

Samen met De Groene Amsterdammer en Investico analyseerde Utrecht Data School 130 duizend rijksoverheidsvacatures. Welke eisen stelt de overheid aan haar ambtenaren? Wat zien we in de data terug van beloftes over een 'nieuwe bestuurscultuur'?

Verantwoording bij het onderzoek naar rijksoverheidsvacatures

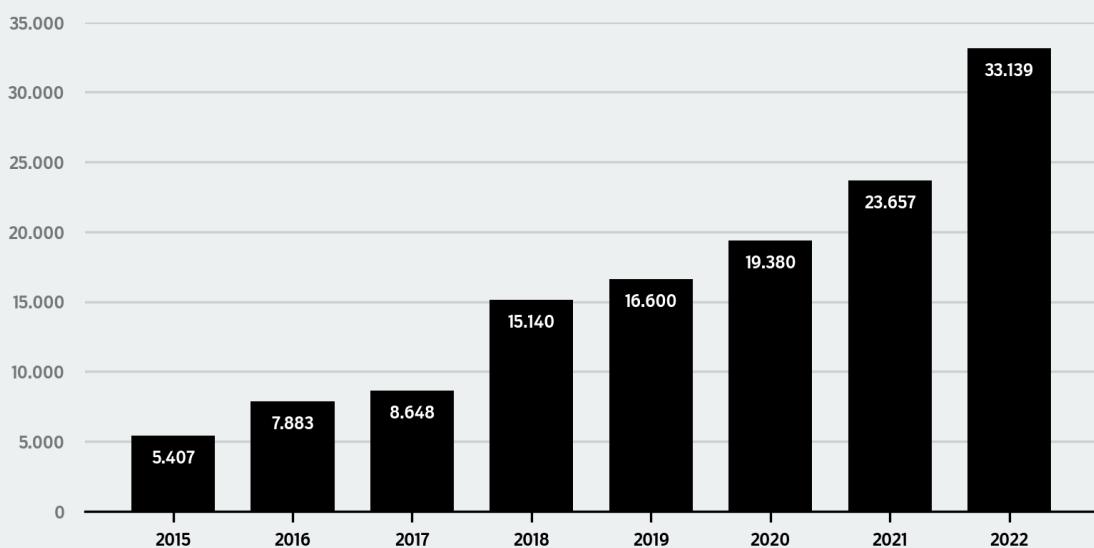
Joris Veerbeek, Coen van de Ven, Emiel Woutersen

'Je weet hoe de ambtelijke molens draaien'. 'Je navigeert op je politieke- en organisatiesensitieve antenne'. 'Je houdt van gezelligheid en hebt gevoel voor humor'. Samen met *De Groene Amsterdammer* en onderzoeksplatform Investico analyseerde de Utrecht Data School bijna 130 duizend rijksoverheidsvacatures sinds 2015. Welke eisen stelt de overheid aan haar ambtenaren? Wat zien we in de data terug van beloftes over een 'nieuwe bestuurscultuur'?

We vroegen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken alle interne en externe vacatures van 2015 tot en met 2022 op. Wij zijn het ministerie erkentelijk voor de enorme snelheid én zorgvuldigheid waarmee zij meedachten om de gevraagde data – zonder tussenkomst van openbaarheidsverzoeken – snel en volledig te leveren.

Dat leverde in totaal 129.854 vacatures op, van schoonmaakmedewerker tot topmanager. Daar zitten alle ministeries (behalve Defensie, die is incompleet) en alle uitvoeringsorganisaties (minus de zogeheten 'zbo's' als UWV, COA en CBR) in. Uit de aantallen alleen blijkt: de overheid is naarstig op zoek naar nieuwe rijksambtenaren. Het aantal vacatures is de afgelopen acht jaar verzesvoudigd. Tekenend: in de laatste twee maanden van 2022 werden meer vacatures uitgezet dan in heel 2015. Het hoogst is de nood bij de Belastingdienst, die in 2022 meer dan zeventuizend ambtenaren wierf.

De explosie van vacatures bij de rijksoverheid



Het zwaartepunt van ons data-onderzoek lag op de werving van specialisten versus generalisten: hoeveel plek is er voor domeinspecifieke kennis bij de overheid? En in hoeveel vacatures overheersen

vooral competenties als 'netwerken', 'verbinden', 'snel kunnen schakelen' en 'contacten leggen met stakeholders'?

We keken hiervoor specifiek naar de 7.072 vacatures voor (senior) beleidsmedewerkers – zij die ministers direct ondersteunen bij het maken van nieuwe plannen. Voor ons onderzoek zijn dat vacatures die vallen onder de functiegroepen '(Senior) beleidsmedewerker', 'Coördinerend Beleidsmedewerker' of 'Strategisch beleidsmedewerker'. Van enkele (uitvoerings)organisaties, waarvan de Belastingdienst de grootste is, zijn die functiegroepen in onze database niet geregistreerd. Die zijn in deze analyse dus niet meegenomen, al is het aantal beleidsmedewerkers op die plekken beperkt – het leeuwendeel zit op ministeries.

Vijftienhonderd beleidsvacatures labelden we – met drie codeurs – handmatig als 'specialist', 'jurist' of 'generalist'. Een vacature kreeg het label 'specialist' als er ten minste één harde inhoudelijke eis werd gesteld in de functie-eisen. Bij het toekennen van dit label waren we vrij ruim: een specifieke opleiding of ervaring op het betreffende beleidsterrein telde mee, maar ook algemene zinnen zoals 'Je hebt kennis van het zorgstelsel'. Beheersing van een taal (afgezien van Nederlands en Engels) rekenden ook we mee als een inhoudelijke eis.

Als geen enkele eis betrekking had op domeinspecifieke kennis, of wanneer ze uitsluitend als 'pré' (of anderszins mooi meegenomen) werd genoemd, kreeg de vacature het label 'generalist'. Dit was ook het geval als de harde eisen alleen betrekking hadden op kennis van het proces: 'Je weet hoe de hazen lopen in Den Haag'. Juridische vacatures met ten minste één harde inhoudelijke eis – ook specialistisch van aard, uiteraard – markeerden we apart als 'jurist'. Vijftig teksten labelden we gezamenlijk om de zogeheten 'interbeoordelaarsbetrouwbaarheid' (labelen meerdere mensen dezelfde teksten hetzelfde?) toetsen, die solide bleek (Krippendorff's $\alpha=0.73$).

The image shows two job descriptions side-by-side, each with a list of three labels below it. The first job is 'Senior beleidsmedewerker zoönosen & pluimveegezondheid in gebiedsgerichte aanpak' at the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality. It lists requirements for a university degree in veterinary medicine, policy experience, and a network. The labels below are Specialist (green), Jurist (blue), and Generalist (red). The second job is 'Senior beleidsmedewerker klimaat' at the Ministry of Foreign Affairs. It lists requirements for networking, international focus, and strategic vision. The labels below are Specialist (green), Jurist (blue), and Generalist (red).

Om de rest van de beleidsvacatures te labelen trainden we twee computermodellen (specifiek: XLM-RoBERTa large) op onze gelabelde vacatureteksten. Het eerste model herkende of er überhaupt een inhoudelijke eis werd gesteld; het tweede model moest bepalen of die eisen van juridische aard waren. Beide modellen konden dat behoorlijk goed: het model dat inhoudelijke eisen moest herkennen had een nauwkeurigheid van 88 procent; het model dat die eisen als juridisch (of niet) aanwees 95 procent.

Daarmee labelden we overige beleidsvacatures. Hieruit bleek: in bijna driekwart van de beleidsvacatures vinden geen enkele harde inhoudelijke eis. Wordt er wél minimaal een inhoudelijke eis gesteld, dan was

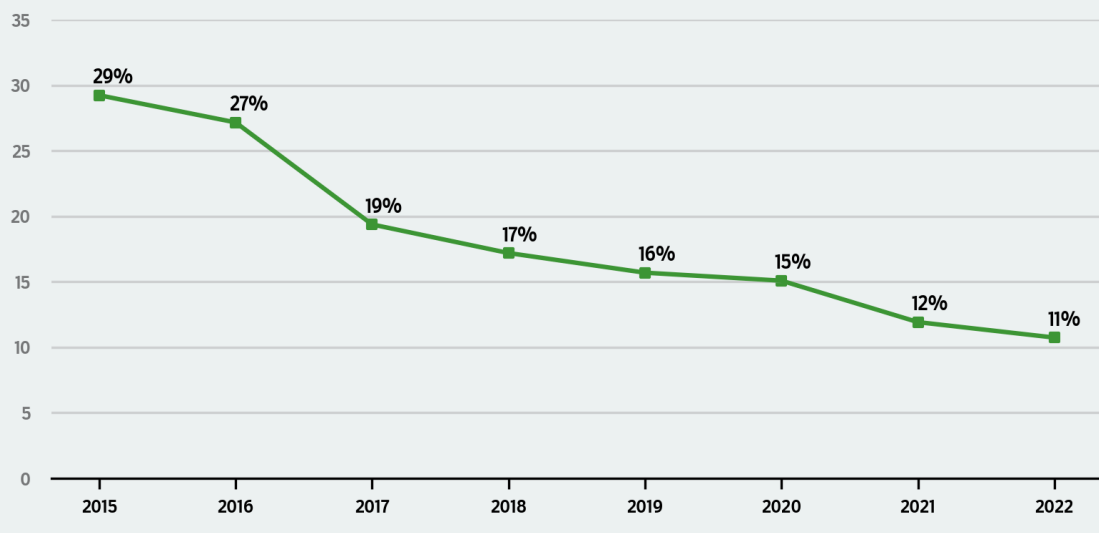
dat in 43 procent van de gevallen voor een juridische functie. Op ruim zeventuizend vacatures vonden we 1.084 vacatures voor 'specialistische' beleidsambtenaren. En die worden steeds minder vaak gezocht: terwijl in 2015 nog bij 29 procent van de vacatures een harde niet-juridische competentie werd gevraagd, was dat in 2022 gedaald naar slechts elf procent. Het aandeel juristen neemt ook iets af, maar minder scherp.



We splitsten de data verder uit per ministerie. Naamswijzigingen voerden we met terugwerkende kracht door, zodat bijvoorbeeld 'Veiligheid en Justitie' en 'Justitie en Veiligheid' in de data verwijzen naar hetzelfde ministerie. Het aantal specialisten bij de ministeries daalt over het algemeen, met één uitzondering: het Ministerie van Landbouw. In 2022 zagen we daar plots een behoorlijke toename met 47 specialistische beleisvacatures, vooral gericht op het gebied van stikstof en de agrarische sector. Andersom spant juist het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2022 de kroon in generalisten en juristen. Van de 123 beleisvacatures die er in 2022 zijn uitgezet, was er slechts één voor niet-juridische, inhoudelijke functie.

Steeds minder specialistische beleidsfuncties

Percentage beleidsvacatures met minstens één inhoudelijke eis, exclusief juristen



Ook het fenomeen ‘politieke sensitiviteit’ namen we onder de loep – een indicatie voor het type ambtenaar dat in eerste instantie loyaal moet zijn aan de positie van de minister en daarna pas aan de samenleving.

‘Politieke sensitiviteit’ wordt in opmerkelijk veel varianten als competentie geist. Door zelf door de vacatureteksten te spitten, kwamen we op de volgende (niet-uitputtende) lijst uit: politiek sensitief, politiek-bestuurlijk sensitief, bestuurlijk sensitief, politieke en maatschappelijke sensitiviteit, politiek-, bestuurlijk- en organisatiesensitiviteit, een politiek-bestuurlijk gevoel, politiek-bestuurlijk bewustzijn, een politieke neus, een politieke antenne, een politiek-strategische instelling, ervaring in een politiek of bestuurlijk gevoelige context, kennis van het politieke spel, kennis van het politiek-bestuurlijke krachtenveld, oog voor politiek-bestuurlijke risico's, en variaties hierop.

Andere vormen van sensitiviteit, zoals ‘organisatiesensitiviteit’, ‘interpersoonlijke sensitiviteit’ of ‘omgevingssensitiviteit’ tellen we niet mee – daar ligt de (veronderstelde) loyaliteit niet direct bij de politiek. We wilden voorkomen dat termen die ook op iets anders zouden kunnen duiden onze resultaten zouden verkleuren.

Zoeken we in de beleidsvacatures op het voorkomen van deze termen, dan blijkt dat in 41 procent van de vacatures een vorm van ‘politieke sensitiviteit’ wordt gevraagd. Bij het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Landbouw ligt dit percentage zelfs hoger dan 60 procent. In de totale vacaturedataset – waarin bijvoorbeeld ook tientallen vacatures voor ‘complexbeveiligers’ zitten – wordt politieke sensitiviteit in ongeveer 11 procent van de wervingsteksten gevraagd. Opvallend is ook dat ‘politieke sensitiviteit’ niet gereserveerd is voor generalistische vacatures: ook in wervingsteksten die we labelden als ‘specialistisch’ komt het in meer dan een derde van de beleidsvacatures voor. Door de jaren heen zien we geen duidelijke toenemende of afnemende trend in ‘politieke sensitiviteit’: het is juist opvallend stabiel gebleken, zowel voor beleidsvacatures als voor alle vacatures.

Dat is niet het geval voor vacatures met ‘integer’ of ‘integriteit’. Waar het percentage vacatures met ‘integriteit’ in de functie-eisen van 2015 tot 2018 nog lijkt toe te nemen, markeert het jaar waarin de

eerste onthullingen over de Toeslagenaffaire naar buiten kwamen ook het omslagpunt in de zoektocht naar integere beleidsambtenaren. Waar in 2018 nog in 34 procent van alle baanbeschrijvingen stond is dat nu gedaald tot 9 procent. In beleidsvacatures was 'integriteit' sowieso nagenoeg afwezig: maar één op de veertig vacatures noemt het überhaupt. Ook saillant: een vacature waarin 'politieke sensitiviteit' staat wordt gemiddeld meer dan twee salarisschalen hoger gewaardeerd dan een vacature waarin dat niet wordt genoemd, terwijl ambtenaren die solliciteren op een vacature met 'integer' juist gemiddeld op één schaal minder kunnen rekenen in vergelijking met vacatures zonder integriteit in de functie-eisen.

Vacatures zijn geen spiegel van het huidige personeelsbestand van de overheid. Dat Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het afgelopen maar één inhoudelijke beleidsambtenaar wierf, wil niet zeggen dat de ambtenaren daar helemaal geen domeinspecifieke expertise bezitten. Eerder dan het heden te reflecteren, geven vacatures een blik op de bestuurlijke toekomst. De rijksoverheid vergrijsst razendsnel, de bulk van met name mannen in de zestig in het huidige bestand zijn binnenkort pensioensgerechtigd, wat komt daarvoor in de plaats? Waar willen de ministeries naartoe? Ons onderzoek wijst vooral één richting op: nieuwe vacatures worden steeds meer gereserveerd voor generalisten; kennis van de 'Haagse praktijk' wint het van inhoudelijke kennis. De eerste gevolgen van deze nieuwe koers zijn al zichtbaar.

Met dank aan Bert Hubert voor [een eerste aanzet tot vergelijkbare analyses](#).