel mobiliteit. b) de economische situatie: in perioden van hoogconjunctuur is er sprake van veel mobiliteit en vice versa. c) leeftijd is ook een bepalende factor: jonge mensen zijn meer mobiel dan oudere werknemers.
- De meest recente cijfers wijzen (nog) niet op een stijgende mobiliteit. Deze lijkt over de tijd min of meer constant.
- Overheidssectoren wisselen relatief weinig personeel onderling uit; de stromen gaan óf naar de marktsector óf het is interne mobiliteit (dus in de eigen sector).
- Als gekeken wordt naar de netto-instroom van personeel blijkt dat er alleen nog in de jongste cohorten een netto-instroom plaatsvindt. De instroom van deze groep neemt de laatste jaren wel sterk af. Vanaf 35 jaar is er een uitstroom van personeel.

3 Literatuur

- A+O fonds G (2013); A+O fonds Gemeenten; *Monitor gemeenten 2012: Personeel in Perspectief*, mei 2013 Den Haag.
- A&O-fonds P (2013); A&O-fonds Provincies; *Personeelsmonitor 2012*; juni 2013 Den Haag
- A&O-fonds W (2013); A&O-fonds Waterschappen; *HR Monitor 2012, Sector Waterschappen in Beeld*; juni 2013, Zoetermeer.
- BZK (2010); *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*; september 2010, Den Haag.
- BZK (2013); *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012*, mei 2013, Den Haag
- CBS Statline
- CBS (2012); CBS Persbericht: *Potentiële beroepsbevolking blijft straks op peil dankzij 65-plussers*. PB 12-073, 13 december 2012.
- CPB (2012a); *Scenario middellange termijn: De Nederlandse economie 2013-2017*; juni 2012
- CPB (2012b); *Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord)*; november. 2012, Den Haag.
- CPB (2013a); *Korte termijn raming*; maart 2013, Den Haag; <http://www.cpb.nl/cijfer/kortetermijnraming-maart-2013#Conclusies>
- CPB (2013b); *Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt, uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*; CPB notitie, mei 2013, Den Haag
- CPB (2013c); *Centraal Economisch Plan (CEP) 2013*, maart 2013
- CPB (2013d); *Macro Economische Verkenning (MEV) 2014*, september 2013
- IPO (2012); *Personeelsmonitor 2011*, Den Haag
- POMO (2012); zie www.arbeidenoverheid.nl tab tabellen en grafieken.
- Regeerakkoord (2012); *Bruggen slaan, regeerakkoord VVD – PvdA*, 2012, Den Haag.
- ROA (2013); *Doelmatigheidsatlas mbo (in voorbereiding)*
- RWI (2012a); *Arbeidsmarktscan 2012*; april 2012, Den Haag.
- RWI (2012b); *Dynamiek op de arbeidsmarkt 1999-2008; arbeidsmarkt special arbeidsmobiliteit*; mei 2012, Den Haag
- SCP (2013); Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten en Marian de Voogd-Hamelink; *Aanbod van arbeid 2012*; SCP-publicatie 2013-9; Den Haag, april 2012
- UWV (2013a); *Update Arbeidsmarktprognose 2012-2013*; jan 2013, Amsterdam
- UWV (2013d); *Arbeidsmarktprognose 2013 – 2014 met een doorkijk naar 2018*, juni 2013, Amsterdam
- Van Ojen, Q.H.J.M. & Zwinkels W (2011); *Baan-Baanmobiliteit: ontwikkelingen in trends en voorkeuren van werknemers en werkgevers*. Astri, P10.543; juni 2011.
- VSO e.a. (2010a); *Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; De Grote Uittocht; vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*, april 2010, Den Haag
- VSO e.a. (2010b); *Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Negen essays over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren*, augustus 2010, Den Haag.

Beter werken in het openbaar bestuur (BWOB) is een interbestuurlijk programma dat zich sterk maakt voor investeringen in de kwaliteit en flexibiliteit van arbeidsinzet bij de overheid. Door bezuinigingen moet het openbaar bestuur met minder mensen functioneren. De roep om een andere, betere overheid vraagt vernieuwing van de arbeidsmarkt, arbeidsrelaties en het werk zelf. BWOB onderzoekt, experimenteert, verbindt, deelt kennis en lost knelpunten op.

www.beterwerkeninhetopenbaarbestuur.nl