

De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur: verleden, heden, toekomst

Siwert de Groot en Sil Vrielink

Inleiding

De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur zat de afgelopen jaren op slot. Als gevolg van de economische crisis moest de overheid flink bezuinigen. De werkgelegenheid voor ambtenaren nam hierdoor af, en bijgevolg ook de instroom van nieuwe medewerkers. Tegelijkertijd steeg de gemiddelde leeftijd sterk en was er sprake van een upgradering van de werkgelegenheid. In het vervolg van dit artikel gaan we nader in op deze trends en ontwikkelingen en presenteren we de uitkomsten van een nieuwe arbeidsmarktprognose van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De focus is daarbij gericht op het openbaar bestuur.

Naast gegevens uit het datawarehouse van BZK presenteren we in dit verhaal ook de uitkomsten van CBS-onderzoek naar de mobiliteit van ambtenaren. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens uit het Sociaal Statisch Bestand (SSB), om integraal beeld te krijgen van de in- en uitstroom van medewerkers bij de overheid. Daarbij is vooral gekeken naar de baan-baanmobiliteit en de instroom van pas afgestudeerden. Het grote voordeel van deze aanpak is dat we nu een veel scherper beeld hebben van de herkomst en bestemming van medewerkers. In het verleden waren we hiervoor altijd afhankelijk van enquêtegegevens, maar nu kunnen we ons baseren op feitenmateriaal. De betrouwbaarheid van de mobiliteitscijfers is daarmee veel groter. BZK is daarom voornemens om de komende jaren vaker onderzoek te doen op basis van de SSB. In dit artikel presenteren we de eerste bevindingen voor het openbaar bestuur¹.

Ontwikkeling van het personeelsbestand

De 14 arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren telden in 2016 gezamenlijk 775 duizend voltijdbanen (fte, figuur 1). Meer dan de helft van die voltijdbanen (398 duizend) bevindt zich in het onderwijs, een derde in het openbaar bestuur (257 duizend) en de rest in sectoren die zich met veiligheid bezighouden.²

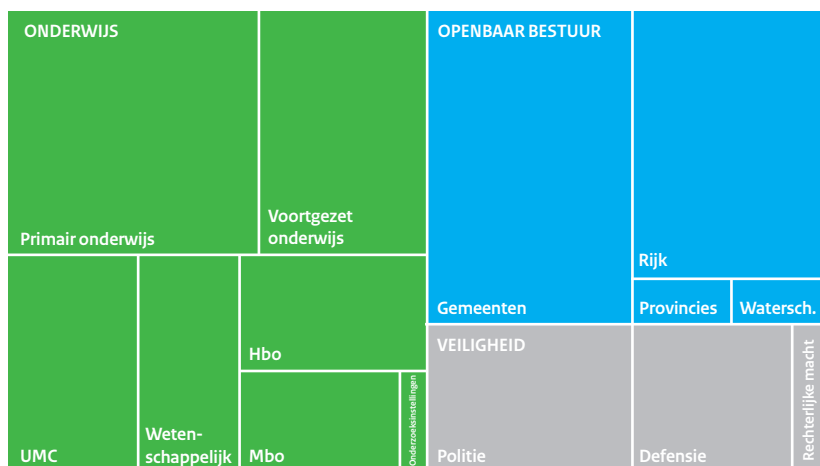
In dit artikel wordt de aandacht op het openbaar bestuur gericht, dat wil zeggen: op de sectoren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Waar dat voor de interpretatie van de gegevens van waarde is, maken we de vergelijking met andere sectoren binnen maar ook buiten de overheid.

¹ In 2016 is door het CBS een project uitgevoerd, waarbij de 14 arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren zijn afgebakend. In dit artikel presenteren we de resultaten voor de vier sectoren in het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen).

² Een organisatie wordt tot een arbeidsvoorwaardelijke overheidssector gerekend als de werkgever lid is van de werkgeversvereniging en dus meebesluit over de CAO. Trendvolgers, zoals ZBO's die onderdeel zijn van de rijksoverheid, worden dus niet tot de arbeidsvoorwaardelijke sector Rijk gerekend. Het onderwijs bestaat uit het primair en voortgezet onderwijs, mbo en hbo, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstellingen en de universitair medische centra. Veiligheid: politie, defensie en rechterlijke macht.

De Nederlandse economie is als gevolg van de financiële crisis in 2008 in een diepe recessie terechtgekomen en heeft heel lang nodig gehad om daaruit te geraken. De economie kromp, de werkgelegenheid nam af, de werkloosheid liep op en arbeidsmarkt was zeer ruim. Pas in de tweede helft van 2014 was het bruto binnenlands product weer op het niveau van begin 2008 beland.

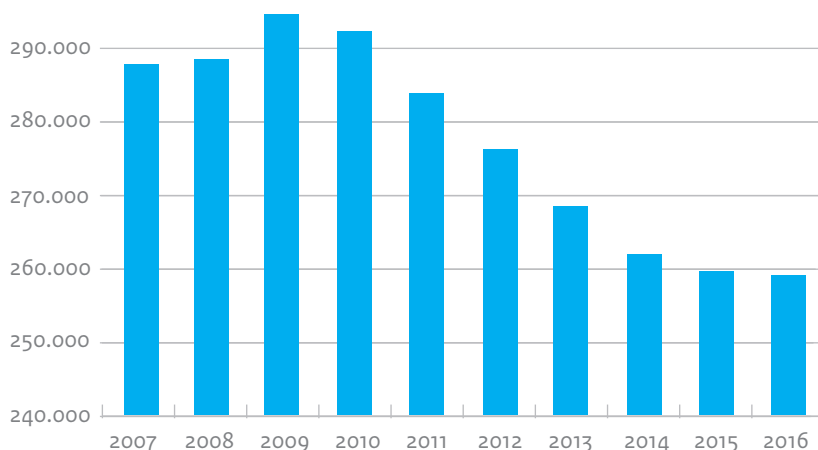
Figuur 1: Arbeidsvoorwaardelijke overheid op basis van fte (2016)



Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

In de marktsector volgt de ontwikkeling van de werkgelegenheid met meer of minder vertraging de loop van de conjunctuur. De omvang van het personeelsbestand in het openbaar bestuur is vooral het gevolg van politieke besluitvorming. In reactie op de economische crisis, hebben achtereenvolgende kabinetten ingrijpende bezuinigingen doorgevoerd, ook op het overheidsperoneel. Als gevolg van die bezuinigingen en taakstellingen is de werkgelegenheid in het openbaar bestuur in de afgelopen jaren dan ook sterk afgenomen, van 290 duizend fte in 2010 naar 259 duizend in 2016. In Tabel 1 (bijlage) zijn de gegevens voor de onderliggende sectoren opgenomen. Daaruit blijkt dat de grootste absolute afname bij de gemeenten plaatsvond, relatief gesproken daalde de werkgelegenheid bij de provincies het meest.

Figuur 2: Personeelsomvang in het openbaar bestuur, fte (2007 - 2016)



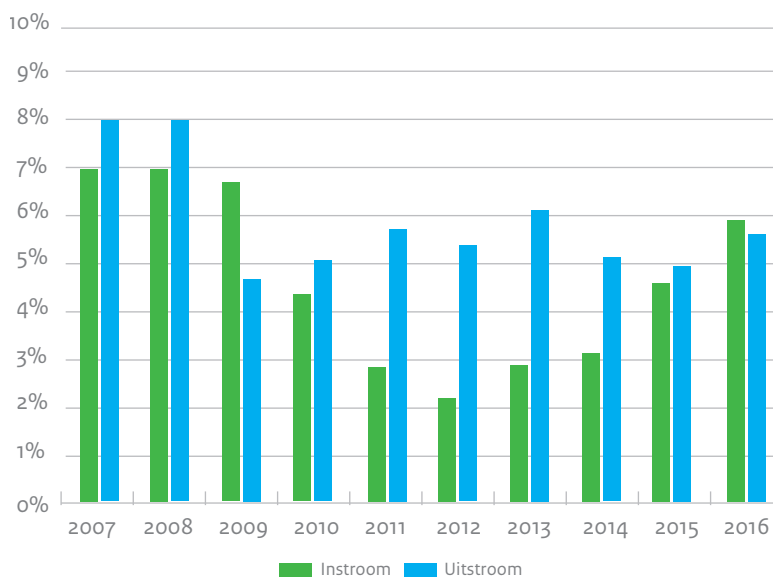
Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

Voor de ontwikkeling van de omvang van het openbaar bestuur zijn twee typen overheidsorganisaties relevant die weliswaar niet tot de arbeidsvoorwaardelijke overheid behoren, maar die wel overheidstaken uitvoeren: zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de gemeenschappelijke regelingen. In Tabel 1 is ook de ontwikkeling van de voltijdbanen bij deze instellingen opgenomen. De ZBO's zijn, net als het Rijk waar ze onder ressorteren, in de afgelopen jaren licht gekrompen. De gemeenschappelijke regelingen daarentegen vertonen een substantiële groei: van 24 duizend fte in 2010 naar 36 duizend in 2016. In de BZK-nota *De Staat van het Bestuur* (2016, p.87) wordt geconstateerd dat deze gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de afgelopen jaren een enorme vlucht hebben genomen: één op de zeven gemeenten heeft haar ambtelijke organisatie samengevoegd met die van een of meer buurgemeenten. Dit betreft niet alleen vrijwillige samenwerking maar ook (verplichte) in bijvoorbeeld veiligheidsregio's. In 2013 werd meer dan 16% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed in een samenwerkingsverband. Daarnaast moet met betrekking tot de omvang van de gemeenten nog opgemerkt worden dat het takenpakket van de gemeenten in de afgelopen jaren als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein (participatie, jeugdzorg, WMO) is toegenomen.

Het beeld van krimp in het openbaar bestuur die met een zekere vertraging optreedt, wordt bevestigd door de in- en uitstroomcijfers (Figuur 3). Met name in de jaren rond 2012 werden opengevallen arbeidsplaatsen als gevolg van bezuinigingen en reorganisaties bijna niet meer opgevuld. In sommige organisaties was er zelfs sprake van een vacaturestop. Op het laagste punt (2012) was de instroom in het openbaar bestuur nog maar iets meer dan 2 procent van het werknemersbestand, daar waar de instroom voor de economische crisis tegen de 7 procent bedroeg. In recente jaren, met name in 2015 en 2016, is een toename van de instroom zichtbaar (tot bijna 6 procent in 2016). De uitstroom stond minder onder

invloed van de conjunctuur en zakte in dezelfde periode dus minder in. De leeftijdsgebonden uitstroom naar pensioen vond wel plaats, de uitstroom naar een andere baan verminderde. Vanaf 2009 vertrok jaarlijks ongeveer 5 à 6 procent van de werknemers. Per saldo kromp het openbaar bestuur daardoor als gevolg van instroom en uitstroom.

Figuur 3: In- en uitstroom openbaar bestuur, personen (2007-2016)



Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

De beschreven ontwikkeling van in- en uitstroom in de afgelopen jaren heeft vanzelfsprekend gevolgen gehad voor de samenstelling van het personeelsbestand. Mede als gevolg van de geringe instroom in recente jaren - in het algemeen is de instroom immers jonger dan het zittend personeel - is de gemiddelde leeftijd in de afgelopen jaren sterk gestegen: van gemiddeld 44 jaar in 2007 naar gemiddeld 48 jaar in 2016. De gestegen gemiddelde leeftijd is ook een gevolg van het beleid gericht op langer doorwerken. Dat betreft zowel maatregelen binnen organisaties, sectoraal beleid zoals afschaffing van vervroegde uittredingsregelingen als kabinetsbeleid zoals de verhoging van de AOW-leeftijd. Verderop in dit paper wordt dieper op de leeftijdsopbouw van het personeel in het openbaar bestuur ingegaan, onder meer op de verwachtingen rond de toekomstige ontwikkeling van de gemiddelde leeftijd.

Een aantal andere langjarige trends in het openbaar bestuur heeft zich ook in de afgelopen jaren voorgedaan: het aandeel vrouwen is verder toegenomen, inmiddels is bijna de helft van het aantal werkzame personen in het openbaar bestuur vrouw. Het aantal werkzamen in deeltijd nam in de afgelopen 10 jaar licht toe.

Het aandeel van werknemers met een niet-westerse migratie-achtergrond en dat van vrouwen in hogere functies is in het openbaar bestuur in de afgelopen jaren eveneens trendmatig toegenomen. Het aantal werknemers met een niet-westerse migratie-achtergrond steeg tussen 2011 en 2016 van 8 naar 9,1 procent, met name als gevolg van een stijging bij het Rijk en de gemeenten. Het aandeel vrouwen in een hogere functie nam in diezelfde periode in het openbaar bestuur toe van 28,1 tot 33,1 procent.

Een andere langjarige trend - de groei van de flexibele schil om organisaties - is in de gebruikte getallen in dit paper niet te onderkennen omdat het hier om werknemers gaat. De flexibele schil bestaat, afhankelijk van de definitie, vooral uit personeel dat niet in dienst is maar via uitzendbureaus of als zelfstandige wordt ingehuurd. Uit een vergelijking tussen de verschillende sectoren van de Nederlandse economie blijkt dat het openbaar bestuur in Nederland in 2015 verhoudingsgewijs de kleinste flexibele schil heeft van niet meer dan 12 procent van het type banen. In de zakelijke dienstverlening is dat aandeel wel driemaal zo hoog. Tegelijkertijd wordt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en de Personeelsmonitor Gemeenten geconstateerd dat de kosten voor de inhuur van externen in 2016 opnieuw zijn toegenomen.³

Er doet zich in de afgelopen jaren ook een zekere upgradering van de werkgelegenheid voor. Dat wil zeggen dat functies op een lager niveau verdwijnen of opgeheven worden waarvoor functies op een hoger niveau terugkomen. Een goede, tussen de sectoren vergelijkbare maat voor het niveau van functies in het openbaar bestuur ontbreekt. In Figuur 4 wordt daarom, als een benadering van het functieniveau, de ontwikkeling van het aantal personen per salariscategorie weergegeven. De gegevens hebben betrekking op het pensioengevend maandinkomen, omgerekend naar voltijdbanen en gecorrigeerd voor het effect van de contractloontwikkeling in de periode 2006 - 2016.⁴

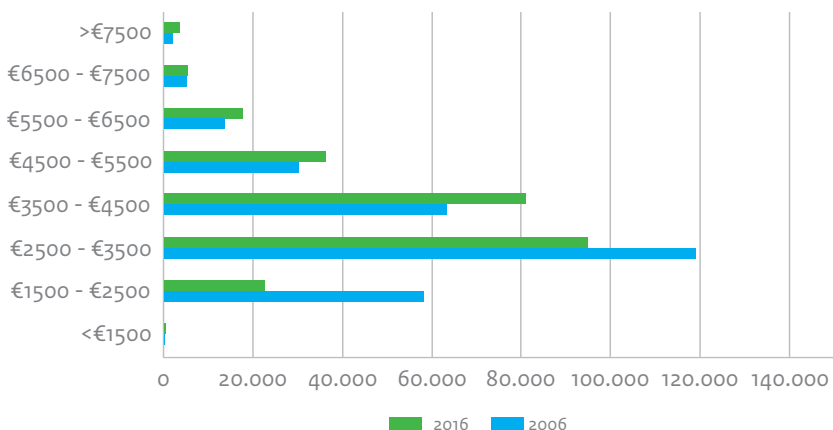
Uit Figuur 4 blijkt duidelijk dat in een periode van 10 jaar, het aantal functies op het hogere (salaris)niveau duidelijk is gestegen ten koste van het aantal functies op een lager (salaris) niveau. Het aantal fte in de categorieën tot €3.500 is in 10 jaar tijd afgenomen. In de salariscategorieën daarboven, is het aantal fte in dezelfde periode juist toegenomen.

In recente jaren zijn er op sector- en organisatieniveau wel initiatieven geweest gericht op het creëren van werkgelegenheid in de lagere loonschalen. Dat betreft bijvoorbeeld het in dienst nemen van arbeidsbeperkten. Bij het Rijk worden sinds begin 2016 ook schoonmakers weer in dienst genomen, waarbij het streven is hun aantal tot ongeveer 2.000 te laten groeien (in 2020).

³ De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt, CPB-achtergronddocument, Den Haag (november 2016); Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2016, BZK (2017); Personeelsmonitor Gemeenten 2016, A&O fonds Gemeenten, Den Haag (2017).

⁴ De getallen in Figuur 4 betreffen dus euro's uit 2016.

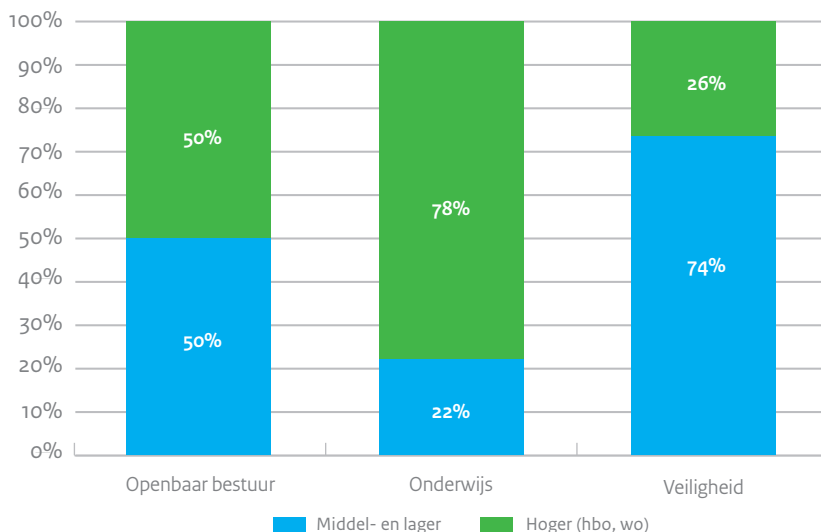
Figuur 4: Aantal fte per salariscategorie (2006, 2016)



Bron: BZK (2017), Datawarehouse BZK.

Het beeld van een relatief hoogwaardige werkgelegenheidsstructuur wordt bevestigd in Figuur 5: in het openbaar bestuur is de helft van de werkzamen minimaal op hbo-niveau geschoold. Het aandeel lager opgeleiden in het openbaar bestuur lag eind 2015 op ongeveer 10 procent. De instroomcijfers in het openbaar bestuur laten die voortgaande upgrading ook zien: 58 procent van de instromers vanuit een andere baan had in 2015 een opleiding op hbo of universitair niveau.

Figuur 5: Werkzamen bij de overheid naar opleidingsniveau (2015)



Bron: CBS (2017).

In het onderwijs is het aandeel hoger opgeleiden nog groter dan in het openbaar bestuur, daar is bijna 80 procent van de medewerkers op hbo- en wo-niveau geschoold. Het taakveld veiligheid heeft een ander profiel, daar heeft bijna twee derde van de medewerkers een opleiding op middelbaar niveau. Binnen het openbaar bestuur bestaan er overigens ook variaties: bij Rijk en provincies is meer dan de helft van de medewerkers hoogopgeleid. Bij waterschappen en gemeenten is het aandeel middelbaar opgeleiden beduidend groter, omdat er in deze sectoren meer uitvoerend werk wordt gedaan.

Resumerend is tot nog toe inzichtelijk gemaakt dat de instroom van nieuw personeel onder invloed van bezuinigingen, reorganisaties en vacaturestops een aantal jaren laag tot zeer laag is geweest. Als gevolg hiervan is de omvang van de het openbaar bestuur substantieel afgenomen, maar ook de samenstelling is veranderd. Belangrijkste element hierin is de sterke veroudering van het personeelsbestand, terwijl er tegelijkertijd sprake is geweest van (verdere) upgradering, dat wil zeggen: meer functies op een hoog niveau. Om nieuw personeel te werven, om uitstromend personeel te vervangen en nieuwe arbeidsplaatsen te vervullen, doen werkgevers in het openbaar bestuur dus in sterke mate een beroep op het segment van de hoogopgeleiden. Dit is een deel van de arbeidsmarkt waar in het verleden bij een aantrekkende economische groei het eerst krapteproblemen ontstonden. De economische vooruitzichten voor 2017 en 2018 zijn relatief gunstig.⁵ De vraag voor de nabije toekomst is dus in hoeverre het openbaar bestuur erin zal slagen om aan de wervingsbehoefte te voldoen. Om daar meer zicht op te krijgen, wordt in de volgende paragraaf eerst gekeken naar kwalitatieve kenmerken van mobiel personeel, zoals de vraag waar instromers vandaan komen en waar uitstromers naartoe gaan.

Herkomst, bestemming en opleiding

Veel van de tot nog toe gepresenteerde cijfers zijn door BZK zelf verzameld en geproduceerd op basis van data van onder meer het ABP en UWV. In de inleiding van dit paper is de samenwerking tussen BZK en CBS beschreven om data uit het Sociaal Statistisch Bestand volgens de arbeidsvoorwaardelijke sectorindeling van BZK te ontsluiten. Dit project heeft na een pilot⁶, geleid tot de voor dit artikel gebruikte set aan gegevens over de mobiliteit en structuur van de werkgelegenheid bij de overheid in 2015. Deze gegevens worden via de website van het CBS gepubliceerd⁷.

Tot nog toe ontbrak het aan een betrouwbare bron van informatie over de herkomst van instromers in het openbaar bestuur en de bestemming van uitstromers.⁸ De bovenvermelde

⁵ UWV (2017) *Arbeidsmarktprognose 2017-2018*, Den Haag.

⁶ Afbakening arbeidsvoorwaardelijke overheid – een verkenning, CBS (2016).

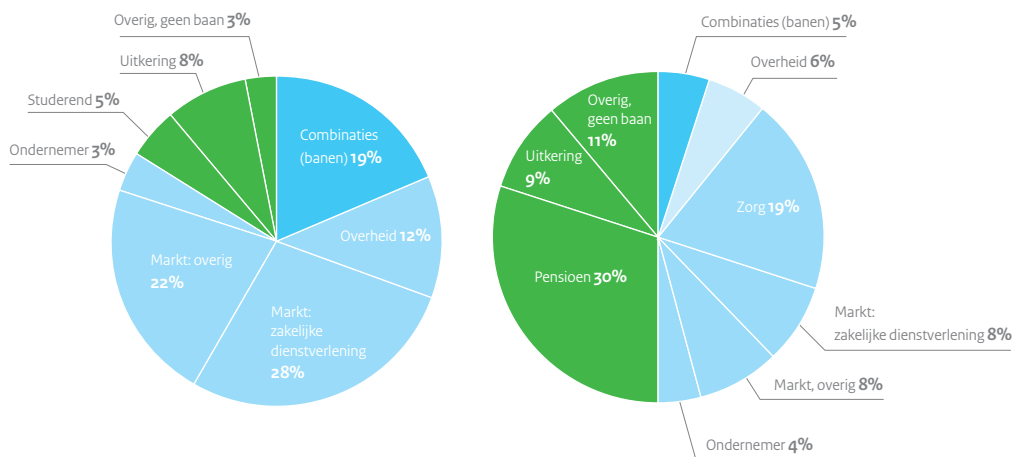
⁷ Zie: www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/44/personeelskenmerken-arbeidsvoorwaardelijke-overheid

⁸ In- en uitstroom zijn door het CBS bepaald op basis van personeelsgegevens van eind 2014 en eind 2015. Instromers: werkten in 2015 wel en in 2014 niet binnen dezelfde sector van het openbaar bestuur. Voor uitstromers geldt het omgekeerde. Mobiliteit binnen de sector is niet meegenomen. In de technische toelichting van het CBS wordt deze afbakening in meer detail beschreven (zie voorgaande voetnoot).

CBS-gegevens voorzien in die lacune. In Figuur 6 is links te zien dat van de ruim 13 duizend instromers in het openbaar bestuur maar een klein deel niet werkzaam was voordat ze instroomden (studerend, uitkering, overig geen baan). Meer dan de helft van de instromers kwam uit de marktsector, met name uit de zakelijke dienstverlening. Slechts zo'n 12 procent van de instromers in het openbaar bestuur was al werkzaam bij de arbeidsvoorwaardelijke overheid (dus inclusief onderwijs en veiligheid). Combinatiebanen betreffen personen die meer dan één baan hebben dan wel een baan in loondienst met zelfstandig ondernemerschap combineren, waardoor ze niet eenvoudig tot één sector gerekend kunnen worden.

Voor de uitstromers, ruim 16 duizend personen die in 2015 uit het openbaar bestuur vertrokken (rechts in Figuur 6), geldt dat de helft richting inactiviteit stroomde, grotendeels richting pensioen (30 procent). Ook onder uitstromers is de mobiliteit binnen de arbeidsvoorwaardelijke overheid (6 procent) zeer beperkt in vergelijking met de uitstroom in de richting van de markt en de zorg (38 procent gezamenlijk). Binnen het openbaar bestuur is de uitwisseling met de markt het sterkst bij de gemeenten: 58 procent van de instroom en 42 procent van de uitstroom betreft deze stroom.

Figuur 6: Herkomst van instromers en bestemming van uitstromers, 2015 (personen)

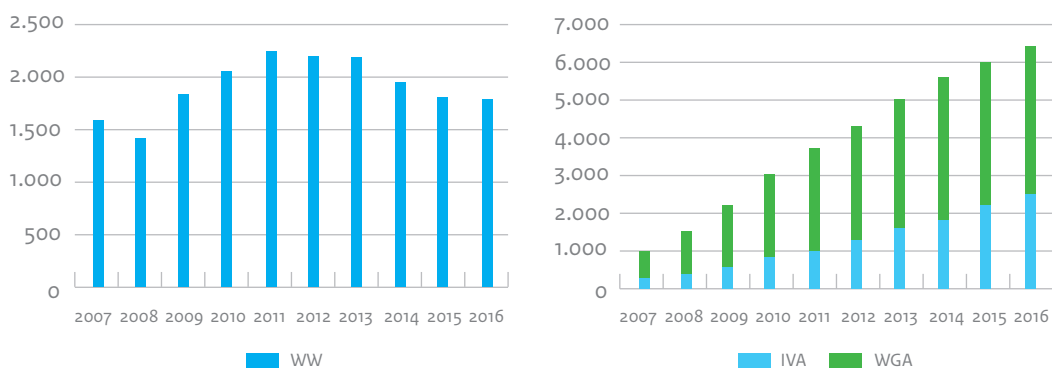


Bron: CBS (2017).

Een deel van de uitstroom richting inactiviteit betreft werknemers die een uitkering ontvangen, in het kader van de werkloosheidswet of vanwege arbeidsongeschiktheid. In Figuur 7 wordt de ontwikkeling van deze uitkeringen weergegeven. Het aantal (voormalig) werknemers met een werkloosheidsuitkering (WW) liep aan het begin van de crisis behoorlijk op en is in de periode daarna (2011-2016) duidelijk afgenomen. De totale populatie van de WW in het openbaar bestuur betrof in 2016 ruim 1.750 personen, in 2011 waren dat nog bijna 2.250 personen.

De wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) laat een constante stijging zien: het aantal volledig (IVA) en gedeeltelijk (WGA) arbeidsongeschikten nam toe van 1.000 personen in 2007 tot bijna 6.500 personen in 2016. Let wel, de WIA is een nieuwe regeling die pas in 2006 van kracht werd, dit verklaart de constante toename sinds 2007. De nieuwe instroom is sinds 2010 vrijwel stabiel. Naast de populatie in de IVA en de WGA is er ook nog een aanzienlijk contingent WAO'ers. Sinds 2006 stromen er in deze regeling geen nieuwe arbeidsongeschikten meer in. De zittende populatie neemt daardoor sterk af, maar is nog altijd aanzienlijk. In 2007 waren er bijna 25 duizend WAO'ers; in 2016 waren daar nog ruim 10 duizend personen van over (zie Tabel 4 in de bijlage voor alle bijbehorende getallen).

Figuur 7: Werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (2007-2016)



Bron: UWV, bewerking BZK. www.kennisopenbaarbestuur.nl

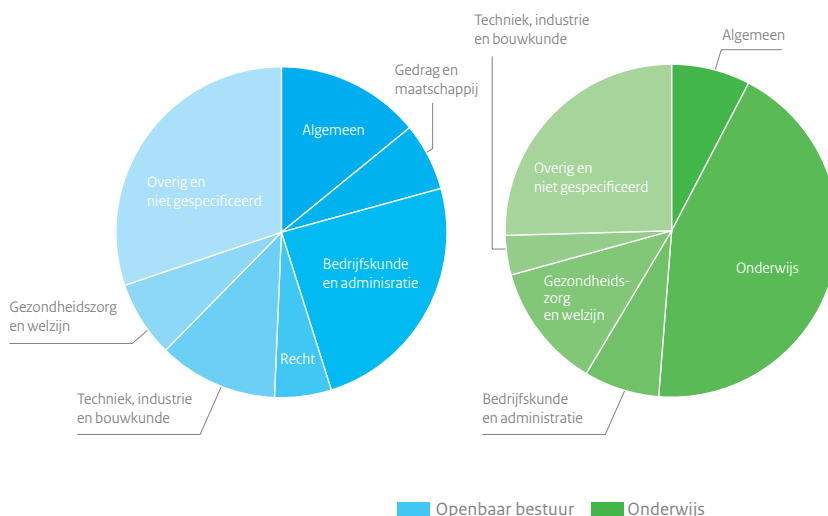
Eerder werd in Figuur 5 inzichtelijk gemaakt dat de werkwzamen in het openbaar bestuur veelal hoog opgeleid zijn. De werknemers in het openbaar bestuur zijn bovendien vaak algemeen opgeleid. Dat wil zeggen ze hebben opleidingen gevolgd die niet tot een specifiek of specialistisch beroep opleiden maar meer generieke kwalificaties met zich meebrengen. In Figuur 8 (links) zijn dat de opleidingsrichtingen die onder de noemer algemeen, gedrag en maatschappij, bedrijfskunde en administratie vallen. In de bijlage zijn deze opleidingsrichtingen (Tabel 2) in meer detail opgenomen. De enige specifieke opleidingsrichting waarbinnen het openbaar bestuur een substantieel aantal werknemers kent, is Rechten: in 2015 werkten er bijna 16 duizend juristen in het openbaar bestuur.

Ter vergelijking van de situatie in het openbaar bestuur is in dezelfde figuur (rechts) ook het profiel van de sector onderwijs opgenomen. Duidelijk zichtbaar is het verschil met het openbaar bestuur. De onderwijsarbeidsmarkt is in veel hogere mate een gesloten arbeidsmarkt. Om tot het primair en het voortgezet onderwijs toe te treden (de grootste sectoren in het onderwijs) is voor onderwijsgeevenden een lerarenopleiding vereist. Bijna de helft van de werkwzamen in de brede onderwijssector, heeft daarom een dergelijke onderwijsopleiding (rechts in de figuur).

Het bovenstaande beeld wordt bevestigd door de instroomcijfers voor de lichte die in het jaar 2013/2014 afstudeerde op hbo- en wo-niveau (Tabel 3, bijlage). Van de ruim 75 duizend afstudeerders die eind 2015 een baan had, is ruim 3 procent in het openbaar bestuur terechtgekomen. Van de afstudeerders met Rechten als opleidingsrichting was bijna 12 procent in het openbaar bestuur werkzaam, en van degenen met een *bèta technische* opleiding ongeveer 2 procent⁹. En opnieuw de vergelijking met het onderwijs makend: van alle gediplomeerden uit 2013/2014 die eind 2015 een baan had, was 15 procent in het onderwijs werkzaam. Van de afstudeerders in de onderwijsrichting was dat bijna 70 procent¹⁰.

Bij deze getallen over de opleidingsrichting hoort wel de nuancering dat men lang niet altijd werk doet dat direct aansluit bij de opleidingsrichting. Direct na de opleiding of vaker nog in de loop van het werkzame leven zal men door de omstandigheden gedwongen of uit eigen keuze, werk in een andere richting aanvaarden. De mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van functie en opleidingsrichting: voor een leraarsfunctie is een specifieke opleiding vereist. Op dezelfde manier zal een juridische functie bij een ministerie vrijwel altijd door een jurist bezet worden. Maar in IT-functies zijn veel vaker mensen actief die oorspronkelijk een opleiding in een andere richting gevolgd hebben. In het openbaar bestuur zijn 4.880 mensen werkzaam met een informatica-opleiding (Tabel 2), aangenomen mag worden dat het aantal medewerkers in een IT-functie hoger is.

Figuur 8: Werkzame personen naar opleidingsrichting, openbaar bestuur en onderwijs (2015)



Bron: CBS (2017).

⁹ Dit geldt voor alle bèta opleidingen; d.w.z. Wiskunde en Natuurwetenschappen, Informatica, en Techniek, Industrie en Bouwkunde.

¹⁰ Van de bèta technici gaat circa 13 procent in het onderwijs aan de slag. Dit betreft vooral afgestudeerden Wis- en Natuurwetenschappen.

Op basis van de nieuw beschikbaar gekomen CBS-gegevens kunnen nog veel meer kenmerken van de in- en uitstromers in kaart worden gebracht, vaak ook te onderscheiden naar de herkomst en bestemming van de stromen. In dit artikel ontbreekt de ruimte om daar echt op in te gaan, maar in het kort kan het volgende nog vermeld worden: in 2015 kreeg meer dan de helft van de instromers (baan-baanmobiliteit) in het openbaar bestuur direct een aanstelling voor onbepaalde tijd, de gemiddelde leeftijd van deze instromers was 40 jaar en de gemiddelde duur van het vorige dienstverband was ongeveer 3 jaar.

Van het grootste deel van de personen die in het studiejaar 2013/2014 afstudeerden, is het gemiddelde cijfer op de eindlijst van het voortgezet onderwijs bekend.¹¹ Voor hbo-studenten geldt dat er geen noemenswaardig verschil bestaat tussen het gemiddelde eindcijfer van afgestudeerden die eind 2015 bij de overheid werkzaam waren en afgestudeerden die elders werkten. Bij de wo-studenten scoorden de afstudeerders die bij de overheid terechtkwamen echter gemiddeld 0,3 punt hoger op hun eindexamen dan afstudeerders die in de marktsector terechtkwamen (7,3 versus 7,0 op de eindlijsten).

Samenvattend is in deze paragraaf duidelijk geworden dat de mobiliteit tussen sectoren binnen het openbaar bestuur beperkt is. Veel van de baan-baanmobiliteit in het openbaar bestuur betreft werknemers die uit de markt afkomstig zijn, in het bijzonder uit de zakelijke dienstverlening. Voor de vertrekkende werknemers geldt hetzelfde: uitstromers vertrekken maar heel zelden naar een baan in een andere sector binnen het openbaar bestuur, veel vaker vertrekken ze naar de markt en de zorg. De arbeidsmarkt van het openbaar bestuur is daarnaast vooral open, kent weinig specifieke opleidingsrichtingen. Bij de werving van nieuw personeel vist het openbaar bestuur dus gedeeltelijk in dezelfde vijver als de marktsector, in het bijzonder de zakelijke dienstverlening. En vanuit het werknemersperspectief geformuleerd: het gemiddeld genomen hoog en algemeen opgeleide zittende personeel in het openbaar bestuur heeft dus ook mogelijkheden om in de marktsector aan de slag te gaan. Er zijn maar weinig opleidingsrichtingen waarin de overheid door de omvang van de vraag een dominante positie heeft bij het werven van nieuwe medewerkers. Voor het openbaar bestuur is dat het geval in de richting Rechten, in het onderwijs bij de lerarenopleidingen volgden.

De arbeidsmarkt: verleden, heden en toekomst

De arbeidsmarkt voor ambtenaren in het openbaar bestuur zat de afgelopen jaren op slot. Als gevolg van de economische crisis moest de overheid stevig bezuinigen. De werkgelegenheid in het openbaar bestuur nam daardoor af. Daarnaast viel de instroom sterk terug en steeg de gemiddelde leeftijd van ambtenaren.

Door het aantrekken van de economie staat de arbeidsmarkt er op dit moment een stuk beter voor. De nullijn voor ambtenaren is afgelopen jaar losgelaten en de instroom van

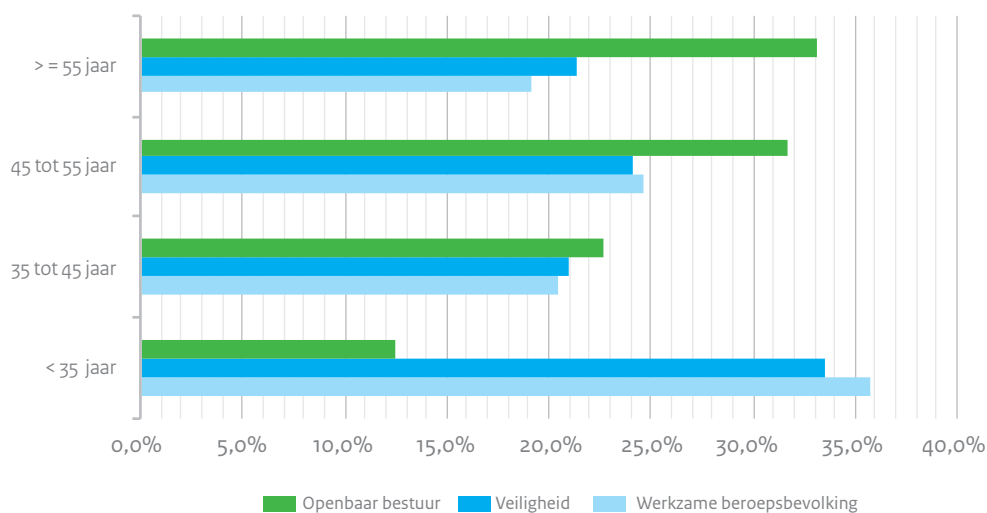
¹¹ Registratie van het gemiddelde eindcijfers vindt sinds 2006 plaats.

nieuwe medewerkers is in 2015 en 2016 sterk toegenomen. Door de verhoging van de AOW-leeftijd moeten ambtenaren echter steeds langer doorwerken. Het aandeel 55-plussers neemt daardoor de komende jaren, ook bij ongewijzigd beleid, verder toe. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hier verder op in. We baseren ons daarbij op nieuwe prognoses van BZK.

Vergrijzing van het personeelsbestand

Het openbaar bestuur in Nederland is relatief sterk vergrijsd. Ongeveer een derde van het personeel is 55 jaar of ouder en nog eens 32 procent zit in de leeftijdsklasse van 45 tot 55 jaar. Het aandeel ouderen ligt hiermee een stuk hoger dan in de rest van de economie. Van alle werkzame personen in Nederland is ongeveer 19 procent 55 jaar of ouder en ongeveer een kwart 45 tot 55 jaar. Bij politie en defensie is de leeftijdsopbouw vergelijkbaar met het landelijke plaatje (zie Figuur 9). Het aandeel jongeren (tot 35) ligt daarbij substantieel hoger dan in het openbaar bestuur.

Figuur 9: Leeftijdsopbouw openbaar bestuur en Nederland (in personen, 2016)



Bron: BZK, kennisopenbaarbestuur.nl CBS, statline.cbs.nl

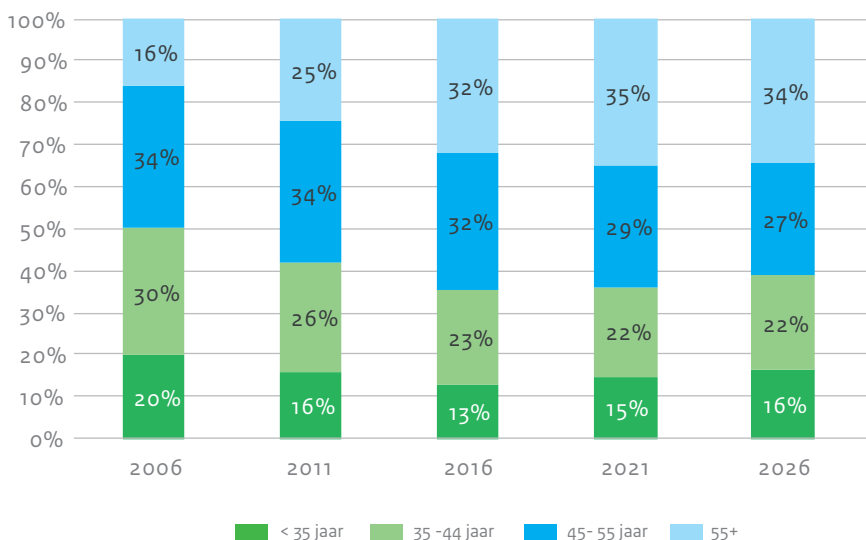
Uit cijfers van het ABP blijkt dat het personeel in het openbaar bestuur vooral de afgelopen 10 jaar sterk is vergrijsd (zie Figuur 10). Het aandeel 55-plussers nam in deze periode toe van 16 naar 32 procent en de gemiddelde leeftijd steeg van 44 naar 48 jaar. Tegelijkertijd daalde het aandeel 35-minners van 20 naar 13 procent en nam ook het aandeel medewerkers in de leeftijdsklasse van 35 tot 44 jaar af. Deze verschuiving is het gevolg van de afschaffing van vut en prepensioen, de verhoging van de AOW-leeftijd en de verminderde instroom van jonge medewerkers.

Door het kabinet Rutte-II is besloten tot een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd. In het verleden was de AOW altijd verbonden aan de leeftijd van 65 jaar. Maar dat is verleden tijd. In 2015 is besloten om de AOW-leeftijd geleidelijk te verhogen, naar 66 jaar in 2018 en

67 jaar in 2021. Daarna vindt verdere verhoging van de AOW-leeftijd plaats bij stijging van de levensverwachting.

Door afschaffing van het prepensioen en de verhoging van de AOW-leeftijd is de gemiddelde uittreedleeftijd van ambtenaren de laatste jaren gestegen. In 2006 was de gemiddelde uittreedleeftijd ongeveer 60 jaar. In 2016 is dat gestegen tot bijna 64,2 jaar¹². Gemiddeld genomen stromen medewerkers dus 4 jaar later uit richting pensioen. Als gevolg van deze ontwikkeling is het aandeel 60-plussers de laatste jaren ook sterk gestegen. In 2006 was ongeveer 3 procent van het personeel 60 jaar of ouder en in 2016 bijna 15 procent. Dit betekent een stijging van zo'n 12 procentpunt.

Figuur 10: Ontwikkeling leeftijdsopbouw openbaar bestuur, 2006-2026 (in fte)



Bron: BZK (2017) Trends & Cijfers 2016; arbeidsmarktprognose 2016-2026.

Prognose personele bezetting

Om een indruk te krijgen van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor ambtenaren, is door BZK een prognose gemaakt van de personele bezetting. Daarbij is gebruik gemaakt van een eenvoudig cohort-componenten model. De toekomstige in- en uitstroom is daarbij gebaseerd op mobiliteitsgegevens uit het verleden¹³. Hierbij is rekening gehouden met de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd (tot 2022). In het basisscenario is verder uitgegaan van staand beleid. Dit betekent dat er geen rekening is gehouden met eventuele nieuwe taakstellingen en ook geen rekening is gehouden met het (verder)

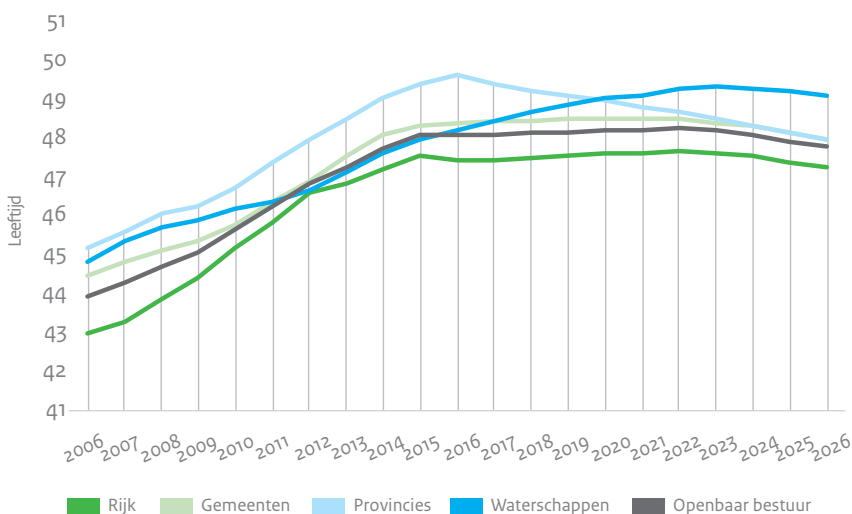
¹² Bron: BZK (2011) Kerngegevens Overheidspersoneel 2010, BZK (2017) Trends & Cijfers 2017.

¹³ De vervangingsvraag is gebaseerd op leeftijdsspecifieke uitstroompercentages. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen pensioenuitstroom en overige uitstroom.

aantrekken van de economie. Om inzicht te krijgen in de effecten hiervan is een aantal alternatieve scenario's doorgerekend. In het vervolg van dit artikel presenteren we de belangrijkste resultaten hiervan. Eerst behandelen we echter het basisscenario.

De gemiddelde leeftijd van ambtenaren is de afgelopen 10 jaar in alle sectoren van het openbaar bestuur sterk gestegen (zie Figuur 11). Deze trend zet de komende jaren echter niet door. Bij ongewijzigd beleid neemt de gemiddelde leeftijd tot 2022 nog wel iets toe, maar daarna zakt die weer terug naar het huidige niveau. Vergeleken met de afgelopen jaren is het beeld vrij stabiel. Alleen bij de waterschappen loopt de gemiddelde leeftijd nog wat op. Bij het Rijk, de gemeenten en de provincies vlakt de groei de komende periode af.

Figuur 11: Ontwikkeling (gewogen) gemiddelde leeftijd in openbaar bestuur, 2006-2026 (in fte)



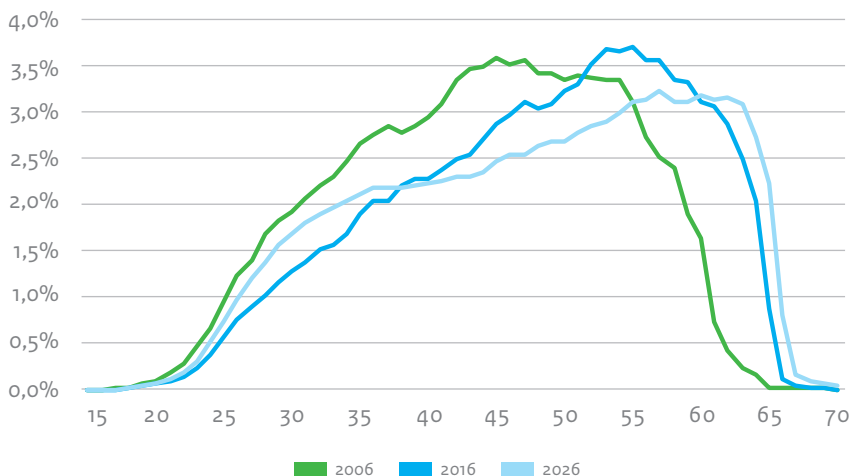
Bron: BZK (2017) Datawarehouse BZK; arbeidsmarktprognose 2016-2026.

Achter het vrij stabiele gemiddelde gaat echter een behoorlijke dynamiek schuil. Daarbij neemt zowel het aantal ouderen als het aantal jongeren toe, en daalt het aantal medewerkers in de leeftijdsklasse van 40 tot 60 jaar (zie Figuur 12). Het aandeel 60-plussers stijgt in de periode 2016-2026 met 4 procentpunt (van 14,6 naar 18,6%). Het gaat daarbij om een toename van circa 10.500 fte. Het aandeel jongeren (tot 35 jaar) stijgt in dezelfde periode van 12,7 naar 16,4 procent.

Deze verschuiving in de leeftijdsopbouw wordt vooral veroorzaakt door de veroudering van het zittend personeel en de instroom van jongeren. De grote groep ouderen die de komende 10 jaar met pensioen gaat, wordt daarbij vervangen door jonger personeel¹⁴. De gemiddelde leeftijd van instromers is circa 36 jaar (dat betreft alle instromers, dus zowel nieuwe medewerkers die uit een andere baan komen als degenen die net hun opleiding afgerond hebben).

¹⁴ Ongeveer drie kwart van de instromers is jonger dan 45 jaar.

Figuur 12: Basisscenario: leeftijdsopbouw openbaar bestuur in 2006, 2016 en 2026 (in fte)



Bron: BZK (2017) Datawarehouse BZK, arbeidsmarktprognose 2016-2026.

Alternatieve scenario's

In het basisscenario is, zoals gezegd, geen rekening gehouden met eventueel nieuwe (personele) taakstellingen en een verdere toename van de mobiliteit, als gevolg van economische groei. Ook is geen rekening gehouden met eventuele tekorten op de arbeidsmarkt. In het basisscenario is verondersteld dat de overheid de komende jaren in z'n vraag naar nieuw personeel kan voorzien. In tijden van laag conjunctuur is deze aanname realistisch, maar in een periode van hoog conjunctuur (als de economie sterk aantrekt) is dat niet meer zo vanzelfsprekend. In dat geval ontstaan mogelijk knelpunten op de arbeidsmarkt voor specifieke beroepen, zoals ICT'ers. In de doorrekeningen is hier echter geen rekening mee gehouden¹⁵.

Wel is een aantal alternatieve varianten doorgerekend, waarbij is gekeken naar het effect van een aantrekkende economie en het effect van additionele bezuinigingen c.q. taakstellingen. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hier nader op in.

De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur stond de afgelopen jaren in het teken van bezuinigingen, zo hebben we hiervoor gezien. Er was daardoor nauwelijks gelegenheid voor nieuwe instroom. En ook de baan-baanmobiliteit was beperkt. In het basisscenario wordt voor de komende jaren uitgegaan van een gemiddelde uitstroom van zo'n 5,5 procent per jaar. Vanaf 2022 neemt dit iets toe, als de babyboom met pensioen gaat. De pensioenuitstroom loopt daarbij op naar circa 3 procent in 2026 en de totale uitstroom naar ongeveer 6 procent.

¹⁵ De voornaamste reden hiervoor is dat informatie over het arbeidsaanbod per functiegroep ontbreekt.

Als de economie de komende jaren verder aantrekt, neemt de mobiliteit onder medewerkers naar verwachting toe. Om inzicht te krijgen in de gevolgen hiervan, is een alternatief scenario doorgerekend. Daarbij is verondersteld dat de niet-pensioengerelateerde uitstroom met 2 procentpunt stijgt en de totale formatie wat afneemt, vanwege bezuinigingen¹⁶. Als gevolg hiervan neemt de *vervangingsvraag* toe met circa 4.900 fte per jaar, en stijgt de instroom met ongeveer 3.650 fte. Vooral onder jongeren (tot 45 jaar) neemt de mobiliteit toe. De totale uitstroom stijgt in dit scenario met circa 4.900 fte per jaar. Ongeveer twee derde deel hiervan wordt veroorzaakt door de uitstroom van ‘jonge’ ambtenaren (tot 45 jaar). De instroom van jongeren (tot 45) neemt tegelijkertijd echter ook toe. In de komende 5 jaar stijgt de instroom van jonge ambtenaren met circa 2.700 fte per jaar. Het gaat hierbij voor een deel om medewerkers die instromen vanuit een andere overheidssector. Het grootste deel van de instroom zal echter uit de marktsector moeten komen. Het is daarom ook van belang dat het openbaar bestuur voldoende aantrekkelijk blijft om nieuwe medewerkers aan te trekken, en uitstroom van talentvolle jonge ambtenaren (zo veel mogelijk) wordt voorkomen. In het vervolg van dit artikel gaan we hier nader op in. Eerst schetsen we echter nog kort de (mogelijke) effecten van eventueel nieuwe taakstellingen.

In de meeste verkiezingsprogramma's zijn bezuinigingen op het overheidspersoneel opgenomen, maar het is op het moment van schrijven onduidelijk of dergelijke bezuinigingen in het nieuw regeerakkoord worden opgenomen. Door het CPB is in dit verband wel opgemerkt dat een taakstelling van 1,5% (per jaar) een absolute bovengrens is en dat dit zal leiden tot merkbaar kwaliteitsverlies en minder dienstverlening.

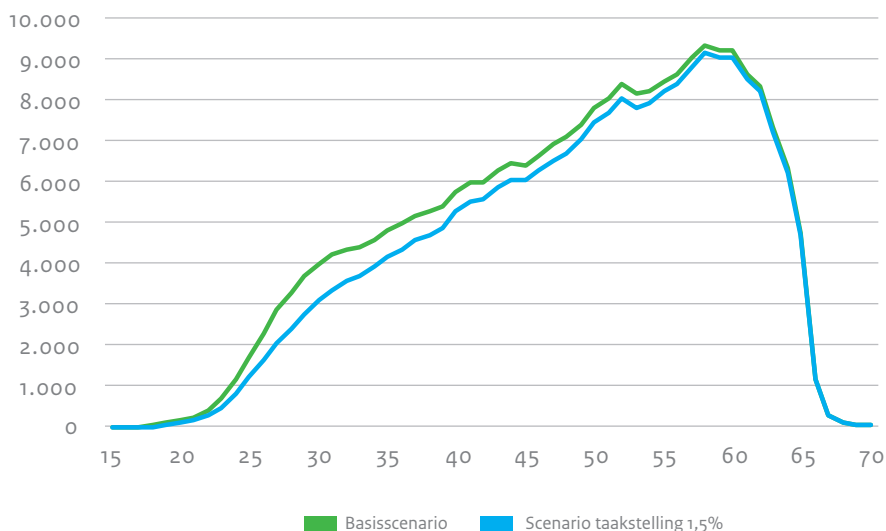
Uit de doorrekeningen blijkt dat een aanvullende taakstelling van 1,5% leidt tot minder instroom van jongeren en een verdere vergrijzing van het personeel. Het aandeel 60-plusers stijgt in dat geval van 14,6 procent nu, naar 20,9 procent in 2025. Dit is een toename van ruim 6 procentpunt. Het aandeel jongeren (tot 35) blijft in deze variant min of meer stabiel. Maar absoluut gezien, valt het aantal jongeren wel een stuk lager uit dan in het basisscenario¹⁷. Dit komt doordat de instroommogelijkheden in dit scenario een stuk kleiner zijn. De gemiddelde leeftijd neemt daardoor toe naar bijna 49 jaar (in 2026).

Figuur 13 toont het effect van een aanvullende taakstelling op de leeftijdsopbouw van ambtenaren (in 2021). Uit de figuur blijkt dat het arbeidsvolume over de hele linie daalt, maar vooral onder jongeren (tot 45 jaar). Het aandeel medewerkers jonger dan 45 ligt daardoor in 2021 circa 3 procent lager dan in het basisscenario, en het aandeel ouderen 3 procent hoger. Sectoraal zijn er op dit punt geen noemenswaardige verschillen.

¹⁶ In deze variant is uitgegaan van een beperkte personele taakstelling van 0,5%.

¹⁷ In het basisscenario neemt het arbeidsvolume van medewerkers in de leeftijd tot 35 jaar toe van 33.140 in 2016 naar 42.780 in 2026. In het alternatieve scenario neemt dit in dezelfde periode af, naar circa 30.000 fte. Dit komt neer op een verschil van bijna 13.000 fte in 2026.

Figuur 13: Leeftijdsofbouw openbaar bestuur in 2021; twee scenario's (in fte)



Bron: BZK (2017), *Arbeidsmarktprognose 2016-2026*.

Beleidsimplicaties

Op basis van de hiervoor gepresenteerde prognoses ontstaat een aardig beeld van de toekomstige trends en ontwikkelingen in het personeelsbestand. Daarbij vallen twee groepen op: de *ouderen* en de *jongeren*. Bij ongewijzigd beleid neemt het aandeel *60-plussers* de komende jaren toe naar circa 19 procent, en als het nieuwe kabinet besluit tot aanvullende taakstellingen loopt dit aandeel waarschijnlijk nog verder op. Dit betekent dat op termijn ongeveer één op de vijf medewerkers 60 jaar is of ouder.

De vergrijzing van het personeelsbestand kan zowel positieve als negatieve effecten met zich meebrengen. Aan de positieve kant staan bijvoorbeeld de grotere ervaring en de historische kennis over beleid en de organisatie die oudere werknemers met zich meebrengen. Daarnaast zijn ouderen over het algemeen zeer bevoegen over hun werk en gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan de publieke zaak. Aan de andere kant neemt de inzetbaarheid van medewerkers af naar mate ze ouder worden en stijgt het risico op arbeidsongeschiktheid. Uit het personeelonderzoek van BZK blijkt dat oudere medewerkers minder flexibel zijn in hun werk dan jongeren, en minder vaak aan opleidingen of trainingen deelnemen (zie Tabel 5 in de bijlage). De (externe) inzetbaarheid neemt bovendien sterk af naarmate medewerkers ouder worden, en ook daalt de mobiliteitsgevoelheid (zie Tabel 7). 55-plussers anticiperen minder op veranderingen in hun loopbaan dan jongeren en veranderen ook minder vaak van functie en/of takenpakket (zie Tabel 6). De wendbaarheid van organisaties wordt hierdoor mogelijk negatief beïnvloed.

Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt dat de arbeidstevredenheid onder ouderen vrij hoog is. Circa 85 procent van de 55-plussers is (zeer) tevreden met z'n baan en circa 67

procent is (zeer) tevreden met de organisatie waar men werkt. Er is dan ook misschien niet direct een reden om van baan te veranderen, ook al is dat vanuit organisatieperspectief wellicht gewenst. Om oudere medewerkers in beweging te houden, is het van belang dat zij zich blijven ontwikkelen tot aan hun pensioen en ook met hen daarover afspraken worden gemaakt. Het is daarbij de uitdaging om ouderen zo lang mogelijk in beweging te houden en niet te laten 'vastlopen'. Het gaat dan vooral om het stimuleren van oudere werknemers. Een deel van de 55-plussers is namelijk best geïnteresseerd in een andere functie, als die zou worden aangeboden (zie Tabel 6). Dit geldt in het bijzonder voor degenen in de leeftijd van 55-59 jaar. Bijna 39 procent hiervan is geïnteresseerd in een functie van vergelijkbaar of hoger niveau, als die wordt aangeboden. Onder de 60-plussers is 18 procent hierin geïnteresseerd.

In de praktijk wordt door leidinggevendenden nog wel eens verondersteld dat ouderen aan het eind van hun loopbaan de wens noch het vermogen hebben om een nieuwe impuls aan hun werk te geven. Ook leeft de gedachte dat het rendement van investeren in ouderen gering is. Een vergrijzende arbeidsorganisatie kan zich dit echter niet veroorloven. Een eerste noodzakelijke stap is daarom dat óók met ouderen wordt overlegd hoe zij hun verdere loopbaan het beste kunnen invullen. Uit eerder onderzoek van het Nidi is bekend dat dergelijk overleg niet erg gebruikelijk is.¹⁸ Het personeelonderzoek bevestigt dat (zie Tabel 5). Het aandeel medewerkers dat ontwikkelgesprekken heeft met z'n leidinggevende ligt onder ouderen significant lager dan onder jongeren. Met name op het terrein van het volgen van trainingen en opleidingen valt een wereld te winnen. Vanuit organisatieperspectief is het actualiseren en vernieuwen van kennis en vaardigheden van oudere medewerkers positief. Vanuit het medewerkersperspectief komt bovenop het actualiseren en vernieuwen van kennis en vaardigheden nog de grotere betrokkenheid die medewerkers ervaren als zij in staat gesteld worden om scholing te volgen. Er zijn ten opzichte van de oudere werknemers overigens geen generieke succesvolle oplossingen. Per medewerker moet bepaald worden welke activerende maatregelen mogelijk zijn en of bepaald ontsie maatregelen noodzakelijk zijn.

Naast de inzetbaarheid is ook de arbeidsongeschiktheid onder ouderen een punt van aandacht. Uit cijfers van het UWV blijkt dat 60-plussers meer risico lopen om arbeidsongeschikt te worden dan jongeren. Dit komt onder meer doordat de kans op hart- en vaatziekten stijgt¹⁹. Uit onderzoek van het CBS is bekend dat het ziekteverzuim onder oudere werknemers hoger ligt dan onder jongere. Dit komt vooral door een verschil in verzuimduur²⁰. De toename van het aandeel 60-plussers leidt daarmee ook tot een verhoogd risico op (langdurig) verzuim en arbeidsongeschiktheid.

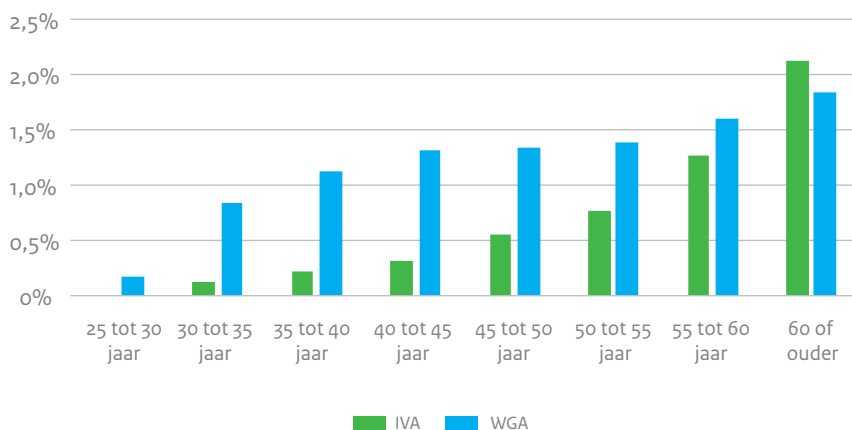
¹⁸ Nidi (2003) Het eindspel: werknemers, hun partners en leidinggevendenden over uittreden uit het arbeidsproces.

¹⁹ Hetzelfde geldt voor enkele andere langdurige aandoeningen (kanker, beroerte, herseninfarct).

²⁰ Ouderen zijn gemiddeld langer ziek dan jongeren. De verzuimfrequentie toont geen noemenswaardige verschillen.

In de afgelopen jaren is het aantal arbeidsongeschikten bij de overheid sterk toegenomen, met name onder ouderen. In 2011 telde het openbaar bestuur 1.060 volledig arbeidsongeschikten (IVA) en 2.660 gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Vijf jaar later waren dat er respectievelijk 2.450 en 3.950. Het grootste deel hiervan is 55 jaar of ouder²¹. Vooral onder volledig arbeidsongeschikten is het aandeel ouderen groot (67% is 55-plus en 42% 60-plus). Figuur 14 toont de relatieve omvang van het aantal arbeidsongeschikten per leeftijdsklasse. Hieruit blijkt duidelijk dat het risico op arbeidsongeschiktheid stijgt met de leeftijd. Vooral onder 60-plussers is de relatieve incidentie groot; 2,1% van het aantal werkzame personen heeft een IVA-uitkering en 1,8% een WGA-uitkering. Gezien de toename van het aantal 60-plussers is het dan ook aannemelijk dat het aantal arbeidsongeschikten de komende jaren verder stijgt. Extra aandacht voor gezond en vitaal werken, is daarom relevant. Het risico op arbeidsongeschiktheid en voortijdige uitval kan zodoende worden beperkt, en de inzetbaarheid van oudere medewerkers kan worden vergoot.

Figuur 14: Arbeidsongeschikten als percentage van het aantal werkzame personen, naar leeftijdsklasse (2016, openbaar bestuur)



Bron: BZK, kennisopenbaarbestuur.nl

Naast ouderen vormen ook jongeren een belangrijke aandachtsgroep voor het openbaar bestuur. Doordat de komende jaren een grote groep ouderen met pensioen gaat, is er behoefte aan nieuw personeel bij de overheid. In deze behoefte zal naar verwachting vooral door relatief jonge en hoogopgeleide medewerkers worden voorzien (de gemiddelde instroomleeftijd in het verleden was immers 36 jaar). In het basisscenario ontstaat de komende jaren behoefte aan ruim 14.000 nieuwe medewerkers per jaar. Ongeveer de helft hiervan zal worden ingevuld door jongeren in de leeftijd tot 35 jaar en nog eens een kwart

²¹ Van de arbeidsongeschikten met een IVA-uitkering is twee derde 55 jaar of ouder, en van degenen met een WGA-uitkering 42 procent.

door medewerkers in de leeftijdsklasse van 35-44 jaar²². Indien de economie de komende jaren verder aantrekt, neemt de mobiliteit naar verwachting toe, vooral onder 'jongeren'. Daarbij stijgt zowel de uitstroom van medewerkers naar de markt, als de (benodigde) instroom vanuit de markt. Een aantrekkende economie leidt, met andere woorden, tot een grotere 'uitruil' van (jonge) medewerkers tussen markt en openbaar bestuur. De uitdaging daarbij is niet alleen om voldoende nieuwe medewerkers aan te trekken, maar ook om talentvolle (jonge) medewerkers te behouden voor de sector. Dit laatste vereist onder meer aandacht voor de *loopbaanmogelijkheden* van jonge ambtenaren.

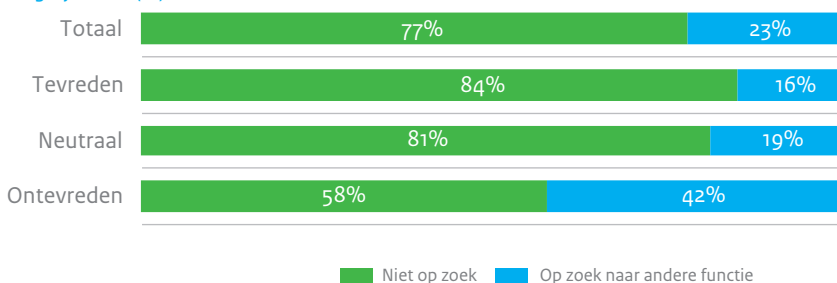
Uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek van BZK is bekend dat medewerkers in het openbaar bestuur over het algemeen heel tevreden zijn met hun baan (zie Tabel 8). Vooral over de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de samenwerking met collega's zijn ambtenaren zeer te spreken. Onvrede is er vooral over de informatie en communicatie binnen de organisatie en de loopbaanmogelijkheden. Vooral bij het Rijk en gemeenten leeft er onvrede over de loopbaanmogelijkheden²³. Slechts 40% van de medewerkers in deze sectoren oordeelt positief over de loopbaanmogelijkheden; de rest is (zeer) ontevreden of heeft geen uitgesproken mening. Dit is zorgelijk, omdat onvrede over de loopbaanmogelijkheden een belangrijke reden is voor vertrek. Dit geldt in het bijzonder voor jonge ambtenaren. Circa 60 procent van de uitstromers in de leeftijd tot 45 jaar noemt onvrede over de loopbaanmogelijkheden als reden voor vertrek. Onvrede over de loopbaanmogelijkheden is daarmee voor 'jongeren' het belangrijkste vertrekmotief.

Regressieanalyses laten bovendien zien dat de *mobilitateitsgeneigdheid* onder ambtenaren ook sterk samenhangt met de mate van tevredenheid over de loopbaanmogelijkheden. Daarbij geldt dat naar mate medewerkers minder tevreden zijn, ze vaker op zoek zijn naar een andere baan. Figuur 15 illustreert dit. Ongeveer 23 procent van alle medewerkers is op zoek naar een andere baan. In de meeste gevallen richten ze zich daarbij op de eigen werkgever en/of sector. Van de medewerkers die (zeer) ontevreden zijn over hun loopbaanmogelijkheden, is 42 procent op zoek naar een andere baan. Ongeveer de helft hiervan zoekt een baan bij de eigen werkgever. Daarnaast zoekt ruim een kwart een baan bij een andere overheidsorganisatie en circa 15% naar een baan elders.

²² De gemiddelde instroom van jongeren (< 35 jaar) bedraagt de komende 5 jaar circa 7.470 fte (per jaar) en die van 35-44 jarigen ongeveer 3.300 fte.

²³ Bij het Rijk is slechts 37% van alle medewerkers (zeer) tevreden over de loopbaanmogelijkheden en bij de gemeenten 43%.

Figuur 15: Mobiliteitsgeneigdheid onder ambtenaren, uitgesplitst naar tevredenheid met loopbaanmogelijkheden (%)



Bron: BZK (2017), *Personeelonderzoek 2016*.

Gezien de onvrede over de loopbaanmogelijkheden en de toenemende spanning op de arbeidsmarkt is het van belang dat overheidsorganisaties - nog meer dan nu al gebeurt - aandacht besteden aan de *interne mobiliteit* van medewerkers en de *loopbaanontwikkeling* van talentvolle jonge medewerkers. De aantrekkelijkheid van de 'ambtelijke dienst' neemt hierdoor toe, zowel voor het eigen personeel, als voor externen. Het vergroten van de loopbaanmogelijkheden werkt zodoende als een tweesnijdend zwaard; het leidt tot minder uitstroom van (jonge) ambtenaren en een kleinere vervangingsvraag, en zorgt tegelijkertijd voor een betere wervingspositie van overheidsorganisaties. Daarnaast leidt interne mobiliteit ook tot een betere benutting van kwaliteiten (juiste man op de juiste plaats) en een grotere arbeidstevredenheid onder medewerkers.

Naast HR-beleid waarin ouderen niet overgeslagen worden, is dus vooral een stimulerend *loopbaanbeleid* nodig om de toekomstige uitdagingen op de arbeidsmarkt voor ambtenaren aan te kunnen gaan.

Tot slot

In dit paper is getoond hoe de gemiddelde leeftijd van het personeel in het openbaar bestuur in de afgelopen 10 jaar sterk is gestegen als gevolg van een combinatie van beleidsmaatregelen zoals het afschaffen van regelingen voor vervroegde uittrekking, het verhogen van de pensioenleeftijd en bezuinigingen (personele taakstellingen). In diezelfde periode vond een proces van upgradering plaats, dat wil zeggen dat er banen aan de onderkant verdwenen, waarvoor banen in het hogere segment bijkwamen (salaris, opleiding). De mobiliteit tussen overheidssectoren is gering. Van de nieuwe werknemers (baan-baanmobiliteit) komt het grootste deel uit de marktsector, met name uit de zakelijke dienstverlening. De instroom van werknemers in het openbaar bestuur betreft veelal hoog en breed opgeleide werknemers.

Vooruitberekeningen over de omvang en samenstelling van het personeelsbestand in het openbaar bestuur laten zien dat de vergrijzing over het hoogtepunt heen raakt. De gemiddelde leeftijd stijgt nog in geringe mate, en vanaf 2022 vlakt de trend af. Hoewel de gemiddelde leeftijd dan niet verder stijgt, vormen ouderen wel een substantieel deel van het personeelsbestand. Met name de grote groep 60-plussers is vermeldenswaardig. Deze leeftijdsgroep kwam tot voor kort maar zeer beperkt voor in overheidsorganisaties. In 2026 is bijna 1 op de 5 werknemers 60 jaar of ouder. Ter vervanging van de uitgestroomde ouderen zullen de komende 10 jaar nieuwe medewerkers geworven moeten worden, het aandeel jongeren in het personeelsbestand zal daarom in 2026 groter zijn dan op dit moment.

De veranderde samenstelling van het personeelsbestand maakt leeftijdsbewust personeelsbeleid nog urgenter dan het al was. Daar waar het ouderen betreft, moet het HR-beleid bijdragen aan het inzetbaar houden van deze groep. Onderdelen hiervan zijn het voeren van gesprekken, het inzetten op trainingen en opleidingen en aandacht voor gezond en vitaal werken. Daar waar het de jongeren betreft, is vooral aandacht voor de loopbaanmogelijkheden noodzakelijk. Ontevredenheid over loopbaanmogelijkheden is een belangrijke reden om uit het openbaar bestuur te vertrekken. Aandacht hiervoor is niet alleen nodig om (jongere) medewerkers te behouden, maar ook om aantrekkelijke werkgever te zijn voor mensen die nog niet bij de overheid werken. Dat kunnen natuurlijk jongeren zijn die nog in opleiding zijn, maar gezien de grote uitwisseling met de markt, kunnen dat dus ook werknemers die op dit moment in de marktsector actief zijn.

Bijlage

Tabel 1 - Fte per sector, inclusief gemeenschappelijke regelingen (2007, 2011-2016)

Sector	2007 ²⁴	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rijk	114.850	110.992	109.098	108.836	109.658	109.150	109.580
Gemeenten	149.740	149.517	144.490	137.689	131.258	129.574	128.818
Provincies	11.849	11.393	11.028	10.431	9.883	9.993	9.569
Waterschappen	8.934	9.492	9.478	9.500	9.414	9.368	9.374
Openbaar Bestuur	287.380	283.405	276.106	268.469	262.227	260.100	259.357
ZBO's		40.492	40.222	39.796	39.032	38.998	39.292
Gem. Regelingen		25.313	26.757	29.403	32.040	33.790	36.396

Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

Tabel 2 - Werkzame personen naar opleidingsrichting (2015)

Opleidingsrichting	Openbaar bestuur	Onderwijs	Veiligheid
Algemeen	40.190	38.490	25.840
Onderwijs	7.070	219.260	1.500
Vormgeving, Kunst, Talen en Geschiedenis	7.850	23.410	1.810
Gedrag en Maatschappij *	18.880	21.810	2.330
Bedrijfskunde en Administratie**	69.490	36.900	15.980
Recht	15.810	4.340	4.880
Wiskunde, Natuurwetenschappen	7.370	18.020	670
Informatica	4.880	4.930	2.420
Techniek, Industrie en Bouwkunde	33.270	19.290	16.490
Landbouw, Diergeneeskunde en -verzorging	10.540	3.430	1.240
Gezondheidszorg en Welzijn	21.220	61.070	6.300
Dienstverlening	16.480	11.670	30.760
Richting niet gespecificeerd	31.840	40.390	13.690
Totaal	284.890	503.010	123.910

Bron: CBS (2017). | * incl. Economie; ** incl. Bestuurskunde.

²⁴ Gemeenten inclusief gemeenschappelijke regelingen, gegevens over ZBO ontbreken.

Tabel 3 - Instroom naar een baan van gediplomeerde schoolverlaters (2013/'14), in hbo en wo

Opleidingsrichting	Openbaar bestuur	Onderwijs & Veiligheid	Markt	Zorg	Totaal
Onderwijs	70	9.160	2.510	1.650	13.390
Vormgeving, Kunst, Talen, Geschiedenis	90	580	4.460	220	5.350
Gedrag en Maatschappij *	270	750	6.430	1.220	8.670
Bedrijfskunde en Administratie**	540	700	15.330	810	17.380
Recht	480	260	3.210	110	4.060
Wiskunde, Natuurwetenschappen	50	910	1.630	120	2.710
Informatica	50	120	1.880	20	2.070
Techniek, Industrie en Bouwkunde	150	360	5.470	40	6.020
Landbouw, Diergeneesk, Verzorging	50	60	650	-	760
Gezondheidszorg en Welzijn	230	1.750	3.350	9.030	14.360
Dienstverlening	50	170	3.980	180	4.380
Totaal	1.980	14.740	46.660	13.100	76.480

Bron: CBS (2017) | * incl. Economie; ** incl. Bestuurskunde.

Tabel 4 - Werknemersverzekeringen, aantal uitkeringen (2007-2016)

Uitkeringen	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016
WW	1.604	2.246	2.193	2.203	1.963	1.790	1.752
WAO	24.957	17.758	15.790	14.251	12.870	11.411	10.355
IVA	219	1.060	1.296	1.569	1.841	2.155	2.462
WGA	375	2.663	3.064	3.460	3.738	3.828	3.948
Totaal	27.155	23.727	22.343	21.483	20.412	19.184	18.517

Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

Tabel 5 – Scholingsdeelname en ontwikkelgesprekken, naar leeftijdsklasse (%)

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
deelname training of opleiding	69,4	65,7	64,3	59,0	43,8	61,0
deelname coaching of intervisie	23,3	22,4	19,6	17,0	13,0	19,2
formeel gesprek met (direct) leidinggevende	90,4	89,5	89,6	89,5	84,8	88,9
- ontwikkelgesprek	82,6	81,6	78,2	75,1	65,5	76,9
- loopbaangesprek	72,6	69,9	65,2	62,3	58,7	65,5

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | [selectie openbaar bestuur](#).

Tabel 6 – Mobiliteit onder ambtenaren, naar leeftijdsklasse (%)

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
% op zoek naar andere functie	37,5	30,8	23,6	15,8	6,5	22,7
% interesse in andere functie	39,9	41,6	43,2	38,9	17,9	37,8
% veranderd van functie	16,2	13,8	12,5	11,3	9,2	12,5
% veranderd van organisatieonderdeel	16,8	17,1	17,0	16,0	14,8	16,5
% veranderd van takenpakket	32,6	28,2	24,4	21,0	18,5	24,6

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | [selectie openbaar bestuur](#).

Tabel 7 – Inzetbaarheid ambtenaren, naar leeftijdsklasse (gem. schaalscores)²⁵

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
Werkflexibiliteit	4,04	4,01	4,00	3,92	3,86	3,97
Interne employability	3,62	3,56	3,47	3,45	3,44	3,50
Externe employability	3,55	3,39	3,14	2,88	2,75	3,13
Anticipatie	3,74	3,50	3,32	3,11	2,82	3,29
Betrokkenheid	3,25	3,25	3,26	3,27	3,28	3,26
Bevlogenheid	3,84	3,89	3,92	3,93	3,97	3,91

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | [selectie openbaar bestuur](#).

²⁵ In POMO 2016 is een serie stellingen opgenomen over de inzetbaarheid van medewerkers. Op basis hiervan zijn schalen geconstrueerd. Deze lopen van 1 (laag) tot 5 (hoog). In Tabel 7 presenteren we de gemiddelde schaalscores.

Tabel 8 – Arbeidstevredenheid onder ambtenaren, naar leeftijdsklasse (% [zeer] tevreden)

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
Tevredenheid met baan	83,2	83,6	85,4	86,1	84,9	84,8
Tevredenheid met de organisatie	72,8	71,3	69,8	68,1	67,2	69,7
De inhoud van het werk	79,1	84,0	84,7	85,7	84,6	84,1
De samenwerking met collega's	85,3	83,9	85,9	85,3	84,0	85,0
De mate van zelfstandigheid	89,4	91,0	90,0	90,0	88,8	90,0
De hoeveelheid werk	54,2	52,8	56,3	59,3	63,9	56,9
De resultaatgerichtheid van de organisatie	37,0	39,4	42,1	42,1	47,9	41,9
De wijze waarop de direct leiding-gevende leiding geeft	59,8	54,9	55,8	56,2	57,8	56,3
De informatievoorzieningen en communicatie	36,0	38,2	40,8	42,7	45,4	40,7
De loopbaanontwikkelingsmogelijkheden	45,0	42,5	43,6	43,0	42,4	43,2
De beloning	50,5	56,2	58,5	61,0	63,7	58,4
De wijze van beoordelen	60,3	56,4	56,6	57,2	59,1	57,4
De mate van invloed binnen de organisatie	41,8	44,5	43,4	44,2	45,1	43,9
De aandacht voor het persoonlijk welzijn	51,0	49,7	49,1	48,1	50,4	49,5

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | [selectie openbaar bestuur](#).