

Stilte voor de storm?



seo economisch onderzoek

Amsterdam, september 2013
In opdracht van A&O-fonds Provincies

Stilte voor de storm?

Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van provincies

Maikel Volkerink
Paul Bisschop



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2013-58

ISBN 978-90-6733-717-5

Copyright © 2014 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Samenvatting

De arbeidsmarkt van de overheid is volop in beweging. Op korte termijn staat het personeelsbeleid in het teken van bezuinigingen en reorganisatie. Op lange termijn steken zorgen over een krappe arbeidsmarkt weer de kop op. In hoeverre gelden deze ontwikkelingen voor de provincies? Dit rapport verkent de toekomstige arbeidsmarkt van de provincies. Meer inzicht in werving en mobiliteit en motieven van instromend en zittend personeel verdient de aanbeveling. Het draagt bij aan een beter begrip van de positie van provincies op de arbeidsmarkt en maakt provincies sterker in de concurrentieslag met marktsectoren wanneer de economie weer aantrekt.

De toekomst van de arbeidsmarkt van provincies

- Ondanks bezuinigingen, een veranderd takenpakket en krimp van de werkgelegenheid als gevolg daarvan, blijft de behoefte aan nieuwe medewerkers in overheidssectoren groot, nu en in de toekomst. De vervangingsvraag, als gevolg van uitstromend personeel naar pensioen en andere banen, is groter dan de krimp van de werkgelegenheid. Deze tegengestelde ontwikkelingen gelden ook voor provincies.
- In de periode 2004-2012 is het personeelsbestand (in arbeidsjaren) van provincies met 13 procent afgenomen. Dat betekent een gemiddelde krimp van iets meer dan 1,5 procent per jaar. Verwacht wordt dat de krimp in de toekomst zal doorzetten. Er staan grote veranderingen op stapel, zoals plannen om provincies te fuseren tot landsdelen en taken over te dragen aan regionale uitvoeringscentra.
- Tegelijkertijd is er ook bij provincies een grote vervangingsvraag. Jaarlijks stroomt zo'n 5 tot 8 procent van het zittend personeel uit; in hoogconjunctuur vertrekken er meer mensen dan in de huidige laagconjunctuur. Een groot deel vertrekt vrijwillig naar een andere baan bij een andere werkgever, maar er is ook een grote uitstroom naar pensioen. Het aandeel oudere werkenden is betrekkelijk hoog bij provincies: 13 procent van de huidige arbeidsjaren wordt vervuld door 60-plussers.
- Ook bij provincies zijn de jaarlijkse uitstroombpercentages groter dan de gemiddelde jaarlijkse krimp van de werkgelegenheid door taakstellingen en reorganisaties. Ondanks bezuinigingen moeten provincies dus nieuw personeel blijven werven. Op de huidige arbeidsmarkt gaat dat relatief makkelijk, er zijn veel werkzoekenden. De arbeidsmarkt voor technische, ICT- en groene functies is echter krap.
- Als de economie weer aantrekt moeten provincies concurreren met marktsectoren op een krappe arbeidsmarkt. Dat zal naar verwachtingen tot knelpunten leiden. Bij provincies werken veel hoogopgeleiden, maar juist die werknemers zijn schaars. Ook in marktsectoren zijn namelijk steeds meer hoogopgeleiden werkzaam.

Ervaringen van provincies

- Ervaart men knelpunten in werving en behoud van personeel in de praktijk? In dit rapport zijn alle 12 provincies aan het woord gelaten. Tussen de verwachtingen uit de literatuur en ervaringen uit de praktijk bestaan zowel overeenkomsten als verschillen.
- Een aantal provincies ervaart ook in de praktijk een krappe arbeidsmarkt voor (civiel-) technische functies, zogenaamde 'groene' functies en voor functies op het gebied van ICT. Dit komt overeen met verwachtingen uit de literatuur.

- Een andere gemene deler is de toenemende behoefte aan multi-inzetbare hoogopgeleide werknemers. De in de literatuur geschetste upgrading van de arbeidsvraag vindt dus ook in de praktijk plaats.
- Een belangrijk verschil is dat provincies zelf geen grote knelpunten verwachten in de toekomst. Een krimp van de beroepsbevolking in combinatie met een aantrekkende economie zal volgens de literatuur leiden tot een zware concurrentieslag tussen publieke sectoren en marktsectoren. Ook tijdens de hoogconjunctuur van 2007 en 2008 was de arbeidsmarkt krap. Die situatie lijkt aan veel provincies voorbijgegaan te zijn, afgaande op de interviews. Veel provincies geven aan ook in die jaren een goede arbeidsmarktpositie te hebben gehad, de werving was toen niet veel moeilijker. Misschien is de vrees voor een krappe arbeidsmarkt daarom niet groot of beperkt aanwezig.

Discussie en aanbevelingen

- Bestaan er knelpunten op de (toekomstige) arbeidsmarkt van provincies? Op korte termijn lijkt dit niet waarschijnlijk. Nederland is nog niet uit de crisis en de werkgelegenheid in de marktsector is nog niet stevig aan het groeien. Er zijn veel werkzoekenden die zich aanbieden, getuige ook de reacties van provincies. Wanneer vacatures worden uitgezet levert dat meteen een stortvloed aan geïnteresseerden op. Er is een beperkt aantal vacatures die moeilijk te vervullen zijn. Op lange termijn kan de situatie veel nijpender zijn. Zodra de werkgelegenheid in de markt groeit zal de gevreesde krapte bewaarheid worden en moeten provincies concurreren met marktsectoren. Zijn de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden dan voldoende concurrerend en is de reputatie van provincies sterk genoeg?
- Provincies geven in interviews aan een sterke reputatie te hebben en in staat te zijn deze succesvol in te zetten bij het werven van personeel. De primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden staan echter onder druk, zeker nu overheden moeten bezuinigen. Dit kan consequenties hebben voor de reputatie van de provincie als werkgever. Reputaties komen immers te voet en gaan te paard. Het is aan te bevelen de sterke en zwakke punten van de reputatie te kennen en te behouden.
- Dat provincies tijdens de vorige hoogconjunctuur geen grote knelpunten ervoeren, betekent niet per se dat die er in de toekomst ook niet zijn. Een aantal provincies stond juist op dat moment midden in een grote reorganisatie en kende een vacaturestop. Daarnaast kiezen provincies ervoor taken van vertrekkende werknemers intern te verdelen over het zittend personeel. Zodoende is het niet erg dat er geen vacature wordt geplaatst of dat de vacature iets langer openstaat. Deze strategie kent grenzen. Taken kunnen niet altijd intern verdeeld worden. Soms omdat de benodigde kennis niet in huis is, maar ook omdat dit leidt tot meer werkdruk bij het zittend personeel.
- Meer kennis over de wervingskracht van provincies en mobiliteit is nodig om goed voorbereid de concurrentie aan te gaan met andere werkgevers. Waarom kiest men voor een baan bij provincies? De gemiddelde intredeleeftijd is hoog, waarom is een loopbaan bij provincies vaak een tweede stap in de carrière? Bij wat voor bedrijven was men eerst werkzaam en in welke functie? Waarop is de sterke reputatie van provincies gestoeld? Welke wervingskanalen zijn het meest succesvol? Antwoorden op dergelijke vragen maken de positie van provincies meer inzichtelijk. Een goed begrip van die positie kan toekomstige knelpunten kleiner maken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Voorop in verandering: een verkenning van de toekomst van de arbeidsmarkt van provincies	1
1 Uitdagingen op de toekomstige arbeidsmarkt	3
1.1 Vraag naar personeel.....	4
1.2 Aanbod van personeel.....	10
2 Fricties op de provinciale arbeidsmarkt	15
3 Interviews	23
3.1 Werving en behoud van personeel op dit moment	23
3.2 Huidige crisis en bezuinigingen.....	26
3.3 Toekomstige personeelsbehoefte	28
4 Naar een zorgeloze toekomst?	33
Literatuur	39

Voorop in verandering: een verkenning van de toekomst van de arbeidsmarkt van provincies

De arbeidsmarkt van de overheid is volop in beweging. Op korte termijn staat het personeelsbeleid in het teken van bezuinigingen en reorganisatie. Op lange termijn steken zorgen over een krappe arbeidsmarkt weer de kop op. In hoeverre gelden deze ontwikkelingen voor de provincies? Zijn er specifieke knelpunten naar functie en regio?

Provincies kennen als werkgever roerige tijden, nu en in de toekomst. De arbeidsmarkt van de overheid is volop in beweging. Momenteel drukken bezuinigingen als gevolg van een reeks economische crises en ambities ten aanzien van een compactere overheid een stempel op het personeelsbeleid van de overheid. Werkgevers zijn genoodzaakt te reorganiseren en hun personeelsbestand te verkleinen. Nog niet zo lang geleden waren er vooral zorgen over krapte op de toekomstige arbeidsmarkt en dreigende tekorten aan gekwalificeerd personeel. Volgens *De Grote Uittocht* (SCO, VSO en ministerie van BZK, 2010) zijn in 2020 gemiddeld 7 op de 10 werkenden in overheids- en onderwijssectoren vertrokken naar pensioen of van baan gewisseld. Er is dus een grote vervangingsvraag, ook na de bezuinigingen. Zorgen over krapte en tekorten zijn tijdelijk van het toneel verdwenen, maar als de economie weer aantrekt en de arbeidsmarkt herstelt zullen eerder geschetste uitdagingen opnieuw gelden.

Het A&O-fonds Provincies wil voorop lopen in verandering. Zij kijkt voorbij de huidige recessie en vraagt zich daarbij af in welke mate en op welke manier trends en uitdagingen, zoals geschetst in eerdere studies naar de toekomst van de arbeidsmarkt, ook gelden voor provincies. Immers, de arbeidsmarkt van provincies is niet hetzelfde als die van Nederland of dé overheid. Bovendien kunnen de aard en mate van problematiek zelfs verschillen per functie of per provincie.

In dit rapport wordt een eerste verkenning gepresenteerd. De kracht van deze verkenning zit in de combinatie van theorie, empirie en ervaringen van professionals. Naast een overzicht van bestaande literatuur over toekomstige trends op de arbeidsmarkt (Hoofdstuk 1) en een concrete vertaling naar de provinciale arbeidsmarkt (Hoofdstuk 2) zijn er met alle provincies interviews gehouden om daadwerkelijke ervaringen en verwachtingen te inventariseren (Hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 presenteert een synthese.

1 Uitdagingen op de toekomstige arbeidsmarkt

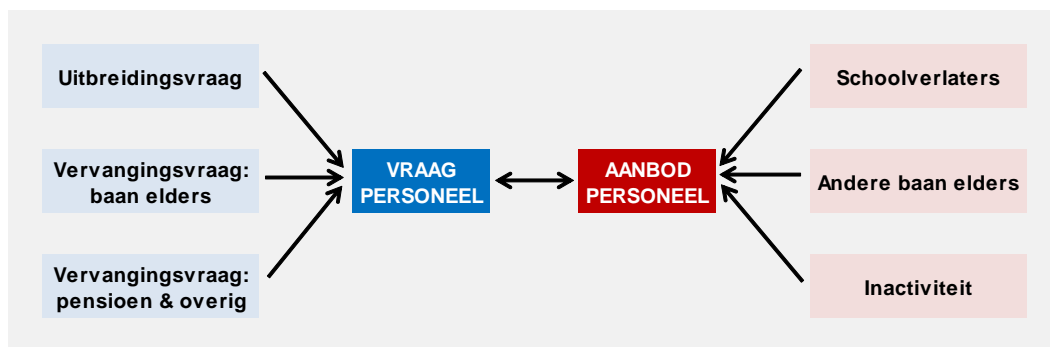
De vervangingsvraag bij de overheid is groot, er is een grote uittocht naar pensioen. De behoefte aan nieuw personeel blijft bestaan, ook na bezuinigingen. Als de economie aantrekt is personeel opnieuw schaars. De beroepsbevolking groeit niet meer. Er zijn onvoldoende schoolverlaters. De overheid zal moeten concurreren met marktsectoren op een krappe arbeidsmarkt. Dat de krapte terugkomt lijkt onvermijdelijk, het is alleen de vraag wanneer.

De toekomst gaat gepaard met onzekerheid. Verwachtingen over de economische groei zijn de afgelopen jaren keer op keer bijgesteld en kabinetten moeten fors bezuinigen. De gevreesde krapte lijkt op dit moment ver weg, hoewel er ook in de huidige laagconjunctuur nog altijd moeilijk vervulbare vacatures bestaan. Is door opeenvolgende crises de gevreesde algehele krapte daadwerkelijk opgelost? Gegeven het onvermijdelijke karakter van demografische trends zullen eerder geschetste uitdagingen blijven bestaan, maar zich pas later doen gelden.

Dit hoofdstuk zet een aantal verwachtingen en onzekerheden over de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid op een rij. In Hoofdstuk 2 wordt vervolgens de vraag beantwoord in hoeverre de bevindingen ook van toepassing zijn op de arbeidsmarkt van provincies. De arbeidsmarkt van de overheid is volop in beweging, nu en in de toekomst. De aandacht van deze verkenning ligt op frictiefuncties: functies waarvoor het aanbod tekortschiet en die daarom moeilijk vervuld worden. In dit hoofdstuk is er daarom aandacht voor ontwikkelingen in de omvang van vraag en aanbod van arbeid. Naast de kwantitatieve dimensie wordt ook gekeken naar kwalitatieve uitdagingen. Zijn er verschillen in knelpunten naar beroep? Sluiten de gevraagde opleidingseisen aan bij het aanbod van de beroepsbevolking? Uiteraard gaat personeelsbeleid over veel meer dan in- en uitstroom van personeel. Andere vraagstukken die veelvuldig op de agenda staan zijn duurzame inzetbaarheid, mobiliteit, diversiteit en flexibiliteit. Ontwikkelingen rond deze thema's vallen echter buiten de scope van deze verkenning.

De belangrijkste trends worden gekoppeld aan stromen van arbeidsvraag en -aanbod. In een eenvoudig arbeidsmarktmodel wordt zowel de vraag naar nieuw personeel als het aanbod van personeel bepaald door drie stromen (zie Figuur 1.1). De vraag naar personeel is afhankelijk van (i) de uitbreidingsvraag (de behoefte aan nieuw personeel als gevolg van groei of krimp van de werkgelegenheid) en de vervangingsvraag door vertrek van zittend personeel naar (ii) een baan elders of (iii) pensioen. Het aanbod van nieuw personeel bestaat uit (i) schoolverlaters die de arbeidsmarkt betreden, (ii) instroom van werkenden uit banen bij andere werkgevers en (iii) instroom vanuit inactiviteit (zoals werklozen of herintreders). In dit hoofdstuk worden recente ontwikkelingen en verwachtingen voor de toekomst over de vraag naar personeel (paragraaf 1.1) en aanbod (paragraaf 1.2) kort beschreven.

Figuur 1.1 Een eenvoudig model van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt



1.1 Vraag naar personeel

Bij de toekomstige vraag naar personeel door overheidssectoren spelen twee ontwikkelingen een belangrijke rol. Aan de ene kant zijn er bezuinigingen. Die resulteren in taakstellingen en krimp van de werkgelegenheid, met name in het openbaar bestuur. Aan de andere kant is er een grote vervangingsvraag. Er stroomt veel personeel uit, voor een deel naar pensioen, maar ook naar andere banen bij andere werkgevers. Door de bezuinigingen hoeven niet alle vertrekkers vervangen te worden. Via natuurlijk verloop kan een deel van de krimpdoelstellingen worden opgelost, maar er blijft sprake van een netto wervingsbehoefte. Het is onwaarschijnlijk dat alle vacatures intern worden vervuld (Theeuwes & Heyma, 2010; ministerie van BKZ, 2010a). De vervangingsvraag is groter dan de krimp door bezuinigingen. Dat is niet alleen een kwantitatieve uitdaging, maar ook kwalitatief. Overheden hebben steeds meer behoefte aan vakmensen en hoger opgeleiden. Extern zal de overheid moeten concurreren met marktsectoren die ook in toenemende mate hoger gekwalificeerd personeel zoeken.

Uitbreidingsvraag: bezuinigingen en een compactere overheid

De vraag naar personeel is een afgeleide van de taken die de overheid zichzelf stelt. Het takenpakket van de overheid is een resultante van een politiek proces. Werkgevers in publieke sectoren zijn daardoor beperkt in de mate waarin zij zelf kunnen bepalen welke taken zij uitvoeren of welke diensten zij leveren (Theeuwes & Heyma, 2010). De arbeidsvraag in publieke sectoren is minder gevoelig voor de economische conjunctuur dan de arbeidsvraag in de marktsector. Dit betekent niet dat de overheid zonder meer aan de grillen van de economie kan ontsnappen. Door lagere belastinginkomsten staan de overheidsfinanciën onder druk (VSO, SCO & ministerie van BZK, 2010a). Hieronder zijn recente verwachtingen en doelstellingen ten aanzien van het openbaar bestuur op een rij gezet:

- Rutte II is voornemens de bezuinigen op personeels- en apparaatskosten in het openbaar bestuur op te schroeven (Rutte & Samsom, 2012). Plannen van de eerdere kabinetten Balkenende IV en Rutte I worden geïntensiveerd. Het kabinet streeft naar een overheid die efficiënter, goedkoper en flexibeler werkt. Daarvoor is een breed palet van maatregelen bedacht. Enkele voorbeelden zijn de intensivering van het programma 'Compacte Rijksdienst', kortingen op het gemeente- en provinciefonds, fusie van provincies tot landsdelen en verdere activiteiten op het gebied van gedeelde infrastructuur voor bedrijfsondersteunende diensten (shared services centers).

- Het CPB (2012) heeft de ambities van Rutte II vertaald naar een financieel kader en de effecten op de werkgelegenheid doorgerekend. In de periode 2013-2017 bezuinigt Rutte II € 1,5 miljard op openbaar bestuur. Dit komt bovenop de eerdere bezuiniging van € 3,5 miljard. In totaal nemen de uitgaven naar verwachting jaarlijks met ongeveer 1,5 procent af, zie Tabel 1.1. Ongeveer € 1,25 miljard van die € 1,5 miljard aan extra bezuinigingen komt voor rekening van het lokaal bestuur. Ook op defensie, veiligheid, en zorg wordt bezuinigd. De groei van de uitgaven is in alle sectoren kleiner dan in het basispad.
- De ambities van Rutte II resulteren volgens het CPB (2012) in een jaarlijkse krimp van de werkgelegenheid bij de overheid van 1,25 procent per jaar, zie Tabel 1.1. Dat betekent zo'n 60.000 arbeidsjaren minder in de periode 2013-2017. Uit een eerdere doorrekening van het CPB (2010) is bekend dat de jaarlijkse krimp voor het Rijk en lokaal bestuur groter is. Het gaat daar om enkele procenten per jaar.
- Ook in de meest recente doorrekening, het Centraal Economisch Plan 2013 (CPB, 2013) blijft eenzelfde krimp gehandhaafd.

Tabel 1.1 Uitgaven en werkgelegenheidsontwikkeling volgens het CPB: grootste krimp in openbaar bestuur.

Studie	Onderwerp	Periode	Sector	Basispad CPB (2010)	Basispad inclusief Regeerakkoord Rutte I	Basispad CPB (2012)	Basispad inclusief Regeerakkoord Rutte II
CPB (2012)	Uitgaven	2013-2017	Openbaar bestuur			-1,00	-1,50
	(groei-% per jaar)		Veiligheid			-0,75	-1,25
			Defensie			-1,00	-1,50
			Onderwijs			0,50	0,50
			Zorg			3,25	1,75
CPB (2012)	Werkgelegenheid	2013-2017	Overheid			-0,75	-1,25
	(groei-% per jaar)		Zorg			2,50	1,50
CPB (2010)	Werkgelegenheid	2011-2015	Openbaar bestuur	-1,25	-3,50		
	(groei-% per jaar)		w.v. rijk	-2,50	-4,75		
			lokaal bestuur	-2,25	-4,50		
			overig	-0,50	-2,75		
			Veiligheid	-1,00	-0,75		
			Defensie	-0,75	-2,25		
			Onderwijs	0,00	0,25		
			Overheid (totaal)	-0,75	-2,00		
			Zorg	2,50	2,75		

Bron: CPB (2010) en CPB (2012)

- Andere onderzoeken bevestigen het beeld van het CPB. ROA (2011) gaat uit van een jaarlijkse krimp van het aantal werkenden in onderwijs en overheid van 2,7 procent in de periode 2011-2016. Ter vergelijking, in de periode 2006-2010 was er juist sprake van een gemiddelde groei van 1,3 procent. Het UWV (2013) gaat in een recente verkenning ook uit van een fors banenverlies bij het openbaar bestuur: 17.000 banen minder in 2013 en nog eens 19.000 minder in 2014. Dat is ruim 3 procent per jaar.

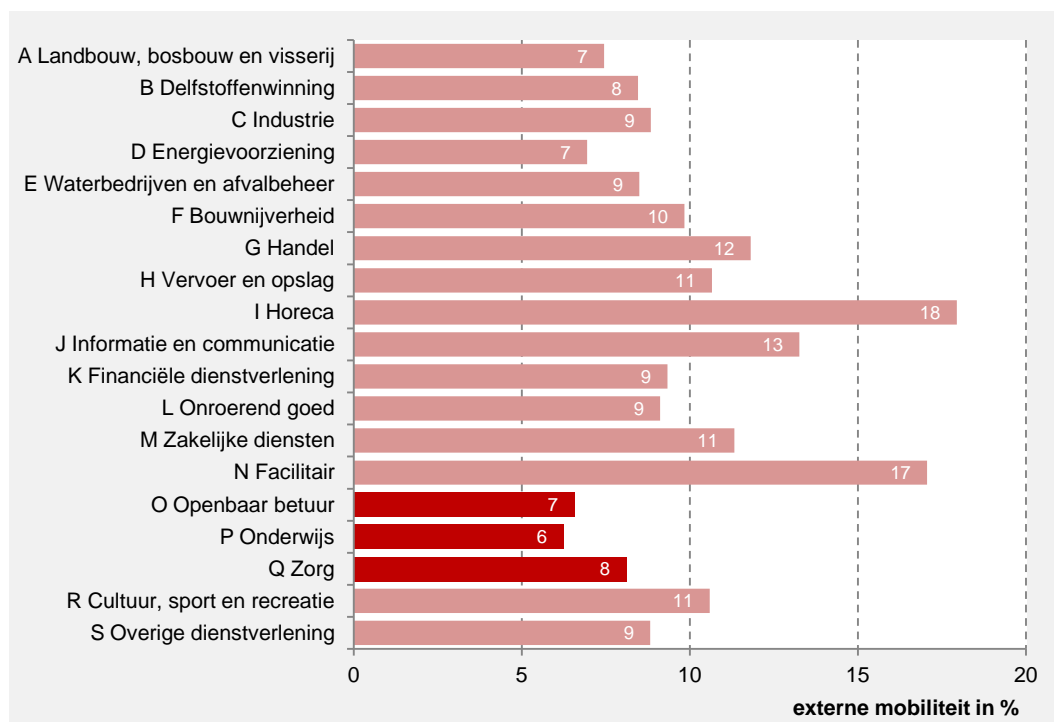
Vervangingsvraag: toenemend belang van arbeidsmobiliteit

Ieder jaar wisselen veel werkenden van baan. Vaak vrijwillig, soms gedwongen. Mobiliteit wordt in de toekomst steeds belangrijker. Verwacht wordt dat werknemers steeds vaker van baan zullen én willen wisselen. Banen voor het leven bestaan niet meer. Vaak wordt het belang van mobiliteit onderstreept en gesignaleerd als trend voor de toekomst (WRR, 2007; Commissie Bakker, 2009; ministerie van BZK, 2010b; SER, 2011). Ook door het IPO wordt het belang van mobiliteit erkend (bijvoorbeeld door speciale aandacht in Personeelsmonitor 2012). Er kunnen twee typen mobiliteit worden onderscheiden: externe en interne mobiliteit. Er is sprake van externe mobiliteit als werkenden wisselen van werkgever (binnen of buiten de sector). Met interne mobiliteit wordt het wisselen van functie binnen de organisatie bedoeld.

Mobiliteit is geen doel op zich, maar een middel voor een beter functionerende arbeidsmarkt. Op een mobiele arbeidsmarkt komt een betere aansluiting tussen vraag en aanbod sneller tot stand. Werkgevers kunnen hun personeelsbestand snel aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Overschotten en tekorten worden sneller opgelost. Werknemers kunnen door baanwisselingen zoeken naar een baan die het best past bij hun capaciteiten en wensen. Vandaar dat de mobiliteit van jongeren groot is. Andere voordelen die in de literatuur worden beschreven zijn een hogere baantevredenheid, een hogere productiviteit en meer investeringen in menselijk kapitaal (Gesthuizen & Dagevos, 2009; SER, 2011). Werkgevers en werknemers zijn dus gebaat bij meer mobiliteit. Een hogere mobiliteit betekent ook een grotere vervangingsvraag; de vertrekkende medewerker moet worden vervangen. Dit is geen probleem als de rest van de arbeidsmarkt ook mobiel is. Welke bevindingen en verwachtingen zijn er ten aanzien van de mobiliteit?

- In *De Grote Uittocht* (VSO, SCO en ministerie van BZK, 2010) wordt geschat dat vier op de tien werkenden uit 2010 in 2020 de publieke sector verlaten hebben. Dit is een onderschatting van de werkelijke uitstroom. Veel ambtenaren wisselen van baan binnen publieke sectoren. Deze baanwisselingen zijn niet meegenomen in dat cijfer.
- De externe arbeidsmobiliteit bij overheids- en onderwijssectoren is laag in vergelijking met andere sectoren, zie Figuur 1.2. Dit heeft onder andere te maken met de samenstelling van het personeel. Ouderen zijn minder mobiel dan jongeren; werknemers in overheid en onderwijssectoren zijn relatief oud (ministerie van BZK, 2010a).
- Naast de samenstelling van het personeelsbestand zijn er ook andere kenmerken die de mobiliteit drukken. Publieke sectoren kennen veel grote organisaties waar er meer kansen zijn om te wisselen van functie binnen de organisatie. Berkhout, Bisschop & Volkerink (2013a) vinden dat de externe mobiliteit lager is in grote bedrijven.
- Hoewel interne mobiliteit moeilijk te meten is, zijn er voldoende aanwijzingen dat de interne mobiliteit inderdaad een grotere betekenis heeft in publieke sectoren dan externe mobiliteit (ministerie van BZK, 2010a).
- De empirie laat geen structurele trend van meer (of minder) mobiliteit zien. Arbeidsmobiliteit is sterk afhankelijk van de economische conjunctuur (Van Ojen & Zwinkels, 2011; Berkhout, Bisschop & Volkerink, 2013). In hoogconjunctuur is de externe mobiliteit hoger dan in laagconjunctuur. Dat is niet vreemd, de overstap naar een andere baan is gemakkelijker gemaakt wanneer het goed gaat met de economie. Er zijn dan meer vacatures en er is minder onzekerheid.

Figuur 1.2 Externe mobiliteit laag in publieke sectoren



Gemiddelde jaarlijkse externe mobiliteit, als % v/d werkzame beroepsbevolking. Gebaseerd op EBB 2006-2011. Bron: Berkhout, Bisschop & Volkerink (2013a)

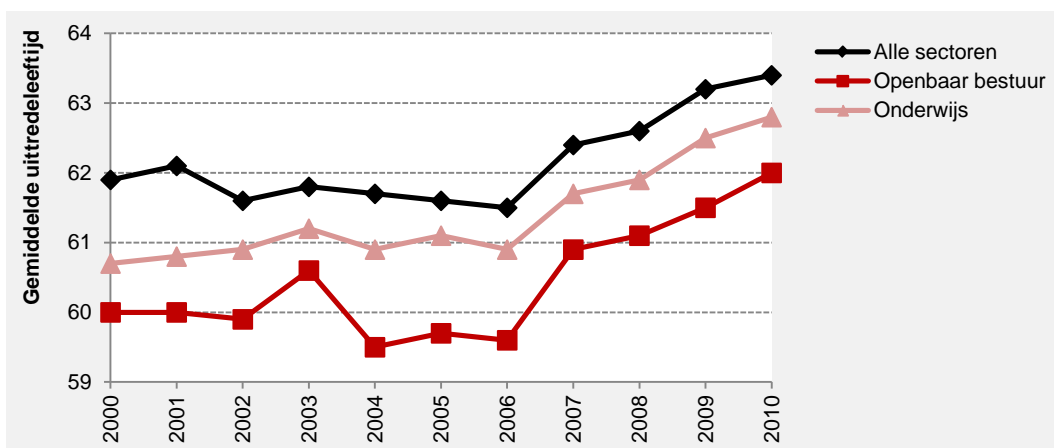
- De politiek en de sociale partners houden rekening met meer mobiliteit, ondanks dat dit nog niet in cijfers is terug te vinden. Banen voor het leven bestaan niet meer en onder invloed van globalisering, technologische ontwikkelingen en veranderingen in sociale zekerheid wordt meer mobiliteit belangrijker (WRR, 2007; Commissie Bakker, 2008; SER, 2011).

Vervangingsvraag: uitstroom naar pensioen

De helft van de werkenden bij de overheid is ouder dan 45 jaar, een vijfde zelfs ouder dan 55 jaar. De uitstroom van ambtenaren naar pensioen is relatief groot de komende jaren. De vervangingsvraag wordt enigszins verlicht door de krimpdoelstellingen, maar ook doordat ouderen meer actief zijn op de arbeidsmarkt en langer doorwerken. Door een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, versoerde pensioenregelingen en -uitkeringen en investeringen in duurzame inzetbaarheid neemt de participatie van ouderen toe. Daarmee is de grote uittocht uitgesteld, maar het betekent ook dat het personeelsbestand verder vergrijsst.

- In *De Grote Uittocht* (VSO, SCO en ministerie van BZK, 2010) wordt geschat dat drie op de tien werkenden in de publieke sectoren in de periode 2010-2020 vertrekt naar pensioen. Dit is een gemiddelde en verschilt per regio, sector en functie.
- Er is een duidelijke trend van oplopende uittredeleeftijd naar pensioen, ook specifiek in het openbaar bestuur en onderwijs, zie Figuur 1.3. In 2000 was de uittredeleeftijd naar pensioen in het openbaar bestuur 60 jaar, in 2010 al 62 jaar. Dat is nog wel onder het gemiddelde van alle sectoren (markt en publiek).

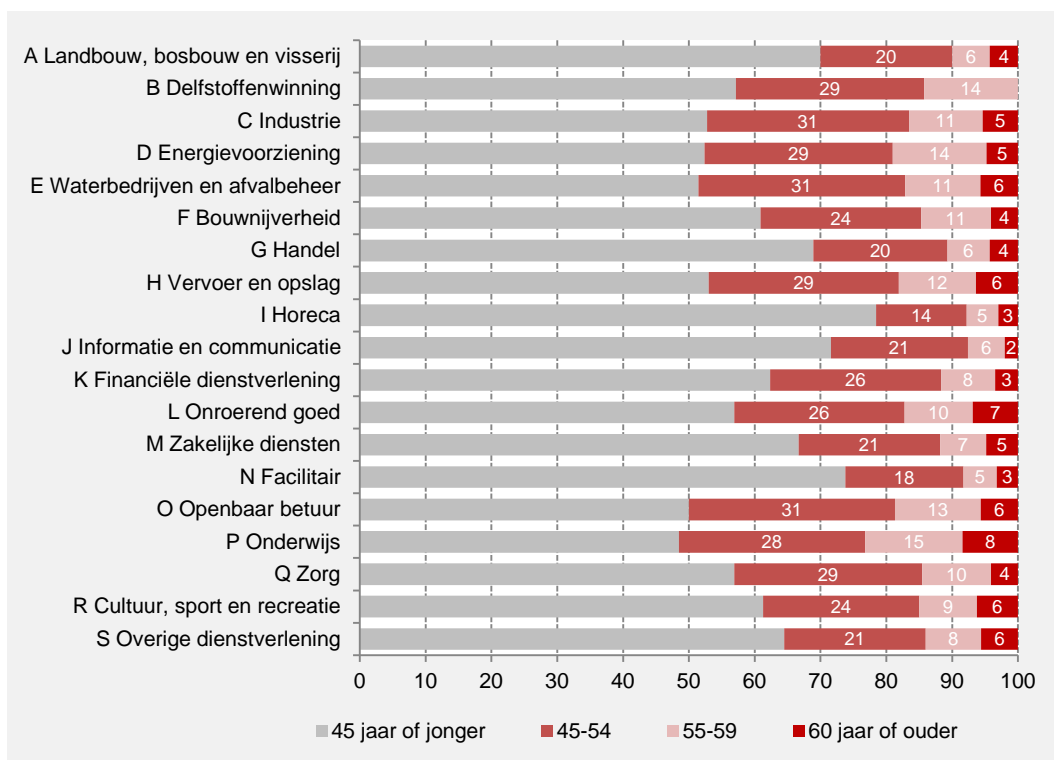
Figuur 1.3 Uittredeleeftijd naar pensioen in afgelopen decennium snel opgelopen



Bron: CBS (2013d), bewerking SEO Economisch Onderzoek.

- Het personeelsbestand in het openbaar bestuur is vergrijsd. Het openbaar bestuur en onderwijs kennen relatief hoge aandelen oudere werkenden, zie Figuur 1.4. In het openbaar bestuur wordt 6 procent van de arbeidsjaren vervuld door werkenden met een leeftijd van 60 jaar of ouder en nog eens 13 procent door werkenden tussen de 55 en 60 jaar oud.¹

Figuur 1.4 Openbaar bestuur en onderwijs sterkst vergrijsd



Leeftijdverdeling arbeidsjaren in 2010, aandelen in %

Bron: CBS (2013e), bewerking SEO Economisch Onderzoek.

¹ In aantallen personen zijn de aandelen zelfs nog groter, ouderen werken namelijk minder vaak voltijds. Per arbeidsjaar zijn er meer ouderen werkzaam dan de jongere leeftijdsklassen.

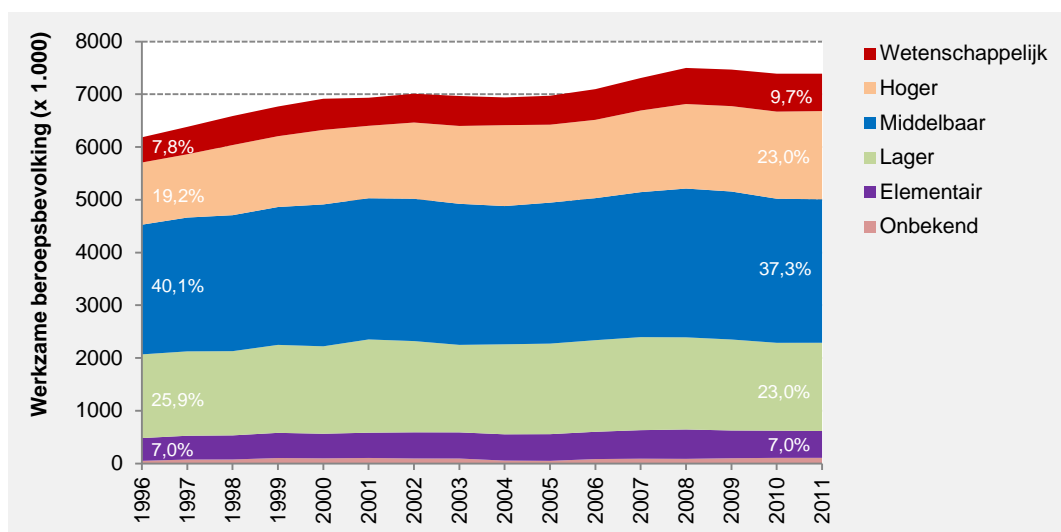
- Dergelijke cijfers geven een goede indicatie van de grijze druk in de organisatie. Het overgrote deel van de huidige 60-plussers zal de komende vijf jaar de arbeidsmarkt verlaten. Daarnaast is het niet onwaarschijnlijk dat ook een aanzienlijk deel van de huidige 55- tot en met 59-jarigen vertrekt naar pensioen. Diegenen die momenteel al 58 of 59 jaar oud zijn, zijn wellicht over vijf jaar (op 62- of 63-jarige leeftijd) al vertrokken.

Upgrading: meer vraag naar gekwalificeerd personeel

In de toekomst zal er door werkgevers in marktsectoren en publieke sectoren steeds vaker gevraagd worden naar vakmensen en hoger opgeleid personeel. Dit komt door een toenemende kapitaalintensieve productie en door ‘skill biased technological change’. Dit laatste betekent dat de technologische veranderingen die worden geïntroduceerd in de productieprocessen vooral tot gevolg hebben dat de vraag naar hoger geschoolden toeneemt. Hoogopgeleid personeel wordt schaars en hun arbeidsmarkt krap (Theeuwes & Heyma, 2010).

- Het proces van upgrading laat zich goed zien in de ontwikkeling van de werkgelegenheid naar beroepsniveau, zie Figuur 1.5. Was in 1996 nog 27 procent van de werkgelegenheid op hoger en wetenschappelijk beroepsniveau, in 2012 is dat aandeel bijna 33 procent.
- De trend van upgrading zal continueren in de toekomst. Zowel in nationale (ROA, 2011) als internationale studies (Berkhout et al., 2012; Cedefop, 2012) wordt een stijging van de vraag naar hoogopgeleiden ofwel van de werkgelegenheid in hogere beroepen verwacht.
- Upgrading gaat vooral ten koste van routinematig werk op laag en middelbaar niveau. Taken die gemakkelijk geautomatiseerd kunnen worden verdwijnen. Dit betekent niet dat alle banen op middelbaar en lager beroepsniveau verdwijnen. Echt mensenwerk, zoals beveiligers, schoonmakers en receptionisten, is complementair (Ter Weel, 2012; Michaels et al., 2010).
- Upgrading is ook waarneembaar in het openbaar bestuur. Er zijn nu al veel functies op hoog of wetenschappelijk niveau. In de toekomst neemt dat nog meer toe. Meer dan de helft van vacatures in 2009 betrof functies van een hoog of wetenschappelijk niveau. Ook op middelbaar niveau is er een verschuiving: steeds vaker wordt gevraagd naar een mbo-3- of mbo-4-diploma in plaats van mbo-1 of -2 (ministerie van BZK, 2010a).

Figuur 1.5 Toename werkgelegenheid op hoger en wetenschappelijk beroepsniveau



Bron: CBS (2013b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

1.2 Aanbod van personeel

Vacatures kunnen vervuld worden door schoolverlaters, baanwisselaars en mensen die op dit moment inactief zijn (werklozen en andere niet-actieven). De omvang van de vijver waaruit gevist kan worden hangt af van twee factoren: de bevolkingsomvang en de arbeidsparticipatiegraad. Opnieuw spelen er twee tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds is er sprake van een omslag van groei naar krimp van de beroepsgeschikte bevolking (vaak gedefinieerd als iedereen tussen 15 en 65 jaar). Jongere cohorten zijn kleiner dan oudere cohorten. In 2011 en 2012 is er voor het eerst sprake van krimp van de beroepsgeschikte bevolking (CBS, 2013b). In de toekomst zal de daling nog substantiëler zijn. Anderzijds bieden meer mensen zich aan op de arbeidsmarkt, met name de participatie van ouderen en vrouwen neemt toe. Hierdoor is de omvang van het arbeidsaanbod nog niet afgenomen. Uiteindelijk zal de toename van de arbeidsparticipatie onvoldoende zijn. Vanaf 2020 neemt de omvang van de beroepsbevolking, het arbeidsaanbod, naar verwachting af (Euwals & Folmer, 2009).

Schoolverlaters: kleinere cohorten, maar wel hoger opgeleid

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt ieder jaar aangevuld met schoolverlaters. Tot voor de eeuwwisseling waren deze cohorten groot, in ieder geval ten opzichte van de groep werkenden die vertrokken naar pensioen. De omvang van de beroepsbevolking groeide ieder jaar en werkgevers konden vissen in een grote vijver nieuw talent. Aan deze luxe positie is een einde gekomen. Jonge intredende cohorten zijn kleiner dan cohorten ouderen die vertrekken naar pensioen. Betekent dit ook dat er in de komende jaren sprake is van krapte? En wat zijn de verschillen naar onderwijsniveau en -richting?

- De uitstroom uit het onderwijs zal de komende jaren stabiliseren, maar er is wel sprake van upgradering. In de referentieramingen van het ministerie van OCW (2012) wordt een prognose gegeven van de toekomstige netto-uitstroom uit onderwijs.² Het ministerie verwacht dat met name de uitstroom uit hbo toeneemt, ten koste van de uitstroom uit mbo. In de periode 2013-2020 neemt de jaarlijkse uitstroom uit hbo toe van zo'n 45000 naar 60000 schoolverlaters per jaar. Het aantal uitstromers uit mbo daalt van 90000 naar 80000 personen per jaar. De uitstroom uit wo is stabiel en schommelt net iets boven de 20000 schoolverlaters per jaar.³ Pas na 2020 neemt dat aantal toe.
- Dat er momenteel geen sprake is van algehele arbeidsmarktkrapte blijkt ook uit onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerden, bijvoorbeeld Berkhout et al. (2013b). Het aanbod hoogopgeleiden overtreft de vraag ruimschoots. Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in het hoge aantal sollicitaties dat een schoolverlater nodig heeft om een baan te vinden, een daling in het reële salaris van schoolverlaters en een stijging in de zoekduur naar een baan ten opzichte van vorige jaren.
- Nog steeds wordt verwacht dat de arbeidsmarktperspectieven van schoolverlaters verbeteren zodra de economie weer aantrekt. De eerder verwachte krapte zal dan snel weer op toneel verschijnen. ROA (2011) gaat in haar arbeidsmarktprognose uit van een herstel en voorziet in 2016 weer spanningen op bepaalde delen van de arbeidsmarkt. Met name de instroom uit technische opleidingen is laag (op alle niveaus). Andersom is er relatief veel instroom uit

² Dat is netto na correctie voor scholieren en studenten die doorstuderen.

³ Ieder jaar stromen er dus ongeveer 160.000 scholieren en studenten, minimaal op mbo-niveau, uit het onderwijs. Dat is iets meer dan 2 procent van de omvang de beroepsbevolking in 2012. Niet iedereen zal ervoor kiezen zich aan te bieden op de arbeidsmarkt.

economische en sociaal-culturele opleidingen. Met name voor dergelijke opleidingen is de conjunctuur bepalend, zodra de economie groeit zal zelfs die grote instroom onvoldoende blijken. Dit resulteert dan in tekorten aan hoger opgeleiden zoals verwacht voor de crisis.

Instroom uit baan elders: meeste nieuwe werknemers eerder al werkzaam

Nieuwe werknemers worden lang niet altijd uit de schoolbanken gehaald, het grootste deel was eerder werkzaam bij een andere werkgever. Soms wisselt men daarbij ook van sector. Met alle aandacht voor schoolverlaters (open dagen, banenmarkten voor studenten en traineeships) lijkt dat soms bijna vergeten. Het personeels- en mobiliteitsonderzoek van het ministerie van BZK biedt handvatten om de mobiliteit van nieuwe en vertrekkende ambtenaren te beschouwen.

- Ongeveer zeven op de tien nieuwe medewerkers in 2009 had al een baan bij een andere werkgever, zie Tabel 1.2. Bijna drie op de tien van de nieuwe medewerkers in overheidssectoren was eerder ook al bij de overheid werkzaam. Het grootste deel was afkomstig bij een andere werkgever binnen de huidige sector.
- Er stroomt ook veel nieuw personeel in vanuit marktsectoren, 25 procent in 2009. Het overgrote merendeel is afkomstig uit de zakelijke dienstverlening. Daarnaast stroomde er bijna 10 procent in vanuit de zorg, en bijna 10 procent uit meer flexibele arbeidsvormen zoals de uitzendbranche, vanuit detachingsbedrijven en WiW (detachering van langdurig werklozen).
- De mobiliteit tussen werkgevers in publieke sectoren is dus hoog. Ambtenaren blijven ambtenaren. Dit is niet verrassend, uit enquêtes onder overheidspersoneel is vaak gebleken dat de intrinsieke motivatie om bij de overheid te werken groot is. Men doet graag iets goed voor de maatschappij (Dur, 2009).
- Het wervingsgebied van werkgevers in overheidssectoren bestrijkt ook de markt. Dit is goed nieuws. Er is kruisbestuiving tussen markt en publieke sectoren. Het aandeel is in de periode 1999-2009 wel afgenomen, van 29 naar 25 procent.

Tabel 1.2 Zeven op de tien nieuwe medewerkers stroomt in vanuit een baan

	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Eigen sector	20	17	16	17	16	20
Rest overheid	7	9	8	8	8	7
Markt	29	29	31	24	26	25
Zorg	5	8	7	7	7	9
Uitzend, detachering, WiW	8	10	7	9	8	9
Inactiviteit	13	13	17	19	19	13
School	17	15	14	16	15	17
Totaal	100	100	100	100	100	100

Herkomst instroom per jaar, verdeling in procenten. Op basis van POMO-bestanden

Bron: Periode 1999-2007 via Zwinkels & Verbree (2010); 2009 via ministerie van BZK (2013c), bewerking SEO Economisch Onderzoek.

- Blijven overheidssectoren ook in de toekomst in staat voldoende werkenden in marktsectoren te werven? Zeker als de economie weer aantrekt zal er meer concurrentie zijn. Aan de negatieve trend in Tabel 1.2 mogen echter geen conclusies worden verbonden. Door recente taakstellingen zijn veel ambtenaren gedwongen te vertrekken. Er is dus veel aanbod van

vertrekkende ambtenaren. Dit kan ook verklaren waarom de instroom uit overheidssectoren relatief groot is ten koste van het aandeel instroom uit de markt (en overige herkomst).

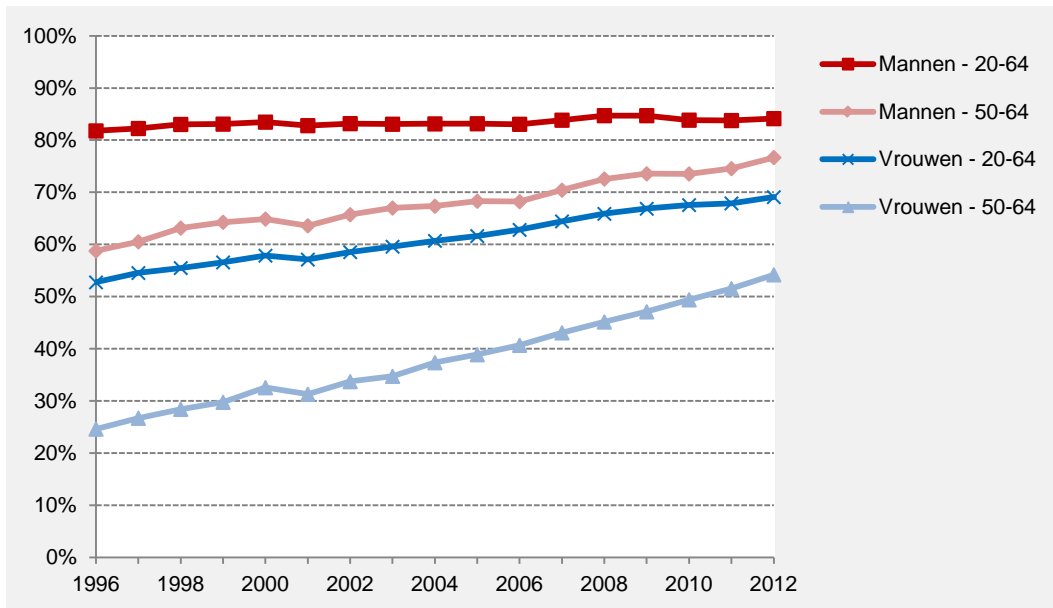
- Ongeveer eenzesde van de instroom bij de overheid bestaat uit schoolverlaters. Daar lijkt geen sprake te zijn van een trend, het aandeel is stabiel.
- Cijfers over de herkomst zijn niet uiterst robuust. Een eerdere studie van het ministerie van BZK (2010a) vindt dat 40 procent van de instroom uit de markt komt. De instroom vanuit publieke sectoren is iets meer dan 30 procent. Met name de instroom uit inactiviteit en van schoolverlaters is laag. Een kanttekening is dat in die studie verschillende databronnen gecombineerd worden, dat kan tot een vertekening leiden.

Instream vanuit inactiviteit: oplossingsrichting voor een krappe arbeidsmarkt?

De instroom vanuit inactiviteit is substantieel (zie Tabel 1.2) en zal nog belangrijker worden als de economie weer aantrekt en werkgevers in zowel publieke als marktsectoren concurreren om gekwalificeerd personeel. De groep inactieven is divers en niet per se ongekwalificeerd. Daar liggen kansen, er zijn nog doelgroepen waarvan de arbeidsparticipatie naar verwachting verder zal stijgen.

- In de afgelopen decennia is de arbeidsparticipatie snel opgelopen. De langst beschikbare reeks op CBS Statline laat zien dat in 1996 tweederde (67,5 procent) van alle 20- tot 65-jarigen een baan had of actief op zoek was. In 2012 is de participatie verhoogd naar zo'n driekwart (76,6 procent).
- De stijging van de arbeidsparticipatie komt voor rekening van vrouwen en ouderen. Vrouwen zijn al sinds de jaren zeventig steeds vaker actief op de arbeidsmarkt. Versobering van regelingen rondom vervroegd uittreden naar pensioen hebben vanaf eind jaren negentig gezorgd dat ouderen langer beschikbaar blijven (Euwals & Folmer, 2009).
- Figuur 1.6 geeft de toename van de participatie van ouderen en vrouwen duidelijk weer. De participatie van vrouwen is in de periode 1996-2012 met meer dan vijftien procentpunten gestegen van 52,7 procent naar 69,1 procent. De sprong die oudere vrouwen gemaakt hebben is nog groter. Ook de participatie van ouderen is toegenomen en ligt nu dicht bij het gemiddelde niveau van mannen tussen 20 en 65 jaar.
- Er zijn ook verschillen naar etniciteit (niet weergegeven). De participatie onder allochtonen is zo'n 7 procentpunten lager dan de deelname van autochtonen. De arbeidsdeelname van allochtonen is wel toegenomen, maar de groei blijft achter bij die van autochtonen.
- Euwals en Folmer (2009) verwachten dat het plafond in zicht is. De komende jaren zet de groei nog door, dat betekent dat de participatie nog 1 of 2 procentpunten zal toenemen. Maar in 2030 en 2040 zal het niveau niet veel hoger zijn dan in 2020. Kortom, ook aan het activeren van niet-actieven zit een grens.

Figuur 1.6 Consequente toename van de arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen



Bron: CBS (2013c), bewerking SEO Economisch Onderzoek

- Dat er nu meer vrouwen en ouderen op de arbeidsmarkt actief zijn heeft gevolgen voor arbeidsverhoudingen. Over het algemeen hebben vrouwen meer behoefte aan kleinere banen en meer flexibiliteit, zij hebben vaak ook nog een zorgtaak thuis. Die wordt ook steeds meer gedeeld met de partner, waardoor ook de omvang van de baan van mannen iets afneemt. Al met al zijn er meer mensen actief op de arbeidsmarkt, maar werken zij gemiddeld minder uren.
- In een krappe arbeidsmarkt kan een oudere werkloze een goed alternatief zijn in de concurrentieslag met de markt. Bij een hogere participatie van ouderen hoort ook dat er meer oudere werklozen zijn. Niet alle werkgevers nemen graag oudere werknemers aan. Er bestaan hardnekkige percepties dat ouderen niet flexibel zijn, niet productief zijn en hun kennis niet actueel is (Van der Werff et al., 2012). Vaak wordt dus gekozen voor een jongere sollicitant. Echter, ouderen hebben veel werkervaring en zijn misschien niet zo inflexibel en onproductief als gedacht. In een krappe arbeidsmarkt kunnen werkgevers dus hun voordeel doen door ook te werven onder ouderen.

2 Fricities op de provinciale arbeidsmarkt

De toekomstige vraag naar nieuw personeel bij provincies is groot. Provincies zijn sterker vergrijsd dan andere publieke sectoren. Ook werken er meer hoogopgeleiden bij provincies. Opvallend veel functies zijn van civieltechnische aard en op het gebied van landbouw en milieu. Hiervoor is de arbeidsmarkt nu al krap. De meeste instroom komt bij andere werkgevers vandaan, relatief vaak uit marktsectoren of andere overheidsorganisaties. Er is relatief weinig mobiliteit tussen werkgevers binnen de sector.

De arbeidsmarkt van provincies is niet hetzelfde als die van dé overheid of hét openbaar bestuur. En zelfs tussen provincies bestaan verschillen. De in de vorige hoofdstukken geschetste trends gelden in meer of juist mindere mate voor provincies als werkgever. Zonder effecten door te rekenen of tekorten te kwantificeren worden in dit hoofdstuk de trends nog eens bekeken, met daarbij de vraag of de trend juist in meer of mindere mate relevant is voor provincies. Op die manier worden de algemene trends uit Hoofdstuk 1 vertaald naar de provinciale arbeidsmarkt.

Uitbreidingsvraag: bezuinigingen en een compactere overheid

Naar verwachting zullen provincies ook in de komende jaren hun personeelsbestand verder reduceren. De precieze omvang is moeilijk op voorhand te bepalen, net als een antwoord op de vraag of de personeelsreductie groter of kleiner zal zijn dan bij Rijk of gemeenten. Het A&O fonds-Provincies verwacht dat personeelsreducties aanhouden in de komende jaren.

- Rutte II (Rutte & Samson, 2012) streeft via schaalvergroting naar besparingen bij provincies. De 12 provincies zijn in 2017 gefuseerd tot 5 landsdelen. Daarnaast wordt gekort op het provinciefonds. Rutte II verwacht dat door schaalvergroting van diensten, bijvoorbeeld via regionale uitvoeringscentra, efficiencywinsten te behalen zijn. De bedrijfsvoering wordt compacter en efficiënter, dubbele functies en taken verdwijnen.
- De krimp van de werkgelegenheid bij provincies is groot geweest in de periode 2004-2012. De laatste kolom in Tabel 2.1 laat zien dat de werkgelegenheid in die periode in totaal met 13 procent is afgenomen.⁴ Alleen defensie en gemeenten realiseerden een soortgelijke krimp, bij het Rijk 6,6 procent. In alle 14 publieke sectoren is dit gemiddeld zo'n 3 procent. Dat komt vooral doordat in onderwijssectoren en bij UMC's de werkgelegenheid juist is toegenomen.
- In alle provincies was er het afgelopen jaar sprake van een krimpend personeelsbestand (A&O Provincies, 2013). De afname kan van provincie tot provincie fors verschillen. In Zeeland is de reductie 20 procent als gevolg van een non-activiteitsregeling. Ook in Flevoland is de werkgelegenheid met 13 procent afgenomen. Alleen in Groningen is het aantal fte niet afgenomen, maar daar was de krimp in 2011 al groot.
- A&O Provincies verwacht dat de daling in de komende jaren doorzet. Een belangrijke oorzaak daarvan is het verplaatsen van arbeidsplaatsen naar regionale uitvoeringsdiensten zoals voorgesteld in het Regeerakkoord. Daarnaast zullen verdere taakstellingen provincies noodzaken hun personeelsbestand nog verder te verkleinen. Het einde is dus niet in zicht.

⁴ De in Tabel 2.1 gepresenteerde ontwikkeling wijkt iets af ten opzichte van de cijfers gepresenteerd in de personeelsmonitor 2012 van het A&O fonds-Provincies (2013). Met name de jaar-op-jaar ontwikkeling laat verschillen zien. De algemene tendens is hetzelfde. Volgens cijfers van A&O Provincies en IPO is werkgelegenheid in de periode 2004-2012 met 14 procent afgenomen. Omwille van de vergelijkbaarheid met andere publieke sectoren is hier gekozen voor cijfers van het ministerie van BZK.

Tabel 2.1 Krimp van werkgelegenheid provincies groot in laatste jaren (jaarlijkse groei fte)

Sector	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2004-2012
Rijk	-4,7%	-2,6%	3,3%	2,5%	0,1%	0,3%	-0,9%	-2,9%	-1,7%	-6,6%
Gemeenten	-2,4%	-4,3%	-1,8%	-4,0%	0,2%	3,7%	-0,8%	-4,0%	-2,6%	-15,0%
Provincies	-2,4%	-3,3%	0,0%	-1,3%	-1,2%	2,3%	-0,4%	-4,5%	-3,2%	-13,3%
Waterschappen	0,7%	0,0%	-1,5%	-2,6%	0,4%	3,0%	1,5%	1,3%	-0,2%	2,5%
Defensie	-4,8%	1,4%	1,5%	-4,1%	-1,0%	2,7%	-0,5%	-5,6%	-4,9%	-14,7%
Politie	-1,3%	-0,3%	2,0%	2,7%	1,0%	5,7%	-0,4%	0,8%	1,4%	12,0%
Totaal (14 publieke sectoren)	-1,9%	-1,6%	1,0%	0,8%	0,5%	2,5%	-0,2%	-2,1%	-2,1%	-3,1%

Bron: ministerie van BZK (2013b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Vervangingsvraag: toenemend belang van arbeidsmobiliteit

De externe mobiliteit, het aantal werknemers dat vertrekt naar een andere baan, is relatief laag bij overheids- en onderwijssectoren. Desalniettemin kunnen er verschillen bestaan tussen de diverse publieke sectoren. Tabel 2.2 zet de uitkomsten voor provincies en Rijk en gemeenten op een rij.

- Gesteld kan worden dat de mobiliteit, zowel in- als uitstroom, bij gemeenten en provincies iets hoger is dan bij het Rijk, hoewel de verschillen miniem zijn, niet meer dan 1 procentpunt.
- De mate van in- en uitstroom is erg afhankelijk van de politieke en economische conjunctuur. Vanwege bezuinigingen en reorganisaties is over het algemeen de instroom net iets kleiner dan de uitstroom. Zodoende krimpt het personeelsbestand. De niveaus van in- en uitstroom volgen ook de economische conjunctuur. In hoogconjunctuur (2007-2008) waren in- en uitstroom hoger dan in de crisisjaren (2010, 2011 en 2012).
- Arbeidsmobiliteit is ook voor provincies van toenemend belang. Niet alleen extern, maar misschien nog wel meer intern. Om gedwongen ontslagen te voorkomen worden vacatures veelal intern vervuld. Van personeel wordt steeds meer verwacht dat zij multi-inzetbaar zijn.
- De mobiliteitswens bij provincie-medewerkers is hoog (A&O Provincies, 2013). Bijna eenderde is op zoek naar een nieuwe functie, in de meeste gevallen wel bij de huidige werkgever. Het is de vraag of bij een aantrekkende economie medewerkers toch niet verleid worden te wisselen naar een andere werkgever.

Tabel 2.2 Mobiliteit bij provincies en gemeenten net iets groter dan bij Rijk

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincies	Instroom	7,6%	5,0%	5,1%	6,5%	6,4%	6,8%	8,2%	4,8%	2,6%	2,1%
	Uitstroom	7,3%	7,4%	7,7%	6,5%	7,6%	8,1%	5,9%	5,2%	6,8%	5,5%
Rijk	Instroom	4,4%	3,6%	5,0%	7,6%	7,8%	6,2%	4,8%	2,6%	2,4%	1,5%
	Uitstroom	5,6%	8,5%	7,6%	4,3%	5,5%	6,1%	4,6%	4,4%	5,1%	4,4%
Gemeenten	Instroom	7,2%	4,7%	4,3%	5,5%	7,0%	8,2%	7,9%	5,4%	2,9%	2,5%
	Uitstroom	5,2%	6,7%	8,4%	7,1%	10,4%	8,5%	4,6%	5,4%	5,9%	6,0%

In- en uitstroom als % van zittend personeel, per jaar

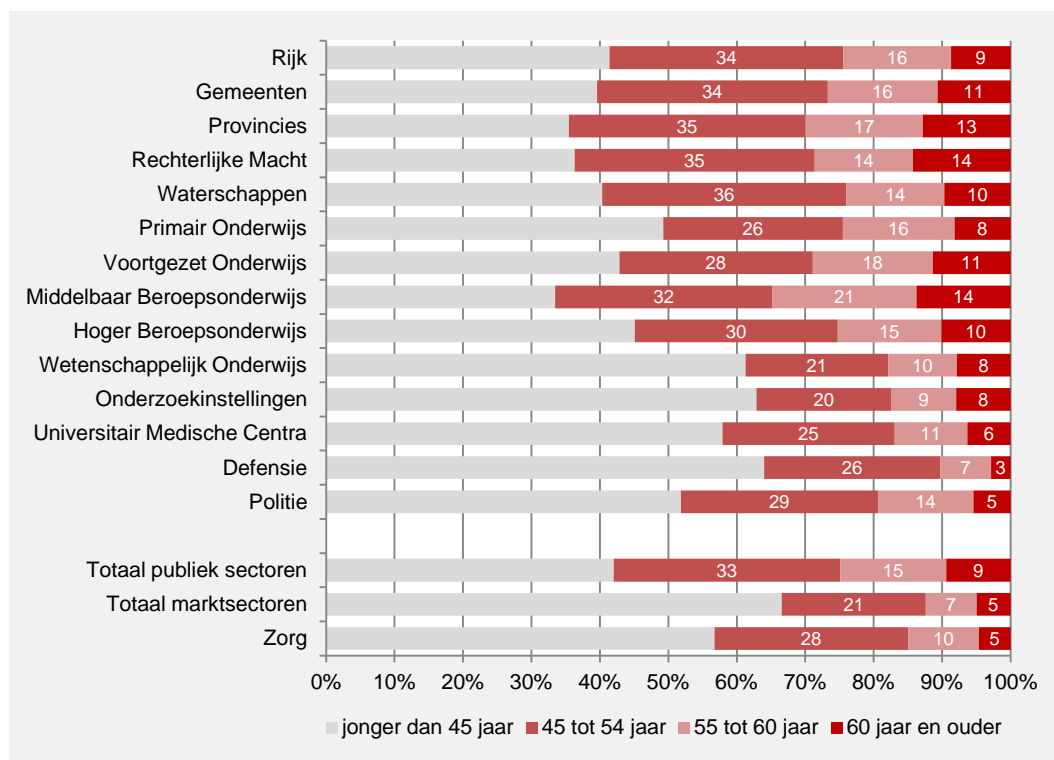
Bron: ministerie van BZK (2013b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Vervangingsvraag: vergrijzing

Het personeelsbestand van provincies is sterk vergrijsd, zie Figuur 2.2. Bijna eenderde (30 procent) van het personeel is 55 jaar of ouder. Dat is net iets hoger dan in andere sectoren in het openbaar bestuur, maar substantieel meer dan het gemiddelde in alle publieke sectoren of de markt. Provincies worden de komende jaren dus geconfronteerd met een forse uitstroom naar pensioen.

- Ervan uitgaande dat alle 60-plussers de komende vijf jaar zullen vertrekken betekent dit dat 13 procent van het huidige personeel met pensioen gaat. Ter vergelijking: in marktsectoren is dit gemiddeld 5 procent.
- Provincies staan voor de uitdaging om die taken die vrijkomen op te vangen binnen het zittend personeel. Als dat lukt hoeft er niet bezuinigd te worden, de taakstellingen worden dan al gerealiseerd via ‘natuurlijk verloop’. Het is echter de vraag of het boventalig zittend personeel de taken van de uitstromers naar pensioen kan overnemen, bezitten zij de juiste vaardigheden?
- Tezamen met een continue vrijwillige uitstroom naar banen elders is het saldo van de vervangingsvraag groter dan de krimp van de werkgelegenheid door bezuinigingen. Er blijft dus behoefte aan nieuwe instroom.

Figuur 2.1 Personeelsbestand provincies sterk vergrijsd, net als in rest openbaar bestuur



Verdeling werkenden naar sector en leeftijdsklasse in %, 2011 (POMO 2012)

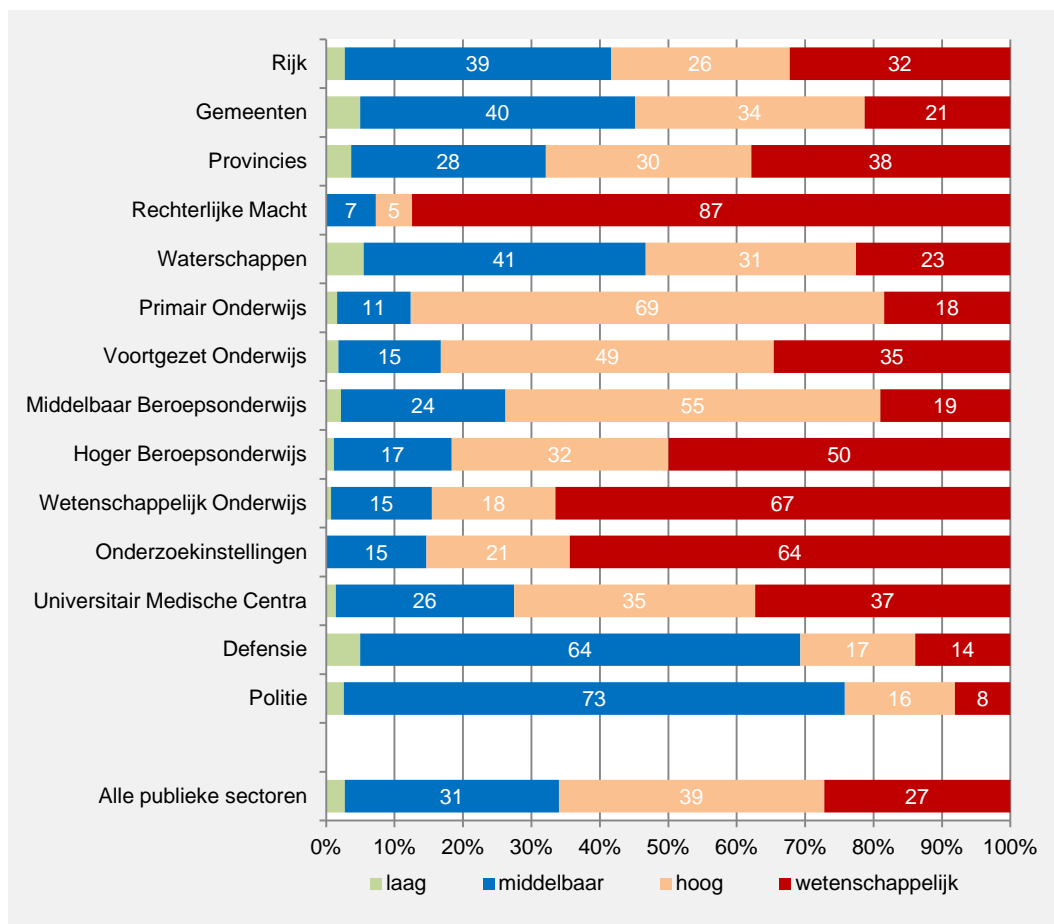
Bron: ministerie van BZK (2013b) en CBS (2013e), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Upgrading: meer vraag naar hoger opgeleid personeel

Voor werkgevers bij provincies mag het geen verrassing zijn dat het personeel relatief hoog opgeleid is. Ruim tweederde van de werkenden bij provincies heeft minimaal een hbo-diploma, zie Figuur 2.2.

- Dat is een veel groter aandeel dan in marktsectoren, waar het aandeel ongeveer eenderde is (zie Volkerink et al., 2011). Daarnaast is het aandeel ook gestegen ten opzichte van 2007, toen het aandeel hogeropgeleiden 53 procent was (ministerie van BZK, 2008).
- Binnen de publieke sectoren zijn provincies niet uniek. In onderwijssectoren, bij UMC's, onderzoeksinstituten en bij de rechterlijke macht is dat aandeel nog hoger. Wel werken er relatief meer hoogopgeleiden bij provincies dan bij het Rijk of gemeenten.
- Overheidssectoren, en ook provincies, leggen dus een groot beslag op hoogopgeleid personeel. Dit kan in de toekomst knelpunten opleveren, ook in de marktsectoren worden steeds meer hoogopgeleiden gevraagd. Provincies zullen dus steeds meer moeten concurreren om hoogopgeleid personeel.

Figuur 2.2 Ruim tweederde van de werkenden bij provincies minimaal hbo-diploma



Verdeling werkenden naar publieke sector en opleidingsniveau in %, 2011 (POMO, 2012)

Bron: ministerie van BZK (2013c), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Schoolverlaters: kleinere cohorten, maar wel hoger opgeleid

De concurrentiestrijd wordt enigszins verlicht doordat er tegelijkertijd sprake is van upgradering van het arbeidsaanbod. Schoolverlaters zijn steeds hoger opgeleid. In de economische literatuur wordt dit beschreven als een wedloop (Goldin & Katz, 2008): loopt de groei van het aanbod van hoger opgeleiden in de pas met de groeiende vraag naar hoger opgeleiden? Provincies zullen pas problemen ervaren in het werven van hoger opgeleiden als ook andere werkgevers, binnen en buiten de overheid, dat in groten getale doen.

- Bij provincies werken niet alleen bestuurskundigen en economen. Een substantieel deel van de werkenden heeft een technische of ‘groene’ opleidingsachtergrond. Tabel 2.3 presenteert de meest voorkomende studierichtingen (naar opleidingsniveau en -richting) bij provincies in kaart. Van de werkenden met een middelbaar opleidingsniveau hebben de meesten een economische of administratieve opleiding, gevolgd door technici (bouwkundigen) en ‘groen’ opgeleiden (milieu- en landbouwdeskundigen). Zo’n combinatie van bèta- en gamma-opleidingen geldt ook op hoog en wetenschappelijk niveau.
- Op alle opleidingsniveaus worden knelpunten verwacht. Fricities zullen volgens ROA (2011) vooral voorkomen voor technische en groene functies, zie Tabel 2.3. Naar verwachting zijn er vrijwel geen knelpunten bij de werving van mensen met een economische, juridische of administratieve opleidingsachtergrond. Fricities laten zich vooral gelden naar richting en niet zozeer naar niveau.

Als de economie aantrekt en de vraag naar nieuw personeel in marktsectoren toeneemt, ontstaan er meer knelpunten. Niet alleen blijft de werving van bèta’s moeilijk, maar ook van mensen met bijvoorbeeld een economische of juridische opleiding. Een eerdere studie van ROA (2007), geschreven in een periode van hoogconjunctuur en verwachte economische groei, rapporteerde knelpunten in de werving van nagenoeg alle hoger opgeleiden. Ook de eerdere studie van het ministerie van BZK (2008) naar toekomstige knelpunten zag problemen in werving, met name van hoger opgeleiden en specifieke functies.⁵

Tabel 2.3 Knelpunten voornamelijk voor technisch en groen opgeleiden

Opleidingsniveau	Aandeel	Opleidingsrichting	ROA-classificatie	Knelpunten
Middelbaar	38%	Economisch, administratief, commercieel	MBO Economie	vrijwel geen
	21%	Bouwkunde, weg- en waterbouw	MBO Techniek	groot
	10%	Agrarisch, natuur en milieu	MBO Groen	groot
Hoog	22%	Economisch, administratief, commercieel	HBO Economie	vrijwel geen
	16%	Agrarisch, natuur en milieu	HBO Groen	enige
	11%	Bouwkunde, weg- en waterbouw	HBO Techniek	groot
	11%	Rechten, bestuurskunde	HBO Economie	vrijwel geen
Wetenschappelijk	24%	Rechten, bestuurskunde	WO Economie	vrijwel geen
	19%	Agrarisch, natuur en milieu	WO Groen	matig
	12%	Economisch, administratief, commercieel	WO Economie	vrijwel geen

Aandelen meest voorkomende opleidingsrichting per niveau, gemiddelde op basis van POMO-enquêtes 2010 en 2012 (jaren 2009 en 2011). Daarnaast opleidingsclassificatie van ROA en bijbehorend verwacht knelpunt Bron: ministerie van BZK (2013c) en ROA (2011). bewerking SEO Economisch Onderzoek

⁵ Dit onderzoek baseerde zich op ROA (2007)

- Dezelfde conclusies gelden voor de meest voorkomende functies, zie Tabel 2.4. Zo'n 40 procent van de functies is van economische of juridische aard, daar worden geen knelpunten verwacht. Zo'n 30 procent betreft specialisten op het gebied van weg- en waterbouw, IT & automatisering en milieu. Hiervoor zijn er vaak wel grote knelpunten.

Tabel 2.4 In meest voorkomende functies vrijwel geen knelpunten

Functietype	Aandeel	ROA-classificatie	Knelpunten
Anders ⁶	23%		
Economisch, administratief, commercieel	19%	Economisch administratieve beroepen	vrijwel geen
Juridisch, bestuurlijk, fiscaal	18%	Economisch administratieve beroepen	vrijwel geen
Bouw, weg- en waterbouw	11%	Technische beroepen	groot
Informatica, automatisering	9%	Informatica beroepen	vrijwel geen
Agrarisch, landbouwkundig, milieukundig	9%	Agrarische beroepen	groot
Sociaal, maatschappelijk, P&O	3%	Sociaal-culturele beroepen	vrijwel geen
Persoonlijke verzorging en dienstverlening	2%	Verzorgende en culturele beroepen	groot
Openbare orde en veiligheid, beveiliging	2%	Openbare orde en veiligheidsberoepen	enige
Techniek, exact (wis- en natuurkundig)	2%	Technische beroepen	groot
Transport en logistiek	2%	Transportberoepen	enige
Taal en cultuur	1%	Creatieve beroepen	vrijwel geen
Onderwijs, opleiding, pedagogisch	1%	Pedagogische beroepen	groot
Totaal	100%		

Aandelen meest voorkomende opleidingsrichting per niveau, gemiddelde op basis van POMO-enquêtes 2010 en 2012 (jaren 2009 en 2011). Daarnaast opleidingsclassificatie van ROA en bijbehorend verwacht knelpunt
Bron: ministerie van BZK (2013c) en ROA (2011), bewerking SEO Economisch Onderzoek

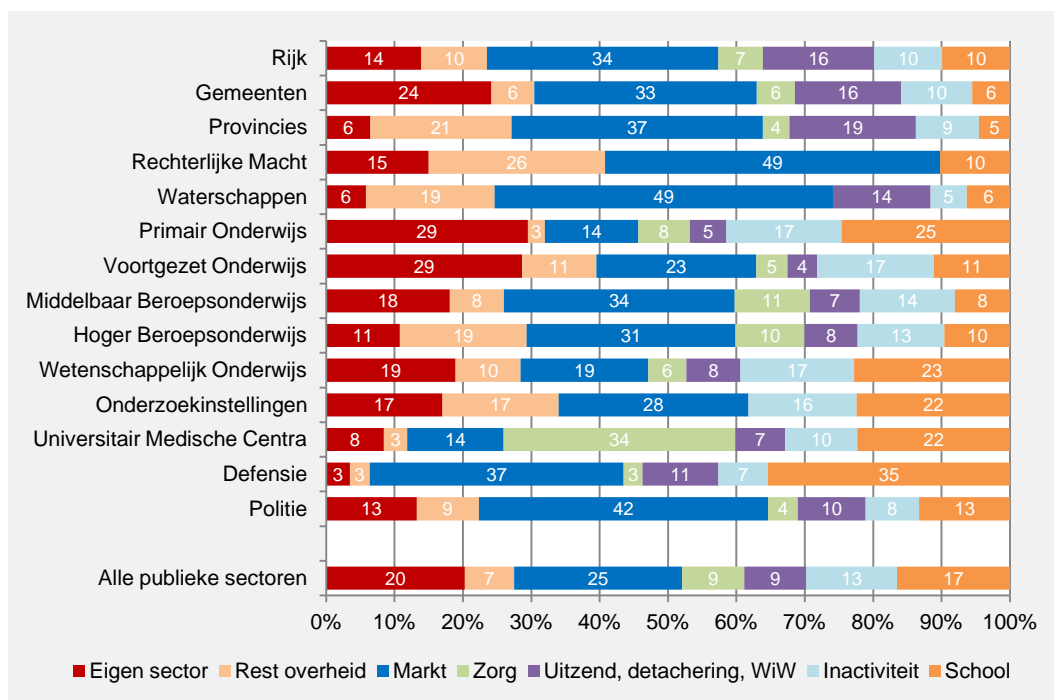
Instream uit baan elders: meeste nieuwe werknemers eerder al werkzaam

De herkomst van het instromend personeel bij provincies is anders dan het algemene beeld voor alle publieke sectoren dat eerder in Hoofdstuk 1 is beschreven. De grootste verschillen zitten niet tussen sectoren in het openbaar bestuur, maar tussen openbaar bestuur en onderwijs, of UMC's of defensie en politie, zie Figuur 2.3.

- Nieuwe instroom bij provincies komt veel vaker dan gemiddeld bij een andere werkgever vandaan. Zo'n 85 procent is afkomstig uit een baan, voor alle publieke sectoren gemiddeld is dat 70 procent. Provincies werven relatief weinig uit de eigen sector. Veelal zijn nieuwe medewerkers afkomstig uit het bedrijfsleven of een andere overheidsorganisatie.
- Een baan bij provincies is minder vaak een eerste stap in iemands carrière. De instroom uit onderwijs bij provincies is relatief klein, slechts 6 procent ten opzichte het gemiddelde van 17 procent voor alle publieke sectoren. Wel geldt dat voor bepaalde publieke sectoren, zoals UMC's, defensie en onderwijs, een directe doorstroom uit onderwijs veel meer voor de hand ligt.
- Een klein deel (9 procent) van de instroom komt uit inactiviteit (werkloosheid of andere niet-actieven). Dit is minder dan in veel andere publieke sectoren, dit zou wel eens een alternatief wervingskanaal kunnen zijn.

⁶ De grootste categorie, 'Anders', is niet nader gespecificeerd, maar betreft waarschijnlijk veel management- en leidinggevende functies. Hiervoor bestaan geen verwachtingen over knelpunten.

Figuur 2.3 Provincies werven veel vanuit bestaande banen



Herkomst nieuwe medewerkers in verschillende publieke sector in %, 2009 (POMO 2010)
Bron: ministerie van BZK (2013c), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Instroom vanuit inactiviteit als oplossingsrichting in krappe arbeidsmarkt

In de afgelopen jaren zijn ouderen en vrouwen zich steeds meer op de arbeidsmarkt gaan begeven. Deze hebben hun weg wel gevonden naar provincies en andere sectoren in het openbaar bestuur. Op dit moment is de werkloosheid hoog, veel mensen staan langs de kant. Wat is het potentieel van de werklozen, met name van oudere werklozen? Zij hebben veel ervaring en kunnen misschien moeilijk vervulbare vacatures oplossen?

- Het werklozenbestand biedt vooral veel jongeren en lager of middelbaar opgeleiden, zie Tabel 2.5. De afgelopen jaren hebben ook hoger opgeleiden en ouderen hun baan verloren maar een werkloosheidspercentage rond de 4 procent duidt niet op een groot reservoir; het ligt dicht bij het niveau van de natuurlijke werkloosheid (Lunsing, 2011)
- De leeftijdsgroepen 45 tot 54 jaar en 55 tot 64 jaar tellen ongeveer 42.000 werklozen op hbo- of wo-niveau, zie Tabel 2.6. Met 73.000 werklozen is de voorraad op mbo 2-4-niveau net iets groter. Daarbinnen heeft een substantieel deel van de hoogopgeleide werklozen een economische of bedrijfskundige opleiding die een soortgelijke functie kunnen vervullen bij provincies.
- Er zijn nauwelijks werklozen met een opleidingsrichting techniek of agrarisch & milieu op hbo- of wo-niveau. In ieder geval niet voldoende om door het CBS gepubliceerd te worden. Op mbo-2-4-niveau zijn dat er in totaal 14.000. Mogelijk kunnen hiermee knelpunten in technische en milieukundige functies verlicht worden op middelbaar niveau. Dan moeten die werklozen wel op de juiste plek wonen en over de juiste competenties beschikken.

Tabel 2.5 Werkloosheid met name hoog onder jongeren en lager en middelbaar opgeleiden

	Totaal	15 -24	25-34	35-44	45-54	55-64
Totaal	6,4	12,6	6,5	5,4	5,2	5,8
Basisonderwijs	12,0	30,9	13,1	11,2	10,2	7,2
Mbo 1 of lager	9,1	15,0	11,0	8,3	7,0	6,2
Havo, vwo, mbo 2-4	6,3	10,3	6,4	5,4	4,9	6,5
Hbo	4,4	9,2	4,6	4,0	3,6	4,4
Wo	4,3	13,0	5,3	3,0	3,8	4,4

Werkloosheid 2012 naar opleidingsniveau en leeftijd, in %
Bron: CBS (2013a), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.6 Aanbod van hoger opgeleide werklozen in oudere leeftijdsgroepen beperkt

	Totaal	Algemeen	Leraren	Sociaal & Cultureel	Economie & Bedrijf	Recht & Bestuur	Exact	Techniek	Agrarisch & Milieu	Zorg & Welzijn	Diensten	Onbekend
45-54 Totaal	108	27	3	7	18	3	2	16	2	15	3	12
Basisonderwijs	12	10	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Mbo 1 of lager	27	8	.	.	3	.	.	7	.	5	.	2
Havo, vwo, mbo 2-4	44	9	.	.	10	.	.	7	.	7	2	5
Hbo	15	.	2	2	4	.	.	.	.	3	.	.
Wo	9	.	.	2	2	.	.	.	.	.	.	.
55-64 Totaal	71	16	2	5	11	.	2	14	.	7	3	8
Basisonderwijs	7	7	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Mbo 1 of lager	16	5	.	.	.	.	.	5	.	2	.	2
Havo, vwo, mbo 2-4	29	4	.	2	6	.	.	7	.	3	2	3
Hbo	11	.	2	.	3	.	.	.	.	.	.	2
Wo	7	.	.	2	.	.	.	.	.	.	.	.

Werkloosheid in 2012, per leeftijd naar opleidingsniveau en –richting, in aantallen (× 1000). De lege cellen zijn niet gerapporteerd door het CBS vanwege te kleine aantallen. Het CBS hanteert een ondergrens van 1500 personen.

Bron: CBS (2013a), bewerking SEO Economisch Onderzoek

3 Interviews

Provincies ervaren op dit moment nauwelijks problemen in de personeelsvoorziening. Enerzijds doordat men bezig is met het terugbrengen van het aantal fte's, anderzijds door het grote aanbod werkzoekenden. Diverse provincies verwachten problemen in personeelsvoorziening als de economie weer aantrekt, andere provincies maken zich hier geen zorgen over. Fricities worden dan vooral verwacht voor technische, ICT- en specialistische functies. Voor meer algemene functies zoals beleidsmedewerker worden minder knelpunten verwacht.

Niet alle relevante informatie is beschikbaar via databronnen. En nog belangrijker: ervaart men knelpunten in werving en behoud van personeel in de praktijk? Wat zijn de verwachtingen van werkgevers in provincies? Passen de analyses en verwachtingen uit de literatuur bij de ervaring van provincies? SEO Economisch Onderzoek heeft in juni en juli 2013 met vertegenwoordigers van alle provincies telefonische interviews gehouden.⁷

3.1 Werving en behoud van personeel op dit moment

Weinig wervingsproblematiek

Naar eigen zeggen ervaren provincies momenteel weinig tot geen wervingsproblematiek. In de interviews wordt een aantal (tijdelijke) factoren genoemd:

- Provincies moeten door bezuinigingen het aantal fte's terugbrengen. Doordat weinig mensen vrijwillig vertrekken, zijn de provincies genoodzaakt weinig nieuw personeel aan te nemen;
- De huidige laagconjunctuur heeft geleid tot een grote werkloosheid. Derhalve zijn er veel werkzoekenden. Dit uit zich in grote belangstelling voor openstaande vacatures die extern uitgezet zijn.

Naast deze factoren, die tijdelijk van aard zijn, draagt volgens een aantal geïnterviewden een structurele factor⁸ bij aan de afwezigheid van problemen in de werving:

- De provincie wordt gezien als een aantrekkelijke werkgever en heeft in bepaalde gebieden weinig concurrentie van gelijksoortige werkgevers.

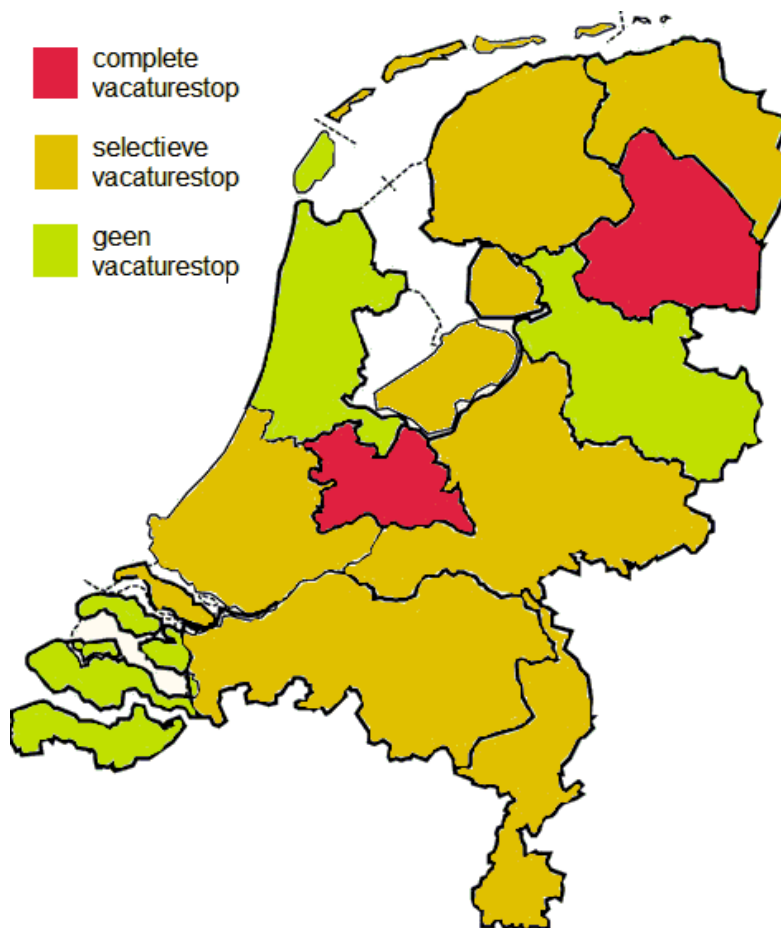
Op dit moment werven de provincies weinig extern personeel. Functies die vrijkomen door vertrek van personeel worden vrijwel altijd intern opgevuld. Soms doordat een medewerker intern van functie verandert, vaker door taken van de vertrekkende medewerker te verdelen onder het achterblijvende personeel. Dit is begrijpelijk, provincies moeten de omvang van hun personeelsbestand de komende jaren verkleinen. Zij kiezen ervoor zo min mogelijk mensen te ontslaan, en de personeelsreductie vooral te realiseren via natuurlijk verloop.

⁷ Daarbij is gebruikgemaakt van een semigestructureerde interviewmethode. Aan alle geënquêteerden zijn dezelfde vragen in dezelfde volgorde voorgelegd. Uiteraard was er ruimte voor aanvullend commentaar. Alle geïnterviewden kregen voorafgaand aan het telefoongesprek de vragenlijst toegestuurd. Na het interview zijn er verslagen gemaakt die ook aan de geënquêteerden zijn gestuurd ter controle.

⁸ Gezegd dient te worden dat deze factor (1) sterker geldt in economisch ongunstige tijden en (2) verschilt van provincie tot provincie.

Als een interne oplossing onmogelijk blijkt, dan zoekt men naar mensen buiten de organisatie. Anno 2013 komt dit zelden voor, bovendien hanteren de meeste provincies een (selectieve) vacaturestop, waardoor er nauwelijks ruimte is om extern te werven (zie Figuur 3.1). Ook voor de provincies die geen vacaturestop hebben, is het zo dat vacatures maar weinig extern uitgezet worden.

Figuur 3.1 Veel vacaturestops bij de provincies, juni 2013



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De provincies die geen gebruikmaken van een (selectieve) vacaturestop hebben die in het verleden wel gehad. **Noord-Holland** en **Zeeland** zijn als gevolg van eerdere reorganisaties verder gevorderd in het terugbrengen van het aantal fte's dan de overige provincies.

Zoals gezegd wordt er weinig extern geworven door de provincies. Als een vacature toch extern uitgezet wordt, dan is de belangstelling meestal groot. Zo waren er recentelijk na één dag al 20 reacties op een vacature voor hulpmonteur bij de provincie **Groningen**. De provincie **Fryslân** had voor een vacature voor secretaris Statencommissie in één week te maken met 120 aanmeldingen. Het soort mensen dat reageert op de vacatures is divers, al naar gelang voor welke functie men iemand zoekt. Provincies merken dat de meeste belangstelling getoond wordt voor ondersteunende functies en algemene functies als beleids- of projectmedewerker. Dit zijn ook typische functies die intern gevuld worden als er een plek openvalt.

Ook de traineetrajecten die diverse provincies regelmatig aanbieden (met of zonder baangarantie) kunnen rekenen op massale belangstelling. Ter illustratie, de provincie **Gelderland** bood in februari 2013 tien traineeplekken aan en kreeg daarop ongeveer duizend aanmeldingen. De provincie kon daardoor een uitgebreide selectieprocedure houden om de juiste kandidaten te kiezen. Het feit dat starters tijdens de huidige recessie moeilijker aan de bak komen uit zich in de grote hoeveelheid belangstelling voor dergelijke traineeplekken.

De provincie **Noord-Holland** en **Drenthe** signaleren dat allochtonen weinig belangstelling tonen voor een baan bij de provincie. De reden hiervoor is onbekend. De geïnterviewden denken zelf aan onbekendheid onder deze doelgroep; onbekend maakt onbemind. Er werken immers relatief weinig allochtonen bij provincies. Een andere verklaring waaraan wordt gedacht is dat het aanbod van hoogopgeleide allochtonen in bepaalde gebieden structureel laag is. Provincies zijn zeker in deze groep geïnteresseerd, maar het verbeteren van het imago onder allochtonen heeft momenteel geen prioriteit.

Ondanks de geringe problemen bij het werven van personeel, zijn er toch functies die in de interviews naar voren komen als ‘moeilijk vervulbaar’. Tabel 3.1 geeft een overzicht hiervan. De moeilijk vervulbare functies hebben een uiteenlopend karakter. Een aantal is van technische aard, maar soms zijn ook functies van algemene aard moeilijk vervulbaar. De reden waarom de functies moeilijk ingevuld worden, is dat de provincies op zoek zijn naar een specifiek profiel, waarin het aanbod tekortschiet. Zo ervaart men bij de provincie **Noord-Holland** dat voor de functie Senior Concessiebeheerder “de vijver wel erg klein is”.

Tabel 3.1 Moeilijk vervulbare functies vereisen met name een technische achtergrond

Provincie	Functie	Achtergrond
Limburg	Vergunningverlener	Juridisch/Technisch
Noord-Holland	Senior Concessiebeheerder	Openbaar vervoer/Infrastructuur
Overijssel	Strateeg Positionering Provincie	Bestuur/Advies
Zeeland	Hoofd Financiën	Financieel
	Inspecteur Handhaving	Bosbeheer/Chemie
	Senior Projectleider Droge Infrastructuur	Technisch/Infrastructuur
Zuid-Holland	Projectmedewerker	Technisch

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Nauwelijks vrijwillige uitstroom

Bij geen enkele provincie is er op dit moment sprake van een (te) grote vrijwillige uitstroom. Sterker, provincies wensen, in het kader van de bezuinigingen, dat de uitstroom groter is. De meeste provincies moeten korten op het aantal fte's en willen tegelijkertijd de organisatie verjongen. Dat is erg moeilijk als iedereen op zijn plek blijft zitten. Werknemers zijn in het huidige economische klimaat op zoek naar zekerheid en stabiliteit. Daardoor is men huiverig in het wisselen van werkgever. Daarnaast is van provinciepersoneel bekend dat zij relatief lang werkzaam zijn voor dezelfde werkgever, ook in economisch goede tijden. Het verloop is daardoor structureel laag bij provincies.

De grote loyaliteit past bij het vergrijsde karakter van de sector provincies. Van de jongere werknemers is bekend dat hun mobiliteit groter is. De meeste provincies beamen dit, al ziet niet

iedere provincie dit direct als probleem. Het hoort bij de leeftijd en levert geen moeilijkheden op in tijden van reorganisatie. Genoemde vertrekredenen voor jongeren zijn te weinig instemmingsrecht in een grijze organisatie, beperkte doorgroeimogelijkheden op de korte termijn, maar bovenal baangarantie (op de lange termijn). Toch kan het ook anders: de provincie **Noord-Brabant** en **Zeeland** hebben weinig ervaring met jongeren die sneller vrijwillig uitstromen. Jongeren zijn volgens deze provincies erg tevreden met hun baan bij de provincie. Op dit moment wordt weinig gedaan om de jongeren binnenboord te houden, mede omdat men weinig problemen ervaart aan de wervingskant.

3.2 Huidige crisis en bezuinigingen

Makkelijker werven door crisis?

Op dit moment zijn er veel werkzoekenden. Ook uit de interviews blijkt dat de belangstelling voor de meeste externe vacatures zeer groot is. Enkele geïnterviewden geven aan dat de belangstelling voor werken bij de provincie ook al groot was voor de crisis. Tabel 3.2 laat zien welke provincies de indruk hebben dat het door de crisis makkelijker is personeel te vinden.

Tabel 3.2 De meeste provincies ervaren minder problemen in werving door crisis

	“De crisis heeft het makkelijker gemaakt personeel te vinden”	“De crisis heeft het niet makkelijker of moeilijker gemaakt personeel te vinden”
Provincies	<ul style="list-style-type: none"> • Drenthe • Fryslân • Gelderland • Utrecht • Zeeland • Zuid-Holland 	<ul style="list-style-type: none"> • Flevoland • Groningen • Limburg • Noord-Brabant • Noord-Holland • Overijssel
Genoemde argumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie juist in crisis een stabiele werkgever • Vóór crisis moeite om provincie als werkgever op de kaart te zetten • Marktsector krimpt, provincie pikt bijvoorbeeld technisch personeel op 	<ul style="list-style-type: none"> • Altijd al weinig moeite gehad met werven • Vóór crisis al gereorganiseerd, dus toen werd ook weinig extern geworven • Aanbod is groter, maar is ook op zoek naar vast contract. De provincie werft nu alleen met tijdelijke contracten

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De aantrekkingskracht van provincies als werkgever is volgens de geïnterviewden sterk, ongeacht het economisch tij. De provincies geven aan dat zij ook in de periode voor de huidige crisis voor de meeste functies weinig wervingsproblemen ervoeren. Een aantal provincies geeft aan dat het op dit moment voor bepaalde functies makkelijker is geworden mensen te vinden. Dit komt met name tot uiting bij functies op het gebied van ICT en civiele techniek. Als het economische klimaat beter is, is er meer concurrentie met andere werkgevers voor dergelijk personeel. Op dit moment geldt het omgekeerde. Private bedrijven vallen om of zijn genooddaakt te krimpen. Voor personeel uit de markt is de provincie een aantrekkelijk alternatief, vanwege de relatieve stabiliteit.

De provincies **Gelderland** en **Utrecht** hadden voor de crisis moeite geschikt personeel aan te trekken door de relatieve onbekendheid als werkgever. Gelderland had wervingsproblemen onder jong personeel. Utrecht kende knelpunten in de werving voor specifieke functies op het gebied van ICT & automatisering en verkeer & mobiliteit. Men hield toen open dagen of schakelde bureaus in om bekendheid te genereren en vacatures zichtbaar te maken.

Er zijn ook provincies die benadrukken dat ze in de periode voor de crisis geen problemen hadden met werven en dat nu ook niet ervaren. De crisis heeft de werving dus niet makkelijker of moeilijker gemaakt. **Noord-Holland** kende in 2006 een grote reorganisatie en wierf daarom in de periode voor de crisis al weinig extern. Als gevolg hiervan merkt men nauwelijks verschil in werving tussen 2008 en nu. In de provincie **Overijssel** ervaart men ook geen verschil, ondanks de introductie van tijdelijke contracten. Op dit moment krijgen nieuwe medewerkers eerst een tijdelijk contract, terwijl voor de crisis vaste contracten gebruikelijk waren. Deze verandering zou de aantrekkelijkheid van de provincie als werkgever kunnen ondermijnen, maar dit wordt niet zo ervaren. Mogelijk omdat tijdelijke contracten nu gemeengoed zijn en geen uitzondering.

Provincies in beweging

Het is een roerige tijd voor provincies. Provincies staan middenin reorganisaties en bijbehorende wijzigingen in de personeelsbezetting. Heroverwegingen hebben ervoor gezorgd dat de provincies zich uitsluitend nog richten op zogenaamde kerntaken. Provincies zijn volop bezig het aantal fte's terug te dringen.

In de interviews is gevraagd naar een indicatie van het huidige aantal fte (stand juni 2013) en de verwachtingen voor eind 2015, zie Tabel 3.3. Het gaat daarbij uitdrukkelijk om inschattingen, er is niet gevraagd naar een administratieve uitdraai of een definitief beleidsplan. Soms zijn fte's direct geschat, soms indirect via de loonkosten. Soms ging het alleen om de vaste formatie, soms inclusief ingeleend personeel. Wat opvalt is dat de ambities erg verschillen. **Overijssel** heeft al een slag gemaakt en verwacht minder te krimpen in de komende jaren. Andere provincies verwachten grote stappen te zetten, zoals **Flevoland, Gelderland en Groningen**. Er zijn ook provincies die nog niks kunnen zeggen over de verwachte personeelsomvang eind 2015. Onzekerheden, bijvoorbeeld over de fusie van provincies naar landsdelen, maken een goede inschatting op dit moment niet mogelijk.

De huidige bezuinigingsronde heeft overwegend tot gevolg dat personeel efficiënter wordt ingezet en dat ondersteunende diensten voor een deel verdwijnen. Een voorbeeld is de functie communicatieadviseur bij de provincie **Utrecht**. Deze is komen te vervallen omdat nu van werknemers zelf voldoende communicatieve vaardigheden worden verlangd. Het minderen op ondersteunende functies gebeurt bijvoorbeeld ook door afdelingen samen te voegen en te korten op de ontstane dubbele functies. Daarnaast wordt de dienstverlening versoberd: zo leveren bepaalde afdelingen van de provincies minder maatwerk. Al met al bewegen alle provincies naar een flexibelere, compactere organisatie. Provincies gaan ieder op hun eigen manier om met de taakstelling het aantal fte's terug te brengen.

Tabel 3.3 Verschillende ambities ten aanzien van de personeelskrimp

Provincie	Indicatie van aantal fte in juni 2013	Verwachting van aantal fte eind 2015
Drenthe	430 (vaste formatie)	370 (vaste formatie)
Flevoland	ongeveer 400	250-300
Fryslân	750	700
Gelderland	1300	1000
Groningen	800 (vaste formatie)	675 (vaste formatie)
Limburg		
Noord-Brabant		1000
Noord-Holland		"minder"
Overijssel	780	760
Utrecht	775	675
Zeeland	510	450
Zuid-Holland		

Bron: SEO Economisch Onderzoek (let op: niet alle provincies definiëren en administreren de omvang van het personeelsbestand op dezelfde manier. Deze tabel is dus niet geschikt om provincies onderling te vergelijken).

Krimp wordt meestal gerealiseerd via een (selectieve) vacaturestop en veranderingen in het takenpakket. Een werknemer die met pensioen gaat wordt bijvoorbeeld niet meer vervangen en zijn taken worden opgedeeld en herverdeeld onder het zittend personeel. Op die manier wordt het aantal fte's teruggebracht, maar tegelijkertijd wordt er van de achterblijvers meer verlangd. Deze manier van doorschuiven is niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld als de vertrekkende werknemer taken heeft die door niemand anders binnen de organisatie gedaan kunnen worden. Door middel van om- en bijscholing probeert men dit alsnog intern op te vangen. Pas als dit ook geen oplossing biedt, dan werft men extern.

Omdat de werknemers, en dan voornamelijk de oudere, weinig mobiel zijn, hebben de provincie **Zeeland** en **Utrecht** regelingen geïntroduceerd die het voor oudere werknemers aantrekkelijk maken te stoppen met werken. Met name bij de provincie Zeeland heeft dit tot een aardverschuiving geleid: 160 werknemers stopten met in één klap met werken, tegen een gedeeltelijke doorbetaling van het loon. Door de gelijktijdige reorganisatie ontstonden nieuwe functies, die niet geheel door het zittende personeel opgevuld konden worden. Zeeland werft voor deze plekken extern.

3.3 Toekomstige personeelsbehoefte

Van uitvoerder naar regisseur

Er vindt een verschuiving plaats van de rol die de provincie als werkgever vervult in de maatschappij. Uitvoerende taken worden steeds meer bij andere instanties neergelegd, en de provincie eigent zich steeds meer de rol toe van regisseur bij oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Bij die nieuwe rol verwacht men andere competenties van provinciemedewerkers. Provincies gaan op zoek naar 'regisseurs, netwerkers en verbinders'. Enkele provincies zijn hier momenteel al mee bezig. Zo werft de provincie **Drenthe** tegenwoordig veel meer op basis van profiel, ze kijken hoe een kandidaat als persoon is en of die persoon binnen de organisatie past. Voorheen werd sterker gelet op de opleiding en de achtergrond van de kandidaat.

De regisserende rol vraagt zoals gezegd andere competenties van het personeel. Specifieke vakkennis is minder een vereiste, communicatieve en sociale vaardigheden zijn belangrijker. Personeel moet multi-inzetbaar zijn. Verwacht wordt dat in de toekomst (nog) meer hoogopgeleid personeel nodig is dan nu. Daarbij zal men nog sterker dan nu gaan concurreren met andere overheden, zoals grote gemeenten en ministeries. Dit geldt in mindere mate voor de perifere provincies, die er als grote werkgever goed opstaan in de regionale arbeidsmarkt. De vraag is of de toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkelingen knelpunten voor de provincies als werkgever gaan opleveren.

Fricatiefuncties en de strijd om jongeren

Een onvermijdelijke consequentie van het vergrijsde personeelsbestand is dat een groot deel van de provincies te maken krijgt met een grote uitstroom naar pensioen. In hoeverre men verwacht dat dit gegeven, en de verwachting dat de economie weer zal aantrekken, problemen zal gaan opleveren in de personeelsvoorziening, verschilt van provincie tot provincie.

De provincie **Gelderland** verwacht bijvoorbeeld meer externe mobiliteit, maar ziet dit niet direct als een probleem. De grotere mobiliteit onder werknemers en de naderende uitstroom naar pensioen worden gezien als kansen om nieuw, jonger personeel aan te trekken. Verder heeft men weinig zicht op mogelijke tekorten, omdat het vooral koffiedik kijken is wanneer de economie weer zal versterken. De provincie **Groningen** bevestigt dit: “de scenario’s van een aantrekkende economie worden voortdurend bijgesteld, dus we verwachten weinig problemen op de korte termijn.” Op de lange termijn voorziet men wel de nodige problemen bij het vinden van ICT- en technisch personeel. De oplossing daarvoor zoekt men in het aanbieden van speciale traineetrajecten die opleiden tot ICT’er en technicus binnen de provincie. Daarnaast is men bezig met een regionaal netwerk om het aanbod optimaal in zicht te houden.

De provincies **Flevoland**, **Noord-Brabant** en **Drenthe** voorzien ook een beperkte problematiek in personeelsvoorziening. Alle worden ze gezien als aantrekkelijke organisaties om voor te werken en hebben daarom nog nooit grote problemen bij het vinden van personeel ervaren. In Flevoland is het zo dat het personeel erg regiogebonden is. In de regio is de provincie als werkgever populair, waardoor men relatief weinig concurrentie kent. Wel signaleert men op dit moment al gebieden waar de krapte op de markt goed zichtbaar is. Dit is met name het geval voor financiële functies, juridische specialisten, civiele technici en ICT’ers. In Drenthe gaat men steeds vaker werken met tijdelijke contracten, waardoor werknemers, ook de goede, na een bepaalde tijd weer vertrekken. Men houdt de ‘goudhaantjes’ goed in de gaten en maakt afspraken met ze om ze toch binnenboord te houden. Bij Noord-Brabant speelt men in op eventuele toekomstige tekorten op de gebieden van ICT en civiele techniek. Schoolverlaters worden al in een vroeg stadium gepolst voor een baan bij de provincie. Daarnaast biedt de provincie Noord-Brabant ‘werkervaringsplekken’ voor ICT’ers. In **Zeeland** verwacht men om andere redenen weinig problemen met tekorten: de verwachte uitstroom, zowel naar pensioen als naar andere werkgevers, is veel lager. Dit komt door de sterk vernieuwde en verjongde organisatie, waardoor veel mensen in een nieuwe functie zitten.

Tabel 3.4 Uiteenlopende verwachtingen over de toekomst van de arbeidsmarkt van provincies

Provincie	Knelpunten en frictiefuncties	Acties en maatregelen
Gelderland	Geen	
Groningen	Enkele, ICT- en technische functies	Specifieke traineeplekken
Flevoland	Geen	
Noord-Brabant	enkele, ICT- en civiel-technische functies	Verhogen bekendheid onder schoolverlaters, creëren 'werkervaringsplekken'
Drenthe	Geen	
Zeeland	Geen	
Utrecht	Ja	
Zuid-Holland	Ja	
Overijssel	Enkele, ruimtelijke ordening en specialisten	
Limburg	Ja	Traineeships om jongeren te binden, investeren in generalisten
Noord-Holland	Ja	Onderscheiden door groot ontwikkelingsbudget
Fryslân	Ja	Traineeships om jongeren te binden, gerichte reclame-campagnes

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Aan de andere kant zijn er provincies die wel degelijk rekenen op moeilijkheden bij het zoeken naar werknemers. De Randstadprovincies **Zuid-Holland** en **Utrecht** rekenen erop dat jongeren moeilijker aangetrokken en behouden zullen worden voor de organisatie. Dit komt omdat de provincie door jongeren toch als stroperige organisatie ervaren wordt, en omdat de concurrentie met andere organisaties in deze regio's groot is. Beide provincies hebben nog geen gerichte oplossingen hiervoor, omdat dit momenteel geen prioriteit geniet. Bovendien twijfelt men bij de provincie Utrecht of men wel de juiste organisatie voor starters is. De provincie is misschien aantrekkelijker voor werknemers die al iets meer ervaring op zak hebben. De provincie **Overijssel** verwacht tekorten op het gebied van ruimtelijke ordening en op specifieke beleidsfuncties. Er wordt intern nu nog weinig hiertegen gedaan, behalve dat men bezig is een nieuw wervingssysteem op te zetten. Door gericht te werven beoogt men de toekomstige problemen betreffende het aantrekken en behouden van personeel op te lossen.

Bij de provincie **Limburg** begint men over toekomstige tekorten na te denken. Voor de hoge functies verwacht men daar geen problemen. Daaronder wel: beleidsmedewerkers, adviseurs en projectmedewerkers zullen moeilijk te vinden zijn als de economie weer aantrekt. Door middel van een traineeship dat breed opleidt probeert men jongeren op meerdere plekken inzetbaar te maken. Zo wil men voorkomen dat werknemers weglopen als ze het in een bepaalde functie niet naar hun zin hebben. Voor **Noord-Holland** geldt dat de grote uitstroom naar pensioen later gaat plaatsvinden. In tijden van een verbeterende economie zal de provincie moeten concurreren met het Rijk en grote gemeenten voor beleidsmedewerkers. Met een groot ontwikkelingsbudget per werknemer wil Noord-Holland zich onderscheiden van andere werkgevers, om mensen te overtuigen voor een carrière bij de provincie.

Tot slot denkt men bij de provincie **Fryslân** ook dat jongeren in een gunstigere economie eerder zullen vertrekken. Het aangeboden traineeship moet de provincie aantrekkelijk maken voor deze doelgroep. Het is niet erg dat jongeren sneller van baan en werkgever zullen gaan wisselen, maar men wil niet dat provincie een ‘opleidingsfabriek’ wordt. Verder wordt gewezen op de relatieve onbekendheid van de provincie als werkgever. Met reclamecampagnes probeert Fryslân meer bekendheid te genereren bij potentiële doelgroepen.

4 Naar een zorgeloze toekomst?

Uiteindelijk zal de gevreesde arbeidsmarktcrachte terugkeren. Het wordt voor werkgevers dan moeilijker personeel te werven. Echte tekorten zullen nooit bestaan, de arbeidsmarkt kent verschillende aanpassingsmechanismen. Op korte termijn kwalificeren alleen (civiel)-technische, ICT- en 'groene' functies zich als frictiefuncties. Misschien kan men spreken van stilte voor de storm. Op lange termijn, als de economie weer aantrekt, neemt de vraag uit marktsectoren toe. De concurrentie zal hevig zijn en het wordt lastiger om gekwalificeerd personeel te werven.

De Nederlandse arbeidsmarkt beweegt naar een situatie van structurele krapte. Over enkele jaren zal de beroepsbevolking niet meer groeien en zelfs krimpen, een ongekende situatie. Tegelijkertijd is er grote behoefte aan personeel. Eerst gedreven door de vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing, later als de economie weer aantrekt ook door de uitbreidingsvraag in marktsectoren. De demografische ontwikkelingen zijn onvermijdelijk. Een krappe arbeidsmarkt betekent voor werkgevers grote uitdagingen. In een krappe arbeidsmarkt is de werkloosheid laag, is er een opwaartse druk op de lonen en ervaren werkgevers tekorten aan personeel. Werknemers wisselen ook vaker vrijwillig van baan. Voor werknemers zijn er volop kansen. Werkgevers moeten hevig concurreren om gekwalificeerd personeel en soms genoeg nemen met iemand die niet helemaal geknipt is voor de functie. De krapte is ongelijk verdeeld; overschotten en tekorten bestaan naast elkaar. Tekorten en overschotten zijn nooit voor de eeuwigheid. Er bestaan op de arbeidsmarkt verschillende mechanismen om de markt in evenwicht te brengen, bijvoorbeeld via lonen, op- en bijscholing en technologische of sociale innovatie.

Staan provincies als werkgever voor een grote opgave om het juiste personeel te werven? Is er een probleem? Van structurele arbeidsmarktcrachte is op dit moment geen sprake. Zowel de politieke als economische conjunctuur zorgt voor een relatief lage vraag naar personeel. Wel blijkt zowel uit de literatuur als uit de interviews met provincies dat personeel met (civiel-)technische, ICT- of een 'groene' achtergrond nu al schaars is. Vacatures voor dergelijke functies zijn moeilijk te vervullen. Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de toekomst zijn in Hoofdstuk 1 zowel voor de vraag naar personeel als het aanbod een aantal trends op een rij gezet, zie Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Trends voor de toekomst ten aanzien van vraag en aanbod van personeel

Vraag naar nieuw personeel	Aanbod van personeel
Werkgelegenheid in publieke sectoren krimpt: uitbreidingsvraag negatief	Beperkte instroom schoolverlaters
Continue vervangingsvraag door uitstroom naar baan elders	Meeste instroom uit baan elders, zowel uit publieke als marktsectoren
Grote vervangingsvraag door vertrek naar pensioen	Toegenomen participatie op arbeidsmarkt
Toenemende behoefte aan hoogopgeleid en gekwalificeerd personeel	Schoolverlaters steeds hoger opgeleid

Algemene trends voor de toekomst van de arbeidsmarkt

De ontwikkeling van de toekomstige arbeidsvraag van de overheid wordt gedomineerd door twee tegengestelde ontwikkelingen:

- Bezuinigingen en ambities aangaande een compacte overheid noodzaken een krimp van de werkgelegenheid bij de overheid;
- Tegelijkertijd is de overheid sterk vergrijsd, wat leidt tot een grote uitstroom van personeel naar pensioen, naast de gebruikelijke vrijwillige uitstroom.

De totale vervangingsvraag zal groter zijn dan de krimp door bezuinigingen en per saldo blijft er een behoefte bestaan aan nieuw personeel. Een deel van de vacatures, die het gevolg zijn van medewerkers die vertrekken, kan vervuld worden door boventallig personeel. Op die manier wordt het personeeloverschot via natuurlijk verloop opgelost. Maar lang niet altijd zijn vacatures intern te vervullen. De boventalligen hebben niet altijd de juiste competenties, ook niet na bemiddeling en scholing. De vraag naar arbeid kent ook een kwalitatieve component. Meer en meer wordt een hoger opleidingsniveau gevraagd en veranderen functies. Bepaalde routinematige functies verdwijnen naar het buitenland of worden geautomatiseerd. Bestaande functies worden complexer en vragen meer sociale en communicatieve vaardigheden. Deze ontwikkeling geldt zowel in markt- als publieke sectoren.

Aan de aanbodzijde is vooral de krimp van de beroepsgeschikte bevolking bepalend. Uiteindelijk, na 2020, neemt de omvang de beroepsbevolking af. Nieuw personeel kan gevonden worden via drie kanalen: instroom uit onderwijs, uit inactiviteit en vanuit banen bij andere werkgevers:

- De instroom van schoolverlaters blijft achter bij de uitstroom naar pensioen. Jongeren zijn wel steeds hoger opgeleid. Daarmee wordt voor een deel aan de upgradering van de arbeidsvraag voldaan;
- Het activeren van inactieven wordt steeds moeilijker. In de afgelopen decennia is de participatie op de arbeidsmarkt toegenomen, met name van vrouwen en ouderen. Het plafond is echter in zicht. Wel is er momenteel een groot reservoir aan werklozen, met name ouderen vinden moeilijk een nieuwe baan. Werklozen zijn snel inzetbaar en makkelijker te activeren dan diegenen die nog helemaal niet actief zoeken naar een baan;
- De meeste nieuwe instroom komt uit een andere baan, Als de beroepsbevolking niet of nauwelijks meer groeit, zal personeel dus vaker gezocht worden bij mensen die nu al actief zijn.

Tezamen stellen de ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde zowel kwantitatieve als kwalitatieve uitdagingen. Kwantitatief omdat door het einde van de groei van de beroepsbevolking het aanbod achterblijft bij de vraag. Kwalitatief omdat de vereiste kwalificaties in alle sectoren van de economie veranderen: er worden meer vakmensen en hoogopgeleiden gevraagd. Wanneer er daadwerkelijk knelpunten ontstaan is moeilijk te voorspellen. Op korte termijn worden geen knelpunten verwacht: de krimpdoelstellingen bij overheden zijn fors en de economische groei valt tegen.

Relevante ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt van provincies

Niet alle trends zijn in dezelfde mate bepalend voor provincies. De grote uitbreidingsvraag en grote vervangingsvraag door uitstroom naar pensioen gelden zeer zeker voor provincies.

- Het personeelsbestand van provincies is sterk vergrijsd: bijna eenderde van het huidige personeel is 55 jaar of ouder. Zo'n 13 procent is 60 of ouder, die vertrekken in de komende vijf jaar.
- De vervangingsvraag is naar verwachting groter dan de krimp door bezuinigingen. Maar de op stapel staande reorganisaties zijn ambitieus: fuseren naar landsdelen en verplaatsen van werkgelegenheid naar regionale uitvoeringscentra. Misschien is de krimpdoelstelling in de volgende jaren ook wel 13 procent? Als dat zo is dan wordt de personeelsbehoefte volledig bepaald door de uitstroom van zittend personeel naar andere banen en veranderingen in het 'functiehuis' van provincies. Andere taken vereisen ook andere medewerkers.
- De literatuur geeft geen aanwijzingen dat de externe mobiliteit bij provincies hoger is dan in andere publieke sectoren.

Trends aan de aanbodzijde die provincies zeer aangaan zijn de beperkte uitstroom uit het onderwijs en relatief grote werving van personeel bij andere werkgevers.

- Provincies worden nu al geconfronteerd met een beperkte uitstroom van (civiel)-technisch en 'groen' opgeleiden.
- Op lange termijn, als de economie weer aantrekt, zal het aantal hoger opgeleide schoolverlaters voor alle studierichtingen krap zijn. Naar verwachting zullen andere overheden en werkgevers in de markt ook meer en meer hoogopgeleiden vragen.
- Kenmerkend voor provincies is dat veel nieuw personeel instroomt uit een eerdere baan, 85 procent van de nieuwe medewerkers was daarvoor elders aan het werk. Dat is meer dan in de meeste andere publieke sectoren. Provincies zijn dus vaak een volgende stap in iemands carrière en minder vaak een start.
- Opvallend is ook dat er relatief weinig sprake is van mobiliteit tussen provincies. Ambtenaren bij gemeenten veranderen nog wel eens van gemeente, net als Rijksambtenaren van ministeries.

Ervaringen uit de praktijk

Op basis van verwachtingen uit de literatuur is een dreigend toekomstbeeld geschetst, maar wat zijn de ervaringen van werkgevers zelf en hoe zien provincies de toekomst voor zich?

- Naar eigen zeggen ervaren provincies op dit moment geen grote wervingsproblemen. Door de krimpdoelstellingen hanteren veel provincies op dit moment een complete of selectieve vacaturestop. Alleen Zeeland, Noord-Holland en Overijssel hebben geen vacaturestop.
- Provincies proberen de personeelsreductie zoveel mogelijk te realiseren via natuurlijk verloop. De taken en functies van uitstromend personeel worden zoveel mogelijk onder het zittend personeel verdeeld. Boventalligen worden op die manier naar nieuwe functies begeleid.
- Alleen als een interne oplossing niet mogelijk is wordt er een externe oplossing gezocht. In de zomer van 2013 waren daarom de externe vacatures bij alle provincies op twee handen te tellen.
- De vrijwillige uitstroom is door het huidige economische klimaat tot een minimum gedaald. Werknemers kiezen ervoor te blijven zitten waar men zit. In het algemeen zijn er nu weinig baankansen en is er veel onzekerheid.
- Provincies wensen meer vrijwillige mobiliteit. Dat zou de personeelsreductie makkelijk maken en tegelijkertijd kansen openen om meer jong personeel te werven. Het huidige personeelsbestand is sterk vergrijsd en normalisering van de leeftijdsopbouw is wenselijk.

- Niet alle provincies vinden dat door de huidige crisis het werven van personeel gemakkelijker is geworden. Provincies die geen verandering ervaren hebben naar eigen zeggen altijd al een sterke arbeidsmarktpositie gehad. Dit geldt voor zowel provincies in en buiten de Randstad.
- Provincies verwachten dat de krimp van de werkgelegenheid zal doorzetten. Ambities voor de komende jaren verschillen van provincie tot provincie. Lang niet altijd hebben provincies nu al voor ogen waar ze in de komende jaren aan toe zijn. Plannen rondom regionale uitvoeringscentra en fusies naar landsdelen zijn nog lang niet uitgekristalliseerd, maar zullen tot grote reorganisaties leiden wanneer deze plaatsvinden.
- Het werk bij provincies verandert. Uitvoerende taken worden steeds meer bij andere instanties neergelegd. Provincies zien zichzelf en hun medewerkers veel meer als “regisseurs, netwerkers en verbinders”. Dit betekent dat specifieke vakkennis minder belangrijk wordt en communicatieve en sociale vaardigheden juist steeds meer. Dergelijke functies vereisen een hoog opleidingsniveau, maar de studierichting wordt minder belangrijk.
- Gevraagd naar knelpunten en frictiefuncties zijn de zorgen beperkt. Op dit moment zijn er fricties voor (civiel)-technische en ICT-functies. Verschillende provincies hebben daarvoor zelfs externe vacatures openstaan of verwachten in de nabije toekomst problemen. Daarnaast zijn er altijd specialistische functies die moeilijk te vervullen zijn, maar hier gaat het om enkele zeer diverse functies (Senior Projectleider Droge Infrastructuur of Hoofd Financiën).
- Veel verder vooruit dan een paar jaar wordt er niet gekeken. Zorgen om tekorten aan hoogopgeleiden zijn er niet. Die realiteit is te ver weg. Dat is begrijpelijk, de economische groei is in de afgelopen jaren blijven tegenvallen en de arbeidsvraag in publieke en marktsectoren is afgenomen.
- De werving van jongeren blijft wel een zorg. Deze zijn lang niet altijd gemakkelijk te bereiken, hoewel op dit moment traineeships erg populair zijn. Men maakt zich vervolgens wel zorgen over het behoud. Verwacht wordt dat als de economie aantrekt de jongeren als eerste vertrekken. Er wordt veel in hen geïnvesteerd, maar levert dit uiteindelijk wat op?

Stilte voor de storm of naar een zorgeloze toekomst?

Tussen de verwachtingen uit de literatuur en ervaringen uit de praktijk zitten zowel parallellen als verschillen. Gelden de verwachtingen uit de literatuur over de toekomst van de arbeidsmarkt ook voor provincies? Ja. Resulteert dat in knelpunten en frictiefuncties? Ja en nee. Ja, omdat demografische ontwikkelingen ook voor provincies onvermijdelijk zijn. Nee, omdat op korte termijn er maar in zeer beperkte mate frictiefuncties voorkomen. Dreigende boodschappen uit publicaties als *De Grote Uittocht* zijn niet actueel. Toch zal het economisch tij keren, de werkgelegenheid groeien en het aanbod krimpen.

Overeenkomsten tussen de verwachtingen uit de literatuur en ervaringen door provincies zijn de nu al geldende moeilijke werving voor functies van (civiel)-technische aard, op het gebied van ICT- en automatisering en zogenaamde groene functies. ROA (2011) verwachtte al knelpunten voor deze beroepsgroepen en opleidingstypen en provincies ervaren dit ook in de praktijk. Een andere gemene deler is de verandering van type functies en de toenemende behoefte aan multi-inzetbare hoogopgeleide werknemers. De upgrading van de arbeidsvraag is ook geschetst in veel literatuur over de toekomstige arbeidsmarkt.

Versillen tussen rapporten en de werkvloer zitten in de zorg om een beperkter aanbod in de toekomst en de concurrentie met andere sectoren. De literatuur verwacht dat een krimp van de beroepsbevolking in combinatie met een aantrekkende economie leidt tot een zware

concurrentieslag tussen publieke sectoren (die nu al veel hoogopgeleiden in dienst hebben) en marktsectoren (die dat steeds meer gaan vragen). Tijdens de hoogconjunctuur van 2007 en 2008 was de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden al krap. De werkloosheid was laag, studenten kregen al voor diplomering een contract aangeboden en werkzoekenden werden verleid met hoge lonen en prima secundaire arbeidsvoorwaarden. Tijdens de interviews leek deze situatie aan provincies voorbij te zijn gegaan. Veel provincies geven aan ook in die jaren een goede arbeidsmarktpositie te hebben gehad, de werving was niet veel moeilijker. Misschien is de vrees voor een krappe arbeidsmarkt daarom niet groot of beperkt aanwezig.

Op basis van deze verkenning kan geen definitief antwoord worden gegeven op de vraag of provincies bewegen naar een zorgeloze toekomst of dat er sprake is van stilte voor de storm. Als provincies daadwerkelijk een sterke arbeidsmarktpositie hebben en een aantrekkelijk imago dan kunnen zij in de toekomst prima concurreren met andere werkgevers. Knelpunten en frictiefuncties zullen bestaan, maar niet in een zorgwekkende mate. Provincies lopen wel kans verstrikt te raken in een negatieve spiraal zoals geschetst in *De Grote Uittocht*:

1. Werkgevers in overheidssectoren moeten door een grote uitstroom naar pensioen grote aantallen nieuw personeel binnenhalen;
2. Tegelijkertijd moeten de overheidsfinanciën op orde worden gebracht. Dit resulteert in budgettaire druk en taakstellingen;
3. Niet alle boventalligen kunnen vrijkomende vacatures vervullen. De personeelsreductie gaat niet volledig via natuurlijk verloop. Per saldo blijft een grote wervingsbehoefte bestaan;
4. De budgettaire druk maakt de werving problematisch. Marktsectoren kunnen hogere lonen bieden. Er blijven moeilijk vervulbare vacatures bestaan;
5. Doordat vacatures moeilijker vervuld worden en langer openstaan wordt de werkdruk hoger en neemt de baantevredenheid af;
6. De beste mensen vertrekken als eerste, zij kunnen banen vinden bij andere werkgevers;
7. Het verlies aan goede mensen leidt tot nog meer werkdruk en een lagere kwaliteit van de dienstverlening;
8. De ontevredenheid met de overheid als werkgever en als dienstverlener leidt tot een lager draagvlak om te investeren in de publieke zaak. Overheidsinstanties worden minder aantrekkelijke werkgevers en er komt nog meer druk op het budget.

Dit doembeeld is pessimistisch, maar schetst een aantal relevante mechanismen. Met name de vraag of overheden als werkgever met marktsectoren kunnen concurreren op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Bij economische groei is er voor werkgevers in de markt veel meer ruimte om lonen te verhogen en arbeidsvoorwaarden te verbeteren dan voor werkgevers in publieke sectoren. Niet alleen de komende jaren, maar ook op lange termijn is de overheid druk bezig met het op orde brengen van het huishoudboekje. Aantrekkelijk werkgeverschap en een goed imago moeten worden gekoesterd. Ze zijn hard nodig wanneer de economie weer aantrekt en de vraag naar arbeid groeit.

Literatuur

- Berkhout, E., Sattinger, M., Theeuwes, J. & Volkerink, M. (2012). Into the Gap. Exploring Gaps and Mismatches. SEO-rapport 2012-30. Diemen: Randstad Holding.
- Berkhout, E., Bisschop, P. & Volkerink, M. (2013a). Technici: mobiel en toch honkvast. SEO-rapport 2013-08 Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berkhout, E., Prins, J. & Werff, S. van der. (2013b). Studie & Werk. SEO-rapport 2013-23 Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- CBS. (2013a). Beroepsbevolking; behaalde onderwijs naar herkomst geslacht en leeftijd. Verkregen online (juli 2013) via: <http://statline.cbs.nl/>
- CBS. (2013b). Beroepsbevolking; geslacht en leeftijd. Verkregen online (juli 2013) via: <http://statline.cbs.nl/>
- CBS. (2013c). Beroepsbevolking; kerncijfers naar geslacht en andere persoonskenmerken. Verkregen online (juli 2013) via: <http://statline.cbs.nl/>
- CBS. (2013d). Van arbeid naar pensioen; personen 55 jaar of ouder. Verkregen online (juli 2013) via: <http://statline.cbs.nl/>
- CBS. (2013e). Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, kenmerken werknemer, SBI2008. Verkregen online (juli 2013) via: <http://statline.cbs.nl/>
- Cedefop. (2012). Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Commissie Bakker. (2009). Naar een toekomst die werkt (Commissie Arbeidsparticipatie). Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- CPB. (2010). Analyse economische effecten financieel kader. CPB Notitie, 27 september 2010. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2012). Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. CPB Notitie, 12 november 2012. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2013). Juniraming 2013. Economische vooruitzichten 2013 en 2014. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dur R. (2009) Motiveren, belonen en presteren in de publieke sector. *Oratie uitgesproken op 8 oktober 2009*
- Euwals, R. & Folmer, K. (2009). Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050. Een beleidsneutraal scenario. CPB. Memorandum No. 225. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Gesthuizen, M. & J. Dagevos. (2005). Arbeidsmobiliteit in goede banen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goldin, C. & Katz, L. (2008), The Race between Education and Technology. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- IPO. (2013). Personeelsmonitor Provincies. Den Haag: Interprovinciaal Overleg
- Lunsing, H. (2011). Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid. CPB Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau
- Michaels, G. Natraj, A. & Van Reenen, J. (2010). Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over 25 years. NBER working paper 16138. New York: National Bureau of Economic Research.
- Ministerie van BZK (2008). De provincie als werkgever 2007-2015. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van BZK (2010a). Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2010b). Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2013a). Kengetallen werknemers. verkregen online (juli 2013): via <http://www.arbeidenoverheid.nl/>
- Ministerie van BZK (2013b). Kerngegevens. verkregen online (juli 2013): via <http://www.arbeidenoverheid.nl/>
- Ministerie van BZK (2013c). Personeels- en mobiliteitsonderzoek. verkregen online (juli 2013): via <http://www.arbeidenoverheid.nl/>
- Ministerie van OCW (2012). Referentieramingen 20120. Den Haag: ministerie van OCW.
- ROA (2007). De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2014. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- ROA (2011). De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Rutte, M. & Samson, D. (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA. 29 oktober 2012.
- SCO, VSO & ministerie van BZK (2010). De Grote Uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van overheid en onderwijssectoren. Den Haag: ministerie van BZK.
- SER (2011). Werk maken van baan-baan mobiliteit. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- Theeuwes, J. & Heyma, A. (2010). 'Knelpunten op de arbeidsmarkt van de publieke sector', in: ministerie van BZK, VSO en SCO, De Grote Uittocht: Negen essays over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Theeuwes J., Lammers, M. & Volkerink M. (2012). Prikkels voor productiviteit. SEO-rapport 2012-45. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- UWV (2013). Arbeidsmarktprognose 2013-2014. Met een doorkijk naar 2018. Amsterdam: UWV.
- Volkerink M., Theeuwes J., Prins J. (2011). Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid. SEO-rapport 2011-71. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Weel, B. ter. (2012). Loonongelijkheid in Nederland stijgt. CPB Policy Brief 2012/06. Den Haag: Centraal Planbureau
- WRR (2007). Investeren in werkzekerheid. WRR-rapport 77. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zwinkels, W. & Verbree, A. (2010), Arbeidsmobiliteit bij overheid en onderwijs. Den Haag: ministerie van BZK.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl