



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010



Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	4
1. Omgevingsanalyse	12
2. Vraag naar arbeid	28
3. Aanbod van arbeid	50
4. Dynamiek op de arbeidsmarkt	68
5. Aansluiting tussen vraag en aanbod	88
6. Ideeën en oplossingen uit de praktijk (discussie)	108

Literatuur	120
------------	-----

Bijlagen:

- Verslag Netwerkbijeenkomst Arbeidsmarkt Openbaar Bestuur	126
- Statistische bijlage	132

Voorwoord

Voor u ligt een analyse van de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur. Waarom deze publicatie?

Ten eerste staat het openbaar bestuur volop in de politieke belangstelling. Ook het openbaar bestuur zal zijn bijdrage leveren aan het op orde krijgen van onze overheidsfinanciën. Bezuinigen betekent dat er minder mensen nodig zijn in het openbaar bestuur. Tegelijkertijd zullen zes van iedere tien werkenden in het openbaar bestuur de komende jaren iets anders doen (pensioen, ander werk). Voor de overheid als geheel (incl. onderwijs) gaat het zelfs om zeven op de tien werkenden. Hoe pakken deze ontwikkelingen per saldo uit op de arbeidsmarkt?

Ten tweede zijn er in de discussie veel beelden over hoeveel ambtenaren er zijn en wat zij doen. Het is belangrijk dat de discussie wordt gevoerd op basis van feitelijke informatie. Dit begint met een uitleg over hoe het openbaar bestuur en hoe de werkgelegenheid is samengesteld. Dan blijkt het openbaar bestuur zeer breed en gevarieerd: van gevangenisbewaarders tot en met topmanagers van het rijk en van vuilnismanen tot en met belastinginspecteurs. In dit rapport is toegelicht hoe het openbaar bestuur is opgebouwd en welk werk daar wordt gedaan. Dat kan de basis zijn voor een positieve ambitie over hoe het nog beter en efficiënter kan.

Ten derde hoort bij een analyse ook een doorkijkje naar het beleid. Uit dit rapport blijkt dat de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur niet optimaal werkt. Tegelijkertijd kan – door bezuinigingen, vergrijzing en een aantrekkende arbeidsmarkt – de mismatch tussen vraag en aanbod in de komende jaren toenemen. Daarom wordt in het afsluitende hoofdstuk gekeken hoe de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur kan worden verbeterd.

Dit rapport is een ambtelijke analyse en bevat geen beleidsvoorstellen. Dat past niet bij de demissionaire status van het kabinet. De bevindingen van de analyse uit dit rapport zijn op 20 mei 2010 besproken met ruim honderd mensen uit het openbaar bestuur. In deze bijeenkomst is uitgebreid gediscussieerd over wat de belangrijkste uitdagingen en ideeën zijn voor de toekomst. In het afsluitend hoofdstuk zijn deze weergegeven. Dit rapport kan het startpunt zijn van een brede discussie, in het gezamenlijke belang van een goed functionerend openbaar bestuur.

In dit rapport is het openbaar bestuur ingedeeld naar vijf sectoren: gemeenten, provincies, rijk, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Hoe is het opgebouwd? Eerst is geïnterviewd wat er in de omgeving van het openbaar bestuur gebeurt. Vervolgens wordt beschreven wat er gebeurt met de vraag naar arbeid (de werkgelegenheid), het aanbod van arbeid (de mensen die er werken) en de aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod. Daarna wordt gekeken hoe de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur functioneert. Het afsluitende hoofdstuk is een aanzet voor een discussie over mogelijke aanknopingspunten voor het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid.

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben veel mensen hun bijdrage geleverd. Ten eerste zijn dat de mensen die aan de bijeenkomst op 20 mei 2010 hebben deelgenomen. Ten tweede zijn dat de leden van de klankbordgroep van deskundigen, die commentaar hebben gegeven op de analyse. Ten slotte is een aantal mensen geïnterviewd voor dit rapport. Het schrijversteam dankt al deze mensen voor hun bijdragen.

Managementsamenvatting

Het openbaar bestuur wordt in dit rapport naar vijf sectoren ingedeeld: gemeenten, waterschappen, provincies, zelfstandige bestuursorganen en het Rijk. In deze sectoren werken ruim 400.000 mensen. Het werk in het openbaar bestuur heeft betrekking op beleid, uitvoering, toezicht en ondersteuning. Het grootste deel van de werknemers heeft een uitvoerende functie. Op basis van nieuwe informatie blijkt dat er in 2009 ongeveer 36.500 vacatures zijn geopend, waarvan driekwart bij gemeenten. Bij ruim de helft (53 procent) van alle vacatures in het openbaar bestuur is het gevraagde opleidingsniveau hoger of wetenschappelijk. De meeste vacatures in het openbaar bestuur vragen om hoger en middelbaar economisch en administratief personeel of hebben betrekking op juridische en beveiligingsberoepen. Deze zijn goed voor een derde van alle vacatures in het openbaar bestuur. De externe arbeidsmobiliteit – het aantal mensen dat overstapt naar een andere werkgever – is lager dan in andere sectoren. Daar staat tegenover dat de interne arbeidsmobiliteit groter is dan gemiddeld. Er zijn relatief veel functiewisselingen bij de eigen werkgever.

De drie belangrijkste ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur zijn de bezuinigingen, de vergrijzing en de aantrekkende arbeidsmarkt. De verwachting is dat de werkgelegenheid in het openbaar bestuur als gevolg van bezuinigingen en taakstellingen de komende jaren flink zal krimpen. Dat leidt tot personeelsoverschotten. Door de vergrijzing gaan veel mensen met pensioen. In een aantrekkende arbeidsmarkt zullen ook veel mensen ander werk vinden. Van elke tien banen in het openbaar bestuur zullen daarom – bij ongewijzigd beleid – de komende tien jaar zeker zes banen vrijkomen. Het zal niet altijd mogelijk zijn om boventallige werknemers te plaatsen op een vacature binnen of buiten hun organisatie. In een aantrekkende arbeidsmarkt ontstaan er weer meer moeilijk vervulbare vacatures in het openbaar bestuur (specialisten, technici, leidinggevenden, klantgerichte hbo'ers). Moeilijk vervulbare vacatures kunnen leiden tot meer externe inhuur van specialisten.

Met het oog op deze uitdagingen is het wenselijk om de werking van de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur te verbeteren. Dit helpt de mismatch tussen vraag en aanbod te verminderen en het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt te vergroten. Het kan ook bijdragen aan vermindering van externe inhuur en vergroting van loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden voor ambtenaren.

Omgevingsanalyse (hoofdstuk 1)

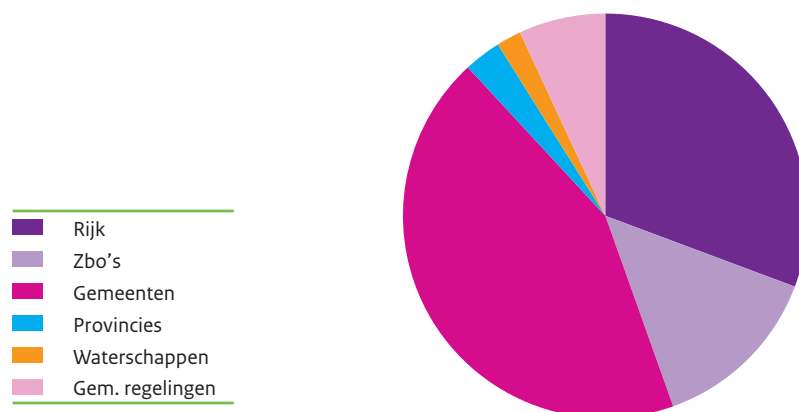
Voor de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur is een aantal ontwikkelingen belangrijk:

- De burger is veeleisender geworden ten aanzien van de overheid. De veranderende opvattingen over de overheid en de economische crisis hebben in de politiek geleid tot discussie over de taken, de dienstverlening en de organisatie van het openbaar bestuur.
- Door de economische crisis geeft de overheid meer uit dan zij ontvangt. Ook het openbaar bestuur zal zijn bijdrage moeten leveren aan het op orde krijgen van de overheidsfinanciën. Meer presteren met minder mensen en middelen wordt het motto.
- Politieke partijen roepen om het beperken van de topinkomens bij de overheid. Ook wordt gepleit voor harmonisatie van de rechtspositie en rechtsbescherming van ambtenaren met het bedrijfsleven. Over de gewenste loonontwikkeling bij de overheid wordt verschillend gedacht.
- Globalisering leidt tot meer concurrentie. Een goed functionerende overheid, inclusief een effectief en efficiënt openbaar bestuur, speelt in op de toenemende behoefte aan flexibiliteit van burgers en bedrijven en draagt bij aan onze concurrentiekracht.
- Nederland ontgroent en vergrijsd. Minder mensen moeten het geld voor meer ouderen opbrengen. Dat zet verdere druk op de uitgaven van de overheid en vergroot dus de noodzaak om ook in het openbaar bestuur efficiënter te werken.
- Ook het arbeidsaanbod krimpt. Veel oudere medewerkers stromen uit. De mogelijkheden om jongeren te werven worden kleiner. Het openbaar bestuur moet zich nog meer richten op het aantrekken van mensen die een tweede of derde carrièrestap maken. Werknemers in het openbaar bestuur zullen, net als in andere sectoren, langer gaan doorwerken.
- Het aandeel van vrouwen in (vooral de hoger opgeleide) beroepsbevolking neemt toe. Niet alleen vrouwen, maar ook mannen willen in toenemende mate werken in deeltijd en op zelf te bepalen uren. De leeftijd waarop mensen met pensioen gaan, is in de afgelopen jaren gestegen.
- Het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking stijgt, vooral in het westen van het land. Deze doelgroep vraagt in de arbeidsmarktcommunicatie soms om een andere benadering. Maar met 'boeien' is men er nog niet. Gezien de naar verhouding grote uitstroom van allochtonen, zal men deze groep ook moeten weten te 'binden'.
- De digitalisering gaat de komende jaren door. Dit maakt nieuwe producten en productiewijzen mogelijk. De dienstverlening van het openbaar bestuur kan nog meer digitaal worden ontsloten (e-service). Ook de grenzen van de organisatie verdwijnen (netwerken, horizontalisering). Dit stelt andere eisen aan het personeel.
- Werkgevers hebben meer behoefte aan flexibiliteit in hun organisatie. Werknemers hebben behoefte aan maatwerk en flexibiliteit in hun arbeidsvoorwaarden, onder andere om meer plaats- en tijdongebonden te kunnen werken.

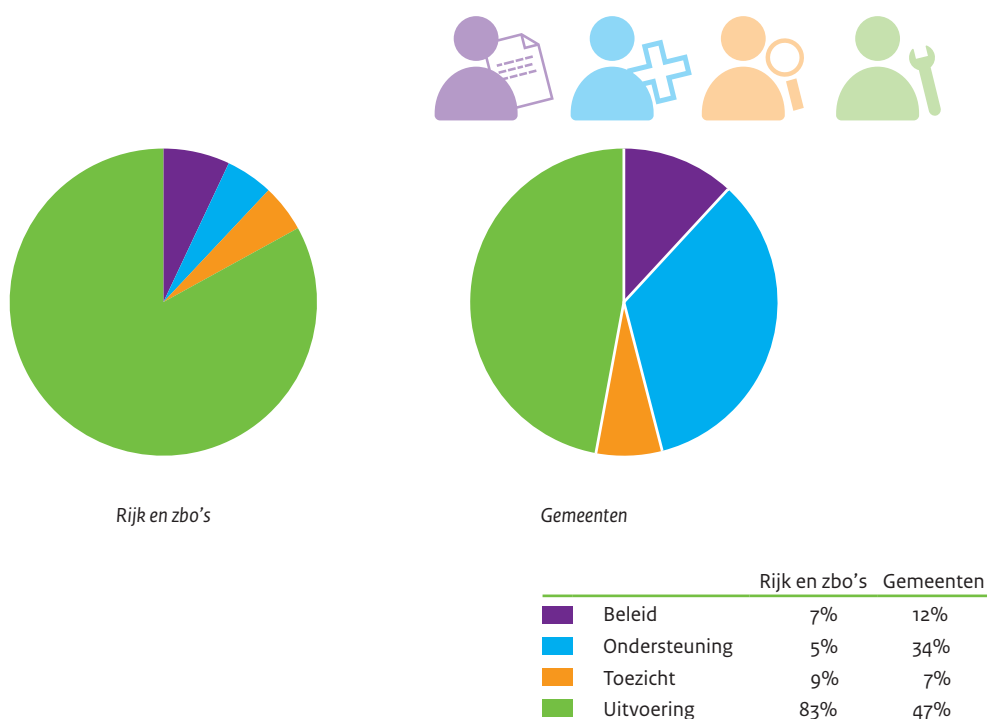
Vraag naar arbeid (hoofdstuk 2)

In het openbaar bestuur werken 404.000 werknemers. Het grootste deel werkt bij gemeenten (44 procent) en bij het rijk (31 procent). Opvallend is dat de werkgelegenheid bij gemeenten in 2009 flink is gestegen. Een belangrijke reden hiervan is dat burgers en bedrijven door de economische recessie een groter beroep doen op de voorzieningen van onder andere gemeenten.

Figuur 1 Samenstelling werkgelegenheid openbaar bestuur



Figuur 2a Werkgelegenheid naar werksoort, rijk en zbo's*



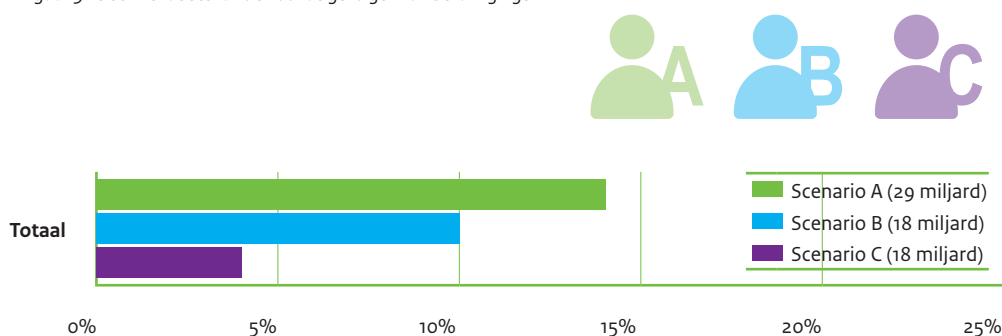
* Opmerking: De cijfers van het rijk en de zbo's (2009) zijn gemeten op niveau van organisaties of organisatieonderdelen. De cijfers van gemeenten (2008) zijn gemeten op niveau van functies.

Binnen het openbaar bestuur is het werk in te delen in vier soorten: beleid, uitvoering, toezicht en ondersteuning. Uitvoering is hiervan het grootste deel. Dat blijkt ook uit de grootste drie werkgevers bij het rijk (inclusief de zbo's): de Belastingdienst, de Dienst Justitiële Inrichtingen en het UWV. In het openbaar bestuur werkt men gemiddeld iets meer uren per week (33,9 uur) dan in andere sectoren van de economie. Ten slotte is het aandeel tijdelijke medewerkers lager dan in de economie als geheel.

De instroom van nieuw personeel in het openbaar bestuur is 8 procent per jaar. Dat is vergelijkbaar met andere overheidssectoren als het onderwijs en de meeste grote bedrijven. Het is lager dan in sommige andere sectoren met veel dynamiek en jonge werknemers. Het instromend personeel is grotendeels afkomstig uit de marktsector en de overheid zelf. De waterschappen werven relatief veel personeel uit de marktsector. Bij het rijk en gemeenten zijn verhoudingsgewijs veel nieuwe medewerkers afkomstig uit de eigen sector. Provincies kennen een relatief grote instroom vanuit de rest van de overheid. De instroom van schoolverlaters is lager dan in andere sectoren van de economie. Een baan in het openbaar bestuur is minder vaak een eerste stap in de carrière.

In 2009 zijn in het openbaar bestuur 36.500 vacatures ontstaan. Bijna driekwart daarvan is voor rekening van de gemeenten. Het functieniveau in het openbaar bestuur is gemiddeld genomen hoog. Bij ruim de helft (53 procent) van de vacatures in het openbaar bestuur is het gevraagde onderwijsniveau hbo of wetenschappelijk. De meeste vacatures in het openbaar bestuur hebben betrekking op hoger en middelbaar economisch en administratief personeel en op juridische en beveiligingsberoepen. Deze zijn goed voor een derde van alle vacatures in het openbaar bestuur. Hoewel er in het openbaar bestuur dus een grote diversiteit aan beroepen en functies bestaat, is er tegelijkertijd een aantal brede functiegroepen dat in alle sectoren voorkomt. Voor deze groep kan men verwachten dat een overstap van de ene naar de andere sector relatief eenvoudig zou moeten zijn.

Figuur 3 Verschillende scenario's voor de gevolgen van bezuinigingen



Het is aannemelijk dat door bezuinigingen de werkgelegenheid in het openbaar bestuur de komende jaren zal afnemen. Uit een berekening door onderzoeksbureau SEOR blijkt dat bij bezuinigingen van 18 miljard per jaar de voorstellen van de ambtelijke heroverwegingen neerkomen op een daling van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur met 4 tot 10 procent. Het uiteindelijke percentage is afhankelijk van de politieke keuzes die worden gemaakt.

Deze bezuinigingen leiden tot personeelsoverschotten, die vermoedelijk niet uitsluitend door natuurlijk verloop zijn op te lossen (doordat mensen ander werk vinden of met pensioen gaan). Tegelijkertijd zal de uitstroom in de komende jaren hoog zijn. Van elke tien banen in het openbaar bestuur zullen er – bij ongewijzigd beleid – de komende tien jaar zeker zes banen vrijkomen door pensionering of een baan elders. Een deel van deze vrijgekomen vacatures kan worden vervuld door mensen die op een andere plaats in het openbaar bestuur boventallig zijn geraakt. Dat vereist onder meer scholing van en bemiddeling voor werknemers. Toch zal een deel van het boventallig personeel, zelfs na scholing en bemiddeling, niet geschikt zijn voor de vrijgekomen functies.

Aanbod van arbeid (hoofdstuk 3)

Van de 404.000 mensen die werken in het openbaar bestuur, is 44 procent vrouw. Het percentage vrouwen loopt uiteen van 27 bij de waterschappen tot 46 bij de gemeenten. Nog te weinig vrouwen werken in topfuncties (slechts 20 procent). Het beleid van meer vrouwen in de top werpt zo langzamerhand vruchten af, want het aandeel van de instroom in topfuncties is hoger (34 procent).

Vrouwen werken vaak in deeltijd. Zo'n 90 procent van alle werknemers in het openbaar bestuur is tevreden met zijn of haar arbeidsduur. De rest wil eerder minder uren werken dan meer. Dit geldt voor mannen én vrouwen. Het verhogen van het aantal gewerkte uren per week is dus lastig.

De toenemende etnische diversiteit om de bevolking weerspiegelt zich ook in het aanbod op de arbeidsmarkt. Dit is terug te zien in het personeelsbestand van het openbaar bestuur: het gemiddelde aandeel in het openbaar bestuur is 8 procent. Overigens is nog wel sprake van onderbenutting van niet-westerse allochtonen.

Het openbaar bestuur heeft ruim 50 procent hoger opgeleiden (hbo en wo) in dienst. Vooral de provincies hebben relatief veel hoogopgeleiden in dienst. Binnen de beroepsbevolking stijgt het aandeel hoger opgeleiden, omdat jongeren langer doorleren. Verder betreden steeds meer jongeren met een generalistische opleiding de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld bedrijfskunde of een sociale wetenschap).

Alle sectoren in het openbaar bestuur zijn sterk vergrijsd. Meer dan de helft (54 procent) van de werknemers is 45 jaar of ouder. Slechts 18 procent is jonger dan 35 jaar. In de marktsectoren is 36 procent van de werkenden ouder dan 45 jaar. Omgekeerd is in de marktsectoren een veel groter deel van de werknemers jonger dan 35 jaar (36 procent).

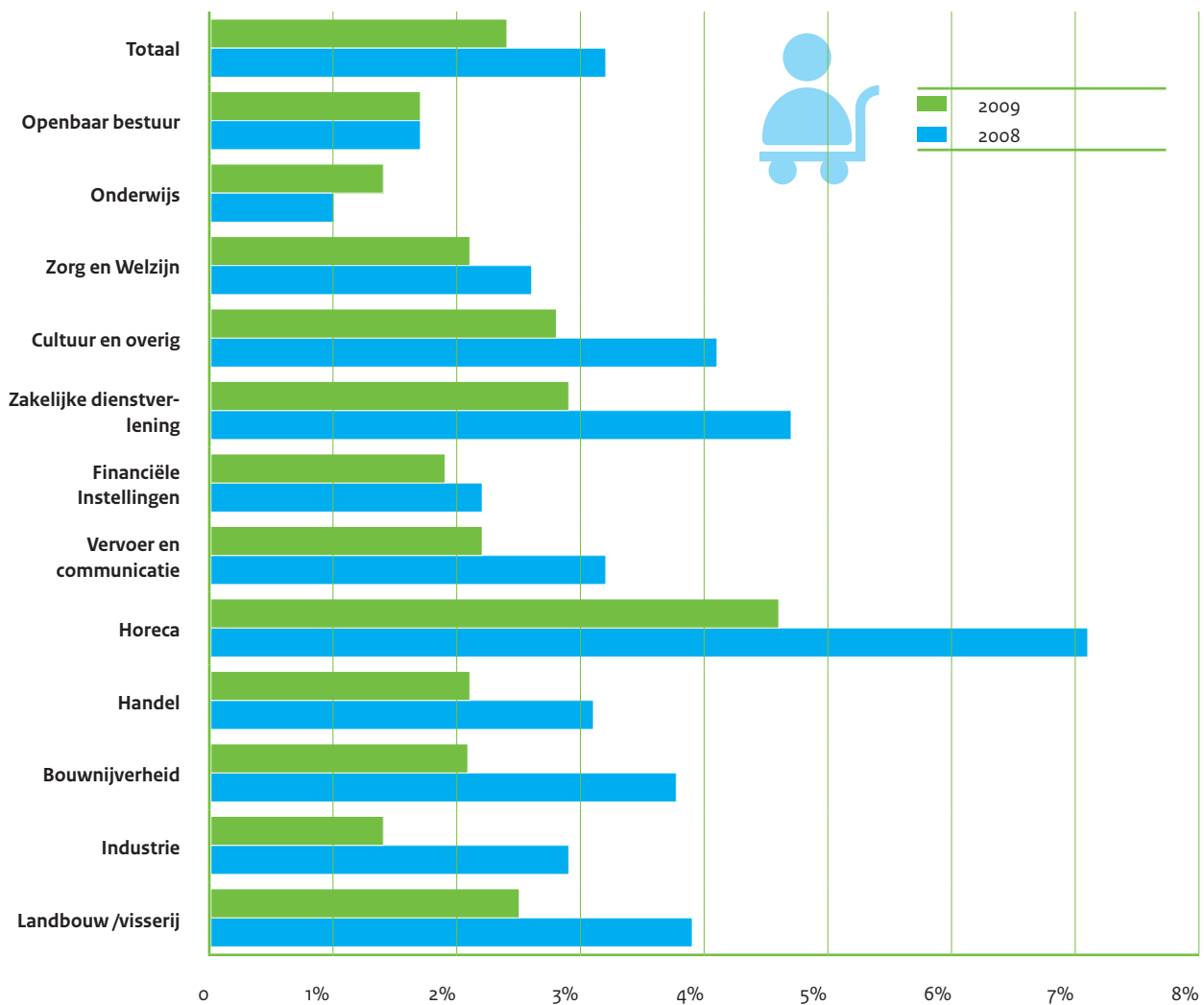
Werken bij het rijk (en daarmee mogelijk in het hele openbaar bestuur) wordt geassocieerd met 'werk dat ertoe doet' en een goede balans tussen werk en privé maar ook met minder vrijheid door bureaucratie en procedures. De drie belangrijkste motieven waarom mensen in het openbaar bestuur komen werken zijn: de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid en de loopbaanmogelijkheden. De belangrijkste motieven om elders te gaan werken zijn: de inhoud van het werk, de loopbaanmogelijkheden en de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd.

Uit imago-onderzoeken blijkt dat werkgevers in het openbaar bestuur redelijk populair zijn. Het openbaar bestuur is populairder onder mensen met werkervaring dan bij starters op de arbeidsmarkt. De populariteit neemt ook toe met het opleidingsniveau. Dat heeft mogelijk te maken met het grotere belang dat hoogopgeleiden hechten aan uitdaging, zelfstandigheid, verantwoordelijkheid en de aansluiting bij persoonlijke idealen. De feminisering van het openbaar bestuur zou mede verklaard kunnen worden door het feit dat mannen andere aspecten waarderen dan vrouwen. De feminisering is ook een gevolg van de grote toename van het aandeel vrouwen in het hoger onderwijs. Ten slotte voelen 'allochtonen' zich relatief sterker dan 'autochtonen' aangetrokken tot werkgevers met goede doorgroe- en opleidingsmogelijkheden.

Dynamiek op de arbeidsmarkt (hoofdstuk 4)

De personeelsbehoefte van het openbaar bestuur wordt grotendeels vervuld door de 404.000 medewerkers die in dienst zijn. Omdat werkgevers behoefte hebben aan flexibiliteit, maken zij gebruik van een 'flexibele schil'. Dat kunnen zij doen met eigen personeel maar ook door externe inhuur. Net als in andere sectoren gaat het daarbij voor een deel om oplossingen van 'piek en ziek'-knelpunten of om inzet op bepaalde specifieke projecten. Soms is ook sprake van meer structurele inzet van externe krachten, bijvoorbeeld bij moeilijk vervulbare vacatures. Er zijn geen betrouwbare en vergelijkbare cijfers van de totale externe inhuur in het openbaar bestuur.

Figuur 4 Externe baanmobiliteit naar sector



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking (EBB). * Beschikbare gegevens hebben betrekking op kwartaal I op II in 2008 en 2009.

Werknemers in het openbaar bestuur wisselen minder vaak van werkgever dan werknemers in andere sectoren. Het wisselen van werkgever wordt ook wel ‘externe mobiliteit’ genoemd. Deze mobiliteit wordt ook beïnvloed door de kenmerken van het werknemersbestand. Het openbaar bestuur kent relatief veel oudere werknemers (die minder vaak van werkgever wisselen) en veel hoger opgeleiden (die juist vaker van baan veranderen). De helft van de baanwisselaars blijft actief binnen de overheid.

Tegenover de lage externe arbeidsmobiliteit staat dat relatief veel werknemers in het openbaar bestuur van baan wisselen bij dezelfde werkgever. Een verklaring is de relatieve grootte van de organisatie: ‘grote’ werkgevers hebben nu eenmaal meer carrièremogelijkheden dan ‘kleine’ werkgevers. De hoge interne mobiliteit kan voor een deel ook een administratief verschijnsel zijn. Na reorganisaties blijven veel mensen min of meer hetzelfde werk doen maar in formele zin krijgt die functie soms een andere naam.

Aansluiting van vraag en aanbod (hoofdstuk 5)

Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt sluiten niet altijd op elkaar aan. Dat kan verschillende oorzaken hebben:

- Kwantitatieve discrepanties: er is sprake van een tekort of overschot aan personeel.
- Kwalitatieve discrepanties: het personeel is te laag gekwalificeerd of werkgevers bieden geen gepaste arbeidsvoorwaarden.
- Intransparanties: het wervingsgedrag van arbeidsorganisaties sluit niet aan op het zoekgedrag van werkzoekenden of het imago van een organisatie klopt niet met de werkelijkheid.

Tekorten aan personeel en kwalitatieve discrepanties vertalen zich in moeilijk vervulbare vacatures. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures is door de economische crisis afgenomen. De verwachting is dat problemen om gespecialiseerd personeel te werven, snel zullen toenemen wanneer de arbeidsmarkt weer aantrekt en de vergrijzing toeslaat.

Dat er zelfs bij verdere bezuinigingen tekorten aan personeel kunnen ontstaan, komt ook door de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en de rol die digitalisering daarin speelt. De ‘back office’ (werkzaamheden en personeel achter de schermen) wordt verder gedigitaliseerd. In het takenpakket van ambtenaren wordt communicatie met het publiek een steeds belangrijker onderdeel. Dat vereist meer sociale en communicatieve vaardigheden. Mensen met deze vaardigheden zijn ook in andere sectoren gewild. Dit leidt ertoe dat het werven van deze mensen extra moeilijk wordt.

Inkrimping van het openbaar bestuur leidt er toe dat medewerkers moeten vertrekken. Dat is deels op te lossen door natuurlijk verloop en door tijdelijke contracten niet te verlengen. Daarnaast kunnen werknemers binnen en buiten het openbaar bestuur herplaatst worden. Scholing en bemiddeling kunnen helpen om deze aanpassingen soepel te laten verlopen. Van oudsher is het aantal ambtenaren in herplaatsingstrajecten gering. Onder druk van krimpdoelstellingen is de laatste jaren een behoorlijk aantal medewerkers (potentieel) overcompleet verklaard. Het gaat vaak om medewerkers met lange dienstverbanden, die een ruim beroep kunnen doen op flankerend beleid.

De arbeidsvoorwaarden bij de overheid zijn over het algemeen goed. Daardoor kan het openbaar bestuur goed concurreren op de startersmarkt. Voor specialistische functies is de overheid niet altijd in staat om concurrerende arbeidsvoorwaarden te bieden. Vooral voor werknemers in de hogere loonschalen is de doorgroei van het salaris gering. Zeker in de toekomst bemoeilijkt dit het aantrekken van personeel. Aan de andere kant kent het openbaar bestuur ook een aantal aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden in vergelijking met andere sectoren, zoals betere verlofregelingen. Deze zijn aantrekkelijk voor dertigers die een gezin starten. Ook heeft het ABP-pensioen een sterk imago. Dit maakt de overstap naar sectoren met een ander pensioen minder aantrekkelijk.

Zowel het openbaar bestuur als de werkzoekenden raken steeds meer gewend aan internet als wervingsinstrument. Sommige vacatures worden door managers niet extern gepubliceerd. Ook gelden interne vacatures vaak alleen binnen de eigen organisatie of soms alleen binnen het rijk of in de eigen regio. Niet alle sectoren maken in gelijke mate gebruik van gezamenlijke websites als www.werkenbijdeoverheid.nl. Dat draagt niet bij aan de transparantie van de vacatures in het openbaar bestuur.

Relatief weinig jongeren stromen in het openbaar bestuur via school, opleiding of stage. Dit hindert de werving: niet alleen is er minder directe instroom vanuit het onderwijs, maar ook later in de carrière is het openbaar bestuur relatief onbekend en onbemind. Er is een groeiende groep potentiële werknemers die graag maatschappelijk nuttig werk doen. Dit sluit aan bij het imago van het openbaar bestuur. Nieuwe medewerkers komen vooral voor de inhoud van het werk.

Ideeën en oplossingen uit de praktijk (hoofdstuk 6)

De analyse uit voorgaande hoofdstukken is met HRM-professionals uit het openbaar bestuur besproken. Hen is gevraagd mee te denken over de vraag hoe we kunnen komen tot een kleinere en betere overheid. Zij geven aan dat een ander arbeidsmarkt- en personeelsbeleid nodig is, waarbij flexibiliteit en zekerheid hand in hand gaan, vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten en medewerkers makkelijker van werkgevers kunnen wisselen. Door dit beleid kan ook de behoefte aan externe inhuur verminderen. In de praktijk van het openbaar bestuur wordt al geëxperimenteerd met nieuw beleid.

Op basis van de discussie met HRM-professionals is een aantal thema's te benoemen, waar voorwaardenscheppend beleid van een nieuw kabinet en sectoren nodig is:

- Arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden;
- Rechtspositie en rechtsbescherming;
- Inzetbaarheid, gezondheid en werkplezier;
- Efficiënte en flexibele personele inzet;
- Ontsluiting vacatures openbaar bestuur.

Hoofdstuk 1

Omgevingsanalyse

Wat zijn belangrijke trends en ontwikkelingen voor het openbaar bestuur? De manier waarop naar de overheid wordt gekeken, is de afgelopen tijd sterk veranderd. Burgers stellen hogere eisen aan de overheid. In de politiek is – mede door de bezuinigingen – discussie over de taken, de dienstverlening en de organisatie van het openbaar bestuur. Ook het openbaar bestuur zal zijn bijdrage moeten leveren aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Bezuinigingen kunnen tot personeelsoverschotten leiden. Het personeelsbestand van de overheid is sterk vergrijsd. De komende jaren gaan veel ambtenaren met pensioen. Hierdoor ontstaan op termijn weer veel vacatures. Zeker als de arbeidsmarkt weer aantrekt, kunnen deze ontwikkelingen – ondanks bezuinigingen – leiden tot knelpunten in de personeelsvoorziening van het openbaar bestuur. De globalisering leidt ertoe dat de internationale concurrentie heviger gevoeld wordt in Nederland. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen komen hierdoor onder druk te staan. De prestaties van de overheid, in combinatie met de daarmee samenhangende collectievelastendruk, bepalen mede de internationale concurrentiepositie van Nederland. Zowel werknemers als werkgevers hebben behoefte aan meer flexibiliteit. Arbeidstijden en arbeidsrelaties veranderen en er komt minder beperking in de werkplek en -locatie. ICT en andere technologieën maken andere productie- en werkwijzen mogelijk. Bezuinigingen zijn ook een kans om te vernieuwen. Meer presteren met minder mensen en middelen is daarom het motto voor het openbaar bestuur in het komende decennium. Dat vraagt om een grote dosis inzet en inventiviteit.

De samenleving verandert. Dat beïnvloedt het openbaar bestuur, en het openbaar bestuur moet reageren. In dit hoofdstuk wordt de wisselwerking geschetst tussen de veranderende omgeving en overheid aan de hand van een aantal trends. De invalshoek is daarbij het effect op arbeid en de arbeidsmarkt in het openbaar bestuur. Hieronder wordt ingegaan op de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen (paragraaf 1.1), de economische ontwikkelingen (paragraaf 1.2), de demografische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen (paragraaf 1.3) en de technologische ontwikkelingen en digitalisering (paragraaf 1.4). Aan het einde van dit hoofdstuk zijn de trends samengevat.

1.1 Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen

Burgers stellen hogere eisen

De manier waarop tegen de overheid wordt aangekeken, is in de afgelopen decennia behoorlijk veranderd. Burgers zijn veeleisender geworden. Men is minder tevreden over de publieke sector en de publieke dienstverlening dan tien of twintig jaar geleden. Het SCP constateert dat het oordeel van burgers als klanten van dienstverlening tamelijk positief is (zie SCP, 2008, 2009a, 2010). Het beeld dat niet-gebruikers van publieke diensten hebben, is doorgaans minder positief. Niet-gebruikers oordelen op basis van het imago dat zij van de dienstverlener hebben. En dat is dus negatiever dan het beeld dat men heeft als men daadwerkelijk met de dienstverlener te maken heeft. De ontevredenheid gaat niet zozeer over de diensten zelf, maar over de manier van levering. De wachttijden, de kwaliteit van de informatie, het gebrek aan persoonlijke aandacht en begeleiding leiden tot ontevredenheid. Deze ontevredenheid over de prestaties van de overheid leeft ook onder politici.

Tegelijkertijd, maar onafhankelijk van de trend van het dalende vertrouwen in de overheid, is de economische ontwikkeling zeer ongunstig geweest voor de overheid. Door de economische crisis geeft de overheid meer uit dan zij ontvangt. De daaruit volgende noodzaak om te bezuinigen in combinatie met het beeld van het functioneren van de overheid leidt bij politieke partijen tot drastische hervormingsvoorstellen in het openbaar bestuur en tot bezuinigingen op overheidspersoneel.

Voorstellen om het openbaar bestuur te hervormen

Onder politieke partijen is grote overeenstemming over de noodzaak het aantal ambtenaren te beperken. De krimp van het ambtelijk apparaat wordt in beperkte mate aan concrete cijfers gekoppeld. De VVD wil een derde minder bestuurders en ambtenaren. De PVV wil zo procent minder ambtenaren. Veel politieke partijen koppelen aan de afslanking ook het verminderen van de externe inhuur. In de plannen worden uiteenlopende bedragen ingeboekt op de vermindering van het aantal ambtenaren, oplopend tot 3,5 miljard euro.

Uit de analyse van partijstandpunten blijkt dat de behoefte leeft om de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen in het openbaar bestuur opnieuw te definiëren. De voorstellen daartoe komen veelal voort uit de constatering dat er te veel bestuurslagen zijn. Ook is er te veel bestuurlijke drukte en zijn te veel lagen betrokken bij maatschappelijke opgaven. Dit is mede het gevolg van de toegenomen invloed van 'Europa' (de Europese Unie), dat ook wel als de vierde bestuurslaag wordt gezien. Een aantal politieke partijen wil dat er één, maximaal twee bestuurslagen actief zijn om een maatschappelijk probleem op te lossen. Veel partijen pleiten voor het samenvoegen van provincies en waterschappen, al kiezen ze niet allemaal voor eenzelfde variant.

De ambtelijke werkgroep die zich heeft gebogen over het openbaar bestuur, formuleert als uitgangspunt dat taken en bevoegdheden op een zo laag mogelijk schaalniveau moeten worden belegd (ministerie van Financiën, 2010a). Daarnaast stellen zij dat schaalvergroting en versterking van de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies wenselijk is. De werkgroep draagt twee varianten aan. In de eerste variant worden provincies en waterschappen opgeheven en de taken verdeeld over het rijk en vijftientig tot dertig 'regiogemeenten'. In de tweede variant blijven er vijf tot acht provincies over en zijn er honderd tot honderdvijftig gemeenten.

Onder politieke partijen is ook veel steun te vinden voor het overhevelen van taken. Het gaat dan met name om de verdere decentralisatie van taken in de richting van gemeenten (CDA, PvdA, VVD, D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie). De partijen noemen onder meer de sociale zekerheid, maatschappelijke opvang en jeugdzorg als terreinen waarop de rol van gemeenten zou moeten worden vergroot. Decentralisatie wordt vaak gekoppeld aan het bundelen van regelingen. Diverse partijen pleiten voor het decentraliseren en samenvoegen van (delen van de) Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Algemene Nabestaandenwet (ANW), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor Jonggehandicapten (Wajong) en met de Wet Werk en Bijstand (WWB). De overweging daarbij is dat de regelingen naar hun aard meer aan het lokale niveau verbonden zijn. Maar de koppeling aan de WWB wordt ook ingegeven door de wens om prikkels in te bouwen, waardoor er minder een beroep zal worden gedaan op regelingen. Die wens leeft bijvoorbeeld ten aanzien van de Wajong, waarvan de instroom in korte tijd enorm is toegenomen en bij ongewijzigd beleid snel verder zal groeien. Decentralisatie van taken leidt niet vanzelfsprekend tot een afname van personeel in het openbaar bestuur. Integendeel, gemeenten moeten hiervoor specifieke mensen vrijmaken of aantrekken en die moeten op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn en bereid tot een overstap naar de gemeente.

Voorstellen voor een kleinere en efficiëntere rijksoverheid

Een veel genoemde wens bij de politieke partijen is het verminderen van het aantal departementen. De veronderstelling is dat daarmee de omvang van het ambtelijk apparaat van de ministeries beperkt kan worden. Daardoor kan aan slagkracht worden gewonnen. De meeste partijen willen terug naar circa acht departementen. Bij de vermindering van het aantal ambtenaren denkt men vooral aan minder beleidsambtenaren. Die worden vaak geassocieerd met regels en administratieve lasten. Daarover zijn alle partijen het eens: de administratieve lasten moeten omlaag, zowel voor burgers en bedrijven als voor werkenden bij de overheid (onder meer in het onderwijs, de zorg en de politie). De wens tot minder ambtenaren geldt ook, zij het in mindere mate, voor toezichthoudende of controlerende onderdelen. Bezuinigingsvoorstellen die het personeel in uitvoerende functies treffen, komen veel minder vaak voor.

De ambtelijke werkgroep die heroverweging van de bedrijfsvoering van het rijk tot taak had, adviseert om de ondersteunende processen te standaardiseren, te normeren en te centraliseren (ministerie van Financiën, 2010b). Voor uitvoering en toezicht zou de clustering van organisaties (variërend van samenwerking tot fusies) tot besparing moeten leiden. Ten aanzien van het beleid is het advies – anders dan de wens van politieke partijen – niet om tot minder departementen te komen, maar om flexibele beleidskernen afhankelijk van de kabinetsformatie te rangschikken en te clusteren.

Gevolgen van hervormingen in het openbaar bestuur

Als de aangehaalde voorstellen van politieke partijen en/of de ambtelijke werkgroepen realiteit worden, dan staat het openbaar bestuur een ingrijpende operatie te wachten. De personele taakstellingen kunnen grote gevolgen hebben, zeker bij individuele organisaties. Bij de overdracht van taken zal het vaak zo zijn dat het personeel de taak volgt. Dat betekent, afhankelijk van het scenario, dat een flink aantal werknemers van waterschappen en provincies bij elkaar moet worden gebracht in één organisatie. Ook zal een substantiële groep personeel van provincies naar gemeenten en/of Rijksoverheid overgaan. Door de fusies moeten bovendien, opnieuw afhankelijk van het scenario, nieuwe gemeentelijke, provinciale, departementale en uitvoeringsorganisaties gecreëerd worden. De vraag is overigens of er voldoende politieke steun is voor gemeentelijke herindelingen die van bovenaf worden opgelegd.

De gevolgen van dergelijke omvangrijke operaties kunnen groot zijn. Bij gefuseerde organisaties zal er door schaalvergroting en overlap in het ambtelijk apparaat een teveel aan personeel zijn. De wens zal zijn om dat via natuurlijk verloop op te lossen. Deels zal dat lukken door de vergrijzing en de weer aantrekkende economische groei. Daarnaast zullen de nieuwe organisaties tijd nodig hebben voordat zij weer op het oude niveau zitten met hun productie en dienstverlening. Dat is het gevolg van de vaak langdurige reorganisatieprocessen, maar ook van de noodzaak om verschillende organisatieculturen met elkaar te verenigen. Daaraan moeten leidinggevend en personeel aandacht besteden, waardoor voor de uitvoering van de taken minder tijd overblijft. Hervormingen in het openbaar bestuur kunnen bovendien tot een tijdelijke extra externe inhuur leiden (o.a. ter vervanging van snelle vertrekkers, om reorganisaties te begeleiden en om personeel te vervangen dat wordt getraind voor nieuwe werkzaamheden).

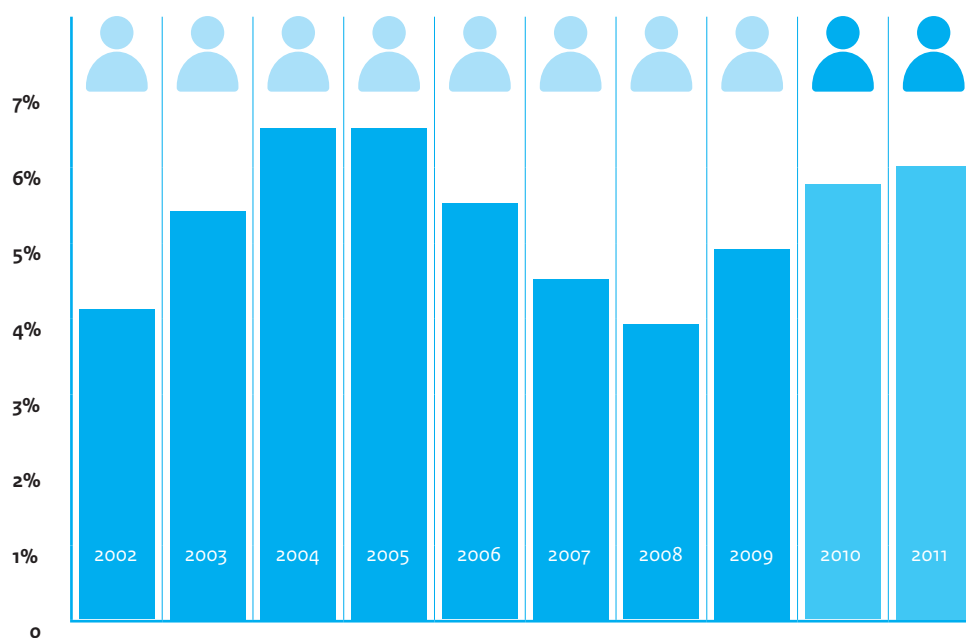
De personele gevolgen zijn overigens niet alleen getalsmatig. Er zullen niet alleen te veel medewerkers zijn, maar er zal ook een kwalitatieve mismatch ontstaan. In dat laatste geval blijft weliswaar het juiste aantal medewerkers over, maar hebben de medewerkers niet het juiste opleidingsniveau of beroep, of missen ze specifieke ervaring. Tot slot is het de vraag of het huidige ambtelijke apparaat na bezuinigingen, hervormingen en nieuwe vormen van werken, de juiste competenties heeft.

1.2 Economische ontwikkelingen

Aan het begin van de economische crisis werd gespeculeerd over de vraag hoe lang de crisis zou duren en hoe hoog de werkloosheid zou oplopen. Hoewel de economie in Nederland in 2009 met een ongekende 4 procent kromp, zijn er tekenen van herstel. De verwachting van het CPB is dat de Nederlandse economie in 2010 met ongeveer 1¼ procent groeit.

Tot dusverre is de stijging van de werkloosheid ook veel minder dramatisch dan eerder werd ingeschat. De werkloosheid bedroeg eind 2009 bijna 5 procent van de beroepsbevolking. Het CPB verwacht voor 2010 en 2011 een stijging tot 6 procent van de beroepsbevolking (Figuur 1.1). Dat is aanzienlijk lager dan aan het begin van de economische crisis werd verwacht.

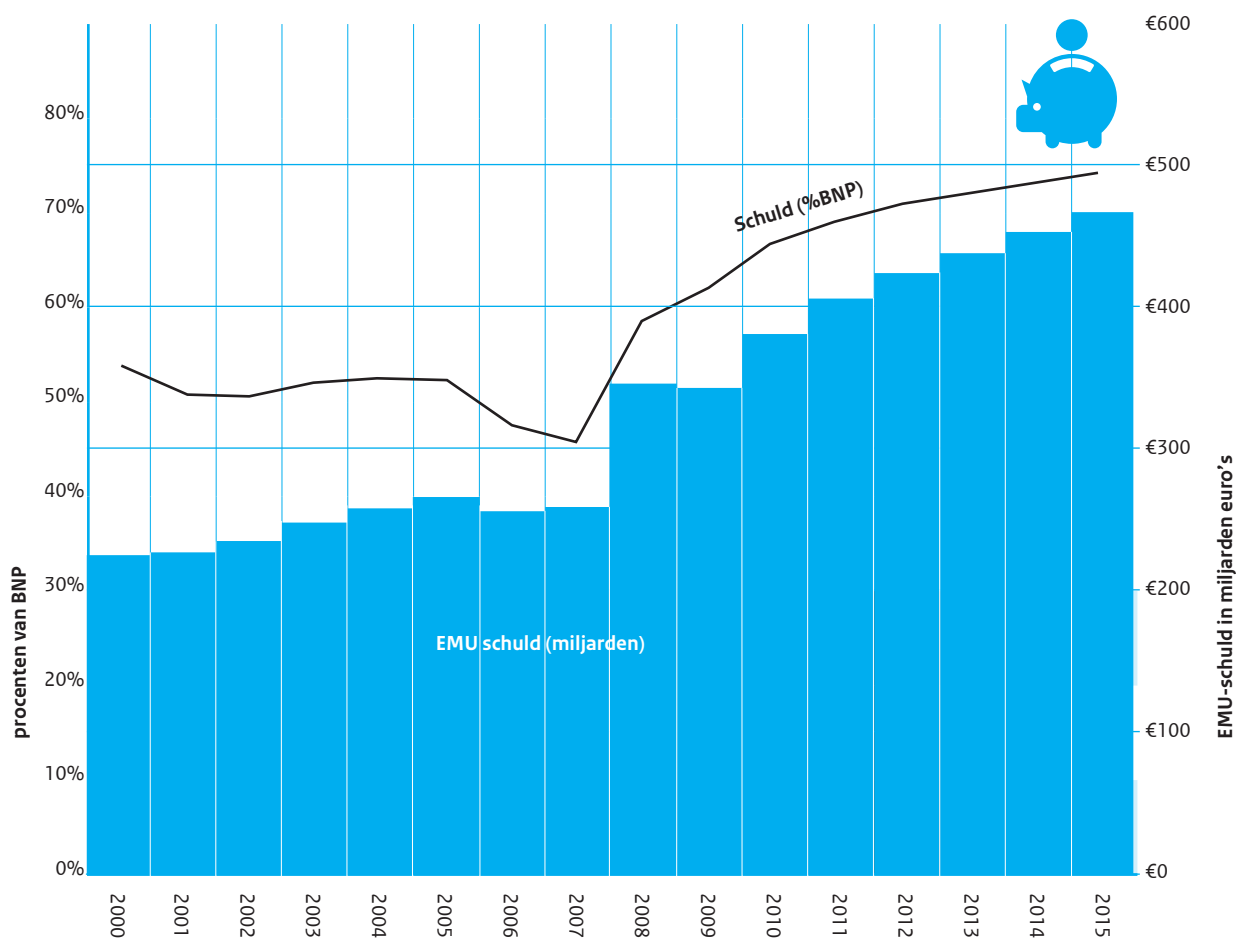
Figuur 1.1 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking, 2002–2011



Bron: CBS & Juniraming CPB. De jaren 2010 en 2011 zijn prognoses.

De economische crisis heeft een gat geslagen in de overheidsbegroting. In 2008 kwam bij de overheid meer geld binnen dan werd uitgegeven. Dat overschot is in 2009 omgeslagen in een tekort van 4,9 procent en loopt in 2010 naar verwachting op tot 6,3 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De staatsschuld is toegenomen van 45,5 procent van het bbp in 2007 naar bijna 62 procent in 2009 (Juniraming CPB). In Figuur 1.2 is te zien dat de staatsschuld, bij ongewijzigd beleid, in de komende jaren verder oploopt naar bijna 74 procent van het bbp in 2015. In miljarden euro's uitgedrukt heeft de Economische en Monetaire Unie een schuld van 259 miljard in 2007, die oploopt tot 467 miljard in 2015 (CPB, 2010b).

Figuur 1.2 Ontwikkeling van de staatsschuld bij ongewijzigd beleid



Bron: CPB (2010b).

Minder geld voor het openbaar bestuur

Het wordt een enorme opgave om de overheidsbegroting op orde te krijgen en de schuld te verminderen. Het houdbaarheidstekort wordt door het CPB geschat op 4,7 procent van het bbp; dat komt overeen met een bedrag van 29 miljard euro. Het houdbaarheidstekort is de eenmalige maar permanente verandering van de overheidsuitgaven (of inkomsten) die in 2015 nodig is om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te maken.

Nog afgezien van specifieke bezuinigingsmaatregelen zijn bezuinigingen op de rijksbegroting van directe invloed op de financiën van gemeenten en provincies. Dat betekent dat het krimpen van de rijksbegroting leidt tot een evenredige afname van de middelen in het gemeente- en provinciefonds. Maar daarbij zal het waarschijnlijk niet blijven. Ter illustratie: de heroverwegings werkgroep openbaar bestuur ('werkgroep Kalden') doet voorstellen voor een gewijzigd middenbestuur (minder gemeenten en provincies, meer focus). Deze bezuinigingsvoorstellen leveren €370 miljoen op in 2015, oplopend tot €1,46 miljard structureel. In de variant zonder middenbestuur (opheffen provincies en waterschappen) gaat het om een bezuiniging van €450 miljoen in 2015, oplopend tot €1,8 miljard structureel (ministerie van Financiën, 2010a). Ten slotte stelt de werkgroep Kalden algemene bezuinigingen voor op het provinciefonds (oplopend tot €280 miljoen in 2015) en het gemeentefonds (oplopend tot 1,7 miljard euro in 2015).

De Raad voor de Financiële Verhoudingen heeft in 2009 geconstateerd dat de provincies uit eigen middelen meer konden bekostigen dan op basis van de algemene uitkering werd verondersteld. Daarom stelt de werkgroep voor om het provinciefonds (verder) af te romen. Dezelfde redenering wordt op de gemeenten toegepast. De eigen inkomsten van de gemeenten zijn hoger dan het niveau waarmee in het Gemeentefonds rekening wordt gehouden. Daarom kan het Gemeentefonds verlaagd worden met een bedrag dat oploopt tot €1,7 miljard in 2015.

In hoofdstuk 2 worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de mogelijke gevolgen van bezuinigingen voor de werkgelegenheid van het openbaar bestuur (zie box 2.2).

Arbeidsvoorwaarden en harmonisatie van de arbeidsverhoudingen

De politieke partijen zijn niet erg concreet in hun financiële plannen met het openbaar bestuur. Ze doen echter wel concrete voorstellen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden. De politieke partijen zijn unaniem in hun afkeer van excessieve topbeloningen uit publiek gefinancierde middelen. Veel partijen pleiten voor het beperken van de topinkomens tot een maximum, namelijk dat van de minister-president. Daarnaast hebben enkele partijen suggesties over een beperkte loonontwikkeling bij de overheid. CDA en VVD stellen voor om de loonontwikkeling in de komende periode te beperken tot het niveau van de inflatie. De ChristenUnie wil een loonontwikkeling van ten hoogste 1 procent en de SGP wil de lonen van ambtenaren bevriezen.

Met uitzondering van de SP en PVV zijn alle partijen in de een of andere vorm voor het optrekken van de pensioengerechtigde leeftijd naar 67 jaar. Dat zou een volgende stap zijn in de geleidelijke trend van het langer doorwerken bij de overheid. In de afgelopen jaren zijn veel regelingen om met prepensioen te gaan versoberd of – vaak met langdurige overgangstermijnen – afgeschaft.

D66 pleit voor afschaffing van de ambtelijke rechtspositie.¹ Zowel VVD als CDA wil de rechtspositie en ontslagbescherming van ambtenaren gelijk trekken met die van het bedrijfsleven. De arbeidsverhoudingen bij de overheid zijn niet hetzelfde als in de marktsectoren. Maar in de afgelopen decennia zijn de verschillen wel kleiner geworden. Sinds 1993 worden de arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet meer centraal vastgesteld, maar is het overleg gedecentraliseerd naar de sectoren. De regels voor sociale zekerheid (ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid) voor werknemers in de publieke sector zijn nu hetzelfde als voor werknemers in de marktsector. Tegelijkertijd zijn sommige zaken voor werknemers in de publieke sector hetzelfde gebleven, zoals de eerder genoemde ambtelijke rechtspositie, de eenzijdige aanstelling en de bestuursrechter die oordeelt over arbeidsconflicten in plaats van de burgerlijk rechter en de ontslagbescherming.

Verschillen in arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen kunnen een belemmering vormen om van baan te veranderen.

Globalisering

Veel van wat er in Nederland gebeurt, staat onder invloed van gebeurtenissen elders in de wereld. Dat geldt zowel voor de economische conjunctuur (de bovenbeschreven crisis en haar effecten), maar ook voor structurele ontwikkelingen die veelal globalisering worden genoemd. Dat is het proces van wereldwijde economische, politieke, sociale en culturele integratie. De kern van dit proces is het ontstaan van een wereldwijde arbeidsdeling, waarbij productie over de wereld wordt gespreid. Dat wordt veroorzaakt door de informatie- en communicatietechnologie en door internationale handel. Handel tussen landen leidt ertoe dat landen zich toeleggen op onderdelen waarin ze concurrerend zijn. Een consequentie van de scherpe internationale concurrentie is dat Nederlandse bedrijven en instellingen efficiënter, effectiever en innovatiever moeten opereren. Kennis vormt de basis voor het in stand houden van de Nederlandse concurrentiepositie. Een goed functionerende overheid en een effectief en efficiënt openbaar bestuur dragen eveneens bij aan de concurrentiekracht van het land.

Mede door de concurrentie tussen landen en bedrijven, de technologische ontwikkeling en de opkomst van nieuwe economische grootmachten op het wereldtoneel (waaronder China, India en Brazilië) moeten werknemers voorbereid zijn op veranderende productieprocessen en arbeidsrelaties. De arbeidsmarkt van de toekomst biedt minder zekerheden. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) verdwijnt de baan zekerheid. Werknemers kunnen er niet langer op rekenen dat zij een leven lang bij een enkele werkgever terecht kunnen. De uitwerking van globalisering op de arbeidsmarkt verschilt per opleidingsniveau. Het merendeel van de immigranten in Nederland is laagopgeleid en doet werk waar weinig tot geen scholing voor nodig is. Hierdoor staan de lonen en de arbeidsomstandigheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt (ongeschoold en laaggeschoold werk) onder druk. De mate waarin (overheids)sectoren met globalisering en internationalisering te maken hebben, verschilt enorm. Zo is het aan universiteiten en onderzoeksinstituten niet ongewoon dat een aanzienlijk deel van de

¹ Tweede Kamerlid Fatma Koser Kaya (D66) is initiatiefnemer van een voorstel van wet om alle werknemers in Nederland onder het gewone arbeidsrecht te brengen. Mede initiatiefnemer is Eddy van Hijum (CDA).

werknemers hoogopgeleid is en niet de Nederlandse nationaliteit heeft. In het openbaar bestuur is de arbeidsmarkt echter veel meer een lokale of nationale aangelegenheid. Bij gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk is het aantal niet in Nederland geboren werknemers beperkt.

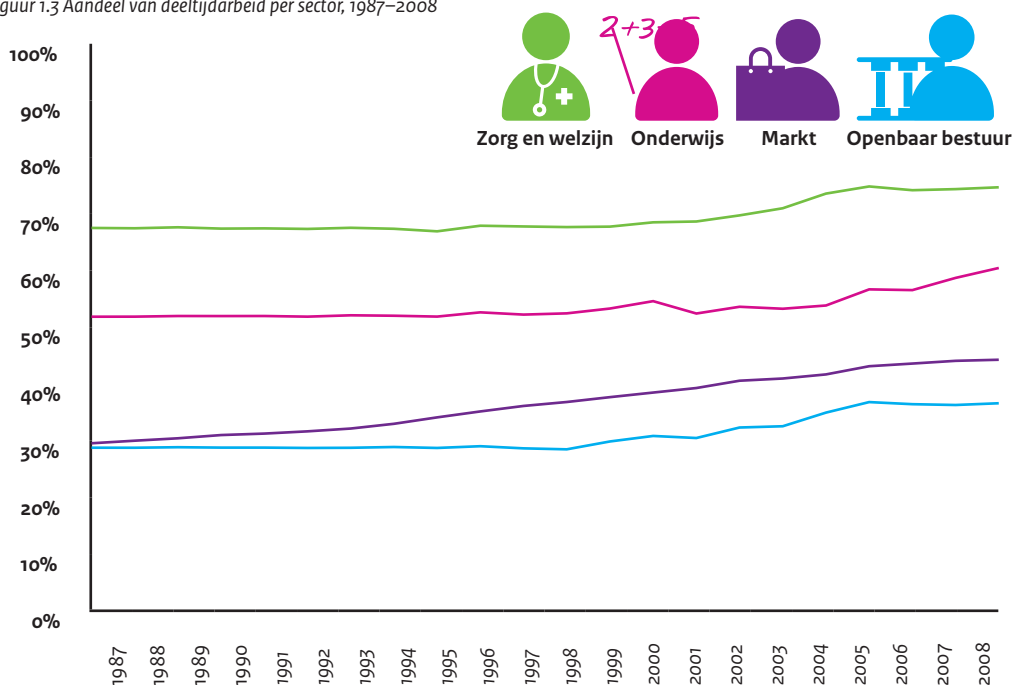
De overheid ondervindt niet alleen zelf de gevolgen van globalisering, maar is daar onderdeel van. De prestaties van de overheid, de (publieke) inspanningen ten behoeve van een goed geschoolde beroepsbevolking en de daarmee samenhangende de collectieve lastendruk, zijn belangrijke factoren voor de internationale concurrentiepositie van landen.

Flexibilisering

De Nederlandse bevolking verwacht dat men in de toekomst vaker betaald werk zal gaan combineren met andere activiteiten, bijvoorbeeld met de zorg voor kinderen of zieke familieleden of het volgen van een opleiding (SCP, 2005). Mensen willen betere mogelijkheden om een opleiding te volgen, te zorgen voor een ziek familielid en voor combineren van arbeid en de zorg voor de kinderen.

Sinds de jaren zeventig is het gemiddeld aantal uren dat een werknemer werkt, gedaald. In Europa is Nederland inmiddels kampioen deeltijdwerk. Van de vrouwelijke werkenden werkte in 2009 60 procent in deeltijd; van de mannelijke werkenden was dat 16 procent.² Omwille van de combinatie van arbeid en zorg en van het belang dat men hecht aan vrije tijd, hebben veel medewerkers voorkeur voor een deeltijdbaai (Aguur 1.3).

Figuur 1.3 Aandeel van deeltijdarbeid per sector, 1987–2008



Bron: CBS Statline. Openbaar bestuur is inclusief verplichte sociale verzekeringen.

² SCP (2009b). Dit rapport hanteert de Europese definitie van deeltijdwerk als een arbeidsomvang van maximaal 30 uur per week. Tot een omvang van 25 uur spreekt het SCP van kleine deeltijdbanen.

Zorg en welzijn kennen veruit het grootste aandeel parttimers, bijna 75 procent van de werknemers werkt niet voltijds. De onderwijssectoren vormen een goede tweede, daar werkt meer dan 60 procent van de werknemers in deeltijd. Het openbaar bestuur blijft met 37 procent deeltijders achter bij de markt (45 procent). In het openbaar bestuur is het aandeel van voltijdbanen in de afgelopen jaren licht gedaald. De zogenaamde 'deeltijdfactor' is tussen 2003 en 2008 iets afgenomen van 0,91 naar 0,90. Dat wil zeggen dat de gemiddelde werknemer een baan heeft die overeenkomt met 90 procent van de contractuele voltijdwerkweek.

Ook de arbeidstijden zijn enigszins aan het veranderen. Meer mensen werken tegenwoordig op andere dan de traditionele werkuren van negen tot vijf. Werknemers kunnen door flexibele arbeidstijden arbeid en zorgtaken beter combineren.

Een ander vorm van flexibilisering is de toename van het aantal arbeidskrachten dat niet in vaste dienst is bij overheidsorganisaties. Die flexibilisering kan verschillende vormen van aannemen. Zo kunnen werknemers een tijdelijk contract hebben. Ook kunnen arbeidskrachten worden ingehuurd als uitzendkrachten of via andere detacheringconstructies. Tot slot is het ook mogelijk om werk dat voorheen binnen de organisatie werd gedaan, uit te besteden aan externe partijen. In het recente verleden is dat met veel ondersteunende diensten gebeurd, zoals onderhoud, schoonmaak, beveiliging en catering. Maar ook de beleidsvoorbereiding en -uitvoering zijn hier voorbeelden van.

Onderdeel van deze trend is de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp). Zzp'ers zijn vooral actief in de zakelijke dienstverlening, de zorg en de bouw; ook het openbaar bestuur huurt geregeld zzp'ers in. Over het algemeen zijn de drijfveren om voor een bestaan als zzp'er te kiezen positief. Men kiest ervoor om eigen baas te zijn, om de vrijheid te hebben naar eigen inzicht te handelen, om de eigen tijd in te delen en om het eigen vakmanschap te kunnen inzetten (EIM, 2007). Volgens het CPB heeft vooral het beleid een belangrijke rol gespeeld bij de toename van het aantal zelfstandigen, met name in recente jaren (CPB, 2010c). Diverse belastingaftrekposten en de vermindering van administratieve lasten hebben het zelfstandig ondernemerschap (financieel) aantrekkelijker gemaakt. Ook het actief stimuleren van werklozen om een eigen bedrijf te starten en de introductie en aanscherping van de Verklaring Arbeidsrelatie zijn van belang. Vooral vanaf 2004 is er een duidelijke sprong gemaakt in de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen, hun aantal is inmiddels gegroeid tot bijna één miljoen. Hiervan is ongeveer tweederde werkzaam in 'witteboordenberoepen'.

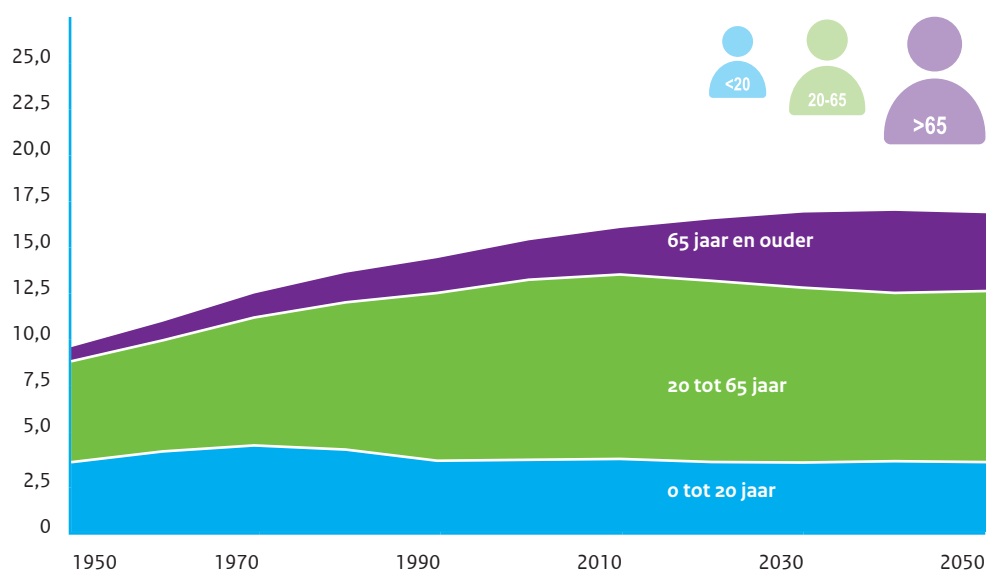
De toegenomen flexibiliteit heeft consequenties voor de loyaliteit van werknemers. Met het verdwijnen van de 'baan voor het leven', ging ook de levenslange trouw aan de organisatie verloren. Werkgevers moeten zich veel meer dan vroeger inspannen om werknemers te binden en te boeien. In een arbeidsmarkt die op termijn krappere wordt, is dit een van de belangrijkste uitdagingen voor ondernemingen. Die loyaliteit kan bevorderd worden door verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Maar om de band met de organisatie te verstevigen, zijn de werksfeer en ontwikkelingsmogelijkheden minstens zo belangrijk.

1.3 Demografische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen

Potentieel arbeidsaanbod neemt af, maar de participatie stijgt

De omvang en de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking zullen in 2050 enorm veranderd zijn ten opzichte van de eeuw daarvoor. Het aantal jongeren (tot 20 jaar) neemt af, het aantal ouderen (65 jaar en ouder) neemt enorm toe. Het potentieel aan mensen dat kan werken (20 tot 65 jaar) daalt vanaf ongeveer 2015. Over twintig jaar zijn er volgens het CBS ongeveer 200.000 minder jongeren en 500.000 minder mensen in de werkzame leeftijd. Figuur 1.4 maakt deze ontgroening en vergrijzing in één oogopslag duidelijk.

Figuur 1.4 Bevolking naar leeftijd, 1950-2050

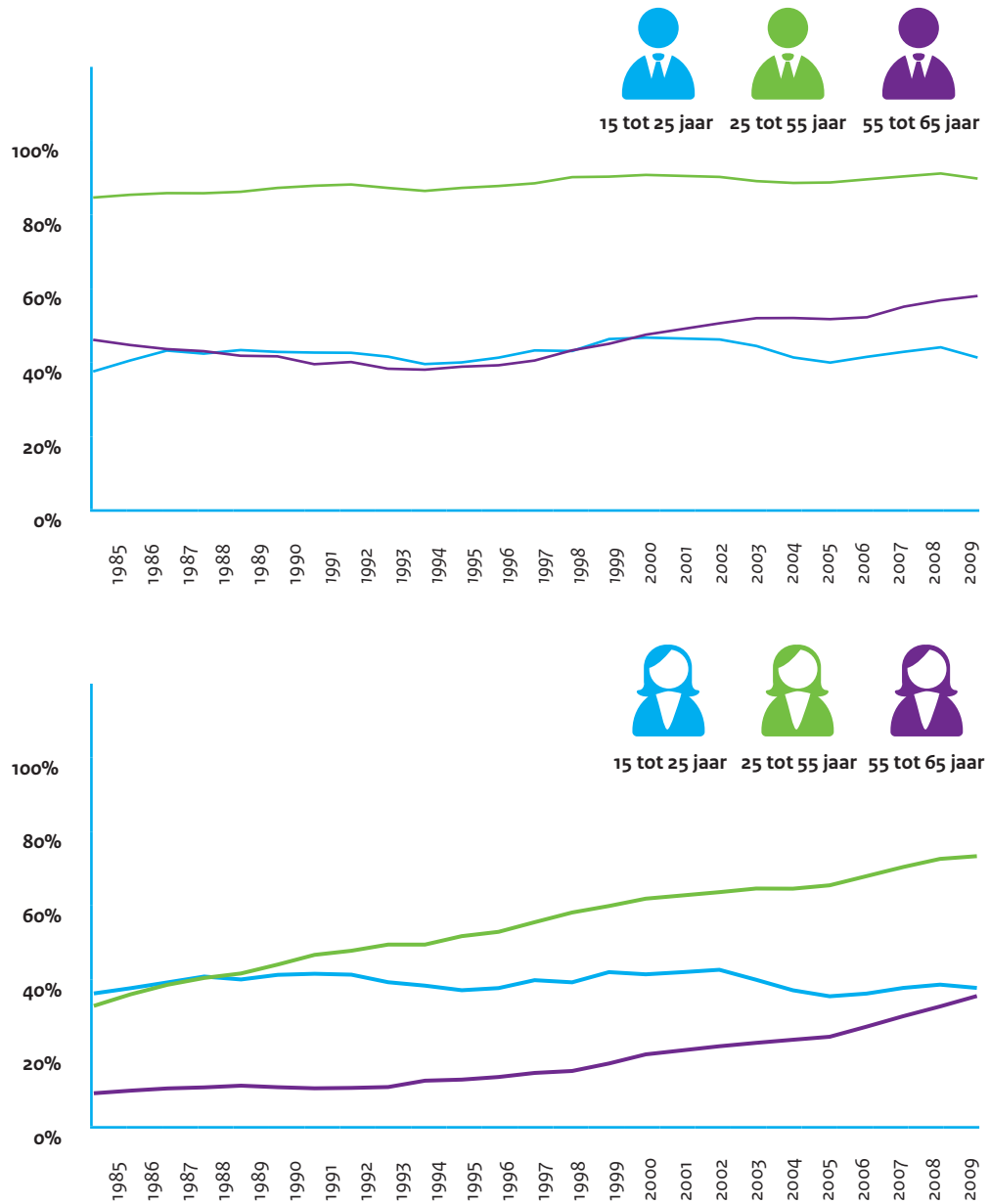


Bron: CBS (2010b).

Voor de arbeidsmarkt is het niet alleen van belang hoeveel mensen er in de werkzame leeftijd zijn, maar ook hoeveel van dat potentieel ook daadwerkelijk werkt. Die arbeidsparticipatie verschilt zowel naar leeftijd als naar geslacht en is in de afgelopen decennia aan sterke veranderingen onderhevig. In Figuur 1.5 is te zien dat de arbeidsparticipatie tussen het 55ste en 65ste levensjaar beduidend lager is dan tussen 25 en 55 jaar. Wel wordt zichtbaar dat de participatie van ouderen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw behoorlijk is toegenomen. Bij mannen steeg de participatie van minder dan veertig procent naar bijna zestig procent. Van de vrouwen werkte minder dan tien procent in deze leeftijdscategorie en inmiddels is dat percentage gestegen tot 35. Uit Figuur 1.5 blijkt de inhaalslag die vrouwen in de afgelopen kwart eeuw hebben gemaakt. De arbeidsparticipatie van vrouwen is gestaag toegenomen. Dit komt door het gestegen opleidingsniveau van vrouwen en door het gegeven dat de nog niet volop op de arbeidsmarkt participerende generatie 65 jaar wordt. Veel vrouwen werken in deeltijd. Omgerekend naar voltijdbanen blijft de arbeidsparticipatie van vrouwen verder achter bij die van mannen. Vooral vrouwen met kinderen werken parttime. Meer dan de helft van de vrouwen met minderjarige kinderen heeft een deeltijdbaan. In het algemeen participeren

hoog opgeleiden meer dan laag opgeleiden. Hoogopgeleide moeders hebben dan ook vaker grote banen. Bijna twee van de vijf hoogopgeleide moeders hebben een baan van 28 uur in de week of meer. Dat is ruim tweemaal zo veel als bij laagopgeleide moeders.

Figuur 1.5 Netto arbeidsparticipatie naar geslacht en leeftijdsgroepen, 1985-2009³



Bron: CBS (2010b).

3 Arbeidsparticipatie in personen, niet in arbeidsvolume.

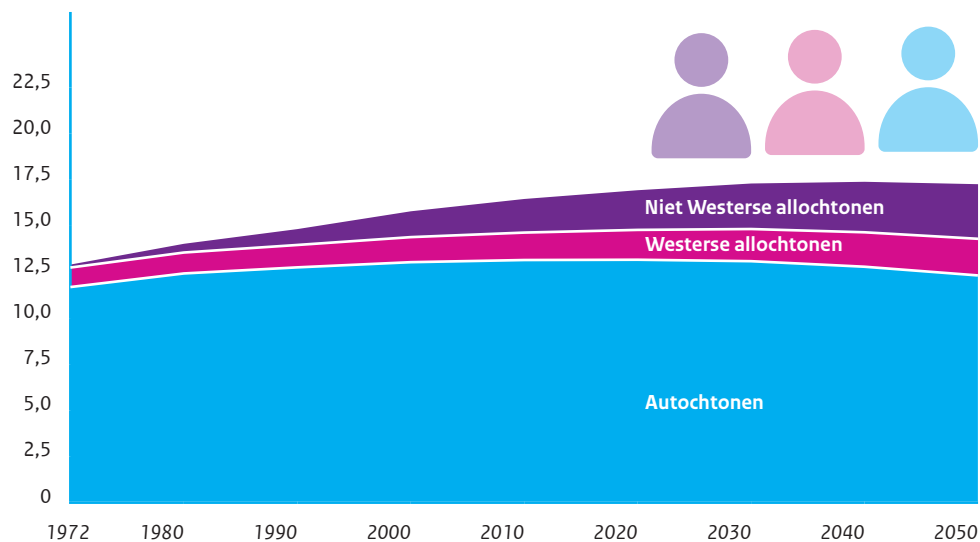
Eerder werd geconstateerd dat het aantal uren dat men per week of per jaar werkt al gedurende decennia afneemt. In Åguur 1.5 is echter te zien dat de arbeidsduur gerekend over het gehele werkzame leven stijgt doordat steeds meer ouderen werken.

Meer niet-westerse allochtonen in Nederland en op de arbeidsmarkt

Van de ruim 1,2 miljoen allochtonen in 1972 was bijna 1,1 miljoen uit westerse landen afkomstig. Door immigratie en gezinshereniging vanaf de jaren tachtig kwamen er veel niet-westerse allochtonen bij. In 2009 waren er 1,8 miljoen niet-westerse allochtonen in Nederland. Het CBS verwacht dat deze groep tot 2030 met 650.000 personen toeneemt.

Het aandeel van niet-westerse allochtonen in de werkzame beroepsbevolking is de laatste jaren eveneens gegroeid. In 2009 bedroeg dit aandeel een kleine 10 procent. Het al of niet werkzaam zijn van deze groepen blijkt nog erg conjunctuurgevoelig. In 2004 bedroeg de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen nog 16 procent, maar de daaropvolgende jaren daalde de werkloosheid scherp tot 9 procent in 2008, zoals weergegeven in tabel 1.1. Door de economische neergang is dit percentage in 2009 echter weer gestegen tot 11 procent. Ter vergelijking: het werkloosheidspercentage onder autochtonen steeg van 3,2 in 2008 naar 4 in 2009 (CBS, 2010b). Het hogere werkloosheidspercentage onder niet-westerse allochtonen is voor een belangrijk deel te verklaren door een lager opleidingsniveau. Niet-westerse allochtonen beschikken beduidend minder vaak over een startkwalificatie dan autochtonen (westerse allochtonen overigens iets vaker). Daarnaast is een grote discrepantie tussen het opleidingsniveau van allochtonen en autochtonen met een startkwalificatie.

Figuur 1.6 Omvang en samenstelling van Nederlandse bevolking naar etniciteit



Bron: CBS (2010b).

Tabel 1.1 Arbeidsparticipatie en werkloosheid onder niet-westerse allochtonen, 2004-2008 (in procenten)

	2004	2005	2006	2007	2008
Bruto participatie	68	68	68	69	70
Niet-westerse allochtonen	58	59	58	59	62
Netto participatie	63	63	65	66	68
Niet-westerse allochtonen	49	49	50	53	57
Werkloosheid	6,5	6,5	5,5	4,5	3,9
Niet-westerse allochtonen	15,9	16,4	14,3	10,3	9,0

Bron: SCP (2009c).

1.4 Technologische ontwikkelingen en digitalisering

Zowel de aard van de publieke goederen en diensten als de manier waarop die worden voortgebracht, is in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Dat komt vooral door de introductie van ICT. En die ontwikkeling zal ook in de komende jaren verder gaan, misschien wel sneller dan in het verleden. De overstap van de mainframe computer naar de desktop heeft een revolutie teweeggebracht; nu zal de stap van desktops naar mobiele apparatuur en internetapplicaties (zowel programmatuur als dataopslag en communicatie) voor nieuwe mogelijkheden zorgen.

ICT verandert bij de overheid zowel de front office (personeel met direct klantencontact) als de back office (werknemers achter de schermen). Digitalisering leidt tot nieuwe diensten voor burgers en bedrijven. Mensen kunnen met steeds meer onderdelen van het openbaar bestuur zaken doen. Slechts enkele voorbeelden hiervan zijn de elektronische belastingaangifte (zoals inkomstenbelasting, omzetbelasting, loonbelasting), het verrichten van betalingen aan de overheid, het aanvragen van vergunningen, het maken van afspraken, het beschikbaar stellen van informatie en stukken en het waarschuwen van burgers (in noodgevallen of als officiële documenten dreigen te verlopen). Het voordeel voor burgers en bedrijven is dat zij bij deze elektronische transacties niet of veel minder gebonden zijn door openingstijden of de locatie van publieksbalies.

Maar ICT maakt ook - enigszins buiten het zicht van de klanten van de overheid - vernieuwing van allerlei productieprocessen mogelijk. Het elektronische klantdossier is of wordt geïntroduceerd in uiteenlopende sectoren als de sociale zekerheid en belastingen, veiligheid, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs en zorg. Hierdoor is de juiste informatie beschikbaar op het goede moment en voor de bevoegde personen (privacy-kwesties zijn hierin natuurlijk essentieel). De communicatiecomponent van ICT maakt het mogelijk om op een andere manier te communiceren met burgers en bedrijven. Dat is in lijn met het ontstaan van netwerkorganisaties en de hervormingen in het openbaar bestuur. Innovaties maken nieuwe samenwerkingsverbanden en organisatievormen mogelijk en vragen om nieuwe werkprocessen en een andere manier van sturing. ICT maakt het 'nieuwe werken' mogelijk, een flexibiliteitsconcept waarbij de individuele werknemers hun werk kunnen doen in een vorm die meer losgekoppeld is van de huidige (stand)plaats en afgesproken (werk) tijd. Innovaties en de toepassing daarvan zullen zich niet tot ICT beperken. Er zijn meer mogelijkheden, zoals de toepassing van robots in de zorg en van biotechnologie.

De introductie van nieuwe technologie is van grote invloed op de aard en inhoud van functies. Vaak wordt een link gelegd tussen ICT en de gestegen eisen die aan medewerkers worden gesteld. Een dergelijk direct verband is echter in onderzoek slechts incidenteel vastgesteld. Wel is duidelijk dat deze upgradering onderdeel is van een bredere ontwikkeling, waarin behalve de toepassing van ICT ook andere zaken een rol spelen, zoals de toenemende kennisintensiteit en complexiteit van werk en samenleving, de scherpere internationale concurrentie, de noodzaak tot meer klantgerichtheid en flexibilisering.

Geregeld wordt de verwachting uitgesproken dat publieke instellingen in de nabije toekomst door de toepassing van nieuwe technologie hetzelfde werk doen, maar met minder mensen. De arbeidsbesparende en arbeidsvervangende effecten van ICT worden echter vaak erg optimistisch ingeschat. Veel van de voorbeelden van het toepassen van ICT leiden tot een betere kwaliteit van de geleverde diensten, maar niet per se tot een hogere output en/of lagere kosten. Onderzoek naar de toepassing van ICT in het recente verleden laat zien dat enige nuancering op zijn plaats is. De mogelijkheden verschillen sterk per sector. Bovendien is de toepassing van ICT alleen onder strikte voorwaarden succesvol. ICT werkt alleen in de combinatie met 'immaterieel kapitaal', dat wil zeggen: in samenhang met personeel en organisatie.

Een voorbeeld van de geschetste samenhang vormt het nieuwe werken. Daarbij gaat het niet alleen om thuiswerken, een betere fysieke werkplek of een aantal ICT-hulpmiddelen. Het gaat ook om zaken als een beter begrip van de collectieve ambities van de organisatie, een inspirerende bedrijfscultuur, een leider als boegbeeld, andere vormen van aansturing, een betere balans tussen autonomie en verantwoording, vertrouwen in plaats van wantrouwen, minder regels en procedures, slimmere manieren van samenwerken, een persoonlijk werkbudget, resultaatafspraken, loon naar werken, enzovoorts. Pas als het geheel van technologie, organisatie en arbeid op een juiste manier in elkaar grijpt, zal ook de productiviteit omhoog kunnen gaan.

Een beperkende factor voor de arbeidsproductiviteit is bovendien dat de publieke sector – inclusief het openbaar bestuur – veel persoonsgebonden diensten levert. Het kenmerk daarvan is dat de productie en de levering van de dienst op hetzelfde moment (namelijk tijdens de persoonlijke interactie) plaatsvinden. Dit vermindert de mogelijkheden om de productiviteit te verhogen door op grote schaal of op voorhand te produceren. Centralisatie of het verplaatsen van de productie is eveneens veel minder eenvoudig.

Hieronder zijn de trends uit dit hoofdstuk samengevat.

Tabel 1.2 Trends voor de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur

Veeleisende burgers	De manier waarop tegen de overheid wordt aangekeken, is sterk veranderd. Burgers zijn veeleisender geworden. Niet-gebruikers van publieke diensten zijn minder positief dan gebruikers. Ook politici en politiek partijen zijn minder snel tevreden over de functioneren van de overheid.
Hervorming van het openbaar bestuur	Kernpunten uit standpunten politieke partijen: minder ambtenaren en een kleinere overheid, een nieuwe organisatie en indeling van het openbaar bestuur, samenvoegen van ministeries, overheveling van taken naar gemeenten, verbeteren bedrijfsvoering en verminderen externe inhuur, harmoniseren van ontslagbescherming, rechtspositie van ambtenaren met de marktsectoren.
Ontgroening, dubbele vergrijzing en mogelijke krapte	Op de arbeidsmarkt is er minder aanwas van jonge toetreders. Veel oudere werknemers gaan met pensioen. Deze ontwikkelingen doen zich in verhevigde mate voor in het personeelsbestand van de overheid. Aanhoudende economische groei leidt op zijn minst tot kwalitatieve knelpunten in de personeelsvoorziening van het openbaar bestuur (de demografische ontwikkeling wordt beschreven in hoofdstuk 3).
Economische ontwikkeling & begroting	Economische krimp in 2009, voorzichtige economische groei in 2010. Staatsschuld loopt op. De overheid geeft meer dan uit dan zij ontvangt. Ook het openbaar bestuur zal zijn bijdrage moeten leveren aan het op orde krijgen van de overheidsfinanciën.
Globalisering	Wereldwijde arbeidsdeling leidt tot specialisatie van landen. Gevolg is ook dat de concurrentie van elders heviger gevoeld wordt in Nederland. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen komen hierdoor onder druk te staan. Zekerheid vermindert.
Flexibilisering	Zowel werknemers als werkgevers hebben behoefte aan meer flexibiliteit. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de wens van werknemers om minder te werken (deeltijd) en werk te combineren met andere aspecten van het leven (zoals zorg, opleiding). Arbeidstijden veranderen en er zijn minder beperkingen in de werkplek en -locatie. Grote groei van het aantal zelfstandigen (zzp'ers).
Technologische ontwikkeling	ICT en andere technologieën maken nieuwe producten en productiewijzen mogelijk. De grenzen van de organisatie vervagen (netwerken, horizontalisering). Nieuwe technologie leidt niet automatisch tot hogere productiviteit, samenhang met organisatie en personeel is essentieel.

Hoofdstuk 2

Vraag naar arbeid

In het openbaar bestuur werken 404.000 mensen. Het grootste deel hiervan werkt bij gemeenten (44 procent) en rijk (31 procent). Het grootste deel van het werk is uitvoering. Bij het rijk en zbo's is dit 83 procent, bij gemeenten en waterschappen om respectievelijk 47 en 58 procent. Door bezuinigingen mag verwacht worden dat de werkgelegenheid in het openbaar bestuur de komende jaren substantieel zal afnemen. Dat leidt tot personeels-overschotten. Tegelijkertijd zal de uitstroom in de komende jaren hoog liggen: van elke tien banen in het openbaar bestuur, zullen er – bij ongewijzigd beleid – de komende tien jaar zeker zes vrijkomen als gevolg van pensionering of een baan elders. Een deel van de vrijvallende vacatures kan – na scholing en bemiddeling – worden vervuld door mensen die elders binnen het openbaar bestuur boventallig zijn geraakt. Maar niet alle boventallige mensen zijn geschikt voor de vrijvallende functies (zie ook hoofdstuk 5). Op basis van nieuwe informatie blijkt dat er in 2009 zo'n 36.500 vacatures zijn ontstaan, waarvan driekwart bij gemeenten. Het aantal vacatures bij gemeenten steeg de laatste jaren, terwijl dat aantal bij het rijk flink afnam. De nadruk lag op vacatures voor middelbare en hogere administratieve functies, economische functies en juridische en beveiligingsberoepen.

Deze zijn samen goed voor bijna een derde van de vacatures in het openbaar bestuur.

In dit hoofdstuk staat de vraagzijde van de arbeidsmarkt centraal. De vraag naar arbeid bestaat uit twee delen: de werkgelegenheid (uitgedrukt in aantal werkzame personen of banen) en de vacatures (de onbezette arbeidsplaatsen). In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de werkgelegenheid (paragraaf 2.1 en 2.2) en de vacatures (paragraaf 2.3) aan bod.

2.1 Omvang en samenstelling van de werkgelegenheid

Deze paragraaf start met een beschrijving van de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid in (de sectoren van) het openbaar bestuur. Daarna wordt ingegaan op de verdeling van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur naar soort werk, functie-groep, dienstverband en arbeidsduur.

Tabel 2.1 Werkzame personen in het openbaar bestuur (x 1000), 2006-2009

Sector	2006	2007	2008	2009	Mutatie	Aandeel
Rijk	120,3	123,2	123,3	123,6	3,3	31%
Zbo's*	59,1	56,8	54,4	54,5	-4,6	14%
Gemeenten	177,6	171,4	171,2	176	-1,6	44%
Provincies	13,3	13,2	13	13,3	0,0	3%
Waterschappen	9,9	9,7	9,7	9,9	0,0	2%
Gem. regelingen	19,5	20,6	24,7	26,3	6,8	7%
Totaal (personen)	399,7	394,9	396,3	403,6	3,9	100,0%
Totaal (FTE)	354,8	350,6	352,6	359,5	4,7	n.v.t.

Bron: Ministerie van BZK. * De bovengenoemde aantallen werkzame personen zbo's zijn afkomstig van de Nota Vernieuwing Rijksdienst (dit is ongeveer 85% van alle zbo's).

In 2009 waren er 404.000 personen werkzaam in het openbaar bestuur. Omgerekend gaat het om 359.500 voltijdse banen. Het grootste deel van de werkgelegenheid is bij gemeenten (44 procent) en rijk (31 procent). Zelfstandige bestuursorganen zijn goed voor 14 procent van de werkgelegenheid. Provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn samen goed voor 12 procent van de werkgelegenheid. Gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincies en waterschappen. In 2009 is de werkgelegenheid in het openbaar bestuur per saldo iets toegenomen ten opzichte van 2006.

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen

De werkgelegenheid bij gemeenten is de afgelopen jaren per saldo iets afgenomen. Ten opzichte van 2006 is het aantal werkzame personen met 1.600 personen gedaald. Kijken we nog verder terug, dan blijkt dat sinds 2003 het aantal werkzame personen met 16.000 personen is afgenomen. Een deel van de afname is tot stand gekomen doordat banen van gemeenten zijn overgeheveld naar gemeenschappelijke regelingen. Een gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband tussen openbare lichamen (provincies, gemeenten of waterschappen) onderling of tussen openbare lichamen en andere rechtspersonen. Het doel van een gemeenschappelijke regeling is het behartigen van gemeenschappelijke belangen. Er zijn inmiddels 267 gemeenschappelijke regelingen. Voor een belangrijk deel hebben deze betrekking op samenwerking op het gebied van veiligheid en gezondheidszorg.

Opvallend is dat de werkgelegenheid bij gemeenten in 2009 juist is toegenomen. Dat is opvallend, want is afwijkend van deze trend van een dalende werkgelegenheid. Voor de groei van de werkgelegenheid is een aantal mogelijke verklaringen te geven. Ten eerste is als gevolg van de economische recessie een groter beroep gedaan op het openbaar bestuur. Voorbeelden daarvan zijn de toename van het aantal werkloosheidsuitkeringen, meer mensen die naar werk moeten worden geholpen, extra beroep op schuldhulpverlening en nieuw beleid om de economie landelijk en regionaal te ondersteunen en stimuleren. Ten tweede hebben gemeenten recent nieuwe taken gekregen (Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugd en Gezin en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening). Die overdracht van taken is met een uitbreiding van het personeel gepaard gegaan. Tot slot zijn er indicaties dat instellingen door de veranderde arbeidsmarktomstandigheden vacatures vervuld konden krijgen, waar ze voorheen geen mensen voor konden vinden.

De gemeenten vormen een divers gezelschap, variërend van zeer groot tot zeer klein. De ontwikkeling van de werkgelegenheid was niet overal dezelfde. De bezetting bij de grootste vier gemeenten (G4) is sterk gedaald als gevolg van de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoersbedrijven in Amsterdam en Rotterdam en het ontstaan van de veiligheidsregio's (gemeenschappelijke regelingen) waarin de gemeentelijke brandweer werd opgenomen. Bij gemeenten met minder dan tienduizend inwoners is de bezetting sterk afgenomen door gemeentelijke herindelingen (A+O-fonds Gemeenten, 2008).

Rijk en zbo's

Het kabinet Balkenende IV had als doel om de overheid met bijna 13.000 functies te laten krimpen. Deze doelstelling komt neer op een reductie van de beleidsonderdelen met 20 procent, de ondersteuning met 25 procent en de inspecties met 20 procent. De reductie heeft gevolgen voor een specifiek en afgebakend deel van het Rijk. Box 2.1 gaat in op de getallen en de activiteiten. De reductie in de eerste twee jaar van dit programma ligt op schema (ministerie van BZK, 2010a).

Box 2.1 Voortgang taakstelling Balkenende IV

Tabel 2.2 Omvang rijk (inclusief achterliggende zbo's), in fte's, 2006-2009

Nulmeting	149.138
31-12-2007	148.972
31-12-2008	146.967
31-12-2009	147.005
Verschil 2006-2009	-2133
% 2006-2009	-1,4%

Bron: Ministerie van BZK (2010a).

Het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) van het ministerie van BZK heeft onder meer tot taak om de ontwikkeling van de werkgelegenheid bij het rijk en een aantal zelfstandige bestuursorganen (zbo's) nauwkeurig te volgen. De startsituatie op 31 december 2006 was 149.138 fte (exclusief defensie, politie en magistratuur). De feitelijke omvang per 31 december 2009 is 147.005 fte. In totaal zijn er sinds begin 2007 6.608 functies geschrapt. Daar staat tegenover dat er 3.590 nieuwe functies zijn bijgekomen. Verder zijn ook in 2008 en 2009 nieuwe vacatures opengesteld en ingevuld (885 fte). Dat was mogelijk omdat voldaan was aan de daarvoor geldende eisen: een expliciet besluit van de ministerraad waarin de beleidsintensivering wordt vastgesteld, inclusief daarvoor geënteerd budget. Nieuw beleid moet immers uitgevoerd kunnen worden, en dat vergt meestal extra ambtenaren.

Op basis van tabel 2.2 kan geconcludeerd worden dat de taakstelling van het kabinet Balkenende IV voor de Rijksdienst als geheel voorloopt op de planning.

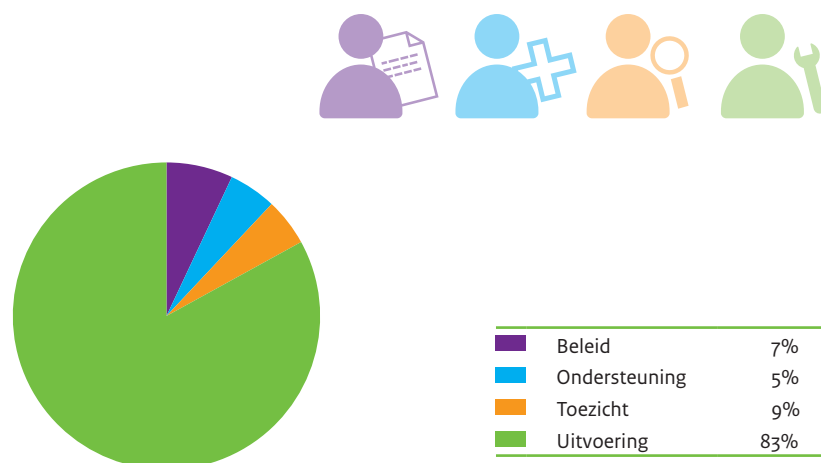
Bij het positieve oordeel over het realiseren van de taakstelling over de eerste twee jaar past overigens ook een aantal kanttekeningen en risico's (ministerie van BZK, 2010a). Ten eerste kennen de eerste twee jaren van de programmaperiode (2008, 2009) het laagste afslanktempo. In de laatste twee jaren (2010, 2011) moet het merendeel van de afslanking nog gerealiseerd worden. Ten tweede is denkbaar dat – ook door de economische tegenspoed – de uitstroom van mensen achterblijft bij de verwachtingen die er waren bij de start van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Dit kan de komende jaren leiden tot een groep herplaatsingskandidaten waarvoor het lastig is een passende functie te vinden en tegelijkertijd tot een rem op de instroom van nieuwe, jonge medewerkers die op de middellange termijn hard nodig zijn.

Werkgelegenheid naar soort werk

De werkgelegenheid in het openbaar bestuur is globaal in te delen naar het soort werk dat uitgevoerd wordt. De dienstverlening van de overheid komt tot stand door wetten en regelingen in het leven te roepen: het maken van beleid. De volgende stap is de uitvoering van wetten en regelingen. Op de uitvoering van het beleid wordt toezicht gehouden, bijvoorbeeld door inspecties. Tijdens het gehele proces is een deel van de organisatie bezig met de hoofdtak (het primaire proces), terwijl een ander deel zich richt op de ondersteuning (bedrijfsvoering). Eerder zagen we al dat de bezuinigingen van het kabinet Balkenende IV niet voor elk deel van dit proces even zware taakstellingen heeft geformuleerd.

Het grootste deel van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur heeft betrekking op uitvoering van beleid. In onderstaande figuur is de verdeling over de verschillende soorten werk te zien, op basis van de informatie die beschikbaar is. Deze cijfers zijn niet geheel vergelijkbaar, omdat er verschillen zijn in meetmethoden. Voor de sector provincies zijn geen vergelijkbare cijfers naar werksoort beschikbaar.

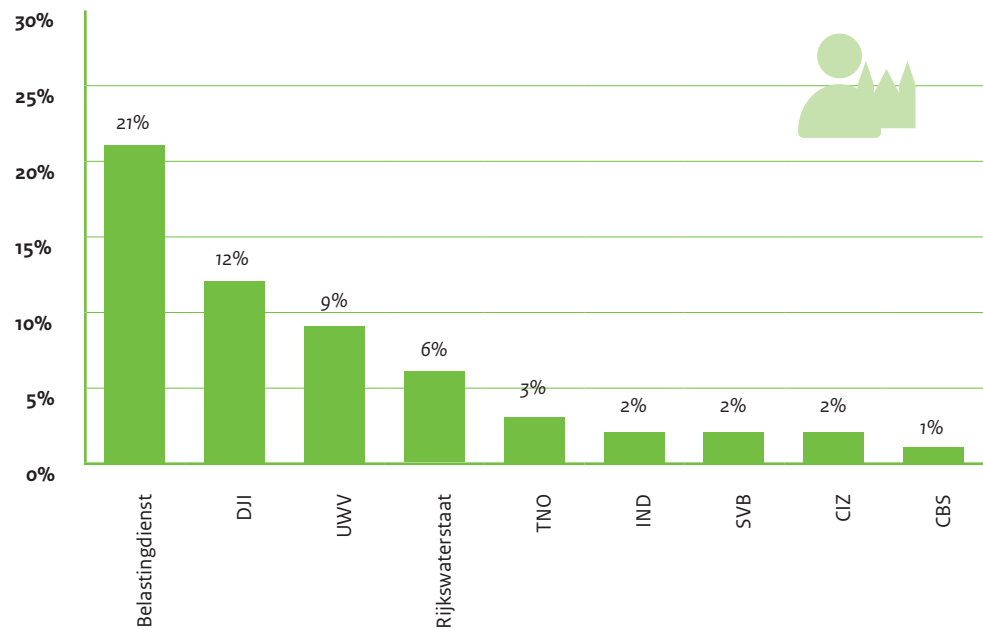
Figuur 2.1 Werkgelegenheid bij het rijk en zbo's naar soort werk, 2009



Bron: Ministerie van BZK, 2010a.

In de sector rijk (inclusief zbo's) werkt meer dan viervijfde van de werknemers (83 procent) in de uitvoering. Figuur 2.2 laat de grootste tien werkgevers van het rijk en zbo's zien. De tien grootste zijn samen goed voor 58 procent van de totale werkgelegenheid bij rijk en zbo's. De grootste drie alleen al zijn goed voor 42 procent. Dat zijn de Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen en het UWV.

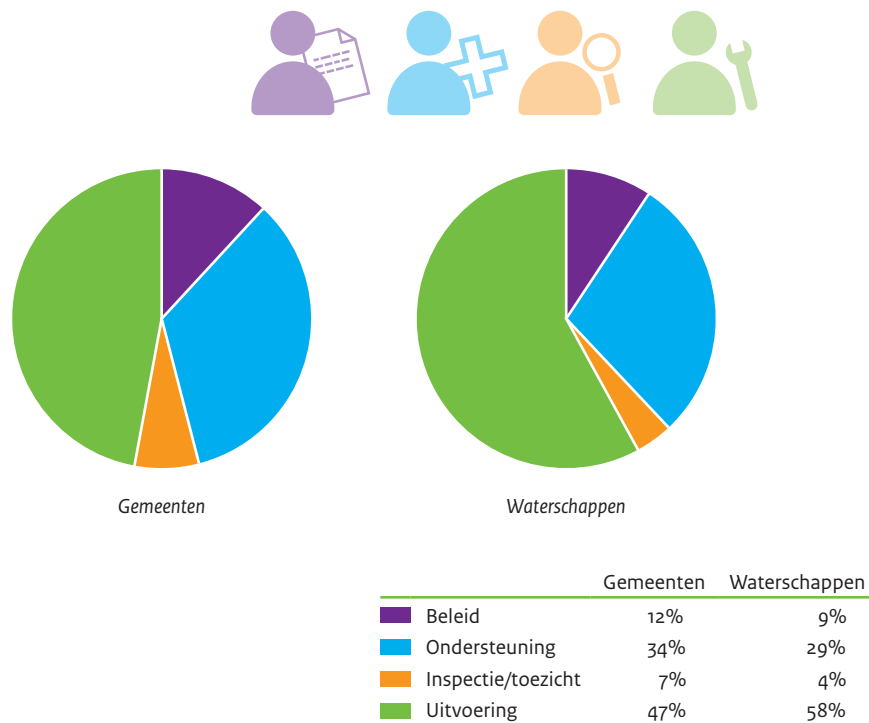
Figuur 2.2 Top 10 van de werkgevers bij het rijk en zbo's, 2009



Bron: Ministerie van Financiën (2010c) en Ministerie van BZK (2010a).

In Åguur 2.3 is de werkgelegenheid bij gemeenten en waterschappen naar werksoort weergegeven. Bij gemeenten en waterschappen is het aandeel van de uitvoering in de werkgelegenheid met 47 en 58 procent beduidend kleiner dan bij het Rijk.

Figuur 2.3 Werkgelegenheid bij gemeenten en waterschappen naar soort werk, 2008



Bron: Ministerie van Financiën (2010c) en Deloitte (2010).

Het verschil is ook in belangrijke mate toe te schrijven aan verschillende meetmethoden. Bij het rijk en zbo's is de indeling gebaseerd op gegevens op organisatieniveau. Dit houdt in dat bij de kerndepartementen op directieniveau is gekeken naar de primaire taak en dat deze is toegekend aan de betreffende werksoort (beleid, ondersteuning, toezicht en uitvoering). Bij de andere organisaties binnen het rijk (en alle zbo's) is steeds op organisatieniveau gekeken naar hun primaire taak. Een voorbeeld is dat het UWV of de Belastingdienst volledig komen op het conto van 'uitvoering'.

Bij de gemeenten en waterschappen is daarentegen gekeken naar individuele functies. Eerst is gekeken naar de titel van afdeling en/of team. Gaf deze titel gelijk uitsluitend over de beleidscluster, dan is de gehele afdeling toegevoegd aan deze beleidscluster. Daarna zijn de functies naar werksoort verdeeld. Eerst is gekeken naar welke functies horen bij ondersteuning, toezicht en beleid. Het restant is toegewezen aan 'uitvoering'. In ondersteuning zijn ook de belastingmedewerkers meegerekend (Deloitte, 2010).

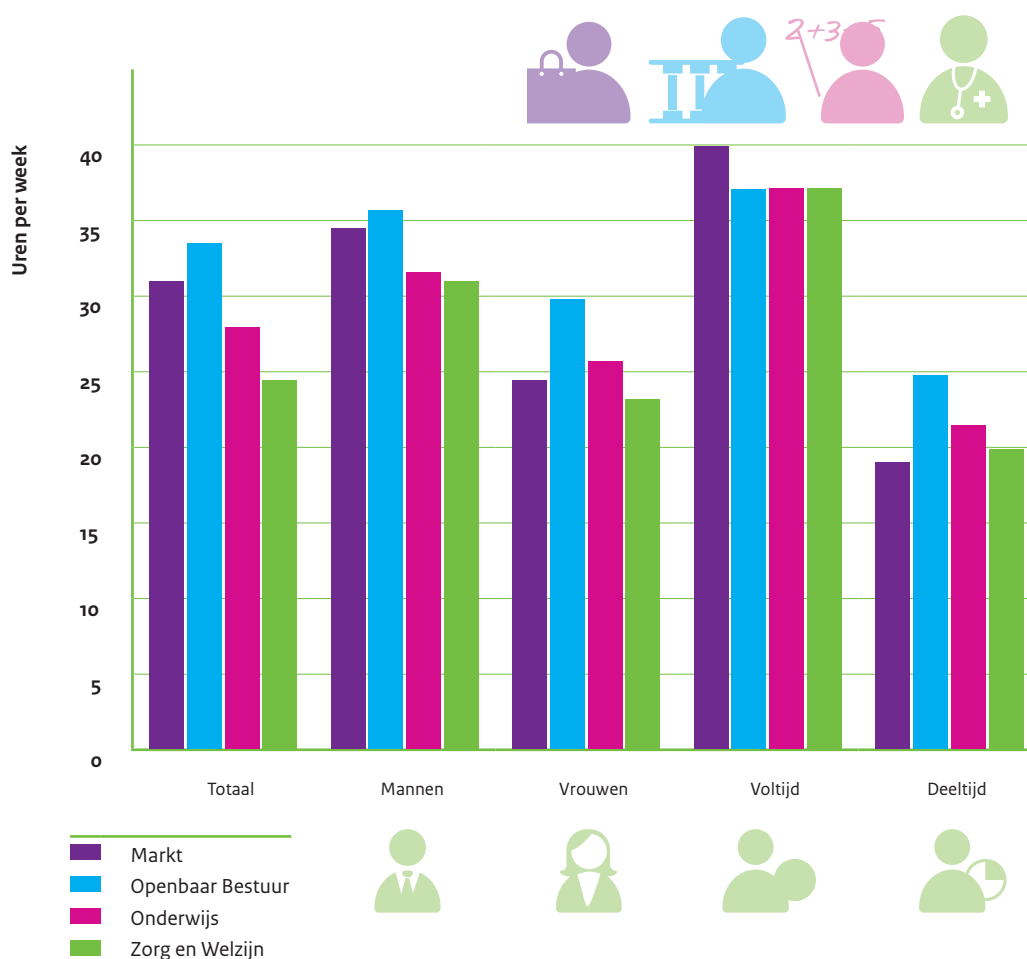
Het is overigens niet eenvoudig vast te stellen hoe de werkgelegenheid is opgebouwd. De grenzen zijn namelijk niet altijd scherp te trekken. De bovenstaande Åguren geven de verdeling weer van alle werknemers over uitvoerende diensten, beleidskernen, inspecties en ondersteunende instanties. In de praktijk zullen bijvoorbeeld sommige werknemers bij uitvoerende diensten werk verrichten met een beleidsmatig karakter, terwijl andere werknemers bij de beleidskernen uitvoerend werk doen. Dat blijkt ook als aan medewerkers zelf gevraagd wat voor een soort functie en bijbehorende taak zij uitvoeren. Dan verschuift het beeld naar een groter aandeel van beleid, ondersteuning en toezicht en naar minder uitvoering. Het aandeel uitvoering bij het rijk wordt in bovenstaande Åguur dus overschat. Dat komt mogelijk ook doordat de status van beleid als hoger wordt ervaren dan de rest.

Werkgelegenheid naar arbeidsduur

Het gemiddeld aantal uren per baan per week is in het openbaar bestuur hoger (33,9) dan in andere sectoren (Åguur 2.4). In het onderwijs en vooral de zorg is dat gemiddelde beduidend lager (27,9 en 24,4). In de markt worden er iets minder uren (30,9) gemaakt dan in het openbaar bestuur. Ook als men naar nog verder uitgesplitste cijfers voor de marktsector kijkt, dan blijkt dat er in sectoren die voor het openbaar bestuur relevant zijn (zoals de zakelijke dienstverlening en Ånanciële instellingen) gemiddeld minder of evenveel uren per week worden gewerkt.⁴

4 De gegevens hebben betrekking op banen, niet op werkzame personen. In sommige sectoren, zoals het onderwijs, komt het voor dat mensen meer dan één baan hebben. Het aantal uren dat ze per week werken, is dan hoger dan uit figuur 2.4 blijkt.

Figuur 2.4 Gemiddeld aantal uren per baan per week per sector in 2008

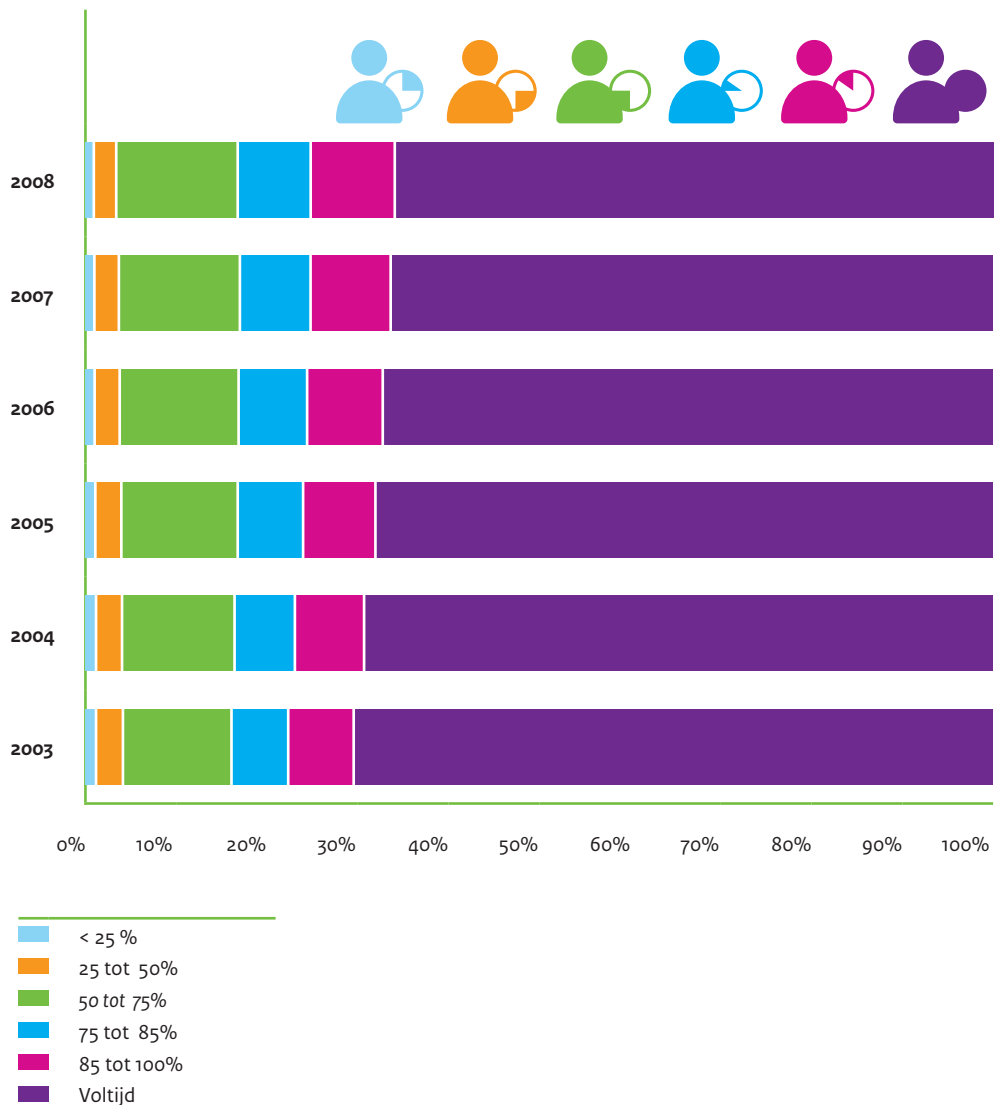


Bron: CBS Statline. Cijfers hebben betrekking op openbaar bestuur, inclusief verplichte sociale verzekeringen. De cijfers zijn inclusief overwerk.

Het beeld dat hierboven wordt geschetst, is voor mannen en vrouwen niet wezenlijk verschillend. Maar mannen maken gemiddeld meer uren dan vrouwen. Vrouwen in het openbaar bestuur werken verhoudingsgewijs meer uren dan hun tegenhangers in andere sectoren. In het openbaar bestuur werken vrouwen namelijk gemiddeld 29,7 uur per baan per week. In markt, zorg en welzijn en het onderwijs varieert dat tussen de 23 en 25 uren per week.

Uit Åguur 2.5 blijkt dat het gemiddeld aantal uren per deeltijdbaan in het openbaar bestuur hoger is dan in andere sectoren. In het openbaar bestuur is het gemiddelde bijna 25 uur per baan per week. In de marktsectoren is dat 19 uur per week. Ook uit Åguur 2.6 blijkt dat in het openbaar bestuur veel grote deeltijdbanen voorkomen. Het aandeel van de kleinere deeltijdbanen (tot 50 procent van de voltijdse werkweek) bleef de afgelopen jaren constant. Maar het aandeel van de grotere deeltijdbanen nam sinds 2003 toe. Dit ging ten koste van de voltijdbanen.

Figuur 2.5 Ontwikkeling van banen naar de omvang van de arbeidsduur in het openbaar bestuur, 2003–2008



Bron: CBS Statline. Cijfers hebben betrekking op openbaar bestuur inclusief verplichte sociale verzekeringen en zijn inclusief overwerk.

Werkgelegenheid naar regio

Tabel 2.3 zet het aandeel van de verschillende provincies in de totale werkgelegenheid af tegen hun aandeel in de werkgelegenheid in de zogenaamde 'SBI-sector L'. In deze definitie gaat het om openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte verzekeringen. Deze definitie is ruimer dan het openbaar bestuur zoals het ministerie van BZK dat opvat. Er vallen namelijk ook de veiligheidssectoren defensie en politie onder. Het gaat in deze tabel om banen van werknemers. Een werkzaam persoon kan één of meer banen hebben.

Tabel 2.3 Totaal aantal banen in sector openbaar bestuur (inclusief defensie en politie), naar provincie, 2008

Sector	Totaal x1.000	Openbaar bestuur x1.000	
Groningen	251,7	15,5	6,16%
Friesland	257,8	16,5	6,40%
Drenthe	195,9	15,4	7,86%
Overijssel	527,0	25,8	4,90%
Flevoland	147,8	9,6	6,50%
Gelderland	916,5	58,5	6,38%
Utrecht	680,1	42,9	6,31%
Noord-Holland	1418,1	79,2	5,58%
Zuid-Holland	1683,0	137,2	8,15%
Zeeland	153,6	9,4	6,12%
Noord-Brabant	1220,7	64,3	5,27%
Limburg	508,3	28,7	5,65%
Niet in te delen	33,1	2,4	7,25%
Nederland	7993,6	505,6	6,33%

Bron: CBS Statline.

Uit tabel 2.3 dat in het openbaar bestuur relatief sterk oververtegenwoordigd is in Zuid-Holland. Dat is voor een belangrijk deel te verklaren door de werkgelegenheid bij het rijk zich deels in en rond het regeringscentrum Den Haag concentreert.

2.2 Verwachte ontwikkeling van de werkgelegenheid

Economische vooruitzichten

Het CPB raamt voor 2010 een economische groei van $1\frac{1}{4}$ procent en voor 2011 een groei van $1\frac{3}{4}$ procent. Na de krimp van het BBP met 4 procent in 2009 is dit een welkom, maar bescheiden herstel. Het herstel volgt op een relatief korte, maar naar verhouding heftige periode van economische neergang. Voor de middellange termijn (2011-2015) voorziet het CPB een gemiddelde bbp-groei van 1,75 procent. De geraamde feitelijke groei is de som van de gemiddelde potentiële groei en de (beperkte) inhaalgroei. De raming van de gemiddelde potentiële groei is lager dan die van eerdere kabinetsperiodes. De oorzaak hiervan zijn demografische ontwikkelingen (waaronder de vergrijzing en de minder sterke toename van de participatie van vrouwen).

De werkgelegenheid reageert altijd met enige vertraging op de conjuncturele ontwikkelingen. Het CPB verwacht in 2010 nog een daling van de werkgelegenheid in ons land, maar voorziet voor 2011 weer een lichte groei van 0,5 procent. Dit zijn de cijfers voor de totale werkgelegenheid. Voor de marktsector wordt voor 2011 nog een nulgroei geraamd. In de jaren 2011-2015 neemt de totale werkgelegenheid volgens de ramingen van het CPB gemiddeld met 0,25 procent per jaar toe. Deze stijging wordt meer dan volledig gerealiseerd in de zorg. De werkgelegenheid in de marktsector is stabiel; bij de overheid neemt deze met gemiddeld 1 procent per jaar af. De oorzaak hiervan zijn bezuinigingsmaatregelen in 2011 en reeds ingezette bezuinigingen (CPB, 2010a en 2010b).

De komende jaren is binnen de overheidssector als geheel dus een krimp van de werkgelegenheid te verwachten. De belangrijkste drie ontwikkelingen voor de werkgelegenheid in het openbaar bestuur zijn de bezuinigingen op het openbaar bestuur, de vergrijzing en de aantrekkende arbeidsmarkt in Nederland. Door de bezuinigingen zal de werkgelegenheid substantieel dalen. Door de vergrijzing zullen veel werknemers in het openbaar bestuur met pensioen gaan, waardoor extra vervangingsvraag ontstaat. Ook zal de arbeidsmarkt de komende jaren weer aantrekken. Dan wordt het voor het openbaar bestuur lastiger om mensen aan te trekken. Hieronder zijn de consequenties van deze ontwikkelingen beschreven.

Effecten van bezuinigingen

De verwachting is dat het openbaar bestuur harder getroffen zal worden door de bezuinigingen dan de sectoren onderwijs en veiligheid. Hoe het beeld er voor de verschillende sectoren van het openbaar bestuur precies uit gaat zien, is op dit moment niet te zeggen. Dat is sterk afhankelijk van de beleidskeuzes van het toekomstige kabinet.

Om toch een beeld te krijgen van de mogelijke gevolgen van bezuinigingen, heeft het ministerie van BZK een in het voorjaar van 2010 een quick scan laten verrichten naar de consequenties van bezuinigingen (SEOR, 2010). De effecten hebben betrekking op de voorstellen uit de ambtelijke heroverwegingen (ministerie van Financiën, 2010c), voorgenomen bezuinigingen door gemeenten en de nog lopende taakstelling van de Vernieuwing Rijksdienst. In onderstaande box zijn de uitkomsten van het onderzoek toegelicht. Conclusie is dat door deze bezuinigingen de werkgelegenheid in het openbaar bestuur

substantieel zal afnemen. Bij bezuinigingen van 18 miljard komen de voorstellen van de ambtelijke heroverwegingen neer op een reductie van de werkgelegenheid van het totale personeelsbestand tussen de 4 en de 10 procent in 2015, afhankelijk van politieke keuzes die wordt gemaakt. Het gaat hier nadrukkelijk om indicaties, om enig zicht te krijgen op de bandbreedte waaraan men kan denken. Het vraagstuk van de aard en omvang van bezuinigingen en personele reducties zijn politieke keuzes die nog door een nieuw kabinet gemaakt moeten worden. Overigens is in het onderzoek geen rekening gehouden met het formuleren en uitvoeren van nieuw beleid. Nieuw beleid leidt meestal tot extra werk en dus meer ambtenaren. Afhankelijk van de beleidskeuzes van een nieuw kabinet, staan tegenover de aanzienlijke besparingen op personeel dus mogelijk ook intensiveringen.

Bij een dergelijke reductie van de werkgelegenheid is niet waarschijnlijk dat dit uitsluitend via natuurlijk verloop kan worden opgelost, omdat de mensen die vertrekken wegens ander werk of pensioen, niet dezelfde hoeven te zijn als de mensen die boventalig raken. In dit verband is opmerkelijk dat uit een recente belronde van het Financieel Dagblad onder de 25 grootste gemeenten blijkt dat veel grote gemeenten verwachten de krimp toch via natuurlijk verloop op te (willen) lossen. Enkele gemeenten, zoals de gemeente Rotterdam, gaan zelfs zover dat zij een werkgarantie afgeven (Bouma, 2010).

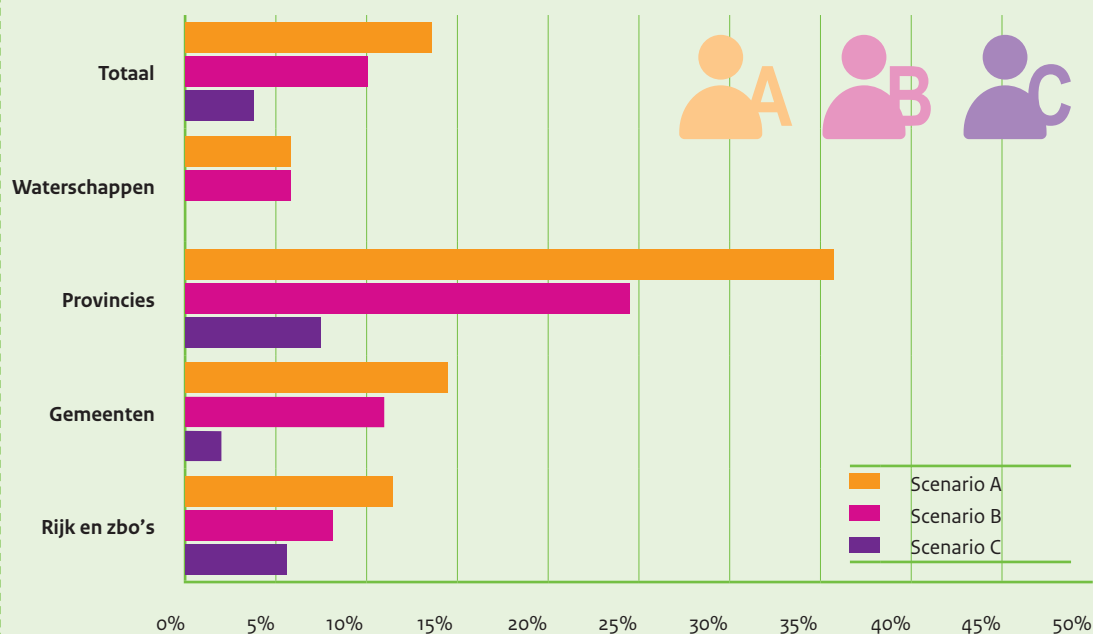
Box 2.2 Werkgelegenheidseffecten van bezuinigingen op het openbaar bestuur

Onderzoeksbureau SEOR heeft, in opdracht van het ministerie van BZK, gekeken naar de mogelijke effecten van bezuinigingen in het openbaar bestuur op de werkgelegenheid (SEOR, 2010). De quick scan geeft een vertaling van maatregelen naar de impact op werkgelegenheid in het openbaar bestuur. Ook wordt gekeken naar de doorvertaling van reeds in gang gezette of geplande bezuinigingsmaatregelen van rijk en gemeenten.

Op basis van de brede heroverwegingen (ministerie van Financiën, 2010c) heeft SEOR drie scenario's gemaakt. De maatregelen in deze scenario's zijn vooral gebaseerd op deze heroverwegingen. Waar maatregelen uit de ambtelijke heroverwegingen niet of vrijwel niet terugkomen in de landelijke verkiezingsprogramma's 2010, zijn deze ook niet meegenomen in de berekening. Scenario A bevat de meest ingrijpende maatregelen, gebaseerd op een bezuinigingspakket van 29 miljard euro. De andere twee scenario's gaan uit van 18 miljard bezuinigen. Scenario B zet relatief meer in op bezuinigingen op apparaatkosten (waaronder personeel) en scenario C meer op bezuinigingen op beleidsuitgaven. De quick scan doet geen uitspraken over de noodzaak of wenselijkheid van maatregelen of scenario's.

De bezuinigingsvoorstellen betekenen omvangrijke besparingen op personeel in alle lagen van het openbaar bestuur. In het meest verregaande scenario A gaat het om een reductie van 17.000 voltijdse banen bij het rijk en 27.000 voltijdse banen bij de decentrale overheden. Scenario C, dat het minste inzet op personeelsreductie, komt nog altijd op uit op een vermindering van het personeelsbestand met 12.000 voltijdse banen. Afhankelijk van het gekozen scenario, neemt de werkgelegenheid in het openbaar bestuur in totaal met 4 tot 14 procent af.

Figuur 2.6 Uitkomsten per scenario, structurele fte-besparingen per bestuurslaag



Bron: Ministerie van BZK / SEOR (2010).

Uit de analyse van SEOR blijkt dat grote personeelsbesparingen bij het rijk te bereiken zijn door vereenvoudiging en modernisering van belasting- en premieheffing en stroomlijning in de toeslagen-sfeer. Daarnaast leiden strak doorgevoerde vormen van centralisatie, clustering en samenwerking tussen toezicht- en uitvoeringsorganisaties ook tot een forse besparing in fte. Los van de voorstellen uit de brede heroverwegingen wacht het rijk nog een reductie van 3.600 fte in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Bij gemeenten leidt vooral de neerwaartse structurele bijstelling van het Gemeentefonds en een opgelegde apparaatkorting (productiviteitsprikkels) tot besparingen in fte. De normeringssystematiek die ervoor zorgt dat de inkomsten uit het Gemeentefonds gelijk oplopen met de Rijksbegroting volgens het principe “samen de trap op, samen de trap af”, is na 2011 onderwerp van een herziening. De uitkomsten daarvan zijn nog niet te voorzien.

Ook de provincies en de waterschappen krijgen in de voorstellen van de brede heroverwegingen te maken met een apparaatkorting. De provincies krijgen daarbovenop, net als de gemeenten, te maken met een bijstelling van het Provinciefonds. De ‘grote’ varianten uit de werkgroep Openbaar Bestuur, die inzetten op opheffing van provincies en waterschappen (variant 1) en grootschalige herindeling en versterkt middenbestuur (variant 2) zijn in de berekeningen niet meegenomen. Deze beide varianten vergen beide forse (Grond)wetswijzigingen die pas in de periode 2015-2020 baten in termen van besparingen zouden opleveren. Daarnaast merkt SEOR op dat de politieke animo om dergelijke omvangrijke hervormingen van het huis van Thorbecke nu in te zetten, zo goed als afwezig is.

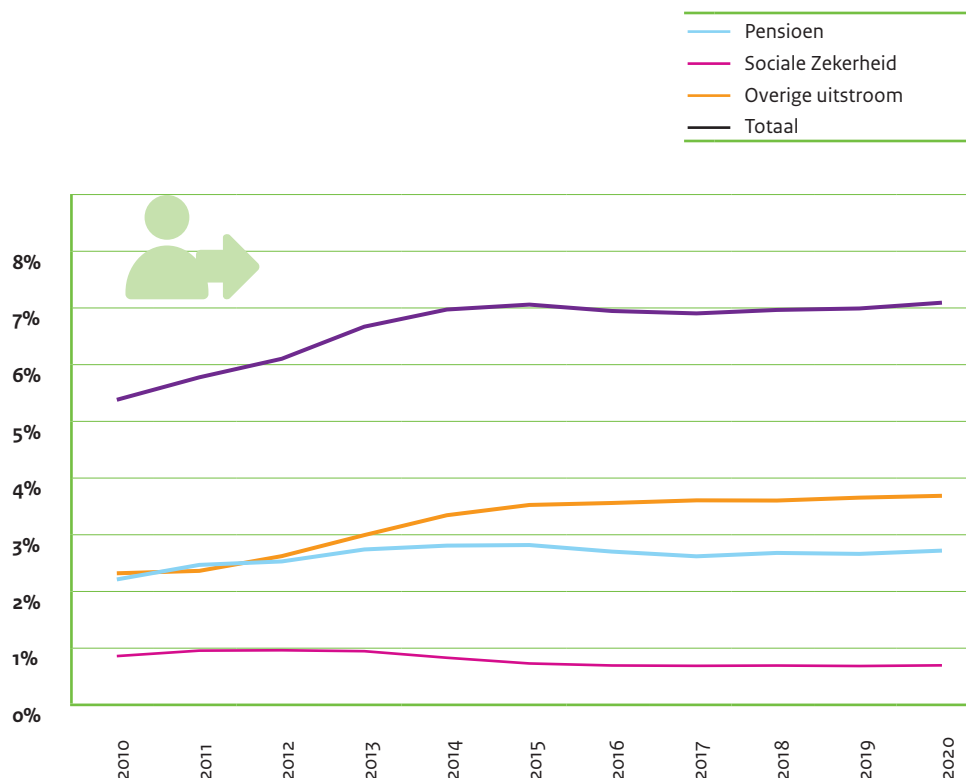
Effecten van vergrijzing en aantrekkende arbeidsmarkt op de werkgelegenheid

In Åguur 2.7 is de jaarlijkse verwachte uitstroom van werknemers weergegeven als percentage van de totale werkgelegenheid in het openbaar bestuur. De verwachting is dat de uitstroom (die in 2010 nog zo'n 5,5 procent is van de totale werkgelegenheid) in de komende jaren vrij snel zal stijgen. De verwachting is dat de uitstroom in 2015 op ongeveer 7 procent van het personeelsbestand uit zal komen. Een aanzienlijk deel van die uitstroom is de uitstroom naar pensioen. Het personeelsbestand in het openbaar bestuur is in vergelijking met de rest van de beroepsbevolking relatief ouder (zie ook BZK, VSO en SCO, 2010). Een groot deel van het personeelsbestand gaat de komende tien jaar met pensioen. Daarnaast is de verwachting dat de arbeidsmarkt in Nederland de komende jaren flink zal aantrekken. Door de vergrijzing daalt uiteindelijk het arbeidsaanbod, terwijl vanwege dezelfde vergrijzing alleen al zo'n half miljoen extra mensen nodig zijn in de zorg (Zorginnovatieplatform, 2009). Bij een aantrekkende arbeidsmarkt zullen ook veel mensen in het openbaar bestuur ander werk zoeken en vinden. Dat nieuwe werk kan ook buiten het openbaar bestuur zijn en dus leiden tot vervangingsvraag. Er zullen ook mensen zijn die in een socialezekerheidsregeling terechtkomen of stoppen met werken, bijvoorbeeld om voor de kinderen te kunnen zorgen.

Van elke tien arbeidsplaatsen die in 2010 bezet worden in het openbaar bestuur, zullen er in 2020 minimaal zes om uiteenlopende redenen zijn opengevallen (vanwege uitstroom naar een baan elders, sociale zekerheid, pensioen of een ander vorm van inactiviteit). Het openbaar bestuur wijkt in dit opzicht iets af van het beeld van de totale publieke sector, zoals onlangs is gepresenteerd (BZK, SCO en VSO, 2010). Om deze arbeidsplaatsen in het openbaar bestuur op te vullen, betekent dat voor het openbaar bestuur – bij ongewijzigd beleid – een omvangrijke wervingsopgave. In de loop van het decennium moet men, om op sterkte te blijven, jaarlijks zo'n 7 procent van het personeelsbestand werven. Over de gehele periode loopt dat op tot bijna tweederde van de totale sterkte in 2010. In deze prognoses is overigens geen rekening gehouden met bezuinigingen in het openbaar bestuur.

Kortom, door bezuinigingen op het openbaar bestuur zal de komende jaren sprake zijn van personeelsoverschotten. Komt het dan goed uit dat er ook veel mensen met pensioen gaan of ander werk vinden? Ja en nee. Ja, dat komt goed uit omdat een deel van de vrijvallende vacatures vermoedelijk kan worden vervuld door mensen die elders binnen het openbaar bestuur boventallig zijn geraakt. Deze mensen moeten uiteraard wel geschikt zijn voor het werk of doormiddel van training en scholing daarvoor geschikt worden gemaakt. Bovendien moeten ze het werk weten te vinden, waarvoor de juiste informatievoorziening, begeleiding en bemiddeling noodzakelijk is (zie ook hoofdstuk 4 over de werking van de arbeidsmarkt). Nee, dat er zoveel mensen met pensioen gaat komt niet goed uit omdat een deel van de elders boventallig geworden medewerkers waarschijnlijk niet geschikt is voor de vrijvallende functies omdat hun scholing, ervaring en competenties niet voldoende aansluiten op hetgeen er gevraagd wordt (zie hoofdstuk 5 over de confrontatie tussen vraag en aanbod).

Figuur 2.7 Uitstroom van werknemers in het openbaar bestuur, 2010–2020 (bij ongewijzigd beleid)



Bron: Ministerie van BZK (2010c).

2.3 Omvang en samenstelling van vacatures

Hieronder worden de ontwikkeling en vervulling van vacatures in het openbaar bestuur beschreven. Eerst wordt gekeken naar de mensen die in het openbaar bestuur komen werken, de zogenaamde 'instroom'. Daarna wordt de ontwikkeling en samenstelling van het aantal vacatures in het openbaar bestuur beschreven.

Ontwikkeling omvang instroom

De volgende tabel toont de omvang van de instroom in de sectoren van het openbaar bestuur. Daarbij is de vergelijking gemaakt met de instroom in alle overheidssectoren (openbaar bestuur, onderwijs en veiligheid).

Tabel 2.4 Percentage instroom werkzame personen, naar sector, 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rijk	4%	4%	5%	8%	8%	6%
Gemeenten	7%	5%	4%	5%	7%	8%
Provincies	8%	5%	5%	6%	6%	7%
Waterschappen	6%	6%	5%	3%	5%	8%
Totaal overheidssector*	8%	6%	7%	8%	9%	9%

Bron: Ministerie van BZK (2010d). * Openbaar bestuur, Onderwijs, Wetenschappen en Veiligheid.

Het instroompercentage in de overheid als geheel laat na een daling in 2004 (van 8 naar 6 procent) en in de drie daaropvolgende jaren weer een stijging (tot 9 procent in 2007). In 2008 is sprake van een stabilisatie.

Het instroompercentage in het openbaar bestuur ligt in 2008 lager dan dat in de overheid als geheel. Het percentage varieert van 6 procent bij het rijk via 7 procent bij de provincies tot 8 procent bij de gemeenten en waterschappen. De sectoren Rijk, gemeenten en waterschappen laten in 2008 een hoger instroompercentage zien dan in 2003. Bij de provincies ligt het instroompercentage in 2008 juist iets lager dan in 2003.

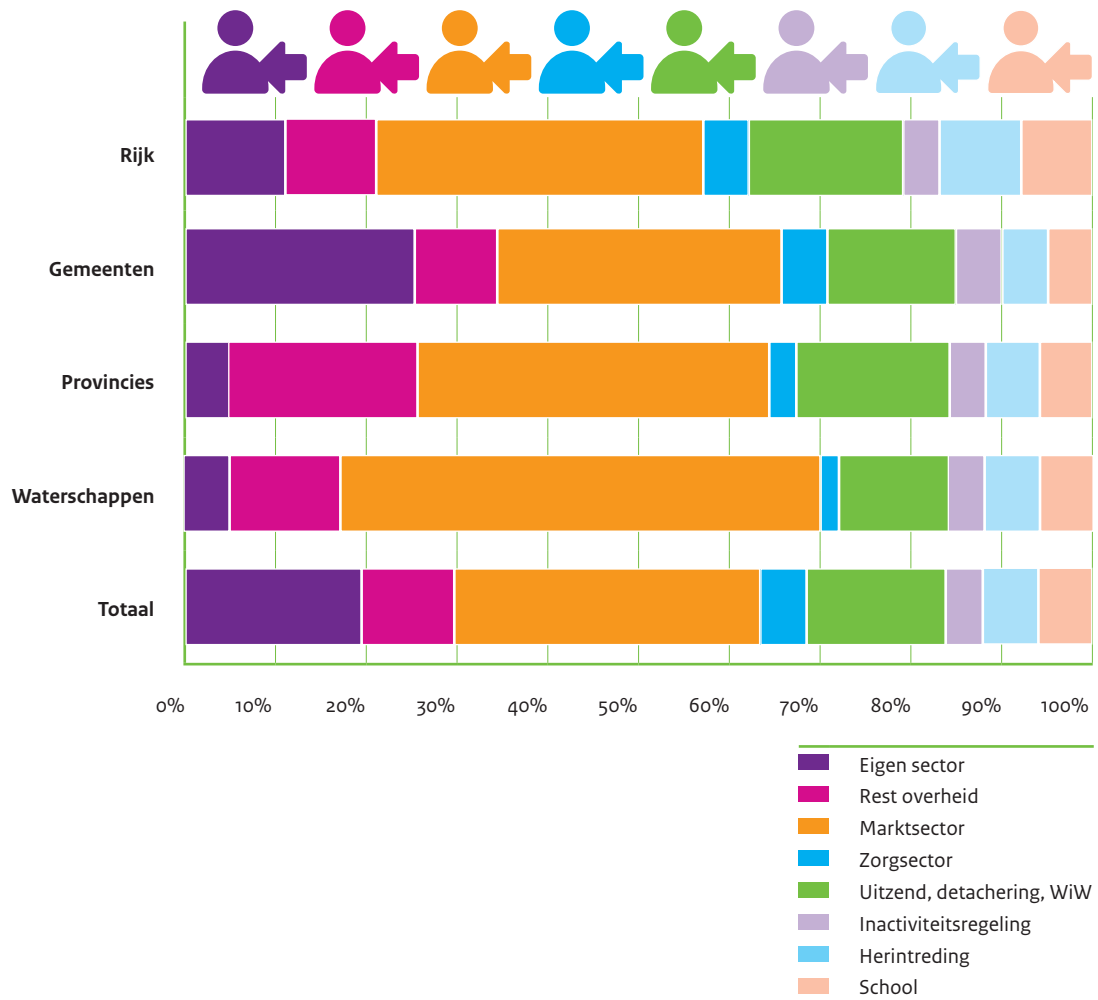
Figuur 2.8 geeft vanuit het perspectief van individuele instellingen weer wat de herkomst van nieuw personeel is. Het beeld voor het gehele openbaar bestuur is als volgt:

- Van de instroom in 2009 is 40 procent afkomstig uit de marktsector. Het betreft hier zowel werknemers als zelfstandigen. De zorgsector is goed voor 6 procent van de instroom;
- Van de nieuwe medewerkers is 23 procent afkomstig uit de overheid. Het gaat hierbij om mobiliteit binnen de eigen sector en mobiliteit tussen de sectoren;
- Verder is 15 procent van de instroom afkomstig uit de uitzendbranche (inclusief detachering en Wet inschakeling werkzoekenden (WID));
- Herintreders en schoolverlaters zijn goed voor ieder 7 procent. Een baan bij het openbaar bestuur lijkt niet vaak de eerste stap in een carrière: in andere sectoren ligt de instroom van schoolverlaters op ongeveer 15 procent. De gemiddelde leeftijd van instroom is 35 jaar.

Kijkend naar de sectoren van het openbaar bestuur valt het volgende op:

- De sector waterschappen rekruteert naar verhouding veel medewerkers uit de marktsector (54 procent). Het zal daarbij veelal gaan om technische beroepen;
- Bij rijk en gemeenten stromen verhoudingsgewijs veel medewerkers uit de eigen sector in;
- Provincies kennen een relatief grote instroom vanuit de rest van de overheid (zo'n 23 procent);
- Het aandeel van schoolverlaters in de instroom is in de sector rijk met 9 procent groter dan in de overige sectoren van het openbaar bestuur.

Figuur 2.8 Herkomst instromend personeel, 2009



Bron: Ministerie van BZK⁵

5 Instroom uit eigen sector en andere overheidssectoren is gebaseerd op ABP-bestanden. Instroom uit inactiviteit is gebaseerd op ABP-bestanden en UWV-bestanden. De overige herkomstcategorieën (marktsector, zorgsector, uitzend/detachering/WiW, herintreders en schoolverlaters) zijn gebaseerd op cijfers uit het personeels- en mobiliteitsonderzoek 2010.

Ontwikkeling van het aantal vacatures

De volgende tabel geeft het aantal nieuwe vacatures in het openbaar bestuur aan, zoals deze door het CBS worden gerapporteerd.

Tabel 2.5 Nieuwe vacatures, naar sector, 2003-2009 (in duizendtallen)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Openbaar bestuur							
Rijk	2,8	3,4	4,7	5,6	5,3	4,9	3,9
Gemeenten	11,8	10,0	11,9	12,6	14,3	16,9	X
Provincies	0,8	0,6	0,8	0,6	0,9	1,1	1,0
Waterschappen	0,4	0,6	0,4	0,4	0,8	0,8	0,7

X = onbekend. Bron: CBS Statline.

Binnen het openbaar bestuur heeft de sector gemeenten de meeste vacatures. Het aantal vacatures bij gemeenten is sinds 2003 toegenomen. Bij het rijk was tot 2006 sprake van een toename, waarna het aantal vacatures weer is afgenomen. Provincies en waterschappen, die qua verhouding veel kleiner zijn, hebben weinig vacatures (duizend of minder).

Deze cijfers zeggen op zichzelf niet zoveel, omdat niet duidelijk om wat voor type werk of functies het gaat. Daarom is gekeken naar alternatieve manieren om iets te zeggen over de vacatures in het openbaar bestuur. Vertrekpunt is dat ook werkgevers in het openbaar bestuur hun vacatures in toenemende mate op internet publiceren. Door alle relevante sites uit te vragen, is een meer gedetailleerd beeld beschikbaar (zie box 2.4).

Box 2.4 Hoe krijg je een goed beeld van vacatures in het openbaar bestuur?

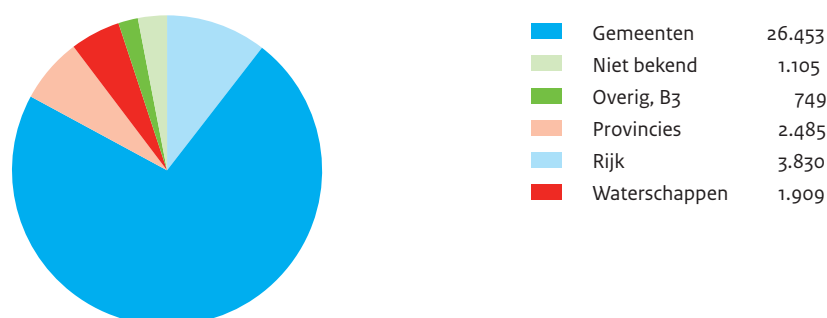
Belangrijkste bron van de vacaturestatistieken in Nederland is het CBS. Het CBS houdt een enquête onder werkgevers en vraagt hen hoeveel vacatures zijn open gesteld. Deze methode heeft ook nadelen. Want voor het openbaar bestuur is hiermee wel het totaal aantal vacatures bekend, maar niet om wat voor type werk en functies het gaat. Dat is cruciale informatie om beter te begrijpen hoe de vraag naar arbeid zich in het openbaar bestuur ontwikkelt. Daarnaast bestaat het vermoeden dat – zeker bij grote organisaties – de enquête oppervlakkig wordt ingevuld. Dat zou kunnen leiden tot een onderschatting van de het totale aantal opengestelde vacatures en daarmee ook een onderschatting van de dynamiek.

Daarom is gekeken naar aanvullende bronnen, ook vanuit het gegeven dat bijna alle vacatures op internet te vinden zijn. Een belangrijke bron is www.werkenbijdeoverheid.nl, een site die door het Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie rijk wordt bijgehouden. Uit een marktonderzoek in opdracht van het ministerie van BZK blijkt dat deze website een groot gedeelte van alle vacatures bevat (Research voor Beleid, 2009; zie ook hoofdstuk 5). Maar de website is niet volledig. Daarom heeft het ministerie van BZK, samen met het UWV WERKbedrijf, de Raad voor Werk en Inkomen en het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (ECABO) onlangs een proef laten doen om alle relevante vacaturesites in Nederland te doorzoeken (zie Research voor Beleid, 2010). Dat is gedaan met Jobfeed van Textkernel, een webapplicatie.

De gegevens hieronder zijn gebaseerd op de proef met Jobfeed. De onderstaande vacaturetotalen zijn tot stand gekomen door op de vacaturegegevens van Jobfeed een ophogingsmethodiek toe te passen. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens over het marktbereik van wervingskanalen uit het jaarlijkse vacatureonderzoek van UWV WERKbedrijf. De vacaturecijfers uit de proef zijn dus op een andere manier tot stand gekomen dan de vacaturecijfers die aan het CBS worden gerapporteerd. Daarom zijn de hieronder weergegeven cijfers niet geheel vergelijkbaar met de gegevens in tabel 2.6, die CBS-cijfers weergeeft. Op basis van de uitkomsten van de proef wordt, in nauw overleg met CBS, gekeken hoe de volledigheid en betrouwbaarheid van vacaturestatistieken in Nederland kan worden verbeterd.

Het totaal aantal nieuw ontstane vacatures in het openbaar bestuur bedraagt in 2009 36.500. Bijna driekwart daarvan (26.400 vacatures) komt voor rekening van de gemeenten. Het rijk is goed voor ruim een tiende (3.800 vacatures) en de provincies en waterschappen voor respectievelijk zo'n 7 en 5 procent (2.500 en 1.900 vacatures). De categorie 'Overig, B3' (waar onder meer de zelfstandige bestuursorganen onder vallen) telt ruim 700 vacatures (ruim 2 procent). De resterende 1.100 vacatures (3 procent) zijn (nog) niet nader in te delen.

Figuur 2.9 Nieuwe vacatures in het openbaar bestuur naar sector, 2009



Bron: Ministerie van BZK/JobFeed van Textkernel; UWV WERKbedrijf.

Het gevraagde functieniveau in de vacatures van het openbaar bestuur is gemiddeld genomen hoog. In ruim de helft van alle vacatures in het openbaar bestuur (53 procent) is het gevraagde functieniveau hoger of wetenschappelijk. De sectoren Rijk, 'Overig, B3' en provincies scoren met 65, 62 en 58 procent bovengemiddeld en waterschappen met 45 procent benedengemiddeld. Waterschappen kennen naar verhouding juist veel vacatures op elementair of lager niveau (22 procent tegenover gemiddeld 13 procent). De sectoren rijk en 'Overig, B3' hebben relatief weinig vacatures op de laagste niveaus (9 en 10 procent).

De top vijf van de meest gevraagde functiegroepen in het openbaar bestuur ziet er als volgt uit (zie tabel 1 in de bijlage):

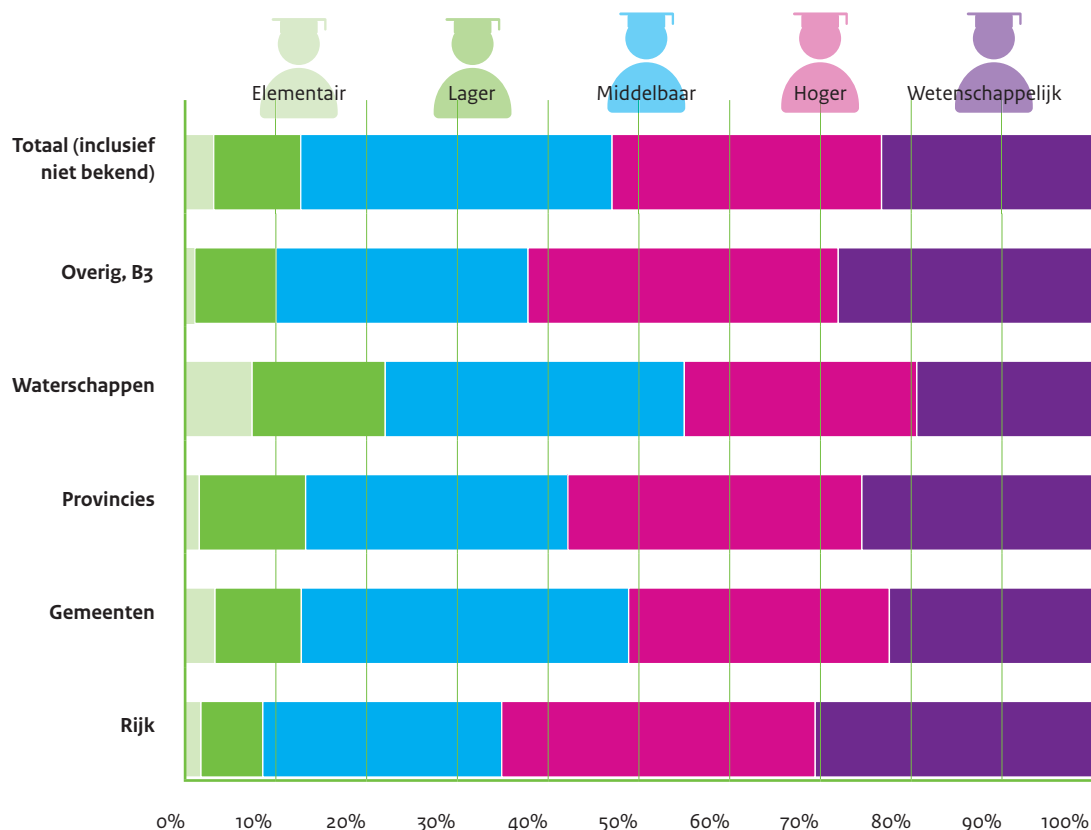
- Middelbare administratieve / commerciële beroepen (4.396 vacatures; 12,0 procent);
- Hogere administratieve / commerciële / economische beroepen (3.818 vacatures; 10,5 procent);
- Middelbare juridische / beveiligingsberoepen (3.386 vacatures; 9,3 procent);
- Managers op wetenschappelijk werk- / denkniveau (3.321 vacatures; 9,1 procent);
- Hogere beroepen gedrag en maatschappij (2.648 vacatures; 7,2 procent).

Samen zijn deze vijf functiegroepen goed voor bijna de helft (48 procent) van alle vacatures in 2009.

Het beeld van de verschillende sectoren verschilt:

- In de sector rijk bestaat de top vijf naast middelbare en hogere administratieve / economische / commerciële beroepen en managers op wetenschappelijk niveau uit wetenschappelijke economisch / administratieve beroepen en wetenschappelijke juridische/bestuurlijke beroepen;
- Voor de sector gemeenten geldt – mede doordat gemeenten de meeste vacatures hebben – eenzelfde top vijf van functiegroepen als voor het openbaar bestuur als geheel;
- Bij de provincies verschilt de top vijf op één punt: de wetenschappelijke juridische / bestuurlijke beroepen nemen hier de plaats in van de hogere beroepen gedrag en maatschappij;
- De top vijf in de sector waterschappen wijkt nog het meest af van die voor het openbaar bestuur als geheel. Hier gaat het naast middelbare en hogere administratieve / economische / commerciële beroepen om middelbare technische beroepen, lagere agrarische beroepen en elementaire beroepen;
- In de categorie 'Overig, B3' nemen de wetenschappelijke economische / administratieve beroepen in de top vijf de plaats in van de middelbare juridische/beveiligingsberoepen. Verder is de top vijf hetzelfde.

Figuur 2.10 Nieuwe vacatures in het openbaar bestuur naar sector en functieniveau (SBC-indeling), 2009, in procenten



Bron: Ministerie van BZK/JobFeed van Textkernel; UWV WERKbedrijf.

Niet geheel onverwacht ligt regionaal gezien het zwaartepunt van de vacatures in de Randstad (zie tabel 2 in de bijlage). De top vijf bestaat uit:

- Zuidelijk Noord-Holland (4.944 vacatures; 13,5 procent);
- Haaglanden (4.803 vacatures; 13,1 procent);
- Rijnmond (3.472 vacatures; 9,5 procent);
- Utrecht-Midden (3.135 vacatures; 8,6 procent);
- Rijn-Gouwe (1.582 vacatures; 4,3 procent).

Deze vijf regio's nemen bijna de helft (49 procent) van het totaal aantal vacatures in het openbaar bestuur voor hun rekening. Kijken we naar de sectoren, dan valt het volgende op:

- Bij het rijk neemt de regio Stedendriehoek de plaats van Rijn-Gouwe in de top vijf in. Vanzelfsprekend steekt Haaglanden er met kop en schouders boven uit. Van alle vacatures bij het rijk valt 42 procent binnen deze regio;
- De cijfers van de gemeenten komen overeen met die van het openbaar bestuur als geheel;
- In plaats van Rijn-Gouwe en Rijnmond staan bij de provincies de regio's IJssel en Rijn en Flevoland in de top vijf;
- De waterschappen wijken het meest af. De top vijf voor de waterschappen bestaat uit Haaglanden, Rijnmond, West-Brabant, Noordoost-Brabant en Rivierenland;
- In de top vijf van de categorie 'Overig, B3' is Rijn-Gouwe niet, maar Zuidoost-Brabant wel te vinden.

Hoofdstuk 3

Aanbod van arbeid

Van het zittend personeel in het openbaar bestuur is 44 procent vrouw, 8 procent van niet-westers allochtone herkomst en 54 procent 45 jaar of ouder. Naar verhouding is het zittend personeel in het openbaar bestuur hoog opgeleid. Dat geldt met name voor de provincies. Belangrijke ontwikkelingen in het arbeidsaanbod zijn: veroudering, feminisering, verkleuring, toename van het aanbod van deeltijdwerkers, verhoging van het opleidingsniveau en afkalving van het aanbod van specialistische beroepen. De drie belangrijkste motieven waarom mensen in het openbaar bestuur komen werken zijn de inhoud van het werk (interesse), de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, en de loopbaanmogelijkheden. De belangrijkste motieven om elders te gaan werken zijn de inhoud van het werk, de loopbaanmogelijkheden en de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd. Uit imago-onderzoeken blijkt dat werkgevers in het openbaar bestuur redelijk populair zijn. Dat hangt echter wel af van de kenmerken van bepaalde groepen. Zo is het openbaar bestuur populairder bij mensen met werkervaring dan bij starters. De populariteit neemt bovendien toe met het opleidingsniveau. De feminisering van het openbaar bestuur kan mede verklaard worden doordat mannen andere aspecten waarderen dan vrouwen. Allochtonen voelen zich relatief sterker aangetrokken dan autochtonen tot werkgevers met goede doorgroei- en opleidingsmogelijkheden.

Onderwerp van dit hoofdstuk is de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Hoe ontwikkelt het arbeidsaanbod zich naar verwachting de komende jaren en wat betekent dat voor het openbaar bestuur? Daarbij gaat het om de omvang van het aanbod, maar ook om kwalitatieve kenmerken zoals opleidingsniveau en -richting en de diversiteit binnen het aanbod. Eerst wordt de omvang en samenstelling van het personeelsbestand in het openbaar bestuur beschreven (paragraaf 3.1). Daarna komen de toekomstverwachtingen (paragraaf 3.2) en de mogelijkheden om het toekomstig arbeidspotentieel aan te boren voor het openbaar bestuur aan de orde (paragraaf 3.3).

3.1 Wie werken er in het openbaar bestuur?

In paragraaf 2.1 is de werkgelegenheid in het openbaar bestuur (rijksoverheid⁶, gemeenten, provincies en waterschappen) beschreven. Hieronder wordt ingegaan op de samenstelling van het personeelsbestand van (de sectoren van) het openbaar bestuur naar geslacht, herkomst, leeftijd en opleiding.

Tabel 3.1 Werkenden in het openbaar bestuur naar geslacht en herkomst, totaal en per sector, 2009
(als percentage van het personeelsbestand)

Sector	Openbaar bestuur*	Rijk**	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Markt ***
Mannen	56,2	57,5	54,2	58,3	72,7	62,8
Vrouwen	43,8	42,5	45,8	41,7	27,3	37,2
Niet-west. allochtonen	7,9	8,3	8,3	3,9	2,1	-

* Het percentage in het openbaar bestuur is niet berekend als gemiddelde van de cijfers per sector, maar heeft betrekking op het aandeel in het totaal aantal werkenden in het openbaar bestuur.

** Rijk exclusief zbo's.

*** Alle sectoren exclusief openbaar bestuur, zorg en onderwijs. Berekend op basis van CBS StatLine.

Bron: Ministerie van BZK (2010f).

Tabel 3.1 laat zien dat van de huidige werknemers in het openbaar bestuur gemiddeld 44 procent vrouw is. In de marktsector is dit aandeel met 37 procent beduidend lager. Het percentage vrouwelijke werknemers bij de waterschappen wijkt met 27 procent duidelijk af van het beeld voor het totale openbaar bestuur. Gemeenten kennen naar verhouding de meeste vrouwelijke werknemers. Het aandeel werknemers met een niet-westers allochtone achtergrond in het openbaar bestuur is gemiddeld 8 procent. Waterschappen en provincies kennen beduidend lagere percentages (2 respectievelijk 4 procent) dan gemeenten en het rijk (elk ruim 8 procent). Vergelijkbare gegevens over de marktsector zijn niet voorhanden.

6 De omvang van de rijksoverheid is in deze paragraaf gedefinieerd conform de voortgangsrapportages van de Vernieuwing Rijksdienst: de gehele Rijksdienst, het KLPD en de in de nota genoemde zelfstandige bestuursorganen. Voor de overige kenmerken sluit de Rijksoverheid aan bij het Sociaal Jaarverslag Rijk (dat wil zeggen: exclusief het KLPD en de zelfstandige bestuursorganen).

Tabel 3.2 Werkenden in het openbaar bestuur naar leeftijd, totaal en per sector, 2009 (als percentage van het personeelsbestand)

Sector	Openbaar bestuur*	Rijk**	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Markt ***
15 - 24 jaar	2	2	2	1	1	13
25 - 34 jaar	16	18	15	14	13	23
35 - 44 jaar	28	28	28	27	29	29
45 - 54 jaar	33	34	33	34	34	23
55 - 64 jaar	21	19	22	24	22	12
65 en ouder	0,08	0,08	0,51	1,07	1,00	1,00

* Het percentage in het openbaar bestuur is niet berekend als gemiddelde van de cijfers per sector, maar heeft betrekking op het aandeel in het totaal aantal werkenden in het openbaar bestuur.

** Rijk exclusief zbo's.

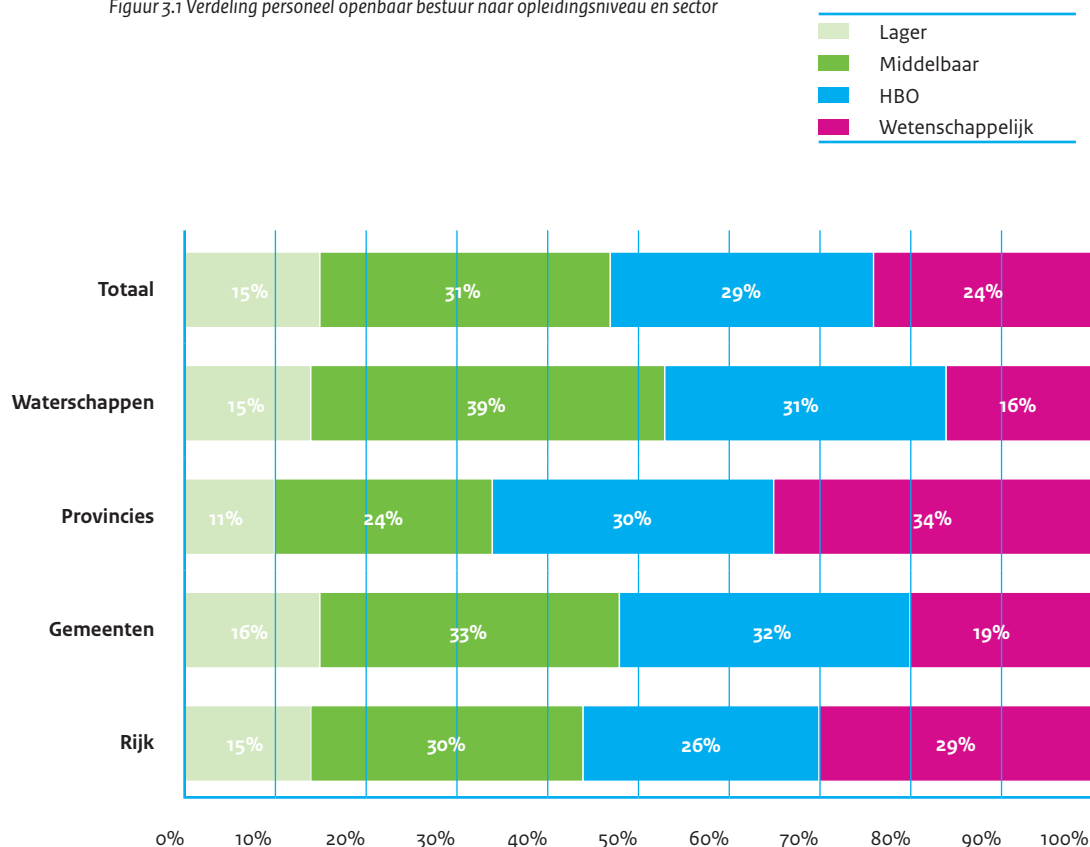
*** Alle sectoren exclusief openbaar bestuur, zorg en onderwijs. Berekend op basis van CBS Statline.

Bron: Ministerie van BZK (2010k).

Alle sectoren in het openbaar bestuur zijn sterk vergrijsd. Tabel 3.2 laat zien dat gemiddeld 54 procent 45 jaar of ouder is en slechts 18 procent jonger is dan 35 jaar. In de marktsector is maar 36 procent 45 jaar of ouder en een ongeveer even grote groep jonger dan 35 jaar.

De personeelsbestanden bevatten geen exacte informatie over opleidingsniveau en -richting van mensen die nu in het openbaar bestuur werken. Het overheidsbrede personeels- en mobiliteitsonderzoek biedt hier wel enig inzicht in (zie ook ministerie van BZK, 2010k). Dit onderzoek is gebaseerd op een steekproefenquête onder het overheidspersoneel.

Figuur 3.1 Verdeling personeel openbaar bestuur naar opleidingsniveau en sector



Bron: Ministerie van BZK (2010k).

Bijna drie van de tien respondenten die in 2009 bij het rijk werkten, heeft een wetenschappelijke opleiding gevolgd en nog eens een kwart een hbo-opleiding. Van de resterende medewerkers hebben de meesten een mbo-opleiding gevolgd. Bij de rijksoverheid werken veel hoger opgeleiden (hbo en wo), beduidend meer dan in de marktsector. Van de respondenten die in de sectoren gemeenten, provincies en waterschappen werken, heeft respectievelijk 19, 34 en 16 procent een universitaire opleiding gevolgd. Tweederde van de respondenten bij de provincies heeft een hbo-opleiding of wetenschappelijke opleiding gevolgd. Dat is ruim 10 procentpunt meer dan bij het rijk.

Uit het personeels- en mobiliteitsonderzoek 2010 blijkt dat bij het rijk de meeste werknemers een juridische, economische of sociaalwetenschappelijke opleiding hebben (ministerie van BZK, 2010k). Samen zijn deze opleidingsrichtingen goed voor bijna 40 procent van de respondenten uit 2007. Het beeld bij de gemeentelijke respondenten is vergelijkbaar (38 procent). Daarnaast is ruim 9 procent opgeleid in een bouwkundige richting. Voor de waterschappen en de provincies is het beeld anders. Daar zijn de bovengenoemde richtingen aanzienlijk vertegenwoordigd, maar er zijn ook veel respondenten die een opleiding in de agrarische, bouwkundige of technische richting hebben gevolgd. Bij de provincies is dat 32 procent en bij de waterschappen maar liefst 51 procent. Terwijl dit bij het rijk en de gemeenten om respectievelijk 13 procent en 20 procent van de respondenten gaat.

De verdeling van het personeel naar soort werk (beleid, uitvoering, toezicht, ondersteuning) geeft een indicatie van het initiële opleidingsniveau van de meeste werknemers. Grof gesteld bestaan onderdelen met beleidstaken uit werknemers met een meer generalistische universitaire opleiding en worden werknemers met een hbo- en (in iets mindere mate) mbo-opleiding met name aangetroffen in uitvoerende diensten en inspecties waar ook meer specialistisch werk plaatsvindt.

3.2 Trends in het arbeidsaanbod voor het openbaar bestuur

Voor het (toekomstig) arbeidsaanbod voor het openbaar bestuur zijn drie categorieën (potentiële) werknemers van belang:

- Het huidige personeel;
- Werkzoekenden binnen de bestaande beroepsbevolking;
- Nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt, voor een belangrijk deel schoolverlaters.

Binnen deze categorieën zijn de volgende relevante trends te onderscheiden (zie ook hoofdstuk 1): veroudering, feminisering, verkleuring, toename van het aanbod deeltijdwerkers, verhoging van het opleidingsniveau en afkalving van het aanbod voor specialistische beroepen.

Veroudering

De meest in het oog springende trend is de gestage veroudering van het personeel in de verschillende sectoren van het openbaar bestuur. Onderstaande tabel illustreert deze ontwikkeling.

Tabel 3.3 Aandeel werkzame personen, leeftijd vijftig jaar of ouder, per sector, 2004-2008 (in procenten)

Sector	2004	2005	2006	2007	2008
Rijk	27	27	28	30	32
Gemeenten	33	33	35	36	37
Provincies	36	35	37	38	40
Waterschappen	32	33	34	36	37
Openbaar bestuur	31	31	32	34	36

Bron: Ministerie van BZK (2009a).

In 2008 was 36 procent van alle werknemers in het openbaar bestuur (inclusief de rechterlijke macht) vijftig jaar of ouder en dat aandeel stijgt jaarlijks gestaag. Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van deze werknemers leidt de komende jaren hoogstwaarschijnlijk tot een groter beroep op de arbeidsmarkt. De veroudering van het personeel heeft wellicht ook consequenties op de mobiliteit binnen organisaties, tussen werkgevers en tussen sectoren. In het algemeen daalt de mobiliteit van werknemers met het toenemen van de leeftijd.

De veroudering van het arbeidsaanbod speelt niet alleen op de arbeidsmarkt binnen het openbaar bestuur. De gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking stijgt en de beroepsbevolking krimpt op termijn. De arbeidsmarktparticipatie is het hoogst in de leeftijdsgroep van 25 tot 45 jaar (RWI, 2010). Het aandeel van deze groep neemt de komende jaren af. Dat leidt niet alleen tot een krimpend arbeidsaanbod op de langere termijn, maar betekent ook dat tot die tijd het aanbod van ouderen op de arbeidsmarkt stijgt. Zij zijn langer actief, mede door het verdwijnen van leeftijdgebonden 'ontzietmaatregelen' en de mogelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Werkgevers moeten de oudere (potentiële) werknemers dan ook als een serieus onderdeel van het toekomstig arbeidsaanbod beschouwen. En delen van hun werving en arbeidsvoorwaarden op deze groep richten.

Feminisering

Er werken steeds meer vrouwen in het openbaar bestuur, zoals de volgende tabel laat zien:

Tabel 3.4 Aandeel werkzame personen, vrouwen, per sector, 2004-2008 (in procenten)

Sector	2004	2005	2006	2007	2008
Rijk	39	41	41	42	42
Gemeenten	40	41	42	44	45
Provincies	38	39	40	40	41
Waterschappen	26	26	26	27	27
Openbaar bestuur	40	41	41	42	43

Bron: Ministerie van BZK (2009a).

De instroom van nieuw personeel afgezet tegen de samenstelling van het huidige personeelsbestand geeft een duidelijk beeld: vrouwen domineren de instroom in alle leeftijdscategorieën. Het is alleen nog niet zo sterk als in andere publieke sectoren, zoals het onderwijs of de rechterlijke macht (ministerie van BZK, 2009a). Op dit moment is 44 procent van alle werknemers in het openbaar bestuur vrouw. Van de nieuwe instroom was in 2008 56 procent vrouw. Deze ontwikkeling is op verschillende functieniveaus te zien, al is de instroom van vrouwen op de hoogste functieniveaus nog altijd lager dan die van mannen. Toch lijkt de jarenlange aandacht voor het vergroten van het aandeel van vrouwen in topfuncties zijn vruchten af te werpen. Het aandeel van vrouwen in de hoogste functies was in 2010 ruim twintig procent. In 2008 was hun aandeel in de instroom in de hoogste functies bijna 34 procent (ministerie van BZK, 2009a).

De toename van het aantal vrouwen in het openbaar bestuur komt overeen met de eerder geschetste stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen in het algemeen. Dit is een blijvend gegeven, omdat de arbeidsparticipatie van jongere generaties vrouwen hoger is dan van oudere generaties. Er zijn zelfs meer vrouwen onder de jongere hoger opgeleiden dan mannen. Ze studeren sneller af en vallen minder vaak uit zonder diploma (RWI, 2009a). Voor de segmenten van het openbaar bestuur die vooral hoger opgeleiden zoeken, bestaat het aanbod dus ook in de toekomst met name uit vrouwen. De afgelopen twaalf jaar is het aantal vrouwelijke studenten in het hbo met 48 procent gestegen en het aantal mannelijke studenten met 30 procent. Vanaf 1997/1998 studeren meer vrouwen dan mannen in het hbo. In 2007/2008 was 52 procent van de ingeschrevenen vrouw. Dat komt overeen met bijna 196 duizend studenten van de totaal 374 duizend hbo-studenten in dat jaar (CBS, 2010c).

Verkleuring

Een andere relevante trend is de zogenoemde 'verkleuring'. De toenemende etnische diversiteit in de bevolking weerspiegelt zich ook in het aanbod op de arbeidsmarkt. Dit is terug te zien in het personeelsbestand van het openbaar bestuur: inmiddels behoort 7,6 procent tot niet-westerse allochtone groepen volgens de definitie van het CBS (ministerie van BZK, 2009a). De percentages in de sectoren rijk en gemeenten zijn met elk zo'n 8 procent beduidend hoger dan die in de sectoren provincies en waterschappen (4 respectievelijk 2 procent).

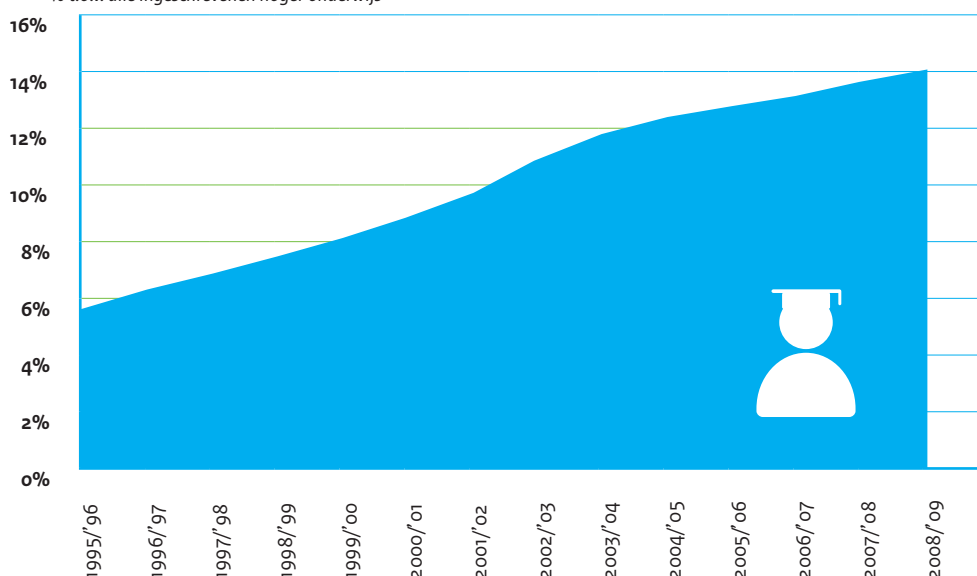
Tabel 3.5 Aandeel werkzame personen, niet-westerse allochtonen, per sector, 2004-2008 (in procenten)

Sector	2004	2005	2006	2007	2008
Rijk	6,6	7	7,4	7,9	8,2
Gemeenten	7,5	7,7	7,9	7,6	8,0
Provincies	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7
Waterschappen	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8
Openbaar bestuur	6,8	7,0	7,3	7,3	7,6

Bron: Ministerie van BZK (2009a).

Overigens is nog wel sprake van onderbenutting van niet-westerse allochtonen. Ten eerste zijn werknemers uit deze groepen vooral terug te vinden op de lagere niveaus. Ten tweede is hun aandeel in de instroom weliswaar hoger dan hun aandeel in het zittend personeelsbestand, maar het openbaar bestuur slaagt er nog onvoldoende in om ze vast te houden. Hierbij is deels sprake van een leeftijdseffect. Hun aandeel is hoger in de jongere generaties. En die zijn mobieler – uit eigen beweging of gedreven door organisatiegebonden factoren, zoals tijdelijke aanstellingen. De hogere uitstroom van niet-westerse allochtonen blijkt ook terug te voeren op de 'zachtere' kenmerken van organisaties: communicatie, relatie met leidinggevend en collega's. Over een langere periode beschouwd, stijgt het aandeel niet-westerse allochtonen dat een (hogere) opleiding heeft gevolgd (CBS, Statline). Figuur 3.2 laat de ontwikkeling van het aandeel van niet-westerse allochtonen in het hoger onderwijs in de afgelopen jaren zien.

Figuur 3.2 Niet-westerse allochtonen in het hoger onderwijs, 1995/1996-2008/2009 (in procenten)
% t.o.v. alle ingeschrevenen hoger onderwijs

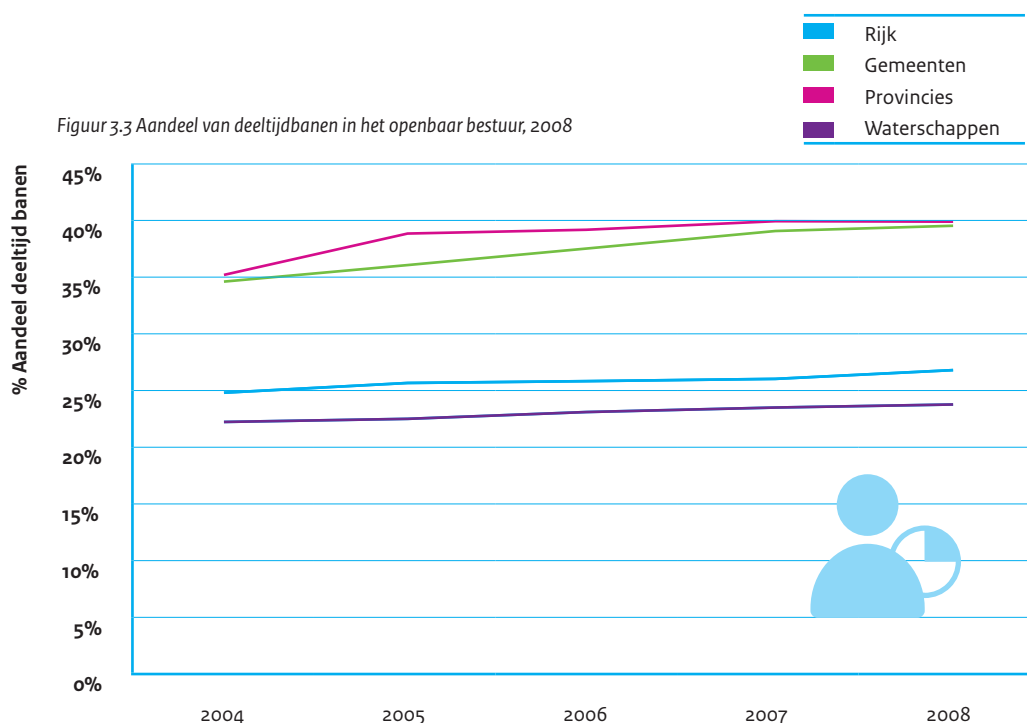


Bron: CBS Statline.

De afgelopen vijftien jaar is het aantal niet-westers allochtone hbo-leerlingen verdriedubbeld tot zo'n 50.000 in 2009. Hun aandeel aan de universiteiten is in dezelfde periode verdubbeld tot 26.000. De verwachting is dat deze trend de komende jaren doorzet. Het potentieel aan hoger opgeleiden van niet-westers allochtone herkomst neemt in de toekomst dus toe.

Toename aanbod deeltijdwerkers

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat het openbaar bestuur beduidend minder deeltijders kent dan andere sectoren. Binnen het openbaar bestuur zijn echter ook duidelijke verschillen zichtbaar (Figuur 3.3). Bij de provincies en gemeenten wordt meer in deeltijd gewerkt dan bij het rijk en de waterschappen. De eerder geconstateerde trend van het groeiende aandeel deeltijders, doet zich vooral bij de provincies en gemeenten voor.



Bron: Ministerie van BZK (2009a).

Door de voorschrijdende feminisering van het openbaar bestuur blijft deeltijdwerk - bij gelijkblijvend beleid - een gegeven. Mogelijk neemt het nog in omvang toe. Dit komt omdat vooral vrouwen parttime werken. Waar deeltijdwerk een veel voorkomend fenomeen is, kan het ook voor mannelijke werknemers gangbaarder worden. Als arbeidsorganisaties binnen het openbaar bestuur straks op een krimpende markt aan hun arbeidsvraag proberen te voldoen, bestaat het aanbod voor een belangrijk deel uit potentiële deeltijdwerkers.

De vraag is in welke mate je deeltijdwerkers kunt stimuleren om meer uren te werken. Hier zit immers een potentieel aan ingewerkte en ervaren krachten. De verwachtingen hieromtrent mogen niet te hoog zijn (ministerie van BZK, 2009a). Zo'n 90 procent van de werknemers in het openbaar bestuur blijkt namelijk tevreden met zijn of haar arbeidsduur. Sterker nog: van de mensen die hun arbeidsduur willen wijzigen, willen de meesten minder uren werken in plaats van meer. Dit geldt voor mannen én vrouwen uit alle sectoren. Het Sociaal Cultureel Planbureau concludeert dat de uitbreiding van de gemiddelde arbeidsduur wel mogelijk is (SCP, 2009b). Dit gaat echter niet vanzelf, zodat er aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarbij ziet het SCP een rol voor de werkgever. Het initiatief om in gesprek te gaan over een grotere arbeidsduur moet niet alleen bij de individuele werknemers liggen (zoals nu doorgaans het geval is), maar ook bij de werkgever.

Zijn de kansen die het SCP ziet ook voor het openbaar bestuur relevant? In het openbaar bestuur wordt per baan meer uren per week gewerkt dan in enig andere sector. Bovendien wordt in deeltijdbanen in het openbaar bestuur langer gewerkt dan in andere sectoren. Wellicht biedt de ontwikkeling naar meer flexibel en plaats- en tijdonafhankelijk werken op termijn een alternatief voor deeltijdwerk. Voor specifieke onderdelen kunnen ook alternatieven (zoals zelf roosteren) aanknopingspunten bieden om de nu vrije uren van deeltijdwerkers als arbeidsuren te mobiliseren. Tot slot kan er nog op gewezen worden dat het vergroten van het arbeidsaanbod (de arbeidsduur) in de afgelopen periode vooral succesvol was door langer doorwerken (arbeidsparticipatie van ouderen) te stimuleren. Per saldo kan dat betekenen dat mensen gemiddeld genomen minder uren per week of per jaar werken. Maar dat ze over een heel leven genomen meer uren werken, omdat ze tot op hogere leeftijd doorwerken. De ontwikkeling van het arbeidsaanbod in Nederland in de afgelopen decennia kan als volgt samengevat worden: het aandeel van mensen met een betaalde baan is toegenomen omdat de participatie onder vrouwen, allochtonen en ouderen is gestegen. Werknemers zijn tot op hogere leeftijd actief. Deze toename van de participatie wordt getemperd omdat er zowel in absolute zin als in verhoudingsgewijs, meer mensen in deeltijd zijn gaan werken.

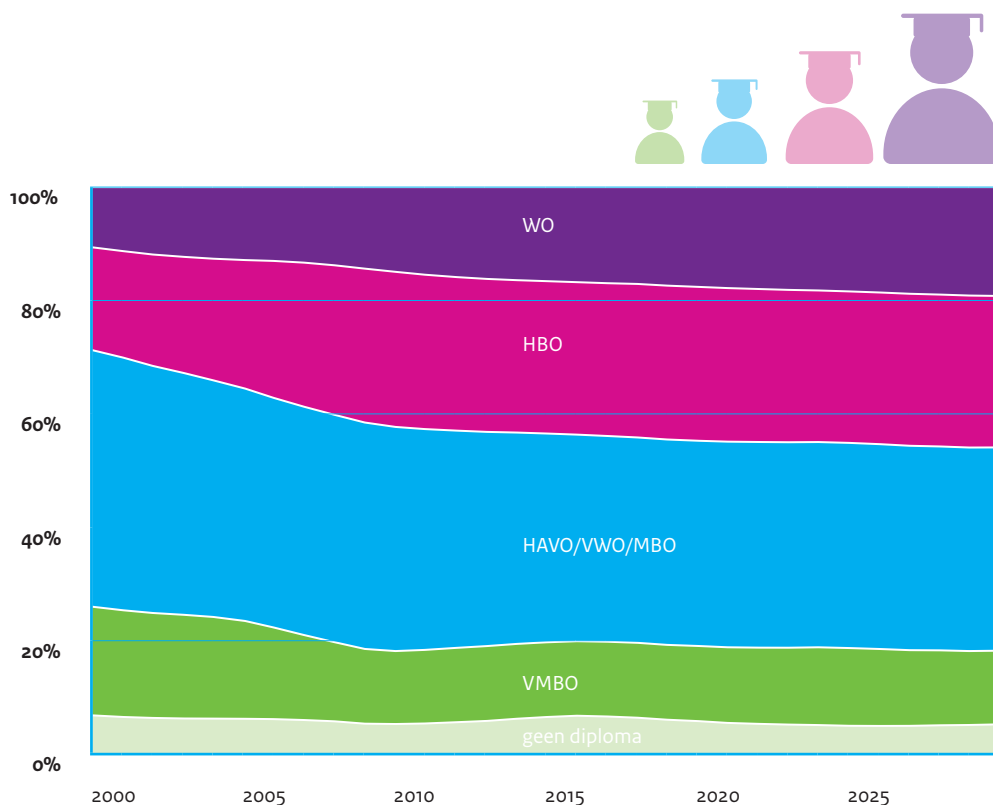
Toekomstverwachting initieel opleidingsniveau en –richting arbeidsaanbod

Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau van de Nederlandse (beroeps)bevolking stijgt. De komende jaren stromen meer hoger opgeleiden en minder lager opgeleiden in op de arbeidsmarkt dan in de afgelopen jaren (ROA, 2009a). Uit de Referentieraming 2009 van het ministerie van OCW blijkt dat tussen 1990 en 2007 de onderwijsdeelname relatief gezien is toegenomen (ministerie van OCW, 2009). De gemiddelde ‘onderwijsloopbaan’ is in deze periode ongeveer 1,25 jaar langer geworden. En door de kwalificatieplicht en de verdere groei van het hoger onderwijs wordt dit in de toekomst naar verwachting nog aanzienlijk langer.

Door de stijging van de hbo- en wo-deelname in de afgelopen decennia groeit het aandeel van hoger opgeleiden. Het ministerie van OCW illustreert dit in de Referentieraming 2009 met de volgende figuur (3.4) over het stijgende opleidingsniveau van de leeftijdsgroep 30- tot 34-jarigen. Deze categorie heeft haar initiële opleiding afgerond en is in het algemeen actief op de arbeidsmarkt. Daarmee vormt de groep een goede indicatie van het verwachte opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Van de genoemde leeftijdsklasse is momenteel ongeveer een derde hoger opgeleid. OCW verwacht dat dit aandeel nog verder toeneemt tot ongeveer 47 procent in 2030. In de toekomst is de beroepsbevolking dus in verhouding hoger opgeleid.

Figuur 3.4 Raming opleidingsniveau 30- tot 34-jarigen, 2000-2030 (in procenten)



Bron: Ministerie van OCW (2009).

Uit dezelfde raming blijkt dat het aandeel van middelbaar opgeleiden (havo/vwo en mbo) tot 2010 ongeveer constant blijft en daarna licht afneemt en daarna ongeveer constant blijft. Hoewel het opleidingsniveau van de toekomstige starters op de arbeidsmarkt in zijn algemeenheid dus stijgt, is ook een zekere 'tweedeling' te voorzien. Enerzijds komen steeds meer leerlingen in het voortgezet onderwijs op het havo en vwo terecht in plaats van op het vmbo. Dit verklaart grotendeels de sterke groei van het hoger onderwijs. Anderzijds neemt het aandeel van leerlingen in het praktijkonderwijs en in het leerwegondersteunend onderwijs ook toe. Dit zijn de leerlingen zonder officiële startkwalificatie.

Voor het openbaar bestuur betekent dit dat het opleidingsniveau van het toekomstig startersaanbod voor een belangrijk deel tegemoet komt aan de eisen. Veel toekomstige starters hebben immers een hbo- of universitaire opleiding, net als veel van de huidige werknemers in het openbaar bestuur.

In het verlengde daarvan neemt de werkgelegenheid voor lager opgeleiden in het openbaar bestuur verder af. Dus: in de toekomst kan nog steeds een aanzienlijke groep lager opgeleiden niet zonder meer in het openbaar bestuur terecht. Mogelijk vormen zij op de lange termijn wel een doelgroep voor scholing in eigen huis. Een voorbeeld ervan is de Belastingdienst, die groepen zonder startkwalificatie zelf opleidt tot mbo-niveau, aansluitend bij de behoefte van de organisatie.

Opleidingsrichting

De verdeling over opleidingsrichtingen is voor een deel conjunctuur- en modegevoelig. De recente verdeling van ingeschreven leerlingen/studenten geeft echter wel een indicatie van het te verwachten startersaanbod. Uiteraard met de kanttekening dat er (zeker bij hoger opgeleiden) niet altijd een directe relatie is tussen opleiding en werkterrein. Die relatie is in ieder geval minder sterk dan die tussen opleidingsniveau en functieniveau. Ook kunnen later gevolgde opleidingen de richting nog veranderen.

Het recente/huidige beeld voor het hbo en wo is als volgt:

- De laatste jaren was op hbo-niveau bedrijfskunde en administratie de populairste studierichting. Daarna volgden studies op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en welzijn. Het kleinste aantal studenten stond ingeschreven voor de richtingen landbouw en diergeneeskunde. De afgelopen twaalf jaar is het aantal studenten in de studierichtingen onderwijs, gezondheidszorg en welzijn en persoonlijke dienstverlening, vervoer, milieu en veiligheid het sterkst gestegen. Vanaf 2006/2007 nam de belangstelling voor techniek, industrie en bouwkunde ook iets toe. In het studiejaar 2003/2004 konden studenten zich voor het eerst inschrijven voor een hbo-studie rechten. Sindsdien is dit een van de snelst groeiende studierichtingen.
- Binnen het wetenschappelijk onderwijs stond zo'n tien jaar geleden een kwart van alle studenten ingeschreven voor een studie op het gebied van de sociale wetenschappen. In 2007/2008 was dit aandeel gezakt tot twintig procent. Desondanks bleef deze studierichting met ruim 42.000 studenten het meest in trek. Op enige afstand volgden bedrijfskunde en administratie en gezondheidszorg en welzijn. De belangstelling voor deze twee studierichtingen is de afgelopen twaalf jaar sterk gestegen. Studies op het gebied van persoonlijke dienstverlening, vervoer, milieu en veiligheid en landbouw en diergeneeskunde hadden veruit de minste inschrijvingen. Bij studenten van niet-westers allochtone herkomst zijn de richtingen bedrijfskunde en administratie en rechten het meest populair (CBS, 2010c).

Van het toekomstige aanbod hoger opgeleiden heeft dus een groot deel een meer generalistische opleiding gevolgd, terwijl in meer specialistische richtingen het aanbod kleiner zal zijn. Deze trend is overigens gedeeltelijk terug te zien op mbo-niveau (beroepsopleidende leerweg). Ook daar kiezen veel leerlingen (in het bijzonder niet-westers allochtone leerlingen) voor administratieve, bedrijfskundige en juridische richtingen. Het aandeel in de richting zorg en welzijn op mbo-niveau is echter even groot als op de hogere opleidingsniveaus. In de beroepsbegeleidende leerweg van het mbo is het beeld anders: techniek is daar de belangrijkste richting.

Wat zijn mogelijke consequenties voor het openbaar bestuur? Op langere termijn zijn er vooral voor heel specifieke opleidingsrichtingen knelpunten in het aanbod te verwachten. Dit is uiteraard afhankelijk van hoe de werkgelegenheid in het openbaar bestuur en andere sectoren zich ontwikkelt. Hierop wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

Levenlang leren

De opleidingskenmerken van het arbeidsmarktaanbod worden niet alleen bepaald door het onderwijs dat men voor de aanvang van een loopbaan volgt. Ook het postinitiële onderwijs, gevolgd op eigen initiatief of dat van zijn of haar bedrijf, is relevant. Met het afsluiten van de Lissabon-akkoorden in 2000 staat het concept van 'levenlang leren' hoog op de agenda van de EU-lidstaten. In de akkoorden staat onder meer dat de Europese lidstaten trachten de deelname door volwassenen aan leeractiviteiten te vergroten. In 2010 moet 12 procent van de 25- tot 64-jarigen in de EU deelnemen aan leeractiviteiten. In 2000 was het EU-gemiddelde 8,5 procent. Nederland scoorde toen al goed met een deelname van 15,6 procent. Volgens CBS-gegevens volgde in 2008 15,7 procent van de 15- tot 64-jarigen postinitieel onderwijs. De deelname aan onderwijs door 25- tot 64-jarigen bedroeg in hetzelfde jaar 16,6 procent. In de collectieve sector (overheid, onderwijs, gezondheid en cultuur) was de onderwijsdeelname door 25- tot 64-jarigen met 22,6 procent duidelijk bovengemiddeld.

De deelname aan het postinitieel onderwijs is over de hele linie gestegen, in de collectieve sector echter nog meer dan elders. Vooral in grote organisaties is de deelname aan deze onderwijsvorm hoog. Naarmate de leeftijd stijgt, daalt de deelname. Toch is juist in recente jaren onder de groep oudere werknemers een stevige stijging van de deelname aan scholing te zien.

Het overgrote deel van het door de 15- tot 64-jarigen in 2008 gevolgde postinitieel onderwijs was niet-regulier: opleidingen van korter dan een jaar of langere opleidingen die minder dan zes uur les per week bedragen (11,6 procentpunt). Volgens de Kerncijfers Bedrijfsopleidingen volgde bovendien 34 procent van alle werknemers in 2007 enige vorm van bedrijfsopleiding. Inclusief de kosten voor de bijbehorende arbeidsuren bedroegen de uitgaven daarvoor 3.093 miljoen euro (zie CBS, Statline).

De volgende tabel toont de deelname aan het postinitieel onderwijs naar persoonskenmerken en studierichting.

Tabel 3.8 Postinitieel onderwijs, 15-64 jaar, deelname naar persoonskenmerken en studierichting, 2008

	Deelname absoluut			Deelname relatief				
	Alle opleidingen	Totaal regulier	Totaal niet-regulier	Alle opleidingen	Totaal regulier	Totaal niet-regulier	Niet-regulier lang	Niet-regulier kort
Achtergrondkenmerken	x 1.000			%				
Totaal alle persoonskenmerken	1.489	386	1.104	15,7	4,1	11,6	2,9	8,7
Mannen	729	180	548	15,3	3,8	11,5	2,5	8,9
Vrouwen	760	205	555	16,0	4,3	11,7	3,2	8,5
Autochtoon	1.159	271	888	15,0	3,5	11,5	2,8	8,7
Niet-westers allochtoon	187	75	113	19,6	7,8	11,8	3,4	8,4
Werkzame beroepsbevolking	1.247	301	946	17,7	4,3	13,5	3,1	10,3
Werkloze beroepsbevolking	41	15	26	15,6	5,6	9,9	2,1	7,9
Niet-beroepsbevolking	202	70	132	9,1	3,2	5,9	2,1	3,8

Bron: CBS Statline (2010).

Uit de Monitor Postinitieel Onderwijs (Max Goote Kenniscentrum BVE, 2007) blijkt dat de motieven voor het volgen van dit onderwijs uiteenlopen. Het belangrijkste motief: er worden aan de werkmethoden in de huidige functie nieuwe of andere eisen gesteld. Vooral veertigplussers noemen dit als motief voor het volgen van een cursus. Terwijl werknemers onder de veertig jaar juist eerder een cursus volgen om hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Naarmate werknemers ouder worden, stappen ze minder vaak over naar een andere baan. Dat verklaart wellicht ook dat de deelname aan deze onderwijsvorm afneemt, naarmate de leeftijd stijgt. De deelname neemt met name na het vijftigste levensjaar sterk af. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat het juist voor deze groep loont om zich (bij) te scholen (Goudswaard en Caminada, 2009).

Er zijn geen uitgebreide data beschikbaar over scholing binnen het openbaar bestuur. Wel is bekend dat de sector rijk jaarlijks gemiddeld circa 1.300 euro per medewerker uitgeeft aan scholing (ministerie van BZK, 2010b). Scholingsafspraken worden in deze sector vaak tussen leidinggevende en medewerker gemaakt in het jaarlijkse functioneringsgesprek. In het ARAR is vastgelegd dat er jaarlijks wordt gesproken over hoe de persoonlijke ontwikkeling van de ambtenaar bevorderd kan worden (art. 71). Het bedrag van circa 1.300 euro is conform andere overheden. Het scholingsbudget voor provincieambtenaren bedroeg in 2007 gemiddeld 1.333 euro per jaar (Personeelsmonitor Provincies, 2007) en voor gemeenten 1.016 euro (Personeelsmonitor Gemeenten, 2007). Het bedrag dat de rijksoverheid uitgeeft aan scholing en training is al jaren stabiel. Hiermee besteedt het openbaar bestuur een hoger bedrag per werknemer aan postinitiale scholing dan de markt. De markt komt namelijk uit op 810 euro inclusief uren werktijd en 450 euro exclusief uren werktijd (CBS StatLine, gegevens uit 2005). Overigens rekent het CBS hierbij alleen extern gevolgd onderwijs mee.

3.3 Arbeidsmarktpositie openbaar bestuur

Kan het openbaar bestuur ook in de toekomst nog voorzien in zijn behoefte aan arbeidskrachten? Om die vraag te beantwoorden, is niet alleen het aanbod van arbeid als zodanig van belang. De arbeidsmarktpositie van de sectoren binnen het openbaar bestuur speelt ook een rol:

- de aantrekkelijkheid van de sectoren voor (potentiële) werknemers;
- het beeld dat (potentiële) werkzoekenden van (het werk in) deze sectoren hebben;
- de push- en pullfactoren die de keuzes van potentiële werknemers bepalen.

Imago

Er zijn vrijwel geen gegevens beschikbaar die goed inzicht verschaffen in het arbeidsmarktimago van het openbaar bestuur als geheel. Voor de effectiviteitsmeting voor de arbeidsmarktcampagne van de Rijksoverheid ('Werken bij het rijk – als je verder denkt') is onderzoek gedaan naar het imago van het rijk als werkgever (Rijksvoorlichtingsdienst, 2009). Het beeld dat daaruit naar voren komt, is dat er bij het rijk meer groeimogelijkheden en betere arbeidsvoorwaarden zijn dan bij, bijvoorbeeld, charitatieve instellingen. Daarentegen wordt werken bij het rijk gezien als minder (inhoudelijk) uitdagend en biedt het minder vrijheid en groeimogelijkheden dan werken in het bedrijfsleven. Wel zou het een betere balans bieden tussen werk en privé. Ook ziet men het werk minder statusverlenend dan in het bedrijfsleven, maar wel maatschappelijk relevanter.

Er is ook gekeken naar de mate waarin men in potentiële werkgevers zogenaamde 'kernwaarden' herkent. Alleen de kernwaarde maatschappelijk relevant wordt sterker met werken bij het rijk geassocieerd dan met werken in het bedrijfsleven. De kernwaarden veelzijdig en gedreven passen juist meer bij het imago van het bedrijfsleven. Werken bij het rijk is in het onderzoek niet alleen afgezet tegen het bedrijfsleven en het veld van 'charitatieve instellingen', maar ook tegen de gemeenten. Het rijk komt iets positiever uit de bus dan de gemeenten.

Welke (vrije) associaties scoren hoog bij werken bij het Rijk?

- Bureaucratie, procedures en hiërarchie en dus zwak met vrijheid;
- Werk dat er toe doet (maatschappelijk relevant, nuttig, zinvol en belangrijk);
- Een goede balans tussen werk en privé en dus een lagere werkbelasting;
- Een goed pensioen en actueel.

De volgende categorieën scoren daarentegen laag:

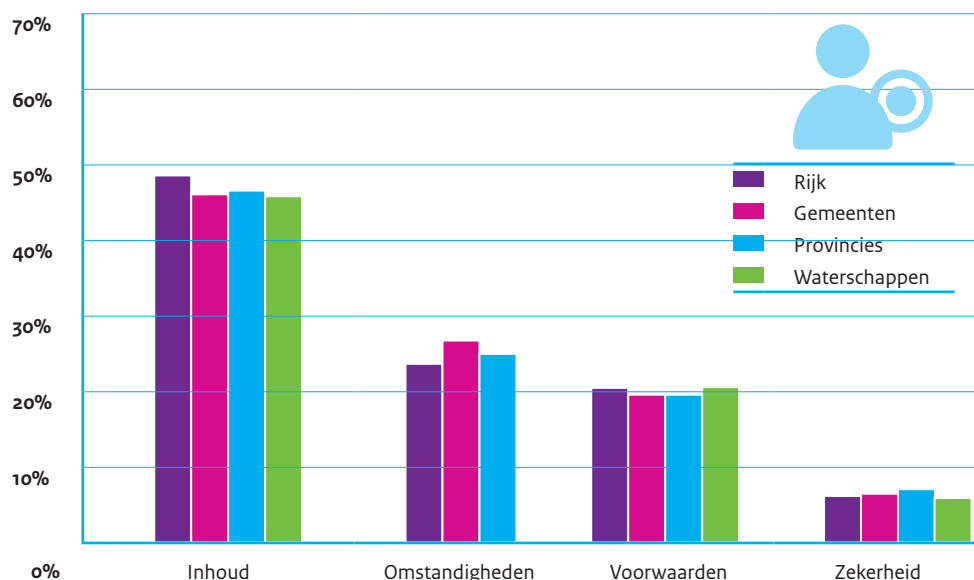
- Vrijheid;
- Spannend werk (afwisselend, stimulerend, aantrekkelijk, dynamisch, inspirerend en innoverend);
- Een goed imago en status;
- Prestatiebeloning.

Alles bij elkaar wordt werken bij het rijk dus vooral sterk geassocieerd met werk dat er toe doet, minder vrijheid (bureaucratie, procedures en hiërarchie) en een goede balans tussen werk en privé. Het beeld van de respondenten die het rijk zien als een aantrekkelijke werkgever is aanzienlijk positiever dan van degenen die het rijk zien als onaantrekkelijke werkgever. De eerste groep associeert het rijk vooral met (inhoudelijk) uitdagend werk: aantrekkelijk, boeiend, iets voor mij en minder saai en stoffig.

Push- en pullfactoren

Als werknemers die instromen in het openbaar bestuur wordt gevraagd waarom ze voor een baan hebben gekozen, scoren enkele aspecten hoog, de top drie is: de inhoud van het werk, de uitdaging in het werk en de mate van zelfstandigheid (ministerie van BZK, 2010k). Het is opvallend dat veel van de overwegingen om voor de publieke werkgever te kiezen, ook als redenen worden genoemd om bij de werkgever te vertrekken, de top drie daarvan is: de inhoud van het werk, de uitdaging in het werk en de loopbaanmogelijkheden. Het beeld dat werknemers hebben van de inhoud en van de uitdaging in het werk en de mate waarin zij carrière kunnen maken, was dus rooskleuriger dan de werkelijkheid.

Figuur 3,5 Belangrijkste motief om een baan te kiezen, naar sector



Bron: Ministerie van BZK (2010k).

In Åguur 3.5 zijn de belangrijkste motieven weergegeven van mensen die in het openbaar bestuur gingen werken. Per cluster ging het om:

- Inhoud: inhoud, uitdaging, taken, niveau, zelfstandigheid;
- Omstandigheden: sfeer, team, werkdruk, combinatie privé, reistijd;
- Voorwaarden: salaris, loopbaan, opleiding, flexibiliteit;
- Zekerheid: baan zeker, contract.

Uit de Åguur blijkt dat de inhoud van het werk het belangrijkste motief is om te komen werken in het openbaar bestuur.

Ook voor jongeren is het belangrijkste motief voor een baan in de publieke sector de werkinhoud. Voor jongeren tot 25 jaar geldt dit zelfs voor 87 procent. Jongeren hebben hoge verwachtingen van een baan bij de overheid. Ook zelfstandigheid en loopbaanontwikkelingsmogelijkheden zijn belangrijke motieven (ministerie van BZK, 2008c). Voor de leeftijdscategorie 35-44 jaar is de mogelijkheid van het combineren van privé en werk een tweede belangrijk aspect (22 procent). Ook het salaris wordt door hen vaak genoemd (circa 10 procent). Oudere overheidsmedewerkers (45 jaar en ouder) geven vaker dan jongere medewerkers het bijdragen aan maatschappelijk nuttig werk (12-15 procent) aan als belangrijk motief.

Aantrekkelijkheid openbaar bestuur

De Intelligence Group heeft in opdracht van het ministerie van BZK een analyse gemaakt van het Arbeidsmarkt Gedragsonderzoek (AGO), met als doel een beeld krijgen van de populariteit van de werkgevers binnen het openbaar bestuur.⁷ Uit de analyse blijkt dat deze werkgevers redelijk populair zijn, maar dat de populariteit varieert met opleidingsniveau en werkervaring. Ervaren doelgroepen willen liever binnen het openbaar bestuur werken dan starters. De populariteit neemt bovendien toe met het opleidingsniveau. Rijk en gemeenten zijn populairder dan provincies. In populariteit concurrerende branches zijn gezondheidszorg, onderwijs en wetenschap en, voor de hoogst opgeleiden, advies en consultancy. Opvallend is overigens dat het zelfstandig ondernemerschap voor alle groepen een belangrijke concurrent is.

Salaris en werksfeer blijken belangrijke pullfactoren. Hoogopgeleiden hechten daarnaast veel waarde aan de inhoud en 'uitdaging' van het werk, terwijl voor laag- en middelbaar opgeleiden dicht bij huis werken van belang is. Ook zijn zelfstandigheid in de functie, verantwoordelijkheid en de aansluiting bij persoonlijke idealen voor hoger opgeleiden van belang. Starters en jongere werkenden vinden doorgroei- en opleidingsmogelijkheden relatief belangrijk.

In hoeverre hechten de ondervraagden aan bepaalde secundaire arbeidsvoorwaarden? De vier arbeidsvoorwaarden die het hoogst scoren onder alle doelgroepen zijn: pensioenregeling, reiskostenvergoeding, volgen van opleidingen en vrije tijd / vakantiedagen. Met name de groepen met meer werkervaring zetten de pensioenregeling op de eerste plaats. Ook noemen deze groepen aandacht voor de gezondheid van de werknemers en een tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering. Ervaren hoogopgeleiden vinden het verder belangrijk om thuis te kunnen werken. Jongere groepen hechten daarentegen

7 Het AGO is een grootschalig onderzoek dat sinds 2003 continu wordt uitgevoerd. De gegevens uit deze paragraaf zijn van Intelligence Group (2010) en hebben betrekking op de periode april 2008 t/m maart 2010.

meer dan gemiddeld belang aan zaken als kinderopvang en ouderschapsverlof. Onregelmatigheid- of overwerktoeslag is vooral voor de (v)mbo-opgeleiden van belang.

In de voorkeuren van arbeidsvoorwaarden zijn er geen grote verschillen tussen personen die bij de overheid (willen) werken en personen die dat niet willen. Hoogopgeleiden met een voorkeur voor de overheid hebben net iets meer aandacht voor vrije tijd en vakantiedagen, en voor de mogelijkheid om thuis te werken. Hoogopgeleiden die niet bij de overheid willen werken, prefereren daarentegen een auto van de zaak en een bonusregeling.

Persoonskenmerken en voorkeuren

Synovate onderzoekt jaarlijks push- en pullfactoren onder jonge hoger opgeleiden voor het Intermediair Imago Onderzoek (Synovate, 2009). Ook dit onderzoek geeft een indicatie van wat (in dit geval jonge en hoger opgeleide) potentiële werknemers belangrijk vinden op de arbeidsmarkt. In 2009 was de top vijf van pullfactoren:

- Afwisselend werk;
- Goede doorgroeimogelijkheden;
- Goede balans tussen werk en vrije tijd;
- Aansprekende bedrijfscultuur;
- Goede primaire arbeidsvoorwaarden.

Dit imago-onderzoek laat ook zien dat er verschillen zijn in voorkeuren tussen mannen en vrouwen en tussen allochtonen en autochtonen. Mannen vinden aspecten als primaire arbeidsvoorwaarden, stimulerend management, aansprekende producten en diensten, financieel gezond zijn van het bedrijf of de instelling en de mogelijkheid tot een internationale carrière significant belangrijkere pullfactoren dan vrouwen. Op hun beurt hechten hoogopgeleide vrouwen aan aspecten als afwisselend werk, een goede balans tussen werk en vrije tijd, een aansprekende bedrijfscultuur, inspirerende collega's, maatschappelijke relevantie, actief HRM-beleid gericht op de ontwikkeling van medewerkers. Allochtonen voelen zich relatief sterker dan autochtonen aangetrokken tot werkgevers met goede doorgroe- en opleidingsmogelijkheden.

Een opvallende uitkomst is de waarde die de respondenten hechten aan de werk/privé-balans. De mogelijkheid om thuis te werken staat zowel voor mannen als vrouwen boven aan de lijst van meest gewenste secundaire arbeidsvoorwaarden. Toch zijn er tussen beide groepen nog aanzienlijke verschillen. Mannen hechten meer aan materiële secundaire arbeidsvoorwaarden zoals een leaseauto, winstdeling en prestatiebonus. Vrouwen vinden voorwaarden die een evenwichtige balans creëren tussen werk, vrije tijd en gezin belangrijker. Hetzelfde geldt overigens als verschil tussen wo'ers en hbo'ers. Hbo'ers zijn relatief meer geïnteresseerd in 'harde' voorwaarden als dertiende maand, een leaseauto en winstdeling. Wo'ers meer in thuiswerken, parttime werken en tijd voor tijd. Daarbij zijn er ook nog eens verschillen per opleidingsrichting. Kortom, de arbeidsmarkt wordt steeds diverser en dat vereist voor het aantrekken van werknemers vooral maatwerk. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het imago van het openbaar bestuur op de arbeidsmarkt.

Hoofdstuk 4

Dynamiek op de arbeidsmarkt

De totale personeelsbehoefte in het openbaar bestuur wordt vervuld door de medewerkers in vaste loondienst en door een schil van interne of externe arbeidskrachten die flexibel ingezet kunnen worden.

De flexibele schil van het openbaar bestuur is vergeleken met andere sectoren minder groot, maar er is wel sprake van een inhaalslag. Werknemers in het openbaar bestuur wisselen minder vaak van werkgever dan in andere sectoren. Deze externe mobiliteit wordt ook beïnvloed door de kenmerken van het werknemersbestand: het openbaar bestuur kent relatief veel oudere werknemers (die minder vaak van werkgever wisselen), en veel hoger opgeleiden (die juist vaker van baan veranderen). De verhoudingsgewijs lagere 'externe mobiliteit' in het openbaar bestuur is ook vrij sterk op de overheid gericht: van de uitstromende baanwisselaars blijft ongeveer de helft binnen de eigen sector of gaat naar andere overheidssectoren. In vergelijking met andere sectoren wisselen werknemers in het openbaar bestuur vaak van functie of baan bij dezelfde werkgever. De hoge 'interne mobiliteit' is deels te verklaren door de grote omvang van organisaties in het openbaar bestuur. Deze hoge 'interne mobiliteit' kan ook administratieve redenen hebben (reorganisaties).

Dit hoofdstuk gaat over de dynamiek op de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur. Er wordt gekeken naar de manier waarop vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd door middel van arbeidsmobiliteit en vormen van flexibele arbeid om in de arbeidsvraag te voorzien. Waar mogelijk wordt de situatie in het openbaar bestuur vergeleken met die in andere sectoren en wordt de relatie gelegd met de ontwikkelingen die op de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur afkomen (bezuinigingen, vergrijzing en een aantrekkelijke arbeidsmarkt).

4.1 Soorten dynamiek

De Nederlandse arbeidsmarkt bestaat niet uit een homogene markt maar kent een groot aantal deelmarkten en segmenten die van elkaar gescheiden zijn door onder meer geografische barrières, organisatorische en institutionele grenzen en door toetredingsregels ten aanzien van opleiding en beroep. Vanuit die optiek bezien kennen de sectoren als het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen hun eigen deelmarkten. Tegelijkertijd kan ook het openbaar bestuur als een deelmarkt gezien worden. Zo vertoont niet alleen de aard van het werk in de verschillende sectoren overeenkomsten, maar is er ook een aantal institutionele kenmerken dat maakt dat deze sectoren meer op elkaar lijken dan op andere sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt. Men kan dan denken aan het arbeids- en ontslagrecht, de manier waarop arbeidsvoorwaarden tot stand komen, de publieke taak van organisaties en de politieke verantwoording die afgelegd moet worden. Dat wil niet zeggen dat de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur een gesloten arbeidsmarkt is; zij vormt een onderdeel van het grotere geheel van de Nederlandse arbeidsmarkt.

De arbeidsvraag en het arbeidsaanbod zijn altijd aan verandering onderhevig. Aan de vraagkant zijn het vooral de economische conjunctuur, de (internationale) concurrentie en de voortschrijdende technologische ontwikkeling die voor veranderingen zorgen. De behoefte aan werknemers kan afnemen, toenemen of van aard veranderen (opleiding, beroep, ervaring, competenties). Aan de aanbodkant treden er natuurlijk voortdurend mensen uit het arbeidsproces (met name ouderen) en zijn er nieuwe toetreders (jongeren, schoolverlaters). Bovendien veranderen de wensen en behoeften van werknemers doordat zij ander soort werk willen doen of in andere omstandigheden (inhoud van het werk, aard van de organisaties en etc.). Een goed functionerende arbeidsmarkt heeft een flinke mate van dynamiek nodig om de voortdurende veranderingen in termen van vraag en aanbod goed op elkaar te laten aansluiten. Die aansluiting tussen vraag en aanbod wordt voor een belangrijk deel tot stand gebracht door mobiliteit op de arbeidsmarkt, door baanwisselingen. Om allerlei redenen (zie ook het vorige hoofdstuk) verlaten mensen na een bepaalde periode een werkgever om bij een ander in dienst te treden. Baanwisselingen zijn niet de enige manier om vraag en aanbod op elkaar te laten aansluiten. Zeker voor tijdelijke pieken in het productieproces of voor specialistische werkzaamheden, is de inhuur van arbeidskrachten een goed alternatief. Deze flexibele schil van arbeidskrachten is in de afgelopen decennia sterk gegroeid en betreft zowel mensen van binnen de eigen organisatie als externe krachten. In dit hoofdstuk staan deze twee vormen van dynamiek – arbeidsmobiliteit en externe inhuur – centraal.

Baanwisselingen

Bij baanwisselingen gaat het om alle ‘transities van de ene baan naar de andere baan (inclusief zelfstandig ondernemerschap), al dan niet met een tussenliggende periode’ (RWI, 2009b). Het openbaar bestuur kent verschillende sectoren: gemeenten, provincies, waterschappen, rijk en zelfstandige bestuursorganen. Het openbaar bestuur is onderdeel van de overheid, die afhankelijk van de gekozen deÃnities, ook andere sectoren omvat zoals de veiligheidssectoren (politie, defensie), onderwijs en zorg. Op basis daarvan zijn de volgende vormen van baan-baanmobiliteit te onderscheiden:

- Baanwisselingen bij dezelfde werkgever binnen het openbaar bestuur. Hier gaat het om ‘interne mobiliteit’. Dit kan (horizontale of verticale) functiemobiliteit zijn. Voorbeeld: een gemeenteambtenaar krijgt een andere functie (hoger of op hetzelfde niveau) binnen dezelfde gemeente. Maar het kan ook gaan om het uitvoeren van dezelfde functie op een andere locatie of afdeling.
- Baanwisselingen binnen eenzelfde sector van het openbaar bestuur, met verandering van werkgever. Dit heet ook wel ‘intrasectorale baan-baanmobiliteit’. Voorbeeld: een gemeenteambtenaar gaat werken bij een andere gemeente (in een andere of zelfde functie).
- Baanwisselingen tussen sectoren in het openbaar bestuur, met verandering van de werkgever. Dit heeft ook wel ‘intersectorale baan-baanmobiliteit’. Bijvoorbeeld: een gemeenteambtenaar gaat werken bij de Belastingdienst.
- Baanwisselingen tussen verschillende sectoren van de overheid. Dit is een iets bredere deÃnities, omdat deze baanwisseling niet beperkt blijft tot de sectoren van het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld: een gemeenteambtenaar gaat werken op een school of in een ziekenhuis.
- Baanwisselingen tussen overheids- en de marktsectoren. Voorbeeld: een gemeenteambtenaar gaat werken in het bedrijfsleven.

Flexibele schil

Veel van het werk in het openbaar bestuur is mensenwerk. Werkgevers in het openbaar bestuur kunnen op verschillende manieren in hun personeelsbehoefte voorzien. Dat zijn niet alleen de 404.000 mensen in loondienst die af en toe van baan veranderen. Er zijn ook andere mensen die continu of met grote regelmaat werk verrichten binnen het openbaar bestuur. Werkgevers in het openbaar bestuur hebben, net als alle andere werkgevers, behoefte aan flexibiliteit. Zij kunnen die flexibiliteit zowel binnen de organisatie creëren (met het zittende personeel) als buiten de organisatie. Zo beschouwd bestaat er (in theorie) een 'interne flexibele schil' en een 'externe flexibele schil'.

Voorbeelden van flexibele schil

Voorbeelden van mogelijkheden binnen de interne flexibele schil zijn:

- projecten-/programmapools, interne interim-pools;
- detacheringen en inleen van personeel binnen de organisatie.

Voorbeelden van mogelijkheden binnen de externe flexibele schil zijn:

- externe inhuur van mensen of diensten;
- detacheringen en inleen van personeel vanuit/naar andere organisaties;
- inschakeling van uitzendkrachten.

Werkgevers hebben verschillende redenen om extern personeel in te huren:

- Flexibiliteit in de bedrijfsvoering: Uitzendkrachten worden vooral ingezet vanuit het oogpunt van flexibiliteit in de bedrijfsvoering. Het kan gaan om: fluctuaties in het aanbod van werk (soms in combinatie met een leverplicht), extra werkzaamheden (tijdelijke pieken) en om continuïteit in het werk (het opvangen van uitval van vaste krachten door ziekte of langdurig verlof).
- Innovatie: Hierbij gaat het om de inhuur van specialistische, vakmatige kennis en expertise die men redelijkerwijs niet volledig in huis wil en kan hebben, maar wel nodig heeft om de publieke dienstverlening en interne bedrijfsvoering te innoveren. Zo worden bijvoorbeeld externe adviseurs/ontwerpers in automatisering ingezet om eenmalige ICT-projecten uit te voeren.
- Incidentele specifieke klussen: Op diverse terreinen kan het management incidenteel behoefte hebben aan specifieke expertise. Dit gaat bijvoorbeeld om de categorieën juridisch advies en accountancy, financiën, administratieve organisatie (samen 5,7 procent van de externe inhuur). Ook de inhuur van organisatie- en formatieadvies, interim-management, beleidsadvies en communicatieadvies (samen ook wel beleidsgevoelige inhuur genoemd) gebeurt incidenteel en bij specifieke vraagstukken. De beleidsgevoelige inhuur bedraagt 14,2 procent van het totaal.
- Opvangen van moeilijk vervulbare vacatures. Sommige vacatures zijn moeilijk te vervullen. Als dat betekent dat werk onnodig blijft liggen, kan dit (tijdelijk of voor langere tijd) ook via externe inhuur van mensen worden opgelost. Dit komt ook voor als strak wordt gestuurd op de personeelsformatie en het voor (midden-) managers niet mogelijk is om nieuwe vacatures te openen. Dan kan externe inhuur een oplossing zijn.

Kortom: Vanuit de organisatie gezien is er een 'vaste' kern van mensen in loondienst, met daaromheen een 'interne flexibele schil' van mensen in loondienst en vervolgens een 'externe flexibele schil' van mensen die worden ingehuurd.

4.2 Het belang van dynamiek

Het belang van dynamiek, de voordelen en de nadelen ervan, hangt af van het perspectief waarmee naar mobiliteit en dynamiek wordt gekeken. In het navolgende wordt dat vanuit het macro-, het organisatie- en het werknemersperspectief gedaan.

Het macroperspectief

Een mobiele arbeidsmarkt kan bijdragen aan een betere en snellere matching van vraag en aanbod. Werkgevers kunnen hierdoor beter met productieschommelingen omgaan. Een mobiele arbeidsmarkt verkleint ook de kansen op tekorten en overschotten van arbeid. Mobiliteit tussen werkgevers, regio's en sectoren zorgt ervoor dat overschotten zijn in te zetten op plekken waar juist tekorten zijn, voor zover natuurlijk sprake is van een kwalitatieve match. Mobiliteit is geen doel op zichzelf, maar een middel om vraag en aanbod makkelijker bij elkaar te brengen.

Ook voor het functioneren van het openbaar bestuur is arbeidsmobiliteit van belang:

- Arbeidsmobiliteit kan bestaande arbeidsmarktknelpunten (tekorten of overschotten) oplossen en toekomstige voorkomen. Het komt binnen het openbaar bestuur alleen tijdelijk voor dat mensen boventallig zijn en dat er gelijktijdig elders vacatures zijn voor hetzelfde soort werk.
- Arbeidsmobiliteit vergroot het aanpassingsvermogen van het personeelsbestand van de overheid (kwantitatief en kwalitatief). Dit is belangrijk omdat burgers en bedrijven een steeds hoogwaardiger en flexibeler dienstverlening verlangen van de overheid.
- Als personeel van de ene arbeidsorganisatie in het openbaar bestuur flexibeler inzetbaar is bij andere arbeidsorganisaties in het openbaar bestuur, is het minder noodzakelijk om direct (bijvoorbeeld voor projecten/opdrachten) extern in te huren. Dit kan besparingen opleveren. De overheid wordt efficiënter.
- Mobiliteit brengt kruisbestuiving tussen sectoren met zich mee; zittende werknemers kunnen profiteren van de kennis, ervaring en creativiteit van nieuwe instromers. Rijksambtenaren leren bijvoorbeeld hoe beleid uitpakt in de praktijk en gemeenteambtenaren brengen praktijkervaring in bij het opstellen van beleid. Kortom: arbeidsmobiliteit leidt tot meer bestuurskracht.⁸
- De mogelijkheid om mensen eenvoudig aan te nemen en goedkoop weer te ontslaan, maakt het voor bedrijven en organisaties relatief eenvoudig hun activiteiten te herstructureren. Dat heeft een gunstig effect op het aanpassingsvermogen van de economie als geheel (ROA, 2009).

Voor het openbaar bestuur is mobiliteit geen doel op zichzelf. Mobiliteit heeft ook nadelen. Mobiele werknemers kunnen ook het openbaar bestuur verlaten, zodat waardevolle kennis en ervaring verloren gaat. Ook signaleert de OECD (2010) dat managers bij departementen steeds minder inhoudelijke kennis van hun vakgebied hebben en daarmee afhankelijk zijn van hun ondergeschikten. Dat betekent dat het institutionele geheugen in de top van de organisatie vermindert. Deze constatering sluit aan bij het pleidooi van de vicevoorzitter van de Raad van State (Tjeenk Willink, 2010) voor het investeren in inhoudelijke deskundigheid bij departementen. Overigens

8 <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/programma-krachtig/programma-krachtig/doelen>

past bij deze signalen de nuancering dat de groep topmanagers in omvang zeer beperkt is. Deze groep is zeker niet representatief voor de grote groep werknemers die werken in het openbaar bestuur.

Het organisatieperspectief

De voordelen van een mobiele arbeidsmarkt voor werkgevers liggen in het verlengde hiervan:

- Men kan eenvoudig en flexibel reorganiseren. Men komt alleen tijdelijk in een situatie terecht dat personeel in vaste dienst boventallig is. Daar kan men zo nodig ook gemakkelijk 'vanaf komen'.
- Werkgevers hebben baat bij flexibele arbeidsrelaties vanwege de lagere loon- en ontslagkosten. Door flexibele arbeidsrelaties zijn schommelingen in de vraag naar producten of diensten relatief goedkoop op te vangen. Tevens bieden zij de mogelijkheid de geschiktheid van potentiële werknemers op relatief vrijblijvende wijze vast te stellen.

Ook voor werkgevers is mobiliteit geen doel op zichzelf, want ook voor hen heeft mobiliteit nadelen. Zo gaat met het vertrek van personeel kennis en ervaring verloren voor de organisatie. Als mensen makkelijker van werkgever wisselen, kan het voor werkgevers minder aantrekkelijk zijn om te investeren in de ontwikkeling en opleiding van werknemers.

Het werknemersperspectief

Ook voor werknemers in het openbaar bestuur heeft een mobiele arbeidsmarkt voordelen:

- Op een mobiele arbeidsmarkt hebben werknemers een grotere kans op het vinden van een baan die past bij hun voorkeur.
- Een mobiele arbeidsmarkt creëert meer loopbaanmogelijkheden voor ambtenaren. De overheid wordt hierdoor een aantrekkelijker werkgever, zowel voor het huidige personeel als voor personen die overwegen voor de overheid te gaan werken.
- Een mobiele arbeidsmarkt geeft ambtenaren de mogelijkheid om breder ervaringen en competenties op te bouwen. Het stimuleert de persoonlijke en professionele groei en inzetbaarheid.
- Het is gemakkelijk, eenvoudig en leuk om na een aantal jaren de vergaarde kennis en kunde elders voor de overheid in te zetten.
- Een mobiele arbeidsmarkt kan de werkloosheidsperiode tussen banen verkorten.
- Een flexibele arbeidsrelatie kan het betreden van de arbeidsmarkt eenvoudiger maken. Ook kan een flexibele arbeidsrelatie fungeren als opstap naar een vaste baan.

Er zijn ook nadelen. Het grootste nadeel voor werknemers is de minder grote baanzekerheid. In tijden van economische crisis belanden werknemers met een flexibel dienstverband het eerst op straat (CBS, 2009). Als mensen makkelijker van werkgever wisselen, kan het voor werkgevers ook minder aantrekkelijk zijn om te investeren in de ontwikkeling en opleiding van mensen.

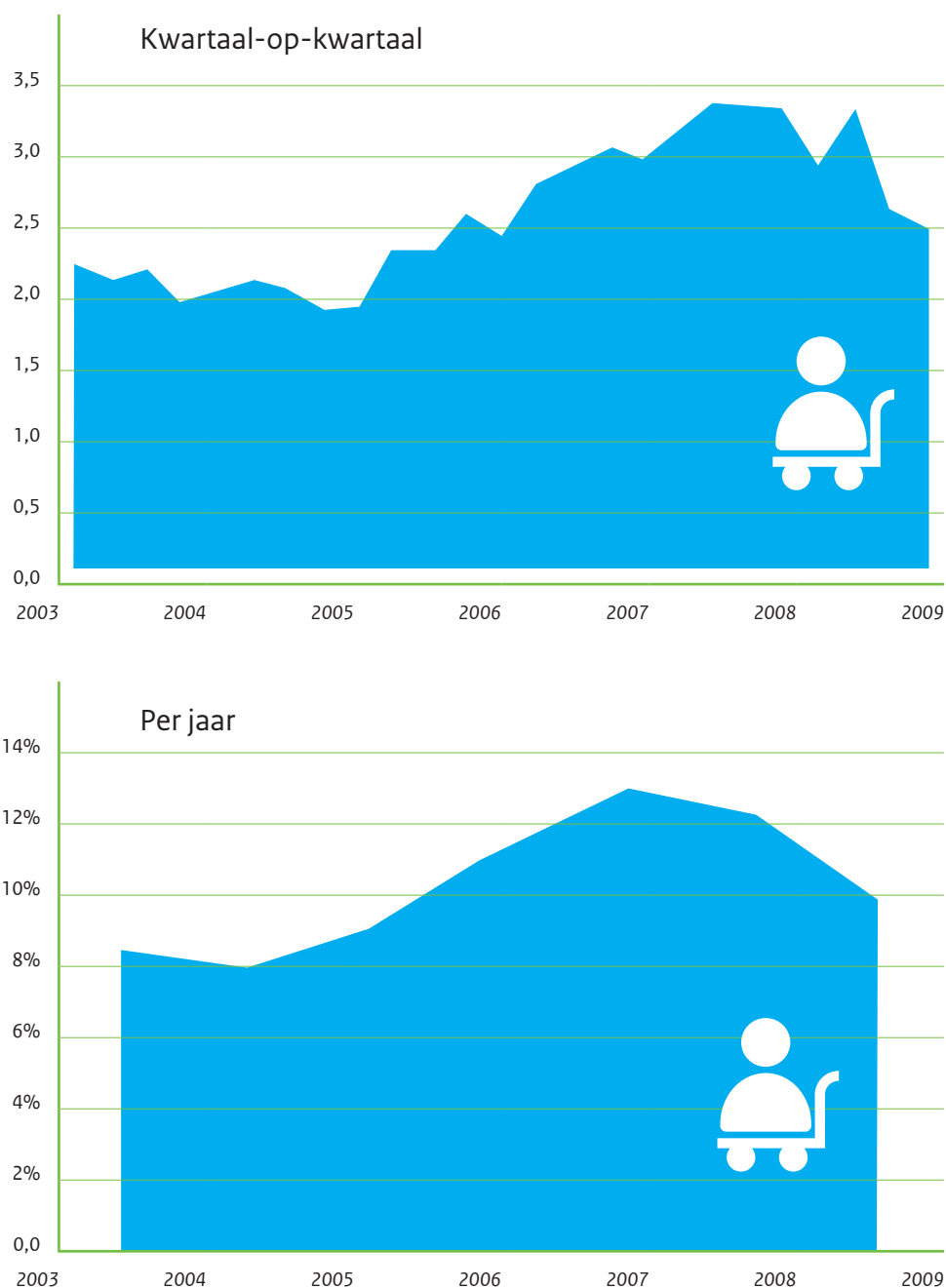
4.3 Arbeidsmobiliteit van mensen in loondienst

Externe mobiliteit

De mobiliteit op de arbeidsmarkt vertoont een patroon dat min of meer gelijk opgaat met de economische conjunctuur. In tijden van hoogconjunctuur en groei doen zich meer baanopeningen voor en zijn er dus meer kansen om van baan te wisselen. Als de economie minder hard groeit of zelfs in crisis is en krimpt, dan zijn er niet alleen minder baanopeningen, maar mensen zijn ook minder bereid om risico's te nemen. Figuur 4.1 maakt dit patroon zichtbaar aan de hand van het aantal baanwisselingen van kwartaal-op-kwartaal en per jaar. In een periode van hoogconjunctuur wisselt bijna 3,5 procent van de werkenden van het ene kwartaal op het volgende van baan. In een periode van laagconjunctuur daalt dat aantal tot 2 procent of lager.

De externe mobiliteit uit Figuur 4.1, varieert niet alleen in de tijd maar verschilt ook sterk per sector. Figuur 4.2 geeft de externe mobiliteit weer van het eerste op het tweede kwartaal in de jaren 2008 en 2009. In 2009 is het effect van de economische recessie duidelijk te zien, omdat in de meeste sectoren de mobiliteit is teruggelopen.

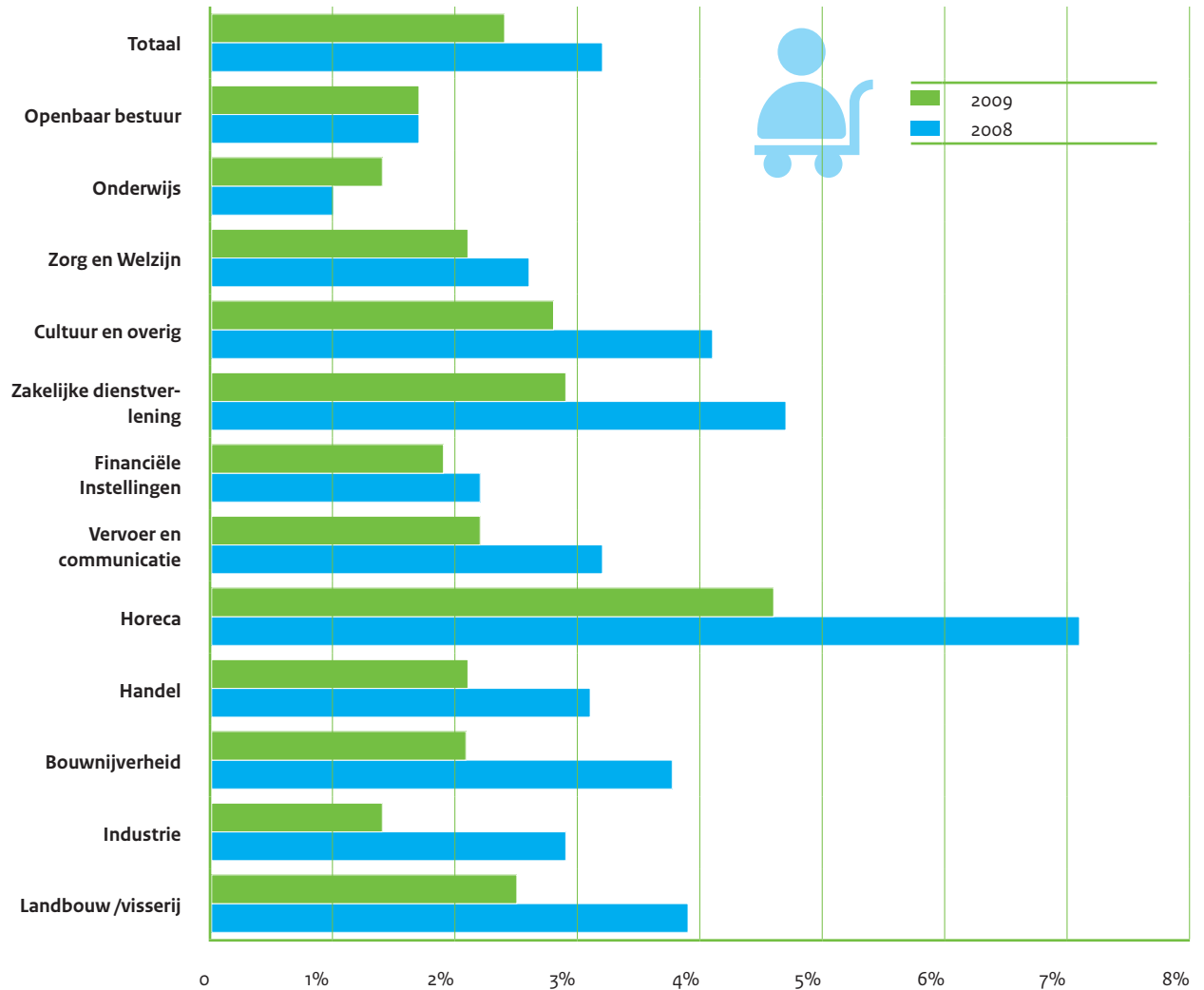
Figuur 4.1 Externe baan-baan mobiliteit, 2003 - 2009⁹



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking (EBB).

9 In de linkerfiguur worden de kwartalen weergegeven, in de rechterfiguur zijn de kwartaalgegevens gesommeerd en gemiddeld tot jaartotalen. Mensen die binnen een jaar van kwartaal-op-kwartaal meerdere keren van baan veranderen, worden in deze figuur steeds opnieuw meegeteld. Het gaat dan om de hoofdbaan en de gegevens zijn gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (alleen banen van minimaal 12 uur per week). Het betreft zowel werknemers met een vast als flexibel dienstverband. Zelfstandigen zijn buiten beschouwing gelaten.

Figuur 4.2 Externe baan-baan mobiliteit naar sector, 2008 en 2009, op kwartaalbasis*



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking (EBB). * Beschikbare gegevens hebben betrekking op kwartaal I op II in 2008 en 2009.

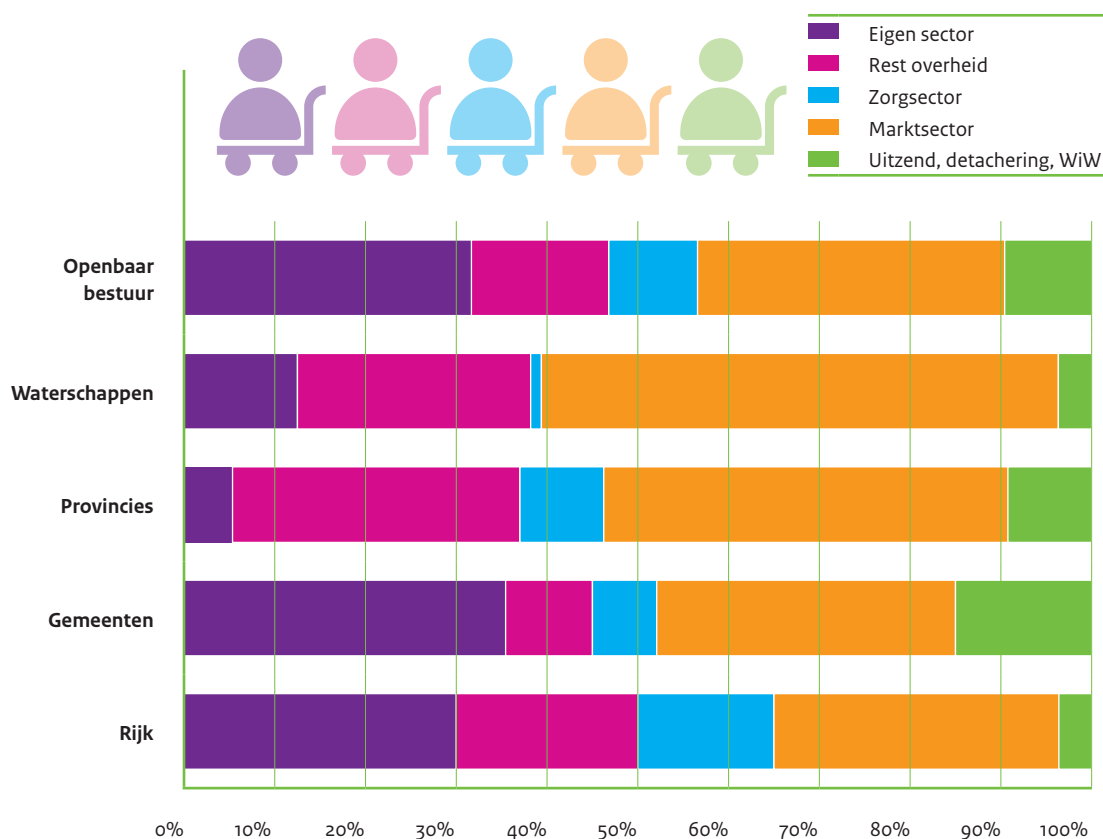
Uit Figuur 4.2 blijkt verder dat de externe baan-baanmobiliteit in het openbaar bestuur substantieel lager ligt dan gemiddeld in de Nederlandse economie. In het openbaar bestuur was de externe baan-baanmobiliteit gemiddeld 1,7% per kwartaal, tegenover 2,8% gemiddeld over alle sectoren in de economie. De zakelijke dienstverlening, een marktsector die qua omvang en vorm van organisaties enigszins vergelijkbaar is met de overheid (exclusief onderwijs) heeft een externe mobiliteit van 3,8% per kwartaal.

Deze lagere mobiliteit in het openbaar bestuur wordt beïnvloed door de kenmerken van het werknemersbestand. In alle sectoren van de economie geldt dat de externe baanmobiliteit van oudere werknemers (45 jaar en ouder) aanzienlijk lager is dan gemiddeld gezien over alle leeftijden (Bruggink & Siermann, 2008). Hoger opgeleiden zijn juist iets meer mobiel dan lager opgeleiden (ministerie van BZK, 2010h). Zoals bleek in hoofdstuk 3, kent het openbaar bestuur relatief veel oudere werknemers en werknemers met een hogere opleiding.

Wat gaan baanwisselaars doen als zij het openbaar bestuur verlaten? Figuur 4.3 laat zien in welke sector zij terecht komen. Voor de baan-baanmobiliteit worden de volgende wisselingen onderscheiden: baanwisseling binnen de eigen sector, baanwisseling naar andere overheidssectoren,¹⁰ baanwisseling naar de zorg, de markt en naar de uitzendbranche en detachering (inclusief WIW).

10 De overheid is dan gedefinieerd als het geheel van openbaar bestuur, onderwijs en wetenschappen en veiligheid.

Figuur 4.3 Baanwisselaars (uitstroom) bij de overheid naar richting, 2009



Bron: Ministerie van BZK (2010k).

In 2009 bleef bijna de helft van de baanwisselaars actief binnen de overheid. Daarvan vond tweederde een werkgever binnen de eigen sector en een derde in een andere overheidssector. Bijna twee op de vijf baanwisselaars verlaten de overheid en vertrekken naar de zorg of het bedrijfsleven. De richting van de uitstroom verschilt enigszins per sector in het openbaar bestuur. Zo is het aandeel baanwisselingen binnen de eigen sector bij de gemeenten en rijk hoger dan elders en bij de provincies en waterschappen lager. Dat heeft onder meer te maken met de mogelijkheden om binnen de eigen sector van werkgever te veranderen: er zijn veel gemeentelijke organisaties en weinig provincies en waterschappen. Daarmee is ook te verklaren dat vanuit waterschappen en provincies veel baanwisselaars in andere overheidssectoren terechtkomen. Van de nieuwe instromers bij overheidswerkgevers is overigens een groter deel afkomstig uit sectoren buiten het publieke domein: 40 procent komt uit een van de marktsectoren (zie ook hoofdstuk 2).

Interne en externe mobiliteit

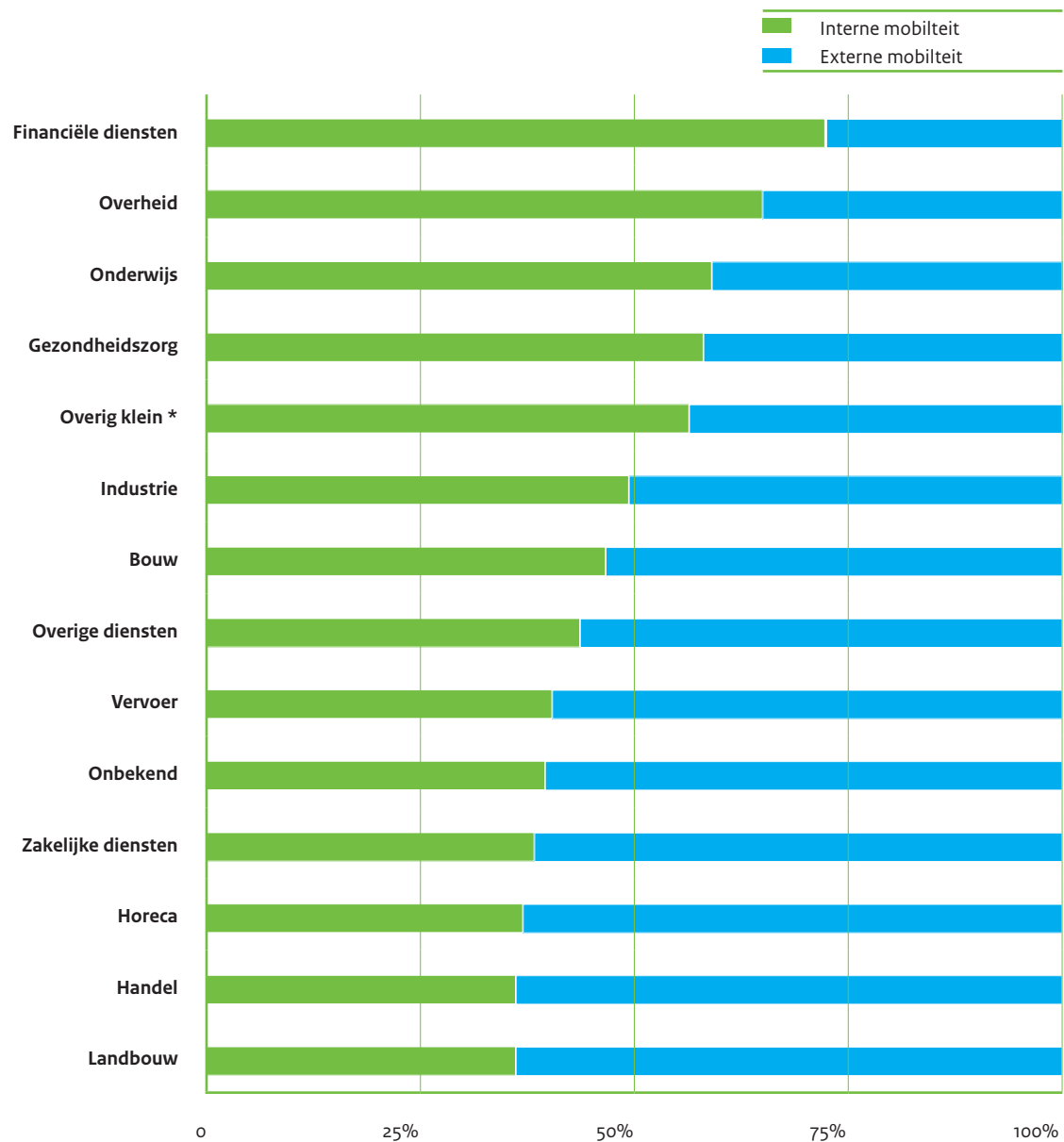
Tot nog toe is de aandacht uitgegaan naar externe mobiliteit: mensen die van werkgever en/of van sector veranderen. De externe arbeidsmobiliteit is in termen van de allocatie van arbeid de belangrijkste vorm van dynamiek. De interne dynamiek heeft echter op

organisatieniveau eenzelfde functie. Vanuit de werknemer gezien is een andere functie bij dezelfde werkgever een goede manier voor professionele ontwikkeling.

Er zijn helaas niet veel betrouwbare en vergelijkbare bronnen voor informatie over 'interne mobiliteit' beschikbaar. Het arbeidsaanbodpanel van de OSA is een van de weinige, zij het gedateerde, bronnen voor informatie over baanwisselingen binnen organisaties.



Figuur 4.4 Samenstelling baanwisselaars per sector naar interne en externe mobiliteit



Bron: RWI (2009). * Visserij, delfstoffenwinning en nutsbedrijven.

Figuur 4.4 geeft van alle baanwisselaars in het OSA-arbeidsaanbodpanel de verdeling naar sector weer. Bij de Financiële diensten, in de overheids- en onderwijssectoren en in de zorg komt interne mobiliteit vaker voor dan externe mobiliteit. In de andere sectoren komt juist externe mobiliteit vaker voor.

Een andere maatstaf om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te meten, is de gemiddelde duur die een werknemer bij dezelfde werkgever blijft. Wanneer er sprake is van een lange baanduur en lage mobiliteit kan dit betekenen dat er een goede match is tussen werkgever en werknemer: mobiliteit is door beide partijen kennelijk niet gewenst. Het kan ook betekenen dat de opties op de arbeidsmarkt afnemen naarmate men langer bij dezelfde werkgever in dienst is. Uit het arbeidsaanbodpanel van de OSA blijkt dat in de totale economie ongeveer 45 procent van de werknemers in 2006 langer dan 5 jaar bij dezelfde werkgever werkt. De overheid en onderwijs zijn na de industrie de sectoren met het grootste aandeel werknemers dat al langer dan 10 jaar in dienst is. De gemiddelde baanduur in de totale economie was 9 jaar in 2006, maar de gemiddelde functieduur was 6 jaar. Ook uit deze gegevens blijkt dat de overheid veel mogelijkheden heeft voor interne mobiliteit, aangezien de baanduur relatief lang is (12 jaar), maar de gemiddelde functieduur kort (4,5 jaar).

Als verklaring voor de relatief hogere interne mobiliteit bij het openbaar bestuur wordt vaak de grote omvang van de organisaties genoemd. Vanzelfsprekend zijn de mogelijkheden voor interne mobiliteit in een omvangrijke organisatie groter dan in een kleine. Overigens past bij cijfers over interne mobiliteit ook een nuancering. In de statistieken worden medewerkers die na een reorganisatie formeel een nieuwe functie gaan vervullen die in feite hun oude functie betreft, gerekend tot de baanwisselaars terwijl ze dat eigenlijk niet zijn. In de wetenschap dat er (ook) in het openbaar bestuur de nodige reorganisaties plaatsvinden, moet er dan ook rekening mee worden gehouden dat de interne mobiliteit in deze sector overschat wordt. Dit verschijnsel kan zich overigens ook voordoen in andere sectoren.

4.4 De 'interne' en 'externe' flexibele schil

Interne flexibele schil

Voorbeelden van mogelijkheden binnen de interne flexibele schil zijn:

- Pools van ambtenaren;
- Samenwerkingsverbanden tussen organisaties in het openbaar bestuur;
- Detacheringen van ambtenaren.

Pools van ambtenaren

Hierbij gaat het onder meer om projecten-/programmapools, interne interim-pools en traineepools. Zo zijn het Rijk, de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant en de gemeente Den Haag in februari 2010 een gezamenlijk traineeprogramma begonnen. Trainees kunnen in het kader van dit programma ingezet worden bij projecten van verschillende overheidslagen. Het programma is geen vervanging van de huidige traineeships bij het rijk en de andere overheidsinstanties, maar een aanvulling daarop (Inoverheid, 2010).

Samenwerkingsverbanden tussen organisaties in het openbaar bestuur

Een voorbeeld is stichting ICTU. ICTU is een samenwerkingsverband tussen Rijk, provincies, gemeenten en de zogenaamde 'manifestpartijen' (VNO-NCW, KNAW, NWO, TNO en VSNU). Het werkveld van ICTU is de elektronische overheid. De elektronische overheid zorgt voor het verbeteren van zowel de werkprocessen bij overheden als de dienstverlening aan de maatschappij en de interactie met burgers. ICTU werkt in opdracht van overheden aan algemene ICT-vraagstukken. Het doel van ICTU is de overheidsdoelstellingen op ICT-gebied optimaal te maken door samenwerking tussen overheden. Daarbij beweegt ICTU zich tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Beleid wordt hier omgezet in concrete projecten. Hierbij gaat het om taken die gewoonlijk tot het domein van de overheid behoren.

Detacheringen van ambtenaren

Betrouwbare gegevens over interne, intrasectorale en intersectorale detachering van ambtenaren zijn niet voorhanden. Er is wel een aantal recente voorbeelden van (experimenten met) detachering van ambtenaren bij het bedrijfsleven (zie hieronder).

Voorbeelden van uitwisseling en samenwerking

1. Voorbeelden van externe detachering van ambtenaren

- In 2007 ging een experiment van start waarin managers uit het bedrijfsleven en topambtenaren een tijd van plek ruilden. Dit project was een initiatief van de Algemene Bestuursdienst (ABD) en werkgeversorganisatie VNO-NCW. Het project richtte zich aan de zijde van de overheid op de zeventig hoogste ambtenaren zoals secretarissen-generaal en directeurs van de ministeries en instanties als het Centraal Planbureau. De uitwisseling zou een carrière-switch moeten stimuleren tussen het bedrijfsleven en de ambtenarij. De ruil vond in eerste instantie plaats op terreinen waar overheid en bedrijfsleven al samenwerken (zoals grote infrastructuurele projecten) (Inoverheid, 2007a).
- In november 2008 kwamen Shell en het rijk overeen managers uit te wisselen. Managers van Shell worden nu een tot twee jaar gedetacheerd bij de Rijksoverheid en topmensen binnen de overheid bij de olieproducent. De bedoeling is dat betrokkenen meer inzicht krijgen in de 'vaak zo gescheiden werelden van overheid en bedrijfsleven', aldus het ministerie van BZK (Inoverheid, 2008a).
- In een experiment in de Overijsselse gemeente Hardenberg kunnen ambtenaren en werknemers uit het bedrijfsleven over en weer gedetacheerd worden. Ambtenaren mogen maximaal zes maanden per twee jaar verkassen. Er is sprake van wederzijds belang. Ambtenaren kunnen een kijkje nemen 'aan de andere kant' en dat is belangrijk voor werknemers die sterk omgevingsbewust moeten opereren. Bedrijven willen ambtenaren, omdat deze veelal goed opgeleid zijn en omdat men wil samenwerken met de gemeente. De gemeente krijgt op haar beurt resultaatgerichte specialisten die normaal gesproken erg duur zijn om in te huren. De tijdelijk lege plekken bij de gemeente zorgen ook voor een 'interne carrousel'. Medewerkers proberen een andere functie uit. Dit leidt tot allerlei dwarsverbanden in een organisatie waar het gevaar van verkokering altijd op de loer ligt (Inoverheid, 2007b).
- Peer to Peer Advies van The Curious Network (voorheen P2Padvies) is een leer- en werkprogramma voor professionals in de publieke sector. Om de rol van adviseur goed uit te voeren, hebben ambtenaren bepaalde vaardigheden nodig. In het bedrijfsleven moet men zichzelf presenteren, een netwerk opbouwen, zijn of haar ideeën verkopen. Dat is over het algemeen niet het sterkste punt van ambtenaren. Ambtenaren zijn vaak bescheiden en afwachtend. Peer to Peer Advies biedt ambtenaren de kans om zich op deze punten te ontwikkelen. In het programma treden de ambtenaren als adviseur op in bedrijven (MKB en grootbedrijf) en maatschappelijke organisaties. Hierdoor leert men zichzelf te profileren en ondersteunt men bedrijven en maatschappelijke organisaties vanuit zijn/haar persoonlijke en professionele kracht. De impulsen uit de commerciële wereld kunnen de deelnemers een andere manier van denken opleveren. Hierbij worden zij ondersteund door een leerprogramma, intervisie en coaching. In 2010 is er een Peer to Peer Advies groep voor gemeenteambtenaren en één voor Rijksambtenaren (Inoverheid, 2008b en curious-network.nl).

2. Voorbeelden van regionale mobiliteitsnetwerken

Gemeenten en andere decentraal opererende overheden werken steeds meer op regionaal niveau samen op het gebied van personeelsvoorziening. Daardoor wordt de mobiliteit groter, zowel tussen gemeenten onderling als tussen gemeenten en andere overheden.

Noord-Holland Noord heeft het samenwerkingsverband Werken in Noord-Holland Noord (WIN-NH). Daarin werken inmiddels vijf gemeenten samen op het gebied van mobiliteit. Met andere gemeenten lopen gesprekken over samenwerking. Het doel is dat de hele regio op termijn één gemeentelijke werkgever heeft en dat eventueel ook andere overheidswerkgevers aansluiten. Achtergrond is dat de gemeenten elkaar beconcurreren om personeel, terwijl ze in feite dezelfde moeilijkheden hadden om goede medewerkers naar de regio te trekken.

Het netwerk bestaat sinds begin 2009. Het project krijgt subsidie van het A+O Fonds Gemeenten. Het samenwerkingsverband is geen formeel rechtspersoon, maar heeft wel een samenwerkingsovereenkomst. Aan het project is één vaste kracht verbonden: een mobiliteitsadviseur voor 32 uur. Het overige personeel komt van de deelnemende gemeenten.

In eerste aanleg gaat het vooral om in- en externe werving en selectie. Daartoe heeft Jobsrepublic een ICT-Platform ontwikkeld, dat in 2009 op feestelijke wijze is gelanceerd. Ook is een wervingsprocedure afgesproken: eerst een korte interne werving waarbij vacatures voor interne kandidaten op de website worden gezet. Vervolgens een werving voor externen. Om de vacatures te kunnen zien, is een wachtwoord nodig. Interne belangstellenden hebben zwaardere rechten dan externen. Op de website kun je niet alleen vacatures zoeken en bekijken, maar ook online solliciteren, een eigen account met een cv neerzetten, presentaties bekijken van de deelnemende overheden en testimonials van mobiele medewerkers zien.

Gaandeweg komen er andere doelgroepgerichte activiteiten bij: een stagebank, een klussenbank, re-integratie. Ook is het de bedoeling te gaan linken met werkeninfriesland.nl., een van de vergelijkbare platforms, waarbij inmiddels dertig overheden zijn aangesloten (de andere platforms ontplooiën nu ook activiteiten op terreinen als loopbaanadvies, inhuur van derden, opleidingen, online assessments, een talentenbank en traineeships).

Enkele andere voorbeelden van dergelijke regionale samenwerkingsverbanden zijn:

- Werken in Fryslân, 22 gemeenten en dienst SZW NW Friesland, project Warber, Milieu-adviesdienst, Provincie en Waterschap, www.werkeninfriesland.nl
- Werken in het Noorden, diverse gemeenten in Drenthe, Groningen en Overijssel, waterschappen, LNV en provincie Groningen, www.werkeninhetnoorden.nl
- Wisselwerk, Drenthe en Overijssel, www.wisselwerkorg.nl
- Werken in Gelderland. Bijna alle gemeenten zijn aangesloten. Daarnaast ook waterschap Rivierenland, provincie en diverse semi-publieke instellingen. www.werkeningelderland.nl
- Achterhoek Coördinatiepunt Arbeidsmarkt en Mobiliteit voor diverse gemeenten in de Achterhoek, www.ikgavoordeachterhoek.nl
- Switch, Noord- en Midden-Limburg, twintig gemeenten en overheidsinstellingen. www.switch-nml.nl

3. Voorbeelden van samenwerking tussen sectoren

In het project Interbestuurlijk Werken van het ministerie van BZK werken diverse bestuurslagen aan mobiliteit en uitwisseling in het openbaar bestuur. De partijen doen ervaring op met het werken over meerdere bestuurslagen en ontwikkelen interbestuurlijke samenwerkingsvormen. In dit project gaat het om een verbinding en versterking van lopende of recent gestarte projecten rondom de overheid op de arbeidsmarkt, in verschillende bestuurslagen in verschillende regio's.

Eerste wapenfeit van het project is een interbestuurlijke samenwerking en uitwisselingsproject tussen traineeships. Een convenant in februari 2010 heeft de weg vrij gemaakt voor samenwerking van traineeprojecten bij het Rijk, de provincies Noord-Brabant en een aantal Brabantse gemeenten, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag. Jan Fraanje, voorzitter van de taskforce Interbestuurlijk Werken, maakt zich vanuit Brabant sterk voor dit project: "In Brabant is er al een gezamenlijk programma voor trainees van de provincie, allerlei gemeenten en de waterschappen. Door de verbinding met het rijk en straks eventueel Brussel kunnen we trainees een bredere blik geven." Het is de bedoeling dat de trainees van gemeenten en waterschappen uit Noord-Brabant thematisch zullen sparren met Rijkstrainees.

Een andere lijn die de taskforce IBW volgt, is het verbinden van pools met elkaar: pools van projectleiders, programmaleiders en interimers die al gewend zijn verschillende klussen te doen en op wisselende plekken te werken. Die verbinding tussen pools moet het mogelijk maken om generalisten en specialisten in een andere bestuurslaag aan het werk te krijgen, op basis van detachering. Deelnemer aan het project is Provincie-Zuid Holland, die een samenwerkingsplatform heeft ingericht. Behalve de provincie en een aantal grote gemeenten zijn inmiddels ook diverse Rijksprojectenpools aangesloten.

Ook voor de doelgroep managers van Rijk, gemeenten en provincies bestaat een initiatief om meer interbestuurlijk samen te werken.

Meer informatie: www.interbestuurlijkwerken.nl

De precieze aard en omvang van de 'interne flexibele schil' binnen het openbaar bestuur is niet bekend.

Externe flexibele schil

Voorbeelden van mogelijkheden binnen de externe flexibele schil zijn:

- Externe inhuur van mensen of diensten;
- Detacheringen en inleen van personeel vanuit/naar andere organisaties;
- Inschakeling van uitzendkrachten.

Er zijn geen betrouwbare en vergelijkbare cijfers over de exacte aard en omvang van de externe flexibele schil in het openbaar bestuur. Per sector zijn wel – mede door de grote politieke belangstelling voor externe inhuur – verschillende bronnen en onderzoeken beschikbaar. Deze zijn hieronder samengevat.

Rijk

De uitgaven voor externe inhuur bij het rijk zijn de laatste jaren redelijk constant. Het gaat om een bedrag van €1,3 miljard. Ongeveer 70 procent daarvan wordt besteed door uitvoerende diensten, bijvoorbeeld om piekbelasting of ziekteverzuim op te vangen. Uitzendkrachten hebben dan ook met circa 65 procent het grootste aandeel in de externe inhuur van het Rijk. Inhuur op het terrein van automatisering neemt met ongeveer 15 procent de tweede plaats in (ministerie van BZK, 2008, 2009 en 2010).

Gemeenten, provincies en waterschappen

Ook lagere overheden maken gebruik van externe inhuur:

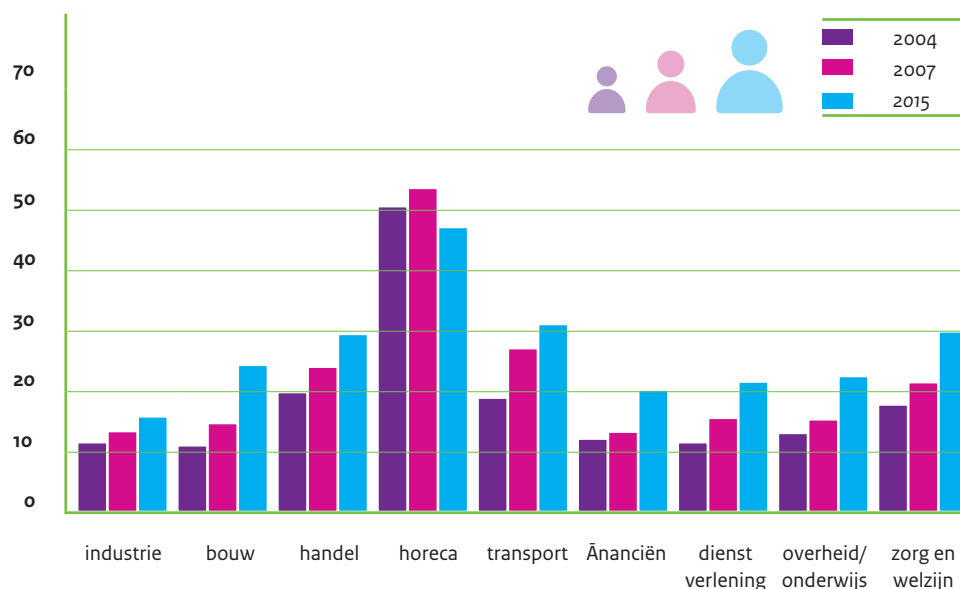
- Volgens onderzoek van RTL Nieuws gaven de dertig grootste gemeenten in 2008 samen 823 miljoen euro uit aan extern personeel. Het aandeel van extern personeel in de personeelskosten bedroeg gemiddeld 18,5 procent. Twee derde van de gemeenten zit boven de dertien procent die het ministerie van BZK zelf als maximum stelt voor de ministeries (Inoverheid, 2009).
- Uit onderzoek van de SP blijkt dat in 2008 de twaalf provincies samen voor 237 miljoen euro extern personeel inhuurden. Dat is gemiddeld 24,1 procent van de totale personeelskosten. Ook dat percentage is hoger dan de dertien procent die het ministerie van BZK als maximum stelt voor de ministeries (Inoverheid, 2009).
- De Unie van Waterschappen schat dat alle waterschappen samen in 2010 34 miljoen euro besteden aan de inhuur van onder meer uitzendkrachten en interim-managers. Het gaat daarbij alleen om personeel dat van derden wordt ingehuurd en vervolgens onder de gezagsrelatie van het waterschap werkt.¹¹ Een belangrijke kostenpost is het inhuren van interim-managers. Volgens onderzoek van RTL Nieuws kostten 38 extern gehuurde interim-managers in 2007 bij elkaar vijf miljoen euro. Interimmers bij waterschappen worden geregeld langer dan zes maanden ingehuurd, soms wel tot zes jaar. Gemiddeld zijn de kosten voor de externen 10.000 tot 30.000 euro per maand (Inoverheid, 2008c).

11 Het gaat dus niet om de kosten van de inschakeling van adviesbureaus. Ook geldt dat het cijfer alleen betrekking heeft op personeel in de gewone bedrijfsvoering en niet op personeel dat in het kader van investeringsprojecten wordt ingehuurd.

‘Interne’ en ‘externe’ flexibele schil

In een onderzoek naar flexibiliteitsstrategieën van bedrijven en instellingen maakt TNO onderscheid tussen flexibiliteit van het personeel, flexibiliteit in proces en organisatie en flexibiliteit in netwerk en markt. Volgens deze ruimere definitie bedraagt de flexibele schil van alle bedrijven en instellingen in 2007 gemiddeld ongeveer twintig procent. TNO verwacht een groei tot gemiddeld 25 procent in 2015. De sector overheid/onderwijs kent een naar verhouding beperkte flexibele schil (in 2007 ongeveer veertien procent). Naar verwachting zal deze de komende jaren wel relatief sterk in omvang toenemen (tot 2015 met circa negen procentpunt) (TNO, 2008).

Figuur 4.6 Omvang van de flexibele schil in 2004 en 2007 en verwachting voor 2015, naar sector



Bron: TNO (2008).

4.6 Afsluiting

Hoe moet de dynamiek op de arbeidsmarkt in het openbaar bestuur nu gekenschetst worden? Wat externe mobiliteit betreft blijft het openbaar bestuur achter bij andere sectoren, zeker in de marktsector. Een deel van de lagere externe mobiliteit wordt verklaard doordat het openbaar bestuur relatief veel oudere werknemers kent. Oudere werknemers wisselen minder vaak van werkgever en van baan. Daar staat tegenover dat het openbaar bestuur ook relatief veel hoger opgeleiden kent, die juist meer mobiel zijn dan lager opgeleiden. De verhoudingsgewijs lagere externe mobiliteit is ook vrij sterk op de overheid zelf gericht: van de uitstromende baanwisselaars blijft ongeveer de helft binnen de eigen sector of gaat naar andere overheidssectoren. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor de lagere externe mobiliteit in het openbaar bestuur.

De interne mobiliteit, dat wil zeggen veranderen bij de huidige werkgever, is in het openbaar bestuur juist hoger dan gemiddeld. Dit wordt mede veroorzaakt doordat overheidswerkgevers vaak grote organisaties zijn, die meer mogelijkheden en kansen bieden om van functie te veranderen. Bij deze cijfers past ook een nuancering: interne mobiliteit kan ook betrekking hebben op reorganisaties, waarbij werknemers formeel een andere functie krijgen maar feitelijk hetzelfde werk blijven doen.

De interne en de externe flexibele schil van het openbaar bestuur is vergeleken met andere sectoren minder groot, maar er is wel sprake van een inhaalslag.

Zoals in hoofdstuk 5 wordt uitgewerkt, is de verwachting dat binnen het openbaar bestuur de mismatch tussen vraag en aanbod de komende jaren sterk gaat toenemen. Een deel van de werknemers zal boventallig raken binnen hun eigen organisatie, zonder dat er daar vacatures vrijkomen waarvoor zij geschikt zijn. Aan de andere kant zullen, door de vergrijzing en een aantrekkende arbeidsmarkt, ook veel mensen weggaan. Het wordt moeilijker om daar goede mensen voor terug te vinden. Dit kan leiden tot een grotere druk op externe inhuur, hetgeen gevoelig ligt. Daarom is het van groot belang dat gekeken wordt hoe de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur te versterken. In hoofdstuk 6 wordt een aantal thema's benoemd met mogelijke opties om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren.

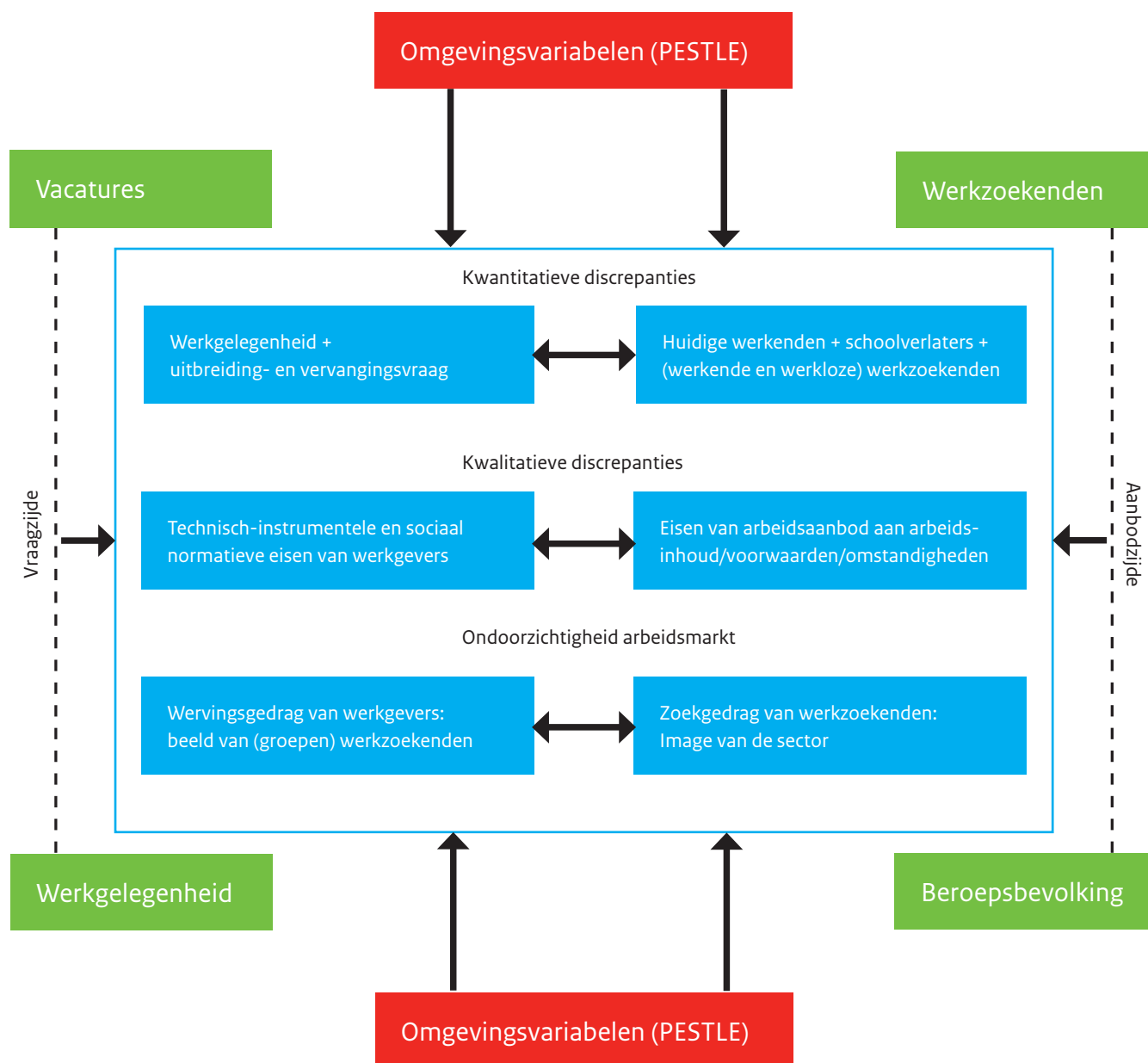
Hoofdstuk 5

Aansluiting tussen vraag en aanbod

Het openbaar bestuur kent op dit moment geen grote kwantitatieve aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod van arbeid. Alleen een beperkt aantal specialistische functies is moeilijk in te vullen. Door de te verwachten bezuinigingen in het openbaar bestuur zal het aantal mensen dat boventallig is de komende jaren sterk toenemen. In de toekomst komen er ook meer moeilijk vervulbare vacatures en is het waarschijnlijk lastig een deel van het overcomplete personeel te herplaatsen. Het vereiste functieniveau in het openbaar bestuur stijgt. Daarbij is er steeds meer vraag naar hbo'ers met bepaalde (sociale) vaardigheden. Ook andere sectoren proberen deze hbo'ers te werven. Hoewel bij werknemers en werkzoekenden de werkinhoud bij het openbaar bestuur de belangrijkste reden is er te werken, is meer aandacht voor de arbeidsvoorwaarden - en met name de flexibiliteit ervan - nodig om aansluiting te vinden bij de wensen van het arbeidsaanbod. Het openbaar bestuur heeft het imago van een 'veilige' werkgever. Dat sluit niet altijd aan bij de werkzoekenden die het openbaar bestuur wil aantrekken. Ook is diversiteit een belangrijk aandachtspunt van het openbaar bestuur. Daardoor staat het meer open voor verschillende doelgroepen dan andere sectoren. Centraal in de werving staan vacaturewebsites die in het openbaar bestuur gespecialiseerd zijn.

Dit hoofdstuk is het sluitstuk van de analyse van vraag en aanbod in het openbaar bestuur in voorgaande hoofdstukken. Er wordt gekeken naar de discrepanties die er op de arbeidsmarkt ontstaan en tot welke knelpunten dat leidt, nu en in de toekomst.

Figuur 5.1 Discrepanties op de arbeidsmarkt



Bron: Research voor Beleid (2010).

Zoals Åguur 5.1 illustreert, kan er sprake zijn van drie soorten discrepanties:

- Kwantitatieve discrepanties: de vraag naar arbeid in een bepaald segment van de arbeidsmarkt is groter dan het arbeidsaanbod of andersom.
- Kwalitatieve discrepanties: werkgevers vragen van het beschikbare arbeidsaanbod meer dan dat kan bieden of andersom.
- Ondoorzichtigheden: vraag en aanbod kunnen elkaar niet vinden.

Kwantitatieve aansluitingsproblemen

Kwantitatieve aansluitingsproblemen treden op wanneer vraag en aanbod getalsmatig niet overeenkomen.

De vraag naar arbeid is het totaal van de huidige werkgelegenheid plus de uitbreidings- en vervangingsvraag. De uitbreidingsvraag is de mate waarin een sector groeit: deze groei kan ook negatief zijn. De vervangingsvraag is het vervangen van medewerkers die een sector verlaten (bijvoorbeeld vanwege pensioen, ziekte, ontslag of omdat ze elders zijn gaan werken). Het arbeidsaanbod bestaat uit de personen die in de sector werken, aangevuld met het voor de sector gekwalificeerd aanbod dat er (nog) niet werkt: (gediplomeerde) schoolverlaters, elders werkenden (zij-instromers), werkzoekenden, herintreders en immigranten.

Kwalitatieve discrepanties

Er is sprake van kwalitatieve discrepantie wanneer er kwalitatieve aansluitingsproblemen zijn tussen vraag en aanbod. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer werkgevers hogere eisen aan werknemers stellen dan de kwalificaties die de werknemers in huis hebben. Of wanneer werknemers beter of interessanter werk, een hogere betaling, betere secundaire arbeidsvoorwaarden of betere arbeidsomstandigheden vragen dan de werkgevers kunnen/willen bieden. Bij de eisen die werkgevers aan werknemers stellen, is onderscheid te maken tussen technisch-instrumentele eisen (vooral opleiding en werkervaring) en sociaal-normatieve eisen (zoals motivatie, sociale vaardigheden en leidinggevende vaardigheden).

Ondoorzichtigheden op de arbeidsmarkt

Ook wanneer er geschikte banen voor de werkzoekenden zijn, kunnen er nog knelpunten optreden. Bijvoorbeeld doordat het wervingsgedrag van werkgevers en het zoekgedrag van werkzoekenden niet op elkaar aansluiten. Een andere oorzaak is dat werkzoekenden de vacatures wel vinden, maar een verkeerd beeld hebben van de sector of van het werk en de arbeidsvoorwaarden binnen de sector. Ook het omgekeerde kan gelden: dat werkgevers een verkeerd beeld hebben van de vaardigheden of eisen van bepaalde groepen werkzoekenden en ze daarom niet uitnodigen voor een sollicitatiegesprek.

5.1 Kwantitatieve discrepanties

De vraagzijde

Uitbreidingsvraag

Voor het gehele openbare bestuur is al enkele jaren sprake van een negatieve uitbreidingsvraag: het aantal werkzame personen neemt af. Dat geldt echter niet voor alle segmenten van het openbaar bestuur. Vooral het aantal ondersteunende medewerkers lijkt af te nemen. De oorzaak hiervan zijn ontwikkelingen in de inrichting van het rijk en gemeenten. Ondersteunende diensten worden samengebracht in shared service centra of ze worden - voor zover dat nog niet gebeurd is - uitbesteed. In de handhaving lijkt eerder sprake van een stijgend aantal werknemers. Deze interne verschuivingen zorgen vaak voor een behoorlijk aantal vacatures. Bij het rijk zijn deze vacatures vaak intern in te vullen, bij de decentrale overheden moet vaak extern geworven worden.

Vervangingsvraag

Hoofdstuk 4 laat zien dat werknemers relatief weinig binnen het openbaar bestuur van werkgever veranderen. Ook het aandeel ambtenaren dat naar het bedrijfsleven vertrekt, is relatief beperkt. Hierdoor is er op sectoraal niveau een geringe vervangingsvraag als gevolg van werknemers die elders gaan werken. Op het niveau van instellingen ligt dat vooral bij de gemeenten anders: er is het nodige werknemersverkeer tussen gemeenten en ook tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. De vervanger is vervolgens meestal wel iemand die afkomstig is van een andere gemeente. Gemeenten klagen dan iets meer dan andere organisaties uit het openbaar bestuur over een te hoog verloop van medewerkers (ruim 25 procent). De vervangingsvraag is de afgelopen jaren niet zo hoog geweest. Dat is mede het gevolg van de grote uitstroom van medewerkers (babyboomers) rond 2005. In dat jaar was met het oog op reorganisaties een regeling van kracht die uitstromers een aanvulling gaf op hun pensioen. De eerste klap van de uitstroom van de babyboomers is daardoor al eerder gevallen. Ook hier lijken de gemeenten weer een uitzondering: daar is het aantal uittrekters wel groot. Gemeenten kenden zowel in 2008 als 2009 een groot aantal vacatures.

Vacatures

Het totaal aantal vacatures waarvoor extern wordt geworven, is de optelsom van de uitbreidings- en de vervangingsvraag. Het rijk heeft – in verhouding tot de werkgelegenheid – een erg laag aantal vacatures, terwijl in de andere sectoren wel forse aantallen vacatures te zien zijn. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met de aantallen in het bedrijfsleven als het goed gaat met de economie.

Bij vacatures is ook de regionale component van belang. Het blijkt dat veel hoger opgeleiden vaak niet alleen binnen hun regio naar werk zoeken. Terwijl gemeenten (waar zich de meeste vacatures bevinden) vaak werknemers uit de eigen regio prefereren. Bij het rijk zijn niet veel vacatures. De meeste zitten in Zuid-Holland, gevolgd door Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. Dit zijn de provincies met de meeste inwoners en daardoor ook de regio's met de grootste arbeidsmarktdynamiek.

Het grootste deel van de vacatures heeft een vrij algemeen profiel. De meeste vacatures zijn er dan ook voor middelbare economisch/administratieve beroepen, gevolgd door dezelfde beroepen op hbo-niveau. Daarna komen juridische/beveiligingsberoepen, hogere managementfuncties en hogere beroepen in de richtingen gedrag en maatschappij.

De aanbodkant

Herkomst instromend personeel

Om een analyse te kunnen maken van de beschikbaarheid van personeel voor het openbaar bestuur, is het nodig om te kijken waar het openbaar bestuur het personeel vandaan haalt. Dat is in hoofdstuk 3 toegelicht.

Van de nieuwe medewerkers in 2009 was 40 procent afkomstig uit de marktsector, 29 procent uit de rest van de overheid of de zorgsector, 15 procent uit de uitzendbranche, 8 procent was herintreder en 7 procent was schoolverlater. De waterschappen rekruteren relatief veel personeel uit de markt. De gemeenten werven vaak uit de eigen sector en de provincies uit de rest van de overheid. Het rijk trekt relatief meer schoolverlaters aan dan de andere sectoren.

Arbeidsaanbod: schoolverlaters

Ieder jaar stromen er tussen de 160.000 en 180.000 schoolverlaters in op de arbeidsmarkt. Een fors deel daarvan is te vinden in de economisch/administratieve richtingen. Daar is de concurrentie van andere sectoren, vooral in tijden van economische voorspoed, aanzienlijk. Het aantal afgestudeerden in managementopleidingen is geringer en de vraag naar deze afgestudeerden groter. De concurrentie is aanzienlijk, zeker wanneer de economie weer aantrekt. Voor juridische/beveiligingsberoepen komt de meeste concurrentie uit andere onderdelen van de publieke sector (zoals politie en defensie). Voor de beroepen op hbo- en wo- niveau in de richtingen gedrag en maatschappij, waarin ook flinke aantallen gediplomeerden voorhanden komen, is ten slotte sprake van een minder grote concurrentie.

Arbeidsaanbod: elders werkenden

Het arbeidsaanbod vanuit andere sectoren is groot. Binnen het openbaar bestuur is sprake van een groot aantal generalistische functies waarop ook werkzoekenden uit de marktsector kunnen instromen. Er blijkt sprake van een samenhang met de economische ontwikkeling: in een tijd van recessie lijkt de toekomst in het bedrijfsleven onzekerder en kan het openbaar bestuur gemakkelijker werknemers uit de markt werven.

Niet opmerkelijk is dat de nodige werknemers via de uitzendbranche instromen: sommige diensten proberen nieuwe werknemers eerst uit via de uitzendformule en bieden ze pas een contract aan als ze voldoen. Ook hebben uitzendkrachten gemakkelijker toegang tot vacatures bij de instellingen waar ze werken.

Arbeidsaanbod: werklozen en reserves

Werklozen hebben vooral aansluitingspunten met de arbeidsmarkt in het openbaar bestuur voor heel specifieke, vaak lager geschoolde, beroepen. Door de economische recessie is het voor werkgevers in het openbaar bestuur gemakkelijker geworden om een aantal specialisten uit de markt te trekken (zoals ICT'ers, financieel specialisten, medewerkers bouw- en woningtoezicht en ervaren leidinggevers). Het aantal herintreders is de afgelopen jaren flink afgenomen. De voornaamste oorzaak hiervan is dat veel vrouwen tegenwoordig doorwerken als ze kinderen krijgen. Voor immigranten is de Nederlandse taal, en in sommige gevallen het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit, een obstakel om bij het openbaar bestuur in te stromen. Uitzondering hierop zijn bepaalde uitvoerende functies.

Aansluiting nu

Kwantitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod

Op dit moment lijkt het openbaar bestuur te kunnen putten uit een ruim aanbod van elders werkenden, schoolverlaters (waarvoor de concurrentie van andere sectoren meevalt) en werklozen. Het werkgeversperspectief voor de meeste economische functies is volgens het kenniscentrum beroepsonderwijs ECABO dan ook positief. Alleen voor juridische (zowel in de sfeer van openbaar bestuur als die van sociale zekerheid), financiële en ICT-functies op niveau mbo-4 is de arbeidsmarkt wat krappere. Op hbo-niveau zijn in de economisch-administratieve beroepen genoeg schoolverlaters beschikbaar. Lastiger wordt het alleen wanneer men meer ervaren medewerkers zoekt.

Moeilijk vervulbare vacatures en externe inhuur

Door de economische recessie is het voor werkgevers in het openbaar bestuur iets gemakkelijker geworden om vacatures te vervullen. Toch blijken nog veel werkgevers moeilijk vervulbare vacatures te hebben.

Aan het Flitspanel van het ministerie van BZK is gevraagd naar problemen in de vacatuervervulling in 2009 (ministerie van BZK, 2010j). Gevraagd is of organisaties in het openbaar bestuur het afgelopen half jaar een vacature hebben gehad die meer dan drie maanden openstond, omdat er geen geschikte kandidaten kon worden gevonden. De volgende tabel laat zien welk percentage van de organisaties moeilijk vervulbare vacatures heeft gehad. Organisaties die geen antwoord konden geven, zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.1 Aandeel organisaties dat het afgelopen halfjaar een vacature heeft gehad die langer dan drie maanden openstond

Sector	Percentage organisaties met een lang openstaande vacature
Openbaar bestuur:	
Rijk inclusief zbo's	50%
Gemeenten	70%
Provincies	73%
Waterschappen	68%
Andere overheidssectoren:	
Onderwijs	34%
Veiligheid	67%

Bron: Ministerie van BZK (2010j).

Gemeenten, provincies en waterschappen melden naar verhouding de meeste moeilijk vervulbare vacatures. Hier heeft bij ruim tweederde van de organisaties in het afgelopen halfjaar een vacature langdurig opengestaan. Bij het rijk geldt dat voor de helft van de (over het algemeen ook nog eens grotere) organisaties. Bij het onderzoek is geen informatie ingewonnen over het aantal lang openstaande vacatures.

Voor de waterschappen zijn meer exacte gegevens over de aantallen moeilijk vervulbare vacatures beschikbaar. Dit aantal op de totale werkgelegenheid in 2008 is 1,6 procent. Het gaat hierbij vooral om advies- en technische beleidsfuncties. In 2008 waren ook enkele administratieve functies lastig in te vullen (A+O-fonds Waterschappen, 2009), maar dat knelpunt zal inmiddels door de crisis zijn verminderd of verdwenen.

Het is niet bekend in hoeverre moeilijk vervulbare vacatures worden gemaskeerd door externe inhuur. De groei van de externe inhuur kan er op duiden dat deze partijen niet alleen interim-klussen uitvoeren of tijdelijke vervanging vanwege ziekte. Het is soms bovendien nodig om specialisten in te huren die op de arbeidsmarkt niet te vinden zijn. Dat leidt ertoe dat sommige externen langdurig door overheden worden ingehuurd. Het lijkt erop dat er niet zozeer sprake is van een kwantitatieve discrepantie, maar van een andersoortig knelpunt. Dat zou in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden of beperkingen aan de vaste formatie kunnen liggen.

Moeilijk herplaatsbaar aanbod

In de afgelopen kabinetsperiode gold met name voor het rijk een flinke krimpdoelstelling, waarvan de totale omvang in 2011 gerealiseerd moet zijn. Bij overheden waar de afgelopen jaren sprake is geweest van reorganisaties bleek het lastig om met name oudere en laaggeschoolde medewerkers te herplaatsen. Op 31 december 2009 werkten een kleine 25.000 mensen bij organisatieonderdelen van het rijk die in reorganisatie zijn (ministerie van BZK, 2010). Bij de Rijksoverheid melden vooral mensen in de schalen 7/8 en 11/12 zich bij het mobiliteitscentrum voor loopbaanadvies. Vaak gaat het om personeel dat meer dan twintig jaar dezelfde functie heeft uitgevoerd, meestal administratief ondersteuners. Bij de andere sectoren is in veel mindere mate sprake van herplaatsing.

Aansluiting in de toekomst

Toekomstige vraag

Het onderzoeksbureau Etil verwacht dat het aantal vacatures bij de overheid in de periode 2011-2014 weer gaat toenemen en gemiddeld uitkomt op het niveau van 2008. Dat betekent dat zeker in de jaren 2013 en 2014 sprake zal zijn van aanzienlijke aantallen vacatures, ook bij het openbaar bestuur. De voorspelling van Etil gaat echter uit van ongewijzigd beleid. Ongewijzigd beleid is echter niet waarschijnlijk. Een nieuw kabinet komt naar verwachting met omvangrijke bezuinigingen. Dan ontstaan er vanzelfsprekend minder vacatures en is er zelfs een kans op een vacaturestop. Als tegelijkertijd de externe inhuur moet worden teruggedrongen, kan het vertrek van bepaalde specialisten of de uitvoering van nieuwe taken, tot problemen leiden.

Iets meer dan een kwart van de organisaties in het openbaar bestuur verwacht de komende tijd last te krijgen van moeilijk vervulbare vacatures, zo blijkt uit het eerder aangehaalde Flitspanelonderzoek (ministerie van BZK, 2010j). In tabel 5.1 ging het om de vraag of men een vacature had gehad die moeilijk vervulbaar was. Een enkele vacature van die aard hoeft niet tot substantiële problemen te leiden. In dit geval gaat het om organisaties die in de uitvoering van hun taken belemmerd worden als gevolg van problemen bij de vervulling van de personeelsbehoefte. De uiteindelijke vraag is wanneer de uitstroom van de babyboomers en de aantrekkende arbeidsmarkt ertoe leiden dat er weer op grote schaal geworven moet worden. Het antwoord op die vraag hangt samen met de omvang van de bezuinigingen en de gevolgen ervan voor het profiel van het openbaar bestuur.

Voor het bepalen van de omvang van kwantitatieve discrepanties in de toekomst zijn twee bronnen beschikbaar: ROA en ECABO. Het Researchcentrum Onderwijs Arbeidsmarkt (ROA) maakt tweejaarlijks een prognose van de perspectieven op de arbeidsmarkt voor schoolverlaters en voor werkgevers. Gelet op de samenstelling van de vraag naar personeel bij het openbaar bestuur, zijn de meest relevante ROA-opleidingscategorieën:

- VMBO economie
- MBO economie
- HBO economie
- WO economie en recht
- HBO sociaal-cultureel
- MBO techniek
- HBO techniek

Bij managers op wetenschappelijk werk-/denkniveau gaat het om uiteenlopende WO-richtingen. ROA gebruikt de 'Indicator Toekomstige Knelpunten in de Personeelsvoorziening' (hierna: ITKP) als indicator voor mogelijke kwantitatieve discrepanties vanuit het sectorperspectief. Als de ITKP kleiner dan of gelijk is aan 1,00, worden de verwachte knelpunten in de personeelsvoorziening als groot getypeerd. Bij een ITKP die groter is dan 1,00 kunnen werkgevers weinig tot (vrijwel) geen knelpunten in de personeelsvoorziening verwachten. Dit is afhankelijk van de grootte van de ITKP.

Onderstaande tabel geeft de ITKP weer. Het gaat daarbij om gemiddelden voor de hele periode. Gearceerd zijn de opleidingscategorieën die voor het openbaar bestuur het meest relevant zijn.

Tabel 5.2 Indicator toekomstige knelpunten in de personeelsvoorziening tot 2014, naar opleidingscategorie

	ITKP	Typering knelpunten in de personeelsvoorziening
Basisonderwijs	1,34	geen
VMBO theoretische leerweg	0,88	groot
VMBO groen	1,16	geen
VMBO techniek	0,99	groot
VMBO economie	1,08	vrijwel geen
VMBO verzorging	1,02	enige
HAVO/VWO	1,01	enige
MBO groen	1,01	enige
MBO techniek	1,02	enige
MBO sociaal-cultureel	1,05	enige
MBO gezondheidszorg	0,98	groot
MBO economie	1,15	vrijwel geen
HBO onderwijs	0,94	groot
HBO sociaal-cultureel	1,06	vrijwel geen
HBO groen	1,11	vrijwel geen
HBO techniek	1,06	vrijwel geen
HBO paramedisch	0,87	groot
HBO economie	1,08	vrijwel geen
WO letteren en sociaal-cultureel	1,06	vrijwel geen
WO groen	1,04	enige
WO techniek	1,11	vrijwel geen
WO medisch	0,93	groot
WO economie en recht	1,24	geen

Bron: ROA (2009).

Het beeld voor werkgevers in het openbaar bestuur is vrij gunstig te noemen:

- Voor de economische opleidingsrichtingen (waaronder ook de juridische opleidingsrichtingen vallen) worden vrijwel geen knelpunten verwacht in de personeelsvoorziening op vmbo-, mbo- en hbo-niveau. Op wo-niveau worden geen knelpunten verwacht.
- Voor hbo sociaal cultureel worden vrijwel geen knelpunten verwacht, net als voor de technische opleidingsrichtingen op hbo-niveau.

Ook voor de technische opleidingsrichtingen op mbo-niveau worden enige knelpunten verwacht.

Naast ROA maakt ook ECABO prognoses. ECABO geeft op basis van analyses van Etil (2010) een beeld van het toekomstige perspectief op een baan (in de periode 2009-2014) voor schoolverlaters. Kort door de bocht geldt dat hoe beter het perspectief van schoolverlaters is, hoe lastiger het voor de werkgever is om personeel te werven. De volgende tabel geeft het perspectief op een baan voor schoolverlaters in een aantal voor het openbaar bestuur relevante mbo-kwalificaties.

Tabel 5.3 Toekomstige arbeidsmarktperspectieven ECABO-schoolverlaters (tussen haakjes staat het mbo-niveau van de betreffende kwalificaties)

Kwalificatie	Perspectief
Secretarieel	
Telefonist/receptionist (2)	=
Secretarieel medewerker (2)	-/=
Secretaresse (3)	=/+
Directiesecretaresse/managementassistente (4)	=/+
Financieel (economisch administratief)	
Bedrijfsadministratief medewerker (2)	-/=
Boekhoudkundig medewerker (3)	=
Administrateur (4)	=/+
ICT	
Medewerker ICT (2)	-
Medewerker Beheer ICT (3)	-
ICT-beheerder (4)	=/+
Applicatieontwikkelaar (4)	+
Netwerkbeheerder (4)	=/+
Juridisch	
Juridisch medewerker – personeel en arbeid	+
Juridisch medewerker – openbaar bestuur	=
Juridisch medewerker – sociale zekerheid	-

Legenda: = gelijkblijvend arbeidsmarktperspectief, -/= enigszins verslechterd perspectief, - verslechterd perspectief, =/+ enigszins verbeterd perspectief, + verbeterd perspectief.

Uit de tabel blijkt dat Etil/ECABO over het algemeen de kansen voor schoolverlaters in de economisch/administratieve beroepen hoger inschat dan ROA. Daarmee schat Etil de kansen van werkgevers om dit personeel te werven ook geringer in. Omdat Etil onderscheid maakt naar de verschillende niveaus van het mbo, is ook goed te zien dat doorgaans de kansen van afgestudeerden op niveau 4 beter zijn dan die van de lagere niveaus. Enige uitzondering is de juridisch medewerker sociale zekerheid. Dit komt mogelijk doordat bij een stijgende werkloosheid de vraag naar dit type medewerkers toeneemt. ECABO schat overigens de kansen van economisch/administratief en ICT-opgeleide hbo'ers nog positiever in.

ECABO publiceert ook de perspectieven voor verschillende regio's. Daaruit blijkt dat de kansen voor schoolverlaters in het westen positiever uitvallen dan in de rest van het land. Dit geldt voor diverse kwalificaties. In het westen zijn ook de meeste vacatures voor het openbaar bestuur. Het is in die regio alleen wel moeilijker om aan schoolverlaters te komen.

Meer dan ROA weerspiegelt ECABO het beeld dat gemeenten in 2007 hadden van toekomstige moeilijk vervulbare vacatures. Gemeenten verwachtten destijds knelpunten voor:

- Technische functies en functies op het gebied van openbare orde en veiligheid op lager niveau;
- Economische, administratieve, commerciële functies op middelbaar niveau;
- Sociaal-maatschappelijke en juridisch-bestuurlijke functies op hbo-niveau (A+O-fonds Gemeenten, 2007).

Diversiteit en de aansluiting tussen vraag en aanbod

De overheid en daarmee ook het openbaar bestuur wil werken aan een grotere diversiteit binnen het personeelsbestand. De vraag is of de toekomstige arbeidsmarkt daarvoor ook de ruimte biedt. Daarbij gaat het vooral om de carrièrepaden van vrouwen en de instroom en carrière van allochtonen. Voor beide doelstellingen lijkt de arbeidsmarkt geen belemmering. Het aandeel vrouwen onder studenten aan universiteiten neemt nog steeds toe. Wel valt te bedenken dat vrouwen vaker kiezen voor een deeltijdbaan, zodat een grote wervingsinspanning nodig is voor een gelijk volume aan medewerkers.

De stijging van de deelname aan het hoger onderwijs geldt ook voor allochtonen. Zij kiezen bovendien vaak voor studierichtingen waarnaar vraag is vanuit het openbaar bestuur. Bovendien wonen de meeste allochtonen in het westen. Daar zitten ook de vacatures. Wel zijn afgestudeerde allochtonen vaak meer gericht op het bedrijfsleven dan op de overheid. Verder geldt dat het openbaar bestuur de voorwaarden moet scheppen voor verdere doorgroei. Dat ligt echter buiten de focus van deze arbeidsmarktanalyse.

5.2 Kwalitatieve discrepanties

Huidige kwalitatieve discrepanties

Vanuit vraagzijde: technisch-instrumentele functie-eisen

Over de hele economie gemeten, stijgt het gevraagde opleidingsniveau voor functies. Voor veel functies waarvoor voorheen een mbo-opleiding op niveau 2 gevraagd werd, vraagt men nu om niveau 3 of 4 (zie ook RWI, 2010). Ook de gevraagde technische vaardigheden nemen toe. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het werken met ICT, het inzetbaar kunnen zijn op verschillende plaatsen in een organisatie of het kunnen begrijpen van ingewikkelde handleidingen, complexe bedrijfsprocessen en wetgeving. Naar verhouding worden steeds meer hbo'ers gevraagd (zie ook RWI, 2010). Dit heeft onder meer te maken met sociaal-normatieve vaardigheden waarover personeel moet beschikken.

De ontwikkelingen die hierboven beschreven zijn, gelden ook – in mindere of meerdere mate – voor het openbaar bestuur. In 2007 was bijvoorbeeld 58 procent van de instroom aan nieuwe werknemers hoger opgeleid (ministerie van BZK, 2010). In hoofdstuk 3 is gewezen op de stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Daardoor komt er ook meer arbeidsaanbod beschikbaar om de vacatures voor hoger opgeleiden te vervullen.

Een deel van het eenvoudige werk verdwijnt, bijvoorbeeld door automatisering, uitbesteding of het samenvoegen van ondersteunende bedrijfsonderdelen. Hierdoor is het nodig om werknemers, wanneer zij het openbaar bestuur niet verlaten, om of bij te scholen of te herscholen. Veel werknemers volgen cursussen (zie ook hoofdstuk 3). Maar opscholing naar een hoger niveau of omscholing naar een andere baan gebeurt, net als in andere arbeidsorganisaties, nog veel te weinig. Ten slotte is het van belang vast te stellen dat er, met name bij de decentrale overheden, relatief weinig vacatures op academisch niveau zijn. Gemeenten zijn vooral op zoek naar hbo'ers met de juiste opleiding.

Vanuit vraagzijde: sociaal-normatieve functie-eisen

Bij werkervaring gaat het niet alleen meer om kennis en technische vaardigheden. Ervaring in een vergelijkbare context en cultuur wordt steeds belangrijker. Het openbaar bestuur verandert snel en heeft personeel nodig dat deze veranderingen aanvoelt en kan managen.

De klantgerichtheid van medewerkers en organisaties wordt steeds belangrijker voor bedrijven en overheidsinstellingen. De eisen en verwachtingen van klanten en burgers nemen toe (zie ook hoofdstuk 1). De 'backoffice' digitaliseert, dat wil zeggen dat werkprocessen worden geautomatiseerd en daarmee gestandaardiseerd. Dat leidt in de 'front-office' tot meer en meer complexe contactmomenten. De ambtenaar in het openbaar bestuur moet meer dan voorheen wensen en behoeften aanvoelen en vragen begrijpen en correct kunnen beantwoorden. Sociale vaardigheden worden daarmee steeds belangrijker, net als het werken in teams. Daarover beschikt niet iedere afgestudeerde.

Ook de andere sectoren willen graag klantgerichte werknemers met een mbo-opleiding op niveau 4 of een hbo-opleiding aantrekken. Dat kan betekenen dat een relatief ruime

arbeidsmarkt voor sommige functiegroepen niet de garantie geeft dat een medewerker geworven kan worden die past binnen het functieprofiel. Daarnaast is het probleem dat sociaal-normatieve vaardigheden veel lastiger zijn aan te leren dan technisch-instrumentele.

Vanuit de aanbodzijde: eisen van werknemers aan hun baan

Tot de jaren negentig van de vorige eeuw was in veel functies en sectoren sprake van een aanbodoverschot. Alleen bepaalde categorieën schaarse werknemers konden hoge eisen stellen aan hun baan. Dit veranderde rond de eeuwwisseling. Er was sprake van een vraagoverschot in veel segmenten van de arbeidsmarkt. Daardoor zijn de eisen van de werknemers aan hun baan relevanter geworden.

Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, blijkt interesse (in de inhoud van het werk) het belangrijkste motief te zijn voor overheidswerknemers om voor de publieke sector te kiezen. Ook voor jongeren is het belangrijkste motief voor een baan in de publieke sector de werkinhoud. Voor jongeren tot 25 jaar geldt dit zelfs voor 87 procent. Jongeren hebben daarmee hoge verwachtingen van een baan bij de overheid. Ook zelfstandigheid en loopbaanontwikkelingsmogelijkheden zijn belangrijke motieven (ministerie van BZK, 2008). Voor de leeftijdscategorie 35 tot 44 jaar is de mogelijkheid van het combineren van privé en werk ook een belangrijk aspect (22 procent). Daarnaast wordt het salaris vaak genoemd (circa 10 procent). Oudere overheidsmedewerkers (45 jaar en ouder) geven, vaker dan jongeren, het verrichten van maatschappelijk nuttig werk (12 tot 15 procent) aan als belangrijk motief.

Uit het Intermediair Imago Onderzoek 2009¹² blijkt dat de economische crisis vrijwel geen invloed heeft op het eisenpakket van hoogopgeleiden. Zij maken de keuze voor een werkgever op basis van afwisseling in werk, doorgroeimogelijkheden en een goede balans tussen werk en vrije tijd. Het belang van werkzekerheid is toegenomen ten opzichte van een jaar eerder (van 10,5 naar 12,9 procent). Ook hecht men meer aan een 'aansprekende bedrijfscultuur' en de opleidingsmogelijkheden (Intermediair, 2009).

Uit de vertrekredenen van ambtenaren die elders gaan werken, is af te leiden dat het niet altijd lukt aan bovenstaande eisen van werknemers tegemoet te komen. Aspecten van de bedrijfscultuur (zoals de wijze van besturen van de organisatie en de resultaatgerichtheid ervan) en de geringe loopbaanmogelijkheden zijn redenen om elders te gaan werken. De primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden spelen ook een rol (ministerie van BZK, 2010h).

Primaire arbeidsvoorwaarden

Hoewel salaris voor veel jongeren en hoger opgeleiden zeker niet het belangrijkste motief is om ergens te gaan werken, kan deze factor wel meespelen. Bovendien kan salaris een belangrijk middel zijn om medewerkers te behouden. Bij een analyse van de rol van salaris bij het binnenhalen en behouden van werknemers is van belang:

- Hoe dit salaris zich verhoudt tot dat in de concurrerende sectoren;
- Wat de flexibiliteit in het salaris aanbod is (dit om een excellente medewerker vast te kunnen houden en om de slag met een andere sector te kunnen winnen wanneer zich een interessante sollicitant aandient).

12 Gehouden onder ruim 4.700 hbo'ers en academici met maximaal tien jaar werkervaring.

Loonvergelijking

Het is moeilijk de absolute lonen in diverse sectoren te vergelijken, omdat die ook samenhangen met bijvoorbeeld de aard van het werk en de arbeidsomstandigheden. Wel is het mogelijk de relatieve ontwikkeling van de CAO-lonen te analyseren. De stijging van de CAO-lonen lag in de periode 2001-2010 bij het rijk (24 procent) 3 procent gunstiger dan die in de marktsector (21 procent). De CAO-lonen bij de gemeenten ontwikkelden zich ruim 3 procent minder gunstig (17,4 procent). De provincies (18,3 procent) en de waterschappen zaten daar net boven (18,6 procent). In de markt moeten nog de nodige CAO's voor 2010 worden afgesloten. De verwachting is dat de loonstijgingen door de economische crisis beperkt blijven. De feitelijke loonontwikkeling is maar voor een deel te verklaren door de CAO-loonstijging: veranderingen in inschaling, periodieken, promoties en prestatieafhankelijke beloning zijn voor veel werknemers veel belangrijker determinanten van de loonontwikkeling.

Wat betreft de primaire arbeidsvoorwaarden zijn er ook binnen de sector verschillen tussen beroepsgroepen, opleidingsniveau en –richting. Deze loonverschillen hebben eerder een relatie met het binden dan met het aantrekken van personeel in het openbaar bestuur. Weinig werknemers beginnen hun loopbaan bij het openbaar bestuur als manager. Tussen de sectoren zitten loonverschillen. Gemeenten bieden voor vergelijkbare functies vaak inschaling in een lagere loonschaal dan het rijk en de provincies. Dit is een hindernis voor interbestuurlijke mobiliteit.

Flexibiliteit van het loonaanbod

Het bedrijfsleven opereert flexibeler in het loonaanbod dan het openbaar bestuur. (Start-) salarissen bij het openbaar bestuur liggen vast in schalen en periodieken. Daardoor heeft de werkgever weinig vrijheid om een loonaanbod te verhogen, bijvoorbeeld wanneer een potentiële werknemer twijfelt of hij of zij een baan wil aanvaarden. In de marktsector ligt dat vaak anders. Een werkgever in de markt kan zijn bod nog even iets aantrekkelijker maken waardoor het openbaar bestuur de strijd om de sollicitant verliest. Werknemers in het openbaar bestuur beginnen vaak in een relatief hoge startschaal in verhouding tot de marktsector. Wellicht is dit een manier om het tekort aan loonflexibiliteit te compenseren. Op deze manier doet het openbaar bestuur goed mee in de slag om de werknemer / schoolverlater, maar tegen een hoge prijs.

Ook verderop in de carrière lijken de arbeidsvoorwaarden in het openbaar bestuur minder goed aan te sluiten op de wensen en behoeften van medewerkers. In de marktsector is loonsverhoging vaak directer gerelateerd aan prestaties, terwijl ambtenaren hun periodiek veel vaker automatisch krijgen (hoewel dat automatisme niet meer arbeidsvoorwaardelijk is bepaald). De excellente of schaarse medewerker kan hierdoor sneller ontevreden worden over de relatieve progressie van het salaris en opstappen.

Secundaire arbeidsvoorwaarden

Een arbeidsorganisatie kan ook met haar secundaire arbeidsvoorwaarden de slag om werknemers winnen van andere vragers. Daarbij gaat het om zaken als verlofregelingen, vergoedingen voor woon-werkverkeer, flexibiliteit van de werkplek, kinderopvangvoorzieningen, scholingsbeleid, pensioenvoorzieningen, verzekeringen, representatiekosten, koffie- en cateringvoorzieningen en geneeskundige voorzieningen. Het is moeilijk de secundaire arbeidsvoorwaarden van het openbaar bestuur te vergelijken met overige (semi-)overheidsinstellingen en de marktsector. Uit onderzoek blijkt dat de overheid zich op drie punten onderscheidt:

- Verlofregelingen, vooral het betaald ouderschapsverlof. Deze regeling heeft een grote aantrekkingskracht op dertigers die een gezin hebben gesticht of willen stichten. De instroom van werknemers van deze leeftijdscategorie is verhoudingsgewijs groot.
- Belangrijker dan de inhoud van de regelingen zelf, lijken regel mogelijkheden als flexibele werktijden, telewerken, zelfroosteren en andere flexibele elementen, tot de beste aansluiting tussen werk en privéleven te leiden.
- Het ABP-pensioen. Zelfs in gevallen waar een ander pensioenfonds vergelijkbare of misschien zelfs betere voorwaarden biedt, heeft het ABP het imago van een zeer goede voorziening. Aan deze positieve situatie, kleeft ook een nadeel: het goede ABP-pensioen kan bijvoorbeeld een belemmering zijn voor (potentieel) overcomplete werknemers om een baan in de marktsector te zoeken.

Aan de andere kant biedt het openbaar bestuur, met uitzondering van sommige diensten, vaak weinig flexibiliteit in de werkplek. Telewerken is vaak lastig te organiseren. Bovendien is het rijk erg afhankelijk van bepaald regionale arbeidsmarkten. De departementen zijn immers rond het Binnenhof geconcentreerd en de ondersteunende diensten in de hele Randstad. Verder kan de bereikbaarheid vanuit landelijke gebieden een probleem vormen: veel kantoren liggen in stadscentra.

Werkzekerheid

Het openbaar bestuur geeft de ambtenaren een aanstelling, niet een arbeidscontract. De voorwaarden voor die aanstelling in combinatie met vaak lange dienstverbanden biedt een grote werkzekerheid. Voor nieuwe werknemers, ook voor schaars personeel, biedt dat aantrekkingskracht. De vraag is dan wel of het openbaar bestuur hiermee de flexibele werknemers krijgt waar het steeds meer behoefte aan heeft.

Een groter nadeel van deze werkzekerheid is dat werknemers minder snel doorstromen naar andere functies. Ook voor werknemers kan een gebrek aan mobiliteit beperkend werken, bijvoorbeeld wanneer men werk moet doen wat men niet aankan.

Arbeidsinhoud

Een aanzienlijk deel van de mensen die een economisch-administratieve of sociaal-maatschappelijke studierichting hebben gekozen, vindt de arbeidsinhoud van functies in het openbaar bestuur interessant. Dat geldt ook voor werkenden in het bedrijfsleven die aan een tweede of derde carrièrestap toe zijn: zij zoeken vaak een meer maatschappelijk georiënteerde invulling van hun arbeidspositie.

Voor hoger technisch opgeleiden ligt het openbaar bestuur wellicht wat moeilijker in de markt. Functies in het openbaar bestuur hebben vaak betrekking op het beleid over of het toezicht op technische werkzaamheden. Ook op ICT-gebied loopt het openbaar bestuur vaak niet voorop: hiervoor huurt het softwarebedrijven in. Deze constructie kan minder aantrekkelijk zijn voor jonge hoger opgeleiden die ook met de techniek aan de slag willen. Overigens blijkt uit onderzoek dat veel technici in de loop van hun carrière toch op niet-uitvoerende posities terechtkomen.

Arbeidsomstandigheden

Op de arbeidsomstandigheden bij het openbaar bestuur is meestal weinig aan te merken. Deze factor zal dan ook geen belemmering zijn om een functie te aanvaarden.

Toekomstige ontwikkeling van kwalitatieve discrepanties

Functie-eisen

Politiek en bestuur richten zich de komende jaren, zeker wanneer sprake zal zijn van forse bezuinigingen, op de inrichting van een kleiner en, slagvaardiger openbaar bestuur. Dat openbaar bestuur zal dan bovendien meer op hoofdlijnen opereren. Daarnaast moet het openbaar bestuur beter luisteren naar de vraag van burgers. Het scenario dat daaruit volgt, is dat het openbaar bestuur meer met hoger opgeleide, klantgerichte medewerkers zal gaan werken. Functie-eisen zullen dan verder opgeschroefd worden. Dat geldt met name voor de sociaal-normatieve eisen. Wanneer de economie verder aantrekt, gaat het bedrijfsleven ook op zoek naar dezelfde klantgerichte hoger opgeleiden. Deze mensen zijn namelijk vaak ook commercieel ingesteld (zie ook Research voor Beleid, 2005). Ondanks een overschot aan economisch-administratief opgeleiden wordt de markt dan mogelijk toch krap omdat alle sectoren binnen dat segment naar dezelfde groepen op zoek zijn.

Eisen van het arbeidsaanbod

Het boek *Generatie Einstein* beschrijft de jongste generatie jongeren (vanaf 1988). Daarin staat dat jongeren meer gericht zijn op sociale verbanden en relaties dan op status en geld verdienen. De generatie Einstein houdt van stabiliteit en zoekt naar zekerheden. En vooral naar leven, wonen en werken in harmonie. De jongeren werken graag in groepen. Bij de keuze voor een werkgever staan niet status en geld bovenaan, maar wat men kan leren. De scheiding tussen werk en leven is voor deze jongeren niet strikt (Boschma en Groen, 2006). Voor deze generatie blijft wellicht ook de werkinhoud van belang. Maar omdat het leerelement belangrijker is, is de kans groter dat men vaker van organisatie wil veranderen. Dat kan trouwens zowel binnen het openbaar bestuur als erbuiten.

Door barrières tussen openbaar bestuur en andere sectoren weg te nemen, door arbeidsvoorwaarden te creëren die meer aansluiten bij die van het bedrijfsleven, wordt mobiliteit tussen deze sectoren eenvoudiger en vanzelfsprekender. Daar staat tegenover dat dan mogelijk relatieve voordelen van het openbaar bestuur wegvallen: betere verlofregelingen, het sterke ABP-pensioen en de baanzekerheid. Wat doet dat voor de concurrentiepositie ten opzichte van andere sectoren? Mogelijk is er ook binnen de generatie Einstein een groep die onder de bestaande arbeidsvoorwaarden naar het openbaar bestuur trekt en dat niet zal doen wanneer de voordelen van het openbaar bestuur verdwijnen of kleiner worden. De vraag speelt dan natuurlijk ook of het openbaar bestuur van de toekomst behoefte heeft aan medewerkers die deze zekerheid zoeken.

5.3 Ondoorzichtigheden op de arbeidsmarkt

Wervings- en zoekgedrag

Een belangrijke mogelijke vorm van ondoorzichtigheid op een sectorale arbeidsmarkt is dat werkgevers anders werven dan gekwalificeerde werkzoekenden zoeken. Het is zaak om eerst de zoekkanalen te onderzoeken. Werven en zoeken gaat steeds vaker via internet. Daarnaast is – zeker in deze tijden van een ruime arbeidsmarkt – de uiteindelijke geselecteerde kandidaat vaak nog afkomstig uit het relatiecircuit. Dat is echter niet vreemd: bij een ruim aanbod kiezen werkgevers personen die ze kennen. Intermediairs (uitzendbureaus, wervingsbureaus, outplacementbedrijven, re-integratiebureaus, UWV Werkbedrijf) spelen een belangrijke rol, zeker in het matchen van vraag en aanbod. Ook deze organisaties werven zelf op grote schaal via internet.

Het openbaar bestuur speelt in op de trend van werving via internet: de overheid beschikt over eigen vacaturesites. De belangrijkste daarvan is werkenbijdeoverheid.nl. Op de website algemenebestuursdienst.nl staan daarnaast vacatures voor hogere managementfuncties bij het rijk. Het openbaar bestuur werft niet alleen via eigen websites, maar ook via personeelsadvertenties in gedrukte media. Werving op die manier neemt af, vooral omdat internet aanzienlijk goedkoper is. De wervers bij het openbaar bestuur zijn goed op de hoogte van de kranten en andere periodieken die hun doelgroepen gebruiken om vacatures te zoeken. De wervers plaatsen gericht advertenties in bijvoorbeeld Intermediair, Volkskrant en Openbaar Bestuur. Het Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie (EC AMC) van de Rijksoverheid regelt de externe publicatie op onder andere jobboards, in kranten en vakbladen.

Box 5.1 Marktaandeel werkenbijdeoverheid.nl

In het eerste kwartaal van 2009 werden op werkenbijdeoverheid.nl voor de sectoren rijk (inclusief rechterlijke macht en burgerfuncties bij defensie), provincies, gemeenten en waterschappen samen in totaal 3.593 nieuwe vacatures geplaatst (stroomcijfers). Volgens het CBS was het aantal nieuw ontstane vacatures bij het rijk (inclusief rechterlijke macht en Defensie) zo'n 7.000. Uitgaande van deze cijfers is de dekkinggraad van werkenbijdeoverheid.nl dan bij benadering ruim 50 procent. Dit is een onderschatting omdat op werkenbijdeoverheid.nl bij de sector rijk vacatures voor geüniformeerde functies ontbreken. Overigens is de dekkinggraad van werkenbijdeoverheid.nl in standcijfers (openstaande vacatures) aanzienlijk lager, omdat de vacatures er relatief snel vanaf worden gehaald.

Tabel 5.4 Schatting dekkinggraad werkenbijdeoverheid.nl op basis van stand-/stroomcijfers naar deelsector (1e kwartaal 2009)

Sector	Ontstane vacatures			Openstaande vacatures		
	WBDO	CBS	Dekkingsgraad WBDO	WBDO**	CBS	Dekkingsgraad WBDO
Rijk*	1.775	2.700	65,7%	212	8.700	2,4%
Gemeenten	1.375	3.700	37,2%	287	5.100	5,6%
Provincies	298	300	99,3%	80	500	16,0%
Waterschappen	145	300	48,3%	20	400	5,0%
Totaal	3.593	7.000	51,3%	599	14.700	4,1%

* Inclusief rechterlijke macht en Defensie. ** Standcijfer 14 september 2009.

Bron: Ministerie van BZK, EC AMC; CBS Statline; bewerking Research voor Beleid, in opdracht van ministerie BZK.

Decentrale overheden melden hun vacatures niet in gelijke mate aan op werkenbijdeoverheid.nl. Bij die decentrale overheden is een trend vast te stellen dat men meer samenwerkt bij de werving van personeel en regionale vacaturesites. Voorbeelden zijn werkeninnoord-hollandnoord.nl, werkeninfriesland.nl, igom.nl (Limburg), werkeninwestbrabant.nl, werkeninhetwesten.nl, ikgavoordeachterhoek.nl en werkeningelderland.nl. Daarin werken gemeenten onderling, maar soms ook met andere overheden, zoals regionale (of in de regio gevestigde) diensten van de rijksoverheid, provincies en/of waterschappen of zelfs arbeidsorganisaties uit andere sectoren, samen bij de werving van personeel.

Bron: Research voor Beleid (2009).

Werkzoekenden lijken goed te weten via welke periodieken en websites ze naar welke vacatures moeten zoeken. Aan personeel dat in 2007 instroomde bij de overheid is gevraagd wat de belangrijkste methode was bij de verwerving van hun nieuwe baan. Onderstaande tabel geeft per sector de top drie van belangrijkste wervingskanalen weer.

Tabel 5.5 Belangrijkste methode bij verwerving nieuwe baan door instromend personeel, naar sector, 2009

Sector	Belangrijkste methode bij verwerving nieuwe baan (top 3)
Rijk (incl. zbo's)	1. Vacature op internet (27%)
	2. Direct gevraagd (12%)
	3. Door bekenden geattendeerd (11%)
Gemeenten	1. Vacature op internet (22%)
	2. Vacature in gedrukte media (21%)
	3. Direct gevraagd (13%)
Provincies	1. Vacature op internet (23%)
	2. Vacature in gedrukte media (21%)
	3. Direct gevraagd (13%)
Waterschappen	1. Vacature in gedrukte media (29%)
	2. Vacature op internet (17%)
	3. Uitzend/detachering (15%)

Bron: Ministerie van BZK, 2008; bewerking Research voor Beleid.

Paragraaf 5.1. laat zien dat er weinig instroom van schoolverlaters bij het openbaar bestuur is. Wervingskanalen als stage, school of opleiding spelen dan ook een geringe rol. Een oorzaak hiervoor is wellicht het beperkte contact tussen de arbeidsorganisaties in het openbaar bestuur en het beroepsonderwijs. Het aantal stages vanuit het beroepsonderwijs ligt ook lager dan in andere sectoren. De oorzaak daarvan kan ook zijn dat de brede en vaak generalistische vraag van de overheid niet goed aansluit bij de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs. Het gevolg kan zijn dat het openbaar bestuur minder gekwalificeerde en gemotiveerde jongeren aantrekt dan andere sectoren.

Transparantie van vacatures voor medewerkers binnen het openbaar bestuur

Om de mobiliteit tussen sectoren en organisaties binnen sectoren te bevorderen, is het nuttig dat vacatures zo snel mogelijk zichtbaar worden voor het hele openbaar bestuur. Dat gebeurt in onvoldoende mate. Managers bieden de nodige vacatures vaak alleen intern aan. Dat gebeurt zelfs binnen het Rijk. Hier is de afspraak dat de vacatures na een korte interne ronde op de zogeheten mobiliteitsbank gezet worden.

Imago van het openbaar bestuur bij werkzoekenden

Er is ook sprake van ondoorzichtigheid op de arbeidsmarkt als het imago van het openbaar bestuur niet aansluit op wat het openbaar bestuur in werkelijkheid biedt (bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsinhoud, eisen aan werkzoekenden, beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden).

Imago-onderzoek bij de Rijksdienst in 2009 laat zien (zie ook hoofdstuk 3) dat werken bij het rijk vooral sterk geassocieerd wordt met:

- Bureaucratie
- Werk dat ertoe doet
- Een goede balans tussen werk en privé
- Een goed pensioen
- Actueel

Werken bij het rijk wordt zwak geassocieerd met:

- Vrijheid
- Spannend werk
- Een goed imago
- Status
- Prestatiebeloning

Werken bij het Rijk wordt sterk geassocieerd met internationaal en veel minder met lokaal en kleinschalig. De gemeente wordt juist weer meer geassocieerd met lokaal en kleinschalig. Vervolgens komt het rijk als potentiële werkgever iets positiever uit de bus (Rijksvoorlichtingsdienst, 2009).

Intermediair stelt jaarlijks lijsten op van favoriete werkgevers van (bijna) afgestudeerden. In tijden van economische voorspoed is het aantal organisaties in het openbaar bestuur dat zich bij de favorieten bevindt meestal beperkt. In tijden van economische crisis zijn vaak verschillende van deze organisaties in de top tien te vinden. Schijnbare werkzekerheid speelt dus vermoedelijk een rol bij het imago van het openbaar bestuur.

In de vorige paragraaf zijn aspecten beschreven waarmee werken bij het rijk geassocieerd wordt. Voor het grootste deel komt het imago van het openbaar bestuur overeen met deze aspecten. Negatieve aspecten om aan te werken zijn:

- Bureaucratie en geen spannend werk. Opmerkelijk hieraan is dat veel andere organisaties waar veel hoger opgeleiden gaan werken (zoals grote bedrijven, non-profitinstellingen, zorg en onderwijs) vaak ook de nodige bureaucratie kennen en ook aan een groot deel van de werknemers weinig spanning bieden. Onbekend bij potentiële werknemers is dat het werk in het openbaar bestuur de laatste decennia een ander karakter krijgt.
- Een minder imago en minder status. Blijkbaar kun je als hoger opgeleiden niet aan je vrienden vertellen dat je bij het openbaar bestuur werkt. Dit lijkt samen te hangen met de manier waarop de politiek (zie hoofdstuk 1) tegen het openbaar bestuur aankijkt.

Een belangrijke bepalende factor bij het imago van sectoren bij bepaalde groepen is in hoeverre de betreffende werkzoekenden daadwerkelijk bekend zijn en ervaring hebben met werken in de sector. Dat het openbaar bestuur relatief weinig stages in het beroeps-onderwijs aanbiedt, maakt het onbekend bij jongeren en daardoor mogelijk ook onbemind.

Toekomstige ontwikkeling van ondoorzichtigheden

Internet zal in de toekomst nog belangrijker worden. De papieren media zullen markt-aandeel verliezen. Wel zal het werven en zoeken via (persoonlijke) netwerken blijven. Zeker bij een ruim aanbod aan kandidaten zal de kandidaat uit een netwerk vaak de voorkeur genieten.

De trend is dat het gebruik van internet als wervings- en zoekkanaal ook steeds meer netwerkaspecten krijgt. Zowel de werkzoekenden als intermediairs gebruiken sociale netwerken als LinkedIn, Hyves en Facebook om een baan of personeel te zoeken. Natuurlijk kan het openbaar bestuur daarvan ook gebruikmaken. Wel moet het daarbij, meer dan commerciële partijen, in het oog houden dat het zoeken via deze netwerken zich op de randen van de privacywetgeving bevindt. Het openbaar bestuur beschikt immers ook over andere bestanden met informatie over dezelfde individuen, die ze aan de gegevens op de sociale netwerken zou kunnen koppelen. Daarom is het wellicht verstandiger om intermediairs in te schakelen voor zoekacties naar personeel op de sociale netwerken.

Wanneer werkzoekenden zelf cv's plaatsen op de algemene en regionale wervingssites, dan spelen geen privacyproblemen. Wel zijn gegevens op de sociale netwerken vaak actueler (het openbaar bestuur zal vaker worden geconfronteerd met een geschikte kandidaat die inmiddels een andere baan heeft).

Jongeren wisselen via 'social communities' als LinkedIn en Hyves informatie over hun werkervaring uit en kunnen daarmee ambassadeurs voor werkgevers zijn. Sectoren zullen in de toekomst steeds beter manieren vinden om deze vormen van communicatie te gebruiken en te beïnvloeden.

Als het diversiteitsbeleid van het openbaar bestuur een succes wordt, krijgt het per definitie betere contacten met bepaalde doelgroepen. Dat verbreedt het netwerk en dat is vaak een succesvolle factor voor de werving. Het openbaar bestuur kan de werving beter op die groepen richten. En deze doelgroepen krijgen een positiever imago van werken bij het openbaar bestuur.

Wanneer het openbaar bestuur de slag maakt naar een krachtigere en flexibelere organisatie met flexibeler arbeidsvoorwaarden, dan duurt het even voordat de werkzoekenden dit ook erkennen. Aan de andere kant zal een eventuele verslechtering van verlof- en pensioenregelingen wel snel op het netvlies staan bij potentiële kandidaten voor vacatures.

5.4 Waar leiden aansluitingsproblemen tot arbeidsmarktknelpunten?

De verwachting is dat de aansluiting tussen vraag en aanbod de komende jaren minder eenvoudig zal worden. Door bezuinigingen zal de werkgelegenheid in het openbaar bestuur hoogst waarschijnlijk afnemen. Deze krimp is naar verwachting niet volledig via natuurlijk verloop op te lossen. De bezuinigingen kunnen dus leiden tot een toename van het aantal mensen dat boventallig is. Tegelijkertijd zullen – zeker in een aantrekkelijke arbeidsmarkt – vrijkomende vacatures maar in beperkte mate door deze mensen kunnen worden vervuld. Door scholing en bemiddeling kan een deel van deze mensen geschikt gemaakt worden voor andere functies. Tegelijkertijd zit er tussen functies die komen te vervallen en functies die nieuw ontstaan, behoorlijk grote verschillen in zowel het niveau als de richting van de opleiding en ervaring. Deze discrepanties kunnen niet intern opgelost worden.

Er zijn echter meer aandachtspunten voor (toekomstige) knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod:

- Het zal, net als nu, lastig zijn sommige (bijvoorbeeld juridisch georiënteerde) specialisten aan te trekken. Dat komt door de inhoud van het werk, maar ook door de arbeidsvoorwaarden en een verouderd imago van het openbaar bestuur. Als de economie weer aantrekt, wordt het nog moeilijker deze mensen te werven.
- In de toekomst doen veel sectoren een beroep op de klantgerichte mbo'ers en hbo'ers. Daar is dan moeilijk aan te komen.
- Arbeidsvoorwaarden kennen weinig flexibiliteit. Dat sluit slecht aan bij de wensen van nieuwe generaties medewerkers. En het verkleint de slagvaardigheid in de onderhandeling met kandidaten.
- Eisen aan werknemers nemen toe, vooral in de sociaal-normatieve sfeer. Voor lager opgeleiden kunnen ook de technisch-instrumentele functie-eisen te hoog worden. Hierdoor kan een deel van de werknemers dat werkloos wordt door huidige reorganisaties, ontwikkelingen in de inhoud van het werk of toekomstige bezuinigingen, moeilijk worden herplaatst. Hierbij spelen ook de relatief zeer goede rechtspositie en rechtsbescherming van ambtenaren een rol. Hoewel de automatische periodieken zijn afgeschaft, zijn de lonen van veel oudere ambtenaren inmiddels zo sterk gestegen dat deze personen in andere sectoren veel minder zullen gaan verdienen.
- Vooral het rijk kent weinig vacatures. Deze worden vooral intern opgevuld. De mobiliteit van en naar het rijk (vanuit en naar andere sectoren van het openbaar bestuur, de rest van de overheid, de non-profitsector en de markt) is daardoor gering. Een belangrijke oorzaak daarvan zijn de verschillen in inschaling.
- Moeilijk vervulbare vacatures worden deels gemaskeerd door externe inhuur van specialisten. Dat is in het bedrijfsleven ook het geval, maar wel op kleinere schaal. Wanneer er een rem op externe inhuur komt, dan is er een lastige taak deze vacatures in te vullen.
- In veel sectoren vinden jongeren hun eerste baan via stages of andere contacten van school. In het openbaar bestuur is dat minder het geval.
- Het openbaar bestuur kan - door problemen met de privacy van individuen - minder gemakkelijk via sociale netwerken werven dan het bedrijfsleven. Dit verhoogt de transparantie van het wervingsproces bij het openbaar bestuur. Tegelijkertijd zijn de eigen wervingswebsites van de overheid van relatief groter belang om aan goede kandidaten te komen. De actualiteit van cv's van werkzoekenden is dan een belangrijk aandachtspunt.
- Ondanks een aantal goede initiatieven vindt werving en selectie van personeel nog steeds veelal versnipperd plaats vanuit individuele organisaties. Dat bevordert de uitwisseling tussen de sectoren van het openbaar bestuur niet. Bovendien verkleint het de kansen om de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen.
- Het openbaar bestuur heeft een imago van bureaucratisch/weinig spannend en kent bovendien weinig status bij hoger opgeleide werkzoekenden.

Hoofdstuk 6

Ideeën en oplossingen uit de praktijk (discussie)

De analyse uit voorgaande hoofdstukken is met HRM-professionals uit het openbaar bestuur besproken. Zij geven aan dat alleen bezuinigingen doorvoeren onvoldoende is om te komen tot een kleinere en betere overheid. Volgens hen is een ander arbeidsmarkt- en personeelsbeleid nodig. In dat beleid moeten flexibiliteit en zekerheid hand in hand gaan, vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten en medewerkers mobiel worden. Hierdoor kan ook de externe inhuur verminderen. In de praktijk van het openbaar bestuur wordt al geëxperimenteerd met nieuw beleid. Op basis van de discussie met HRM-professionals is een aantal thema's te benoemen, waar voorwaardenscheppend beleid van een nieuw kabinet en sectoren nodig is: arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden, rechtspositie en rechtsbescherming, inzetbaarheid, gezondheid en werkplezier, efficiënte en flexibele personele inzet en ontsluiting van de vacatures in het openbaar bestuur. Deze thema's kennen elk een aantal beleidsopties, met voor- en nadelen.

6.1 Inleiding

Op basis van de analyse in de vorige hoofdstukken wordt verwacht dat de mismatch tussen vraag en aanbod de komende jaren toeneemt. Bij deze mismatch spelen drie ontwikkelingen een centrale rol. Deze ontwikkelingen zijn op dit moment lastig in te schatten:

- Gevolgen van bezuinigingen;
- Gevolgen van vergrijzing;
- Aantrekkende arbeidsmarkt.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de personeelsbehoefte door bezuinigingen op korte termijn substantieel afneemt. De beoogde vermindering van de personeelsformatie zal voor een deel worden opgelost via natuurlijk verloop (mensen die ander werk vinden of met pensioen gaan). De bezuinigingen kunnen ook tot boventalligheid leiden. Als gevolg van de reorganisaties en de wens om te komen tot een kleinere en betere overheid zullen ook vacatures ontstaan. De boventallige werknemers zijn niet volledig te matchen met de vrijvallende vacatures. Zij hebben niet altijd de juiste opleiding, werkervaring en competenties. In het openbaar bestuur ontstaat dus op korte termijn een situatie met enerzijds openstaande vacatures en anderzijds een reservoir van boventallige medewerkers. In de komende tien jaar zullen steeds meer medewerkers via pensionering uittreden. Als de economie aantrekt, verkrapt de arbeidsmarkt en wordt het weer moeilijker om vacatures in te vullen. Het openbaar bestuur zal steeds harder om het schaarse (jonge) talent moeten concurreren met het bedrijfsleven. Richting 2020 wijzigt de situatie in het openbaar bestuur van een situatie van hoofdzakelijk personele overschotten naar een situatie waarin personeelstekorten dominant zijn.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de externe baanmobiliteit in het openbaar bestuur substantieel lager is dan in de meeste andere sectoren van de economie. Vanuit de arbeidsmarkt gezien is het belangrijkste voordeel van mobiliteit dat de aansluiting tussen vraag en aanbod makkelijker wordt. Als werknemers gemakkelijk van werkgever wisselen, hoeven tekorten bij de ene werkgever en overschotten bij de andere werkgever niet lang gelijktijdig te bestaan. Bij een toenemende mismatch tussen vraag en aanbod wordt mobiliteit daarom belangrijker. In hoofdstuk 5 is gekeken naar de aansluiting tussen vraag en aanbod. Hieruit bleek een aantal aanvullende aandachtspunten: een geringe flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden, de goede rechtspositie en rechtsbescherming van werknemers, verschillen in inschaling tussen overheden, relatief weinig stages bij de overheid en een versnipperde werving en selectie. Ten slotte is in hoofdstuk 3 en 5 gesignaleerd dat werken bij het rijk en daarmee mogelijk in het hele openbaar bestuur wordt geassocieerd met 'werk dat ertoe doet' en een goede balans tussen werk en privé, maar ook met minder vrijheid door bureaucratie en procedures.

Gelet op deze analyse, welke ideeën en oplossingen zijn dan denkbaar? Deze vraag is tijdens een netwerkbijeenkomst op 20 mei 2010 besproken met ruim 100 HRM-professionals in het openbaar bestuur. Volgens de HRM-professionals kenmerkt het huidige arbeidsmarkt- en personeelsbeleid in het openbaar bestuur zich door relatief veel zekerheid en weinig flexibiliteit. Wat nodig is, is een opener arbeidsmarkt waarbij medewerkers mobieler zijn. Zowel tussen de sectoren van de overheid, als tussen overheid en bedrijfsleven.

Wanneer de bezuinigingen worden doorgevoerd op basis van het huidige beleid, brengt dit volgens de HRM-professionals een aantal voorspelbare negatieve consequenties met zich mee:

- Boventallige ambtenaren die moeilijk herplaatsbaar zijn en waarbij afvloeiing hoge kosten met zich meebrengt;
- Het met voorrang afvloeien van jongere en tijdelijke werknemers;
- Vacaturestops en een vermindering van de instroom van jongeren;
- Een minder sterke arbeidsmarktpositie ten opzichte van het bedrijfsleven in de strijd om talent.

Alleen bezuinigen is volgens de HRM-professionals onvoldoende om te komen tot een kleinere en betere overheid. Grootschalige bezuinigingen moeten volgens hen gepaard gaan met nieuw arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. Arbeidsmarktbeleid, waarbij flexibiliteit en zekerheid hand in hand gaan. Arbeidsmarktbeleid, waarbij vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten en medewerkers mobieler zijn. Arbeidsmarktbeleid dat bovendien externe inhuur vermindert en loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden voor ambtenaren vergroot. De overheid moet volgens de HRM-professionals een aantrekkelijker werkgever zijn.

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat werknemers in het openbaar bestuur minder vaak van werkgever en van sector wisselen dan in andere sectoren het geval is. Ook deze bevinding is met de HRM-professionals gedeeld. Daarbij is vooral ingegaan op de beperkte baanmobiliteit tussen de verschillende sectoren van het openbaar bestuur. De HRM-professionals geven hiervoor de volgende mogelijke verklaringen. Een aantal van deze verklaringen kan overigens ook in andere sectoren dan het openbaar bestuur spelen.

Box 6.1 Enkele mogelijke verklaringen voor lagere externe baan-baan-mobiliteit

Verschillen in arbeidsvoorwaarden

De arbeidsvoorwaarden in het openbaar bestuur worden op sectorniveau afgesproken en vastgelegd. In de praktijk betekent dat dat er voor vergelijkbare functies in verschillende sectoren (grote) verschillen kunnen zijn in inschaling. Deze verschillen kunnen volgens de HRM-professionals een belemmering vormen om bijvoorbeeld vanuit een ministerie bij een gemeente te gaan werken.

Rechtspositie en rechtsbescherming van ambtenaren

De rechtspositie en -bescherming van ambtenaren is goed geregeld. Dit heeft volgens de HRM-professionals mede tot gevolg dat voor werkgevers in het openbaar bestuur de kosten van ontslag hoog zijn. Ook in het bedrijfsleven wordt deze verklaring vaak genoemd. De kosten van ontslag van ambtenaren hebben wel andere oorzaken dan in het bedrijfsleven:

- De relatief lange duur van het ontslagtraject. Veel provincies, gemeenten en andere werkgevers hebben met bonden of personeelsvertegenwoordigers afspraken gemaakt over termijnen waarbinnen een met ontslag bedreigde ambtenaar wordt herplaatst. Een ambtenaar kan in beroep gaan tegen ontslag, waardoor het traject wordt verlengd. De juridische en administratieve kosten lopen hierdoor verder op.

- De kosten van de bovenwettelijke uitkering. Deze kunnen hoog uitvallen, vooral bij werknemers die lang in overheidsdienst zijn geweest. Door de vergrijzing en de beperkte externe mobiliteit zijn er veel werknemers op wie dit van toepassing is.
- Werkgevers in het openbaar bestuur betalen – anders dan hun collega's in de marktsector – de WW-uitkering. Dit is het zogenaamde 'eigenrisicodragerschap WW'.

Kansen van oudere werknemers

Ook al is het automatisme van periodieken bij veel werkgevers in het openbaar bestuur geschrapt, de praktijk is volgens de HRM-professionals weerbarstig. Volgens hen vinden veel (midden-) managers het eenvoudig om excellent presterende werknemers extra loonsverhogingen te geven, maar zijn managers minder goed in het onthouden van loonsverhoging van matig presterende werknemers. De praktijk is dat het verdiende loon doorloopt tot het einde van de schaal is bereikt. Voor veel oudere werknemers betekent een baan elders dat zij er in salaris aanzienlijk op achteruitgaan. Dat komt ook doordat zij specifieke kennis en ervaring binnen het openbaar bestuur hebben opgebouwd die elders minder waard is. Dit verkleint volgens de HRM-professionals de kansen van oudere werknemers op de arbeidsmarkt. Dit probleem speelt in meerdere, en wellicht alle, sectoren van de Nederlandse economie (zie ook ministerie van SZW, 2009).

Verschillende belangen op micro- en macroniveau

Het middenmanagement heeft volgens HRM-professionals meestal geen belang bij mobiliteit van hun eigen medewerkers. Directeuren, afdelingshoofden en teamleiders worden veelal niet beoordeeld op de ontwikkeling van hun medewerkers op langere termijn, maar op de korte termijn (inputs en resultaten). Volgens de HRM-professionals hebben veel managers de houding dat zij er niet op zitten wachten dat hun (goed ingewerkte) mensen tijdelijk ander werk doen of bij een andere organisatie gaan werken. Terwijl dat wel in het belang van de organisatie of van het openbaar bestuur als geheel kan zijn. Overigens kan dit verschil in belangen ook in andere sectoren een rol spelen.

Sturing op fte's

Het programma Vernieuwing Rijksdienst heeft gestuurd op het personeelsbudget, het aantal fte's en de omvang van de externe inhuur. De nadruk op vermindering van het aantal ambtenaren kan ertoe leiden dat managers geïnteresseerd raken op aantallen mensen. Dat heeft negatieve consequenties voor mobiliteit en flexibiliteit. Overheidsonderdelen willen bijvoorbeeld geen mensen detacheren omdat deze wel op de fte-aantallen drukken maar niet direct productief zijn voor het eigen onderdeel.

6.2 Ideeën en adviezen uit de praktijk

Mede op basis van de voorgaande gedeelde ideeën, oorzaken en verklaringen zijn in de praktijk van het openbaar bestuur allerlei initiatieven en pilots gestart. Hierin wordt geëxperimenteerd met mobiliteit, nieuwe arbeidsrelaties en flexibele werkvormen (zie ook hoofdstuk 4). Hieronder wordt een aantal oplossingen en adviezen genoemd, waarmee overheidswerkgevers in het openbaar bestuur zelf aan de slag kunnen gaan. Tijdens de netwerkbijeenkomst werd dan ook veelvuldig opgeroepen om vooral te **doen**.

Box 6.2 Enkele ideeën en adviezen uit de praktijk van het openbaar bestuur

De ruimte vergroten waarbinnen mensen mobiel kunnen zijn

- Werk regionaal samen met andere werkgevers om boventallige medewerkers te matchen op vacatures elders. Maak deze samenwerkingsverbanden breder, ook met het bedrijfsleven.
- Kijk als werkgever waar je in jouw regio kunt aanhaken op dergelijke samenwerkingsverbanden en hoe je deze samenwerkingsverbanden kunt steunen.
- Stimuleer – organisatiebreed – managers om werknemers mobiel te maken. Bijvoorbeeld door dit punt aan de orde te laten komen bij functionerings- en beoordelingsgesprekken van zowel managers als medewerkers.
- Maak een strategische personeelsplanning voor de komende jaren (eventueel samen met andere werkgevers in de regio). Op basis hiervan kun je kijken voor welk type werk en welke mensen er in de toekomst personeelstekorten en personeelsoverschotten dreigen. Soms kunnen door taaksplitsing nieuwe functies worden gecreëerd waar anders overcomplete medewerkers naar om kunnen scholen.
- Er zijn allerlei vormen van samenwerking mogelijk tussen werkgevers in de regio: gezamenlijke arbeidsmarktcommunicatie en pools van ambtenaren die voor verschillende gemeenten en ministeries werken. Het gaat daarbij om werk in deeltijd en/of op projectbasis, bijvoorbeeld als strateeg, controller of interne accountant.
- Ga als overheidswerkgever anders om met detachering: gedetacheerden drukken nu op het fte-budget van de uitlenende partij. Dergelijke constructies zijn daarom niet populair in tijden van taakstelling. Terwijl detachering in dit tijdsgewricht (korte termijn: overschot - lange termijn: krapte) een mooie oplossing kan zijn om je tijdelijke overschot op te lossen, door collega's binnen of buiten de overheid te plaatsen.
- Werk samen met andere organisaties in het openbaar bestuur om samen nieuw beleid te ontwikkelen en bespreek de ervaringen in de uitvoering van beleid.
- Maak gebruik van elkaars huisvesting, faciliteiten en mogelijkheden om werknemers op verschillende plekken hun werk te laten doen.
- Schep gezamenlijke faciliteiten voor het personeel. Denk aan opleidingen, trainingen en loopbaancentra, maar ook aan kinderopvang.

Werkgevers die anders denken over de aard en inhoud van de arbeidsrelatie

Sommige overheidswerkgevers willen naar een relatie die intensiever is dan alleen maar 'een plek om te werken'. Zij proberen om contact te houden met mensen die bij of voor de overheid hebben gewerkt, zodat ze in de toekomst opnieuw een beroep op hen kunnen doen. Op deze wijze blijven zij zich ook verbonden voelen met de overheid. Enkele adviezen:

- Stimuleer werknemers om creatief gebruik te maken van mogelijkheden om tijdelijk minder uren te werken en dat later weer 'in te halen'. Werknemers kunnen zo de ruimte nemen om iets anders te doen met relatieve inkomenszekerheid als er minder of geen werk voor ze is en dat later inhalen.
- Zorg voor binding zonder contract. Het is niet handig als overheidswerkgevers nu mensen kwijtraken die ze later weer hard nodig hebben. Daarom is het goed als werkgever de relatie met oud-werknemers onderhouden. Bijvoorbeeld via netwerkbijeenkomsten voor ex-ambtenaren in bepaalde sectoren.

Werkgevers die investeren in de vernieuwing van hun personeelsbestand

- Werf jonge medewerkers en voorkom toekomstige moeilijk vervulbare vacatures. Werkgevers in het openbaar bestuur hebben diverse traineeprogramma's, stage-projecten en andere initiatieven opgezet om jongeren te interesseren voor de overheid.
- Investeer als overheidswerkgever in de relatie met het beroepsonderwijs. Dat kan door stages aan te bieden in het kader van de Beroepsopleidende Leerweg (BOL). Een groot deel van de BOL-stagiaires komt op termijn bij de werkgever in dienst waar ze stage hebben gelopen. Een ander deel stroomt door naar het hoger beroepsonderwijs. Bied ook op dat niveau stages aan. Denk als werkgevers ook aan het aanbieden van leerbanen in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), bijvoorbeeld bij uitvoerende diensten met technisch personeel.
- Zorg als overheidswerkgever ook voor het zittende personeel in de vorm van een goede carrièreplanning, gecombineerd met scholing en erkenning van eerder verworven competenties (EVC). Richt het vizier daarbij ook op functies in andere sectoren. Kijk voor werknemers waarvan de functie op den duur vervalt vroegtijdig naar mogelijkheden voor omscholing of bijscholing.

Werkgevers die investeren in sociale innovatie en slimmer werken

Er bestaat een veelheid van vernieuwende initiatieven onder de noemer 'sociale innovatie', 'ambtenaar van de toekomst', 'het nieuwe werken' (ministerie BZK, 2010), 'ambtenaar 2.0' en 'slimmer werken' (www.slimmernetwerk.nl). Slimmer werken is presteren met minder mensen met behoud of verbetering van kwaliteit van de dienstverlening én het plezier in het werk. Enkele adviezen:

- Denk als overheidswerkgever goed na over wat je zelf wilt doen (zoals de uitvoering van je primaire taken) en zorg dat je beschikt over een flexibele 'interne' schil.
- Kijk als overheidswerkgever waar je voor je bedrijfsvoering maximaal kunt samenwerken met andere collega's in het openbaar bestuur. Binnen het rijk zijn bijvoorbeeld al flinke stappen gezet richting één concern. Ook elders binnen het openbaar bestuur zetten werkgevers gezamenlijke services op, die de kosten van de bedrijfsvoering verlagen.
- Stimuleer als werkgever het tijd- en plaatsonafhankelijk werken. Dit vergroot de mogelijkheden om privé en werk te combineren en maakt je een aantrekkelijker werkgever om voor te werken. Bovendien kunnen tele- en thuiswerken bijdragen aan lagere huisvestingskosten.

6.3 Afwegingskader

Uit hoofdstuk 4 bleek dat mobiliteit op de arbeidsmarkt voor- en nadelen heeft, afhankelijk van het perspectief dat je kiest. Vanuit de arbeidsmarkt gezien geldt dat als werknemers gemakkelijk van werkgever wisselen, tekorten bij de ene werkgever en overschotten bij de andere werkgever niet lang gelijktijdig hoeven te bestaan. In het vooruitzicht van een toenemende mismatch tussen vraag en aanbod, neemt het belang van mobiliteit en inzetbaarheid in het openbaar bestuur toe. Mobiliteit op de arbeidsmarkt kan er ook toe leiden dat kennis en ervaringen uit andere organisaties en sectoren sneller wordt toegepast. Dat kan de innovatie in het openbaar bestuur vergroten. Maar, meer arbeidsmobiliteit is zeker geen doel op zichzelf, en heeft zeker ook nadelen. Denk aan het verlies van kennis en ervaring en een minder grote bereidheid om te investeren in opleidingen.

Tijdens de netwerkbijeenkomst in mei 2010 hebben HRM-professionals verschillende verklaringen gegeven voor de te verwachten toenemende mismatch van vraag en aanbod en de lagere externe baanmobiliteit in het openbaar bestuur. Zij geven aan dat zij een ander arbeidsmarkt- en personeelsbeleid nodig achten. Het is niet precies duidelijk welk voorwaardenscheppend beleid van het kabinet en de sectoren nodig is. Uit de praktijk kunnen wel vijf thema's worden gedestilleerd. Op elk van deze thema's zou een nieuw kabinet met sectoren een visie en beleidsagenda kunnen formuleren:

1. Arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden;
2. Rechtspositie en rechtsbescherming;
3. Inzetbaarheid, gezondheid en werkplezier;
4. Efficiënte en flexibele personele inzet;
5. Ontsluiting van de vacatures in het openbaar bestuur.

Hieronder zijn – gebruikmakend van de suggesties uit de praktijk – per thema een aantal mogelijke beleidsrichtingen uitgewerkt.

Thema 1. Arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden

De achterliggende vraag bij het thema arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden luidt: hoe verhouden de bestaande regels en kaders op sectoraal niveau zich tot de individualisering van werknemers en hun wensen tot maatwerk? Op welk niveau kunnen afspraken over arbeidsvoorwaarden het beste worden gemaakt, en hoe blijft het openbaar bestuur ook in de toekomst een aantrekkelijke werkgever?

Een belangrijke ontwikkeling in de arbeidsverhoudingen is de groeiende zelfstandigheid van de 'werknemer' ten opzichte van de 'werkgever'. In veel arbeidsorganisaties staan werkgever en werknemer steeds minder in een hiërarchische verhouding tot elkaar (zie Beukema e.a., 2010). Voor werknemers die de overheid verlaten, blijkt de wijze van besturen zelfs één van de belangrijkste vertrekredenen (ministerie BZK, 2010). Deze ontwikkeling kan zich verder versterken als door de vergrijzing de arbeidsmarkt uiteindelijk verkraapt en de werknemersmacht verder toeneemt. Arbeidsrelaties worden, naast productieplekken, steeds meer leer- en ontwikkelplekken. Individueel maatwerk, ontwikkeling en zeggenschap zijn daarin sleutelbegrippen. Dat vraagt om meer ruimte voor eigen initiatief, regelruimte en autonomie, maar ook om mogelijkheden en ondersteuning om dat vorm te geven (Beukema e.a., 2010). Voor werkgevers in het openbaar bestuur kan het lastig zijn om daaraan tegemoet te komen, ook omdat het openbaar bestuur een politiek bestuurd omgeving is. Daarnaast is de vraag hoe de mobiliteit van werknemers in het openbaar bestuur gestimuleerd kan worden.

Het thema van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden is bij uitstek een thema van sociale partners. De overheidswerkgevers werken samen in een overkoepelend verband, het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). De bonden doen doet als Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO). De cao zelf wordt per sector gemaakt. Daarnaast hebben de zelfstandige bestuursorganen hun eigen cao of arbeidsvoorwaardenreglement. Wat betekent de individualisering en emancipatie van de werknemer voor cao's en arbeidsvoorwaardenreglementen?

Mogelijke beleidsopties in dit verband zijn o.m.:

- A. Centraliseren van de bestaande cao's;
- B. Decentraliseren van de bestaande cao's;
- C. Andere rol en invulling van de bestaande cao's.

In optie A worden de bestaande cao's per sector vervangen door één cao die voortaan voor het hele openbaar bestuur geldt. Voordeel hiervan is dat verschillen in arbeidsvoorwaarden niet langer een belemmering hoeven te zijn voor mobiliteit binnen de overheid. Overal wordt immers met dezelfde cao gewerkt. Er zijn ook nadelen. Het soort werk kan sterk verschillen per sector. Dat geldt ook voor de schaarsteverhoudingen, die sterk kunnen verschillen per sector, beroep en regio. Centraliseren van de cao's maakt het moeilijk om hier recht aan te doen. Een ander nadeel is dat (her)centralisatie van cao's gepaard kan gaan met meer (in plaats van minder) bureaucratie en regels. Ten slotte is een nadeel dat de arbeidsvoorwaarden in het openbaar bestuur meer kunnen gaan kosten, als de 'hoogste' of 'beste' cao steeds de norm wordt.

Binnen één sector kunnen grote verschillen zijn in het soort werk dat er wordt gedaan, die vragen om andere afspraken over arbeidsvoorwaarden. Zo vallen, bijvoorbeeld, onder de cao voor gemeenten zowel vuilnismannen als gemeentesecretarissen. In optie B wordt hieraan tegemoet gekomen, door te stimuleren dat er juist meer cao's tot stand komen binnen het openbaar bestuur, die dan beter recht kunnen doen aan de verschillen in het werk en achterliggende schaarsteverhoudingen. Optie B heeft ook uiteraard ook nadelen. Want tot welk niveau moet je eigenlijk gaan? Moet voor iedere sector, beroepsgroep en regio een aparte cao worden afgesloten?

In optie C blijven de huidige cao's in het openbaar bestuur bestaan. De rol en invulling ervan wordt echter anders. Dit is onlangs bepleit door de Baliegroep (Beukema e.a., 2009). Het idee is om het individuele niveau vertrekpunt te maken: iedere werkende sluit individueel een contract met de arbeidsorganisatie, met afspraken over resultaat, tijd, geld en de duur van het contract. Daarnaast worden individueel afspraken gemaakt over de professionele ontwikkeling en over zekerheden die de werknemer zonnodig voor zichzelf dient te regelen. Deze zekerheden kunnen de vorm krijgen van extra Financiële ruimte voor zaken als scholing, coaching en zorgverlof. De cao krijgt dan een andere rol en invulling: het is niet langer het middel om de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden vast te leggen. Collectieve afspraken hebben in deze optie vooral betrekking op procesafspraken om de zorgvuldigheid in de afspraken tussen individuele werkgevers en werknemers te borgen en om afspraken te maken over budgetten voor ontwikkeling, scholing en inzetbaarheid (Stigter e.a., 2010). Voordeel van deze optie is dat, mits goed uitgewerkt en uitgevoerd, de behoeften van individuele professionals centraal komen te staan. De arbeidsvoorwaarden worden dan individueel maatwerk. Voordeel van deze optie is dat daarmee veel beter recht kan worden gedaan aan schaarsteverhoudingen per sector, beroep en regio. Dat voordeel kan ook een nadeel zijn: verschillen in arbeidsvoorwaarden kunnen groter worden. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de sociale

rust. De vraag is ook of toenemende beloningsverschillen goed uitpakken in een politiek bestuurd omgeving als het openbaar bestuur. Verder is een nadeel van optie C dat de ‘transactiekosten’ (onderhandelingskosten) sterk stijgen. Er moeten immers veel meer afspraken worden gemaakt tussen werkgevers en individuele werknemers. Ten slotte is onduidelijk wat de budgettaire consequenties zijn van deze optie.

Thema 2. Rechtspositie en rechtsbescherming

De achterliggende vraag bij het thema rechtspositie en rechtsbescherming luidt: hoe verhoudt de huidige rechtspositie en rechtsbescherming zich tot de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de wens van een meer flexibele en efficiënte overheid? Dit thema vergt wettelijke aanpassingen. Het kabinet kan er dus veel invloed op uitoefenen.

Mogelijke beleidsopties zijn o.m.:

- A. Harmoniseren van de arbeidspositie van ambtenaren met werkenden in de private sector;
- B. De aparte positie van de ambtenaar handhaven en aanscherpen op het punt van ontslag.

Bij optie A is het doel om te komen tot één arbeidsrecht voor alle werkenden in Nederland. In deze optie is ook bij ambtenaren sprake van een contractmodel, in plaats van de huidige eenzijdige aanstellingen. Voordelen zijn dat de alle werknemers op dezelfde manier worden behandeld en dat het stelsel van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden overzichtelijker en transparanter wordt. Ook kan de arbeidsmobiliteit tussen sectoren verbeteren (ministerie van Financiën, 2004). Met deze optie A vervallen bovendien de nadelen van de huidige ambtelijke status: deze discrimineert ambtenaren, geeft een politiek argument voor niet-marktconforme arbeidsvoorwaarden en houdt onterechte vooroordelen over ambtenaren in stand (Bekker, 2010). Optie A heeft ook nadelen (ministerie van Financiën, 2004). Het afschaffen van de ambtelijke aanstelling vergt een aanzienlijke eenmalige regelgevingsoperatie, waarbij ook een administratieve en technische omslag bij personeelsafdelingen moet worden gemaakt. Ook hecht een deel van het overheidspersoneel aan de status en rechtspositie van ambtenaar. Deze begrippen worden geassocieerd met trouw en dienstbaarheid aan de publieke zaak, ambtelijke ethiek (professionaliteit) en integriteit. Verder zijn er bijzondere groepen overheidswerknemers, waar mogelijk toch een uitzondering voor gewenst is.¹³ Ten slotte is een veelgenoemd nadeel van deze optie dat de ambtelijke status juist probeert ambtenaren te beschermen tegen politieke willekeur. Afschaffen zou de kans kunnen vergroten dat ambtenaren bij een wisseling in de politiek hun baan verliezen (Sprengers, 2006).

In optie B wordt de ambtenarenstatus zelf gehandhaafd en wordt vooral gekeken hoe ontslag in het openbaar bestuur makkelijker kan worden gemaakt. Voordeel is dat werkgevers in het openbaar bestuur gemakkelijker boventallige medewerkers kunnen ontslaan. Nadeel is dat de baanzekerheid voor ambtenaren vermindert.

Een discussie over de rechtspositie en –bescherming van werknemers is niet los te zien van maatregelen om de zekerheid van werknemers op een andere manier in te vullen. Dan gaat het vooral om het vergroten van de inzetbaarheid en de kansen op de arbeidsmarkt.

13 Het gaat dan om drie groepen overheidswerknemers: die van defensiepersoneel, leden van de rechterlijke macht (met rechtspraak en Hoge Colleges van Staat en benoemde politieke ambtsdragers. Zie Ministerie van Financiën, 2004.

Thema 3. Inzetbaarheid, gezondheid en werkplezier

De achterliggende vraag bij het thema inzetbaarheid, gezondheid en werkplezier luidt: hoe kunnen werknemers worden gestimuleerd om langer en/of meer te werken, in goede gezondheid en met veel werkplezier (zie ook BZK, VSO en SCO, 2010)? Op dit thema kan het kabinet faciliterend zijn, maar primair is het een zaak tussen sociale partners.

Vanwege de vergrijzing is het onontkoombaar dat werknemers in het openbaar bestuur – net als hun collega's in andere sectoren – langer doorwerken. Op de korte termijn zijn de bezuinigingen dominant (en is eerder sprake van personeelsoverschotten). Maar op de langere termijn is meer en langer werken ook in het openbaar bestuur nodig om personeelstekorten tegen te gaan. We schetsen een aantal maatregelen die elkaar niet uitsluiten:

- A. Financiële prikkels om meer en/of langer te werken;
- B. Individuele benadering van werk, taken en arbeidsomstandigheden;
- C. Verder stimuleren van kennisontwikkeling tijdens de loopbaan;
- D. Verbeteren van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers.

Bij maatregel A is de vraag hoe mensen financieel kunnen worden gestimuleerd om meer of langer door te werken. Bij de beantwoording van deze vraag kan worden gekeken naar aanpassingen in het pensioenstelsel voor werkenden in het openbaar bestuur (d.w.z. de ABP-regeling en de AOW). Voordeel van deze optie is dat hiermee toekomstige personeelstekorten worden verminderd. Aanpassingen in het pensioenstelsel kennen meestal een langere overgangstermijn, en daarom is het zaak om dit soort maatregelen vroegtijdig te bespreken. Nadeel van deze optie is dat financiële prikkels niet zaligmakend zijn. Mensen moeten wel in staat zijn om langer of meer te werken (zie optie B).

Bij maatregel B gaat het erom dat mensen in staat worden gesteld om gezond en lang(er) door te werken. Hierbij moet (meer) rekening gehouden worden met individuele verschillen. Veel mensen die ouder dan vijftig of zestig jaar zijn, hebben een uitstekend werkvermogen en kunnen en willen nog prima gezond (blijven) werken. Er zijn ook mensen van dezelfde leeftijd, voor wie dat niet geldt. Deze mensen hebben lichtere taken, andere arbeidsomstandigheden of ander werk nodig. Een voorbeeld van zo'n individuele benadering is het Finse concept van de Workability Index, die een win-winsituatie kan opleveren voor de werkgever (die langer plezier heeft van zijn werknemers) en de werknemer (die in staat wordt gesteld om door te werken als hij dat wil). Zo'n individuele benadering wordt al op diverse plekken in Nederland toegepast. Onder meer in de bouw-, schoonmaak- en zorgsector en bij enkele grote werkgevers zoals Philips en Siemens (Blik op Werk, 2010). Ook in het openbaar bestuur kan (meer) met deze individuele benadering worden geëxperimenteerd.

Bij maatregel C gaat het erom dat de kennisontwikkeling tijdens de gehele loopbaan een belangrijke factor is voor de inzetbaarheid van werknemers. De vraag is hoe de inzetbaarheid verder gestimuleerd en gefaciliteerd kan worden, in aanvulling op de huidige mogelijkheden. Een mogelijkheid is om werknemers recht te geven op een persoonlijk scholings- en ontwikkelingsbudget. De vraag is hoe deze gefinancierd kunnen worden en hoe deze zich verhouden tot de bestaande mogelijkheden voor opleidingen en scholing. Een andere oplossing is de opgebouwde kennis, ervaring en competenties voorzien van een certificaat. Met EVC-certificaten kunnen werknemers laten zien welke kennis, deskun-

digheid en ervaring zij hebben opgedaan en daarmee hun inzetbaarheid presenteren aan nieuwe werkgevers. Ten slotte kunnen de aanbieders van scholing in het openbaar bestuur hun opleidings- en scholingsaanbod beter ontsluiten en van kwaliteitseisen voorzien

Ten slotte is de vraag hoe de kansen van oudere werknemers op de arbeidsmarkt kunnen worden vergroot. Werkgevers zijn terughoudend om oudere werknemers aan te nemen. Het relatief hogere loon kan een barrière zijn voor werkgevers. Maar ook voor de werknemers: voor hen betekent een baan elders dat zij er aanzienlijk in salaris op achteruitgaan. Dat verkleint de kansen van oudere werknemers op de arbeidsmarkt (zie OECD, 2006). Het kabinet zou zich ervoor kunnen inspannen dat het – ook in het openbaar bestuur – normaal en acceptabel wordt om in salaris soms een stap terug te doen. Bijvoorbeeld omdat je gezondheid vraagt om andere en lichtere taken. Nadeel van een dergelijke regeling is minder inkomenszekerheid voor de werknemer. Voordeel is dat de arbeidsmarktpositie verbetert. In het verlengde hiervan zouden de zogenaamde ‘ontziemaatregelen’ voor ouderen (zoals extra vrije dagen vanaf een bepaalde kalenderleeftijd) kunnen worden afgeschaft of aangepast (Astri, 2009). Voordeel van optie D is dat oudere werknemers makkelijker elders werk kunnen vinden. Nadeel is dat dat ten koste kan gaan van de Financiële positie en/of bestaande rechten van de werknemer.

Thema 4. Efficiënte en flexibele personele inzet

De achterliggende vraag bij het thema efficiënte en flexibele personele inzet luidt: hoe kan de overheid gelijktijdig efficiency verhogen en de flexibiliteit en inzetbaarheid van medewerkers vergroten? Het kabinet heeft voor de sectoren rijk en de zbo's rechtstreeks invloed op de kaders. Deze worden vastgelegd in een regeerakkoord.

In het kader van de Vernieuwing Rijksdienst is gestuurd op het personeelsbudget, het aantal fte's en de omvang van de externe inhuur. Dit heeft als voordeel dat de overheid daadwerkelijk efficiënter gaat werken. Sturen op fte's heeft echter ook nadelen. Doordat het management geïsoleerd wordt op aantallen mensen, vermindert dat de mobiliteit en flexibiliteit (zie ook box 6.1). Ook is er maar een beperkte prikkel om het werk zo goedkoop c.q. laag mogelijk te organiseren. Iedere fte is er immers één, of het nu om een secretaresse of een secretaris-generaal gaat. Ook brengt sturen op fte's extra bureaucratie en verstarring met zich mee.

Dit leidt tot de volgende beleidsopties:

- A. Primair sturen op apparaatsbudget;
- B. (Verdere) normering externe inhuur.

In optie A wordt primair gestuurd op de totale apparaatskosten, inclusief de kosten van de externe flexibele schil (externe inhuur, detacheringen en inleen, uitzendkrachten en ZZP'ers). De gedachte hierbij is dat werkgevers zelf het werk zo efficiënt mogelijk kunnen organiseren. Dat geldt zeker als taakstellingen op een zo hoog mogelijk niveau worden vastgesteld. Je behoudt dan optimale ruimte om te schuiven, mensen flexibel in te zetten en voor innovatie. Werkgevers beoordelen in deze optie dan ook zelf wat de meest efficiënte manier is om in de personeelsbehoefte te voorzien.

De politiek beoordeelt het openbaar bestuur dus niet zozeer (meer) op het aantal ambtenaren, maar vooral op de mate waarin zij erin slaagt om de apparaatskosten (budget) van het openbaar bestuur te verminderen. Voordeel van optie A is dat de genoemde nadelen van sturen op fte's komen te vervallen. Nadeel van deze optie is dat het zou kunnen zijn dat het totaal aantal ambtenaren zich anders ontwikkelt dan politiek wenselijk wordt geacht.

Optie B normeert de externe inhuur. Het rijk hanteert nu zelf nu een norm van dertien procent voor externe inhuur (tien procent vanaf 2011). In het licht van de bezuinigingen ligt het in de rede om met VNG, IPO en UvW te bespreken hoe het beschikbare personeelsbudget zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden gebruikt. Het ligt in de rede om dit punt onderdeel te laten uitmaken van de bredere discussies en bestuurlijke afspraken van een nieuw kabinet.

Thema 5. Ontsluiting van de vacatures in het openbaar bestuur

De achterliggende vraag bij het thema ontsluiting van de vacatures in het openbaar bestuur luidt: wat is er nodig om vacatures in het openbaar bestuur (nog) beter te ontsluiten, voor de mensen die er al werken en de werkzoekenden? Op dit thema kunnen het kabinet en/of sociale partners faciliterend of stimulerend beleid in gang zetten. Bijvoorbeeld via het Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie Rijk.

Een voorwaarde voor een goed werkende arbeidsmarkt van het openbaar bestuur is dat vacatures voor werkzoekenden gemakkelijk toegankelijk zijn. In het openbaar bestuur zijn goede aanzetten gemaakt, onder meer met de faciliteiten van het Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie rijk werkenbijdeoverheid.nl. Het merendeel van de vacatures bij het rijk en provincies wordt gepubliceerd op werkenbijdeoverheid.nl. De dekkinggraad bij gemeenten en waterschappen is echter veel lager (zie ook hoofdstuk 5). Ook de commerciële pendant gemeentebanen.nl heeft een beperkt marktaandeel. Ten slotte zijn er mobiliteitsbanken die vooral per individuele werkgever of sector zijn ingericht.

Dit leidt tot de volgende beleidsopties:

- A. Betere samenwerking tussen vacaturesites en mobiliteitsbanken;
- B. Verder vergroten van het marktbereik van bestaande vacaturesites.

Beide opties hebben het karakter van 'no regret' en kennen vooral voordelen. Bij optie A gaat het erom dat beheerders van bestaande vacaturesites (zoals werkenbijdeoverheid.nl) afspraken met elkaar maken, zodat 'elkaars' vacatures op zoveel mogelijk plekken te vinden zijn. Dat maakt het werkzoekenden makkelijker om vacatures te vinden en vergroot de kansen dat vraag en aanbod elkaar vinden. Bij optie B wordt gewerkt aan een (nog) groter marktbereik van bestaande websites. Ook dat kan leiden tot een grotere kans dat vraag en aanbod elkaar vinden.

Literatuur

A+O-fonds Gemeenten, 2007, *De gemeentelijke arbeidsmarkt in 2013. Een review van knelpunten en interventies*, A+O-fonds Gemeenten, Den Haag

A+O-fonds Gemeenten, 2008, *Monitor Gemeenten 2008. Personeel in Perspectief*, A+O-fonds Gemeenten, Den Haag

A+O-fonds Waterschappen, 2009, *HR Monitor 2008. Sector Waterschappen in beeld*, A+O-fonds Waterschappen, Den Haag

Astri, 2009, *Ontzien en ontwikkelen in de publieke sector. Onderzoek naar verschuiving van een ontziebeleid naar een activerend personeelsbeleid*, onderzoek in opdracht van Verbond Sectorwerkgevers Overheid

Beukema, L., e.a., 2010, *Ontvoogde verhoudingen, kracht van mensen: manifest*, De Graaff, Utrecht

Blik op Werk, 2010, *Handleiding Workability Index*, Den Haag, www.blikopwerk.nl

Boschma, J. en I. Groen, 2007, *Generatie Einstein, slimmer sneller en socialer: communiceren met jongeren van de 21^{ste} eeuw*, Pearson Education Benelux, Amsterdam

Bouma, H., 2010, *Bezuinigingsgolf bij gemeenten*, Financieel Dagblad, 30 juli 2010

Bruggink, J-W. en C. Siermann, 2008, "Arbeidsmarktmobiliteit van ouderen", in: CBS, 2008, *Sociaal Economische Trends*, 1e kwartaal 2008

CBS, 2009, *Bevolking naar leeftijd, 1950 – 2020*, CBS Statline, Den Haag

CBS, 2009, *Minder werkzekerheid voor flexwerkers*, CBS Webmagazine, 9 december 2009

CBS, 2010a, *Arbeidsrekeningen*, CBS Statline, Den Haag

CBS, 2010b, *Netto arbeidsparticipatie naar geslacht en leeftijdsgroepen, 1985-2009*, CBS Statline, Den Haag

CBS, 2010c, *Jaarboek Onderwijs in Cijfers 2009*, CBS, Den Haag

CBS, 2010d, Persbericht: Minder werklozen, 21 mei 2010, CBS, Den Haag (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-040-pb.htm>)

CBS, 2010e, *Niet westerse allochtonen hoger onderwijs* (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/nieuws/default>)

CBS, 2010f, *Postinitieel onderwijs* (<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=S&LNL&PA=70676ned&>)

Commissie Bakker, 2008, *Naar een toekomst die werkt*, Commissie Arbeidsparticipatie, Den Haag

CPB Juniraming 2010: http://www.cpb.nl/nl/news/2010_31.html

CPB, 2010a, *Centraal Economisch Plan*, CPB, Den Haag

CPB, 2010b, *Economische verkenning 2011-2015*, CPB, Den Haag

CPB, 2010c, *A decomposition of the growth of self-employment*, CPB, Den Haag

Deloitte, 2010, *Gemeentelijke fte's in beeld*, onderzoek in opdracht van Ministerie van BZK, Deloitte

Doeringer, Peter B. en Michael J. Piore, 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Massachusetts

ECABO, 2010, *ECABO Arbeidsmarktonderzoek 2010. Kerngegevens en stagemarkt. Sector overheid*, ECABO, Amersfoort

EIM, 2007, *De economische betekenis van zzp-ers nu en in de toekomst*, EIM, Zoetermeer

Etil, 2010, *Arbeidsmarkt ECABO-domein 2009-2014*, Etil, Maastricht

Goudswaard, K.P. en C.L.J. Caminada, 2009, *Het belang van scholing*, in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, 2009, nummer 1

Huijben, A. en A. Geurtsen, 2008, *Heeft iemand de overhead gezien?*, Den Haag

Inoverheid.nl, 2007, *Managers en topambtenaren wisselen van plek*, 21 juni 2007

Inoverheid.nl, 2007, *Detaching houdt ambtenaren fris*, 12 juli 2007

Inoverheid.nl, 2008, *Ambtenaren aan de slag in het bedrijfsleven*, 15 augustus 2008

Inoverheid.nl, 2008, *Waterschappen besteden 5 miljoen aan externen*, 10 november 2008

Inoverheid.nl, 2008, *Shell en rijk wisselen managers uit*, 19 november 2008

Inoverheid.nl, 2009, *Gemeenten en provincies veel geld kwijt aan externen*, 12 november 2009

Intelligence Group, 2010, *Cijfers populariteit overheid*, interne rapportage in opdracht van BZK, mei 2010

Intermediair.nl, 2009, *Wat zoeken hoogopgeleiden in hun werk*, 4 juni 2009

Interprovinciaal Overleg, 2007, *Personeelsmonitor provincies 2007*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag

Koser Kaya, F. (Tweede Kamerlid D66) en E. van Hijum (Tweede Kamerlid CDA), 2010, voorstel van wet om alle werknemers in Nederland onder het gewone arbeidsrecht te brengen

Knegt R. en F.H. Tros, 2007, *Ontslagkosten van werkgevers*, Hugo Sinzheimer Instituut, Amsterdam.

Linthorst, J. (RvB UWV), Volkskrant, 1 juni 2010

Max Goote Kenniscentrum BVE, 2007, *Monitor Post-Initieel*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

Ministerie van BZK, 2008a, *Foto Openbaar bestuur 2008*, Programma Vernieuwing Rijksdienst, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2008b, *Personeels- en mobiliteitsonderzoek 2008*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2008c, *Jong en gewild*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2009a, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2009b, *Adviesaanvraag arbeidsmobiliteit publieke en private sector*, brief minister BZK d.d. 3 december 2009 aan de SER

Ministerie van BZK, 2010a, *Zesde Voortgangsrapportage*, Programma Vernieuwing Rijksdienst, Ministerie van BZK, Den Haag.

Ministerie van BZK, 2010b, *Sociaal Jaarverslag 2009*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2010c, *Prognosemodel Apollo*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2010d, *Kosmos Kennisbank*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2010e, *Het nieuwe werken bij het rijk* (<http://ambtenaar.voordetoeekomst.nl/visie-het-nieuwe-werken.pdf>)

Ministerie van BZK, 2010f, *Kerngegevens 2009* (nog niet gepubliceerd), Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2010h, *Arbeidsmobiliteit bij de overheid*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2010i, *Programma Krachtig Bestuur*, Ministerie van BZK, Den Haag (<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/programma-krachtig/programma-krachtig/doelen>)

Ministerie van BZK, 2010j, *Flitspanelonderzoek "Arbeidsmarkt Publieke Sector 2020"*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2010k, *Personeels- en mobiliteitsonderzoek 2010*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, 2010l, *Nadere reactie op motie-Roemer inzake uitgavennorm externe inhuur*, brief staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 29 juni 2010, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van BZK, VSO en SCO, 2010, *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van Financiën, 2004, *Buitengewoon normaal*, Werkgroep normalisatie rechtspositie overheidspersoneel', Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 2004-2005, nr. 6, Den Haag, 2004.

Ministerie van Financiën, 2010a, Brede heroverwegingen Rapport 18. Openbaar bestuur http://www.mini.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverwegingen/Alle_rapporten_brede_heroverwegingen)

Ministerie van Financiën, 2010b, Brede heroverwegingen Rapport 19. Bedrijfsvoering (inclusief zbo's) (http://www.mini.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverwegingen/Alle_rapporten_brede_heroverwegingen)

Ministerie van Financiën, 2010c, Rapporten brede heroverwegingen, brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 april 2010

Ministerie van OCW, 2009, Referentieraming 2009 (bijlage bij Begroting 2010), Ministerie van OCW, Den Haag

Ministerie van SZW, 2009, Notitie Arbeidsparticipatie Ouderen, brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 december 2009

Muffels R. en T. Wiltthagen, 2009, *Flexibel werken en werkzekerheid. Het nieuwe werken in dienst van het Rijk: Een visie op de arbeidsmarkt van de toekomst.*

OECD, 2006, *Live Longer, Work Longer*

OECD, 2010, *Value for money study, volume 2. Country assessment of the Netherlands* (concept), OECD, Parijs

Raad van State, 2010, *Jaarverslag 2009*

Raad voor Werk en Inkomen, 2009a, *Arbeidsmarktanalyse 2009*, RWI, Den Haag

Raad voor Werk en Inkomen, 2009b, *Omvang, aard en achtergronden van baan-baan- mobiliteit*, RWI, Den Haag

Raad voor Werk en Inkomen, 2010 *Arbeidsmarktanalyse 2010* (concept), RWI, Den Haag

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2009a, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2014*, ROA, Maastricht

Research voor Beleid, 2005, *De arbeidsmarkt voor gekwalificeerd personeel in Zuid-Holland in 2008*, onderzoek in opdracht van provincie Zuid-Holland, Research voor Beleid, Zoetermeer

Research voor Beleid, 2009, *Quick scan vacatures publieke sector*, onderzoek in opdracht van Ministerie van BZK, Research voor Beleid, Zoetermeer

Research voor Beleid, 2010, *Eindverslag pilot vacaturemeter. Arbeidsmarktinformatie op basis van de database van webvacatures van Jobfeed*, onderzoek in opdracht van UWV Werkbedrijf, RWI, Ministerie van BZK en ECABO, Research voor Beleid, Zoetermeer

Rijksvoorlichtingsdienst, Ministerie van Algemene Zaken, 2009, Campagne 'Werken bij het Rijk' rapportage *Brand*Profiler, campagne-effectonderzoek*, ten behoeve van het Ministerie van BZK, Den Haag

SCP, 2005, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, SCP, Den Haag

SCP, 2008, *De staat van de publieke dienst*, SCP, Den Haag

SCP, 2009a, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, SCP, Den Haag

SCP, 2009b, *Deeltijd (g)een probleem. Mogelijkheden om de arbeidsduur van vrouwen met een kleine deeltijdbaan te vergroten*, SCP, Den Haag

SCP, 2009c, *Sociale Staat van Nederland*, SCP, Den Haag

SCP, 2010, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, SCP, Den Haag

SEOR, 2010, *Quick scan impact bezuinigingen op de arbeidsmarkt in het openbaar bestuur*, onderzoek in opdracht van Ministerie van BZK

Stigter, A., H. Schirmbeck en M. v.d. Berg, *Reactie op Ontvoogde verhoudingen, kracht van mensen*, in: L. Beukema, e.a., 2010, *Ontvoogde verhoudingen, kracht van mensen: manifest*

Synovate, 2009, *Intermediair Imago Onderzoek*, Whitepaper, Synovate, Amsterdam

TNO, 2008, *De toekomst van flexibele arbeid*, TNO Arbeid, Hoofddorp

Van Bijleveld, A., 2010, *Langer doorwerken voor een lager loon*, Volkskrant, 15 april 2010

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, *Investeren in werkzekerheid*, WRR-rapport nr. 77, Amsterdam University Press, Amsterdam

Zorginnovatieplatform, 2009, *Zorg voor mensen, mensen voor de zorg. Arbeidsmarktbeleid voor de zorgsector richting 2025*, Advies van het Zorginnovatieplatform, Den Haag

Bijlage 1:

verslag Netwerkbijeenkomst Arbeidsmarkt openbaar bestuur

Wacht niet op nieuw beleid, ga regionaal aan de slag!

20 mei 2010 | Janskerk Utrecht

Bezuinigingen op overheidsfinanciën, vertrekkende babyboomers, een krappe arbeidsmarkt. Bovendien wordt het werkkterrein van de overheid steeds ingewikkelder. Jan Fraanje, dagvoorzitter van de netwerkbijeenkomst 'Arbeidsmarkt openbaar bestuur', stelt de hamvraag: hoe halen we voldoende gekwalificeerd personeel binnen?

Fraanje, in het dagelijks leven gemeentesecretaris te Boxtel en bestuurlid van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) geeft daarmee op 20 mei 2010 in de Utrechtse Janskerk het startsein voor een bijeenkomst om samen na te denken, te netwerken en eventueel afspraken te maken. De conclusies van de bijeenkomst gaan mee in de 'Arbeidsmarktanalyse openbaar bestuur' die het ministerie van BZK in juni uitbrengt.

Ruim honderd deelnemers vertegenwoordigen het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) tijdens de bijeenkomst, een initiatief van het ministerie van BZK en de VGS, georganiseerd door het CAOP. De bijeenkomst richt zich vooral op (gemeente)secretarissen, P&O-directeuren, jonge ambtenaren en mobiliteitsmanagers. Zij wisselen kennis, ervaringen en innovatieve oplossingen uit over manieren om de knelpunten op de arbeidsmarkt te lijf te gaan en de mobiliteit te bevorderen.

Het programma omvat drie sprekers, zes verschillende workshops, een afsluitend debat en een netwerkborrel.

Gevraagd: positieve ambitie

'Welke strategie moet je als overheid volgen op de arbeidsmarkt?' Lucas Lombaers, directeur Arbeidszaken Publieke Sector bij het ministerie van BZK, verzorgt de openingslezing. 'De overheid, het openbaar bestuur, ambtenaren, krijgen deze dagen volop aandacht. Vandaag ook weer, nu het Centraal Planbureau de verkiezingsprogramma's heeft doorgerekend. Maar hoe staan we er eigenlijk voor?

Het Nederlands openbaar bestuur functioneert goed en steeds beter. Dat blijkt uit onderzoek naar de tevredenheid van de burger in veel Europese landen. Maar ook aan de afname van klachten bij de ombudsman is te zien dat overheden goed luisteren naar de signalen. Verder is de werkgelegenheid in het openbaar bestuur, afgezet tegen de werkgelegenheid in heel Nederland, niet absurd groot.'

‘We staan nu voor drie grote opgaven’, vervolgt Lombaers. ‘De dienstverlening verder verbeteren, volgens de ambities die de politici formuleren. Werken met kleinere budgetten door de ombuigingen die veel partijen willen doorvoeren. En voorzien in de forse vervangingsbehoefte door de grote uittocht in een krappe arbeidsmarkt. We hebben een arbeidsmarktstrategie nodig die uitgaat van positieve doelstellingen. Door meer ambities te formuleren in plaats van minder, winnen we het vertrouwen van burgers, bedrijven en politiek. Zoals betere dienstverlening: mensgericht, digitaal, snel en plaatsonafhankelijk. En een optimale ketensamenwerking zodat men nooit aan de verkeerde deur klopt.’

‘Voor onze (toekomstige) medewerkers is het belangrijk om de kwaliteiten van het openbaar bestuur als werkgever duidelijk te maken. Zoals: maatschappelijke meerwaarde en betrokkenheid; balans tussen werk en privé; sociaal werkgeverschap. Wat hebben we professionals te bieden? Onze cao’s zijn dichtgeregeld, past dat nog? Hoe waarderen we prestaties? Laten we meer ruimte bieden voor loopbaanontwikkeling en het makkelijker maken om over te stappen naar andere overheden.

De (financiële) randvoorwaarden zijn dat er keuzes gemaakt moeten worden, ook lastige. Politici waarderen ambtenaren om hun ideeën, maar zijn soms ook wantrouwend. Bij bezuinigingen is het nodig om te kiezen: ga je bezuinigen op het aantal ambtenaren of kies je voor loonmatiging? Wat doe je aan het beeld van de vermeende privileges? Gaan we meer marktconform werken? Gaan we de kosten verlagen door slimmer werken en sociale innovatie? Of kunnen we de politiek nog alternatieve opties aanreiken?’

Tot slot: ‘We hebben een goede overheid. Laten we de kwaliteit behouden en de ambitie tonen dat we het nog beter gaan doen. We staan voor pijnlijke keuzes, maar vaak blijkt achteraf dat dergelijke keuzes ook goede oplossingen kunnen afdwingen. Laten we het hier vandaag hebben over die keuzes en die discussie ook meenemen naar het thuisfront.’

Slim en lui of ijverig en dom

Frans Mencke, de volgende spreker, is gemeentesecretaris te Hoorn en secretaris van de VGS. ‘Als wij onze 180.000 medewerkers, verdeeld over 430 gemeentelijke organisaties, goed aansturen, zijn daar 17 miljoen Nederlanders bij gebaat,’ zegt Mencke. ‘Het zijn geen gemakkelijke tijden. Terwijl de overheidsfinanciën onder druk staan, is er behoefte aan investeringen. Bijvoorbeeld omdat ons werk steeds meer de kenmerken vertoont van de kennisindustrie. Maar daar staat tegenover dat we steeds minder een monopoliepositie hebben. In onze dienstverlening is nabijheid gewenst: de overheid in de wijk. Maar tegelijkertijd wordt ook afstand gevraagd. De digitale revolutie biedt mogelijkheden. Daarnaast is het noodzakelijk dat overheden meer samenwerken.’

Bij alle geluiden over inkrimpen en bezuinigen zou je bijna over het hoofd zien dat gemeenten daar al tien jaar mee bezig zijn, meent Mencke. ‘We zijn van 200.000 medewerkers geslonken naar 180.000 en op weg naar 160.000. We werken al langer door: was ooit de pensioenleeftijd 57, mijn voorganger nam afscheid toen hij 62 was en als ik aan de beurt ben om te vertrekken, ligt die leeftijd weer hoger. Gemeenten realiseren zich dat de woonplaats dominantier wordt, mensen zijn minder geneigd voor hun baan te verhuizen. Daar spelen we op in door een aantrekkelijker stad of regio te worden. We weten ook steeds meer competente jonge vrouwen aan ons te binden. We slagen er steeds beter in elkaar als overheden te vinden door met bijvoorbeeld belastingdienst en waterschappen samen de arbeidsmarkt op te gaan. Onze innovatiekracht neemt toe. Toch ben ik bang dat we in de kwaliteit gaan knijpen. Laten we in plaats daarvan de kwantiteit aanpakken. Je kunt ijverig en dom werken door alles zelf te doen. Of slim en lui. Dan doe je niets wat de burger zelf ook kan en je vraagt hem ook niet meer wat je eigenlijk al van hem weet. Neem bijvoorbeeld Ryanair: als ik daar een vlucht boek,

doe ik heel veel zelf en ik ben er nog trots op ook. En als ik iets niet goed doe, is dat mijn verantwoording.

Vernieuwing is broodnodig. Niet in de vorm van een project maar nu, straks en later.

Concrete punten zijn:

- een opdrachtenmarktplaats;
- minder inhuur door zelf onderling capaciteit te regelen;
- meer doen aan kennisdeling (daar zijn prachtige sites voor, bijvoorbeeld de kennisbank van ncsi.nl);
- persoonlijk ondernemerschap: dat mag je van je medewerkers verwachten;
- op de beleidsagenda meer aandacht voor kwaliteit en noodzakelijke vernieuwing en niet alleen voor de centen en procenten;
- door digitale hulpmiddelen te gebruiken als 'Google docs' kun je samen met andere gemeenten beleidsnota's ontwikkelen. Dat gaat een stuk sneller dan ieder voor zich.

Goed openbaar bestuur betekent excellente dienstverlening. Steeds meer gemeenten omarmen de doelen en principes van 'het nieuwe werken' (HNW). Daarmee kun je kwaliteit van het openbaar bestuur voor de burgers verbeteren en wordt de overheid een nog spannender en inspirerender werkgever.

Zomaar een idee

Louis Vroomen is afdelingshoofd Bedrijfsvoering provincie Limburg en voorzitter van het arbeidsmarkt- en opleidingsfonds A&O Provincies. Na een schets van de omgeving waarin de al eerder genoemde bezuinigingen, vergrijzing, gebrek aan evenwicht in vraag en aanbod en onrust Ågureren, stelt Vroomen dat we over tien jaar een andere overheid hebben, met waarschijnlijk een tekort aan hoogopgeleid personeel en meer toegespitst op kwaliteit en doelmatigheid.

Een willekeurige provincie staat voor een reductietaakstelling van 20 tot 30 procent, een personeelsbestand met 20 procent werknemers boven de 55 jaar met hoge loonkosten tot 2020; een duur sociaal statuut bij de afvloeiing van de oudere werknemer en een kostenpost van 10 tot 15 miljoen voor externe inhuur.

Gemeenten, ministeries en waterschappen kampen met een vergelijkbare kostenstructuur.

Vroomen pleit ervoor dat werkgever en werknemer samen tijd en geld in de toekomst investeren. Zijn idee behelst een strategische personeelsplanning die duidelijk maakt waar de organisatie staat over drie tot vijf jaar en wat dat betekent voor de ontwikkeling van het personeelsbestand.

'Bezuinigen betekent taakreductie. Dat is het uitgangspunt. Boek de noodzakelijke bezuiniging in een keer af en schrijf de investering in tien jaar af. Laat oudere medewerkers zinvol bijdragen aan de transitie, in plaats van hen gebruik te laten maken van dure ontslagregelingen. Andere terugverdienmogelijkheden zijn: minder externe inhuur en minder onderuitputting door 'uithuur' van medewerkers.

Oudere medewerkers maken plaats voor jongere die de kerntaken gaan uitvoeren. De ouderen vertrekken door natuurlijk verloop of ze blijven om als inhoudsdeskundige te coachen of een uit te plaatsen taak te begeleiden. Maak het bovendien voor ouderen en voor de werkgever aantrekkelijker om door te werken tot 65 of 67 jaar, via een nog uit te werken cafetariamodel.

Door regionaal samen te werken kun je elkaars speciÅke deskundigheden benutten en hoef je minder extern in te huren. Op deze wijze werk je er op een goede, sociale en organische manier aan dat de juiste mensen op de juiste plaats terechtkomen.'

Workshops¹⁴

De deelnemers hebben zich vooraf aangemeld voor twee van de volgende workshops:

- Trends op de arbeidsmarkt openbaar bestuur
- Impact van de bezuinigingen op het openbaar bestuur
- Organisatiestrategieën om met bezuinigingen om te gaan
- Het openbaar bestuur als aantrekkelijke werkgever
- Eén overheid, één arbeidsmarkt: voorbeelden uit de praktijk
- Oplossingen waar nog niemand aan heeft gedacht

Forumdebat

Het forum bestaat uit: de drie inleiders Lucas Lombaers, Frans Mencke en Louis Vroomen, aangevuld met Ruud Viergever van Waterschap De Dommel.

Viergever legt eerst uit dat waterschappen bij dit vraagstuk een iets andere positie innemen. 'We hebben geen taakstelling van het Rijk. Ons personeelsbestand gaat wel terug, maar vooral door fusies en deregulering. Kijkend naar de toekomst, valt mij op dat veel mensen zeggen dat we niet meer moeten streven naar een centrale oplossing. Pak het regionaal aan, bijvoorbeeld met traineeships, een orgaan in dienst van de regio, enzovoort. Kijk waar de tekorten zitten, in geld en mensen, en durf gewoon te doen. Ga niet zitten wachten op beleid. Er zijn pareltjes van ideeën die je gewoon uit moet voeren.'

Uit de zaal: 'De regionale aanpak is buitengewoon belangrijk. In tegenstelling tot Den Haag, waar jobhoppen in het openbaar bestuur aan de orde van de dag is, zou je daarbuiten mogelijkheden moeten zoeken door met het bedrijfsleven uit te wisselen. Zorg in je eigen regio voor meer mobiliteit.'

Vroomen: 'Los dat vooral regionaal op. Wacht niet tot een oplossing wordt aangedragen. Ga pilots aan, in overleg met de bonden.'

Dagvoorzitter Fraanje: 'Het is goed dat de regionale netwerken bestaan, moet daar ook een landelijke verbinding tot stand komen?'

Zaal: 'Niet als je daar de verwachting bij hebt dat Groningen en Maastricht op dezelfde manier gaan werken, wel om van elkaar te leren.'

Fraanje: 'Maar om iemand die in Roosendaal woont en in Den Haag werkt, via het netwerk aan een baan in Roosendaal te helpen?'

Zaal: 'Maak een strategische personeelsplanning voor de regio. Hoe ziet het er over vijf jaar uit? Werk in samenspraak aan de oplossing, bijvoorbeeld de opleidingen. Ga samen aan de slag, begin met een paar organisaties en als dat een succes is kunnen er meer aansluiten.'

Mencke: 'De drive om het zelf te doen, is heel mooi. Niet wachten tot er weer beleid is en meer experimenteer ruimte toestaan. In iedere regio is het weer anders. Visie: een overheid, allemaal aan de slag.'

Zaal: 'Ministeries, kijk of we ook de brancheorganisaties kunnen activeren. Als we schotten tussen de branches kunnen neerhalen en mensen naar een andere branche kunnen overstappen met behoud van gereserveerd geld, kunnen we die centen veel nuttiger besteden.'

Vroomen: 'Ontschotten is inderdaad nodig. De regionale arbeidsmarkt is gesloten. Probeer samen arbeidsmarktbeleid te voeren, zodat de juiste mensen op de juiste

14 Een verslag van deze workshops is te vinden op <http://interbestuurlijkwerken.wordpress.com/2010/06/01/netwerkbijeenkomst-arbeidsmarkt-openbaar-bestuur/>

plaatsen terechtkomen en probeer niet alleen de goede mensen vast te houden. Dat vergt een andere manier van denken.'

Lombaers: 'Het streven om tot één overheid te komen, spreekt me aan. Welke belemmeringen ervaart u in de praktijk?'

Zaal: 'Sommige sectoren hebben overschotten, andere kampen met tekorten. Er is dan ook een enorme behoefte aan omscholing. Maar fondsen die daar geld voor hebben, willen dat alleen aan de eigen branche besteden, niet aan een werknemer die met behulp daarvan naar een andere sector zou kunnen overstappen. En dat terwijl het bedrag wel voortkomt uit de cao die voor die persoon bestemd was. Investeer niet alleen in de sector maar gebruik dat geld ook voor individuen met de motivatie voor een andere baan.'

Zaal: 'Wat let zo'n werknemer om bij een andere overheid te solliciteren?'

Mencke: 'De omgeving stimuleert het niet. Het is nog vaak 'not done' om te vertrekken. Bovendien maken de verschillen in rechtspositie het nog tot een hele klus om alles voor zo'n overstap geregeld te krijgen. Laten we ons er samen sterk voor maken dat de overheid aantrekkelijk wordt als kwalitatief goede werkgever. Bijvoorbeeld door verschillen in salarisoniveau te ondervangen met één aanstelling bij de overheid en met één cao.'

Vroomen: 'Dan gaat het weer om regeltjes. Ik wil toch meer aandacht vragen voor het leuke werk als beloning.'

Viergever: 'Ik heb bij zeven gemeenten en twee waterschappen gewerkt. Het is een feit dat je bij zo'n overstap diep moet graven om er achter te komen hoe alles precies geregeld is. Ik ben dus een voorstander van één cao, maar ook van flexibilisering.'

Fraanje: 'Daar kijkt de taskforce Interbestuurlijk werken ook naar. Een ander punt: voor de kwaliteit van de overheid is het van belang dat werknemers leren om zaken vanuit verschillende perspectieven te bekijken.'

Vroomen: 'Waarom zou een werkgever een werknemer die een belangrijke bijdrage levert, maar al heel lang op dezelfde plaats werkt, niet suppleren als deze het op een andere, lager betaalde plaats naar zijn zin zou kunnen hebben?'

Zaal: 'Op korte termijn hebben we te weinig geld, op de langere termijn te weinig mensen. Bied de mogelijkheid om bijvoorbeeld het komende jaar vier uur per week korter te werken of om er een jaar tussenuit te gaan. Veel mensen zijn daar waarschijnlijk geïnteresseerd als ze de zekerheid hebben dat ze na een bepaalde tijd weer terug kunnen naar hun (volledige) baan.'

Viergever: 'Bij ons zit dat als cafetariamodel in de cao.'

Fraanje dankt de deelnemers voor hun inbreng en geeft, met de mededeling dat de suggesties uit deze bijeenkomst worden overgedragen aan de makers van de arbeidsmarktanalyse, groen licht voor de netwerkborrel.

Bijlage 2:

statistische bijlage

De volgende tabellen worden nader toegelicht in hoofdstuk 2.

Tabel 1: Nieuwe ontstane vacatures in het openbaar bestuur naar sector en functiegroep (SBC-indeling), jaartotalen 2009 (top vijf gearceerd)

Functiegroep	Rijk	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Overig.B3	Nog in te delen	Totaal
Elementaire beroepen	67	872	39	141	8	24	1.151
Lagere niet-specialistische beroepen	2	12	5	2	3	0	24
Lagere docenten sportvakken	0	60	0	0	0	0	60
Lagere agrarische beroepen	19	138	21	161	0	0	339
Lagere wisk./natuurwet. beroepen	0	0	0	0	0	0	0
Lagere technische beroepen	68	452	64	53	4	30	671
Lagere transportberoepen	10	125	10	0	0	0	145
Lagere (para)medische beroepen	0	16	0	0	0	0	16
Lagere admin./commerciële beroepen	129	917	62	62	23	33	1.226
Lagere beveiligingberoepen	22	706	120	0	35	25	908
Lagere verzorgende beroepen	11	87	10	2	2	0	112
Middelb. docenten transp., sportvak	2	68	2	1	0	6	79
Middelbare agrarische beroepen	4	60	5	1	0	1	71
Middelbare wisk./natuurwet. beroepen	2	5	0	5	1	0	13
Middelbare technische beroepen	97	1.142	123	209	43	50	1.664
Middelbare transportberoepen	7	59	2	3	0	2	73
Middelbare (para)medische beroepen	105	641	14	34	3	11	808
Middelb. admin./commerciële beroepen	430	3.038	299	247	103	279	4.396
Middelb. juridisch, beveilig.beroepen	112	2.965	178	56	33	42	3.386
Middelbare taalk./culturele beroepen	27	298	18	23	1	11	378
Middelb. beroep gedrag/maatschappij	52	433	30	23	1	9	548
Middelbare verzorgende beroepen	169	829	47	27	24	20	1.116
Hogere pedagogische beroepen	44	484	31	13	9	8	589
Hogere landbouwkundige beroepen	13	168	34	18	0	4	237
Hogere wiskundige, natuurwet. beroep	2	22	0	12	3	1	40
Hogere technische beroepen	143	804	138	113	17	38	1.253
Hogere transportberoepen	47	67	4	0	0	1	119
Hogere (para)medische beroepen	73	427	10	7	2	11	530
Hogere adm./commerc./econ. beroepen	605	2.346	300	241	81	245	3.818
Hogere jur./bestuurl./beveilig.beroep	136	548	74	35	2	10	805
Hogere taalk., culturele beroepen	38	185	63	17	6	4	313
Hogere beroep gedrag en maatschappij	147	2.199	115	21	123	43	2.648
Hogere verzorgende beroepen	13	91	2	1	1	2	110
Managers (HBO werk- en denkniveau)	62	259	35	10	11	8	385
Wetenschap. pedagogische beroepen	43	335	19	12	4	7	420
Wetenschap. landbouwk. beroepen	21	56	5	3	0	0	85
Wetenschap. wisk./natuurw. beroepen	22	65	9	22	3	1	122
Wetenschap. technische beroepen	88	393	59	44	3	6	593
Wetenschap. (para)medische beroepen	37	265	11	1	19	4	337
Wetenschap. econ., admin beroepen	192	783	127	89	72	49	1.312
Wetenschap. jurid./bestuurl. beroep	200	1.038	146	61	14	23	1.482
Wetenschap. beroepen gedrag/maatsch.	130	584	54	33	10	15	826
Managers (wetenschap. werk/denk-niv.)	437	2.407	202	107	84	84	3.321
Totaal	3.828	26.449	2.487	1910	748	1107	36.529

Bron: Ministerie van BZK/JobFeed van Textkernel; UWV WERKbedrijf.

Tabel 2 Nieuwe ontstane vacatures in het openbaar bestuur naar sector en RPA-regio, jaartotalen 2009, in procenten (top vijf gearceerd)

RPA-regio	Rijk	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Overig.B3	Nog in te delen	Totaal
Noord-Groningen	0	43	0	3	0	0	46
Oost-Groningen	12	60	6	7	0	0	85
Centraal-Groningen	63	362	129	17	5	2	578
Friesland	70	570	32	15	8	35	730
Zuid- en Midden-Drenthe	2	347	0	34	1	4	388
IJssel-Vecht	82	542	174	85	15	22	920
Twente	43	402	6	24	1	1	477
Noordwest-Veluwe	1	326	3	1	1	0	332
Stedendriehoek	155	464	8	41	8	45	721
De Vallei	1	394	0	0	0	0	395
IJssel en Rijn	60	850	370	23	14	2	1.319
Achterhoek	45	210	1	58	0	0	314
Nijmegen	15	514	3	3	5	1	541
Rivierenland	1	256	0	93	3	0	353
Flevoland	88	568	198	90	7	1	952
Gooi en Vechtstreek	1	458	1	0	0	43	503
Eemland	44	491	9	56	0	0	600
Utrecht-Midden	424	1.769	378	64	78	422	3.135
Noord-Holland-Noord	36	1.240	4	60	7	4	1.351
Zuidelijk Noord-Holland	224	4.083	273	73	189	102	4.944
Rijn-Gouwe	96	1.345	76	48	4	13	1.582
Haaglanden	1.624	2.466	237	210	123	143	4.803
Rijnmond	144	2.970	126	130	51	51	3.472
Zeeland	61	407	22	11	1	1	503
West-Brabant	41	1.012	13	252	16	3	1.337
Midden-Brabant	13	422	46	2	0	32	515
Noordoost-Brabant	58	880	54	221	8	3	1.224
Zuidoost-Brabant	36	840	23	9	32	3	943
Noord-Limburg	4	431	2	8	1	0	446
Weert	0	55	0	3	0	0	58
Roermond	9	123	0	2	24	0	158
Westelijke Mijnstreek	1	52	2	0	1	0	56
Parkstad Limburg	5	163	0	0	30	0	198
Maastricht Mergelland	62	82	68	1	9	2	224
Onbekend	310	1.255	220	268	107	171	2.331
Totaal	3.831	26.452	2.484	1.912	749	1.106	36.534

Bron: Ministerie van BZK/JobFeed van Textkernel; UWV WERKbedrijf.

Tabel 3 Top 20 van veel voorkomende vacatures in het openbaar bestuur in 2009

	Omschrijving van de broep	aantal	aandeel	cumulatief
1	administratief medewerker notaris, advocaat, rechtbank	2.868	7,9%	7,9%
2	adspirant agent politie; militair lagere rangen dan onderofficier; portier (excl hotel); bewaker (lager)	898	2,5%	10,3%
3	programmeur (geen systeem-, wetens-), computeroperator, systeembeheerder, netwerkbeheerder (middelbaar)	836	2,3%	12,6%
4	beleidsmedewerker maatschappelijk werk (excl Rijk, provincie, gemeente)	831	2,3%	14,9%
5	hoofd middelgrote afd huishouding, verzorging inrichting (middelbaar)	575	1,6%	16,4%
6	systeem-, netwerkbeheerder (hoger)	563	1,5%	18,0%
7	arbeidsbemiddelaar; personeelsfunctionaris werving, selectie, studievoorzichting (hoger)	495	1,4%	19,3%
8	assistent-onderzoeker planologisch, psychologisch onderzoek (middelbaar)	483	1,3%	20,7%
9	commercieel-administratief medewerker verkoopafdeling	477	1,3%	22,0%
10	public relations adviseur, voorlichtingsfunctionaris (middelbaar)	454	1,2%	23,2%
11	advocaat, notaris, rechter, officier van justitie, juridisch adviseur	402	1,1%	24,3%
12	leidinggevend advocaat, notaris, fiscaal-, juridisch adviseur	395	1,1%	25,4%
13	manager economische, administratieve, commerciële zaken, algemene leiding industrieel bedrijf	383	1,0%	26,4%
14	beleggings-, krediet-, financieel adviseur; kredietanalist, kredietbeoordelaar	368	1,0%	27,5%
15	informatie-, systeemanalist, systeemontwerper, -programmeur; programmeur (wetenschappelijke toepassingen; administratief; hoger)	349	1,0%	28,4%
16	wijk-, school-, particulier verpleegkundige; verpleegkundige ziekenhuis (hoger)	337	0,9%	29,3%
17	personeelsadministratie-employé: personeels- en loonadministratie (middelbaar)	335	0,9%	30,2%
18	leidinggevende afd personeels-, sociale zaken	328	0,9%	31,1%
19	bestuurder overheid, manager overheidsinstellingen, openbaar bestuur	322	0,9%	32,0%
20	bibliotheekassistent (excl uitleen); archivaris, archiefmedewerker, literatuuronderzoeker (middelbaar)	296	0,8%	32,8%
Totaal		11.996	32,8%	32,8%

Bron: Ministerie van BZK/JobFeed van Textkernel; UWV WERKbedrijf.

Colofon

Projectteam

Friso Coumou
Douwe Grijpstra (Research voor Beleid)
Dick Hagoort
Sylvia de Hoop
Mireille de Jong
Nuria Ringe
Felice Smeets (netwerkbijeenkomst)
Anthony Stigter (projectleider)
Reza Tabatabaie
Hellla van de Velde

Externe begeleiding

Douwe Grijpstra (Research voor Beleid)
Peter de Klaver (Research voor Beleid)
Siwert de Groot (Columbus Consult)
Bastiaan van Heereveld (CAOP)
Tekstadvies: Tekstschrijvers.nl
Vormgeving: Clown&Ash.nl


Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Publieke Sector

Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk

Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Programma Krachtig Bestuur

Postbus 20011 2500 EA Den Haag
T 070 426 6927

www.rijksoverheid.nl



BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk

September 2010
34829/B-2918