QuickScan Arbeidsmarktkrapte Drentse gemeenten

Probleemverkenning personele tekorten Drentse gemeenten in 2030 en de impact op de uitvoeringskracht

07-11-2024

THORBECKE INSTITUUT VITAAL BESTUUR

Dr. J.A.H. Heine, I. Veldkamp, MSc.

THORBECKE ACADEMIE

NHL STENDEN

Inhoudsopgave

Samenvatting 3
1. Inleiding 6
2. Algemene demografische cijfers en trends 8
2.1 Bevolkingsgroei Nederland en Drenthe 8
2.2 Beroepsbevolking Nederland en Drenthe 9
2.3 Arbeidsmarktspanning Nederland en Drenthe 11
2.4 Tussenconclusie 13
3. Algemene cijfers Nederlandse en Drentse gemeenten 14
3.1 Bezetting gemeenten 14
3.2 Leeftijdsopbouw gemeenten 15
3.3 Voltijd/deeltijd 18
3.4 Flex/vast 20
3.5 Vacatures 21
3.6 Externe inhuur 21
3.7 Instroom, doorstroom en uitstroom 23
3.8 Tussenconclusie 24
4. Impact arbeidsmarktkrapte en oplossingsrichtingen 25
4.1 Impact arbeidsmarktkrapte 25
4.2 Oplossingsrichtingen 26
4.2.1 Scaling-up 27
4.2.2 Brightening-up 28
4.2.3 Opening-up 28
4.2.4 Shaping-up 29
4.3 Conclusie 30
Literatuur en bronnen 32

Samenvatting

De Drentse gemeenten (D12-gemeenten) staan voor een grote uitdaging om hun uitvoeringskracht en organisatorische slagkracht te behouden in een situatie met beperktere financiële middelen en een toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Belangrijke factoren voor deze arbeidsmarktkrapte zijn onder meer de afvlakkende groei van de beroepsbevolking én de doorzettende vergrijzing en ontgroening.

In 2030 zullen de personeelstekorten naar verwachting in veel sectoren, waaronder het openbaar bestuur, een kritische grens bereiken. In deze context wordt er wel gesproken over het 'ravijnjaar 2030'. Dit plaatst gemeenten voor belangrijke vragen over het prioriteren van hun taken, het reorganiseren van werkprocessen en het waarborgen van continuïteit en kwaliteit van hun dienstverlening. De Vereniging Drentse Gemeenten (VDG) is momenteel bezig om deze uitdagingen te verkennen en na te denken over hoe deze aan te pakken. Het pilotproject *'Of het gebeurt niet, of we doen het samen'* richt zich op de versterking van intergemeentelijke samenwerking rond maatschappelijke opgaven als een antwoord op de verwachte personeelstekorten en dalende uitvoeringscapaciteit.

Een zicht op de arbeidsmarktcijfers en de verwachte impact op de uitvoeringspraktijk is echter gewenst om als Drentse gemeenten beter in te kunnen spelen op de toekomstige arbeidsmarktkrapte. Daarom heeft het Instituut Vitaal Bestuur van de Thorbecke Academie in opdracht van de VDG een QuickScan verricht, met als onderzoeksvraag: *In hoeverre is arbeidsmarktkrapte voor de Drentse gemeentelijke organisaties een probleem in de context van de uitvoeringskracht in 2030.* Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in de arbeidsmarktpositie van Drentse gemeenten, de impact daarvan op hun uitvoeringskracht en mogelijke oplossingsrichtingen voor de toekomst.

De demografische ontwikkelingen in Nederland en dan vooral in Drenthe laten enkele zorgwekkende ontwikkelingen zien. De totale bevolking in Nederland zal de komende decennia – mede door migratie - waarschijnlijk nog groeien, terwijl Drenthe een stabiele tot krimpende bevolking zal hebben. Dit komt mede door de doorzettende vergrijzing, lagere geboortetallen en het wegtrekken van jongeren (ontgroening).

Daarbij is de spanning op de arbeidsmarkt in alle regio's en sectoren in Nederland hoog. Sectoren als zorg, ICT, onderwijs en openbaar bestuur kampen in Drenthe met zeer hoge krapte, waarbij de index voor bepaalde beroepen bijzonder hoge niveaus bereikt. De krapte in de sector openbaar bestuur is in de arbeidsmarktregio Drenthe bijvoorbeeld hoger dan het landelijke gemiddelde. Dit betekent dat Drentse gemeenten nog moeilijker aan personeel kunnen komen dan gemeenten elders in Nederland.

SCHEMATISCH OVERZICHT BEVINDINGEN DRENTSE GEMEENTEN

Onderdeel	Belangrijkste conclusies
Demografie	De Nederlandse bevolking zal de komende jaren verder groeien, vooral door migratie. Deze groei is niet gelijk verdeeld over het land, er zijn gebieden (Randstad, regio Eindhoven) die stevig zullen groeien en regio's (Drenthe, Friesland, Achterhoek) waar de bevolkingsomvang zal krimpen.
Beroepsbevolking	De groei van de beroepsbevolking in Nederland stabiliseert en zal naar verwachting tot 2040 niet substantieel veranderen. In Drenthe daarentegen wordt tot 2035 een krimp van 2,5% tot meer dan 5% van de beroepsbevolking verwacht. Dit is mede het gevolg van een hogere vergrijzing en ontgroening.
Arbeidsmarkt-spanning	De arbeidsmarkt in heel Nederland en in vrijwel alle sectoren is de laatste jaren krap tot zeer krap. Het aantal vacatures per 1000 inwoners in Nederland zit op het hoogste niveau sinds 1945. De krapte in de sector openbaar bestuur is vergelijkbaar hoog met sectoren als onderwijs, zorg of ICT. De spanning op de arbeidsmarkt in Drenthe voor de sector openbaar bestuur is hoger dan landelijk.
Bezetting gemeenten (fte)	De personele bezetting bij Nederlandse gemeenten groeide met 24% van 2016 tot 2023; binnen de Drentse gemeenten groeide het aantal fte's sneller in de periode 2021-2023 dan landelijk (10% Drenthe vs. 7.8% landelijk). Assen en Midden-Drenthe hadden in deze periode de hoogste groei in Drenthe. Deze groei is te verklaren door toenemende taken van gemeenten, zoals de decentralisaties in het sociaal domein, de energietransitie en de opgaven in het fysieke domein.
Leeftijdsopbouw	Personeelsbestand van gemeenten in Nederland en Drenthe is relatief vergrijsd. Gemiddelde leeftijd van gemeentemedewerkers daalt evenwel langzaam; Drenthe kent een gemiddelde leeftijd in 2023 van 47,3 jaar, dit is iets hoger dan het landelijke gemiddelde van 46,8 jaar in 2023 bij gemeenten.
Voltijd/deeltijd	Het aandeel voltijd medewerkers bij Nederlandse gemeenten steeg de laatste jaren licht van 57% in 2017 naar 59.1% in 2023, terwijl het bij de D12-gemeenten daalde van 57% in 2021 naar 55.6% in 2023. De gemeenten Assen en Emmen hebben het hoogste percentage voltijd, kleinere gemeenten hebben vaak iets meer deeltijdmedewerkers.
Flex/vast	Steeds meer flexibele contracten bij Nederlandse gemeenten; het aandeel vast-dienstverband daalde van 82% (2017) naar 76% (2023) landelijk. De D12-gemeenten volgden deze trend, maar blijven met 78% (2023) nog iets boven het landelijk gemiddelde.
Openstaande vacatures	Het percentage moeilijk vervulbare vacatures nam toe van 12% in 2022 naar 20.2% in 2023 bij de D12-gemeenten, dit wijst op toenemende problemen met de werving van gekwalificeerd personeel. De verwachte vraaggroei zit vooral in functies op beleidsvelden als Ruimtelijke Ordening en Milieu, ICT, en Volkshuisvesting.
Externe inhuur	De externe inhuur bij de D12-gemeenten verdubbelde tussen 2021 en 2023. De Drentse gemeenten zitten nu boven het landelijke gemiddelde. Deze stijging kan duiden op grotere moeilijkheden om personeel te werven en/of vast te houden.

De geschetste demografische en arbeidsmarktontwikkelingen (zie ook het schematisch overzicht van de bevindingen) zullen Drentse gemeenten voor extra (organisatorische) uitdagingen stellen om de publieke dienstverlening op peil te houden. Deze ontwikkelingen

kunnen mogelijk leiden tot een neerwaartse spiraal in de kwaliteit, uitvoeringskracht en organisatorische capaciteit van de Drentse gemeenten. Het gaat dan om tragere vergunningverlening en mogelijk verminderde kwaliteit van publieke diensten zoals zorg, welzijn, veiligheid en ook de kwaliteit en snelheid van de beleidsvorming op dossiers als wonen en duurzaamheid. Dit kan vervolgens weer de langere termijn de sociale en economische vitaliteit van de regio verminderen en daarmee ook de fundamenten voor een vitaal en krachtig lokaal bestuur geleidelijk doen verzwakken.

Om een dergelijke negatieve dynamiek te voorkomen wordt een combinatie van vier strategieën – *Shaping-up*, *Brightening-up*, *Opening-up* en *Scaling-up* – voorgesteld. Dit zijn denkrichtingen om de capaciteit en efficiëntie van de lokale ambtelijke organisaties te versterken en daarmee de organisatie- en uitvoeringskracht van gemeenten te borgen.

1. Inleiding

Een grote uitdaging - waar ook de Drentse gemeenten voor staan - is het behouden van hun uitvoeringskracht en organisatorische slagkracht in de komende jaren. Dit is een extra relevant en urgent vraagstuk tegen de achtergrond van enerzijds minder financiële middelen, het zogenaamde 'ravijnjaar 2026', en anderzijds de groeiende krapte op de arbeidsmarkt, die een grote impact zal hebben op de publieke sector. In dit verband wordt wel gesproken over het 'ravijnjaar 2030', het moment waarop de personeelstekorten in veel sectoren te groot worden en een aanzienlijke invloed gaan hebben op het goed functioneren van (publieke) organisaties.[1] CMO STAMM en Planbureau Fryslân wezen in 2023 al op de te verwachte grote tekorten in het noorden in veelgenoemde sectoren zoals ICT, zorg en techniek, maar ook opvallend genoeg in het openbaar bestuur.[2]

De cruciale vraag is hoe gemeenten deze tekorten zullen opvangen. Moeten werkprocessen anders worden georganiseerd, moeten bepaalde taken prioriteit krijgen, en wat zijn dan de belangrijkste opgaven die voorrang moeten krijgen? Uiteindelijk draait het ook om de vraag of bepaalde taken überhaupt nog uitgevoerd kunnen worden in de context van personele en financiële schaarste.

Gemeenten in Nederland staan dus voor grote uitdagingen. Daarom heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) cofinanciering beschikbaar gesteld voor vijftien pilots die bijdragen aan behoud en de instroom van personeel of innovatievere bedrijfsprocessen om hetzelfde werk met minder te doen. Deze pilots zijn bedoeld om de uitvoeringskracht te vergroten en oplossingen te vinden voor het personeelstekort. Eén van deze vijftien pilots is het project 'Of het gebeurt niet, of we doen het samen' opgezet de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG) waarbij gemeente Assen als hoofdaanvrager heeft gefungeerd.

Dit project richt zich op de verbetering, intensivering en veraangenaming van de intergemeentelijke samenwerking rond maatschappelijke opgaven en moet deels een antwoord geven op de verwachte en groeiende personeelstekorten en afnemende uitvoeringskracht bij Drentse gemeenten. Dit wordt een steeds urgentere uitdaging.

Op dit moment slagen gemeenten er vaak nog net in hun taken uit te voeren. Collega's nemen extra werk op zich, er worden tijdelijke krachten ingehuurd of een extern bureau neemt een deel van de taken

---

[1] VNG (2024) *Een handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector*, p. 9-11.

[2] CMO STAMM & Planbureau Fryslân (2023) *Werken en wonen in het noorden - Een analyse van brede welvaart en arbeidsmarkt in Drenthe, Fryslân en Groningen*, p.22.

over. Dit gaat echter ten koste van de werkdruk en leidt mogelijk tot een hogere uitval onder personeel. Bovendien is externe inhuur kostbaar en niet altijd gewenst, omdat het ook belangrijk is om bijvoorbeeld de lange termijn commitment te hebben en kennis binnen de eigen organisatie te behouden.[3]

Om de problematiek van de arbeidsmarktkrapte inzichtelijk te maken is het Thorbecke Instituut Vitaal Bestuur (TIVB) onderdeel van NHL Stenden Thorbecke academie gevraagd om een QuickScan uit te voeren om zicht te krijgen op de problematiek en de mogelijke impact ervan op de uitvoeringskracht van gemeenten.

Het doel van dit onderzoek is drieledig: allereerst inzicht krijgen in de belangrijkste cijfers, trends en ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van Drentse gemeenten in de komende jaren (tot ca. 2030), ten tweede op basis van deze probleemanalyse een inschatting van de impact op de uitvoeringskracht en ten derde enkele oplossingsrichtingen aan te reiken die kunnen bijdragen om de organisatie- en uitvoeringskracht van Drentse gemeenten op peil te houden en waar mogelijk te versterken.

Dit heeft geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

- *In hoeverre is arbeidsmarktkrapte voor de Drentse gemeentelijke organisaties een probleem in de context van de uitvoeringskracht in 2030?*

De onderzoeksvraag wordt in deze QuickScan langs een drietal blokken behandelt:

Allereerst richten we ons in hoofdstuk 2 op de algemene demografische cijfers en trends voor Nederland en Drenthe en daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de ontwikkeling omtrent de beroepsbevolking en de cijfers omtrent de arbeidsmarktspanning in Nederland en Drenthe in het algemeen en per sector.

In hoofdstuk 3 zoomen we in op de ontwikkelingen in gemeenteland. We beschrijven hier de relevante cijfers en trends voor gemeenten in Nederland, de 12 Drentse gemeenten (D12-gemeenten) en de Drentse gemeenten afzonderlijk. Het gaat hier om zaken als bezetting, mate van vergrijzing, externe inhuur, de verhouding vast/flex en voltijd/deeltijd en zaken als instroom, doorstroom en uitstroom. Dit hoofdstuk vormt de kern van de probleemanalyse.

In hoofdstuk 4 volgt een slotbeschouwing met daarin allereerst een nadere duiding van de mogelijke impact op de uitvoeringskracht en ten tweede een uiteenzetting – mede op basis van de bestaande literatuur van enkele mogelijke oplossingsrichtingen waar langs de Drentse gemeenten de uitdagingen op de arbeidsmarkt voor hun organisaties kunnen oppakken.

---

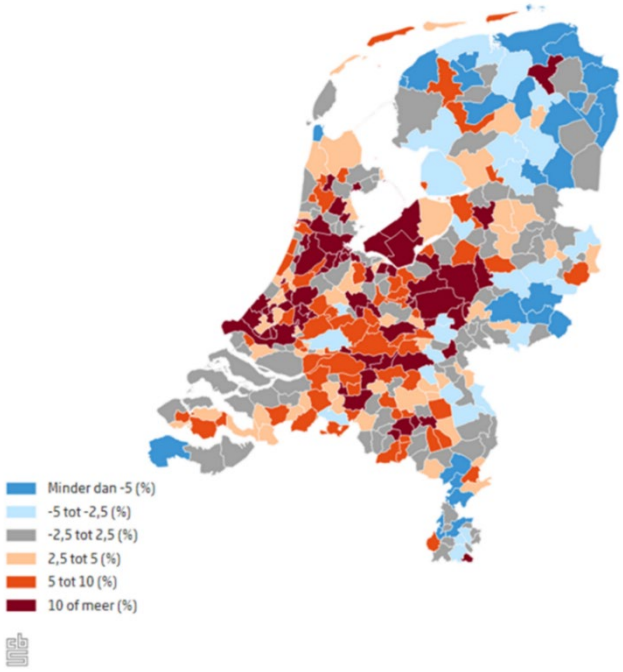
[3] A&O (2023) *Personeelsmonitor gemeenten 2023*.

2. Algemene demografische cijfers en trends

2.1 Bevolkingsgroei Nederland en Drenthe

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen heeft in 2023 scenario's geschetst voor de bevolkingsgroei tot 2050, met een verwachte populatie in de verschillende scenario's van tussen de 18 en 24 miljoen in 2070. Deze groei wordt gekenmerkt door een voortgaande vergrijzing, een lage natuurlijke bevolkingsgroei (geboortes) en daarmee komt de groei vooral door migratie, zowel op het gebied van arbeid, asiel als studie.[4]

Figuur 1 Bevolkingsgroei per gemeenten (2021-2035)



Bron: PBL/CBS (2022) Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050

Voor de periode van 2021 tot 2035 zijn er duidelijke regionale verschillen in de demografische ontwikkeling. De Randstad zal naar verwachting groeien met 10% of meer, terwijl Drenthe een stabiele situatie tot krimp kan ervaren van maximaal 5%. (figuur 1) Deze krimp in Drenthe gaat gepaard met ontgroening en vergrijzing en daarmee zal een negatieve sociale en economische dynamiek in Drenthe te

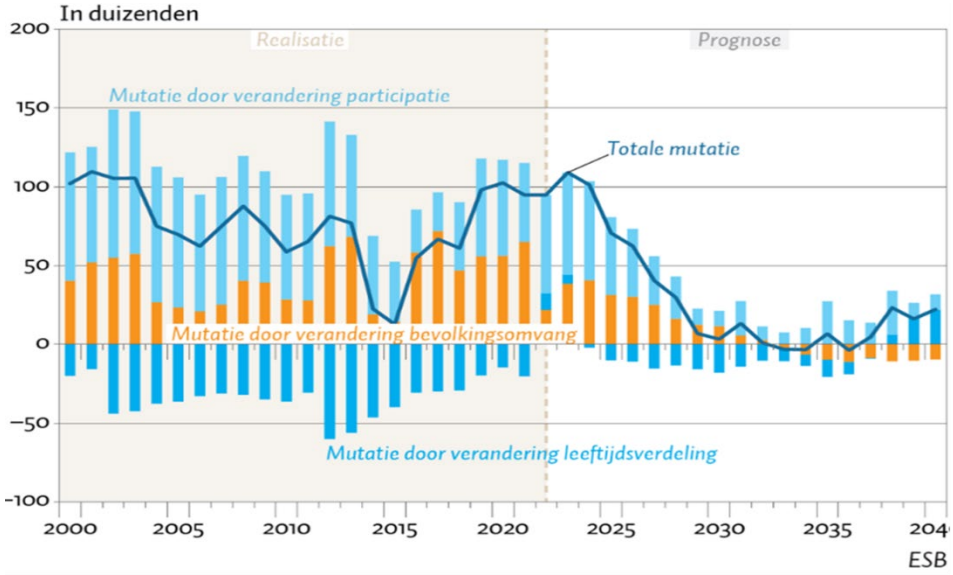
[4] SDO (2023) *Gematigde groei, rapport van de staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050.*

verwachten zijn doordat de basale randvoorwaarden voor economische groei en allerlei publieke en culturele voorzieningen onder druk komen te staan.[5]

2.2 Beroepsbevolking Nederland en Drenthe

De groei van de beroepsbevolking in Nederland stabiliseert en zal naar verwachting tot 2040 niet substantieel veranderen. Kantelpunt is hier het jaar 2021. Dit wordt mede veroorzaakt door een afname van de uitstroom van ouderen als gevolg van het pensioen van de babyboomgeneratie. Tevens valt de impact van een hogere participatie van vrouwen en ouderen geleidelijk weg. Daarnaast zijn er minder geboortes, waardoor de beroepsbevolking grotendeels stabiel blijft door migratie.[6]

Figuur 2 Ontwikkeling beroepsbevolking naar verandering in participatie, bevolkingsomvang, leeftijdsverdeling

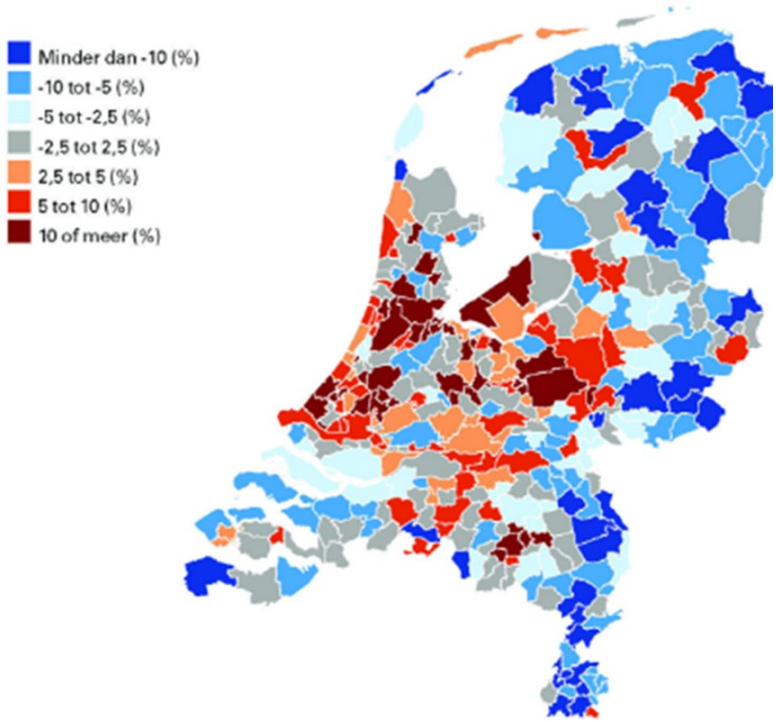


Bron: ESB (2022) Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken

[5] PBL/CBS (2022) *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050*
[6] ESB (2022) *Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken*

In Drenthe daarentegen wordt een krimp van de beroepsbevolking verwacht tussen 2021 en 2035. Het jaar 2021 kan daarmee als belangrijk kantelpunt worden beschouwd. Deze krimp kan sterk variëren per regio: in sommige gebieden een lichte afname van 2,5% tot een krimp meer dan 10%. Tegenover groeien andere gebieden tot wel 10% of meer in de periode 2021-2035. De groei van de beroepsbevolking zit vooral in de Randstad, de stedenband rond de Randstad, en in groeikernen zoals Eindhoven en Groningen. (figuur 3) Deze discrepantie benadrukt alleen al de noodzaak voor beleid dat zich richt op het versterken van de arbeidsmarkt in Drenthe, om de negatieve effecten van de krimp van de beroepsbevolking te mitigeren en de economische dynamiek in de regio te ondersteunen.

Figuur 3 Groei en krimp van potentiële beroepsbevolking (2021-2035) per gemeente

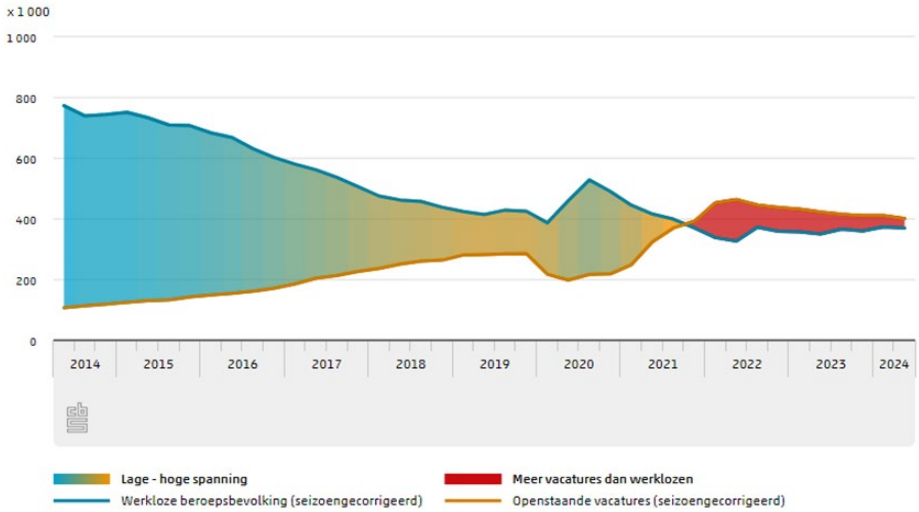


Bron: PBL/CBS (2022) Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050

2.3 Arbeidsmarktspanning Nederland en Drenthe

In het derde kwartaal van 2024 zijn alle cijfers voor de arbeidsmarkt in Nederland weer bijzonder positief. Er is een toename van het aantal werkenden, een stijging van het aantal beschikbare banen en een afname van het aantal werklozen. Dit heeft geleid tot substantieel hogere cao-lonen en een groeiend aantal vacatures. De spanning op de arbeidsmarkt is daarmee in Nederland aanzienlijk toegenomen, met meer vacatures dan werklozen, wat duidt op een krappe tot zeer krappe arbeidsmarkt (figuur 4).[7]

Figuur 4 Openstaande vacatures en werkloze beroepsbevolking

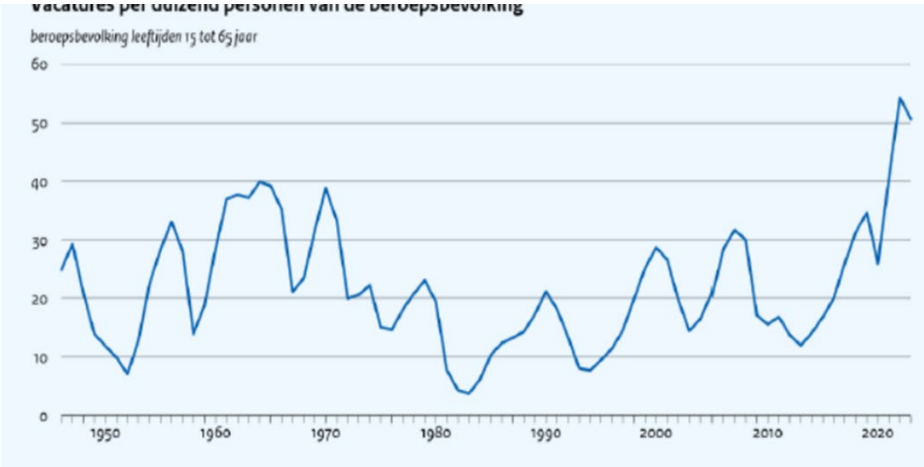


Bron: CBS (2024) *Dashboard arbeidsmarkt*

Sinds het kantelpunt in 2021 is er sprake van een historische groei van het aantal vacatures per duizend personen (figuur 5).[8] Het aantal vacatures ligt zelf nog hoger dan in de economische bloeiperiode in de jaren '60 van de vorige eeuw.

[7] CBS (2024) *Dashboard arbeidsmarkt*
[8] CPB (2024) *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes*

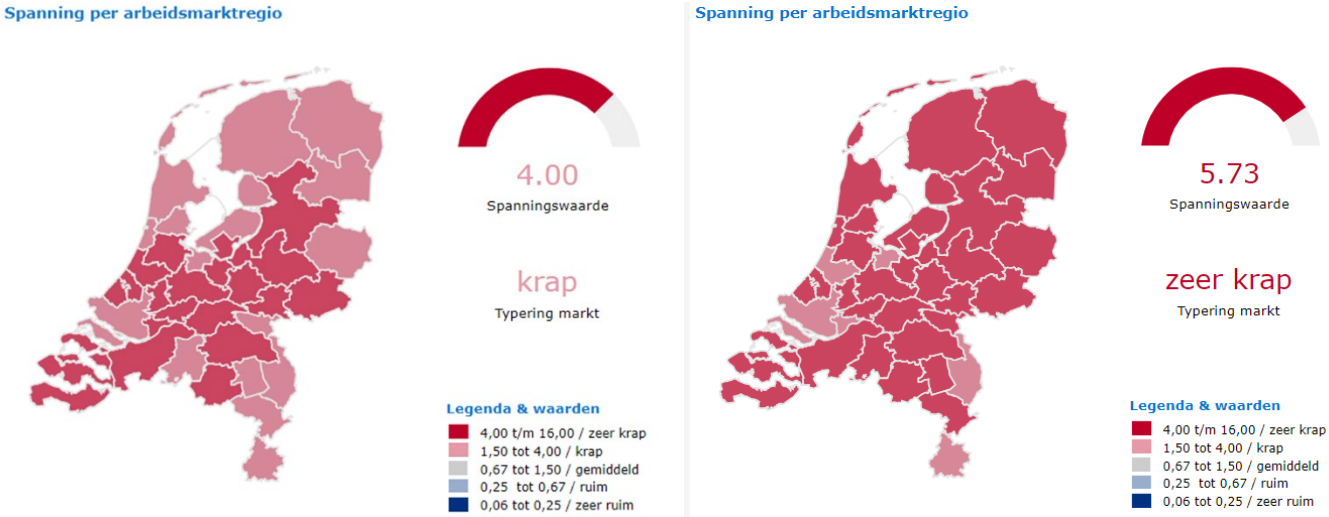
Figuur 5 Vacatures per duizend personen van de beroepsbevolking (1945-2023)



Bron: CPB (2024) [Beschouwing Centraal Economisch Plan 2024 (cpb.nl)]

De situatie in het derde kwartaal van 2024 weerspiegelt een krappe arbeidsmarkt, zowel in Nederland als in de verschillende arbeidsmarktregio's, zoals Drenthe. In de Randstad en de stedenrand in de Randstad is de spanning zelfs zeer krap. De cijfers tonen aan dat er een disbalans is tussen vraag en aanbod van arbeid, met name in specifieke sectoren. (Figuur 6)

Figuur 6 Spanning per arbeidsmarktregio algemeen (links) openbaar bestuur (rechts)



Bron: UWV Spanningsindicator: www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator

De algemene cijfers laten al een hoge spanning zien, deze hogere in de verschillende sectoren. In de sector zorg en welzijn is de situatie zeer krap met een index van 6.42, terwijl de ICT-sector ook zeer krap is met

een score van 8.83. Het onderwijs vertoont eenzelfde trend met een index van 7.08 en in technische beroepen is er een index van 5.23. Voor openbaar bestuur is de spanning ook zeer krap met een score van 5.73 en daarmee vergelijkbaar met bekende sectoren arbeidstekorten zoals zorg, ICT en onderwijs.

In Drenthe (arbeidsmarktregio) is de arbeidsmarkt in het algemeen krap met een index van 2.88. Hierbinnen zijn de zorg en welzijn eveneens zeer krap met een score van 4.95, de ICT-sector heeft een index van 7.20, en het onderwijs vertoont een krapte met een score van 3.20. Ook in het openbaar bestuur is de situatie zeer krap, met een score van 5.92 en scoort daarmee zelfs hoger dan de landelijke indexcijfers.[9] De scores in deze sectoren zijn dus hoog, maar dit valt nog in het niet bij de vraag naar huisartsen, gespecialiseerde verpleegkundigen, loodgieters en militairen die met een indexcijfer van 16.0, de maximale score wat betreft arbeidsmarktkrapte behalen.[10]

2.4 Tussenconclusie

De demografische ontwikkelingen voor Nederland voorspellen een stevige groei van de totale bevolking, deze groei is niet in gelijke mate verdeeld over het land, sommige regio's zullen hard groeien, terwijl andere – zoals Drenthe – naar verwachting zullen krimpen.

De beroepsbevolking in Nederland blijft – ondanks de groei van de bevolking – naar verwachting stabiel mede vanwege de vergrijzing, maar ook hier geldt dat het nationale beeld niet overal opgaat. De beroepsbevolking in Drenthe zal namelijk eerder krimpen dan groeien. Dit zal druk zetten op de verschillende sectoren. De spanning op de arbeidsmarkt is hoog en dit is geen specifiek Drents probleem of voor een enkele sector, in heel Nederland zijn er grote tekorten in alle sectoren. Dit geldt ook voor het openbaar bestuur.
Deze ontwikkeling betekent dat vrijwel alle organisaties en dus ook gemeenten meer moeite gaan hebben om geschikt personeel aan te trekken en te behouden.

De combinatie van bevolkingskrimp in Drenthe, de afname van de beroepsbevolking en de krapte op de arbeidsmarkt zal de kwaliteit en het aanbod van de publieke dienstverlening in sectoren als onderwijs, zorg en het openbaar bestuur onder druk zetten en de algehele economische vitaliteit mogelijk doen afzwakken doordat bepaalde taken niet kunnen worden uitgevoerd door personeelstekort.

---

[9] UWV Spanningsindicator:
www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator
[10] UWV Spanningsindicator:
www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator

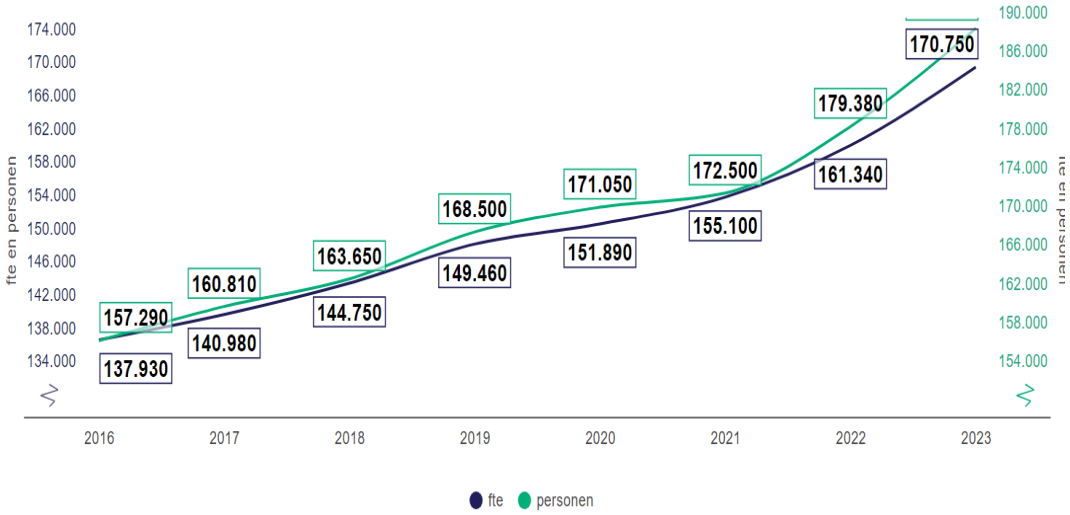
3. Algemene cijfers Nederlandse en Drentse gemeenten

3.1 Bezetting gemeenten

De gemeentelijke bezetting in Nederland heeft een aanzienlijke groei doorgemaakt in de periode van 2016 tot 2023. In totaal is er een toename van ongeveer 24% in het aantal fte (fulltime-equivalenten), met een groei van 137.930 fte in 2016 naar 170.756 fte in 2023. Deze groei heeft zich in het bijzonder versneld in de periode van 2021 tot 2023.[11]

Binnen de D12-gemeenten (12 Drentse gemeenten) is de groei in deze periode hoger dan het nationale gemiddelde, met een stijging van 10% in vergelijking met 7,8% voor Nederland als geheel. Desondanks hebben de D12-gemeenten een lagere ratio van fte per 1.000 inwoners dan het landelijke gemiddelde, met respectievelijk 8,8 fte en 9,6 fte per 1.000 inwoners.[12] De bezetting in fte per 1000 inwoners verschilt echter wel, gemeenten als Assen (9.7), Meppel (9,6) zitten net boven of op het landelijke gemiddelde, terwijl gemeenten Borger-Odoorn (8,6), Emmen (8,5) en Tynaarlo (7,4) onder het Drentse gemiddelde zitten.[13]

Figuur 7 Bezetting in fte en personen - alle gemeenten



Bron: A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023 Dashboard
Blauwe lijn = fte | Groene lijn = personen

[11] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.
[12] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.
[13] A&O Personeelsmonitor 2023, Drentse gemeenten.

De groei van de bezetting bij de D12-gemeenten verschilt sterk tussen de gemeenten. Een aantal gemeenten groeide fors meer over de periode 2021-2023 dan andere gemeenten. De gemeente Assen (17,7%) en de gemeente Midden-Drenthe (17,9%) kenden de hoogste groei, de gemeente Noordenveld (6,3%) en de gemeente Borger-Odoorn (8,7%) kenden de laagste personele groei (6,3%) over dezelfde periode. (Tabel 1)

Tabel 1 Bezetting (fte) Drentse gemeenten

Gemeenten	2021	2022	2023	2021-2023 % Groei
Assen	620	700	730	**17.7%**
Coevorden	300	330	350	16.7%
Emmen	900	960	1030	14.4%
Meppel	330	340	370	12.1%
Aa en Hunze	230	240	260	13.0%
Borger-Odoorn	230	250	250	8.7%
SWO De Wolden/Hoogeveen	780	N/A	N/A	N/A
Noordenveld	320	320	340	**6.3%**
Westerveld	180	N/A	N/A	N/A
Tynaarlo	270	280	300	11.1%
Midden-Drenthe	280	280	330	**17.9%**

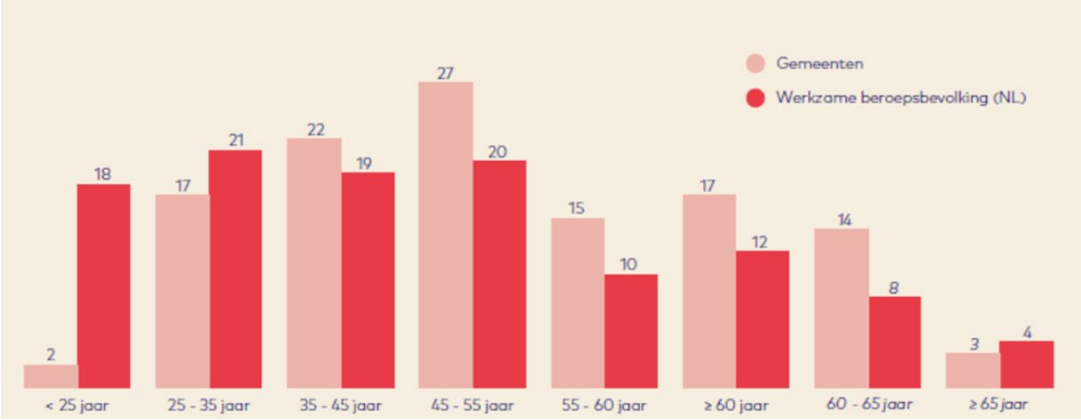
Bron: A&O *Personeelsmonitor Gemeenten 2023*, data Drentse gemeenten

3.2 Leeftijdsopbouw gemeenten

De leeftijdsopbouw van gemeenten in Nederland vertoont enkele opvallende kenmerken. Over het algemeen hebben de gemeenten te maken met een ouder personeelsbestand dan de rest van werkzame beroepsbevolking van Nederland, met een opmerkelijk lager aantal medewerkers ouder dan 65 jaar en een significant aantal medewerkers tussen de 45 en 55 jaar. Daarnaast is het aantal medewerkers onder de 25 jaar aanzienlijk lager.[14] (Figuur 8)

[14] A&O Personeelsmonitor 2023, Drentse gemeenten.

Figuur 8 Gemeentelijke bezetting versus werkzame beroepsbevolking naar leeftijdsklasse in percentages



Bron: A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023

De gemiddelde leeftijd van het personeel in gemeenten daalt echter de laatste jaren gestaag, van een piek van 48,3 jaar in 2017 naar 46,8 jaar in 2023, wat wijst op een verjonging van het personeelsbestand. Dit gaat gepaard met een opvallende stevige groei van het aantal medewerkers jonger dan 35 jaar, terwijl de groep medewerkers boven de 60 jaar stabiliseert.[15] (Figuur 9)

Figuur 9 Ontwikkeling gemiddelde leeftijd / jongeren (<35jr) en ouderen(>60jr)

Bron: A&O Personeelsmonitor 2023, data Drentse gemeenten.

[15] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.

Binnen de D12-gemeenten ligt de gemiddelde leeftijd iets hoger met een score van 47,3 jaar iets hoger de het landelijke gemiddelde van alle gemeenten. De gemeenten Coevorden heeft als enige gemeente in Drenthe met 45,4 jaar een gemiddeld jonger personeelsbestand dan alle Nederlandse gemeenten en de gemeente Tynaarlo heeft met 48,7 jaar gemiddeld een relatief 'oud' personeelsbestand.[16] (Tabel 2)

Tabel 2 Gemiddelde leeftijd Drentse gemeenten

Gemeente	2019	2023
Assen	48,1	47
Coevorden	46,8	**45,4**
Emmen	50,1	47,9
Meppel	48,1	46,5
Aa en Hunze	48,6	47,6
Borger-Odoorn	48,7	47,6
SWO De Wolden Hoogeveen	47,4	48,6
Noordenveld	48,9	48,2
Westerveld	47,2	48,3
Tynaarlo	48,3	**48,7**
Midden-Drenthe	48,5	47,1*

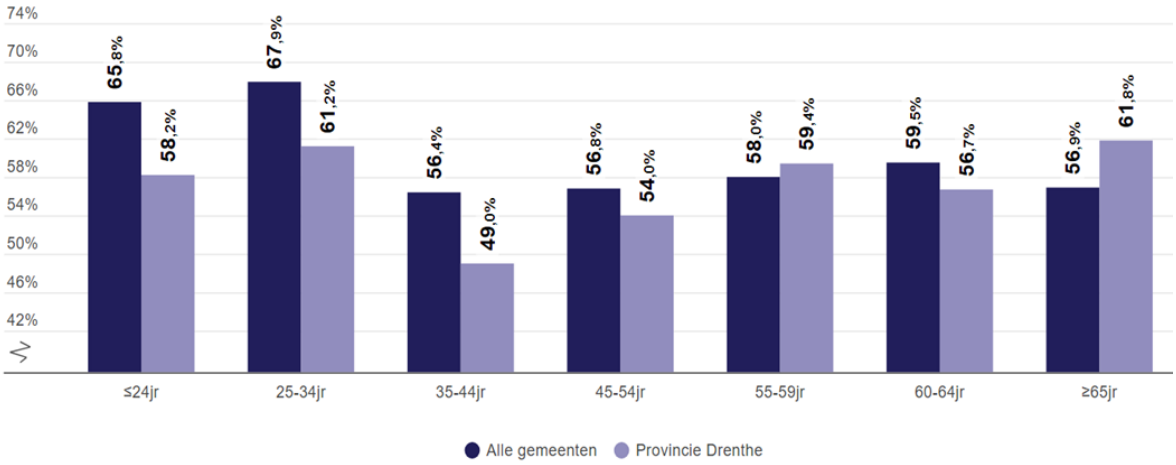
Bron: A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, data Drentse gemeenten. | * cijfers uit 2021

[16] A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, data Drentse gemeenten.

3.3 Voltijd/deeltijd

In Nederland hebben ambtenaren onder de 35 jaar het hoogste percentage voltijdwerk.[17] Binnen de D12-gemeenten is het percentage voltijdwerk voor deze leeftijdsgroep echter lager dan het nationale gemiddelde, hoewel het nog steeds hoger is dan dat van oudere collega's.[18] (Figuur 10)

Figuur 10 Aandeel voltijd naar leeftijd - alle gemeenten en Drentse gemeenten

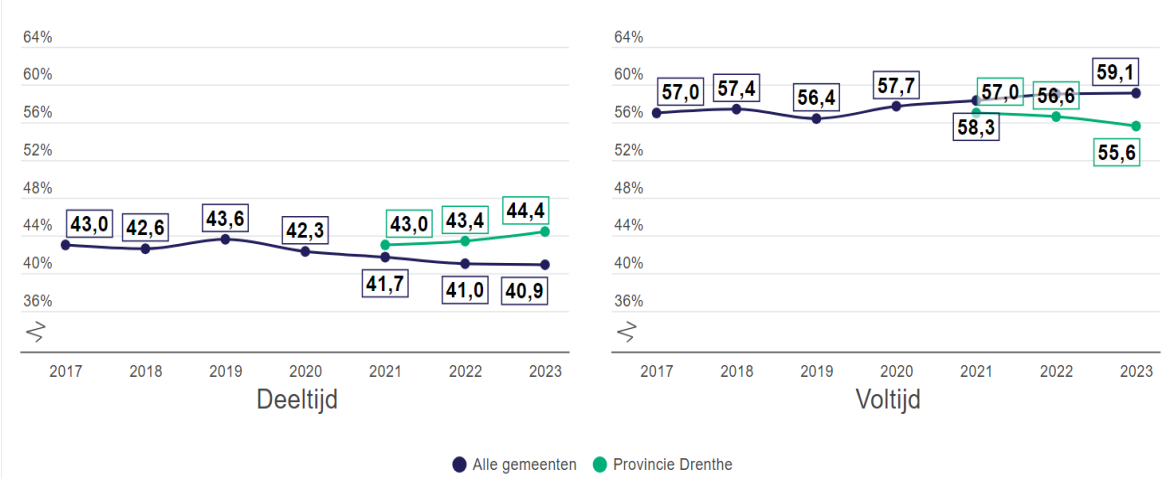


Bron: A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023 Dashboard

Over het algemeen neemt het aantal voltijdwerkers in de Nederlandse gemeenten licht toe, van een 57,0% in 2017 naar een percentage van 59,1% in 2023. In tegenstelling tot deze trend daalt het percentage voltijdwerk in de D12-gemeenten van 57% in 2021 naar 55,6% in 2023 ligt.[19] (Figuur 11)

[17] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, p.19.
[18] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023,
[19] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard

Figuur 11 Ontwikkeling voltijd/deeltijd alle gemeenten en Drentse gemeenten



Bron: A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard

De verhoudingen tussen voltijd en deeltijd verschilt tussen de Drentse gemeenten. Gemeente Assen heeft het hoogste percentage voltijd meet 61% in 2023, terwijl dit bij de gemeente Noordenveld op 46,9% in 2023 is. Het aandeel voltijd ligt bij de grotere gemeenten (Assen, Emmen) hoger dan bij de kleinere gemeenten zoal Tynaarlo, Midden-Drenthe, Noordenveld. (Tabel 3)

Tabel 3 Voltijd/deeltijd Drentse gemeenten

Gemeente	2019 Deeltijd [%]	2023 Deeltijd [%]	Groei Deeltijd [%]	2019 Voltijd [%]	2023 Voltijd [%]	Groei Voltijd [%]
Assen	38,80%	39%	+0,50%	61,20%	**61%**	-0,20%
Coevorden	42,70%	45,20%	+2,50%	57,30%	54,80%	-2,50%
Emmen	40,90%	40,10%	-0,80%	59,10%	**59,90%**	+0,70%
Meppel	38,20%	42%	3,80%	61,80%	58%	-3,80%
Aa en Hunze	50,70%	50,20%	-0,50%	49,30%	49,80%	0%
Borger-Odoorn	39,80%	43,70%	+3,90%	60,20%	56,30%	-3,90%
SWO De Wolden Hoogeveen	48,80%	46,6%*	-4,51%	51,20%	53,4%*	+4,30%
Noordenveld	46,10%	**53,10%**	+7%	53,90%	46,90%	-13%
Westerveld	48,50%	44,6%*	-8,04%	51,50%	55,4%*	+7,57%
Tynaarlo	49%	51,90%	+2,90%	51%	48,10%	-5,70%
Midden-Drenthe	50,70%	50,4%**	-0,30%	49,30%	49,6%**	+0,60%

Bron: A&O Personeelsmonitor, Drentse gemeenten| * cijfers 2021 ** cijfers 2022

3.4 Flex/vast

Bij de Nederlandse gemeenten is in de afgelopen jaren een duidelijke verschuiving zichtbaar in de verhouding tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties. Tussen 2017 en 2023 is het percentage vaste aanstellingen met ongeveer 8% gedaald van 82% in 2017 naar 76% in 2023 en het aantal flexibele contracten is toegenomen van 18% in 2017 naar 24% in 2023. Deze trend is ook zichtbaar binnen de D12-gemeenten, waar het aantal vaste aanstellingen eveneens daalde: van 80% in 2022 naar 78% in 2023, maar gemiddeld bleven deze cijfers nog net boven het landelijke percentage. [20] In Drenthe zitten de gemeenten Meppel, Aa en Hunze en Borger-Odoorn boven het landelijke gemiddelde van vaste aanstellingen en zitten zij nog op het landelijke percentage van 2017. (Tabel 4)

In de bredere context van de Nederlandse beroepsbevolking wordt verhoudingsgewijs het personeelsbestand van gemeenten nog gekenmerkt door relatief veel vaste contracten. Het beeld van de gehele Nederlandse beroepsbevolking is namelijk duidelijk anders: momenteel is de verhouding 56% vaste en 44% flexibele contracten.[21] De cijfers van de gemeenten wijzen desalniettemin op een doorzettende verschuiving naar een flexibelere arbeidsmarkt.

Tabel 4 Verhouding flexibel/vast Drentse gemeenten in 2023

Gemeente	Flex [%]	Vast [%]
Assen	27%	**73%**
Coevorden	25%	75%
Emmen	20%	80%
Meppel	18%	**82%**
Aa en Hunze*	18%	**82%**
Borger-Odoorn	18%	**82%**
SWO De Wolden Hoogeveen	23%	77%
Noordenveld	n/a	n/a
Westerveld	n/a	n/a
Tynaarlo	n/a	n/a
Midden-Drenthe	n/a	n/a

Bron: A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, Drentse gemeenten

[20] Belangrijke kanttekening hier is dat de data voor de Drentse gemeenten over de verhouding vaste/flexibele arbeidscontracten niet volledig is, informatie over de verschillende jaren ontbreekt en bij sommige gemeenten is er helemaal geen data beschikbaar.

[21] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.

3.5 Vacatures

Bij Nederlandse gemeenten wordt er voor de periode 2021 en 2023 een percentage van 15 tot 20% moeilijk vervulbare vacatures vastgesteld. Voor de D12-gemeenten was dit percentage 12% in 2022, maar steeg naar 20,2% in 2023. Dit wijst mogelijk op de toenemende uitdaging waarmee gemeenten worden geconfronteerd in het aantrekken van geschikte kandidaten voor bepaalde functies.[22]

Wat betreft functiegebieden is er een verwachte groei voor de komende drie jaren in sectoren zoals ruimtelijke ordening en milieu, automatisering en ICT, en sociale zaken en werkgelegenheid. Daarnaast is er ook een groeiende behoefte aan personeel voor het functiegebied wonen/volkshuisvesting. Daarbij wordt opvallend genoeg in de A&O Personeelsmonitor amper functiegebieden aangewezen waarvoor een krimp wordt verwacht. [23]

3.6 Externe inhuur

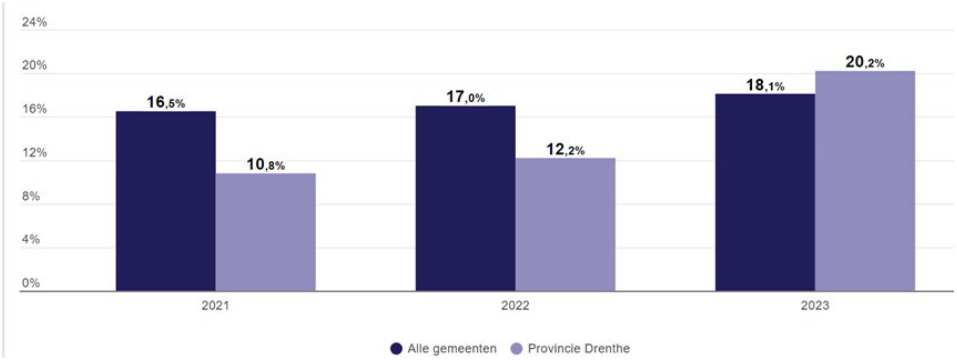
Bij Nederlandse gemeenten is de afgelopen jaren een duidelijke trend zichtbaar gericht op meer externe inhuur in de vorm van detachering, payrolling of de inhuur van zzp'ers. Binnen de D12-gemeenten heeft de externe inhuur een opmerkelijke verdubbeling doorgemaakt tussen 2021 en 2023 als men kijkt naar de uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de totale loonsom. Deze ontwikkeling markeert een verschuiving bij de D12-gemeenten van een positie als achterblijver naar een koplopersspositie in vergelijking met alle gemeenten van Nederland. [24]

Zo ligt in 2023 het percentage externe inhuur in de D12-gemeenten op 18,1%, wat hoger is dan het landelijke gemiddelde. Hierbij scoren de D12-gemeenten ook hoger dan de G4-gemeenten, waar het percentage externe inhuur op 14,2% ligt. Deze stijging in externe inhuur kan worden gezien als een mogelijke indicator dat de D12-gemeenten steviger moeten inspelen op de toenemende vraag naar nieuwe medewerkers en het vervullen van vacatures waarschijnlijk lastiger is geworden en daardoor meer gebruik moet worden gemaakt maken van externe inhuur om gaten te vullen.[25] (Figuur 12)

---

[22] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.
[23] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, p.26.
[24] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.
[25] In de A&O personeelsmonitor wordt als meest effectieve methode om vacatures te vervullen door 68% van de respondenten externe inhuur genoemd. (p.36)

Figuur 12 Externe inhuur t.o.v. loonsom - Alle en D12-gemeenten



Bron: A&O Personeelsmonitor 2023 Dashboard

Hoewel het percentage externe inhuur van de D12-gemeenten hoger ligt dan het landelijke gemiddelde, is de beschikbaarheid van data hierover niet volledig. Dit neemt echter niet weg dat enkele gemeenten, zoals Meppel (19,8%), Assen (22,6%) en Coevorden (23,9%) in 2023 boven het landelijke gemiddelde scoren. Voor andere jaren kan de situatie echter anders zijn; zo lag het percentage voor de gemeente Meppel in 2021 onder het landelijke gemiddelde. Dit duidt op aanzienlijke fluctuaties in externe inhuur en een wisselend beeld tussen de gemeenten en over de verschillende jaren.[26] (Tabel 5)

[26] A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, data Drentse gemeenten.

Tabel 5 Externe inhuur Drentse gemeenten t.o.v. totale loonsom

Gemeente	2019	2020	2021	2022	2023
Assen	n/a	n/a	n/a	4,7%*	22,6%
Coevorden	16,1%	14,2%	12,2%	21,2%	**23,9%**
Emmen	8,2%	8,2%	10,7%	13,0%	13,9%
Meppel	21,3%	21,0%	18,7%	17,1%	19,8%
Aa en Hunze	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Borger-Odoorn	n/a	n/a	10,6%	n/a	14%
SWO De Wolden Hoogeveen	6,0%	7,1%	n/a	n/a	n/a
Noordenveld	8,4%	7,6%	7,8%	n/a	n/a
Westerveld	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Tynaarlo	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Midden-Drenthe	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Bron: A&O Personeelsmonitor, Drentse gemeenten
* De cijfers van de gemeente Assen voor 2022 en 2023 laten een onverklaarbaar groot verschil zien, dit wijst op een mogelijke fout in de dataset.

3.7 Instroom, doorstroom en uitstroom

In Nederland is het instroompercentage – het percentage nieuwe medewerkers in een jaar - weer toegenomen van 12,9% in 2021 naar 18,1% in 2023. Vooral de kleinste gemeenten met minder dan 20.000 inwoners lijken relatief aantrekkelijk te zijn voor instromers, met een instroompercentage van 24%. De doorzettende stijging van de instroom is aanzienlijk, terwijl de uitstroom relatief stabiel blijft, dit is in lijn met het beeld van de groei in bezetting (paragraaf 3.1). [27]

Binnen de D12-gemeenten is er een hogere instroom van medewerkers in de leeftijdsgroep van 45 tot 54 jaar (25,0%) dan bij alle gemeenten in Nederland (20,7%), maar juist een lagere instroom van de leeftijdsgroep 25 tot 34 jaar voor de D12-gemeenten (27,6%)en dan voor alle gemeenten in Nederland (33,0%).

Daarnaast is er een opmerkelijke stijging in de instroom van het percentage vrouwen, die met 63% hoger ligt dan het landelijke gemiddelde van 59% over 2023.[28]

[27] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.
[28] De D12-gemeenten hebben in 2023 nog wel een iets lager aandeel vrouwen in het totale personeelsbestand, met 53,9% van het personeel tegen 55,1% voor alle gemeenten in Nederland. (A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, dashboard)

Daarbij is de deeltijdinstroom hoger bij de D12-gemeenten, in de D12-gemeentenis de instroom 46% voltijd en 54% deeltijd is. Dit contrasteert met het landelijke gemiddelde, waar 55% van de instroom voltijd gaat werken en 45% deeltijd. [29]

Het doorstroompercentage in de D12-gemeenten is lager (6,9%) dan dat in de gemiddelde Nederlandse gemeenten (11,2%), wat een indicator is voor carrièremogelijkheden binnen de organisatie. Echter, het doorstroompercentage in de D12-gemeenten is wel hoger dan dat van kleinere gemeenten (4,5%) met een inwonersaantal tussen de 20.000 en 50.000.

In termen van uitstroom laat 2023 zien dat het uitstroompercentage in de D12-gemeenten met 10,0% iets hoger ligt dan het landelijke gemiddelde van 9,3%. Deze hogere uitstroom lijkt echter niet te worden gedreven door de uitstroom van medewerkers jonger dan 35 jaar, maar eerder door een relatief hoge uitstroom in de leeftijdsgroepen van 45 tot 54 jaar en 65 jaar en ouder. [30]

3.8 Tussenconclusie

De bezetting van de Nederlandse gemeenten groeit de laatste jaren stevig, en daarbij vertonen de Drentse gemeenten een nog sterkere groei dan het gemiddelde van alle gemeenten in Nederland. Dit wijst op een toenemende vraag naar personeel bij gemeenten.

Het personeelsbestand in de Drentse gemeenten is relatief vergrijsd, ook in vergelijking met alle gemeenten in Nederland. Desondanks is de gemiddelde leeftijd van de medewerkers in de gemeenten, inclusief die in Drenthe, opvallend genoeg wel aan het dalen. Dit wijst op een gestage verjonging van het personeelsbestand.

Daarbij zijn jongeren onder de 35 jaar het vaakst voltijd werkzaam, ook binnen de Drentse gemeenten. De uitstroom van personeel in Drentse gemeenten is weer iets hoger dan het landelijke gemiddelde, maar deze uitstroom is niet primair te wijten aan de mobiliteit van jongeren. Opmerkelijk is dat het percentage voltijd-aanstellingen in Drentse gemeenten daalt, terwijl dit in Nederland als geheel juist iets toeneemt.

Verder is er een groeiende vraag naar functiegebieden zoals Ruimtelijke Ordening (RO), Milieu en ICT en lijkt het erop dat veel vacatures bij Nederlandse gemeenten worden ingevuld door externe inhuur, waarbij dit mogelijk voor de Drenthe nog meer geldt dan voor alle Nederlandse gemeenten.

---

[29] A&O personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.
[30] A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.

4. Impact arbeidsmarktkrapte en oplossingsrichtingen

4.1 Impact arbeidsmarktkrapte

De krapte op de arbeidsmarkt brengt grote uitdagingen met zich mee voor gemeenten in Nederland. Factoren zoals vergrijzing, een stagnerende beroepsbevolking, de uitbreiding van gemeentelijke taken (bijvoorbeeld door de decentralisatie van het sociaal domein en de invoering van de Omgevingswet) en de voortdurende modernisering van wet- en regelgeving vergroten de druk op gemeentelijke organisaties aanzienlijk. Gemeenten worden geconfronteerd met grote maatschappelijke opgaven, maar dreigen door de arbeidsmarktkrapte niet altijd voldoende uitvoeringskracht te hebben om deze effectief aan te kunnen pakken.[31]

Uit de gegevens van de A&O monitor van het Gemeentefonds blijkt dat de vergrijzing in gemeentelijke organisaties zal doorzetten. Hoewel de instroom van jonge ambtenaren in Drentse gemeenten hoog is (paragraaf 3.7), blijft het de vraag of deze aanwas de vergrijzing in de toekomst kan compenseren. Verschillende rapporten waarschuwen voor een krappe arbeidsmarkt, terwijl gemeentelijke organisaties tegelijkertijd een steeds grotere rol en breder takenpakket toebedeeld krijgen.[32] In het rapport *Het kraakt en het piept* (2020) van BMC wordt zelfs gesuggereerd dat de uitvoeringscapaciteit zich in een 'negatieve spiraal' bevindt.

Dat de arbeidsmarktkrapte een probleem dreigt te vormen voor gemeenten komt terug in de cijfers, en wordt benadrukt in diverse rapporten van onder andere de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Sociaaleconomische Raad (SER).[33] Het tekort aan kennis en specifieke expertise dreigt grote impact te hebben op de uitvoeringskracht van gemeenten. Dit zet niet alleen de beleidsvoorbereiding en -bepaling onder druk, maar heeft ook gevolgen voor de beleidsuitvoering, de dienstverlening van gemeenten en het toezicht op de uitvoering en de evaluatie van beleid. Ook een efficiënte samenwerking met andere gemeenten, hogere overheden (provincies, rijksoverheid, Europese Unie) en andere (semi-)publieke partners wordt bemoeilijkt. Hierdoor kunnen

---

[31] A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023; A&O Fonds Gemeenten (2024) *Gebrek aan menscapaciteit gaat pijn doen.*

[32] VNG (2020), *Uitvoeringskracht van gemeenten, hoe sterk zijn onze schouders?*; SER (2023) *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*; SER (2022) *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*; VNG (2024) *Handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector.*

[33] VNG (2020); SER (2023); SER (2022).

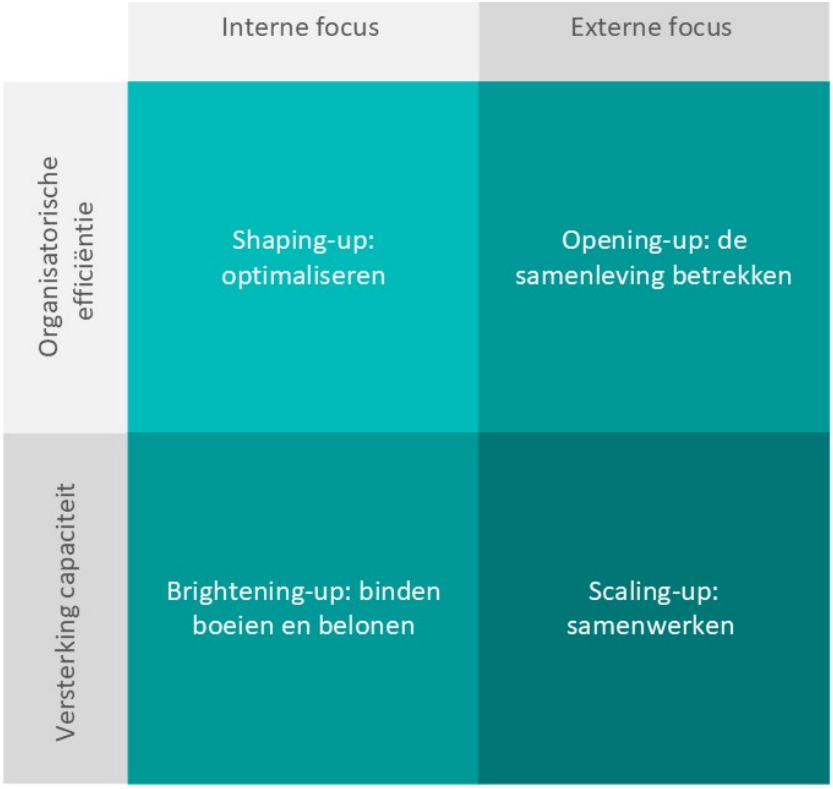
uitvoeringsprocessen, zoals de vergunningsverlening vertragen en kunnen publieke taken zoals zorg, onderwijs, woningbouw en veiligheid in het gedrang komen.[34]

4.2 Oplossingsrichtingen

De grote vraag is hoe gemeenten ervoor kunnen zorgen dat de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening op peil blijft, ondanks de dreigende personele tekorten en de toename van taken. In de (bestuurskundige) literatuur komen verschillende mogelijke oplossingsrichtingen naar voren om de uitdagingen van de gemeentelijke organisaties aan te pakken. Uit de literatuurverkenning en uit een groepsgesprek met de HR-medewerkers van de Drentse gemeenten komen grofweg vier verschillende oplossingsrichtingen of strategieën naar voren waarop de Drentse gemeenten zouden kunnen inzetten:

1. Scaling-up (samenwerken)
2. Brightening-up (boeien, binden en belonen)
3. Opening-up (de samenleving betrekken)
4. Shaping-up (optimaliseren)

Figuur 13 Model strategieën



[34] SER (2023)

4.2.1 Scaling-up

De uitdaging van arbeidsmarktkrapte bij gemeenten, samenhangend met de groeiende complexiteit en stapeling van taken, vereist mogelijk een intensievere samenwerking intern tussen afdelingen en extern met andere gemeenten en overheidsorganisaties. Verschillende publicaties adviseren gemeenten om de samenwerking met andere gemeenten en (overheids)organisaties te bevorderen en te versterken.[35] Ook de Sociaaleconomische Raad (SER) stelt voor om in te zetten op regionale samenwerking , om de regio niet alleen aantrekkelijker te maken, maar ook om de uitvoering van dienstverlening op regionale schaal beter te organiseren.[36]

Samenwerking is een veel genoemde oplossing voor tekorten aan budgettaire of ambtelijke capaciteit. Het delen van kennis en middelen biedt gemeenten de mogelijkheid om regionale vraagstukken aan te pakken. Samenwerking biedt de mogelijkheid om kennis en capaciteit te delen én de opgaven met partners buiten de eigen gemeentelijke en organisatorische grenzen op te pakken.[37]

Samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen, er is geen eenduidige *'one-size fits all'* aanpak om dit te organiseren. Zo beidt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) al een juridisch kader waarin gemeenten op publiekrechtelijke basis op verschillende manieren kunnen samenwerken: variërend van lichte samenwerkingsvormen zoals een convenant tot regionale samenwerkingsverbanden. Nog verdergaande constructies zijn het fuseren van de ambtelijke organisaties van gemeenten, zonder politiek-bestuurlijk samen te gaan of zelfs het samengaan van gemeenten.[38] Dit zijn vaak vergaande en langdurige veranderingsprocessen, die mogelijk een oplossing kunnen bieden. Desalniettemin is het belangrijk om, in het kader van groeiende problematiek van de arbeidsmarktkrapte, ook te analyseren welke vormen van samenwerking op kortere termijn kunnen worden georganiseerd, denk hierbij aan:

- Expertise bundelen: gemeenten kunnen personeel, kennis en kunde bundelen in een gezamenlijke specialistische schil.[39]
- Gemeenschappelijke kennisopbouw: de gezamenlijke ontwikkeling en de deling van specialistische kennis op bepaalde beleidsterreinen;

---

[35] VNG (2024); SER (2023); BMC (2020) *Het kraakt en piept in het fysieke domein: onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein.*
[36] SER (2023), p.78.
[37] VNG (2022); Fraanje, & Herweijer (2013) *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling; Boerman*
[38] Breeman & Van Eijk (2023) *De bestuurlijke kaart van Nederland.*
[39] VNG (2024); Boerman (2023) *Gemeente willen krapte te lijf met gezamenlijke 'specialisten-pools'.*

- Gezamenlijk organiseren beleidsprocessen: het gezamenlijk oppakken van bepaalde beleidsprocessen (beleidsvorming of -evaluatie) waarbij samengewerkt om specifieke beleidsmatige en juridische kennis te benutten bij bijvoorbeeld het opstellen van beleidsdocumenten.[40]

Voor de Drentse gemeenten is het van belang om te verkennen op welke beleidsthema's en op welke beleidsprocessen, in welke vorm en op welke schaal het meest passend kan worden samengewerkt.

4.2.2 Brightening-up

Bij deze strategie ligt de nadruk op het aantrekkelijker maken van de gemeente als werkgever en de regio. Ook binnen het driejarige programma *Arbeidsmarktkrapte* van de VNG wordt hierop ingezet. De Sociaaleconomische Raad (SER, 2023) onderstreept daarnaast het blijvende belang van 'aantrekkelijk werk en goed werkgeverschap'.[41]

Om deze doelen te bereiken, zijn enkele strategieën te overwegen:

- Aantrekkelijker maken/houden van Drenthe door: de regio explicieter te positioneren als aantrekkelijke, groene en leefbare woon- en werkomgeving met goede publieke, sociale en culturele voorzieningen.
- Verhogen van de aantrekkingskracht van gemeenten door in te zetten op werkplezier, ontwikkelingsmogelijkheden, baanzekerheid en goede arbeidsvoorwaarden.
- Investeren in onderwijs en opleiding: het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling, doorgroeimogelijkheden voor ambitieuze medewerkers binnen en buiten de eigen gemeentelijke organisatie om mensen te binden aan de publieke sector.
- Strategisch personeelsbeleid: Inzetten op en afstemmen van het strategisch personeelsbeleid voor de eigen organisatie en de samenwerking hierop met andere overheden en eventueel andere publieke instellingen om zo meerwaarde te creëren voor je werknemer. Dit omvat het bieden van kansen voor persoonlijke ontwikkeling, zoals trainingen, cursussen en leergangen, en het aanbieden van loopbaanopties, zoals promotie, demotie, variatie in het werk, en gezamenlijke trajecten voor (her)plaatsing en outplacement.

4.2.3 Opening-up

Naast het bevorderen van samenwerking en het aantrekken en behouden van medewerkers, adviseert het A&O Fonds gemeenten ook buiten hun eigen organisatie naar oplossingen te zoeken. Een

[40] VNG (2024)
[41] SER (2023)

mogelijke kans is hierbij het versterken van de lokale uitvoeringskracht door de samenleving (burgers en maatschappelijk middenveld) actiever een rol te geven bij de uitvoering van publieke taken, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of burgerparticipatie.

Gemeenten kunnen actief sturen op het benutten van het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering van beleid. Dit kan door het middenveld te betrekken bij de beleidsvorming (co-creatie) of juist door bepaalde taken over te laten aan de zelforganisatie van de samenleving en daarbij hooguit faciliterend op te treden als overheid. Dit sluit aan bij het idee dat de oplossing voor arbeidsmarktkrapte eerder ligt in het verminderen van de vraag naar arbeid of in het anders organiseren van het werk, in plaats van alleen te focussen op het werven van nieuwe medewerkers.[42] Zoals Götte dat ook heeft opgemerkt, is het werven van personeel op een krappe arbeidsmarkt een 'zero-sum game', omdat alle organisaties met dezelfde krapte te maken hebben.[43] Een mogelijke strategie langs de lijn van het betrekken van de samenleving is:

- Verken als gemeenten welke processen kunnen worden uitbesteed, welke taken elders kunnen worden belegd, welke taken gemeenten nadrukkelijk zelf moet (blijven) doen en welke tussenvormen – tussen zelf en elders - denkbaar en passend zijn.

4.2.4 Shaping-up

De groeiende krapte op de arbeidsmarkt dwingt gemeenten om hun interne processen, hun ambities en dienstverlening kritisch te herzien en prioriteiten te stellen.

De Raad van State waarschuwt dat door de arbeidsmarktkrapte er mogelijk scherpe keuzes gemaakt moeten worden in hoe personeel wordt ingezet. Reorganisaties en het efficiënter organiseren van de gemeentelijke dienstverlening worden hierbij vaak genoemd als mogelijke oplossingen. Het verminderen of vereenvoudigen van regels, procedures en andere bureaucratische obstakels – 'red tape' – kan helpen om de beschikbare capaciteit slimmer en innovatiever te benutten. [44] Dit wordt ook door de SER geadviseerd.[45]

Een andere belangrijk punt is het effectiever inzetten van personeel door middel van (digitale)innovaties. De VNG (2024) onderstreept dat gemeenten nadrukkelijker zouden mogen streven naar een innovatievere bedrijfsvoering, door in te zetten op het slimmer gebruik van Big Data en Artificial Intelligence (AI), het digitaal verder stroomlijnen van (interne) werkprocessen, en door het gebruik van collaboratieve online platforms.[46] Door het inzetten van dergelijke

---

[42] Kremer e.a. (2023) *De oplossing voor langdurige krapte is minder arbeidsvraag.*
[43] A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.
[44] Götte (2024); SER (2023)
[45] SER (2022); SER (2023)
[46] VNG (2024), A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2023, Dashboard.

technologieën kan bovendien de bureaucratie worden teruggedrongen, wat de effectiviteit en het werkplezier in de publieke dienstverlening ten goede komt.

Een ander belangrijk aspect is het maken van keuzes in welke processen door de gemeente zelf moeten worden uitgevoerd en welke kunnen worden uitbesteed. Gemeenten moeten kritisch beoordelen welke taken intern behouden moeten blijven om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen, en welke taken efficiënter door externe partijen kunnen worden uitgevoerd.[47] Het optimaliseren van de inzet van kennis en organisatorische capaciteit is hierbij essentieel, zowel voor het behoud van vertrouwen in de overheid als voor het realiseren van beleidsdoelen. [48]

De beheersbaarheid van externe inhuur is ook een belangrijk aandachtspunt. Een overmatige inzet van externe inhuur – om gaten te vullen of voor bepaalde expertise - kan de continuïteit op de middellange termijn bedreigen en is ook vaak duur. Los daarvan blijft een flexibele schil – met externe inhuur - nodig voor piekmomenten, ziektevervanging en (hoog)specialistische expertise.[49] In plaats van externe inhuur volledig terug te dringen, kunnen gemeenten ook intensievere samenwerken door specialistische pools te creëren (Paragraaf 4.2.1) . Dit helpt om pieken op te vangen zonder de kosten en risico's van een overmatige afhankelijkheid van externe inhuur.[50]

Verder is het van belang dat gemeenten een te grote onderlinge concurrentie op de arbeidsmarkt enigszins proberen te vermijden, vooral bij het werven van personeel en specialistische kennis. Samenwerking tussen gemeenten kan dit actief tegengaan en kan hen in staat stellen om gezamenlijk de uitdagingen slim aan te pakken vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het openbaar bestuur in de gehele regio.[51]

4.3 Conclusie

De aanhoudende arbeidsmarktkrapte gaat gemeenten dus dwingen om strategische keuzes te maken in hun werkwijze, de organisatie van de publieke dienstverlening en het algehele personeelsbeleid.

Verschillende rapporten schetsen grote uitdagingen bij niets doen, zoals dat gemeenten hun takenpakket niet goed kunnen uitvoeren, géén toezicht kunnen organiseren op de dienstverlening of dat allerlei procedures voor vergunningen of subsidies zullen vastlopen en dat uiteindelijk zelfs de grotere maatschappelijke opgaven niet

---

[47] Werf-en.nl (2023) *Gemeenten gaan krapte te lijf door gezamenlijke specialisten pools op te richten.*
[48] Binnenlands Bestuur (2024) *Personeelstekort breidelt ambities gemeenten*; SER (2022)
[49] VNG (2024)
[50] Werf-en.nl (2023)
[51] VNG (2023)

meer opgepakt gaan worden. Om deze uitdagingen in de uitvoeringspraktijk van gemeenten effectief te kunnen oppakken, zijn vier strategieën – denkrichtingen – gepresenteerd: *Shaping-up*, *Brightening-up*, *Opening-up* en *Scaling-up*.

Door deze strategieën te combineren kunnen gemeenten hun organisatie- en uitvoeringskracht behouden én misschien zelfs versterken. Dit biedt hen de flexibiliteit om, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, te anticiperen op toekomstige uitdagingen en zo de kwaliteit en vitaliteit van het lokale bestuur te bewaren.

Literatuur en bronnen

A&O Fonds Gemeenten (2023) *A&O Personeelsmonitor* (25ste editie)

A&O Fonds Gemeenten (2023) *A&O Personeelsmonitor dashboard* (2023) Geraadpleegd op 21-10-2024, https://personeelsmonitorgemeenten.incijfers.nl/home

A&O Fonds Gemeenten (2023) *A&O Personeelsmonitor, data Drentse gemeenten*

A&O Fonds Gemeenten (2024) *Gebrek aan menscapaciteit gaat pijn doen: lastige discussies zijn onontkoombaar maar de tijd dringt.* Geraadpleegd op 21-10-2024, https://www.aeno.nl/gebrek-aan-mens-capaciteit-gaat-pijn-doen-publiek-denken

BMC (2020) *Het kraakt en piept in het fysieke domein: onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein*, opdracht voor VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten).

Boerman, P. (2023) *Gemeente willen krapte te lijf met gezamenlijke 'specialisten-pools'*. Geraadpleegd op 10-10-2024, https://www.werf-en.nl/gemeenten-gaan-krapte-te-lijf-door-gezamenlijke-specialisten-pools-op-te-richten/

Binnenlands Bestuur (2024), *Raad van State: Arbeidsmarktkrapte vraagt om ingrijpende keuzes*, geraadpleegd op 17-10-2024, https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/gemeentelijke-dienstverlening-onder-druk-door-personeelstekort;

Binnenlands Bestuur (2024). *Personeelstekort breidelt ambities gemeenten*, *Geraadpleegd op 21-10-2024, https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/gemeentelijke-plannen-blijven-liggen-door-gebrek-aan-handjes*

Breeman, G. & Van Eijk, C. (2023) *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

CBS (2024) *Dashboard arbeidsmarkt (laatste wijziging 21-8-2024) Geraadpleegd op 16-10-2024: https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt*

Centraal Planbureau (CPB) (2024) Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes, in: *Beschouwing Centraal Economisch Plan 2024. Februari 2024.*

CMO STAMM & Planbureau Fryslân. (2023) *Werken en wonen in het noorden, Een analyse van brede welvaart en arbeidsmarkt in Drenthe, Fryslân en Groningen.*

Economisch Statistisch Bulletin (ESB) (2022) *Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. Geciteerd op 12-10-2024: https://esb.nu/groei-beroepsbevolking-gaat-sterk-afvlakken/*

Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013) *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling*, in: Bestuurswetenschappen

Götte, L. (2024), *Gebrek aan menscapaciteit gaat pijn doen: lastige discussies zijn onontkoombaar maar de tijd dringt.* Geraadpleegd op 21-10-2024, https://www.aeno.nl/gebrek-aan-mens-capaciteit-gaat-pijn-doen-publiek-denken

Kremer, M. e.a. (2023) *De oplossing voor langdurige krapte is minder arbeidsvraag*. In: ESB, 108(4862), 26 oktober 2023

PBL/CBS (2022) *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050, steden en randgemeenten groeien verder.*

Sociaaleconomische Raad (SER) (2022), *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren.* Advies 22/05, mei 2022.

Sociaaleconomische raad (SER) (2023) *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk: oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte*. Advies 23/01, februari 2023.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (SDO) (2023) *Gematigde groei, rapport van de staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050*, Den Haag.

UWV (2024) Dashboard *Spanningsindicator UWV, werk.nl Geraadpleegd op 21-10-2024: https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator*

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020) *Uitvoeringskracht van gemeenten, hoe sterk zijn onze schouders?*

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2022) *Raadgever regionale Samenwerking.*

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2024) *Een handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector.*

Werf-en.nl (2023). *Gemeenten gaan krapte te lijf door gezamenlijke specialisten pools op te richten, 12 juni 2023. Geraadpleegd op 21 oktober 2024, https://www.werf-en.nl/gemeenten-gaan-krapte-te-lijf-door-gezamenlijke-specialisten-pools-op-te-richten/#:~:text=De%20meest%20opvallende%20voorstellen%20daarbij,gemeenten%20aan%20de%20slag%20kunnen*