



Raad voor
Werk en
Inkomen

Sectorale arbeidsmarktinformatie

Overschotten en tekorten
Kansen en mogelijkheden

Deel B: Sectorbeschrijvingen
18. Openbaar bestuur

Den Haag
20 december 2011

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Openbaar bestuur | 3 |
| 1. Sectorfiche | 3 |
| 2. Werkgelegenheid en vacatures | 5 |
| 2.1. Werkgelegenheid | 5 |
| 2.1.1. <i>Algemeen beeld</i> | 5 |
| 2.1.2. <i>Samenstelling van de werkgelegenheid</i> | 6 |
| 2.1.3. <i>Persoonskenmerken</i> | 7 |
| 2.2. Vacatures | 8 |
| 3. Trends en ontwikkelingen | 8 |
| 3.1. Bezuinigingen | 8 |
| 3.2. Arbeidsmarktontwikkelingen | 9 |
| 4. Overschotten en tekorten | 9 |
| 5. Kansen en mogelijkheden | 11 |

Openbaar bestuur

1. Sectorfiche

18. Openbaar bestuur

| | | 2010 niveau | gemiddelde mutatie 03-10 (% p.j.) | gemiddelde mutatie 11/12 (%p.j.) | Relatieve ontwikkeling t.o.v. andere sectoren |
|-----------------------------|---|----------------|---|--|---|
| aantal banen werknemers | x 1.000 | 537,1 | -0,3 | -1,3 | iets beneden gemiddeld |
| aantal banen zelfstandigen | x 1.000 | 0,8 | - | - | |
| banen totaal | x 1.000 | 538,0 | -0,3 | -1,3 | iets beneden gemiddeld |
| aantal werkzame personen | x 1.000 | 505,8 | -0,3 | -1,3 | iets beneden gemiddeld |
| arbeidsvolume werknemers | x 1.000 | 465,4 | -0,5 | -1,4 | iets beneden gemiddeld |
| arbeidsvolume zelfstandigen | x 1.000 | 1,3 | - | - | |
| arbeidsvolume totaal | x 1.000 | 466,7 | -0,5 | -1,4 | iets beneden gemiddeld |
| aantal zzp'ers | x 1.000 | - | - | - | |
| aantal vacatures | x 1.000 | 21,2 | -0,6 | -5,2 | ruim beneden gemiddeld |
| vacaturegraad | Aantal vacatures in % van aantal banen werknemers | 4,0 | -0,2 | -3,9 | ruim beneden gemiddeld |
| uitzendvolume | index 2005=100 | 115,8 | 2,9 | | ruim bovengemiddeld |
| betaalde uren werknemers | x mln. uren | 792,2 | -0,4 | -1,4 | iets beneden gemiddeld |

Toelichting:

Relatieve ontwikkeling

| |
|--|
| |
| |
| |
| |
| |
| |

t.o.v. andere sectoren

| | |
|------------------------|--------------------------|
| ruim bovengemiddeld | verschil => 2,5 |
| iets bovengemiddeld | verschil => 0,5; < 2,5 |
| gemiddeld | verschil > -0,5; < 0,5 |
| iets beneden gemiddeld | verschil => -0,5; < -2,5 |
| ruim beneden gemiddeld | verschil => -2,5 |
| n.v.t. | |

In de relatieve ontwikkeling van de sector openbaar bestuur ten opzichte van andere sectoren is zowel de gerealiseerde gemiddelde mutatie 2003-2010 als de geprognosticeerde gemiddelde mutatie 2011-2012 verdisconteerd.

Samenvattend beeld

Ontwikkeling van de vraag

De ontwikkeling van de werkgelegenheid was van 2003 tot 2010 over de gehele linie licht negatief. Zo daalde het aantal banen van werknemers met jaarlijks 0,3 procent. En nam het totale arbeidsvolume af met jaarlijks 0,5 procent. In totaal zijn er nu bij het openbaar bestuur 538.000 banen, goed voor ruim 466.000 fte.

Het aantal vacatures daalde tussen 2003 tot 2010 licht en bedraagt jaarlijks 21.200. De vacaturegraad is met 4 procent erg laag. EIM verwacht dat het aantal vacatures in 2011 en 2012 jaarlijks met ruim 5 procent zullen afnemen.

Het voornemen om te komen tot een compactere overheid, resulterend in een taakstelling van 6,6 miljard euro, betekent dat de werkgelegenheid in het openbaar bestuur de komende jaren sterk zal afnemen. Die afname is ook in 2011 en 2012 zichtbaar: zo neemt het aantal banen van werknemers met bijna 1,5 procent per jaar af.

Overschotten en tekorten

Binnen het openbaar bestuur werken veel hoger opgeleiden in economisch-bestuurlijke-juridische opleidingsrichtingen. Daarin worden geen tekorten voorzien. Wel kunnen er knelpunten in de vacaturevervulling worden verwacht ten aanzien van specifieke specialismen in bijv. de techniek en de ICT. Het imago van krimpsector kan daarbij een negatieve rol spelen.

Op termijn kunnen vanwege de vergrijzing in het openbaar bestuur wel tekorten worden verwacht.

Kansen en mogelijkheden

De grote vraag voor de overheidssector zal de komende jaren niet zijn waar mensen vandaan te halen, maar wel waar mensen naartoe te laten afvloeien. Het gegeven dat de overheersende opleidingsrichtingen niet gekenmerkt worden door te verwachten tekorten in de komende jaren is daardoor een nadeel. Dat wordt nog eens vergroot door de relatief hoge leeftijd van veel werknemers en een lange verblijfsduur binnen het openbaar bestuur hetgeen leidde tot specialisatie in sectorspecifieke competenties die buiten de overheid moeilijk te vermarkten zijn.

Daarom is beleid, gericht op een brede inzetbaarheid van overheidspersoneel zowel binnen als buiten de overheid van belang.

2. Werkgelegenheid en vacatures

2.1. Werkgelegenheid

2.1.1. Algemeen beeld

In deze sectorbeschrijving hanteert de RWI de sector L uit de SBI-indeling van het CBS als definitie van de sector openbaar bestuur. In deze definitie gaat het om openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte verzekeringen. Deze definitie is ruimer dan het openbaar bestuur zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) dat opvat. Er vallen namelijk ook de veiligheidssectoren defensie en politie onder. Dit verschil leidt ertoe dat de aantallen werkzame personen en aantallen banen in de sector openbaar bestuur in deze sectorbeschrijving hoger uitvallen dan de aantallen zoals het ministerie van BZK die opgeeft in bijvoorbeeld de Arbeidsmarktanalyse openbaar bestuur 2010.

In de sector openbaar bestuur zijn in 2010 volgens het **EIM** in totaal 506.000 mensen werkzaam. Het aantal banen van werknemers bedroeg in 2010 iets meer dan 537.000 (*sectorfiche*). De werkgelegenheid in het openbaar bestuur is tussen 2003 en 2010 iets gekrompen. Het aantal banen nam af met gemiddeld 0,3 procent, het totale arbeidsvolume nam nog iets meer af: -0,5 procent.

De werkgelegenheid in het openbaar bestuur staat momenteel onder druk door de bezuinigingen van Rijk en lagere overheden. Het **CPB** gaat uit van een afname van de werkgelegenheid bij de overheid in de komende jaren met 1,5% per jaar. Ook **EIM** gaat voor 2011 en 2012 uit van een werkgelegenheidsafname in dezelfde orde van grootte (-1,4 procent). Deze prognose is volgens de **RWI** aan de voorzichtige kant gezien de ambitieuze inkrimpingplannen van vooral rijk en gemeenten. De meest recente cijfers van het CBS, over het tweede kwartaal van 2011, laten al een daling ten opzichte van het tweede kwartaal van 2010 zien van 2,2%. Aangezien de meeste bezuinigingen nog hun beslag moeten krijgen, kan dit percentage de komende tijd nog oplopen.

Tabel 1 biedt een overzicht van de omvang en ontwikkeling van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur naar deelsector.

Tabel 1: Werkzame personen in het openbaar bestuur (*1000 FTE); 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).

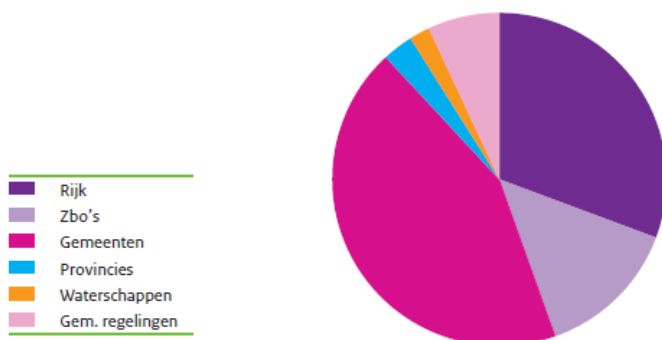
In het rapport *“de grote uittocht”* wordt gesuggereerd dat er door de vergrijzing in de komende 10 jaar een grote uittocht bij de overheid gaat plaatsvinden met veel problemen in de vacaturevulling als gevolg. 70% van de werknemers in deze sector zou de komende 10 jaar vertrekken. Nadere bestudering van de cijfers leert echter dat het hierbij slechts voor een beperkt deel gaat om werknemers die met (pre)pensioen gaan. Bovendien is het niet buitengewoon wanneer jaarlijks 7% van de werknemers uittreedt of van baan verandert. Dat is zelfs heel weinig gegeven het feit dat jaarlijks 15 tot 20% van de werknemers in Nederland van baan verandert.

2.1.2. Samenstelling van de werkgelegenheid

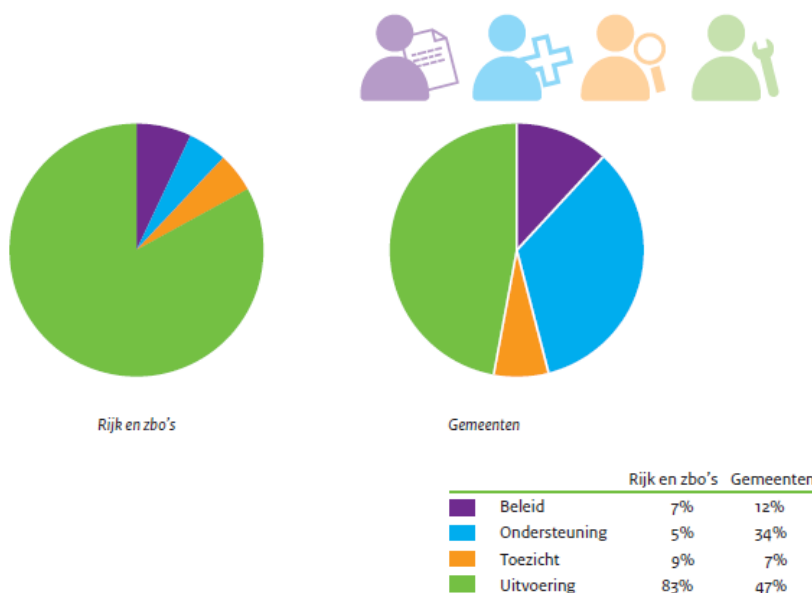
Hieronder is de samenstelling van de werkgelegenheid weergegeven (figuur 1). Uit het onderste deel van de figuur blijkt dat het werk binnen het openbaar bestuur te verdelen is in vier groepen, namelijk beleid, ondersteuning toezicht en uitvoering. Bij het rijk en zbo's gaat het vooral om uitvoerende taken en bij gemeenten om uitvoering en ondersteuning.

Figuur 1: Samenstelling werkgelegenheid openbaar bestuur

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.

Bron: BZK, Arbeidsmarktanalyse Openbaar bestuur 2010

2.1.3. Persoonskenmerken

Enkele andere belangrijke kenmerken van werknemers in het openbaar bestuur zijn:

- 44 procent van de werknemers uit het openbaar bestuur is vrouw..
- Het gemiddelde aandeel niet-westerse allochtonen is 8 procent.

Tabel 2 biedt een overzicht van de persoonskenmerken naar deelsector en vergelijkt de leeftijdssamenstelling met de marktsector. In vergelijking met de marktsector werken er weinig jongeren en relatief veel ouderen in het openbaar bestuur.

- Circa 54 procent van de werknemers is 45 jaar of ouder (in marktsector is dit 36 procent).
- De aandelen werknemers jonger dan 35 jaar zijn in het openbaar bestuur 18 procent en in de marktsector 36 procent.

•
Tabel 2: Werkenden in het openbaar bestuur naar leeftijd, totaal en per sector, 2009
(als percentage van het personeelsbestand)

| Sector/ Leeftijd | 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 |

* 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, Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010 (2010)

2.2. Vacatures

Het openbaar bestuur is een belangrijke werkgever voor vooral personen met hbo of een wetenschappelijke opleiding. Dit zien we terug in de vacatures. In 2009 waren er in het openbaar bestuur volgens het **EIM** 21.200 vacatures (*sectorfiche*). Bij ruim de helft ervan is het gevraagde opleidingsniveau hbo of universiteit.

De vacaturegraad lag met 4,0 procent erg laag. De verwachting van het **EIM** (*zie sectorfiche*) is dat het aantal vacatures in het openbaar bestuur de komende twee jaar verder zal krimpen (-5,2 procent). De CBS-cijfers over het tweede kwartaal van 2011 duiden op 4.700 vacatures bij het openbaar bestuur en overheidsdiensten; ruim 70% minder dan in de zelfde periode in 2009. De vacaturemarkt in het openbaar bestuur is daarmee zeer fors aan het krimpen.

3. Trends en ontwikkelingen

3.1. Bezuinigingen

De werkgelegenheid in het openbaar bestuur zal de komende jaren dalen. In het kader van de bezuinigingen van 18 miljard is voor een compactere overheid 6,6 miljard ingeboekt. Indien €18 miljard de komende jaren wordt bezuinigd, zal de werkgelegenheid per saldo naar verwachting 4 tot 14 procentpunt dalen. Uitgaande van het huidig aantal banen ad 537.000 zou het dan gaan om 21.000 tot 75.000 banen.

3.2. Arbeidsmarktontwikkelingen

1. Van werk naar werk

Een groot probleem voor de Rijksoverheid is momenteel het vinden van een bestemming voor de beoogde uittocht. Het gegeven dat maar een gering deel van de overheidsdienaren mobiel is richting marktsector maakt het aannemelijk dat het vinden van passend nieuw emplooi voor degenen die de komende jaren boventallig worden moeilijk zal zijn. Dit komt vermoedelijk doordat overheden veel sectorspecifieke postinitiële opleidingen en door ervaring verworven sectorspecifieke competenties kennen. Blijkens het RWI/CBS- mobiliteitsonderzoek komen baanwisselaars die de sector verlaten vooral terecht in de uitzendbranche, de zakelijke dienstverlening, zorg en welzijn en het onderwijs.

De uittocht bij het openbaar bestuur wordt bemoeilijkt door het gegeven dat één op de drie werknemers tussen de 45 en 55 jaar oud is. Deze leeftijdscategorie is te oud om van baan te veranderen en te jong om met pensioen te gaan.

2. Toekomstige functie-eisen

Ten aanzien van de toekomstige functie-eisen wordt verwacht dat het werk verschuift van BackOffice naar front-Office. Daarmee worden sociale vaardigheden belangrijker. Ook gaan de opleidingseisen omhoog. Een krimpende overheid kan inhouden dat de overheid de komende jaren niet alleen minder, maar ook andere mensen nodig heeft dan er nu werken. Dat betekent dat er nog meer ambtenaren zullen moeten vertrekken dan dat het aantal "formatieplaatsen" zal afnemen. Het werven van kwalitatief hoogwaardige nieuwe werknemers in een krimpende organisatie is vaak een lastige opgave. Wanneer in de komende jaren de inkrimping van de overheid gepaard zal gaan met grootschalige gedwongen ontslagen, dan zal dat ten koste gaan van het wervingspotentieel van de overheid als werkgever.

Beter werken in het openbaar bestuur

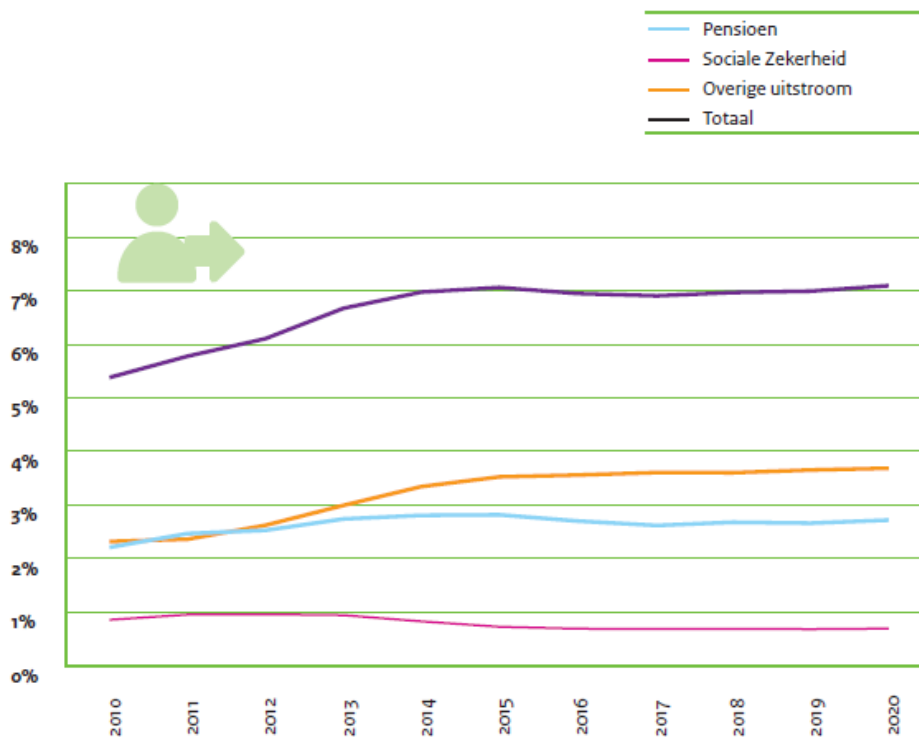
BZK is recentelijk gestart met een programma 'Beter werken in het openbaar bestuur', waarin in een drietal 'lijnen' actuele thema's voor de arbeidsmarkt worden opgepakt: van-werk-naar-werk (oplossen acute problematiek boventalligheid en bevorderen van arbeidsmobiliteit), modern werkgeverschap (voorkomen van toekomstige tekorten en flexibiliseren arbeidsinzet) en slimmer werken (meer ruimte voor de professional en verhogen van arbeidsproductiviteit). In samenwerking met organisaties uit het openbaar bestuur en de diverse koepels zullen activiteiten omtrent deze thema's worden opgezet. In alle lijnen is nadrukkelijk aandacht voor de regionale arbeidsmarkt en interbestuurlijke samenwerking (denk aan regionale samenwerking, pools, interbestuurlijke trainees etc.).

4. Overschotten en tekorten

De vervangingsvraag, vooral als gevolg van de vergrijzing, is in het openbaar bestuur relatief hoog. Het is de verwachting dat van elke tien arbeidsplaatsen die in 2010 bezet

was, er in 2020 minimaal zes om uiteenlopende redenen zijn opengevallen (uitstroom naar andere baan, sociale zekerheid, pensioen etc). Dit betekent dat jaarlijks circa 7% van het personeel uitstroomt.. Berekend over 10 jaar gaat het om circa 260 tot 300 duizend banen. Figuur 2 schetst de uitstroom van werknemers in het openbaar bestuur tussen 2010 en 2020.

Figuur 3: Uitstroom van werknemers in het openbaar bestuur, 2010-2020 (bij ongewijzigd beleid)



Bron: Ministerie van BZK (2010c).

Hierdoor kunnen er, ondanks de nagestreefde krimp van het aantal werknemers mogelijk personeelstekorten ontstaan. Schoolverlaters stromen maar weinig in deze sector in. De gemiddelde leeftijd van de instroom is 35 jaar. Dit betekent dat het openbaar bestuur afhankelijk is van baanwisselaars afkomstig uit de markt- en overheidssector. Daarnaast is 15 procent afkomstig van uitzendbureaus (inclusief detachering en Wet inschakeling werkzoekenden).

In onderstaande tabel 3 is in beeld gebracht voor welke opleidingsrichtingen tot 2014 knelpunten worden verwacht. Voor de voor het openbaar bestuur belangrijke opleidingsrichtingen *economie en recht* worden geen knelpunten voorzien. Dat neemt niet weg dat voor bepaalde specifieke opleidingsrichtingen zoals de hogere ICT-banen, de overheid wervingsproblemen kan ondervinden. Verder kan de sterke krimp van de sector ook gevolgen hebben voor de aantrekkingskracht op jonge professionals die zich richten op perspectiefrijke delen van de arbeidsmarkt.

Tabel 3: Indicator toekomstige knelpunten in de personeelsvoorziening tot 2014, naar opleiding

| | 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).

5. Kansen en mogelijkheden

Hoeveel arbeidsplaatsen het openbaar bestuur de komende jaren zal verliezen is niet exact aan te geven. Wel duidelijk is dat het openbaar bestuur de komende tijd een krimpsector is. Niettemin komen er op termijn veel vacatures vrij; o.a. door de vergrijzing en baanmobiliteit.

Doordat het openbaar bestuur vooral hoogopgeleiden herbergt, kunnen er straks kwalitatieve discrepanties ontstaan. Immers, nieuw personeel moet geworven worden in segmenten waar naar verwachting de vraag het aanbod fors zal overstijgen. Het gaat om de werving van o.a. mensen met hbo of universiteit, maar ook om specifieke functies zoals accountants, juristen en systeemanalisten. Knelpunten kunnen zich voordoen bij bepaalde specifieke technische- en ICT- functies.

Een belangrijke uitdaging voor de overheid als werkgever in de komende jaren is, om de uitwisseling en de uitwisselbaarheid met de marktsector te vergroten. Daarmee kan zowel de beoogde uitstroom als de benodigde instroom worden gefaciliteerd. Dat betekent vergroting van de inzetbaarheid van werknemers, zowel binnen als buiten de

overheidssector. Dat vergt aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden, rechtspositieregelingen en opleidingsstrategieën.

Bronnen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*, Den Haag.

Zee F.A. van der, J.M. de Jong en N. de Jong, (2010), *Quickscan impact van bezuinigingen op de arbeidsvraag in het openbaar bestuur. Kernrapportage*. SEOR, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *De provincies als werkgever 2007-2015*, Den Haag

VSO/SCO (2010), *De grote uittocht*

ROA (2009), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep 2014*