

## ***Samenvatting: Arbeidsmarktanalyse openbaar bestuur in Twente***

Ondanks de onzekerheden omtrent de ontwikkeling van economie en arbeidsmarkt als gevolg van de coronacrisis is er op de arbeidsmarkt sprake van een min of meer autonoom proces. Een proces dat zich vrijwel onafhankelijk van de conjuncturele ontwikkeling voltrekt. Het betreft de uitstroom van werkzame personen wegens pensionering, de zogenaamde vervangingsvraag, en de instroom van studenten die nu al een opleiding volgen.

De komende jaren krijgt de overheid te maken met toenemende schaarste op de arbeidsmarkt. Door ontgroening en vergrijzing krijgt de krapte bovendien eerder een structureel dan een conjunctureel karakter. Binnen de overheid, waar in vergelijking met andere sectoren de gemiddelde leeftijd van werknemers relatief hoog ligt, leidt deze demografische ontwikkeling tot een relatief sterke vervangingsvraag. Het aantal medewerkers boven de 60 neemt toe. Naarmate er vergrijzing van het personeelsbestand optreedt, zal de vervangingsvraag ook groter worden.

Het is belangrijk voldoende nieuw personeel te vinden en tegelijk zittend personeel (en kennis) te behouden. De arbeidsmarkt voor overheidspersoneel is echter niet alleen in kwantitatieve zin in beweging. Ook in kwalitatieve zin treedt een verschuiving op. Verwacht wordt dat de behoeften en competenties van toekomstige ambtenaren veranderen als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij gaat het onder meer om het optimaal gebruik maken van nieuwe digitale toepassingen en - door corona versnelde - inpassing van thuis/op afstand werken. Tegelijk stelt de overheid (en in het verlengde daarvan de maatschappij) naar verwachting in de toekomst andere eisen aan medewerkers dan nu het geval is. Om een aantrekkelijke werkgever te blijven voor voldoende en goed gekwalificeerd personeel, is het van belang dat de overheid inspeelt op deze veranderingen.

In een krappe(re) arbeidsmarkt zal de opgave om arbeidsplaatsen (weer) in te vullen groter worden. Ook voor de Twentse overheidsorganisaties geldt dat het in de toekomst kunnen vinden en binden van geschikt personeel een belangrijke, gedeelde opgave en uitdaging is. Mede vanuit dit perspectief heeft platform het Twentse Kracht aangegeven, naast de reeds beschikbare algemene arbeidsmarktanalyse zoals gevat in onder meer de Twentse Arbeidsmarktmonitor, behoefte te hebben aan een meer specifieke arbeidsmarktanalyse voor de organisaties die deelnemen aan Twentse Kracht.

### **In dit onderzoek staat het volgende onderzoeksdoel centraal:**

*Inzicht bieden in de huidige en verwachte arbeidsvraag en -aanbodperspectieven voor overheidsorganisaties in Twente.*

## **Arbeidsmarktperspectief**

Uit het onderzoek is gebleken dat na een aantal jaren van banenkrimp sinds 2016 het aantal banen bij de lokale overheid in Twente, mede onder invloed van de decentralisatietendens, weer geleidelijk toeneemt. In 2019 bevat de sector 11.600 banen, wat neerkomt op 3,6 procent van de totale Twentse werkgelegenheid. In 2018 en 2019 groeide het aantal 'overheidsbanen' vooral in de 3 grote Twentse steden Almelo, Enschede en Hengelo, terwijl tussen 2014 en 2017 de werkgelegenheid relatief sterk toenam in de overige elf gemeenten.

De spanningsindicator van het UWV meet de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Voor de beroepsklasse 'openbaar bestuur, veiligheid en juridische beroepen' geldt dat sinds 2018 de arbeidsmarktspanning als 'gemiddeld' wordt gedeut. In het derde kwartaal van 2020 is de ruimte op de arbeidsmarkt kleiner, ook kleiner dan totaal gemiddeld voor de regio. Mogelijk dat hier sprake is van een 'corona-effect', bijvoorbeeld vanwege een extra behoefte aan BOA's en medewerkers voor de GGD test en vaccinatie straten. Het aantal vacatures bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen is sinds september 2020 ook oplopend in Twente. Met name in het eerste kwartaal van 2021 stijgt het aantal vacatures (al zijn er ook relatief grote schommelingen per maand). Meest gevraagd (in 2019 en 2020) zijn WMO-consulenten en beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening.

In de gevoerde interviews wordt dit beeld door de verschillende organisaties bevestigd. De meeste organisaties kunnen nog grotendeels aan de vraag naar personeel voldoen, maar wel zien de verschillende organisaties dat het steeds moeilijker wordt om invulling te vinden voor de verschillende vacatures. Met name de specialistische vacatures, juridische functies, I(C)T functies, verkeerskundigen, financiële functies en vacatures in het sociaal domein zijn momenteel moeilijk in te vullen. De organisaties moeten daarom steeds vaker de hulp in schakelen van externe partijen die hen helpen met het zoeken naar personeel.

Hoewel in z'n geheel de regionale arbeidsmarkt in het publieke domein (nog) niet als krap wordt beschouwd, geldt dat het aantal vacatures oploopt en dat voor bepaalde meer specialistische functies vacature-invulling moeilijk is. Uit de regionale arbeidsmarktprognose van het ROA komt naar voren dat voor de periode tot 2025 de instroom van studenten (vanaf mbo3) op de arbeidsmarkt kwantitatief bijna in balans is met de vervangings- en uitbreidingsvraag in Twente (NB: uitbreidingsvraag meer onzeker en pre-corona). De verschillen in overschotten en tekorten zijn naar de verschillende beroepsgroepen en -opleidingen echter groot.

Wat betekent dit voor overheidsorganisaties? Voor functies die een masterniveau vragen, blijft de regionale arbeidsmarkt krap. En in een periode met meer uitbreidingsvraag zal de publieke sector bij het invullen van vervangingsvraag voor de meer specialistische functies (nog) sterker moeten 'concurreren'. Verder laten diverse master-opleidingen die meer gericht zijn op beroepen in de collectieve sector (master - journalistiek, gedrag en maatschappij en master - kunst, taal en cultuur) in de komende jaren tekorten zien.

### **Omvang en dynamiek personeelssamenstelling**

De overheidssector krijgt de komende jaren te maken met een grote vervangingsopgave. Uit cijfers van de Kennisbank Openbaar bestuur blijkt dat een derde deel van de personen die werkzaam zijn bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, 55 jaar en ouder is. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de 'verjongingsopgave' al wel is ingezet; sinds 2015 stijgt het aandeel jongeren (2015: 11% tot 35 jaar; 2019: 15%). Wordt gekeken naar de leeftijdsverdeling van Twentse overheidsorganisaties dan laten de cijfers zien dat gemiddeld de groep van 56 jaar en ouder 31 procent van de totale Twentse overheidsbezetting vormt en 17 procent is maximaal 35 jaar. De afwijking van het landelijke beeld is dus ook qua leeftijdssamenstelling beperkt. Het aandeel jongeren is bij veel Twentse overheidsorganisaties tussen 15 en 20 procent, terwijl het aandeel ouderen veelal tussen de 30 en 35 procent ligt. Er zijn enkele uitzonderingen. Zo werken bij de Stadsbank Oost Nederland relatief veel jongeren en weinig 55-plussers. Bij de gemeente Haaksbergen en SWB Midden Twente werken relatief weinig jongeren en veel 55-plussers, terwijl bij de gemeente Wierden weinig jongeren en veel 46-55 jarigen werkzaam zijn. Bij de Veiligheidsregio Twente en Omgevingsdienst Twente is het aandeel 55-plussers relatief laag.

Uitgesplitst naar functiegroep zijn in het sociaal domein en in het fysiek domein (de grootste functiegroepen) ook het grootste aantal werknemers van 56 jaar en ouder werkzaam. Procentueel gezien hebben de kleinere functiegroepen communicatie en juridisch het grootste aandeel medewerkers van 45 jaar en jonger. Aan de andere kant zijn er bij de functiegroepen DIV, facilitair, administratief/secretarieel en publiekszaken relatief veel 56-plussers werkzaam.

Ten aanzien van de in- en uitstroom van personeel bij gemeenten, waterschappen en GR-organisaties geldt landelijk dat per saldo de uitstroom van 55-plussers het grootst is, maar dat dit saldo wel geleidelijk iets kleiner wordt. Mogelijk een gevolg van personeelsbeleid gericht op oudere werknemers (langer in dienst houden en in laten stromen). Verder groeit vanaf 2015 jaarlijks het saldo 35-minners dat instroomt en aan de slag gaat bij de lokale overheid. Het aantal gemeenten in Nederland dat aangeeft belemmeringen te ervaren bij het in laten stromen van jongeren is in 2019 13 procent (ter vergelijking: in 2017 nog 28 procent). Hoewel veel gemeenten aangeven geen belemmeringen te ervaren bij het aannemen van jongeren neemt ook de uitstroom van jongeren ieder jaar licht toe. De belangrijkste redenen voor jongeren om uit te stromen, zijn het vinden van ander werk en omdat ze ervaren onvoldoende carrièreperspectief/doorgroeimogelijkheden te hebben.

Ook bij Twentse overheidsorganisaties is de personeelsdynamiek het grootst bij de leeftijdsgroep tot en met 35 jaar. Niet alleen is de instroom het grootst, ook de uitstroom is groter dan bij andere leeftijdsgroepen. Het saldo van instroom minus uitstroom is wel het grootst bij jongeren. Bij de groep 65 jaar en ouder staat tegenover de uitstroom nauwelijks nog instroom.

De opbouw van het personeelsbestand heeft ook de aandacht van de verschillende organisaties. Enerzijds zijn ze bezig om te zorgen voor een nieuwe aanwas van medewerkers om op die manier aan de vervangings- en groeivraag te kunnen voldoen. Hierbij is enerzijds aandacht voor een verhouding tussen het aantal jonge medewerkers in een team of een domein ten opzichte van het aantal oudere medewerkers. Anderzijds is er aandacht voor het vinden en behouden van de benodigde expertise.

### **Andere tijden, andere banen**

Het werken bij de overheid verandert en zal verder veranderen. Daarbij gaat het zowel om banen als om (gevraagde) vaardigheden. Deels door wat er in de samenleving gebeurt; onder andere participatie en transparantie vragen kleuren de invulling van samenwerken en communicatie. En deels door economie en technologie; door de huidige Covid-19 crisis staan niet alleen banen onder druk maar worden veranderingsprocessen ook versneld doorgevoerd, met name op het vlak van digitalisering en het werken op afstand.

Opkomende functieprofielen in de publieke sector zijn meer gericht op niet-routine matige, complexe en interactieve taken, terwijl (geleidelijk) verdwijnende functieprofielen vooral uitvoerend en ondersteunend zijn. Doordat functieprofielen meer fluide zullen worden (minder 1-op-1 matchend met bijvoorbeeld een opleiding of een beroepenlabel) zullen vaardigheden en competenties een (nog) grotere pijler vormen in strategisch personeelsbeleid.

Deze dynamiek en verandering van de overheidsorganisatie in algemene zin kwam ook in de gesprekken die gevoerd zijn met de organisaties naar voren. Zo zijn alle organisaties bezig om het leren en ontwikkelen vorm te geven. Hierbij is veel aandacht voor ontwikkelingen zoals digitalisering en de gevolgen van de omgevingswet. Een andere belangrijke ontwikkeling die aandacht heeft binnen de organisaties – zo blijkt uit de gesprekken – is de ‘mondige burger’ en de (digitale) zichtbaarheid van de ambtenaar, bijvoorbeeld op sociale media.

Om de nieuwe vaardigheden die daar voor nodig zijn te ontwikkelen, is er een focus op het leren en ontwikkelen. Op verschillende manieren wordt middels - domein overstijgende – kennisdeelsessies en trainingsprogramma’s de nodige kennis ontwikkeld en de overdracht gestimuleerd. Daarbij staan de talenten van de medewerkers en de taken en werkzaamheden die daarbij passen centraal. Verder wordt met de vergrijzende personele bezetting ook zorggedragen voor een vitaal personeelsbestand. Soms gebeurt dit in combinatie met het generatiepact, echter is het geheel niet uitgebreid geformaliseerd.

### **Kiezen voor de lokale overheid**

Veel gemeenten richten zich enerzijds vanwege de reeds genoemde grote vervangingsopgave en anderzijds vanwege passende skills (zoals digitale en communicatieve vaardigheden) in toenemende mate ook op jongeren. Daarbij ervaren de meeste gemeenten naar eigen opgave geen belemmeringen in het vinden van jongeren, al zullen imago-aspecten als ambtelijk en grijs de wervingskracht van lokale overheid nog steeds enigermate dempen. Economische en maatschappelijke golven beïnvloeden ook de trekkracht: in tijden van hoogconjunctuur zullen overheidsorganisaties steviger moeten ‘concurreren’ en profileren, terwijl in tijden van laagconjunctuur bestendigheid trekt. Ook generatiekenmerken spelen mee. Zo is de huidige generatie jongeren meer gekenmerkt door maatschappelijke betrokkenheid en baanzekerheid dan eerdere generaties. Baanzekerheid niet alleen in arbeidsvoorwaarden, maar vooral in inhoud en waarde van werk. Jongeren willen een ‘zekerheid’ ten aanzien van ruimte voor ontplooiing, ervaren en bijdragen. Wanneer lokale overheden kenmerken en aspecten niet alleen goed uitdragen maar ‘on the job’ bieden, krijgen vinden en binden een impuls.

De organisaties zijn zich ook bewust van het belang van het binden van personeel. Zo wordt er door de organisaties ingezet op aantrekkelijk werkgeverschap, al verschilt de mate en manier van inzet wel per organisatie. Veelal gebeurt dit door de voordelen van het werken bij de overheid - zoals een bijdrage leveren aan de maatschappij en werkzekerheid - uit te dragen. Ook is er middels projectkeuzebanken aandacht voor afwisseling en uitdaging in het werk. Verder wordt de sfeer binnen de organisatie over het algemeen als prettig ervaren. Ook hebben de organisaties op een overkoepelend niveau met het traineeprogramma een goed instrument in handen om jongeren te werven. Echter, de organisaties kunnen nog wel meer aandacht besteden aan het bieden van afwisseling in het werk en duidelijkheid over het doorgroeiperspectief.

**Colofon:**

Samenvatting: Arbeidsmarktanalyse openbaar bestuur in Twente; Inzicht in huidige ontwikkeling en samenstelling en doorkijk naar de toekomst

Tekst: R. Esselink en S. Visschedijk

Uitgave: Kennispunt Twente, juni 2021

Opdracht: Regio Twente – Twentse Kracht

© 2021, Kennispunt Twente, Enschede. Auteursrechten voorbehouden. Overname van deze memo(of gedeelten daarvan) is toegestaan, mits de bron wordt vermeld.