

# Pak krapte gemeente-ambtenaren aan om woningbouw te realiseren

Personeelskrapte bij gemeenten vormt een obstakel voor hun belangrijke rol in het realiseren van de woningbouwopgave. Wat zijn de grootste knelpunten in de personeelsvoorziening? En wat zijn oplossingen voor deze personeelskrapte?

## IN HET KORT

- Maar weinig vacatures bij gemeenten zijn direct in te vullen door werkzoekenden met een passende achtergrond.
- Er zijn veel kandidaten met een passende achtergrond voor de vacatures bij gemeenten die al elders werken.
- Werven kan succesvoller als gemeenten de salarissen van krapteberoepen gelijkwaardiger maken aan de salarissen elders.

**JUSTUS VAN KESTEREN**  
Senior onderzoeker  
bij SEO Economisch  
Onderzoek (SEO)

**ALBERT RUTTEN**  
Onderzoeker bij SEO

**TAMARA DOEVE**  
Onderzoeker bij SEO

**H**et huidige kabinet heeft zich voorgenomen om honderdduizend woningen per jaar te bouwen. Hiermee zet kabinet Schoof de lijn voort die is ingezet door het vorige kabinet. De landelijke stimulansen, zoals de woondeals en de Startbouwimpuls (beide driehonderd miljoen euro), zijn voorbeelden van de uitwerking van dit beleidsstreven (MinBZK, 2024).

Gemeenten spelen een cruciale rol in het realiseren van deze woningbouwimpuls. Ze zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van ruimtelijke-orderingsplannen, het opstellen van omgevingsplannen en het afgeven van bouwvergunningen. Daarnaast bezitten veel gemeenten aanzienlijke posities op de grondmarkt en werken ze nauw samen met woningcorporaties en projectontwikkelaars.

Voor het invullen van deze rol hebben gemeenten voldoende personeel nodig. Bijna zeventig procent van de gemeenten ziet dan ook het eigen personeelsgebrek als een obstakel om de woningbouwopgave te realiseren. Brink (2024) schat in dat het landelijk benodigde ambtelijke capaciteitstekort tussen 1.300 en 2.200 fte bedraagt.

De personeelskrapte leidt bij gemeenten tot verhoogde doorlooptijden bij de goedkeuring van bouwplannen (Hendriksma, 2022). Dat vertraagt landelijk de woningbouwopgave. Alleen al in Gelderland worden er naar schatting 1.500 woningen per jaar minder gebouwd als gevolg van deze personeelskrapte (Brink, 2024).

Dit artikel onderzoekt in drie stappen de mogelijke oplossingen om gemeentelijke personeelskrapte voor het realiseren van de woningbouwopgave te verminderen. Als eerste brengen we personeelskrapte in kaart. Daarna kijken we naar de omvang van het potentiële aanbod. Als laatste kijken we in welke mate potentiële werknemers momenteel financieel geprikkeld worden om bij gemeenten te werken.

## Personeelskrapte

Om te bepalen voor welke beroepsgroepen binnen gemeenten vacatures langdurig openstaan, gebruiken we gegevens van Jobfeed. Jobfeed is een platform dat dagelijks het internet doorzoekt om een actueel beeld te geven van de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Ruim negentig procent van alle vacatures wordt door Jobfeed gelokaliseerd. Het platform slaat per vacature verschillende kenmerken op, zoals werkgever, functie, beroepsgroep (ISCO-code), gevraagd opleidingsniveau, de datum van plaatsing en de datum van offline halen van de vacature. We selecteren alle vacatures die in het derde en vierde kwartaal van 2023 bij gemeentelijke organisaties geplaatst zijn.

Om te bepalen of een vacature moeilijk te vervullen is, kijken we of deze langer dan drie maanden openstaat. Die vacatureduur berekenen we als het verschil tussen het moment van plaatsen en offline halen van de vacature.

Voor beroepsgroepen die relevant zijn voor de woningbouwopgave staat iets meer dan een op de tien vacatures in 2023 langer dan drie maanden open. Het gaat dan om beroepsgroepen die een belangrijke rol vervullen in het realiseren van nieuwe woningen (tabel 1). Zo hebben specialisten ruimtelijke ordening een belangrijke rol in het opstellen en wijzigingen van omgevingsplannen. Financieel specialisten zijn van belang voor het in kaart brengen van financiële risico's die gemeenten lopen met betrekking tot de aan- en verkoop van grond. Technische vakkrachten en specialisten techniek en bouwkunde spelen een belangrijke rol bij bouw- en woningtoezicht. En beleidsadviseurs spelen een belangrijke rol in de woningbouwopgave omdat ze strategisch advies geven over wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en bouw. Verder wegen ze de belangen van belanghebbenden af en faciliteren ze de samenwerking tussen partijen.

Vooral vacatures voor financieel specialisten op het terrein van ruimtelijke ordening en bouw zijn relatief moeilijk vervulbaar. Hierbij gaat het onder andere om managers vast-

Het onderliggende onderzoek is gefinancierd door A&O Fonds Gemeenten



goedbeheer, taxateurs waardering onroerende zaken (WOZ) en bouwkundig inspecteurs. Hoewel gemeenten beleidsadviseurs op meerdere beleidsdomeinen kunnen inzetten, was bijna een op de vier geplaatste vacatures voor beleidsadviseurs op het domein van ruimtelijke ordening en bouw.

De top drie van gevraagde beroepen onder beleidsadviseurs in dit beleidsdomein zijn beleidsmedewerker milieuzaken, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en bouwplantoetsers. Andere beroepen waar binnen gemeenten veel vraag naar is zijn adviseur civiele techniek, beleidsmedewerker volkshuisvesting en omgevingsmanager.

## Potentieel personeel

In de tweede stap brengen we het potentiële aanbod van kandidaten voor langdurig openstaande vacatures in kaart met de Enquête beroepsbevolking (EBB). Het potentiële aanbod bestaat in dit onderzoek uit twee groepen.

De eerste groep zijn zij-instromers uit dezelfde beroepsgroepen waarvoor gemeentelijke vacatures langdurig openstaan. Zij hebben relevante werkervaring en voldoen aan de eisen van de beroepsgroep, waardoor zij vermoedelijk direct inzetbaar zijn. Tabel 2 laat zien dat het vooral voor technische vakkrachten geldt dat er veel werkenden in dezelfde beroepsgroep buiten gemeenten werkzaam zijn. Dit geldt ook, maar in mindere mate, voor de beroepsgroepen specialisten techniek en bouwkunde, financieel specialisten en specialisten ruimtelijke ordening, verkeer en milieu. Voor beleidsadviseurs geldt dat er relatief weinig werkenden in dezelfde beroepsgroep buiten gemeenten werkzaam zijn. Al met al lijkt zij-instroom van direct inzetbare arbeidskrachten een kansrijke wervingsstrategie voor een aantal krapteberoepen.

De tweede groep bestaat uit werkzoekenden die momenteel geen betaald werk hebben, maar wel actief op

## Openstaande vacatures gemeenten in 2023

TABEL 1

	Aantal ontstane vacatures	Aandeel moeilijk vervulbare vacatures <sup>1</sup> (in procenten)
Beleidsadviseurs ruimtelijke ordening en bouw	1358	10,0
Technische vakkrachten	418	9,6
Specialisten techniek en bouwkunde	470	9,7
Financiële specialisten ruimtelijke ordening en bouw	324	12,0
Specialisten ruimtelijke ordening, verkeer en milieu	2088	10,9

Noot: Gegevens beslaan de laatste twee kwartalen van 2023.

<sup>1</sup> Vacatures die meer dan drie maanden openstaan

Data: Jobfeed | ESB

## Potentieel arbeidsaanbod voor gemeenten, per vacature

TABEL 2

	Onder werkenden <sup>1</sup>	Onder werkzoekenden <sup>2</sup>
Beleidsadviseurs <sup>3</sup>	69	17
Technische vakkrachten	1.537	95
Specialisten techniek en bouwkunde	534	60
Financieel specialisten <sup>3</sup>	305	11
Specialisten ruimtelijke ordening, verkeer en milieu	327	9

Noot: Het potentiële aanbod is gedeeld door het aantal ontstane vacatures binnen gemeenten om tot het potentiële aanbod per vacature te komen

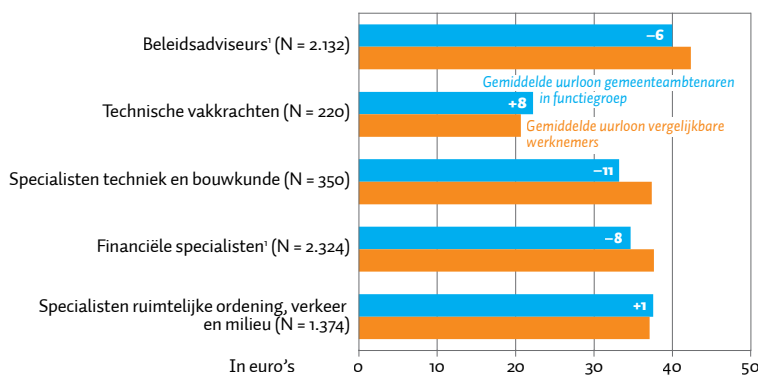
<sup>1</sup> Voor werkenden is gekeken naar werknemers in dezelfde beroepsgroepen

<sup>2</sup> Werkzoekenden zijn beschikbaar voor werk, zoeken actief naar werk en voldoen qua opleidingsniveau en -richting aan de functie-eisen van de vacatures

<sup>3</sup> Voor beleidsadviseurs en financieel specialisten omvat het aanbod niet enkel ruimtelijke ordening en bouw, maar alle beleidsdomeinen, omdat verder specificeren niet mogelijk is met EBB-data

Data: EBB, Jobfeed | ESB

**Loonvergelijking binnen dezelfde beroepsgroep** FIGUUR 1



Noot: Uurlonen zijn vergelijkbaar gemaakt op basis van propensity-score matching, zie Van Kesteren et al. (2024). Waardes in de balken geven procentuele verschillen weer.  
<sup>1</sup> Betreft alle gemeentelijke beleidsadviseurs en financieel specialisten. Uurlonen zijn naar verwachting vergelijkbaar tussen beleidsdomeinen, omdat de cao geen onderscheid maakt in beleidsdomeinen.

Bron: Heyma et al. (2024) | ESB

zoek zijn en beschikbaar zijn voor werk, en voldoen aan de opleidingseisen van de vacature. Deze werkzoekenden hebben mogelijk meer begeleiding nodig, maar zijn in potentie in staat om de vacatures te vervullen.

Tabel 2 toont dat vooral voor mbo-functies als technische vakkrachten en specialisten in de techniek en bouwkunde relatief veel werkzoekenden beschikbaar zijn die voldoen aan de opleidingseisen van de vacatures. Het aantrekken van werkzoekenden lijkt daarom een kansrijke wervingsstrategie voor het invullen van vacatures binnen deze beroepsgroepen. Omdat er relatief weinig werkzoekenden zijn die aan de opleidingseisen voldoen voor hbo- en wo-functies, zoals specialisten ruimtelijke ordening en beleidsadviseurs, is het aantrekken van deze werkzoekenden een minder kansrijke wervingsstrategie.

### Loonvergelijking

In de derde stap vergelijken we de primaire arbeidsvoorwaarden (uurloon) van gemeenteambtenaren met vergelijkbare werknemers elders. Dit doen we met behulp van de propensity score matching-methode. In deze methode wordt voor iedere werknemer in een bepaalde beroepsgroep bij de gemeenten gezocht naar de best vergelijkbare werknemer in dezelfde beroepsgroep buiten de gemeenten, op basis van achtergrondkenmerken. Deze achtergrondkenmerken zijn geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, opleidingsniveau, regio, contractvorm, arbeidsduur en dienstverband. Door te corrigeren voor achtergrondkenmerken is een goede vergelijking mogelijk tussen het uurloon van gemeenteambtenaren en dat van werknemers in dezelfde beroepsgroepen buiten gemeenten. Voor een verdere uitleg zie Van Kesteren et al. (2024).

In figuur 1 zien we dat werkenden in woningbouw relevante beroepsgroepen hoofdzakelijk een lager uurloon hebben bij gemeenten dan in andere sectoren. Dit geldt met name voor financieel specialisten, specialisten in de techniek en beleidsadviseurs. Een verhoging van het salaris zou daarom bij kunnen dragen aan het aantrekken van zij-instromers en werkzoekenden en daarmee aan het invullen van (moeilijk vervulbare) vacatures.

### Conclusie en discussie

Voor de beroepsgroepen zoals specialisten in de techniek en bouwkunde is er relatief veel direct inzetbaar potentieel aanbod beschikbaar uit andere sectoren. Gericht aantrekken van zij-instromers kan daarmee een kansrijke strategie zijn om vacatures te vervullen.

Het is echter niet zeker of deze werknemers bereid zijn over te stappen naar gemeenten. De locatie kan een probleem zijn, omdat veel mensen niet willen verhuizen of geen lange reistijden accepteren. Hierdoor is het beschikbare personeel vooral te vinden binnen de eigen regio (Van Kesteren et al., 2024).

Een ander probleem kan het salaris zijn. Gemeentelijke lonen liggen gemiddeld iets lager, waardoor het verhogen van salarissen kan helpen om overstappen aantrekkelijker te maken en personeel te behouden. Een indicatie dat een hoger loon een aanzuigende werking kan hebben, blijkt uit de geringe krapte aan (wel) relatief goed betaalde technische vakkrachten bij gemeenten. Overigens spelen ook secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals verlofdagen en overwerkvergoedingen, mee in de keuze om voor de gemeente te gaan werken. Die scoren vaak beter op secundaire voorwaarden dan private bedrijven (Heyma et al., 2024).

Toch zijn er ook beroepsgroepen waarvoor er relatief weinig direct inzetbaar arbeidspotentieel is vanuit werkzoekenden en andere sectoren – in het bijzonder beleidsadviseurs en financieel specialisten. In zo'n geval gaan goede primaire noch secundaire voorwaarden voldoende soelaas bieden zolang gemeenten vasthouden aan traditioneel wervings- en selectiebeleid. Er is dan een bredere blik nodig op werving en selectie om vacatures te vervullen. Dit kan door bijvoorbeeld vacatures te vervullen op basis van competenties en vaardigheden en minder op basis van formele kwalificaties. Dit type kandidaten hebben in de regel wel meer ondersteuning en scholing nodig om inzetbaar te zijn voor woningbouwopgaven.

Ten slotte kunnen gemeenten beleid voeren om het ontstaan van vacatures te voorkomen door de vraag naar nieuw personeel te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door minder gedetailleerd te sturen op woningbouwplannen, vergunningsprocedures te versoepelen en te focussen op personeelsbehoud en het verhogen van de arbeidsproductiviteit (bijvoorbeeld door schaalvoordelen in samenwerking, het verminderen van administratieve lasten en het stimuleren van arbeidsbesparende innovaties). Op deze manier kunnen gemeenten hun groeiende rol in de woningbouwopgave vervullen zonder dat er al te veel extra personeel moet worden geworven.

### Literatuur

- Brink (2024) Ambtelijk capaciteitstekort woningbouw. Brink Rapport, 22 januari. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Hendriksma, M. (2022) *Nijpend personeelsgebrek nekt bouwplannen*. Binnenlands Bestuur Nieuwsbericht, 20 mei.
- Heyma, A., J. van Kesteren en A. Rutten (2024) *Arbeidsvoorwaarden publieke sector*. SEO-rapport 2023-154.
- Kesteren, J. van, T. Doeve en A. Rutten (2024) *Vacaturemonitor gemeenten 2024*. SEO Publicatie, 26 september.
- MinBZK (2024) *Kamerbrief Versnellen processen en procedures woningbouw, 2024-0000176392*.