

22 JANUARI 2024

AMBTELIJK CAPACITEITSTEKORT WONINGBOUW

Boo4042/240122/MH/ISO:RN/CK

BRINK

INHOUDSOPGAVE

01 Samenvatting	1
01.01 Inleiding	1
01.02 Kanttekening vooraf	1
01.03 Onderzoeksopzet	1
01.04 Resultaten	2
01.05 Duiding resultaten	2
01.06 Oplossingsrichting en vervolgonderzoek	3
02 Inleiding	5
02.01 Context	5
02.02 Kanttekening vooraf	5
02.03 Leeswijzer	5
03 Methodiek en uitgangspunten	7
03.01 Onderzoeksmethodiek	7
03.02 Uitgangspunten onderzoek	8
04 Resultaten Gelderland en Representativiteit	9
04.01 Scope onderzoek Gelderland	9
04.02 Onderzoekslijn 1: huidige beschikbare capaciteit	9
04.03 Onderzoekslijn 2: gemeentelijke ramingen	9
04.04 Overige bevindingen	10

04.05	Representativiteit Gelderland	10
05	Provinciale extrapolatie	13
05.01	Provinciale kenmerken	13
05.02	Resultaten provinciale extrapolatie	13
06	Gemeentelijke extrapolatie	14
06.01	Gemeentelijke kenmerken	14
06.02	Resultaten gemeentelijke extrapolatie	14
06.03	Aanvullende kenmerken	16
07	Resultaten	17
07.01	Ambtelijk tekort in fte	17
07.02	Tekort naar functies	18
07.03	Financiële impact	18
08	Duiding resultaten en oplossingsrichtingen	20
08.01	Representativiteit Gelderland	20
08.02	Duiding onderzoeksresultaten	20
08.03	Oplossingsrichtingen en vervolgvragen	22
	Bijlage 01	25
	Bijlage 02	28
	Bijlage 03	31

01 SAMENVATTING

01.01 Inleiding

Nederland kent een forse woningbouwopgave om het woningtekort tegen te gaan. Het streven is vanaf 2024 jaarlijks (minimaal) 100.000 woningen bij te bouwen. Dit vraagt onder meer om voldoende ambtelijke capaciteit bij gemeenten. Tegelijkertijd geeft juist een groot aantal gemeenten aan het eigen personeelsgebrek als een van de voornaamste obstakels te zien om de geplande nieuwbouw te realiseren. Onderzoek binnen provincie Gelderland (medio 2023) laat zien dat het provinciale tekort 100 tot 200 fte bedraagt. Dit komt neer op circa 2 tot 4 fte per Gelderse gemeente¹. Specifiek gaat het hierbij om al het personeel – zowel in dienst van de gemeente als ingehuurd externen – dat beschikbaar is voor de gemeentelijke keten van:

- planvoorbereiding;
- procedure-uitvoering (waaronder vergunningverlening);
- projectbegeleiding tot de realisatiefase;
- ondersteuning en management voor deze keten.

Het personeel en eventuele tekorten bij provincies, waterschappen, netbeheerders, bouwbedrijven, et cetera zijn geen onderdeel van de door Arena Consulting gehanteerde scope.

In het licht van de naderende kabinetsformatie heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) aangegeven behoefte te hebben aan meer zicht op de ambtelijke capaciteitstekorten op nationaal niveau. BZK heeft Brink gevraagd hier onderzoek naar te doen. De onderzoeksresultaten uit Gelderland vormen hierbij het vertrekpunt en moeten (op diverse wijzen) worden geëxtrapoleerd naar de rest van Nederland.

01.02 Kanttekening vooraf

Om de onderzoeksresultaten in het juiste perspectief te plaatsen, moet vooraf een kanttekening worden geplaatst. Er is sprake van grote diversiteit tussen zowel provincies als gemeenten indien het gaat om de huidige woningvoorraad, opgave en uitdagingen. Daarnaast is geen significante correlatie gevonden tussen gemeentelijke kenmerken² en het capaciteitstekort.

Bovenstaande betekent dat extrapolatie van één provincie niet de meest geschikte en nauwkeurige benadering is om het landelijke capaciteitstekort te benaderen. Echter, om in relatief kort tijdsbestek uitspraak te kunnen doen over het landelijk capaciteitstekort, is wel voor deze benaderingswijze gekozen.

De onderzoeksresultaten moeten daarom (vooral) worden beschouwd als vertrekpunt voor dialoog en het in kaart brengen van relevante verdiepingsvragen. Samen met verschillende experts is hier binnen dit onderzoek een eerste stap in gemaakt.

01.03 Onderzoeksopzet

Voor de extrapolatie van de onderzoeksresultaten uit Gelderland zijn twee benaderingen gekozen, namelijk extrapolatie op basis van provinciale kenmerken en extrapolatie op basis van gemeentelijke kenmerken.

¹ Het gaat nadrukkelijk om fte's. Het aantal personen ligt door de relatief hoge 'deeltijdfactor' hoger.

² Voorbeelden van gemeentelijke kenmerken die zijn onderzocht, zijn de mate van stedelijkheid en de mate waarin de doelstelling uit de Woondeals vraagt om intensivering van het huidige productietempo.

Voorafgaand aan de extrapolatie is een representativiteitstoets uitgevoerd, waarbij is gekeken in welke mate Gelderland representatief is voor de rest van Nederland. Mede omdat Gelderland relatief weinig grote en weinig (zeer) sterk stedelijke gemeenten telt, is geconcludeerd dat extrapolatie van de onderzoeksresultaten uit Gelderland eerder tot onder- dan overschatting van het landelijke capaciteitstekort leidt.

De resultaten zijn daarom ook voorgelegd aan een expertpanel. Het doel van deze expertsessie was om de uitkomsten van het onderzoek verder te duiden en om gezamenlijk na te denken over oplossingsrichtingen en/of eventueel benodigd vervolgonderzoek.

01.04 Resultaten

Extrapolatie op basis van gemeentelijke kenmerken leidt tot een bandbreedte van het landelijk ambtelijk capaciteitsniveau van circa 1.300 fte tot circa 1.500 fte. De extrapolatie op basis van provinciale kenmerken leidt tot een bandbreedte van circa 1.700 fte tot circa 2.200 fte. Samengevat komt het landelijk ambtelijk capaciteitstekort daarmee uit op circa 1.300 fte tot 2.200 fte.

Om de resultaten in perspectief te plaatsen en te onderzoeken of een meervoudige regressieanalyse meerwaarde biedt (en tot andere uitkomsten leidt), is per gemeentelijk kenmerk een correlatieanalyse uitgevoerd. Zo is bepaald in welke mate sprake is van een bepalende of voorspellende factor voor het capaciteitstekort. Uit de analyse volgt dat de correlatiefactor van de onderzochte kenmerken varieert van $-0,13$ tot $0,26$. Dit betekent dat geen tot een matige statistisch significante correlatie is tussen de onderzochte kenmerken en het ambtelijk capaciteitstekort.

01.05 Duiding resultaten

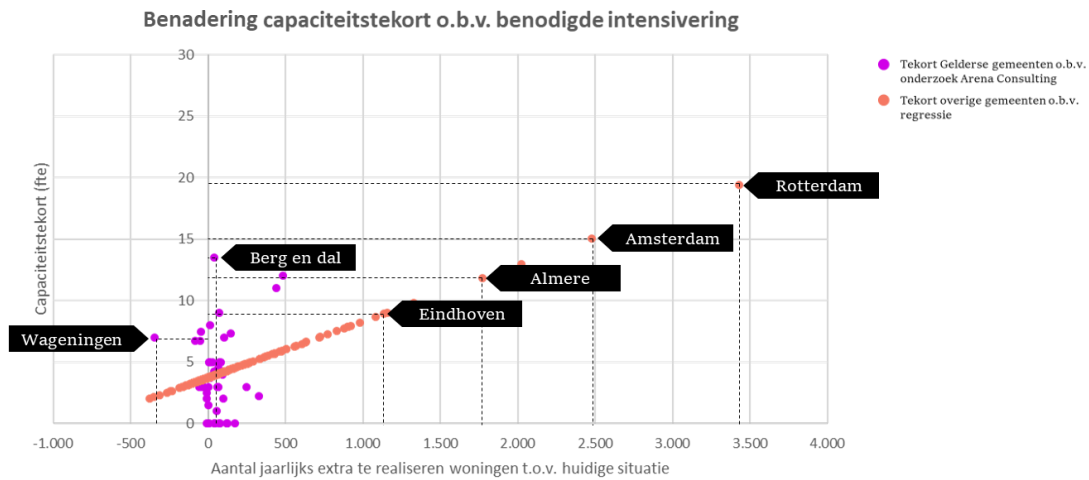
De onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan een expertpanel. Hierbij is met name ingezoomd op de resultaten die volgen uit de gemeentelijke extrapolatie. Hierbij valt een aantal zaken op. Zo is het tekort van enkele kleine Gelderse gemeenten (dat volgt uit eerder onderzoek) nagenoeg even groot als het benaderde tekort voor een gemeente ter grootte van Utrecht.

Daarnaast valt op dat er Gelderse gemeenten zijn die hebben aangegeven geen capaciteitstekort te hebben. Deze gemeenten hebben wel een intensiveringsopgave wat betreft het jaarlijkse te realiseren aantal woningen (figuur 1). Tegelijkertijd zijn er Gelderse gemeenten die geen intensiveringsopgave hebben, maar aangeven wél een capaciteitstekort te kennen.

Het is mogelijk dat bovenstaande bevindingen voortkomen uit (statistische) beperkingen in het onderzoek³. Desalniettemin geven de experts, op basis van praktijkwaarnemingen, aan dat dergelijke opvallendheden ook als volgt kunnen worden geduid:

- Grotere gemeenten hebben doorgaans intern de beschikking over meer specifieke expertises en pakken werkzaamheden vaker zelf op. Verhoudingsgewijs (ten opzichte van de huidige personele bezetting) leidt dit tot een lager capaciteitstekort dan bij kleinere gemeenten.
- Bij kleinere gemeente werken veelal meer “allrounders” die veel verschillende taken tegelijk (moeten) uitvoeren. Dit maakt het goed en efficiënt doorlopen van processen vaak lastiger, hetgeen resulteert in behoefte aan meer capaciteit.
- Bij kleinere laagstedelijke gemeenten worden meer individuele woningen gebouwd die relatief veel capaciteit vragen (minder woningen per fte). Verhoudingsgewijs is daarom meer capaciteit nodig dan in grotere en meer verstedelijkte gemeenten.

³ Meer specifiek de beperkte representativiteit van de provincie Gelderland en de beperkte statistisch significante correlatie tussen de beschikbare data omtrent gemeentelijke kenmerken en het ambtelijk capaciteitstekort.



Figuur 1 Benadering landelijk ambtelijk capaciteitsstekort op basis van benodigde intensivering jaarlijkse productie.

01.06 Oplossingsrichting en vervolgonderzoek

Vanuit de praktijk bevestigen de experts dat er een ambtelijk capaciteitsstekort is. Bovendien is dit tekort aanzienlijk. Verder onderzoek naar de exacte omvang (mede gelet op de ruime bandbreedte) wordt echter als minder relevant ervaren. Belangrijker zijn de oplossingsrichtingen voor het tekort. De volgende oplossingsrichtingen zijn door de experts aangedragen:

Financiële middelen

Het ambtelijk capaciteitsstekort is niet op te lossen met alleen maar meer financiële middelen. Dit omdat de benodigde mensen niet (in voldoende mate) beschikbaar zijn op de huidige arbeidsmarkt. Op de korte termijn moet de bestaande capaciteit dan ook het vertrekpunt zijn. Hiermee is echter niet gezegd dat aanvullende financiële middelen helemaal niet bijdragen. De verwachting is namelijk dat extra middelen benodigd zijn om andere oplossingsrichtingen (zie hieronder) mogelijk te maken. Dit vormt een aanknopingspunt voor eventueel vervolgonderzoek. Daarnaast moeten er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor gemeenten om capaciteit aan te nemen (of in te huren) als deze wél beschikbaar komt op de arbeidsmarkt.

- *“In hoeverre zijn aanvullende financiële middelen benodigd om andere voorgestelde oplossingsrichtingen mogelijk te maken?”*

Opleidingen

Er ligt een uitdaging voor onderwijsinstellingen om na te denken over de profielen/expertises waar het komende decennium behoefte aan is en hoe het opleidingsaanbod hierop kan aansluiten (vervolgonderzoek). Dit is onderdeel van de oplossing op de langere termijn.

- *“Aan welke profielen/expertises is het komende decennium behoefte en in welke omvang?”*

Samenwerking gemeenten en markt

Op kortere termijn is het aan te raden verder onderzoek te doen naar de wijze waarop zowel binnen als tussen gemeenten wordt samengewerkt. Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen. Concrete voorbeelden van voorgestelde onderzoeksvragen zijn:

- *“Kunnen gemeenten het maken van bestemmingsplannen en daaraan gerelateerde onderzoeken nog meer door marktpartijen laten uitvoeren?”*
- *“Kunnen gemeenten en marktpartijen gezamenlijk expertises (bijv. stedenbouwers) inhuren om in opdracht van beide partijen tot een goed plan te komen?”*

Ook de Versnellingstafels, zowel op gemeentelijk als regionaal niveau, spelen een belangrijke rol bij de samenwerking. Marktpartijen moeten hier actief bij worden betrokken om te leren van elkaars inzichten en om de werkwijze tussen markt en gemeente te bespreken. Hoe lopen procedures, wanneer komt een project op de bestuurlijke tafel en zijn er (financiële) mogelijkheden voor de gemeente om capaciteit in te huren, bijvoorbeeld door middel van opbrengsten vanuit de grondprijs?

- *“Welke ideeën/oplossingsrichtingen zijn tot nu toe aan de verschillende Versnellingstafels besproken (inventarisatie) en zijn deze ook elders in het land van toepassing?”*

Efficiëntie in gemeentelijke processen

Er wordt aanbevolen meer kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop gemeenten werken. Hoe zijn processen bijvoorbeeld georganiseerd en welke rolverdeling wordt gehanteerd? Dergelijk onderzoek moet vooral gericht zijn op het scherper in beeld brengen van mogelijke oplossingsrichtingen en het identificeren van ‘succesfactoren’. Daarnaast kan de efficiëntie vergroot worden door ambtelijk opdrachtgevers (meer) manoeuvreerruimte te bieden om een integrale afwegingen te maken in projecten en door heldere kaders te scheppen en daar gedurende het planontwikkelingstraject aan vast te blijven houden. Iteraties die volgen uit aanpassingen, zorgen immers voor veel inefficiëntie in het proces.

- *“Zijn er significante verschillen waarneembaar tussen gemeenten wanneer het gaat om de organisatie van processen rondom woningbouw?”*
- *“Onder druk van de aanstaande Omgevingswet zijn in de afgelopen periode meerdere (bestemmings)plannen in hoog tempo van de grond gekomen. Wat maakte dit mogelijk en wat kan hiervan worden geleerd?”*

Behouden van capaciteit en kennis

Om het capaciteitstekort niet verder (of zo min mogelijk) toe te laten nemen, is daarom aan te raden vroegtijdig te onderzoeken op welke wijze gebruik gemaakt kan worden van de kennis en kunde van het personeel dat in de nabije toekomst met pensioen gaan. Willen en kunnen deze mensen nog ingezet worden, bijvoorbeeld op parttime basis? Daarnaast is het van belang te investeren in het huidige personeel en hen gemotiveerd te houden.

- *“In hoeverre neemt het ambtelijk capaciteitstekort in het komende decennium verder toe als gevolg van vergrijzing, en in welke mate is men bereid langer (parttime) door te werken?”*

02 INLEIDING

02.01 Context

In Nederland zijn tot en met 2030 circa 981.000 aanvullende woningen nodig. Het streven is daarom vanaf 2024 jaarlijks (minimaal) 100.000 woningen bij te bouwen. Hiervoor zijn niet alleen zaken als bouwlocaties en ontwikkelende partijen nodig, ook vraagt het om voldoende ambtelijke capaciteit bij gemeenten. Met name dit laatste aspect lijkt voor een groot aantal gemeenten een uitdaging te vormen.

Uit onderzoek van Binnenland Bestuur (2022)⁴ komt naar voren dat bijna 70% van de gemeenten het eigen personeelsgebrek als het voornaamste obstakel ziet om geplande nieuwbouw te realiseren. Ook provincie Gelderland heeft onderzoek gedaan naar de tekorten (zowel in fte als de daaraan gekoppelde financiële opgave) binnen Gelderse gemeenten om aan de doelstellingen uit de woondeals te kunnen voldoen. Hieruit volgt een tekort van 100 tot 204 fte (2 tot 4 fte per Gelderse gemeente), dat overeenkomt met circa € 7,5 miljoen tot € 15,3 miljoen per jaar⁵.

In het licht van de naderende kabinetsformatie heeft BZK behoefte aan meer zicht op de ambtelijke capaciteitstekorten op nationaal niveau. Om de landelijke tekorten in beeld te brengen, heeft BZK aan Brink gevraagd hier nader onderzoek naar te doen. De onderzoeksresultaten uit Gelderland vormen hierbij het vertrekpunt en moeten (op diverse wijzen) worden geëxtrapoleerd naar de rest van Nederland.

02.02 Kanttekening vooraf

Om de in dit rapport beschreven resultaten in het juiste perspectief te plaatsen, moet vooraf een kanttekening worden geplaatst. Er is sprake van grote diversiteit tussen zowel provincies als gemeenten indien het gaat om de huidige woningvoorraad, opgave en uitdagingen. Daarnaast is geen significant correlatie gevonden tussen gemeentelijke kenmerken⁶ en het capaciteitstekort.

Bovenstaande betekent dat extrapolatie van één provincie niet de meest geschikte en nauwkeurige benadering is om het landelijke capaciteitstekort te benaderen. Echter, om in relatief kort tijdsbestek uitspraak te kunnen doen over het landelijk capaciteitstekort, is wel voor deze benaderingswijze gekozen.

De onderzoeksresultaten moeten daarom (vooral) worden beschouwd als vertrekpunt voor dialoog en het in kaart brengen van relevante verdiepingsvragen. Samen met verschillende experts is hier binnen dit onderzoek een eerste stap in gemaakt.

02.03 Leeswijzer

De door Brink gehanteerde onderzoeksmethodiek en bijbehorende uitgangspunten zijn beschreven in hoofdstuk 03. Omdat de onderzoeksresultaten uit provincie Gelderland het vertrekpunt vormen, zijn deze in hoofdstuk 04 toegelicht en is ingegaan op de representativiteit van Gelderland voor de rest van Nederland. In hoofdstuk 05 zijn de resultaten uit de eerste onderzoekslijn (provinciale extrapolatie) beschreven en in hoofdstuk 06 de resultaten die volgen uit de tweede onderzoekslijn

⁴ Nijpend gebrek aan personeel nekt bouwplannen (binnenlandsbestuur.nl)

⁵ Inzicht in capaciteit voor Gelderse woningbouw, augustus 2023 (Arena Consulting)

⁶ Voorbeelden van gemeentelijke kenmerken die zijn onderzocht, zijn de mate van stedelijkheid en de mate waarin de doelstelling uit de Woondeals vraagt om intensivering van het huidige productietempo. Zie ook hoofdstuk 06.

(gemeentelijke extrapolatie). De bandbreedte voor het landelijk ambtelijk capaciteitstekort die volgt uit beide onderzoekslijnen is overgenomen in hoofdstuk 07 en vertaald naar onder meer een financiële component. Tijdens een expertsessie is verdere duiding gegeven aan de resultaten uit het onderzoek. De conclusies die hieruit volgden zijn opgenomen in hoofdstuk 08. In dit hoofdstuk zijn tevens oplossingsrichtingen aangehaald die tijdens de expertsessie naar voren zijn gekomen.

03 METHODIEK EN UITGANGSPUNTEN

03.01 Onderzoeksmethodiek

Medio 2023 is Arena Consulting door provincie Gelderland gevraagd onderzoek te doen naar het ambtelijk capaciteitstekort voor woningbouw binnen Gelderse gemeenten. De resultaten van dit onderzoek zijn in augustus 2023 aan de provincie opgeleverd.

Om in relatief kort tijdsbestek uitspraak te kunnen doen over het landelijk capaciteitstekort, zijn de onderzoeksresultaten van provincie Gelderland als vertrekpunt gehanteerd en geëxtrapoleerd.

Representativiteit

Bij het extrapoleren van de resultaten uit Gelderland speelt de vraag in hoeverre Gelderland representatief is voor de rest van Nederland. Om hier meer zicht op te krijgen en de uiteindelijke resultaten van de extrapolatie in perspectief te kunnen plaatsen, is een representativiteitstoets uitgevoerd.

Voor deze toets is van zowel Gelderland als voor Nederland een 'profielchets' opgesteld. Vervolgens zijn beide profielchetsen met elkaar vergeleken. De profielchetsen bestaan uit diverse doorsnedes, waaronder de mix aan gemeentegroottes en de benodigde intensivering van de jaarlijkse woningbouwproductie.

Benadering 1: extrapolatie op basis van provinciale differentiatie

Zoals eerder aangegeven, zijn de onderzoeksresultaten van provincie Gelderland geëxtrapoleerd. Hiervoor zijn twee verschillende benaderingswijzen gekozen. De eerste benadering betreft een extrapolatie van de resultaten uit Gelderland op provinciaal niveau. Voor alle provincies zijn diverse kenmerken in kaart gebracht, waaronder de omvang van de huidige woningvoorraad, het aantal inwoners en de omvang van de woondeal-opgave. Op basis van elk kenmerk is het ambtelijk capaciteitstekort van Gelderland geëxtrapoleerd naar de overige provincies. Het resultaat hiervan is een bandbreedte van het landelijke ambtelijk capaciteitstekort.

Benadering 2: extrapolatie op basis van gemeentelijke differentiatie

De tweede benadering betreft een extrapolatie op gemeentelijk niveau. Net als voor de provincies, zijn voor alle gemeenten diverse kenmerken in kaart gebracht. Voorbeelden zijn de mate van stedelijkheid, aantal inwoners en de mate waarin de woningbouwproductie geïntensiveerd moet worden ten opzichte van de huidige jaarlijkse gemiddelde. Het ambtelijk capaciteitstekort van Gelderse gemeenten is vervolgens langs elk van de kenmerken geëxtrapoleerd. Hieruit volgt eveneens een bandbreedte van het landelijke ambtelijk capaciteitstekort.

Aanvullend is per kenmerk een correlatieanalyse uitgevoerd om te bepalen in welke mate sprake is van een bepalende/voorspellende factor voor het capaciteitstekort. Indien hier meerdere kenmerken met een statistisch significante correlatie uit volgen, is het mogelijk het ambtelijk capaciteitstekort ook door een meervoudige regressieanalyse in te schatten⁷.

⁷ Uit de analyse is gebleken dat geen van de kenmerken een statistisch significante correlatie vertoonden, zie ook paragraaf 06.02. Om deze reden is uiteindelijk geen meervoudige regressieanalyse uitgevoerd.

Expertsessie

Om de resultaten uit beide onderzoekslijnen (verder) te valideren, is een expertsessie georganiseerd. Tijdens deze sessies is ook nader ingegaan op de aard van de capaciteitstekorten. Wat ziet men in de praktijk en hoe is dit te duiden? Daarnaast is met de experts gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen en zijn eventueel benodigde vervolgvragen verkend.

03.02 Uitgangspunten onderzoek

Voor het benaderen van het landelijk ambtelijk capaciteitstekort zijn de hierna volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er is aangesloten op de door Arena Consulting gehanteerde scope, zie ook paragraaf 04.01.
- Arena Consulting heeft het Gelderse capaciteitstekort op twee manieren benaderd, zie paragraaf 04.02 en 04.03. Gelet op het detailniveau van de resultaten is voorliggende studie aangesloten op de door de Gelderse gemeenten geraamde tekorten (benadering 2 van Arena Consulting). Dit wil zeggen dat op provinciaal niveau is uitgegaan van een tekort van 204 fte.
- Het onderzoek heeft enkel betrekking op het ambtelijk capaciteitstekort bij gemeenten. Eventuele capaciteitstekorten bij andere betrokken partijen zoals provincies, ontwikkelaars of aannemers, zijn buiten beschouwing gelaten.
- Het geëxtrapoleerde capaciteitstekort is gerelateerd aan de afgesproken woondealopgave en niet aan de huidige productie. Er is geen verkenning uitgevoerd naar de toekomstige impact van bijvoorbeeld vergrijzing van het ambtenarenapparaat.
- Het streven is om tot 2030 circa 100.000 woningen per jaar te realiseren. Uitgangspunt is dat deze productie leidt tot een constante capaciteitsbehoefte. Dit betekent dat er geen rekening is gehouden met potentiële achterstanden die in opvolgende jaren tot een hogere productie (en groter capaciteitstekort) leiden.

04 RESULTATEN GELDERLAND EN REPRESENTATIVITEIT

04.01 Scope onderzoek Gelderland

Door het door Arena Consulting uitgevoerde onderzoek is het ambtelijk capaciteitstekort voor woningbouw binnen Gelderse gemeenten benaderd. Specifiek gaat het hierbij om al het personeel – zowel in dienst van de gemeente als ingehuurde externen – dat beschikbaar is voor de gemeentelijke keten van:

- planvoorbereiding;
- procedure-uitvoering (waaronder vergunningverlening);
- projectbegeleiding tot de realisatiefase;
- ondersteuning en management voor deze keten.

Het personeel en de eventuele tekorten bij provincies, waterschappen, netbeheerders, bouwbedrijven, et cetera zijn geen onderdeel van de door Arena Consulting gehanteerde scope.

04.02 Onderzoekslijn 1: huidige beschikbare capaciteit

Arena Consulting heeft het ambtelijk capaciteitstekort door middel van twee verschillende onderzoekslijnen benaderd. De voornaamste bevindingen van beide onderzoekslijnen zijn in de hierna volgende paragrafen nader beschreven.

Binnen de eerste onderzoekslijn is het capaciteitstekort beredeneerd vanuit de huidige beschikbare capaciteit en de in 2022 gerealiseerde woningbouw. De huidige beschikbare capaciteit bedraagt 13,7 fte per gemeente en 700 fte op de schaal van Gelderland. Indien wordt gekeken naar het aantal woningen dat in 2022 is gerealiseerd (circa 10.500 woningen), komt de huidige capaciteit overeen met 67 fte voor 1.000 woningen. Op basis van de woondeals moeten er in 2030 circa 108.000 woningen zijn bijgebouwd. Er is een gemiddelde productie van 12.000 woningen per jaar benodigd om deze ambitie te behalen. Dit betekent dat de jaarlijkse productie (op basis van 2022) met circa 1.500 woningen per jaar moet stijgen. Indien de capaciteitsbehoefte evenredig toeneemt, leidt deze productieverhoging tot een uitgaande van een evenredige aanvullende capaciteitsbehoefte van 100 fte, ofwel gemiddeld 2,0 fte per gemeente.

Belangrijke aandachtspunten bij deze benaderingswijze is dat eventuele huidige ambtelijke tekorten buiten beschouwing worden gelaten. Daarnaast is het de vraag of er een evenredig verband is tussen het aantal te realiseren woningen en de daarvoor benodigde ambtelijke capaciteit.

04.03 Onderzoekslijn 2: gemeentelijke ramingen

Voor de tweede onderzoekslijn heeft Arena Consulting een vragenlijst uitgestuurd naar alle Gelderse gemeenten. De respons hierop is vervolgens verrijkt met de uitkomsten van een eerder door de Groene Metropoolregio (GMR) uitgevoerde verkenning naar de capaciteitsbehoefte.

Voorgaande heeft geleid tot inzicht in het capaciteitstekort van 43 van de 51 gemeenten in Gelderland. Bijna alle gemeenten geven aan een tekort te ervaren, waarbij het tekort in absolute zin het grootste is bij grote(re) gemeenten. Het gemiddelde tekort bedraagt 4 fte per gemeente. Op provinciaal niveau (en geëxtrapoleerd naar de acht ontbrekende Gelderse gemeenten) bedraagt het capaciteitstekort in Gelderland circa 204 fte.

Op basis van de ingevulde vragenlijsten heeft Arena Consulting inzichtelijk ook gemaakt in welke procesfasen van het gemeentelijk woningbouwtraject de tekorten voorkomen. Hieruit volgt dat het ambtelijk capaciteitstekort het grootst is tijdens de planvoorbereiding. Zoals te zien in tabel 1 is er een beperkt verschil zichtbaar tussen de gemeenten met verschillende omvang.

Capaciteitstekort in fte	< 20.000 woningen (kleine gemeente)	20.000 - 50.000 woningen (middelgrote gemeente)	> 50.000 woningen (grote gemeente)
Gemiddeld	3,8	4,8	7,0
Planvoorbereiding	32%	35%	-
Procedure uitvoering	27%	27%	-
Projectbegeleiding	23%	19%	-
Management en ondersteuning	12%	10%	-
Overige	6%	9%	-
	100%	100%	0%

Tabel 1 Verdeling capaciteitstekort Gelderse gemeenten over de procesfasen van het gemeentelijk woningbouwtraject op basis van onderzoek Arena Consulting.

04.04 Overige bevindingen

In aanvulling op het in kaart gebrachte ambtelijke capaciteitstekort zijn de onderstaande overige bevindingen relevant om te vermelden.

- Arena Consulting heeft het capaciteitstekort tevens vertaald naar een financiële component. Uitgaande van € 75.000 per fte⁸ gaat het tekort gepaard met € 7,5 tot € 15,3 miljoen.
- Iets meer dan de helft van de gemeenten denkt dat het capaciteitstekort stabiel blijft. Van de kleine gemeenten (<20.000 woningen) verwacht de helft dat het tekort verder toeneemt.
- De twee grote gemeenten (>50.000 woningen) gaan uit van een toename van het capaciteitstekort met 5% á 10%. Van de overige gemeenten lopen de schatting uiteen van 5% tot een verdubbeling. Dit resulteert in een gemiddelde verwachte toename van 40%.
- Diverse kleine gemeenten (<20.000 woningen) geven aan afschalen van de productie als enige oplossing te zien als capaciteitsprobleem niet wordt opgelost.

04.05 Representativiteit Gelderland

Voorafgaand aan de extrapolatie van de voorgenoemde resultaten is onderzocht in hoeverre Gelderland representatief is voor de rest van Nederland. Voor deze representativiteitstoets is van zowel Gelderland als voor Nederland een ‘profielchets’ opgesteld. Hierbij is gekeken naar:

- Inwoneraantallen.
- Huidige woningvoorraad.
- Mate van stedelijkheid.
- Woondealopgave.
- Woondealopgave ten opzicht van huidige voorraad.
- Mate van benodigde intensivering ten opzichte van huidig productietempo.

Bijlage 01 bevat een volledig overzicht van de uitgevoerde representativiteitstoets en de hiervoor gehanteerde bronnen. In deze paragraaf zijn de drie meest opvallende bevindingen en daaruit volgende conclusie beschreven.

⁸ Loonkosten per mensjaar op basis van schaal 10 (Handleiding overheidsstarieven Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Omvang gemeenten

Kijkend naar de omvang van gemeenten op basis van aantal inwoners, telt Gelderland naar verhouding meer middelgrote gemeenten (20.000-40.000 en 40.000-60.000 inwoners). Het aandeel grote gemeenten (>60.000 inwoners) daarentegen is lager. Zie ook figuur 2. Dit betekent dat het op provinciaal niveau extrapoleren van de resultaten van Gelderland eerder tot een onderschatting dan een overschatting van het landelijk capaciteitstekort leidt. Zie ook tabel 1 waaruit volgt dat grote(re) gemeenten in absolute aantallen ook een groter gemiddeld capaciteitstekort kennen⁹.

Omvang gemeenten	Nederland		Gelderland	
	#	%	#	%
Meer dan 60.000 inwoners	71	21%	5	10%
Tussen 40.000 en 60.000 inwoners	64	19%	13	25%
Tussen 20.000 en 40.000 inwoners	141	41%	25	49%
Minder dan 20.000 inwoners	66	19%	8	16%
Totaal	342	100%	51	100%

Tabel 2 Omvang gemeenten (op basis van aantal inwoners), Gelderland ten opzichte van Nederland.

Mate van stedelijkheid

Onderstaande tabel toont de mate van stedelijkheid¹⁰ van de gemeenten in Gelderland en heel Nederland. Te zien is dat Gelderland relatief weinig gemeenten telt die matig tot (zeer) sterk stedelijk zijn. Het voornaamste deel van de gemeenten is als ‘weinig stedelijk’ te bestempelen. Zie ook figuur 3.

Brink veronderstelt dat in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker sprake is van inbreidingsprojecten met een hogere mate van complexiteit. Dit type projecten leidt veelal tot een hogere (aanvullende) capaciteitsbehoefte¹¹. Ook gelet op de mate van stedelijkheid leidt extrapolatie van de resultaten van Gelderland dus eerder tot een onderschatting dan een overschatting van het landelijk capaciteitstekort.

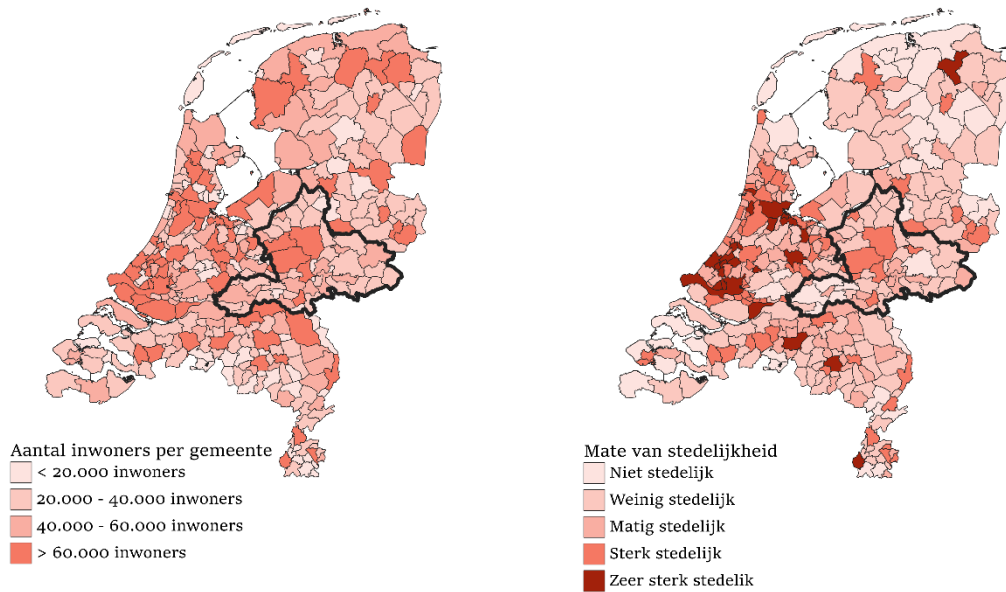
Mate van stedelijkheid	Nederland		Gelderland	
	#	%	#	%
Zeer sterk stedelijk	23	7%	-	0%
Sterk stedelijk	70	20%	7	14%
Matig stedelijk	77	23%	11	22%
Weinig stedelijk	123	36%	27	53%
Niet stedelijk	49	14%	6	12%
Totaal	342	100%	51	100%

Tabel 3 Mate van stedelijkheid, Gelderland ten opzichte van Nederland.

⁹ Arena Consulting concludeert dat het tekort in relatieve zin juist het grootste is bij middelgrote gemeenten.

¹⁰ De mate van stedelijkheid is gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid (oad) per gemeente.

¹¹ Deze veronderstelling is tijdens de expertsessie door meerdere experts onderschreven. Zie ook paragraaf 08.01.



Figuur 2 Omvang gemeenten op basis aantal inwoners.

Figuur 3 Mate van stedelijkheid.

Benodigde intensivering woningproductie

Voor alle gemeenten is de jaarlijks gemiddelde bruto woningtoevoeging (periode 2012-2022) in kaart gebracht. Dit aantal is vervolgens vergeleken met de woondealopgave van de betreffende gemeente. Het vergelijk geeft inzicht in de mate waarin de woningproductie de komende jaren geïntensiveerd dient te worden.

Tabel 4 laat zien dat de grote Gelderse gemeenten (>60.000 inwoners) hun gemiddelde jaarlijkse woningbouwproductie minder hoeven te intensiveren dan andere grote gemeenten in de rest van Nederland. De kleine (<20.000 inwoners) tot middelgrote (20.000-40.000 inwoners) Gelderse gemeenten daarentegen kennen naar verhouding een grotere intensiveringsopgave. Dit heeft mogelijk een versterkend effect op de eerder getrokken deelconclusies.

Intensivering jaarlijkse productie t.o.v. 2012-2022	Nederland # extra woningen	Gelderland # extra woningen
Meer dan 60.000 inwoners	443	312
Tussen 40.000 en 60.000 inwoners	29	38
Tussen 20.000 en 40.000 inwoners	6	41
Minder dan 20.000 inwoners	6	39

Tabel 4 Benodigde intensivering jaarlijkse woningproductie per gemeentegrootte ten opzichte van jaarlijks gemiddelde in 2012-2022, Gelderland ten opzichte van Nederland.

Conclusie representativiteit Gelderland

Op basis van de uitgevoerde analyse is te concluderen dat Gelderland niet volledig representatief is voor de rest van Nederland. Extrapolatie van de onderzoeksresultaten uit Gelderland leidt eerder tot onder- dan overschatting van het landelijke capaciteitstekort. Hier moet rekening mee worden gehouden bij het duiden van de uiteindelijke resultaten.

05 PROVINCIALE EXTRAPOLATIE

05.01 Provinciale kenmerken

De onderzoeksresultaten van provincie Gelderland zijn op twee manieren geëxtrapoleerd. De eerste benadering betreft een extrapolatie van de resultaten uit Gelderland op provinciaal niveau.

Hiervoor zijn voor alle provincies de volgende kenmerken in kaart gebracht:

- aantal inwoners;
- aantal huishoudens;
- huidige woningvoorraad;
- woondealopgave;
- opgave t.o.v. huidige voorraad.

Het ambtelijk capaciteitstekort van Gelderland (204 fte) is vervolgens geëxtrapoleerd op basis van telkens één van de bovenstaande kenmerken.

05.02 Resultaten provinciale extrapolatie

Tabel 5 toont de resultaten van de provinciale extrapolatie. Te zien is dat dit leidt tot een bandbreedte van het landelijk ambtelijk capaciteitsniveau van circa 1.700 fte tot circa 2.240 fte. De ondergrens is het resultaat van extrapolatie op basis van de regionale woondeals¹², de bovengrens volgt uit extrapolatie op basis van de verhouding tussen de woondealopgave en de huidige woningvoorraad per provincie. In bijlage 02 zijn de voor de extrapolatie gebruikte waarden per provincie weergegeven.

Kenmerk	Gelderland	Nederland	Factor	Tekort in fte
Woondealopgave	106.435	883.998	8,3	1.698
Aantal inwoners	2.133.708	17.811.291	8,4	1.707
Aantal huishoudens	962.097	8.279.244	8,6	1.757
Huidige woningvoorraad	940.859	8.125.177	8,6	1.766
Opgave t.o.v. huidige voorraad	11,3%	10,9%	11,0	2.241

Tabel 5 Bandbreedte landelijk ambtelijk capaciteitstekort op basis van provinciale extrapolatie.

¹² De woondeals zijn een regionale uitwerking van de provinciale woningbouwafspraken met het Rijk.

06 GEMEENTELIJKE EXTRAPOLATIE

06.01 Gemeentelijke kenmerken

De tweede wijze waarop het landelijk ambtelijk capaciteitstekort benaderd is, is door middel van gemeentelijke extrapolatie. Voor alle gemeenten de volgende kenmerken in kaart gebracht (zie bijlage 03 voor de gehanteerde bronnen):

- Aantal inwoners.
- Aantal huishoudens.
- Huidige woningvoorraad.
- Bevolkingsdichtheid.
- Mate van stedelijkheid.
- Woondealopgave.
- Opgave t.o.v. huidige voorraad.
- Gemiddelde jaarlijkse bruto toevoeging.
- Benodigde intensivering t.o.v. jaarlijkse bruto toevoeging.

Op basis van het ambtelijk capaciteitstekort per Gelderse gemeente is per kenmerk de regressielijn¹³ bepaald. Deze is vervolgens gebruikt om het capaciteitstekort van alle overige gemeenten in Nederland te benaderen.

06.02 Resultaten gemeentelijke extrapolatie

Tabel 6 toont de resultaten van de gemeentelijke extrapolatie. Te zien is dat de extrapolatie leidt tot een bandbreedte van het landelijk ambtelijk capaciteitsniveau van circa 1.320 fte tot circa 1.470 fte. In de figuren 4 tot en met 7 zijn de uitkomsten van een aantal uitgevoerde extrapolaties ook grafisch inzichtelijk gemaakt.

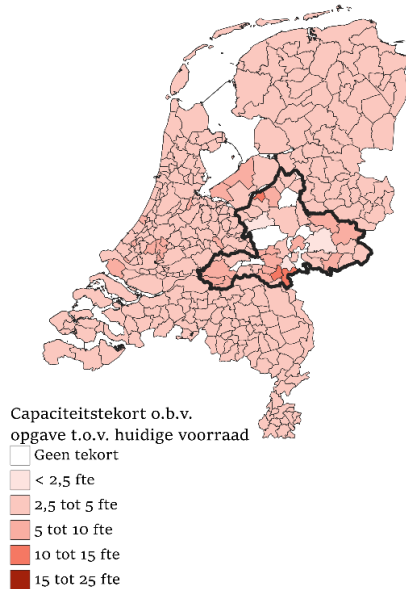
Kenmerk	Correlatie	Tekort in fte
Opgave t.o.v. huidige voorraad	0,13	1.324
Gem. jaarlijkse bruto toevoeging	-0,10	1.410
Bevolkingsdichtheid	-0,13	1.424
Benodigde intensivering bruto toevoeging	0,18	1.432
Woondealopgave	0,26	1.437
Mate van stedelijkheid	0,19	1.439
Aantal inwoners	0,23	1.456
Aantal huishoudens	0,25	1.462
Huidige woningvoorraad	0,23	1.465

Tabel 6 Bandbreedte landelijk ambtelijk capaciteitstekort op basis van gemeentelijke extrapolatie.

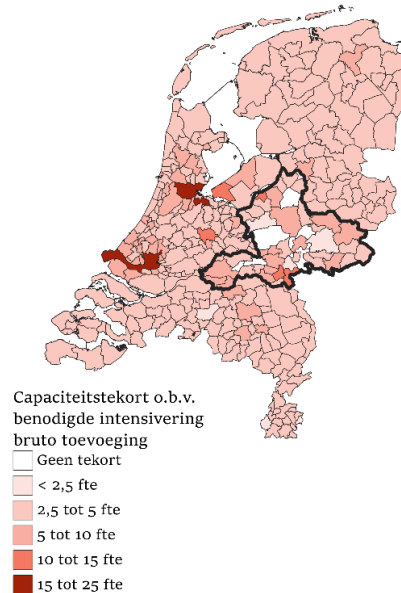
Om de resultaten in perspectief te plaatsen en te onderzoeken of een meervoudige regressieanalyse meerwaarde biedt (en tot andere uitkomsten leidt), is per gemeentelijk kenmerk

¹³ De lijn die de (lineaire) relatie tussen de x- en y-variabelen het beste beschrijft.

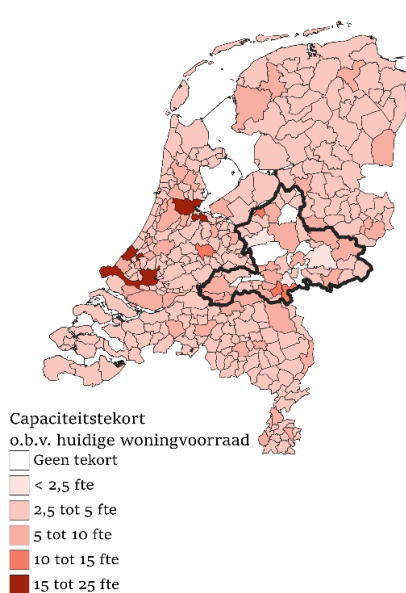
een correlatieanalyse uitgevoerd. Zo is bepaald in welke mate sprake is van een bepalende of voorspellende factor voor het capaciteitstekort. Uit de analyse volgt dat de correlatiefactor van de onderzochte kenmerken varieert van $-0,13$ tot $0,26$ (tabel 6). Dit betekent dat geen tot een matige statistisch significante correlatie bestaat tussen de onderzochte kenmerken en het ambtelijk capaciteitstekort. Om deze reden is geen meervoudige regressieanalyse uitgevoerd.



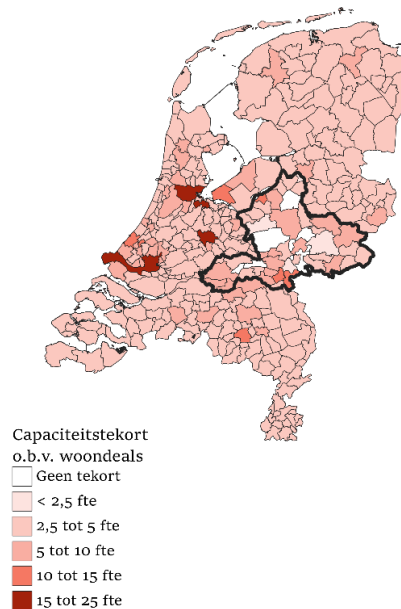
Figuur 4 Capaciteitstekort op basis van de opgave ten opzichte van de huidige woningvoorraad



Figuur 5 Capaciteitstekort op basis van de benodigde intensivering bruto toevoeging



Figuur 6 Capaciteitstekort op basis van de huidige woningvoorraad.



Figuur 7 Capaciteitstekort op basis van Woondeals.

06.03 Aanvullende kenmerken

Brink heeft aanvullende informatie omtrent de huidige plancapaciteit opgevraagd bij provincie Gelderland. Dit heeft geresulteerd tot meer inzicht in:

- De huidige bruto en netto plancapaciteit.
- Het verwachte aantal op te leveren woningen (o.b.v. harde plancapaciteit) tot 2030.
- Het verwachte aantal op te leveren woningen (o.b.v. zachte plancapaciteit) tot 2030.
- De netto plancapaciteit per type project (pandtransformatie, gebiedstransformatie, herstructurering, verdichting, uitbreiding middels uitleg, overige uitbreiding).
- De netto plancapaciteit naar woningtype (eengezins, meergezins, onbekend).
- De netto plancapaciteit naar prijssegment (goedkope, middeldure en dure huur/koop).

Ook tussen deze kenmerken en het door gemeenten aangegeven tekort is geen significante correlatie gevonden (de correlatie varieert van -0,11 tot 0,55). Dit hoeft echter niet te betekenen dat het er niet is. De gegevens zijn immers niet voor alle provincies op eenzelfde manier/kwaliteit beschikbaar, zo blijkt uit navraag bij ABF Research. Om deze reden is binnen dit onderzoek geen verdere analyse uitgevoerd naar deze kenmerken.

Er zijn echter wel argumenten en voorbeelden te noemen waarom bepaalde type ontwikkelingen relatief gezien meer ambtelijke capaciteit vergen. Door middel van verdiepend onderzoek (casuïstiek) is het mogelijk hier meer zicht op te krijgen. Dit is onder meer interessant vanuit het perspectief dat de schaarse capaciteit moet worden ingezet op projecten die de meeste woningen per ambtenaar opleveren.

07 RESULTATEN

07.01 Ambtelijk tekort in fte

Samengevat leiden de provinciale en gemeentelijke extrapolatie tot een landelijk ambtelijk capaciteitstekort van circa 1.320 fte tot circa 2.240 fte. Dit is weergegeven in tabel 7.

Uit de tabel is tevens op te maken dat extrapolatie op basis van gemeentelijke kenmerken leidt tot een lager landelijk capaciteitstekort. Dit is het gevolg van ‘fijnmazige’ extrapolatie, waarbij meer rekening wordt gehouden met kenmerken van afzonderlijke gemeenten. Denk hierbij aan de omvang van de gemeente, de mate van stedelijkheid en de (intensiverings)opgave voor de jaarlijkse woningproductie. Dit in tegenstelling tot de provinciale extrapolatie waarbij de Gelderse kenmerken op Nederland worden geplot.

Kenmerk	Extrapolatie	Tekort in fte
Opgave t.o.v. huidige voorraad	Gemeentelijk	1.324
Gem. jaarlijkse bruto toevoeging	Gemeentelijk	1.410
Bevolkingsdichtheid	Gemeentelijk	1.424
Benodigde intensivering bruto toevoeging	Gemeentelijk	1.432
Woondealopgave	Gemeentelijk	1.437
Mate van stedelijkheid	Gemeentelijk	1.439
Aantal inwoners	Gemeentelijk	1.456
Aantal huishoudens	Gemeentelijk	1.462
Huidige woningvoorraad	Gemeentelijk	1.465
Woondealopgave	Provinciaal	1.698
Aantal inwoners	Provinciaal	1.707
Aantal huishoudens	Provinciaal	1.757
Huidige woningvoorraad	Provinciaal	1.766
Opgave t.o.v. huidige voorraad	Provinciaal	2.241

Tabel 7 Bandbreedte landelijk ambtelijk capaciteitstekort.

Ter referentie zijn bovenstaande resultaten vergeleken met de resultaten uit eerder onderzoek, op basis van de Plankostenscan, van Marc Braaksma (mei 2022)¹⁴. Braaksma beschrijft dat de jaarlijkse productie geïntensiveerd dient te worden van 70.000 naar 100.000 woningen per jaar. Deze intensivering leidt tot een aanvullende capaciteitsbehoefte (tekort) van 4.250 fte¹⁵. Dit tekort is op te delen in circa 2.000 fte voor planontwikkeling en circa 2.250 fte voor vergunningsverleners. Specialisten, provincieambtenaren en medewerkers bij waterschappen zijn hierbij niet meegeteld. In het onderzoek van Arena Consulting (en dus ook het onderzoek van Brink) zijn specialisten¹⁶ wél meegenomen in het tekort.

¹⁴ Ambtelijke capaciteit voor de woningbouwimpuls, masterscriptie Marc Braaksma, MCD16,2022.

¹⁵ Het gaat nadrukkelijk om fte's. Het aantal personen ligt door de relatief hoge 'deeltijdfactor' hoger.

¹⁶ Voor zover zij vallen onder personeel – zowel in dienst van de gemeente als ingehuurde externen – dat beschikbaar is voor de gemeentelijke keten tot aan de realisatiefase. Zie ook paragraaf 04.01. Als voorbeeld: RO-specialisten (al dan niet ingehuurd door de gemeente) vallen binnen de scope van het door Brink uitgevoerde onderzoek.

Ondanks de bredere scope van Brink, is het door Braaksma geraamde tekort aanzienlijk groter. Een deel van het verschil tussen de resultaten van Brink en Braaksma zit mogelijk in de definitie van bruto/netto plancapaciteit. Een andere verklaring voor het verschil is dat provincie Gelderland niet volledig representatief is voor de rest van Nederland. Zoals geconcludeerd in paragraaf 04.05 leidt extrapolatie van de onderzoeksresultaten uit Gelderland eerder tot onder- dan overschatting van het landelijke capaciteitstekort. Het onderzoek van Braaksma is in lijn met deze stellingname.

07.02 Tekort naar functies

Op basis van de procentuele verdeling van het capaciteitstekort over de verschillende procesfasen (zie tabel 1), leiden de gepresenteerde resultaten tot de hieronder weergegeven bandbreedten.

Capaciteitstekort in fte	Gemiddeld	Min. tekort	Max. tekort
Totaal	100%	1.324	2.241
- Planvoorbereiding	33,5%	444	751
- Procedure uitvoering	27%	357	605
- Projectbegeleiding	21%	278	471
- Management en ondersteuning	11%	146	247
- Overige	7,5%	99	168

Tabel 8 Verdeling bandbreedte landelijk capaciteitstekort over de procesfasen van het gemeentelijk woningbouwtraject.

07.03 Financiële impact

Zoals beschreven in paragraaf 04.04 heeft Arena Consulting het capaciteitstekort in Gelderland vertaald naar een financiële component. Hierbij is uitgegaan van een gemiddeld jaarsalaris van € 75.000 per fte (schaal 10). Uit een door Brink uitgevoerde quick-scan van openstaande vacatures lijkt er juist grote vraag te zijn naar functies in hogere loonschalen. Voor het in beeld brengen van de financiële consequentie van het capaciteitstekort heeft Brink daarom de in tabel 9 en 10 weergegeven uitgangspunten gehanteerd.

	Schaal 10	Schaal 11	Schaal 12	Schaal 13
Min. bruto salaris/mnd.	€ 3.396	€ 4.020	€ 4.781	€ 5.309
Max. bruto salaris/mnd.	€ 5.009	€ 5.725	€ 6.470	€ 6.993
Gem. bruto salaris/mnd.	€ 4.203	€ 4.873	€ 5.626	€ 6.151
Weging	10%	30%	40%	20%

Tabel 9 Bandbreedte maandsalaris per schaal en weging schalen (inschatting o.b.v. openstaande vacatures).

	Kosten	Grondslag
Gem. bruto jaarsalaris	€ 64.349	
IKB-budget	€ 10.534	16,37%
Pensioenbijdrage	€ 4.935	10% (franchise € 15.000)
Werknemersverzekeringen	€ 12.267	19%
Zvw	€ 4.298	6,68%
Kosten werkplek	€ 16.087	25% (in overleg met BZK)
Totale kosten/fte	€ 112.470	

Tabel 10 Berekening totale kosten/fte.

Bij een landelijk capaciteitstekort van 1.320 fte tot 2.440 fte en gemiddelde kosten van €112.500,- per fte, inclusief alle bijkomende kosten voor de werkgever, is structureel circa € 150 tot € 250 miljoen per jaar extra budget nodig.

Kanttekening bij bovenstaande bedragen is dat het naar verwachting niet volledig om aanvullende financiële middelen gaat. Gebaseerd op het aantal openstaande vacatures lijkt er immers in financiële zin wel ruimte te zijn om aanvullende capaciteit aan te nemen (dit geldt niet voor alle gemeenten). Er is echter niet voldoende (geschikt) personeel beschikbaar op de arbeidsmarkt. Dit signaal werd bevestigd tijdens de gehouden expertsessie: de oplossing voor het ambtelijk capaciteitstekort moet niet enkel in financiële middelen worden gezocht. Zie ook hoofdstuk 08.

08 DUIDING RESULTATEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

08.01 Representativiteit Gelderland

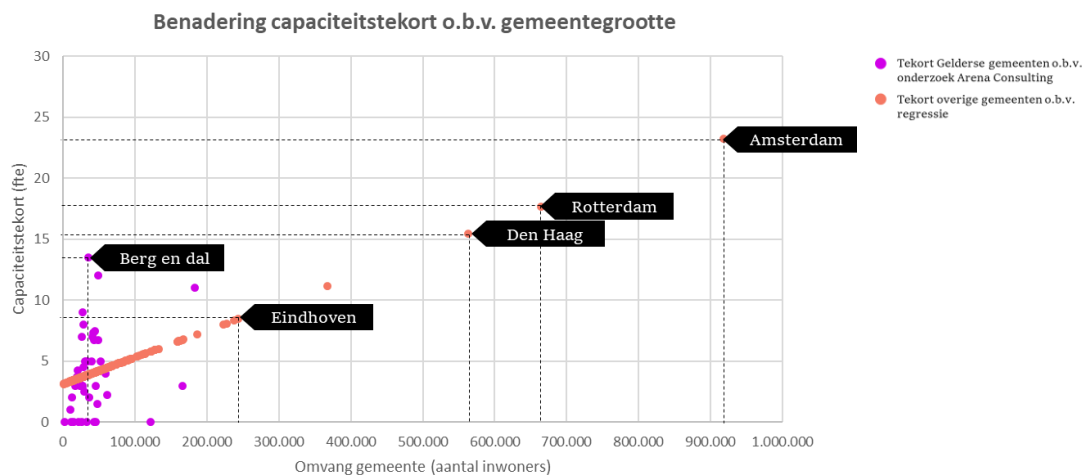
Bij het beoordelen van de representativiteit van provincie Gelderland voor de rest van Nederland (paragraaf 04.05) heeft Brink aangenomen dat in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker sprake is van inbreidingsprojecten. Dit type projecten kent een hogere mate van complexiteit, hetgeen veelal leidt tot een hogere (aanvullende) capaciteitsbehoefte. Omdat provincie Gelderland relatief weinig sterk stedelijke gemeenten telt, leidt extrapolatie van de resultaten van Gelderland eerder tot een onderschatting dan een overschatting van het landelijk capaciteitstekort.

Tijdens de expertsessie is deze aanname door de deelnemers bevestigd. Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn over het algemeen complexer omdat hier meer factoren bij komen kijken. Dit leidt tot meer inspanning en een langere doorlooptijd en daardoor tot behoefte aan meer capaciteit. Vooral nog is dit echter niet te onderbouwen met data. Hiervoor is vervolgonderzoek nodig om bijvoorbeeld de doorlooptijd van procedures en projecten te benchmarken.

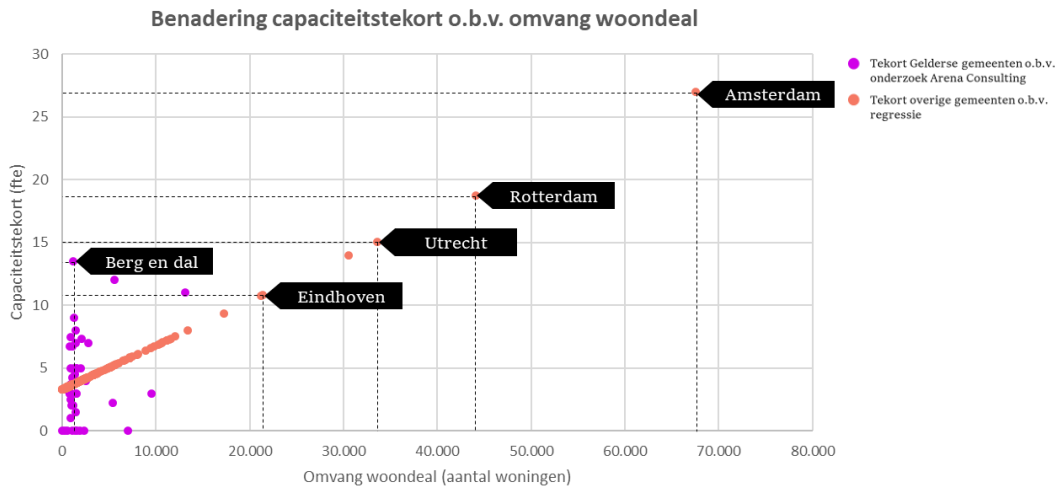
Hoewel grote stedelijke gemeenten in absolute aantallen fte's een groter capaciteitstekort ervaren, benadrukten de deelnemers aan de expertsessies dat ook de kleinere gemeenten een wezenlijk tekort kennen.

08.02 Duiding onderzoeksresultaten

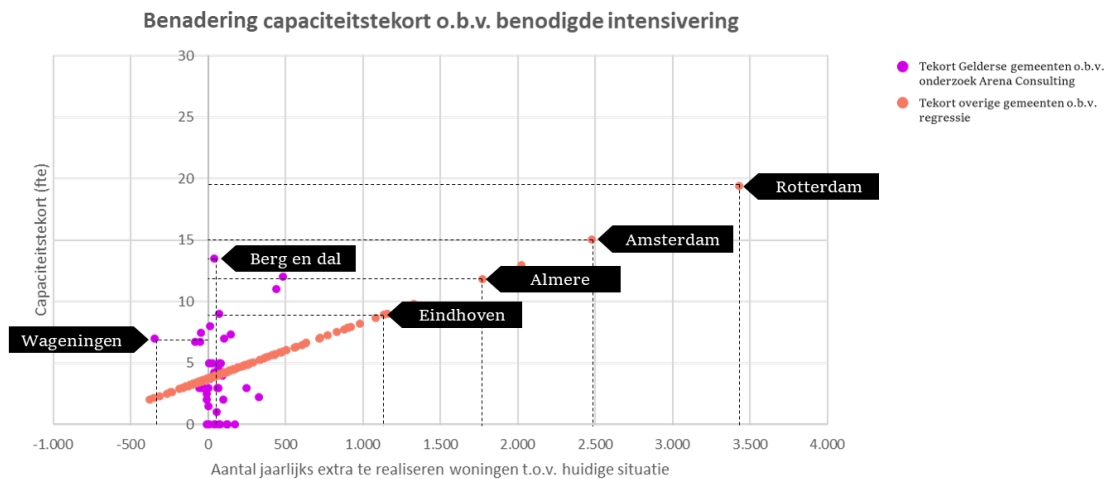
Vervolgens zijn de onderzoeksresultaten aan de experts voorgelegd. Hierbij is met name ingezoomd op de resultaten die volgen uit de gemeentelijke extrapolatie. Ter illustratie zijn de resultaten van een drietal extrapolaties hieronder uitgelicht. In elk van de grafieken zijn de door Arena Consulting opgehaalde resultaten in Gelderland paars gekleurd. Het door Brink benaderde capaciteitstekort voor alle overige gemeenten is in het roze weergegeven.



Figuur 8 Benadering landelijk ambtelijk capaciteitstekort op basis van gemeentegrootte (aantal inwoners).



Figuur 9 Benadering landelijk ambtelijk capaciteitstekort op basis van woondealopgave (aantal woningen).



Figuur 10 Benadering landelijk ambtelijk capaciteitstekort op basis van benodigde intensivering jaarlijkse productie.

Alle drie de grafieken laten zien dat de grootste gemeenten ook het grootste capaciteitstekort kennen (in absoluut aantal fte). Opvallend is echter dat een aantal relatief kleine Gelderse gemeenten, zoals gemeente Berg en Dal (circa 35.000 inwoners) aangeeft een relatief groot tekort te kennen. In het voorbeeld van Berg en Dal bedraagt het capaciteitstekort 13,5 fte. Dit is nagenoeg gelijk aan het benaderde tekort voor gemeente Utrecht.

Daarnaast valt op dat er acht Gelderse gemeenten zijn die hebben aangegeven geen capaciteitstekort te hebben. Deze gemeenten hebben wel een intensiveringsopgave wat betreft het jaarlijkse te realiseren aantal woningen (figuur 10). Tegelijkertijd zijn er tien Gelderse gemeenten die geen intensiveringsopgave hebben, maar aangeven wél een capaciteitstekort te kennen. Het is mogelijk dat bovenstaande bevindingen voortkomen uit (statistische) beperkingen in

het onderzoek¹⁷. Desalniettemin geven de experts, op basis van praktijkwaarnemingen, aan dat dergelijke opvallendheden ook als volgt geduid kunnen worden:

- Grotere gemeenten hebben doorgaans intern de beschikking over meer specifieke expertises en pakken werkzaamheden vaker zelf op. Verhoudingsgewijs (ten opzichte van de huidige personele bezetting) leidt dit tot een lager capaciteitstekort dan bij kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten hebben deze specialistische kennis immers niet altijd zelf in huis en zijn hiervoor meer afhankelijk van inhuur/detachering.
- Bij kleinere gemeente werken veelal meer “allrounders” die veel verschillende taken tegelijk (moeten) uitvoeren. Dit maakt het goed en efficiënt doorlopen van processen vaak lastiger, hetgeen resulteert in behoefte aan meer capaciteit.
- Middelgrote gemeenten vallen hier tussen. Er wordt geprobeerd om met interne expertise gestalte te geven aan de opgave, maar de specialistische kennis is in veel gevallen onvoldoende toereikend.
- Bij kleinere laag-stedelijke gemeenten worden meer individuele woningen gebouwd die relatief veel capaciteit vragen (minder woningen per fte). Verhoudingsgewijs is daarom meer capaciteit nodig dan in grotere en meer verstedelijkte gemeenten. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat in veel kleinere gemeenten steeds scherper wordt gekeken naar efficiëntere inzet van beschikbare capaciteit/middelen. Hierdoor komt er geleidelijk meer focus op grotere projecten die meer impact maken.

08.03 Oplossingsrichtingen en vervolgvragen

Vanuit de praktijk bevestigen de experts dat er een ambtelijk capaciteitstekort is. Bovendien is dit tekort aanzienlijk. De uiteenlopende resultaten uit diverse onderzoeken geven echter aan dat de exacte omvang van het tekort lastig te benaderen is. Tegelijkertijd geven de experts aan verder onderzoek naar de exacte omvang wordt als minder relevant ervaren. Belangrijker zijn de verklarende factoren en oplossingsrichtingen voor het tekort. In dit kader is over de hierna volgende aspecten verder gesproken.

Financiële middelen

Het ambtelijk capaciteitstekort is niet op te lossen met enkel meer financiële middelen, zo geven de experts aan. Dit omdat de benodigde mensen niet (in voldoende mate) beschikbaar zijn op de huidige arbeidsmarkt. Op de korte termijn moet de bestaande capaciteit dan ook het vertrekpunt zijn. Hiermee is echter niet gezegd dat aanvullende financiële middelen helemaal niet bijdragen. De verwachting is namelijk dat extra middelen nodig zijn om andere oplossingsrichtingen (zie hieronder) mogelijk te maken. Daarnaast moeten er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor gemeenten om capaciteit aan te nemen (of in te huren) als deze wél beschikbaar komt op de arbeidsmarkt.

Aanknopingspunt vervolgonderzoek

- *“In hoeverre zijn aanvullende financiële middelen benodigd om andere oplossingsrichtingen (zie rest van deze paragraaf voor voorbeelden) mogelijk te maken?”*

Opleidingen

Aansluitend op het voorgaande geven de experts aan dat het niet de verwachting is dat er op korte termijn veel nieuwe mensen in het werkveld toetreden. Er ligt dan ook een kans/uitdaging voor onderwijsinstellingen om na te denken hoe hierop in te spelen door middel van hun opleidingen. Aan welke profielen/expertises is in het komende decennium behoefte en wat voor opleidingen zijn hiervoor nodig? Dit is geen oplossing voor komende twee jaar, maar wel voor de langere termijn.

¹⁷ Meer specifiek de beperkte representativiteit van de provincie Gelderland (paragraaf 04.05) en de beperkte statistisch significante correlatie tussen de beschikbare data omtrent gemeentelijke kenmerken en het ambtelijk capaciteitstekort (paragraaf 06.02).

Aanknopingspunt vervolgonderzoek

- *“Aan welke profielen/expertises is het komende decennium behoefte en in welke omvang?”*

Samenwerking gemeenten en markt

Om op kortere termijn met het capaciteitstekort om te gaan, is het aan te raden verder onderzoek te doen naar de wijze waarop zowel binnen als tussen gemeenten wordt samengewerkt. Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen. De woningbouwopgave vraagt immers om langjarige samenwerking tussen beiden.

Ook de Versnellingstafels (gemeentelijk en regionaal) spelen een belangrijke rol bij de samenwerking. Door marktpartijen hier actief bij te betrekken, weten partijen elkaar beter te vinden en te begrijpen. Bovendien draagt het bij aan onderling vertrouwen en kan de gewenste impact van voorgenomen beleid vroegtijdig worden getoetst aan de praktijkkennis van marktpartijen. Daarnaast wordt aan diverse tafels de werkwijze tussen markt en gemeente besproken. Hoe lopen procedures, wanneer komt een project op de bestuurlijke tafel en zijn er (financiële) mogelijkheden om capaciteit in te huren, bijvoorbeeld door middel van opbrengsten vanuit de grondprijs? Ook andere gemeenten kunnen met deze inzichtelijk mogelijk hun voordeel opdoen.

Aanknopingspunten vervolgonderzoek

- *“Kunnen gemeenten het opstellen van bestemmingsplannen en daaraan gerelateerde onderzoeken nog meer door marktpartijen laten uitvoeren?”*
- *“Kunnen gemeenten en marktpartijen gezamenlijk expertises (bijv. stedenbouwers) inhuren om in opdracht van beide partijen tot een goed plan te komen?”*
- *“Welke ideeën/oplossingsrichtingen zijn tot nu toe aan de verschillende Versnellingstafels besproken (inventarisatie) en zijn deze ook elders in het land van toepassing?”*

Efficiëntie in gemeentelijke processen

Het ambtelijk capaciteitstekort tussen Gelderse gemeenten (zie paarse meetpunten in de figuren 8 t/m 10) verschilt sterk. Het is dan ook niet uit te sluiten dat sommige gemeenten het woningvraagstuk efficiënter aanpakken dan anderen. Om deze reden wordt aanbevolen meer kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop gemeenten werken. Hoe zijn processen bijvoorbeeld georganiseerd en welke rolverdeling wordt gehanteerd? Dergelijk onderzoek moet vooral gericht zijn op het scherper in beeld brengen van mogelijke verklarende factoren voor het capaciteitstekort en op oplossingsrichtingen. Daarnaast is het mogelijk om ‘succesfactoren’ te identificeren waar andere gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

Een andere maatregel om de efficiëntie te vergroten, ligt in het vereenvoudigen of meer flexibel maken van regelgeving en beleid. Zo wordt ambtelijk opdrachtgevers (meer) manoeuvreerruimte geboden om een integrale afwegingen te maken in projecten. Projecten kunnen niet op alle ruimtelijke ordeningsaspecten “een 10 scoren” (stapelning van beleid, waaronder beleid omtrent parkeren, klimaat, stikstof, et cetera).

Daarnaast is het van belang om heldere kaders te scheppen en daar gedurende het planontwikkelingstraject aan vast te blijven houden. De praktijk leert dat gaandeweg vaak nieuwe eisen/wensen worden toegevoegd. De iteraties die hieruit volgen, zorgen voor veel inefficiëntie in het proces.

Aanknopingspunten vervolgonderzoek

- *“Zijn er significante verschillen waarneembaar tussen gemeenten wanneer het gaat om de organisatie van processen rondom woningbouw?”*
- *“Onder druk van de aanstaande Omgevingswet zijn in de afgelopen periode meerdere (bestemmings)plannen in hoog tempo van de grond gekomen. Wat maakte dit mogelijk en wat kan hiervan worden geleerd?”*

Behouden van capaciteit en kennis

Tot slot is het van belang ervoor te zorgen dat het capaciteitstekort niet verder (of zo min mogelijk) toeneemt. Dit vormt een uitdaging, omdat een relatief groot gedeelte van het gemeentelijk personeelsbestand in de komende jaren met pensioen gaat. Het is daarom aan te raden vroegtijdig te onderzoeken op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de kennis en kunde van het personeel dat in de nabije toekomst met pensioen gaan. Willen en kunnen deze mensen nog worden ingezet, bijvoorbeeld op parttime basis?

Indien het gaat om het behouden van capaciteit en kunde is het vanzelfsprekend ook van belang te investeren in het huidige personeel en hen gemotiveerd te houden. Investeer daarom in de aantrekkelijkheid van de gemeente als werkgever/organisatie. Ook hierbij kunnen gemeenten onderling van elkaar leren.

Aanknopingspunt vervolgonderzoek

- *“In hoeverre neemt het ambtelijk capaciteitstekort in het komende decennium verder toe als gevolg van vergrijzing, en in welke mate is men bereid langer (parttime) door te werken?”*

BIJLAGE 01

De hierna volgende tabellen maken onderdeel uit van de uitgevoerde representativiteitstoets en tonen de mate waarin Gelderland overeenkomt/verschilt met de rest van Nederland.

Omvang gemeenten o.b.v. aantal inwoners

Bron: StatLine - Regionale kerncijfers Nederland (cbs.nl).

Omvang gemeenten	Nederland		Gelderland	
	#	%	#	%
Meer dan 60.000 inwoners	71	21%	5	10%
Tussen 40.000 en 60.000 inwoners	64	19%	13	25%
Tussen 20.000 en 40.000 inwoners	141	41%	25	49%
Minder dan 20.000 inwoners	66	19%	8	16%
Totaal	342	100%	51	100%

Tabel 11 Omvang gemeenten (op basis van aantal inwoners), Gelderland ten opzichte van Nederland.

Omvang gemeenten o.b.v. huidige woningvoorraad

Bron: StatLine - Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio (cbs.nl).

Omvang gemeenten	Nederland		Gelderland	
	#	%	#	%
Meer dan 20.000 woningen	115	34%	13	25%
Tussen 15.000 en 20.000 woningen	49	14%	11	22%
Tussen 10.000 en 15.000 woningen	89	26%	14	27%
Tussen 5.000 en 10.000 woningen	72	21%	11	22%
Minder dan 5.000 woningen	17	5%	2	4%
Totaal	342	100%	51	100%

Tabel 12 Omvang gemeenten (op basis van huidige woningvoorraad), Gelderland ten opzichte van Nederland.

Stedelijkheid

Bron: StatLine - Gebieden in Nederland 2023 (cbs.nl).

Mate van stedelijkheid	Nederland		Gelderland	
	#	%	#	%
Zeer sterk stedelijk	23	7%	-	0%
Sterk stedelijk	70	20%	7	14%
Matig stedelijk	77	23%	11	22%
Weinig stedelijk	123	36%	27	53%
Niet stedelijk	49	14%	6	12%
Totaal	342	100%	51	100%

Tabel 13 Mate van stedelijkheid, Gelderland ten opzichte van Nederland.

Woondealopgave

Bron: Regionale Woondeals - Zoveel woningen moet elke gemeente bouwen (stadszaken.nl).

Opgave woondeal	Nederland		Gelderland	
	#	%	#	%
Meer dan 2.000 woningen	98	29%	11	22%
Tussen 1.500 en 2.000 woningen	25	7%	6	12%
Tussen 1.000 en 1.500 woningen	46	13%	17	33%
Tussen 500 en 1.000 woningen	90	26%	15	29%
Minder dan 500 woningen	77	23%	2	4%
Geen of onbekend aantal woningen	6	2%	-	0%
Totaal	342	100%	51	100%

Tabel 14 Woondealopgave, Gelderland ten opzichte van Nederland.

Woondealopgave t.o.v. huidige woningvoorraad

Bron: zie bron woondealopgave en bron huidige woningvoorraad.

Opgave t.o.v. huidige voorraad	Nederland		Gelderland	
	#	%	#	%
Meer dan 20%	16	5%	3	6%
Tussen 15% en 20%	23	7%	1	2%
Tussen 10% en 15%	73	21%	22	43%
Tussen 5% en 10%	115	34%	21	41%
Minder dan 5%	107	31%	4	8%
Geen of onbekende opgave	8	2%	-	0%
Totaal	342	100%	51	100%

Tabel 15 Woondealopgave t.o.v. huidige woningvoorraad, Gelderland ten opzichte van Nederland.

Benodigde intensivering jaarlijkse woningproductie

Bron: StatLine - Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio (cbs.nl), in combinatie met bron Woondealopgave.

Intensivering jaarlijkse productie t.o.v. 2012-2022	Nederland # extra woningen	Gelderland # extra woningen
Meer dan 60.000 inwoners	443	312
Tussen 40.000 en 60.000 inwoners	29	38
Tussen 20.000 en 40.000 inwoners	6	41
Minder dan 20.000 inwoners	6	39

Tabel 16 Benodigde intensivering jaarlijkse woningproductie per gemeentegrootte ten opzichte van jaarlijks gemiddelde in 2012-2022, Gelderland ten opzichte van Nederland.

BIJLAGE 02

De hierna volgende tabellen tonen de resultaten van de provinciale extrapolatie (per provinciaal kenmerk) zoals beschreven in hoofdstuk 05.

Aantal inwoners

Bron: StatLine - Regionale kerncijfers Nederland (cbs.nl).

Provincie	Inwoners (01-01-2023)	t.o.v. Gelderland	Tekort in fte
Gelderland	2.133.708	1,00	204
Drenthe	502.051	0,24	48
Flevoland	444.701	0,21	43
Friesland	659.551	0,31	63
Groningen	596.075	0,28	57
Limburg	1.128.367	0,53	108
Noord-Brabant	2.626.210	1,23	252
Noord-Holland	2.952.622	1,38	283
Overijssel	1.184.333	0,56	113
Utrecht	1.387.643	0,65	133
Zeeland	391.124	0,18	37
Zuid-Holland	3.804.906	1,78	365
Totaal	17.811.291	8,35	1.707

Tabel 17 Aantal inwoners per provincie.

Aantal huishoudens

Bron: StatLine - Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari (cbs.nl).

Provincie	Huishoudens (01-01-2023)	t.o.v. Gelderland	Tekort in fte
Gelderland	962.097	1,00	204
Drenthe	224.758	0,23	48
Flevoland	188.277	0,2	40
Friesland	301.918	0,31	64
Groningen	302.672	0,31	64
Limburg	545.544	0,57	116
Noord-Brabant	1.200.786	1,25	255
Noord-Holland	1.428.127	1,48	303
Overijssel	523.617	0,54	111
Utrecht	630.736	0,66	134
Zeeland	181.173	0,19	39
Zuid-Holland	1.780.539	1,85	378
Totaal	8.270.244	8,60	1.757

Tabel 18 Aantal huishoudens per provincie.

Huidige woningvoorraad

Bron: StatLine - Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio (cbs.nl).

Provincie	Woningvoorraad (01-01-2023)	t.o.v. Gelderland	Tekort in fte
Gelderland	940.859	1,00	204
Drenthe	227.906	0,24	50
Flevoland	181.165	0,19	39
Friesland	308.768	0,33	67
Groningen	290.562	0,31	63
Limburg	544.733	0,58	118
Noord-Brabant	1.178.272	1,25	256
Noord-Holland	1.392.027	1,48	302
Overijssel	522.916	0,56	114
Utrecht	608.193	0,65	132
Zeeland	190.573	0,20	41
Zuid-Holland	1.739.203	1,85	378
Totaal	8.125.177	8,64	1.766

Tabel 19 Huidige woningvoorraad per provincie.

Woondealopgave

Bron: Regionale Woondeals - Zoveel woningen moet elke gemeente bouwen (stadszaken.nl).

Provincie	Woondealopgave	t.o.v. Gelderland	Tekort in fte
Gelderland	106.435	1,00	204
Drenthe	13.864	0,13	27
Flevoland	39.750	0,37	76
Friesland	17.720	0,17	34
Groningen	30.500	0,29	59
Limburg	16.561	0,16	32
Noord-Brabant	119.287	1,12	229
Noord-Holland	171.379	1,61	329
Overijssel	39.374	0,37	76
Utrecht	84.620	0,80	163
Zeeland	16.525	0,16	32
Zuid-Holland	227.983	2,14	438
Totaal	883.998	8,31	1.698

Tabel 20 Woondealopgave per provincie.

Woondealopgave t.o.v. huidige woningvoorraad

Bron: zie bron woondealopgave en bron huidige woningvoorraad.

Provincie	Woondealopgave t.o.v. voorraad	t.o.v. Gelderland	Tekort in fte
Gelderland	11,3%	1,00	204
Drenthe	6,1%	0,54	110
Flevoland	21,9%	1,94	396
Friesland	5,7%	0,51	103
Groningen	10,5%	0,93	189
Limburg	3,0%	0,27	55
Noord-Brabant	10,1%	0,89	183
Noord-Holland	12,3%	1,09	222
Overijssel	7,5%	0,67	136
Utrecht	13,9%	1,23	251
Zeeland	8,7%	0,77	156
Zuid-Holland	13,1%	1,16	236
Totaal	10,9%	11,0	2.241

Tabel 21 Woondealopgave per provincie.

BIJLAGE 03

Onderstaande tabel toont de gehanteerde bronnen voor de gemeentelijke extrapolatie (per gemeentelijk kenmerk) zoals beschreven in hoofdstuk o6.

Kenmerk	Bron
Aantal inwoners	StatLine - Regionale kerncijfers Nederland (cbs.nl)
Aantal huishoudens	Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari (cbs.nl)
Huidige woningvoorraad	StatLine - Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio (cbs.nl)
Bevolkingsdichtheid	StatLine - Regionale kerncijfers Nederland (cbs.nl)
Mate van stedelijkheid	StatLine - Gebieden in Nederland 2023 (cbs.nl)
Woondealopgave	Regionale Wondeals - Zoveel woningen moet elke gemeente bouwen (stadszaken.nl)
Opgave t.o.v. huidige voorraad	Zie bron Woondealopgave en bron huidige woningvoorraad.
Gemiddelde jaarlijkse bruto toevoeging	StatLine - Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio (cbs.nl)
Benodigde intensivering t.o.v. jaarlijkse bruto toevoeging	Zie bron Woondealopgave en bron gemiddelde jaarlijkse bruto toevoeging.

Tabel 22 Gehanteerde bronnen voor de gemeentelijke extrapolatie.

**KLOPPEND HART
VAN BOUW,
INFRA EN
VASTGOED.**



BRINK