

# QUICKSCAN IMPACT VAN BEZUINIGINGEN OP DE ARBEIDSVRAAG IN HET OPENBAAR BESTUUR

## **KERNRAPPORTAGE**

*Opdrachtgever*

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Dr F.A. van der Zee, drs. J.M. de Jong, drs. N. de Jong

Rotterdam, 23 juli 2010



# **QUICKSCAN IMPACT VAN BEZUINIGINGEN OP DE ARBEIDSVRAAG IN HET OPENBAAR BESTUUR**

*Contactpersoon* Dr F.A. van der Zee

*Adres* SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam  
Postbus 1738  
3000 DR ROTTERDAM

*Telefoon* 010-4082713

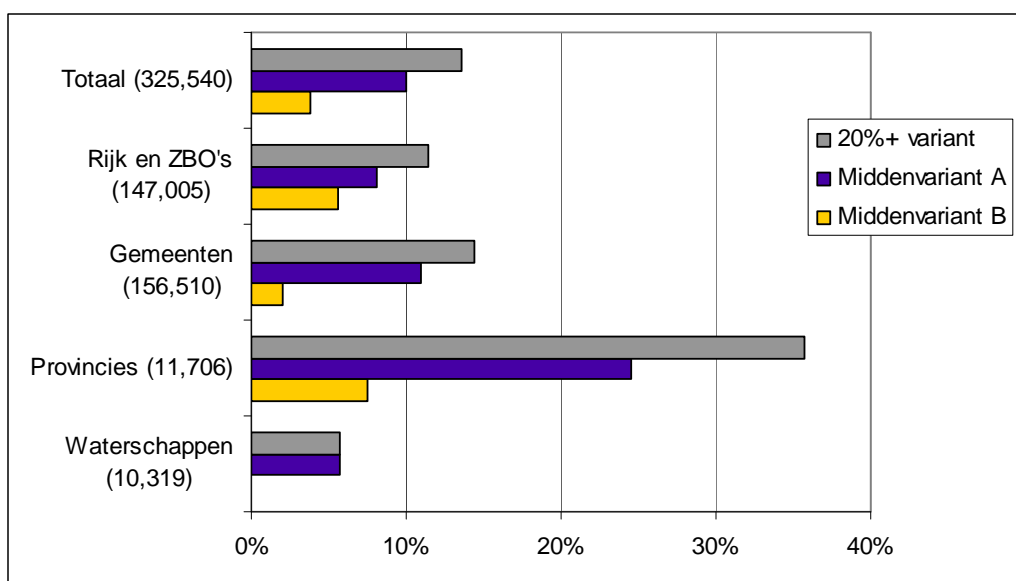
*Fax* 010-4089650

*E-mail* [vanderzee@ese.eur.nl](mailto:vanderzee@ese.eur.nl)



## Managementsamenvatting kernrapportage

- In opdracht van het ministerie van BZK heeft het economisch onderzoeksbureau SEOR (Erasmus School of Economics) de contouren van de personele effecten van de mogelijke bezuinigingen voor de periode 2011-2015 in beeld gebracht. De effecten hebben betrekking op de voorstellen uit de Brede Heroverwegingen, voorgenomen bezuinigingen door de gemeenten en de nog lopende taakstelling voor 2011 van het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD).
- Als de 20% bezuinigingsvarianten uit de Brede Heroverwegingen en 29 miljard euro bezuinigingen in 2015 als richtpunt worden genomen, en geen aanvullend nieuw beleid wordt ingezet, worden de structurele personele effecten geraamd op 14% van het totale ambtenarenbestand 2009 (rijk, ZBO's) en 2008 (provincies, gemeenten, waterschappen).
- Indien er minder wordt bezuinigd, zullen de werkgelegenheidseffecten navenant beperkter zijn, waarbij het totale effect afhangt van het precieze pakket aan maatregelen. Bij een ijkpunt van 18 miljard euro bezuinigingen wordt, afhankelijk van de invulling, een structurele afname van het aantal ambtenaren voorzien van tussen de 4% en de 10%.
- De impact verschilt van bestuurslaag naar bestuurslaag (zie figuur), en varieert bovendien naar onderdeel, d.w.z. beleid, uitvoering, ondersteuning en toezicht/inspectie. Een gedetailleerd overzicht van de pakketten en de individuele maatregelen en hun FTE-effecten is te vinden in tabel 1.



Bron: SEOR. Tussen haakjes weergegeven: totaal aantal fte per ultimo 2008 (decentrale overheden) en idem 2009 (Rijk en ZBO's).

- De personele impact van de bezuinigingen kan naar verwachting niet met natuurlijk verloop alleen worden opgevangen. Aanvullende maatregelen, waaronder inzet op verhoging van de arbeidsmobiliteit binnen en tussen bestuurslagen, en binnen en tussen individuele uitvoeringsorganisaties verdienen aanbeveling.
- Inzet op natuurlijk verloop noodzaakt tot een beperking van nieuwe instroom. Dit kan risico's opleveren doordat de vernieuwing en verdieping (kwaliteit, inzet op nieuwe taken) van het ambtelijk apparaat bemoeilijkt wordt. De afname van het aantal ambtenaren als gevolg van de bezuinigingen kan tezamen met de toenemende vergrijzing en verwachte krimp in het algehele arbeidsaanbod leiden tot een oplopende kwalitatieve mismatch tussen arbeidsvraag en aanbod binnen het openbaar. Op termijn kan hierdoor de kwaliteit en dienstverlening van het openbaar bestuur onder druk komen te staan.

# Kernrapportage

## *Quickscan impact bezuinigingen op het openbaar bestuur – doel, opzet en kader*

Bezuinigingen vormen een belangrijk beleidsthema voor de periode 2011-2015. De voorliggende quickscan, verricht in opdracht van het Ministerie van BZK, brengt de contouren van de personele effecten van mogelijke bezuinigingen op het openbaar bestuur in beeld.<sup>1</sup> Zij richt zich op de impact van bezuinigingen op de arbeidsvraag in termen van mogelijke besparingen op fte's bij het rijk, ZBO's, gemeenten, provincies en waterschappen in de periode 2011-2015.

Vertrekpunt voor de quickscan zijn de voorstellen uit de Brede Heroverwegingen van april 2010.<sup>2</sup> Op basis van de door de werkgroepen Brede Overwegingen voorgestelde maatregelen en cijfermatige kaders zijn een drietal maatregelpakketten samengesteld en doorgerekend op hun werkgelegenheidsimpact (Tabel 1). In de keuze voor de maatregelpakketten, die geïnterpreteerd dienen te worden als drie mogelijke toekomstscenario's voor het openbaar bestuur, is een onderscheid gemaakt naar een 20%+ variant en twee alternatieve varianten. De 20%+ variant is de meest ambitieuze variant in termen van bezuinigingen en werkgelegenheidsimpact. De tweede variant zet relatief fors in op bezuinigingen op personeel- en apparaatskosten, maar minder op beleidsuitgaven. De derde en laatste variant zet juist meer in op vermindering van beleidsuitgaven en relatief minder op personeelsreductie. De 20%+ variant ligt in de lijn van de opdracht aan de werkgroepen om minstens één verplichte variant te ontwikkelen die de netto uitgaven (inclusief fiscale subsidies) ten opzichte van 2010 structureel met 20 procent verlaagt. De quickscan is in zijn opzet en rapportage zo neutraal mogelijk van aard en doet geen uitspraken over noodzaak of wenselijkheid van bepaalde maatregelen of pakketten. Dit uitgangspunt is ook gehanteerd bij het samenstellen van de pakketten.

Naast omvang en inhoud, waarbij vooral die maatregelen zijn geselecteerd met een duidelijke en substantiële impact, waren ook optelbaarheid en plausibiliteit belangrijke criteria bij de samenstelling van de pakketten. De verkiezingsprogramma's 2010 zijn gebruikt als (marginale) toets op politieke plausibiliteit van beschouwde voorstellen. Waar maatregelen uit de heroverwegingen of voorstellen van dezelfde strekking niet of vrijwel niet terugkwamen in verkiezingsprogramma's, zijn deze *niet* meegenomen. Naast de voorstellen uit de Brede Heroverwegingen zijn tevens reeds in gang gezette of geplande bezuinigingsmaatregelen van rijk (programma Vernieuwing Rijksdienst) en gemeenten (nieuwe plannen colleges B&W) bekeken. De inhoud en strekking van deze al lopende of geplande bezuinigingen zijn voor alle scenario's identiek verondersteld. In de vertaling van de maatregelen is een aantal veronderstellingen gemaakt; de belangrijkste daarvan zijn samengevat in box 1. Als marginale toets op de resultaten en vooral ook om de kwalitatieve aspecten van de impact van de bezuinigingen in beeld te brengen is een aantal interviews op rijks-/ZBO- en gemeenteniveau afgenomen. Bovendien is onder gemeenten een korte elektronische enquête gehouden om zicht te krijgen op geplande autonome bezuinigingen, los van de door de werkgroepen Brede Heroverwegingen voorgestelde maatregelen.

De bevindingen geven nadrukkelijk slechts de mogelijke contouren aan van de impact van de bezuinigingen op de arbeidsvraag in het openbaar bestuur. Zij vormen noch een blauwdruk, noch een marsroute voor te nemen bezuinigingen.

---

<sup>1</sup> Deze *Quickscan impact van bezuinigingen op de arbeidsvraag in het openbaar bestuur* door onderzoeksbureau SEOR, Erasmus School of Economics, is mede opgesteld in het kader van de *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*. Dit rapport verschijnt gelijktijdig en parallel aan de *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*.

<sup>2</sup> Voor de rapportage van de werkgroepen Brede Heroverwegingen, zie: <http://www.minfin.nl>

Hoe de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur de komende jaren feitelijk zal verlopen is immers afhankelijk van de plan- en besluitvorming door het nieuwe kabinet (regeringsakkoord) en de implementatie daarvan. Gezien de omvang van de bezuinigingsproblematiek, met het door het CPB berekende houdbaarheidstekort<sup>3</sup> van 29 miljard euro in 2015 als ijkpunt, is de noodzaak van tijdig ingrijpen evident.

Belangrijke vragen spitsen zich dan ook vooral toe op het hoe en wat (type en omvang maatregelen) en wanneer (tijdpad/fasering implementatie). Bij de doorrekening van de impact is uitgegaan van daadwerkelijke implementatie van de maatregelen per 2011.

---

**Box 1      *Belangrijkste veronderstellingen en achterliggende berekeningsmethodiek***

---

In de berekeningen voor de quickscan zijn verscheidene veronderstellingen gemaakt. De belangrijkste daarvan kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

1. Volledige implementatie van de maatregelen vindt plaats volgens het tijdpad voorgesteld door de werkgroepen Brede Heroverwegingen. Nieuw beleid dat arbeidsplaatsen vergt en verzachtende maatregelen zijn niet in de beschouwingen meegenomen.
2. Op enkele uitzonderingen na is geen rekening gehouden met reorganisatiekosten, ontslagkosten, extra kosten door het eigenrisicodragerschap WW en benodigde investeringen in lijn met en conform de rapportage Brede Heroverwegingen.
3. Er is uitgegaan van gemiddelde (salaris-)kosten per fte, en niet van marginale kosten.
4. Er is geen rekening gehouden met inflatie en salarisstijgingen. De bedragen zijn uitgedrukt in euro's van het basisjaar.
5. De gemiddelde salariskosten per fte zijn gedifferentieerd naar bestuurslaag, maar niet naar leeftijd. Deze gemiddelden zijn €60.000 voor het rijk en ZBO's, €55.000 voor gemeenten, €65.000 voor provincies, en €50.000 voor waterschappen.
6. Er is van uitgegaan dat het aandeel personeelskosten in de bezuinigingen constant is over de jaren. Dit aandeel is echter niet voor alle maatregelen hetzelfde. Voor de meeste maatregelen zijn bovendien alternatieve veronderstellingen gemaakt. Bij de bijstelling Gemeentefonds bijvoorbeeld is uitgegaan van een aandeel van 25% personeelsbezuiniging in middenvariant A, 40% in de 20%+ variant en 10% in middenvariant B. Voor de meeste andere maatregelen is per variant een bandbreedte gegenereerd per maatregel of groep maatregelen ten opzichte van een berekend 'gemiddeld' effect. De variatie ten opzichte van het 'gemiddelde' effect is voor deze maatregelen niet symmetrisch vanwege de combinatie van gedetailleerde veronderstellingen die zijn gemaakt. De resulterende bandbreedtes variëren van 21 procent (-10%, +11%) tot 65 procent (-33%, +32%).
7. Bij de verbijzondering van berekende fte-besparingen naar de onderdelen beleid, uitvoering, ondersteuning en toezicht/inspectie zijn aandelen van deze categorieën in het totale aantal fte gehanteerd zoals bekend uit het basisjaar (foto ultimo 2009 voor het Rijk en ZBO's en foto ultimo 2008 voor overige bestuurslagen).

Voor een aantal maatregelen is (enigszins) afgeweken van de veronderstellingen 5, 6 en/of 7. Indien maatregelen vertraagd, d.w.z. later dan waarmee in de Brede Heroverwegingen wordt gerekend, worden geïmplementeerd zullen de verwachte fte-besparingen ook pas later kunnen worden gerealiseerd. Het vraagt om zeer tijdige formulering en dito uitvoering van kabinetsplannen, willen de maatregelen daadwerkelijk in 2011 al hun vruchten afwerpen.

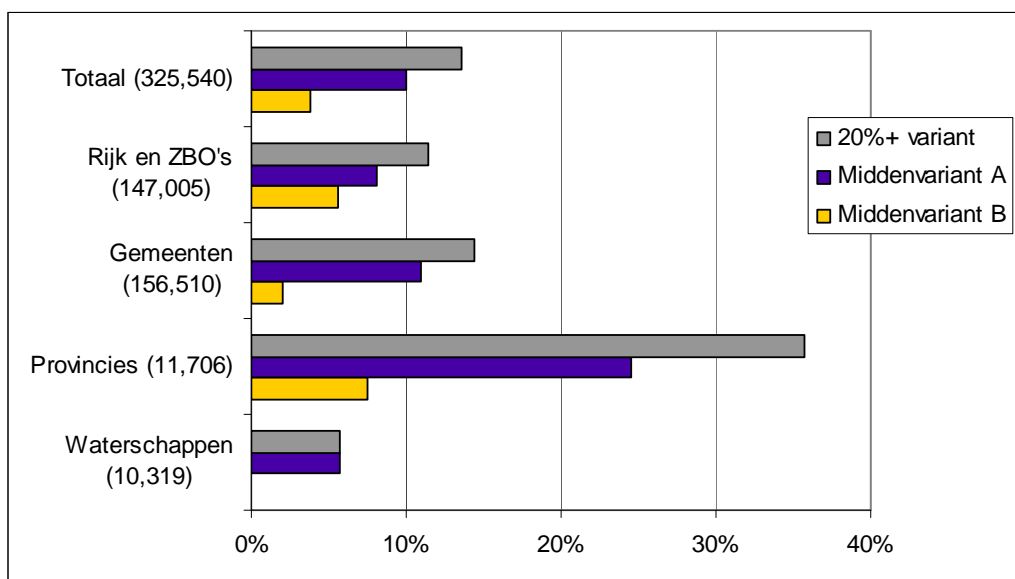
---

<sup>3</sup> Houdbaarheidstekort: permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Zie berekeningen CPB, Centraal Economisch Plan (CEP), maart 2010.

### **Impact bezuinigingen op arbeidsvraag openbaar bestuur**

De voorgestelde bezuinigingsmaatregelen zijn omvangrijk, zowel in aantal als in omvang (euro's). Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit zich doorvertaalt naar aanmerkelijke reducties in de arbeidsvraag van het openbaar bestuur. Tabel 1 (zie laatste pagina's) geeft zicht op zowel de meegenomen maatregelen in elk pakket als de uitkomsten in termen van besparingen op fte. Alles meegerekend gaat het om een reductie van bijna 17.000 fte, ofwel ruim 18.000 werkzame personen bij het rijk en ZBO's, en ruim 27.000 fte (30.000 werkzame personen) bij de decentrale overheden voor de meest forse 20%+ variant. De middenvariant B die het minst inzet op personeelsreductie, komt nog altijd uit op een vermindering met 12.000 fte, ofwel zo'n 13.000 banen. De bij de pakketten horende reductie-opgave ligt daarmee tussen de 4% en 14% van het huidige aantal werkzame fte in het openbaar bestuur. Fte-besparingen in deze orde van grootte beslaan daarmee tussen de 700 mln en 2,6 mld. euro, ofwel 2% tot 9% van de totale bezuinigingstaakstelling van 29 mld. euro (ijkpunt CPB). Voor een aantal maatregelen is in 2015 reeds het maximum, d.w.z. het cumulatieve *eindeffect*, bereikt. Bij andere maatregelen lopen de besparingen in fte na 2015 nog verder op, om in 2020 het structurele effect te bereiken. Kijken we naar de omvang van de absolute fte-besparingen voor de verschillende bestuurslagen, dan blijkt de bulk van de besparingen zich te concentreren bij Rijk, ZBO's en gemeenten. Naar bestuurslaag ziet de impact van de bezuinigingen op de personele bezetting in termen van besparingen er als volgt uit voor de drie scenario's (zie figuur 1):

**Figuur 1. Uitkomsten per scenario, fte besparingen per bestuurslaag (in procenten)**

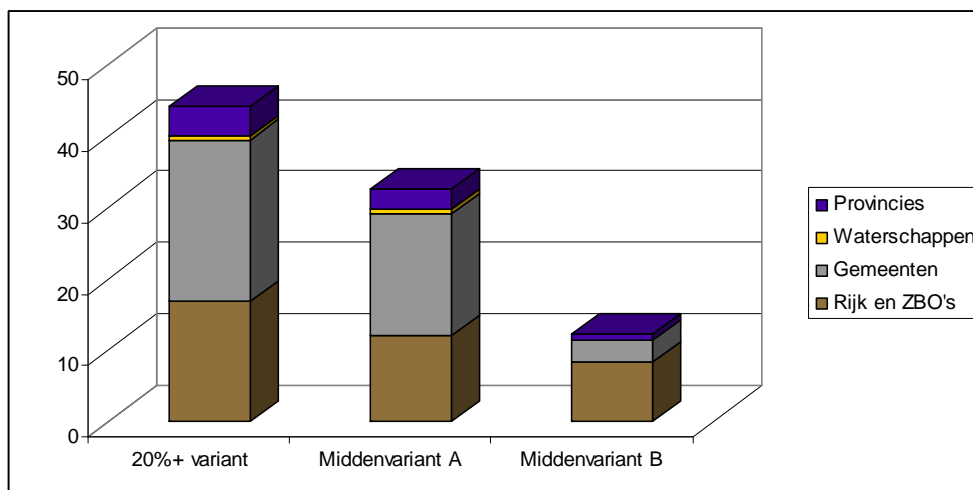


Bron: SEOR. Tussen haakjes weergegeven: totaal aantal fte per ultimo 2008 (decentrale overheden) en idem 2009 (Rijk en ZBO's).

### **Impact op arbeidsvraag Rijk en ZBO's**

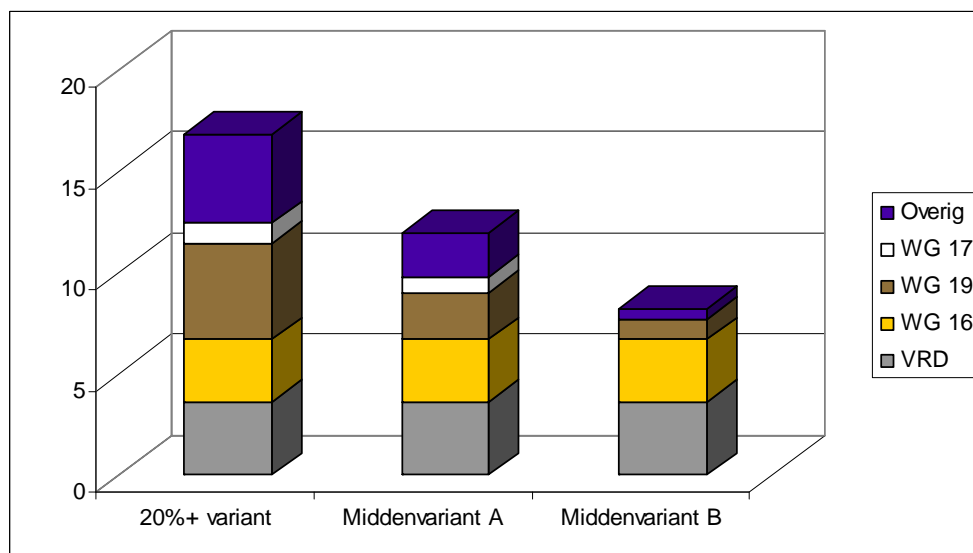
De grote personeelsbesparingen bij het rijk liggen vooral in vereenvoudiging en modernisering van belasting- en premieheffing en stroomlijning in de toeslagensfeer (die zich vertaalt naar reductie in uitvoering). Daarnaast leiden strak doorgevoerde vormen van centralisatie, clustering en samenwerking tussen toezicht- en uitvoeringsorganisaties ook tot de nodige fte-besparingen. Los van de voorstellen uit de Brede Heroverwegingen wacht het rijk bovendien nog een reductie van 3.600 fte (de taakstelling minus de intensiveringen waartoe het kabinet heeft besloten) in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD). Hoewel vooruitgang geboekt is de afgelopen jaren, dient hier nog een aanzienlijke taakstelling te worden gerealiseerd tot eind 2011.

**Figuur 2. Uitkomsten per scenario: fte besparingen per bestuurslaag (in 1000 fte)**



Bron: SEOR

**Figuur 3. Fte-besparingen Rijk en ZBO's naar type maatregelen (in 1.000 fte)**

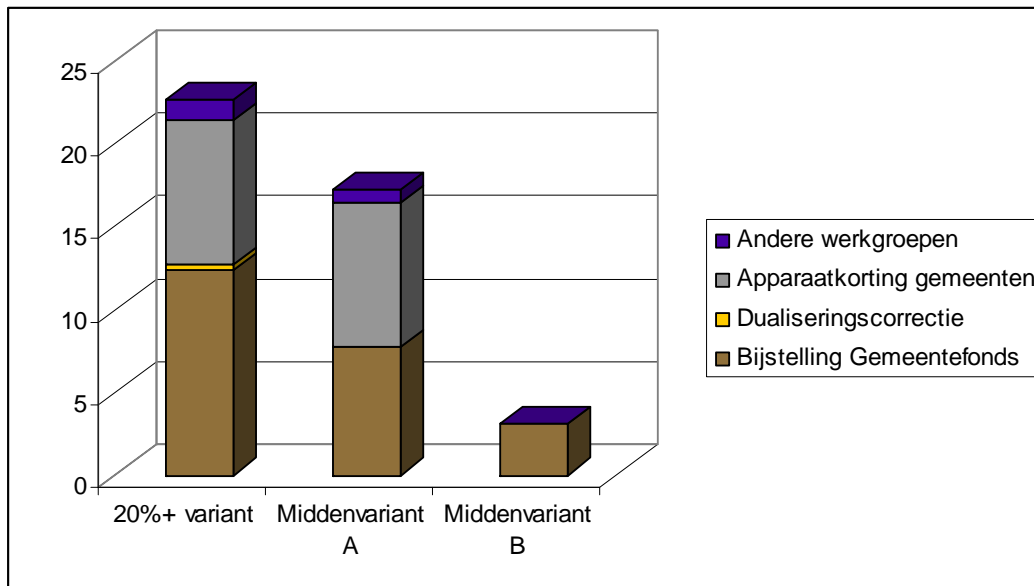


Bron: SEOR

***Impact op arbeidsvraag gemeenten***

Bij gemeenten leidt vooral de neerwaartse structurele bijstelling van het gemeentefonds en een opgelegde apparaatkorting (productiviteitsprikkel) tot besparingen in fte. De normeringssystematiek die ervoor zorgt dat de inkomsten uit het gemeentefonds gelijk oplopen met de rijksbegroting volgens het principe “samen de trap op, samen de trap af”, is na 2011 onderwerp van herziening. Dit geldt eveneens voor het provinciefonds. In 2012 dient een nieuw bestuursakkoord te worden gesloten tussen rijk en gemeenten, respectievelijk rijk en provincies, waarin herziening van het huidige verdeelmodel centraal staat. De uitkomsten daarvan zijn nog niet te voorzien. De gepresenteerde cijfers voor de gemeenten omvatten voorsnog een selectie van de voorstellen uit de Brede Heroverwegingen. Mogelijke *extra* bezuinigingen door gemeenten nodig om het verschil tussen oplopende uitgaven en teruglopende inkomsten opnieuw in balans te brengen en de begroting sluitend te krijgen, zijn hiermee echter nog niet volledig in kaart gebracht.

**Figuur 4. Fte-besparingen Gemeenten naar type maatregelen (in 1.000 fte)**



Bron: SEOR

### **Box 2. Uitkomsten quickscan enquête onder gemeenten**

Uit een gerichte enquête onder gemeentesecretarissen blijkt dat nagenoeg alle gemeenten gaan bezuinigen in de komende jaren, vooral vanwege tegenvallende inkomsten (met name uit het Gemeentefonds). De gemeenten die aangeven ook te bezuinigen vanwege olopende uitgaven verwachten vooral meer beleidsuitgaven (en hogere apparaatskosten) door decentralisatie van taken door het rijk.

Gemeenten denken in 2011 ongeveer 2 procent te besparen. Dit loopt op tot 4 á 5 procent in 2014. Het is zeer waarschijnlijk dat ten tijde van de enquête voor veel gemeenten de precieze bezuinigingsplannen nog onbekend waren. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre al rekening is gehouden met mogelijke bezuinigingen vanuit het Rijk die in de komende kabinetsperiode mogelijkerwijs worden doorgevoerd. Het percentage is daarom slechts een grove inschatting van mogelijke bezuinigingen.

37 gemeenten hebben ook een inschatting gemaakt van de besparingen op personeel. Zij verwachten ongeveer 7 procent te besparen op het huidige aantal fte, maar de horizon wat betreft de realisatie van deze besparingen is verschillend. De procentuele fte-besparing is groter dan de totale besparing in euro van 2 á 5 procent. Dit suggereert dat gemeenten naar verhouding meer denken te besparen op personeel. Gemeenten lijken vooral te willen besparen op het onderdeel beleid, gevolgd door ondersteuning. Veel gemeenten denken daarnaast dat de besparing op externe inhuur hoog zal zijn, namelijk rond de 30 procent. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat slechts een zeer beperkt aantal gemeenten de besparing op personeel heeft uitgesplitst naar onderdelen.

Tweederde van de gemeenten verwacht dat natuurlijk verloop een belangrijke maatregel is om op personeelskosten te bezuinigen en daarmee de beoogde netto-besparingen te realiseren. Een meerderheid van de gemeenten verwacht noch personeelstekorten, noch boventalligheid op vrijwel alle posten, indien er geen additionele maatregelen worden genomen die dit moeten voorkomen. Als gevolg van beleidskeuzes verwachten wel relatief veel gemeenten boventalligheid op Cultuur, sport en recreatie, als mede op Welzijn en volksgezondheid. Op andere terreinen, zoals sociale zaken en werkgelegenheid, onderwijs, en openbare orde en veiligheid, wordt juist in ongeveer één op de zes gemeenten verwacht dat de uitgaven zullen stijgen. In gemeenten waar dit gebeurt leidt dit mogelijk tot personeelstekorten. Tegelijkertijd zal in bijna de helft van de gemeenten op deze drie terreinen worden bezuinigd.

Een betrekkelijk klein deel van de gemeenten verwacht dat besparingen op personeel en/of inhuur in de komende vijf jaar tot knelpunten zullen leiden. De verwachting is dat zulke knelpunten in de jaren daarna zullen verminderen, behalve voor beleidsfuncties.

Een gedetailleerd inzicht hierin is naar verwachting pas echt mogelijk met het uitkomen van de begrotingsplannen voor de komende jaren. De uiteindelijke besparingsinspanning voor gemeenten valt daarmee naar het zich laat aanzien nog hoger uit.

Aangetekend wordt ook dat fte-besparingen als gevolg van grootschalige herindeling, respectievelijk opheffen van het middenbestuur (provincies, waterschappen), de twee meest ingrijpende maatregelen van de brede heroverwegingswerkgroep openbaar bestuur, bewust *niet* in de maatregelpakketten zijn opgenomen. Deze beide varianten vergen beide forse (Grond)wetswijzigingen die bovendien pas in de periode 2015-2020 baten in termen van besparingen zouden opleveren. Daarnaast lijkt de politieke animo om dergelijke omvangrijke hervormingen van het huis van Thorbecke nu in te zetten zo goed als afwezig. Deze maatregelen laten zich op basis van de in het heroverwegingsrapport gepresenteerde bezuinigingen apart becijferen op een additionele besparing van 26.000, respectievelijk 32.000 fte structureel. Deze effecten treden echter pas substantieel in na 2015 en werken pas in 2020 volledig door.

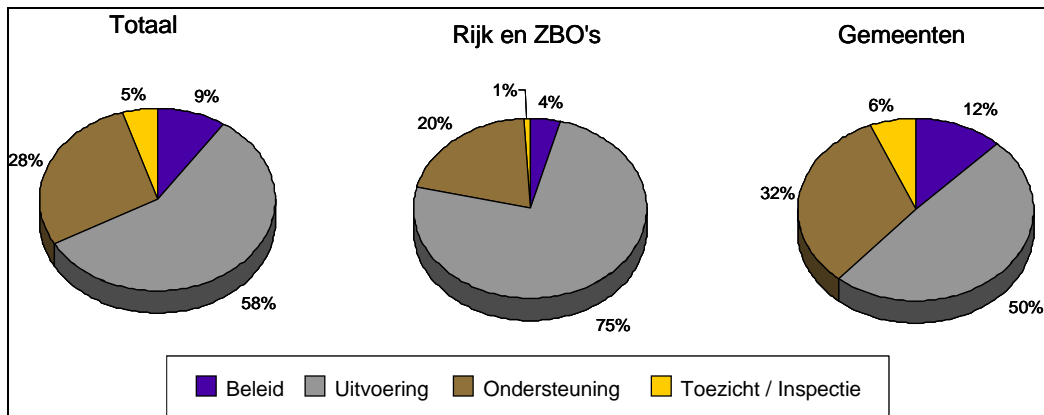
### **Impact op provincies en waterschappen**

Ook de provincies en de waterschappen krijgen in de voorstellen van de Brede Heroverwegingen te maken met een apparaatkorting. De provincies krijgen daarbovenop, net als de gemeenten, te maken met een bijstelling van het Provinciefonds. Opheffing van waterschappen is wel in de meeste verkiezingsprogramma's opgenomen. De baten in termen van fte-besparingen van deze laatste operatie zijn vooralsnog betrekkelijk gering, en lijken merendeels op het niveau van bestuur(deren) en hun ondersteuning te liggen. De taken van de waterschappen zelf blijven immers ook na opheffing bestaan. Een verbetering van de doelmatigheid van de (afval)waterketen is wel meegenomen in de calculaties, hoewel daarvan pas in de periode na 2015 fte-besparingen zijn ingeboekt.

### **Impact naar beleid, uitvoering, ondersteuning en toezicht**

Een belangrijk aspect bij de bezuinigingen is de verdeling van de werkgelegenheidsimpact naar de onderdelen beleid, uitvoering, ondersteuning en toezicht/controlé. Figuur 5 geeft deze verdeling weer voor de meest omvangrijke 20%+ variant. Uitvoering en ondersteuning zijn in termen van aandelen in de werkgelegenheid bij het openbaar bestuur verreweg het meest omvangrijk. Het wekt dan ook geen verbazing dat juist hier de grootste fte-besparingen verwacht worden.

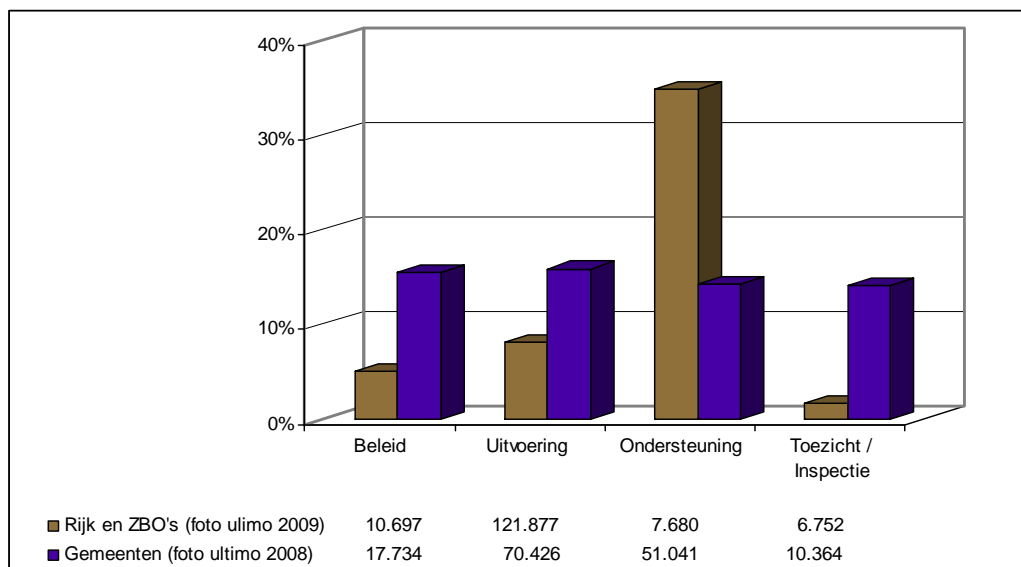
**Figuur 5. 20%+ scenario: fte-besparingen naar onderdeel, per bestuurslaag (%)**



Bron: SEOR

Toch zijn er de nodige verschillen tussen bestuurslagen waar te nemen. Bij rijk en ZBO's vindt driekwart van de fte-besparingen plaats bij het onderdeel uitvoering, terwijl dit bij gemeenten slechts de helft is. Dit hangt voor een deel samen met de verschillen tussen rijk/ZBO's en gemeenten wat betreft het relatieve belang van de onderdelen uitvoering en ondersteuning in de uitgangssituatie. Aangetekend wordt tevens dat de door bestuurslagen gehanteerde categorisering van personeel naar de vier onderdelen verschilt. Het beeld is daarmee dus slechts indicatief van aard en dient met de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd.

**Figuur 6. Fte-besparingen 20%+scenario op onderdelen, Rijk, ZBO's en gemeenten (%)**



Bron: SEOR

***Personele reducties in het perspectief van uitstroom, vergrijzing en ontgroening ...***

Op basis van de drie geschetste maatregelpakketten ligt de reductieopgave in personele bezetting waarvoor Rijk en ZBO's zich de komende vijf jaar gezamenlijk gesteld zien tussen de 8,1% en 11,4% van het totale personeelsbestand, ofwel 1,6% tot 2,3% op jaarbasis, voor de meest arbeidsbesparende middenvariant, respectievelijk de 20%+ variant. Bij gemeenten liggen deze percentages op 11,0% en 14,4%, hetgeen zich vertaalt naar een reductie van 2,0% respectievelijk 2,9% op jaarbasis. Voor provincies liggen deze percentages aanmerkelijk hoger, namelijk op 24,5% en 34,7% totaal, het geen vooral te maken heeft met een omvangrijke bijstelling van het provinciefonds. Uiteraard gaat het hier om *gemiddelden*, zowel voor Rijk en ZBO's tezamen, als voor gemeenten en provincies, waarbij niet naar het onderliggende niveau van afzonderlijke organisaties is gekeken. De praktijk zal een gedifferentieerd beeld te zien geven, waarbij sommige van de ministeries, uitvoeringsorganisaties, ZBO's en lagere overheden relatief hard getroffen worden, en andere minder. Op onderliggend organisatie-/organisatie-onderdeelniveau zullen de verschillen in benodigde ingrepen nog pregnanter zijn.

Een belangrijke vraag is of de komende bezuinigingen opgevangen kunnen worden met natuurlijk verloop, d.w.z. natuurlijke uitstroom. Bij het rijk ligt deze gemiddelde uitstroom tot dusverre op ongeveer 5% op jaarbasis, bij provincies en waterschappen op 6%, en bij gemeenten zelfs rond 7-8%. Toch kan hieruit niet geconcludeerd worden dat opvang via natuurlijk verloop zonder meer mogelijk is. Niet alleen is hiervoor een gedetailleerd zicht op de arbeidsstructuur en de effecten van bezuinigingen op de afzonderlijke organisaties en organisatie-onderdelen nodig, maar ook op de mogelijkheden van en huidige grenzen aan arbeidsmobiliteit binnen het openbaar bestuur. Bij keuze voor natuurlijk verloop, ofwel inzet op natuurlijke uitstroom zonder andere aanvullende maatregelen, hoort logischerwijs ook een inperking van de instroom (werving). Als we uitgaan van de maximum(20%+)-variant waarbij de personele besparingen gemiddeld 2,3%, respectievelijk 2,9% per jaar bedragen, dan volgt hieruit een aanmerkelijke en navenante beperking van de nieuwe instroom. Nieuwe selectieve instroom van kennis en vaardigheden is echter essentieel voor instandhouding van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de dienstverlening.

### ***...vis-à-vis de noodzaak tot vernieuwing, upskilling en verdieping***

Vernieuwing (kwantitatief) en verdieping (kwalitatief) van het apparaat in termen van kennis en vaardigheden zijn nodig om de aanpassingen te kunnen maken die door veranderende wensen en eisen uit de samenleving aan het openbaar bestuur gesteld worden. Dit vraagt om zowel nieuwe instroom als een goede arbeidsmobiliteit, niet alleen binnen en tussen departementen of tussen gemeenten, maar ook tussen de verschillende bestuurslagen, waardoor de juiste vrouw of man inderdaad op de juiste plaats terecht komt. De veranderingen in de gevraagde kwalificaties passen overigens in de algehele trend van upskilling waarbij middel- en hoger opgeleiden in de huidige en toekomstige samenleving meer en meer de plaats van lager geschoolden innemen, en waarin 'nieuwe' vaardigheden zoals digi-vaardigheden (e-skills), interdisciplinaire en interculturele vaardigheden en multi-tasking, naast specifieke vakkennis, steeds belangrijker worden. Niet onbelangrijk in dit verband is de toenemende concurrentie om talent vanuit andere sectoren tegen de achtergrond ook van een krimpend toekomstig arbeidsaanbod.

De nieuwe instroom dient selectief te zijn gezien de reductiedoelstelling. Verbetering in arbeidsmobiliteit (lagere drempels, betere en slimmere prikkels) is nodig om samen met de nieuwe instroom de *matching* van kennis en vaardigheden binnen het rijk en ZBO's op peil te houden, en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur op middellange en langere termijn te borgen.

### ***Flexibele schil, tijdelijke contracten en inhuur van externen***

Natuurlijk verloop houdt naast uitstroom door pensionering of FPU (vut) ook het niet verlengen van tijdelijke contracten in. Waar tijdelijke contracten vaak bij jongere werknemers liggen, wordt zo de verjonging van het apparaat extra geremd (immers: minder nieuwe instroom en uitstroom van relatief jongere werknemers). Personeel werkzaam op tijdelijke contracten, maar ook inhuur van externen (vallend onder het kopje materiële uitgaven), vormen een flexibele schil van arbeid rond de vaste ambtelijke bezetting. Er mag verondersteld worden dat deze flexibele schil niet alleen het overbruggen van kwantitatieve tekorten binnen het apparaat dient, maar ook kwalitatieve tekorten, bijvoorbeeld op bepaalde specialistische functies. Met name de inhuur van externen kan vanuit dit perspectief gezien worden. De inhuur van externen is echter, als onderdeel van materiële uitgaven, vermoedelijk eveneens onderdeel van de bezuinigingen. Een bijkomend aspect is dat wat betreft de inhuur van externen doorgaans wordt gewerkt met normen die gerelateerd zijn aan de loonsom van de organisatie. Wordt het aantal ambtenaren teruggebracht, dan moet tevens het aantal externen terug. De inhuur van externen zal daarmee verder onder druk komen en leiden tot een toenemende druk op de organisatie om taken en het vereiste (kwaliteits)niveau van dienstverlening te kunnen blijven halen. Het gevaar dat door niet verlengen van tijdelijke contracten en minder inhuur van externen de mismatch van kennis en kunde op organisatieniveau wordt versterkt is bepaald niet denkbeeldig.

### ***Concluderend***

Concluderend kan worden gesteld dat de voorstellen uit de Brede Heroverwegingen kunnen resulteren in aanmerkelijke fte-besparingen op korte en middellange termijn. De daarvoor nodige veranderingen zullen met de nodige pijn gepaard gaan en vragen waarschijnlijk om andere aanvullende maatregelen dan natuurlijk verloop alleen. Door de combinatie van enerzijds bezuinigingen op personeel (die leidt tot personeelsoverschotten) en de aantrekkende arbeidsmarkt en vergrijzing (die kan leiden tot personeelstekorten) is de kans groot dat de *mismatch* tussen arbeidsvraag en aanbod binnen het openbaar bestuur toeneemt. Dat geldt zeker omdat de algehele trend van 'upskilling' in andere sectoren van de economie zich ook in het openbaar bestuur voordoet. Tegelijkertijd dreigt het gevaar dat bij bezuinigingstaakstellingen vooral de laag van tijdelijke medewerkers en, breder, de flexibele schil relatief hard getroffen wordt. Juist deze laag lijkt momenteel het probleem van *mismatch* nog binnen aanvaardbare proporties te houden. Eén van de dreigingen is dat deze mismatch dusdanig groot wordt dat de kwaliteit van het openbaar bestuur onder grote druk komt te

staan. Deze dreiging wordt vooral voelbaar wanneer de arbeidsmarkt herstelt en de concurrentie vanuit andere sectoren in de Nederlandse economie om arbeidskrachten naar verwachting harder wordt ingezet.

**Tabel 1 Samenstelling van de maatregelenpakketten en uitkomsten in fte-besparingen, horizon 2011-2015\***

20%+ variant		Middenvariant A		Middenvariant B	
Betreft: bezuinigingen op personeel en beleidsuitgaven. Richtsnoer: €29 miljard in 2015		Betreft: bezuinigingen vooral op personeel, minder op beleidsuitgaven. Richtsnoer: €18 miljard in 2015		Betreft: bezuinigingen vooral op beleidsuitgaven, minder op personeel. Richtsnoer: €18 miljard in 2015	
<b>Rijk en ZBO's</b>					
Taakstelling Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD)	3.600	Taakstelling Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD)	3.600	Taakstelling Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD)	3.600
WG 19: Bedrijfsvoering (variant 1)		WG 19: Bedrijfsvoering (variant 2)		WG 19: Bedrijfsvoering (variant 3)	
– Clustering van uitvoering en toezicht	4.750	– Samenvoegen en meer sturing op ondersteuning	2.300	– Samenwerken in ondersteuning	1.000
– Samenvoegen en meer sturing op ondersteuning		– Samenwerken in ondersteuning			
– Samenwerken in ondersteuning					
WG 18: Openbaar Bestuur	PM	WG 18: Openbaar Bestuur	PM	WG 18: Openbaar Bestuur	PM
– Decentralisatie taken	afname	– Decentralisatie taken	afname	– Decentralisatie taken	afname
WG 17: Toeslagen (variant 3)	1.000	WG 17: Toeslagen (variant 2)	750		
– Afschaffen toelagen (excl. huurtoeslag)		– Eén brede toeslag (zonder vangnet)			
WG 16: Uitvoering Belasting- en Premieheffing	3.100	WG 16: Uitvoering Belasting- en Premieheffing	3.100	WG 16: Uitvoering Belasting- en Premieheffing	3.100
– Voorgevulde IB		– Voorgevulde IB		– Voorgevulde IB	
– Vereenvoudiging invordering		– Vereenvoudiging invordering		– Vereenvoudiging invordering	
– Eén ondernemersfaciliteit		– Eén ondernemersfaciliteit		– Eén ondernemersfaciliteit	
– Stoppen papieren aangifte		– Stoppen papieren aangifte		– Stoppen papieren aangifte	
WG15: Veiligheid en terrorisme	500	WG15: Veiligheid en terrorisme	50		
– Gedeeltelijke privatisering justitiële inrichtingen;		– Herverdeling van taken onder BZK en Justitie			
– Samenvoegen delen ministeries BZK en Justitie					
– Betere organisatie inning geldboetes/transacties					
WG 14: Asiel, immigratie en integratie	400	WG 14: Asiel, immigratie en integratie	250	WG 14: Asiel, immigratie en integratie	150
– Beperken instroom en verkorten doorlooptijden		– Beperken instroom en verkorten doorlooptijden		– Beperken instroom en verkorten doorlooptijden	
– Efficiencykorting IND					

20%+ variant		Middenvariant A		Middenvariant B	
WG 13: Internationale samenwerking – Sluiten van ambassades, consulaten en omvorming tot NBSO's	450	WG 13: Internationale samenwerking – Sluiten van ambassades, consulaten en omvorming tot NBSO's	400	WG 13: Internationale samenwerking – Sluiten van ambassades, consulaten en omvorming tot NBSO's	250
WG 10: Werkloosheid – Herziening ontslagstelsel en verlenging opzegtermijn, waardoor minder instroom in de WW	700	WG 10: Werkloosheid – Beperking van WW duur en herhaalwerkloosheid.	350	WG 10: Werkloosheid – Herziening ontslagstelsel en invoering spaar WW.	0
WG 9: Op afstand van de arbeidsmarkt – Een regeling voor afstand tot de arbeidsmarkt (afschaffen WAJONG, WSW, naar bijstand) – Lagere uitkeringspercentages IVA en WAO	300			WG 9: Op afstand van de arbeidsmarkt – Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB – Afbouw van de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon	0
WG8: Innovatie en toegepast onderzoek – Vermindering rijksbijdrage GTI's – Aanpassen realisatienorm WBSO, – Schrappen aanspraken onderzoeksinstituten WBSO, – Afschaffen SKE regeling – Afschaffen MIA, – Omvormen IPC, vouchers en Syntens regeling, – Stroomlijning instrumentarium EZ en LNV, – Selectieve innovatieprogramma's, dito extra besparing.	550	WG8: Innovatie en toegepast onderzoek – Vermindering rijksbijdrage GTI's – Aanpassen realisatienorm WBSO, – Schrappen aanspraken onderzoeksinstituten WBSO, – Afschaffen SKE regeling – Afschaffen MIA, – Omvormen IPC, vouchers en Syntens regeling, – Stroomlijning instrumentarium EZ en LNV, – Besparing WBSO en extra korting WBSO. – Stopzetten Rijksbijdrage Syntens	450		
WG 5: Kindregelingen – Afschaffen kinderopvangtoeslag en kindbudget – Afschaffen WTOS – TOG overhevelen naar zorgdomein	150**	WG 5: Kindregelingen – Afschaffen kindbudget – Afschaffen WTOS – TOG overhevelen naar zorgdomein	150**		
WG 3: Mobiliteit en water – Apparaatkorting Proraai en Rijkswaterstaat: – Geen functieverbeteringen uitvoeren – Afzien van aantal projecten die weinig aan doelstellingen bijdragen	1.200	WG 3: Mobiliteit en water – Afzien van onrendabele projecten – Loslaten huidige beleidsdoelstellingen (Nota mobiliteitsaanpak en Programma Hoogfrequent Spoor)	450	WG 3: Mobiliteit en water – Maatregelen op het gebied van efficiënter beheer en onderhoud van infrastructuur	100
WG 1: Energie en klimaat – Afschaffen subsidies warmte, gebouwde omgeving en	150	WG 1: Energie en klimaat – Afschaffen subsidies warmte, gebouwde omgeving en	50	WG 1: Energie en klimaat – Afschaffen subsidies warmte, gebouwde omgeving en	0

20%+ variant	Middenvariant A	Middenvariant B
duurzame mobiliteit. – Meerjaren afspraken industrie vervangen door verplichtingen.	duurzame mobiliteit. – Optimaliseren EIA, MIA, VAMIL	duurzame mobiliteit.
<b>Gemeenten</b>		
WG 18: Openbaar Bestuur – Aanpassing Gemeentefonds (normeringssystematiek) / Bijstelling Gemeentefonds – Apparaatkorting gemeenten – Dualiseringscorrectie – Decentralisatie taken	WG 18: Openbaar Bestuur – Aanpassing Gemeentefonds (normeringssystematiek) / Bijstelling Gemeentefonds – Apparaatkorting gemeenten – Decentralisatie taken	WG 18: Openbaar Bestuur – Aanpassing Gemeentefonds (normeringssystematiek) / Bijstelling Gemeentefonds – Decentralisatie taken
12.350 8.650 350 Toename (PM)	7.750 8.650 Toename (PM)	3.100 Toename (PM)
WG 14: Asiel, immigratie en integratie – Efficiencykorting op uitvoeringskosten inburgering gemeenten – Inburgeringsdoelgroep beperken	WG 14: Asiel, immigratie en integratie – Inburgeringsdoelgroep beperken met geleidelijke afbouw aantal inburgeraars	WG 14: Asiel, immigratie en integratie – Inburgeringsdoelgroep beperken met geleidelijke afbouw aantal inburgeraars
400	250	50
WG 10: Werkloosheid – IOAW afschaffen	WG 10: Werkloosheid – IOAW afschaffen	
200	200	
WG 9: Op afstand van de arbeidsmarkt – Een regeling arbeidsmarkt uitvoering bij gemeente	WG 9: Op afstand van de arbeidsmarkt – Verlaging aantal SW plekken tot EU gemiddelde	
600	300	
<b>Provincies</b>		
WG 18: Openbaar Bestuur – Korting Provinciefonds 2011 – Bijstelling Provinciefonds – Apparaatkorting Provincies	WG 18: Openbaar Bestuur – Korting Provinciefonds 2011 – Bijstelling Provinciefonds – Apparaatkorting Provincies	WG 18: Openbaar Bestuur – Korting Provinciefonds 2011 – Bijstelling Provinciefonds
1.800 1.700 700	1.100 1.100 750	450 450
<b>Waterschappen</b>		
WG 18: Openbaar Bestuur – Verbetering doelmatigheid (afval)waterketen; schaalvergroting; samenwerking – Apparaatkorting waterschappen	WG 18: Openbaar Bestuur – Verbetering doelmatigheid (afval)waterketen; schaalvergroting; samenwerking – Apparaatkorting waterschappen	WG 18: Openbaar Bestuur – Verbetering doelmatigheid (afval)waterketen; schaalvergroting; samenwerking
600	600	

\* Afgerond op een veelvoud van 50 fte; \*\* NB: afschaffen kindertoeslag is meegenomen in de berekeningen van WG 17.