

TOENEMENDE VERGRIJZING EN DE GEVOLGEN VOOR GEMEENTEN...

Active aging: over de noodzaak van een
urgentieprogramma voor Gelderse gemeenten

G.G. ten Hove

en

ing. P.P.J. Hessing

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master bestuurskunde



VOORWOORD

Voorliggend onderzoek is gedaan ter afsluiting van onze opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Bestuurskundigen proberen oplossingsrichtingen te bieden voor maatschappelijke vraagstukken. Een voorbeeld van een dergelijk vraagstuk is de vergrijzing. Wat zullen de gevolgen zijn voor ontwikkelingen op de arbeidsmarkt? En wat betekent dat dan voor werkgevers?

Niet alleen de wereld is aan het veranderen, ook de samenstelling van de bevolking als geheel en de beroepsbevolking in het bijzonder maakt grote veranderingen door. Als gevolg van demografische ontwikkelingen zal de bevolking sterker vergrijzen, omdat er een afnemende instroom is van jongeren en omdat ouderen een steeds hogere leeftijd bereiken. De beroepsbevolking zal door deze ontwikkelingen eveneens sterk vergrijzen en bovendien door de verminderende instroom gaan krimpen. Dit speelt met name in de sectoren 'gezondheidszorg en welzijn', 'onderwijs' en 'openbaar bestuur'. De claim die private werkgevers en overheidsorganisaties op de arbeidsmarkt gaan leggen zal dan ook steeds groter worden met als gevolg dat die arbeidsmarkt gaat verkrappen. Dit zal risico's voor de bedrijfsvoering inhouden en voor overheidsorganisaties geldt dat daarmee dat de uitvoering van hun publieke taken onder druk zal komen te staan. Het is wenselijk dat gemeenten tijdig actie gaan ondernemen. Onze voornaamste motivatie om voor dit onderwerp te kiezen komt voort uit het idee dat gemeenten met behulp van active aging kunnen anticiperen op de vergrijzingsproblematiek.

Wij danken onze begeleider prof. dr. C.W.A.M. van Paridon voor zijn deskundige begeleiding, enthousiasme en stimulerende ondersteuning. Verder danken wij drs. J.C.H.C. Geurtz voor zijn kritische aanvullingen.

Gezina ten Hove
Capelle aan den IJssel, augustus 2007

en

Philip Hessing
Nijmegen, augustus 2007

Copyright

Op de teksten en andere items in deze scriptie is copyright van toepassing. Kopiëren, aanpassen, vertalen van het geheel of over een gedeelte van deze scriptie in welke vorm of op welke manier dan ook, is niet toegestaan, tenzij voorafgaand schriftelijk toestemming is verleend door één van de auteurs.

Inhoudsopgave

1	Aanleiding	1
1.1	Wat is er eigenlijk aan de hand?	1
1.2	Probleemanalyse en doelstelling	7
1.3	Probleemstelling	7
1.4	Doelstelling	8
1.5	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	8
1.6	Methodologische verantwoording	9
1.7	Leeswijzer	10
2	Demografische gevolgen voor Gelderse gemeenten... ..	11
2.1	Demografische aspecten van de vergrijzing	11
2.2	Financiële aspecten van de vergrijzing	12
2.3	Arbeidsmarkttechnische aspecten van de vergrijzing: vrees of uitdaging	13
2.4	Personele aspecten van de vergrijzing voor de sector overheid.....	14
2.5	Gevolgen voor gemeenten	16
2.6	Conclusie	19
3	Personeelsbeleid	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Van traditioneel personeelsbeleid naar HRM.....	20
3.3	Conclusie	28
4	Modernisering HRM-beleid	30
4.1	Inleiding	30
4.2	Strategie voor een sociaal- maatschappelijk betrokken organisatie ...	32
4.3	Richting geven aan verandering - model van Kotter	33
4.4	Denken over verandering in kleuren	35
4.5	Conclusie	37
5	Methode van onderzoek	38
5.1	Kwalitatief	38
5.2	Kwantitatieve onderzoeksaanpak en toegepaste instrumenten.....	38
5.3	Onderzoekspopulatie	39
5.4	Controleerbaarheid en betrouwbaarheid.....	40
6	De onderzoeksresultaten	42
6.1	Response	42
6.2	Analyse van het empirisch materiaal	44
7	Conclusie en aanbevelingen	62
7.1	Inleiding	62
7.2	Conclusies.....	62
7.3	Aanbevelingen.....	64
7.4	Nader onderzoek	66
	Literatuurlijst.....	67
	Bijlagen	70

1 Aanleiding

Deze scriptie gaat over de vergrijzing van de samenleving en over de veroudering bij gemeentelijke overheden in het bijzonder. De vergrijzing werpt zijn schaduwen vooruit; ook gemeenten dienen maatregelen te treffen. In het maatschappelijke discours, zowel nationaal als internationaal worden met name de negatieve gevolgen van de vergrijzing benadrukt: de samenleving ziet senioren als opsoupeerders van publieke middelen en grootverbruikers van medische voorzieningen ten koste van komende generaties. Oudere werknemers worden gestigmatiseerd door zorgelijke berichtgevingen over hun verder dalende productiviteit en vermeend oplopend ziekteverzuim; de lichamelijke gezondheid neemt immers met het stijgen der jaren af. De algemene perceptie is dan ook dat de vergrijzing negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie en voor de houdbaarheid van ons verzorgingsstelsel.

Het Centraal Planbureau heeft becijferd dat Nederland in de volgende kabinetsperiode, als er geen relevante maatregelen genomen worden en als de beleggingsopbrengsten van de pensioenfondsen achter blijven, een tekort van 15 à 20 miljard euro moet overbruggen om de komende veertig jaar de kosten van de vergrijzing te kunnen dragen. Het aantal ouderen (inactieven) neemt immers fors toe ten opzichte van het aantal jongeren (actieven). Fiscalisering van de AOW, hét antwoord van Wouter Bos ten tijde van de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in november 2006, op deze problematiek deed de emoties bij met name de inactieven hoog oplopen. Niet alleen de VVD en het CDA waren fel tegen zijn voorstel, maar ook in de PvdA-achterban was onrust ontstaan over fiscaliseringmaatregelen. Die algehele onrust heeft er toe geleid dat fiscalisering voorlopig niet als oplossing wordt gezien voor deze problematiek.

Omdat de financiële kant van de vergrijzingsproblematiek voortdurend aan de orde wordt gesteld, lijkt dit aspect het meest urgent. Echter, de vergrijzing kan ook vanuit andere perspectieven worden gezien. Het lijkt ons goed om over de negatieve schaduw van de financiële effecten heen te stappen en dit onderwerp vanuit een bestuurskundig perspectief te beschouwen. Omdat wij werkzaam zijn binnen de publieke sector en ons afvragen welke gevolgen de vergrijzing zou kunnen hebben voor de arbeidsmarkt, hebben wij er voor gekozen om te onderzoeken wat die gevolgen voor de personele behoeften van gemeenten zouden kunnen betekenen en hoe gemeenten daarop kunnen anticiperen. Om ons onderzoeksgebied af te bakenen, en omdat een van ons werkzaam is bij een gemeente in de provincie Gelderland, hebben wij ons onderzoek op gemeenten in deze provincie gericht, waarbij demografische ontwikkelingen op landelijk niveau als uitgangspunt zijn gebruikt.

Met dit onderzoek willen wij in kaart brengen of er daadwerkelijk knelpunten in de personeelsvoorziening gaan ontstaan, en welke gevolgen dit bij ongewijzigd beleid zal hebben voor Gelderse gemeenten. Kunnen zij volstaan met het huidige beleid of is aanvullend beleid met nieuwe personeelsinstrumenten nodig? En wat zijn de risico's van onervulbare vacatures voor de bedrijfsvoering en de kwaliteit van dienstverlening?

1.1 Wat is er eigenlijk aan de hand?

Alvorens een antwoord te kunnen geven op deze vragen is het noodzakelijk in te gaan op de demografische ontwikkelingen van de Nederlandse bevolking. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft een prognose gemaakt van de bevolkingsontwikkeling in Nederland tot

2050. Voor de beantwoording zijn met name hun gegevens over de (toekomstige) beroepsbevolking¹ voor ons onderzoek van belang.

1.1.1 Begripsbepaling vergrijzing

Het begrip 'vergrijzing' dreigt een containerbegrip te worden. Iedereen heeft het er over, maar niemand weet precies wat er mee bedoeld wordt. Conform het CBS hanteren wij het begrip 'vergrijzing' als volgt: *"de structurele stijging van de gemiddelde leeftijd van de bevolking, waarbij de groep ouderen relatief steeds sterker vertegenwoordigd raakt"*. De vergrijzing heeft gevolgen op vele fronten. Een daarvan is de arbeidsmarkt. De mate van vergrijzing kan worden weergegeven door het bepalen van de zogeheten 'grijze druk'. Met grijze druk wordt verstaan de verhouding tussen 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking (20-64-jarigen). Volgens de bevolkingsprognose 2007-2050 van het CBS zal de grijze druk verdubbelen van 23,5 % in 2007 naar een maximum van 47% in 2040, om vervolgens licht te dalen tot 43% in 2050. Tabel 1 geeft die prognose weer.

Tabel 1: Nederlandse bevolking naar leeftijdsgroep, 2007 - 2050

	0 – 19 jaar		20 – 64 jaar		65 jaar en ouder		Totaal	Grijze druk
	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%
2007	3956	24,2	10030	61,3	2367	14,5	16353	23,5
2010	3895	23,7	10017	61,0	2520	15,3	16432	25,2
2020	3678	22,0	9789	58,4	3281	19,6	16747	33,5
2030	3626	21,4	9400	55,4	3949	23,3	16975	42
2040	3684	21,7	9032	53,2	4246	25,0	16963	47
2050	3626	21,6	9206	54,8	3964	23,6	16797	43

Bron: CBS, bevolkingsprognose 2007-2050. De grijze druk is gelijk aan het aantal mensen van 65 jaar en ouder gedeeld door het aantal mensen tussen 20 en 64 jaar.

1.1.2 Oorzaken van de vergrijzing

Er blijken drie oorzaken van de vergrijzing te bestaan.

Als eerste de structurele daling van de vruchtbaarheid van de Nederlandse vrouw. Het vruchtbaarheidscijfer geeft aan hoeveel kinderen een vrouw gemiddeld krijgt. Al voor de Tweede Wereldoorlog daalde dit cijfer in Nederland aanzienlijk van ongeveer 4,5 kind per vrouw in 1900 tot ongeveer 2,5 kind per vrouw in de jaren 30 van de vorige eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog leek het cijfer zich te stabiliseren op iets boven de drie, maar vanaf halverwege de jaren '60 daalde het in een rap tempo tot ongeveer 1,5 eind jaren '70. Onder invloed van immigratie vindt er de laatste jaren een lichte stijging plaats tot ca. 1,75 kind per vrouw. Een dalend vruchtbaarheidscijfer heeft tot gevolg dat de groep jongeren relatief gezien steeds kleiner wordt.

Een tweede belangrijke oorzaak van de vergrijzing is de gestegen gemiddelde levensverwachting. Was de gemiddelde levensverwachting voor mannen en vrouwen bij geboorte in 1950 nog 70,4 respectievelijk 72,7 jaar, in 2000 lagen deze getallen al op 75,5 en 80,6 jaar. Volgens het CBS loopt de levensverwachting de komende jaren verder op tot 81,5 en 84,2 jaar in 2050².

¹ De definitie van de beroepsbevolking, zoals deze door het CBS gehanteerd wordt treft u aan in bijlage 1, pagina 70.

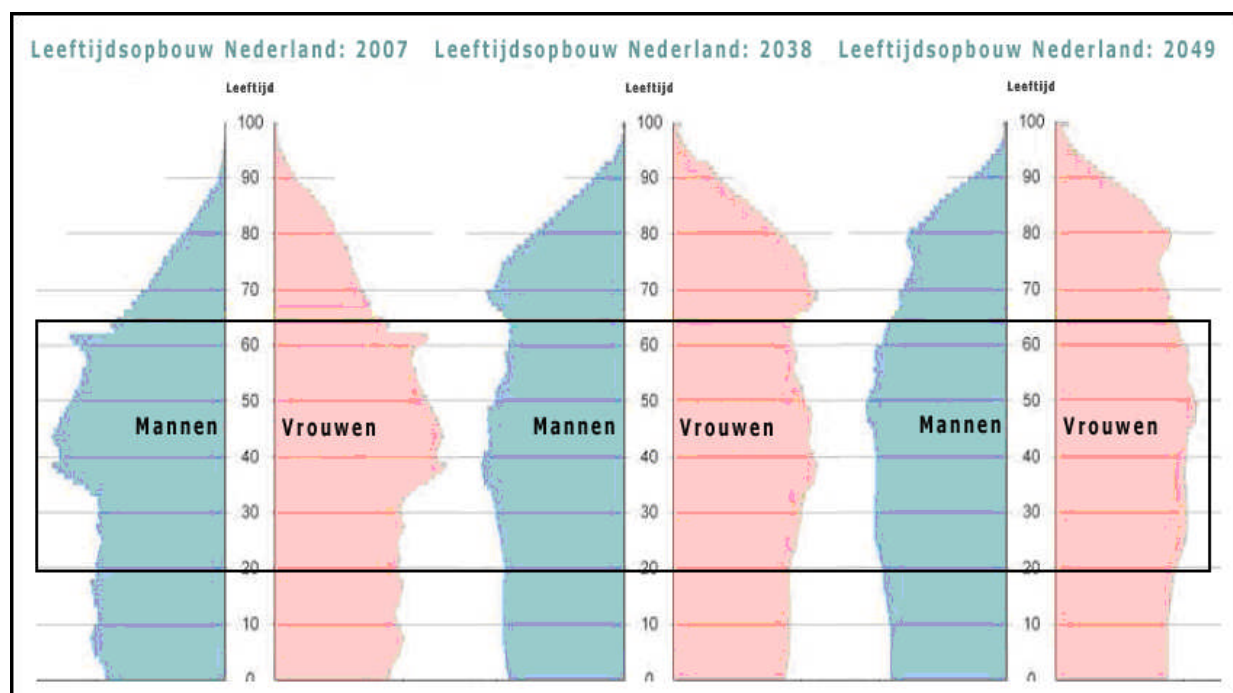
² Bron: CBS.

Een derde, vaak genoemde, maar minder belangrijke oorzaak van de vergrijzing is de babyboomgeneratie. Met de term 'babyboom' wordt de geboortegolf na de Tweede Wereldoorlog aangeduid, die nu gaat resulteren in een grote cohort ouderen. Deze golf is demografisch gezien echter niet meer dan een golfje. Slechts vanaf de Tweede Wereldoorlog tot ongeveer 1950 ligt het vruchtbaarheidscijfer aanzienlijk hoger dan in de periodes ervoor en erna. Vanaf circa 1950 gaat de structurele daling verder. Wanneer deze cohort in de periode 2005-2010 pensioneert, zal dat slechts minimale effecten hebben voor de bevolkingssamenstelling als geheel. Wel zal deze groep op het moment van pensionering zorgen voor een verhoogde uitstroom uit de arbeidsmarkt wat in combinatie met een verminderende toename van jongeren, de omvang van de beroepsbevolking doet krimpen.

1.1.3 Veranderingen in de bevolkingssamenstelling

In plaats van de voortdurende toename van de bevolkingsomvang in de afgelopen eeuwen zal de bevolkingsgroei stagneren. In delen van Zuid-Limburg, Oost-Groningen en Zuid-Zeeland is zelfs al sprake van een bevolkingskrimp. De krimp wordt hoofdzakelijk veroorzaakt doordat inwoners uit deze, vaak landelijke gebieden migreren naar stadsregio's waar meer voorzieningen zijn en de werkgelegenheid groter is. De totale Nederlandse bevolking zal, als het effect van de babyboomgeneratie uit de bevolkingsopbouw is verdwenen, door een verminderende aanwas van jongeren structureel ouder zijn. Immigratie en een toename van het aantal allochtone Nederlanders zou dit proces enigszins kunnen vertragen. Het CBS verwacht tot 2034 een bescheiden bevolkingsgroei met enkele tienduizenden per jaar. Daarna zorgt de stijging van het aantal sterfgevallen voor een langzaam krimpende bevolking. Figuur 1 geeft een overzicht van de leeftijdsopbouw in Nederland, de komende 50 jaar.

Figuur 1: prognose van de leeftijdsopbouw in Nederland in 2007, in 2038 en in 2049



Bron: CBS bevolkingspiramide: een prognose. In het kader de potentiële beroepsbevolking.

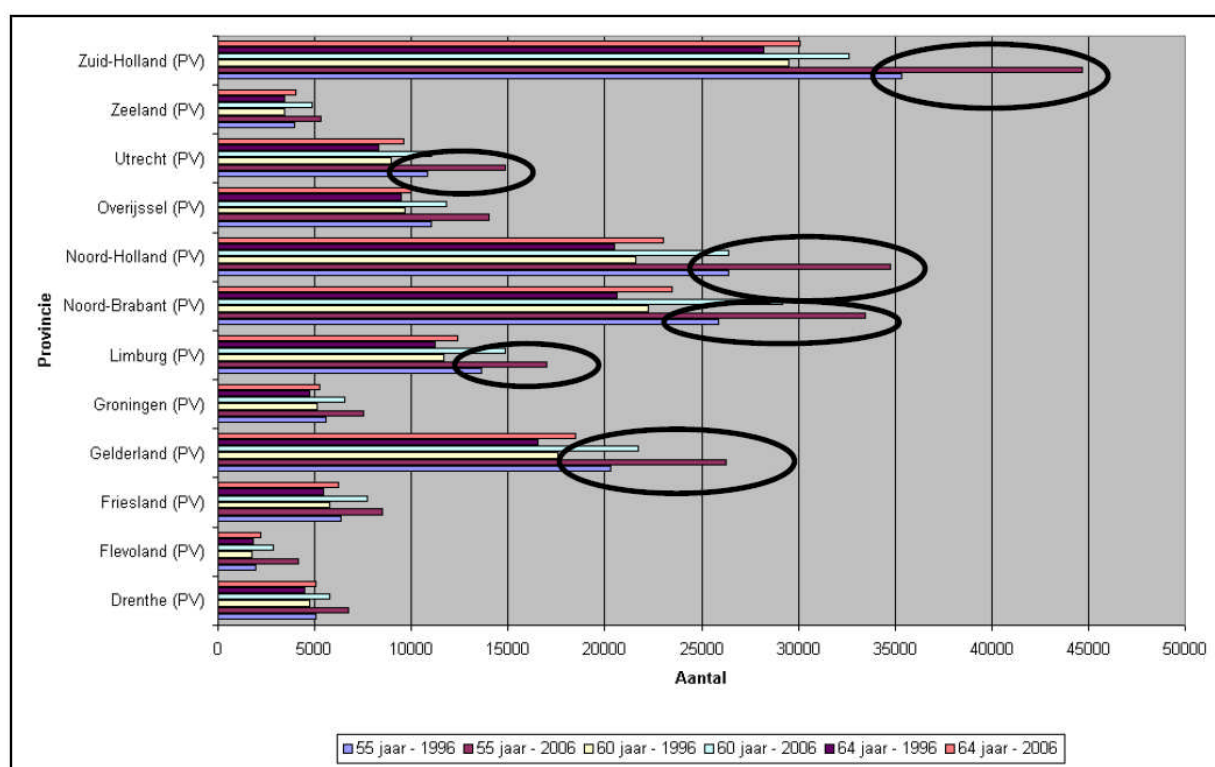
1.1.4 Gevolgen voor de beroepsbevolking

De bovenlijn van het middenkader in figuur 1 vertegenwoordigt de 65-jarige leeftijd, het middenkader geeft de potentiële beroepsbevolking weer. In 2007 begeeft de potentiële beroepsbevolking zich rond het maximum. De grijze druk is 23,5%. Vervolgens zal de potentiële beroepsbevolking krimpen, tot ongeveer 2038 en de grijze druk zal toenemen tot het

maximum van 47%. De potentiële beroepsbevolking zal daarna weer licht toenemen terwijl de grijze druk afneemt tot 43% in 2050.

Op 1 januari 2007 had Nederland een potentiële beroepsbevolking van 10 miljoen personen. Het CBS³ verwacht dat het aantal werkenden tussen nu en 2038 ongeveer met een miljoen zal afnemen en bovendien de komende jaren sterk zal verouderen: het aantal ouderen binnen de beroepsbevolking zal sterk toenemen. Sinds het begin van de jaren negentig is het aandeel van 50-65-jarigen toegenomen van 24% naar 32%. Deze toename zal voortduren tot begin jaren twintig, wanneer bijna 37% van de potentiële beroepsbevolking 50 jaar of ouder zal zijn. Figuur 2 geeft weer dat het aantal 55-jarigen de afgelopen 10 jaar in menige provincie al sterk is toegenomen.

Figuur 2: Aantal werkenden in de leeftijdsgroep 55-64 jaar, verdeeld per provincie in 1996 en 2006



Bron: CBS, Statline, 2007.

1.1.5 Vergrijzing en verkrapping van de arbeidsmarkt

Het verouderen en afnemen van de potentiële beroepsbevolking heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, gaat de cohort 55-64 jarigen de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in belangrijke mate bepalen. Maatregelen om oudere werknemers langer in dienst te houden, kunnen hun aandeel van 37% van de werkenden nog verder verhogen. De veroudering van de beroepsbevolking is tot nu toe gedeeltelijk gecompenseerd door een omvangrijke uittrede van mannen rond hun 60-jarige leeftijd. Ook bij de vrouwelijke beroepsbevolking neemt het aantal ouderen toe. Dit komt doordat opeenvolgende cohorten vrouwen steeds langer aan het arbeidsproces blijven deelnemen of na een onderbreking van de loopbaan vaker dan vroeger in het arbeidsproces terug keren.

³ Persbericht CBS: PB07-008 9 februari 2007.

Een mogelijk toekomstscenario is dat de geschetste veroudering met de afnemende beroepsbevolking door een verminderende instroom van jongeren structureel van aard zal zijn.

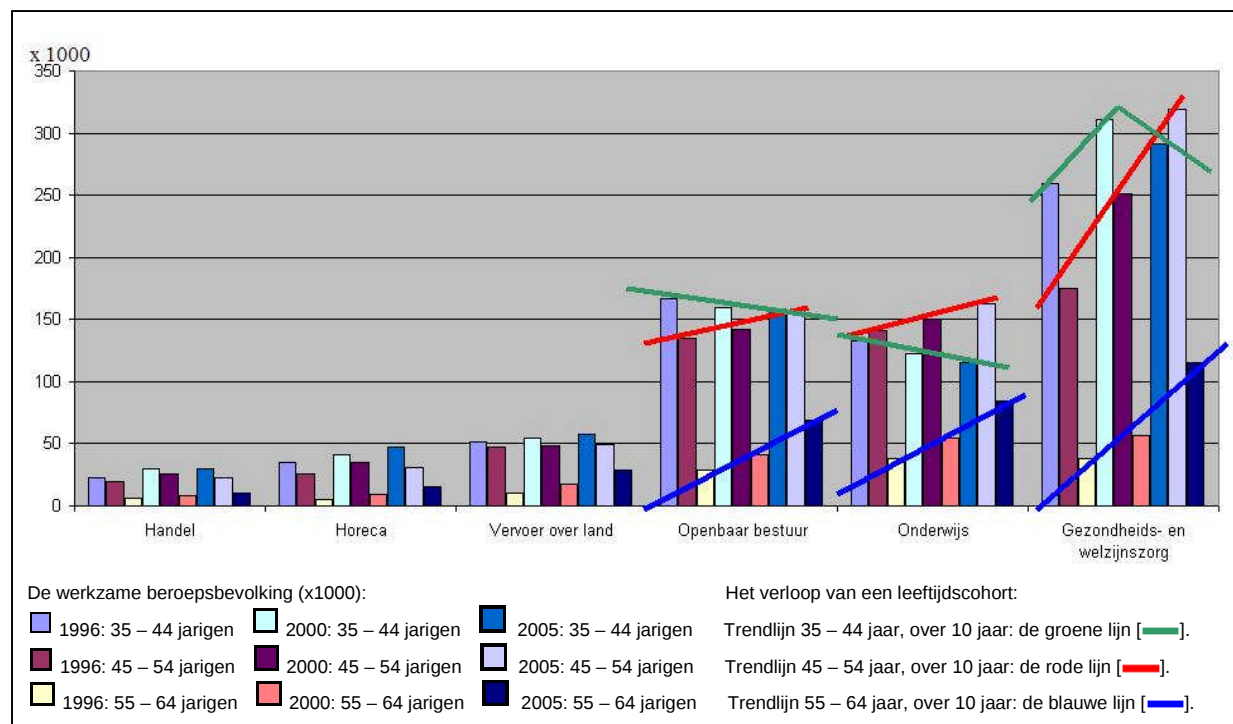
1.1.6 Vergrijzing en verkrapping in economische sectoren

De veroudering van de beroepsbevolking verschilt echter per sector. Sectoren met relatief veel oudere werknemers zijn in Nederland vooral de 'gezondheids- en welzijnszorg', het 'onderwijs' en het 'openbaar bestuur'.

Figuur 3 geeft een overzicht van werknemers, verdeeld per economische sector in de periode 1996, 2000 en 2005. In de genoemde drie sectoren is de vergrijzing het aanzienlijkst. In 2005 is het aantal mensen dat werkzaam was in de gezondheidssector binnen de leeftijdsgroep van 55-64 jaar verdubbeld ten opzichte van 1996. Binnen het onderwijs steeg het aantal mensen binnen deze leeftijdsgroep met 52% en ook binnen het openbaar bestuur is de stijging aanzienlijk te noemen, maar liefst 59%. Uit de gegevens wordt duidelijk dat deze drie sectoren de afgelopen tien jaar met een forse vergrijzing zijn geconfronteerd. In het openbaar bestuur is het aantal werkenden binnen de leeftijdsgroep van 55-64 jaar, in tien jaar tijd met 138% gestegen.

In figuur 3, op de volgende pagina geeft de groene lijn bij genoemde drie sectoren de daling van het aantal werkenden in de leeftijdsgroep van 35-44 jaar tussen 1996 en 2005 weer. Een uitzondering hierop vormt de 'gezondheids- en welzijnszorg'. In deze sector is het aantal werkenden in deze leeftijdsgroep tussen 1996 en 2000 eerst gestegen waarna ook hier de dalende trend inzet. De groene lijn geeft dus weer dat het aantal relatief jonge werknemers (tussen 35 en 44 jaar) in deze sectoren de afgelopen jaren is afgenomen. Dit, terwijl het aantal 44-54 jarigen (rode lijn) en het aantal 55-64 jarigen (blauwe lijn) sterk is toegenomen. Hieruit valt af te leiden dat het aantal ouderen aan het toenemen is, terwijl de instroom van nieuwe arbeidskrachten in deze drie sectoren afneemt. Deze ontwikkelingen leiden in deze sectoren tot een verkrappende arbeidsmarkt. Dit in tegenstelling tot de sectoren 'horeca', 'handel' en 'vervoer over land'. Dit zijn sectoren met relatief jonge personeelsbestanden: respectievelijk 48% en 31% van het personeel is in 2005 jonger dan 25 jaar. Bij de sector 'vervoer over land' blijkt in 2005 58% van de werkenden in de leeftijdscategorie 35–44 jarigen te vallen. Hierdoor is van krapte op de arbeidsmarkt binnen deze sectoren geen sprake.

Figuur 3: Aantal werkenden in Nederland (x1000), in de leeftijdsgroepen 35-44 (groene trendlijn), 45-54 (rode trendlijn) en 55-64 jarige (blauwe trendlijn), verdeeld per economische sector in 1996, 2000 en 2005



Bron: CBS, Statline, 2007.

1.1.7 Gemeenten in de provincie Gelderland

De bevolkingssamenstelling van de provincie Gelderland volgt de landelijke trend en is eveneens aan het vergrijzen. Uit de bevolkingsprognose van het CBS over de provincie Gelderland blijkt dat ook daar het aantal 50-55 jarigen zal toenemen. Verwacht wordt dat het aantal mensen binnen deze leeftijdsgroep zal blijven toenemen tot ongeveer 2015, om daarna te gaan afnemen.

Uit de gegevens van het CBS blijkt dat de vergrijzing zich zowel in de grote steden, alsook in de middelgrote en kleinere plaatsen van deze provincie zo zal ontwikkelen. Echter, de mate van de afname van het aantal mensen binnen deze bevolkingsgroep verschilt wel: in de grote steden daalt deze groep na 2015 licht, terwijl in de middelgrote en kleinere plaatsen de dalende trend zich sterker ontwikkelt.

1.1.8 Verandering Human Resource Management beleid gemeenten noodzakelijk

Als de vergrijzing zich ontwikkelt zoals geprognosticeerd wordt door het CBS, dan heeft dit gevolgen voor het Human Resource Management (HRM) van gemeenten. Gemeenten zullen steeds meer rekening (moeten) gaan houden met de levensfase waarin medewerkers zich bevinden. Dit heeft gevolgen voor de HRM-beleidsontwikkeling. Leeftijdsbewust personeelsbeleid wordt door de toenemende vergrijzing steeds belangrijker. Dit beleid kijkt naar de behoeften en mogelijkheden van alle medewerkers in samenhang met de leeftijd van medewerkers. Inspelen op behoeften en wensen van, met name oudere medewerkers kan er voor zorgen dat zij langer inzetbaar blijven in plaats van uitstromen.

1.2 Probleemanalyse en doelstelling

Uit paragraaf 1.1 blijkt dat de landelijke beroepsbevolking aan het vergrijzen is. Het aantal 50-65 jarigen nam in 2006 met 62 duizend toe, terwijl het aantal 20-50 jarigen met 58 duizend afnam. Ook blijkt dat het 'openbaar bestuur' een van de economische sectoren is waar relatief veel 50-65 jarigen werken, en dat dit aantal tussen 2000 en 2005 sterk gegroeid is. Uit prognoses⁴ blijkt dat deze trend zich voort zal zetten tot ongeveer 2025. De cohort 50-65 jarigen zal een forse uitstroom naar pensionering te zien geven, terwijl uit een krimpende cohort 20-50 jarigen naar verwachting onvoldoende aan de vervangingsvraag zal kunnen worden tegemoet gekomen. Hieruit concluderen wij dat de arbeidsmarkt in deze sector krimpt en aan het vergrijzen is.

Wij willen onderzoeken met welke gevolgen gemeenten binnen Gelderland geconfronteerd gaan worden en welke beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden, om adequaat in te spelen op de demografische ontwikkelingen. Echter, voordat er gekeken wordt naar beleidsinstrumenten is het noodzakelijk te onderzoeken of gemeenten dit probleem herkennen en erkennen. Met andere woorden: hebben gemeenten reeds beleid ontwikkeld en geïmplementeerd teneinde het hoofd te bieden aan de vergrijzingsgevolgen voor hun organisatie?

Ons onderzoek handelt over de vraag hoe het personeelsbeleid van gemeenten er in de toekomst uit zal dienen te zien: Welke instrumenten zijn, of kunnen ingezet worden om de vergrijzingseffecten het hoofd te bieden?

Anders gezegd: zijn gemeenten in staat zich aan te passen aan de veranderende omgeving door in te spelen op de demografische ontwikkelingen ten einde de taken en diensten aan bedrijven en burgers op een adequate manier, nu maar ook in de toekomst te kunnen blijven uitvoeren?

1.3 Probleemstelling

Als gevolg van demografische ontwikkelingen zal de bevolking sterker vergrijzen, omdat er een verminderende aanwas van jongeren is en omdat ouderen een steeds hogere leeftijd bereiken. De beroepsbevolking zal door deze ontwikkelingen eveneens sterk vergrijzen en bovendien door de afnemende instroom gaan krimpen. De claim die werkgevers en overheidsorganisaties op de arbeidsmarkt gaan leggen zal dan ook steeds groter worden, met als gevolg dat die arbeidsmarkt gaat verkrappen. Dit zal als gevolg van personeelstekorten risico's voor de bedrijfsvoering kunnen inhouden. Voor overheidsorganisaties geldt daarmee dat de kwaliteit van de uitvoering van hun publieke taken onder druk zal komen te staan. Hieruit kan de probleemstelling worden afgeleid, die leidend is in ons onderzoek.

Probleemstelling:

Hoe kan er beleidsmatig met een (eventueel) krimpend en vergrijzend personeelsbestand bij gemeenten in Gelderland worden omgegaan?

De probleemstelling is uit een aantal onderzoeksvragen opgebouwd. Deze onderzoeksvragen komen bij de benadering van het onderzoeksveld naar voren en zijn daarmee bepalend voor de beantwoording.

⁴ Persbericht CBS: PB07-008 9 februari 2007.

Onderzoeksvragen:

1. Worden vergrijzing en krimp van het personeelsbestand van gemeenten in Gelderland herkend en als probleem erkend?
2. Gaan, als gevolg van personele onderbezetting door een krimpende arbeidsmarkt, er knelpunten in de bedrijfsvoering ontstaan?
3. Hebben gemeenten maatregelen genomen om de effecten van de vergrijzing het hoofd te bieden, is hier draagvlak voor?
4. Met welke strategie kunnen gemeentelijke organisaties in Gelderland veranderen om knelpunten in hun bedrijfsvoering en toekomstige problemen in hun arbeidsvoorziening te voorkomen?
5. Welke beleidsinstrumenten kunnen bijdragen aan het oplossen van het vraagstuk van de personeelsvoorziening?
6. Waarom zien gemeenten het probleem inzake de vergrijzing niet? Wat kunnen bestuurskundigen bijdragen aan de kennis van gemeenten over deze problematiek, zodat gemeenten met de beleidsvoorstellen toch tijdig maatregelen gaan treffen?

1.4 Doelstelling

Deze scriptie heeft als doel de vergrijzingsproblematiek bij gemeenten in Gelderland in beeld te brengen. Immers, het vergrijzende personeelsbestand en de krapte op de arbeidsmarkt kunnen leiden tot personeelstekorten, waardoor de (toekomstige) kwaliteit van dienstverlening van gemeenten in gevaar kan komen. Ondanks de CAO-afspraken dat gemeenten met ingang van 1 januari 2008 beleid moeten hebben ontwikkeld op duurzame inzetbaarheid, blijkt de implementatie daarvan nog maar moeizaam van de grond te komen. Wij willen met deze scriptie proberen te achterhalen waarom bij veel gemeenten de beleidsimplementatie moeizaam verloopt. En of we met de verkregen kennis en inzichten het implementatieproces positief kunnen beïnvloeden.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie

Het is onmogelijk een probleem als de vergrijzing buiten de context van de samenleving te plaatsen. Immers: demografische veranderingen ontstaan door een veranderende samenleving. Door de afgenomen vruchtbaarheid en de hogere levensverwachting, de zogenaamde dubbele vergrijzing, kan de samenstelling van de bevolking veranderen.

De maatschappelijke relevantie van ons onderzoek wordt aangereikt doordat de arbeidsmarkt geconfronteerd zal gaan worden met deze dubbele vergrijzing. Ook zal de Nederlandse economie steeds verder verschuiven van een productie-economie naar een kenniseconomie, wat de vraag naar hoger opgeleiden zal doen toenemen. De verwachting is dat kennis en vaardigheden steeds sneller zullen verouderen door sneller voortgaande technologische ontwikkelingen. Dit zal een steeds grotere kennisintensivering vergen. Werkgevers zullen een substantieel deel van de loonruimte beschikbaar moeten stellen om hun personeel kwalitatief goed opgeleid te houden⁵.

Diezelfde technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om sociaal te innoveren door arbeid te flexibiliseren. Arbeidstijden en arbeidspatronen kunnen daardoor verschuiven. De

⁵ Uit het ROP-advies 2006, nummer 28, p 3.

scheiding tussen werk en privé is niet meer zo strikt als voorheen. Echter, we dienen niet voorbij te gaan aan de keuze die ieder individu maakt voor de indeling werktijd - vrije tijd: tijd is een schaars goed dat maar eenmaal gebruikt kan worden. Wordt tijd ingezet om betaalde arbeid te verrichten of wordt tijd besteed aan zorgtaken of andere sociaal-maatschappelijke activiteiten?

Deze maatschappelijke ontwikkelingen spelen een belangrijke rol op de arbeidsmarkt en hebben vanzelfsprekend ook betrekking op de verhouding tussen vraag en aanbod op de in- en externe arbeidsmarkt van gemeenten.

Wetenschappelijke relevantie

Niet alleen in het maatschappelijke, maar ook in het wetenschappelijke discours is er veel aandacht voor de vergrijzing. Er is reeds veel literatuur gepubliceerd over de vergrijzing en de gevolgen die dat kan hebben voor de betaalbaarheid en beheersbaarheid van bijvoorbeeld allerlei zorgvoorzieningen en de AOW. Het accent ligt vooral op de financieel-economische aspecten. Maar onderbelicht tot nu toe blijven de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Er wordt wel verondersteld dat er krapte zal ontstaan en in sommige sectoren wordt meer krapte verwacht dan in andere, maar veel verder gaat het discours op dit aspect nog niet. Door allerlei taakstellingen en bezuinigingsoperaties zijn veel overheidswerkgevers nu nog bezig met het zoveel en zo snel mogelijk laten afvloeien van personeel. Vanuit bestuurskundig perspectief willen wij deze problematiek beschouwen. Wij willen onderzoeken of bij ongewijzigd beleid de overheidswerkgevers niet tijdig zullen anticiperen op de demografische ontwikkelingen en zich binnen afzienbare tijd geconfronteerd zullen zien met kwantitatieve en kwalitatieve krapte op de arbeidsmarkt, waardoor ze aan hun vervangingsvraag niet in voldoende mate zullen kunnen voldoen. Deze effecten van de vergrijzing zijn de werkgevers in de publieke sector nog niet voldoende helder. Terwijl zij niet alleen vandaag, maar ook in de toekomst een goed toegerust ambtelijk apparaat nodig hebben om de publieke taken adequaat te kunnen uitvoeren.

1.6 Methodologische verantwoording

De benadering die gebruikt wordt in deze scriptie is de descriptieve benadering. Er wordt beschrijvend onderzoek gedaan naar de vergrijzingsgevolgen voor de arbeidsmarkt van gemeenten. Het onderzoek is vooral descriptief van aard, omdat er nog weinig gemeenten zijn die levensfasebewust personeelsbeleid daadwerkelijk geïmplementeerd hebben⁶. Van het meten van de effecten van dit beleid is vanwege de korte termijn dan ook nog geen sprake. Daarom is het ook nog niet mogelijk om de theorieën te toetsen aan de praktijk.

Wel zijn er verwachtingen geformuleerd dat met het inzetten van een dergelijk personeelsbeleid gemeenten hun ambtenaren gezonder en duurzamer voor hun organisatie kunnen behouden. Daarmee zullen gemeenten in staat zijn de uitstroom naar inactiviteit af te remmen. Bijkomend positief neveneffect wordt verwacht van de uitstraling naar de arbeidsmarkt als gemeenten daadwerkelijk een levensfasebewust personeelsbeleid gaan voeren. De assumptie is dat gemeenten zich hiermee als een aantrekkelijke werkgever zullen kunnen profileren, wat hun imago op de arbeidsmarkt ten goede kan komen.

Wij willen nagaan of er daadwerkelijk negatieve gevolgen van de vergrijzing zullen optreden, waardoor gemeenten risico's gaan lopen voor wat betreft hun bedrijfsvoering. En of levensfasebewust personeelsbeleid een middel kan zijn om deze problematiek te kunnen oplossen of minstens beperken. De onderzoeksopzet wordt in hoofdstuk vijf besproken.

⁶ Bron: A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2006, p 10.

1.7 Leeswijzer

Dit hoofdstuk handelt over de aanleiding van het onderzoek, evenals de probleemstelling en de doelstelling. Daarnaast komen aan bod: de relevantie van het onderzoek, de afbakening van het onderzoeksveld en het type onderzoek.

Hoofdstuk 2

In hoofdstuk twee gaan we in op de demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt. Hierbij richten wij ons op de kwaliteit van dienstverlening bij gemeenten. Ook gaan we in op de gevolgen bij ongewijzigd beleid.

Hoofdstuk 3

In hoofdstuk drie wordt gekeken naar personeelsbeleid en de ontwikkeling die in dit beleidsveld heeft plaatsgevonden, teneinde te kunnen komen tot levensfasebewust personeelsbeleid in de vorm van active aging. Er worden verschillende instrumenten verkend. Deze instrumenten kunnen gemeenten ondersteunen in hun personeelsbeleid om adequaat in te spelen op de vergrijzingsproblematiek.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk bekijken we hoe het personeelsbeleid bij gemeenten gemoderniseerd kan worden. We verbinden het begrip sociale innovatie met HRM-beleid en kijken hoe de implementatie van beleid gerealiseerd kan worden. Dit doen we door een planmatige strategie aan te vullen met de kleurentheorie.

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk staat de methodische aanpak van het onderzoek centraal. Tevens wordt beargumenteerd waarom gekozen is voor een bepaalde onderzoeksopzet en welke instrumenten hierbij gebruikt worden.

Hoofdstuk 6

In het zesde hoofdstuk wordt het empirisch materiaal gepresenteerd. Het materiaal wordt geanalyseerd aan de hand van de HRM modellen, zoals deze in hoofdstuk drie zijn beschreven. Vervolgens wordt gekeken op welke wijze gemeenten omgaan met de vergrijzingsproblematiek en hoe zij het HRM-beleid willen gaan moderniseren.

Hoofdstuk 7

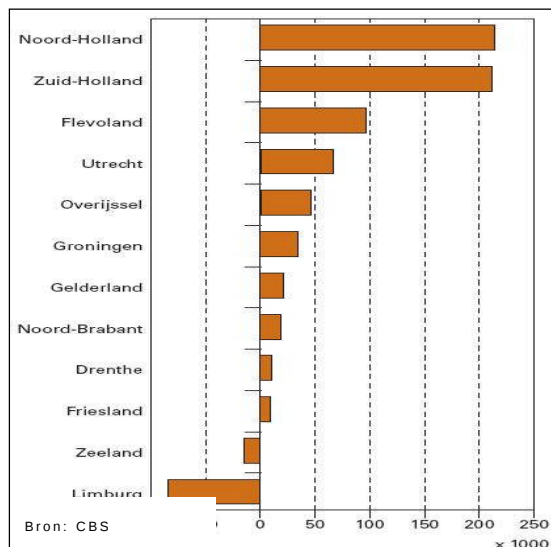
Het laatste hoofdstuk van deze scriptie behandelt de beantwoording van de probleemstelling. Tevens worden aanbevelingen voor modernisering van het HRM beleid geschetst en worden aanbevelingen en suggesties voor nader onderzoek gedaan.

2 Demografische gevolgen voor Gelderse gemeenten

2.1 Demografische aspecten van de vergrijzing

De Nederlandse bevolking groeit de komende 20 jaar niet zo hard meer. Sterker nog: de Nederlandse samenleving is in een hoog tempo aan het vergrijzen als gevolg van grote demografische veranderingen en het structureel lage vruchtbaarheidscijfer en zal op termijn nauwelijks meer groeien.

Figuur 4: Absolute toename van aantal inwoners per provincie tussen 2005 en 2025



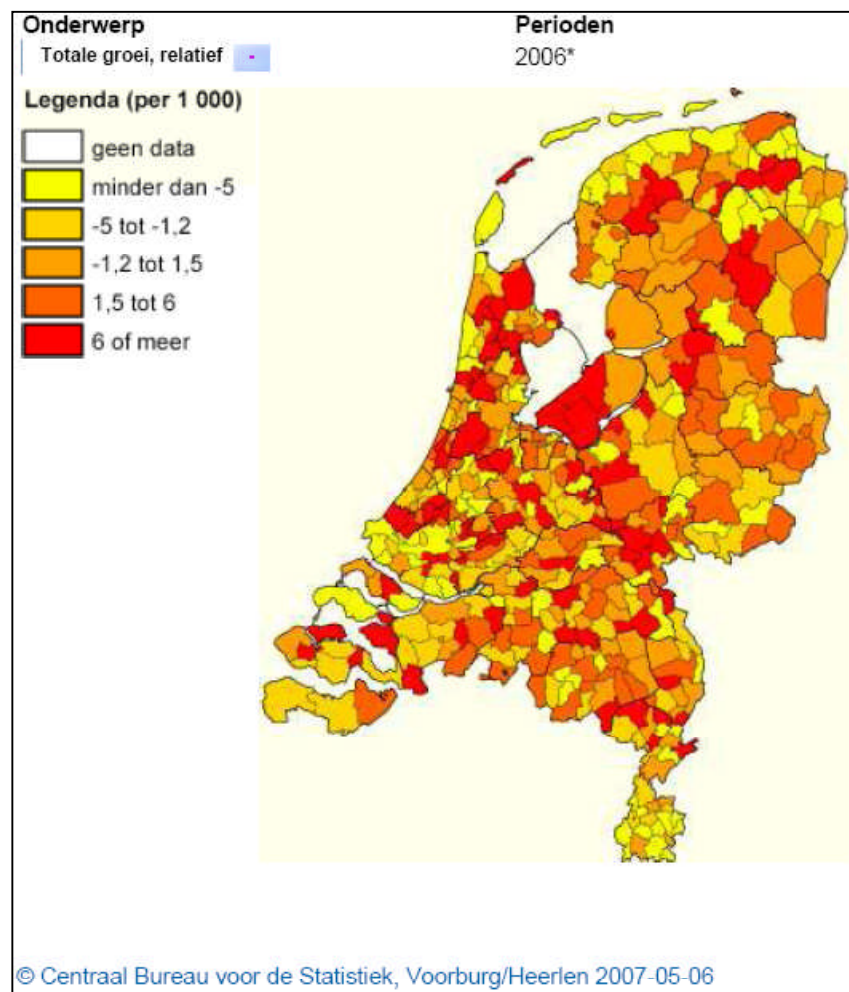
Uit de bevolkingsprognose⁷ blijkt dat de bevolkingsaanwas in de Randstad wel zal toenemen, maar dat andere regio's leger raken, zie figuur 4. Van de bevolkingsgroei van 600.000 mensen tot 2025, wordt verwacht dat 400.000 mensen in de Randstedelijke gebieden en 100.000 mensen in Flevoland terecht zullen komen. Het inwonertal van de provincie Utrecht zal naar verwachting met 75.000 mensen toenemen. De rest van de groei, te weten 25.000 mensen wordt verdeeld over de overige provincies. Voor Limburg en Zeeland geldt dat zij zelfs zullen ontvolken: deze twee provincies hebben straks minder inwoners dan nu. Een en ander houdt in dat de Randstad de komende 20 jaar zal blijven groeien met gevolgen voor de mobiliteit,

verkeerscongestie, woningmarkt en bedrijvigheid. Naast de inwonergroei van de Randstad zal de vergrijzing een forse bijdrage leveren aan de demografische profilering. Vrijwel alle gemeenten in Nederland zullen vergrijzen, maar in de grensstreken, het zuiden en in het noorden van het land zal de vergrijzing sterker zijn.

Uit figuur 5 'Bevolkingsontwikkeling door geboorte, sterfte en migratie per regio in 2006' valt af te leiden dat er verhoudingsgewijs veel ouderen wonen in de grensgebieden van Noord-Brabant en Limburg, aan de oostelijke en noordoostelijke randen van Nederland en in de kuststreken van de drie westelijke provincies. In sommige randgemeenten ligt het aantal 65-plussers nu al boven het landelijk gemiddelde van 14%, namelijk tussen de 17% en 21%, oplopend tot 30% in 2025. De prognose voor heel Nederland luidt dat in dat jaar het bevolkingsaandeel 'ouderen' tenminste 24% zal zijn. Plaatsen we dit naast de structurele daling van het vruchtbaarheidscijfer, dan is de Nederlandse bevolking zowel aan het vergrijzen als aan het ontgroenen, met niet alleen gevolgen voor de mobiliteit, verkeerscongestie, woningmarkt en bedrijvigheid, maar zeker ook met gevolgen voor de arbeidsmarkt. Immers, toename van het aantal 65-plussers en een verminderende instroom van jongeren op de arbeidsmarkt zal de beroepsbevolking doen krimpen en spanningen op de arbeidsmarkt doen ontstaan.

⁷ Bevolkingsprognose, DEMOS jaargang 22 nummer 6.

Figuur 5: Bevolkingsontwikkeling door geboorte, sterfte en migratie per regio in 2006



2.2 Financiële aspecten van de vergrijzing

De kosten van de vergrijzing voor de samenleving als geheel komen nadrukkelijk aan de orde in het maatschappelijke debat over de vergrijzing. Dit aspect wordt prominent onder de aandacht gebracht in relatie tot de verwachte onbetaalbaarheid van de AOW en de sterk stijgende zorgpremies. Omdat de perceptie bestaat dat de ouder wordende bevolking een exponentieel grotere zorgbehoefte gaat ontwikkelen met alle kosten van dien. In Haagse kringen zijn uitspraken over het langer doorwerken om AOW- en zorgpremies betaalbaar te houden niet van de lucht. Ook de SER (Sociaal Economische Raad) heeft aangegeven dat een arbeidsparticipatiegraad van 80% nodig is voor de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen. De nadruk op de financiële onbeheersbaarheid leidt tot onrust onder de bevolking. Onder gepensioneerden dat hun AOW-uitkering fiscaal belast gaat worden en onder de beroepsbevolking, doordat het eerder stoppen met werken financieel onaantrekkelijk gemaakt wordt. Het gevaar is niet denkbeeldig dat er een tweespalt in de samenleving gaat ontstaan: ouderen tegenover jongeren of werkenden tegenover inactieven. De intergenerationele solidariteit die door het VPL-akkoord⁸ toch al onder druk is komen te staan,

⁸ Toelichting VPL (Vut Prepension Levensloop)-akkoord 5 juli 2005, p 1.

wordt zo nog verder aangetast. Het Kabinet onderkent dit risico. In zijn beleidsprogramma⁹ 'Samen Werken, Samen Leven' vraagt het nadrukkelijk aandacht voor meer sociale samenhang, omdat naar zijn mening veel mensen daar behoefte aan hebben. Sociale samenhang is het cement van de samenleving. Investeren in sociale samenhang vindt het Kabinet een belangrijke manier om het 'leven met elkaar' vorm te geven. Daarom moeten 'participatie', 'emancipatie', 'integratie' en de 'zorg' voor elkaar bevorderd worden. Het Kabinet wenst daarom een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie van 70% nu tot 80% in 2016. Niet alleen moeten meer mensen aan het werk, mensen moet ook langer doorwerken om als samenleving de gevolgen van de vergrijzing en ontgroening aan te kunnen. Een concrete uitwerking zal zijn beslag krijgen in het project 'Iedereen doet mee', om de komende vier jaar 200.000 mensen extra aan het werk te krijgen.

Gemeenten en provincies krijgen meer beleidsvrijheid, maar het Kabinet stelt dat gemeenten, net als de Rijksoverheid, burgers en bedrijven moeten laten weten waar zij aan toe zijn met dienstverlening, regels en handhaving van wetten. Daarom moeten ook gemeenten meewerken aan het oplossen van de in het beleidsprogramma genoemde tien meest gevoelde knelpunten bij administratieve lasten. Het Kabinet zal deze knelpunten opnemen in de bestuursakkoorden. Een van de afspraken in dat beleidsprogramma is dat gestreefd moet worden naar minimaal een zeven voor overheidsdienstverlening. Voor goede dienstverlening is echter voldoende en kwalitatief goed geschoold personeel nodig. Wanneer door pensionering van de babyboomgeneratie de uitstroom fors wordt en gelijktijdig de instroom door minder beschikbare jongeren afneemt, zal dat voor gemeenten een te kleine ambtelijke organisatie tot gevolg kunnen hebben, met alle risico's voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering van dien.

2.3 Arbeidsmarkttechnische aspecten van de vergrijzing: vrees of uitdaging

2.3.1 Vrees

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP)

In het ROP-advies nummer 26 (2005) 'Vluchten kan niet meer' wil de Raad een aanzet tot verdere discussie geven over de noodzaak van nieuw beleid op het investeren in mensen. En daarmee om de overheid tot een aantrekkelijke werkgever te maken, die ook in de toekomst in zijn personeelsbehoefte kan blijven voorzien en haar publieke taak kan blijven uitvoeren. De ROP heeft daartoe het V-model ontwikkeld. Sociale partners hebben in de CAR/UWO 2005-2007¹⁰ artikel 6, een verplichting opgenomen dat gemeenten uiterlijk met ingang van 1 januari 2008 een vorm van levensfasebewust personeelsbeleid moeten hebben ontwikkeld en bevelen daarbij het rapport 'Vluchten kan niet meer' van de ROP aan.

In zijn advies nummer 28 (2006) 'Arbeidsmarktknelpunten Overheid & Onderwijs', voorziet de ROP kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt in de sectoren 'overheid' en 'onderwijs'. In met name de combinatie van leeftijd en opleidingsniveau schuilt de kwetsbaarheid. De Raad geeft aan dat de kennisintensivering van de Nederlandse economie aanleiding zal geven tot een groot tekort aan hoger opgeleiden. Omdat het aandeel van hoger opgeleiden in deze twee sectoren twee tot drie maal hoger is dan in de private sector, zal dit probleem zich hier extra sterk doen gevoelen, aldus de Raad. Dat nog verscherpt zal worden door het relatief grote aandeel oudere werknemers dat binnenkort zal uittreden en dat de vervangingsvraag nijpend zal doen worden. De Raad voorziet een teruggang in de kwaliteit

⁹ Beleidsprogramma Kabinet Balkende IV 2007-2011 is opgebouwd uit zes pijlers, waaronder Sociale Samenhang.

¹⁰ CAR-UWO: Collectieve Arbeidsomstandigheden Regeling-UitwerkingsOvereenkomst.

van dienstverlening als niet voldoende werknemers van het gewenste opleidingsniveau aangetrokken zullen kunnen worden.

Sociaal Economische Raad (SER)

De SER heeft in zijn advies 'Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector', d.d. 19 mei 2006, unaniem zijn grote zorg kenbaar gemaakt over dreigende knelpunten op de arbeidsmarkt in deze sector. De Raad concludeert dat op middellange termijn structurele spanningen en knelpunten te verwachten zijn. Ook de SER voorziet kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan met name hoger opgeleid personeel en geeft aan dat de vergrijzing hierbij een grote rol speelt. Het aantrekken van de economie zal de problemen bij de vacaturevervulling nog versterken. Deze druk op de arbeidsmarkt zal de kans op loonopdrijving vergroten. Een structureel personeelstekort zal de dienstverlening nadelig beïnvloeden. De Raad adviseert gericht beleid om knelpunten te voorkomen. Enerzijds algemeen beleid ter stimulering van de arbeidsparticipatie en bevordering van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Anderzijds gerichte maatregelen voor de collectieve sector: 'overheid', 'welzijn', 'zorg' en 'onderwijs'.

Conclusie

Uit deze en andere rapporten en adviezen komt de verwachting naar voren dat tekorten op de arbeidsmarkt zullen leiden tot het in gedrang komen van de publieke dienstverlening. Bovendien zullen grote personeelstekorten leiden tot een toenemende loonconcurrentie, tussen zowel overheidswerkgevers onderling, als tussen overheid en private sector. Wij verwachten en delen daarmee de vrees dat bij ongewijzigd beleid deze druk op de arbeidsmarkt grote sociaal-economische gevolgen zal hebben.

2.3.2 Uitdaging

Bewustwording van deze tendensen kan ertoe leiden dat politici, bestuurders en sociale partners bij overheid en onderwijs, kritisch gaan onderzoeken wat de concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt zal moeten zijn over vijf à tien jaar en welk personeel daarbij nodig is. Aan dit bewustwordingsproces willen wij met deze scriptie een bijdrage leveren. Deze verstrekken de problematiek kent zowel nationale als lokale aspecten. Zoals in hoofdstuk één '*Aanleiding*' is uiteengezet, willen wij binnen het kader van deze scriptie ons richten op gemeenten in de provincie Gelderland. Willen zij adequaat kunnen inspelen op de voorziene veranderingen op de arbeidsmarkt, dan zullen ze een gericht personeelsbeleid moeten gaan voeren. Als na analyse blijkt dat bij ongewijzigd beleid knelpunten en spanningen gaan optreden, impliceert dit dat zij maatregelen dienen te treffen. Dat kan door organisatieveranderingen door te voeren zoals in hoofdstuk vier '*Modernisering HRM-beleid*' wordt verkend.

Ouderen langer gezond en fit aan het werk houden is niet alleen noodzakelijk, het is ook mogelijk. Op de beleidsvelden 'levensfasebewust personeelsbeleid' en 'sociale innovatie' valt nog genoeg te verkennen om geïnspireerd te worden om de vergrijzing niet alleen te vrezen, maar ook als een uitdaging te zien en kansen te pakken om adequaat op de door de vergrijzing verkrappende arbeidsmarkt in te spelen. In de navolgende paragrafen zullen we hierop verder ingaan.

2.4 Personele aspecten van de vergrijzing voor de sector overheid

Het Kabinet heeft advies gevraagd aan de SER naar aanleiding van diverse onderzoeken, waaruit blijkt dat op de middellange termijn arbeidsmarktknelpunten ontstaan. Het Kabinet wil

echter voorkomen dat door personeelstekorten de publieke dienstverlening in gevaar komt. De afgelopen jaren waren er geen grootschalige tekorten op de arbeidsmarkt, omdat er door de recessie ruimte was ontstaan. Dit is echter met het aantrekken van de economie van de laatste tijd drastisch aan het veranderen. Nu dreigen er wel personeelstekorten te ontstaan, die door de vergrijzing zelfs meer structureel van aard zullen zijn. De bevolking is aan het vergrijzen en de groei van het arbeidsaanbod is beperkt. Kijken we naar de overheidssector, dan zijn daar de werknemers gemiddeld ouder dan in de andere sectoren. Daardoor kan de overheid de komende jaren te maken krijgen met een forse uitstroom naar (pre)pensioen, waardoor de vervangingsvraag sterk zal toenemen. Echter, door de ontgroening en verkrapping van de arbeidsmarkt zal aan die vervangingsvraag niet blijvend in voldoende mate kunnen worden voldaan. Het Kabinet vraagt waakzaamheid bij overheden voor deze tekorten, omdat ze de kwaliteit van de publieke dienstverlening kunnen bedreigen. De SER deelt de ongerustheid van het Kabinet en adviseert een mix van maatregelen rond productiviteit, arbeidsvoorwaarden en ontwikkeling zodanig dat loonopdrijving tussen de private en publieke sector wordt voorkomen en de kwaliteit van dienstverlening gehandhaafd kan blijven.

Ook de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) heeft onderzoek gedaan naar dreigende knelpunten op de arbeidsmarkt¹¹ en deelt net als de SER de zorg van het Kabinet. De ROP heeft bevonden dat de vraag naar hoger opgeleiden aan het toenemen is, terwijl de overheid een van de grote afnemers is van hbo'ers en academici. Hierdoor ontstaat een dilemma. Aan de ene kant leiden veranderingen in primaire arbeidsvoorwaarden tot loonopdrijving in alle sectoren. Aan de andere kant kan de overheid niet de afwachtende houding van een trendvolger aannemen en wervingskansen onbenut voorbij laten gaan. Als het financieel onaantrekkelijker wordt om in de overheidssector te werken, zal het arbeidsaanbod in die sector afnemen wat de vacaturevervulling bemoeilijkt.

Er blijkt namelijk voor wat betreft de primaire arbeidsvoorwaarden een kloof te bestaan voor bepaalde categorieën werknemers tussen de overheidssector en de marktsector. Na een goede start van de carrière wordt de overheidssector, vooral voor hoger opgeleiden, minder aantrekkelijk. De arbeidsvoorwaardenruimte in de overheidssector wordt afgeleid van de ontwikkelingen in de marktsector en is daarmee de facto volgend en dus beperkter. Daarentegen zijn veel secundaire arbeidsvoorwaarden in de publieke sector gunstig. Een baan bij de overheid biedt met name medewerkers in de 'spitsuurfase'¹² van hun leven, regelingen voor verlof, flexibele werktijden en mogelijkheden voor deeltijdwerkers met zorgtaken. De ROP concludeert in zijn advies dat de maatschappelijk waardevolle 'spitsstrookfunctie'¹³ de overheid als werkgever aantrekkelijk maakt. Schaduwzijde is echter dat na afloop van de spitsuurfase alsnog de overstap naar de marktsector met hogere primaire beloningen wordt gemaakt. De maatschappelijke lasten voor het combineren van werk met zorgtaken wordt zo voor een onevenredig groot deel door de overheid gedragen.

De ROP adviseert dan ook een beleidsintensivering ter verbetering van het loopbaanperspectief. Met ondersteuning van een human resourcebeleid dat gericht is op brede én duurzame inzet van ambtenaren. Extra aandacht voor de levensfase waarin ambtenaren op enig moment verkeren is hierbij noodzakelijk. Een instrument voor een

¹¹ ROP-advies nummer 28 (2006): Arbeidsmarkt knelpunten Overheid en Onderwijs

¹² De term spitsuurfase is hier gebruikt volgens de betekenis van hoogleraar economie Lans Bovenberg, wanneer hij doelt op jonge ouders die in de carrièreopbouwfase onder hoogspanning werk en zorgtaken combineren.

¹³ Uit het ROP-advies nummer 28, pagina 16, "De overheidsbaan als spitsstrook": door relatief ruime verlofvoorzieningen en flexibele werktijden is een baan bij de overheid goed te combineren met zorgtaken. Vooral hoger opgeleiden stromen daarna door naar de marktsector vanwege de betere carrièreperspectieven aldaar.

dergelijk ontwikkelingsgericht beleid is levensfasebewust personeelsbeleid. Wanneer de overheid in staat zal zijn haar medewerkers zo aan zich te blijven binden, zal zij minder afhankelijk worden van de (verkrappende) arbeidsmarkt en haar publieke taken naar behoren kunnen blijven uitvoeren.

2.5 Gevolgen voor gemeenten

Uit het rapport *'De Gelderse arbeidsmarkt 2003-2008'* van Borghans *et al.* (ROA 2005, pagina vii) valt af te lezen dat de verwachte werkgelegenheidsgroei tezamen met de arbeidsmarkttuitstroom als gevolg van pensionering of ziekte, leidt tot een toename van het aantal baanopeningen, wat naar verwachting in 2008 zal leiden tot een vraagoverschot op de Gelderse arbeidsmarkt. Met name de vergrijzing van de Gelderse beroepsbevolking leidt tot een hogere vervangingsvraag, waardoor het aantal baanopeningen relatief groot is ten opzichte van de rest van Nederland. Voor wat betreft de vervangingsvraag is in de provincie Gelderland een tweedeling naar opleidingsniveau merkbaar, met ongunstige prognoses voor de werkgelegenheid van degenen die geen startkwalificatie hebben (pagina viii). Met andere woorden: er zal een toenemende vraag naar hoger opgeleiden ontstaan. Dit komt overeen met de conclusie van de ROP in zijn advies nummer 28 (2006) *'Arbeidsmarktknelpunten Overheid & Onderwijs'*, waarin hij kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt in de sectoren 'overheid' en 'onderwijs' voorziet. Ook de SER heeft in zijn advies *'Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector'*, d.d. 19 mei 2006, unaniem zijn grote zorg kenbaar gemaakt over dreigende knelpunten op de arbeidsmarkt in deze sector en voorziet kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan met name hoger opgeleid personeel. Gemeenten in Gelderland zullen te maken gaan krijgen met een verkrappende arbeidsmarkt, waardoor zij mogelijk niet geheel aan hun vervangingsvraag zullen kunnen voldoen.

2.5.1 Gemeenten in Gelderland

Zoals in paragraaf 2.3.1 aangegeven, hebben sociale partners in de CAR/UWO 2005-2007¹⁴ artikel 6 een verplichting opgenomen dat gemeenten uiterlijk met ingang van 1 januari 2008 een vorm van levensfasebewust personeelsbeleid moeten hebben ontwikkeld. Zij bevelen daarbij het rapport *'Vluchten kan niet meer'*¹⁵ van de ROP aan. In dit rapport wordt het V-model beschreven dat ontwikkeld is om ambtenaren langer gezond en fit en gemotiveerd te behouden voor het arbeidsproces. Dit model kan ingebed worden in een levensfasebewust personeelsbeleid dat wij in het volgende hoofdstuk zullen behandelen. Het idee achter dit model is om mensen niet voortijdig te laten uitstromen naar inactiviteit, maar om ze juist actief te houden. Deze manier van mensen managen wordt door de ROP in dit rapport (p 3) dan ook aangeduid met de term *active aging*: in elke levensfase actief blijven en inactiviteit voorkomen.

Wij willen onderzoeken of gemeenten met deze CAO-handreiking bij de ontwikkeling van een dergelijk beleid het V-model gebruiken, en hiermee niet alleen aan hun verplichting tot ontwikkeling van beleid voldoen, maar of ze het beleid ook daadwerkelijk binnen de ambtelijke organisatie implementeren.

In hoofdstuk 1 *'Aanleiding'* hebben wij aangegeven dat wij ons onderzoek afbakenen tot gemeenten in Gelderland. Enerzijds omdat een onderzoek onder alle Nederlandse gemeenten te grootschalig zal worden, anderzijds richten wij ons op Gelderland, omdat een van ons als gemeenteambtenaar in deze provincie werkzaam is en dit de toegankelijkheid tot informatie

¹⁴ CAR-UWO: Collectieve Arbeidsomstandigheden Regeling- UitwerkingsOvereenkomst.

¹⁵ ROP-advies nummer 26 (2005) *'Vluchten kan niet meer'*, p 3.

vergemakkelijkt. Verder omdat uit de bevolkingsprognose blijkt dat in tegenstelling tot de Randstad, de bevolkingsgroei in Gelderland zal afnemen en dus met de gevolgen van de vergrijzing geconfronteerd zal gaan worden.

Er zal een forse uitstroom op gang komen als gevolg van de pensionering van de babyboomers en gelijktijdig zullen er minder jongeren instromen. Het ambtelijke apparaat zal diensgevolge slinken. Zal moeten worden gestuurd op het zoveel mogelijk behouden van werknemers en wat is daarvoor dan nodig? Valt de uitstroom te beperken en zijn er mogelijkheden om de instroom te bevorderen? Speelt het negatieve imago van de overheidswerkgever op de arbeidsmarkt parten? Of zullen gemeenten hun organisatie moeten aanpassen om met minder mensen toch dezelfde kwaliteit van dienstverlening te kunnen realiseren? Deze vragen zullen wij in het verdere verloop van dit hoofdstuk behandelen.

2.5.2 Ongewijzigd beleid: risico's voor de bedrijfsvoering

Een slagvaardige en efficiënte gemeente wordt verkregen en behouden als zij in staat blijkt haar doelstellingen en de belangen van haar menselijk kapitaal in evenwicht te houden. HRM fungeert als de wisselwerking tussen medewerker en organisatie waarin beiden kunnen excelleren. Vanuit deze optiek wordt de factor mens gezien als de cruciale factor voor de prestaties van arbeidsorganisaties. Wanneer nu met een krimpende ambtelijke organisatie toch dezelfde hoeveelheid taken uitgevoerd moet blijven worden, zal dit naar verwachting werkdrukverhogend uitpakken en een stijging van de verzuimcijfers tot gevolg hebben. Immers, hetzelfde werkvolume dient dan over minder aanwezigen verdeeld te worden. Door een ondoelmatige bedrijfsvoering lopen gemeenten het risico niet meer geheel aan hun publieke verplichtingen te kunnen voldoen.

Een voorbeeld hiervan is de traagheid van besluitvorming bij de overheid die al jaren een bron van ergernis is. Ook de Nationale Ombudsman heeft in zijn jaarverslagen de problematiek rond overschrijding van wettelijke beslistermijnen regelmatig aan de orde gesteld. De Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen beveelt financiële prikkels aan in de vorm van dwangsommen, om een nalatige overheid tot sneller beslissen aan te sporen. Uit kamerdebatten hierover blijkt dat de traagheid van besluitvorming niet per se voortkomt uit een mogelijke belangentegenstelling tussen overheid en burgers. Al behoeft die relatie verbetering. Er is eerder sprake van een onvoldoende kwantitatief en kwalitatief functionerend ambtelijk apparaat dat kan leiden tot ondoelmatigheden in de taakuitvoering met betrekking tot het verstrekken van subsidies en verlenen van vergunningen aan burgers en bedrijven. Op 7 maart 2007 werd een wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten bij de Tweede Kamer ingediend. Hieruit blijkt dat men serieus met deze problematiek aan de slag wil gaan. Echter, niet alleen wettelijke afspraken bepalen de mate van taakuitvoering, ook de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Dat moet voldoende en ter zake geschoold beschikbaar zijn. Zoniet, dan blijven er risico's voor de bedrijfsvoering bestaan.

2.5.3 Personeelsplanning

Met het bieden van een goed primair en secundair arbeidsvoorwaardenpakket in relatie tot een ontwikkelingsgericht personeelsbeleid gebaseerd op duurzame inzetbaarheid, kunnen gemeenten zich op de arbeidsmarkt onderscheiden als een aantrekkelijke werkgever. Juist met het bieden van een totaalpakket waaruit waardering voor de ambtenaar blijkt, zal kandidaten uitnodigen op vacatures te reageren. Het wordt voor gemeenten dan beter mogelijk de gewenste instroom te genereren.

Integraal personeelsbeleid richt zich met alle personeelsinstrumenten in samenhang met elkaar op de totale personele populatie. Levensfasebewust personeelsbeleid houdt daarnaast rekening met de veranderende wensen en behoeften van medewerkers in alle loopbaan- en/of levensfasen. Aandacht voor die fasespecifieke wensen en behoeften gekoppeld aan het gemeenschappelijk belang de organisatiedoelen te realiseren, schept een prettige werkverhouding en dito klimaat. Het bieden van ontwikkelperspectief en waardering voor professionaliteit dragen daaraan bij.

De strategische doelen van gemeentelijke organisaties enerzijds en de ontwikkeldoelen van individuele ambtenaren (en/of organisatieonderdelen) anderzijds dienen zo optimaal mogelijk gerealiseerd te worden. Scholing is een cruciaal instrument voor het zoveel mogelijk oplossen en voorkomen van arbeidsmarktknelpunten en spanningen in de personeelsplanning. Scholing verhoogt de professionaliteit van medewerkers en maakt ze breder inzetbaar voor de organisatie. Waardering voor professionaliteit werkt positief uit op het behoud van personeel: werknemers zijn meer gemotiveerd als zij voldoende afwisselend en uitdagend werk hebben en kunnen dan langer behouden blijven voor het arbeidsproces. Met goed en ter zake gekwalificeerd personeel zijn gemeenten beter in staat de gewenste diensten te leveren.

Naar alle waarschijnlijkheid zal niet alleen van de overheid op rijksniveau, maar ook van gemeenten gevraagd worden meer met minder mensen te doen. Gemeenten staan dus voor de uitdagende taak om, met een daartoe kwalitatief goed uitgerust ambtelijk apparaat, in te spelen op de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigende wet- en regelgeving. Dit zal vernieuwing van de arbeidsorganisatie vergen, waarbij competenties gericht op het verbeteren van de prestaties en ontplooiing van talent en excellente dienstverlening maximaal benut dienen te worden. Sociale innovatie biedt de mogelijkheid om de beleidsvelden 'beleidsontwikkeling', 'beleidsuitvoering' en 'personeel' zodanig met elkaar te verbinden dat gemotiveerd personeel daadwerkelijk een productieverbetering zal kunnen realiseren. Zo kan de doelstelling van het Kabinet om minimaal een zeven voor overheidsdienstverlening te scoren, beter gerealiseerd worden.

Voor een goed arbeidsvoorwaardenpakket is het van groot belang dat gemeenten voldoende financiële ruimte hebben om een pakket te bieden dat concurrerend is om uitstroom naar de private sector zoveel mogelijk te voorkomen. Maar niet alleen het financiële aspect zal bepalen of medewerkers voor de organisatie behouden kunnen blijven, ook de arbeidsomstandigheden spelen daarin een cruciale rol. Gemeenten dienen beleid te voeren dat gericht is op duurzame inzetbaarheid. In hoofdstuk drie '*Personeelsbeleid*' zullen wij vier HRM-modellen bekijken die zich richten op duurzame inzetbaarheid. Deze modellen, of afgeleiden of combinaties daarvan, kunnen onderdeel vormen van het totale levensfasebewust personeelsbeleid. Met behulp van sociale innovatie kan dit personeelsbeleid geïntegreerd worden in het totale organisatiebeleid. Uiteindelijk zal dit er in resulteren dat ambtenaren gemotiveerder en langer voor de gemeentelijke organisatie behouden en de uitstroom naar de markt of naar voortijdige inactiviteit beperkt kan blijven.

2.5.4 Imago gemeenten op de arbeidsmarkt

Om een goede publieke dienstverlening te garanderen is het noodzakelijk dat gemeenten over voldoende kwalitatief goed personeel kunnen beschikken. De wervingskracht van gemeenten zal bepalend zijn in welke mate zij hun personeelsvoorziening kunnen realiseren. Dat is afhankelijk van de factoren arbeidsvoorwaarden, werkinhoud en loopbaanperspectief. Dit is echter niet onderscheidend van de private sector. Gemeenten dienen maatregelen te treffen om het werken in de publieke sector aantrekkelijker te maken. Er moet voldoende ruimte zijn voor een professionele beroepsuitoefening in deze sector. Gemeenten dienen ook meer hun

waardering te laten blijken voor de professionele kwaliteiten van hun ambtenaren door ze te stimuleren hun talenten verder te ontwikkelen, daartoe uitgedaagd door verbetering van loopbaanperspectieven. Dit versterkt het kunnen behouden van eenmaal aangetrokken personeel en anderzijds verbetert dit de status van een baan in de publieke sector wat bijdraagt aan een positief imago van de sector. De ROP roept daarom op tot een zorgvuldige manier van omgaan met overheids personeel. Als gemeenten zuinig zijn op hun ambtenaren, blijven zij langer, breder en gemotiveerder inzetbaar.

Een belangrijke rol hierin is weggelegd voor de communicatie over het werken bij de gemeente. Gelet op deze context is het van belang dat politieke ambtsdragers zich bewust zijn van het schadelijke effect die negatieve uitspraken in het publieke domein kunnen hebben voor enerzijds de beeldvorming bij het publiek over gemeenten en anderzijds voor de beeldvorming over de maatschappelijke status van ambtenaren. Als politiek en bestuurlijk verantwoordelijken de ambtenaren vaker en beter publiekelijk gaan waarderen, zal dit de aantrekkingskracht van de overheidssector op (jonge) mensen ten goede komen en de beeldvorming in de samenleving over het openbaar bestuur positief beïnvloeden.

2.6 Conclusie

Uit bovenstaande paragrafen komt de verwachting naar voren dat gemeenten geconfronteerd gaan worden met een forse uitstroom door pensionering van de babyboomers. Daarnaast verwachten wij dat het door de verminderende toestroom op de arbeidsmarkt moeilijker zal worden om aan de vervangingsvraag te voldoen. En dat gemeenten met een kleinere ambtelijke organisatie hun publieke taak moeten uitvoeren. Dit complexe geheel noodzaakt gemeenten zich te bezinnen op hun te voeren personeels- en totale organisatiebeleid. Wij verwachten dat met het inzetten van levensfasebewust personeelsbeleid als onderdeel van het totale organisatiebeleid dat op zijn beurt verbeterd kan worden met sociale innovatie, gemeenten toch in staat zullen blijken hun taken naar wens uit te voeren. Wij veronderstellen dat gemeenten de problematiek rond de vergrijzing en verkrappende arbeidsmarkt wel herkennen en erkennen, maar dat er van daadwerkelijk ontwikkelen en implementeren van gericht beleid om hierop in te spelen, nog nauwelijks sprake is. Wij op onze beurt spreken dan ook de vrees uit dat gemeenten te laat in actie zullen komen en pas op het moment dat de arbeidsmarktvijver leeg begint te raken zich gaan realiseren niet aan de benodigde mensen te zullen kunnen komen. Ondertussen hebben zij ouderen met hun kennis en ervaring massaal laten uitstromen, die dan ook niet meer beschikbaar zijn voor het inwerken en trainen van nieuwe medewerkers. Dit, gevoegd bij het vervangingsdeficit, doet ons vrezen dat de kwaliteit van dienstverlening eerder af dan toe zal nemen.

3 Personeelsbeleid

3.1 Inleiding

Binnen het HRM-veld is een tendens gaande, weg te komen van specifiek ouderenbeleid en over te gaan naar een beleid dat gericht is op de gehele personele populatie. Deze nieuwe vorm van personeelsbeleid wordt aangeduid met termen als levensfasebewust personeelsbeleid, active aging, leeftijdsbewust personeelsbeleid of generatiemanagement. Deze termen bedoelen aan te geven dat men zich wil richten op het personeel als geheel: het inventariseren van en het zich richten op de wensen en behoeften van alle medewerkers in *alle* loopbaan- en levensfasen om ze duurzaam zo effectief en efficiënt mogelijk aan het arbeidsproces te kunnen laten deelnemen. In dit hoofdstuk verkennen we verschillende modellen die toegepast kunnen worden bij het ontwikkelen van levensfasebewust personeelsbeleid.

3.2 Van traditioneel personeelsbeleid naar HRM

Het traditionele personeelsbeleid maakt onderdeel uit van het organisatiebeleid. Centraal bij dit voormalige type personeelsbeleid is het ondersteunen van de organisatietaken om de organisatiedoelen te verwezenlijken. In deze visie worden medewerkers beschouwd als een van de productiemiddelen en als zodanig als een kostenpost. Het personeel is de verantwoordelijkheid van P&O. De effecten van het gevoerde personeelsbeleid op de gerealiseerde organisatiedoelen zijn moeilijk te meten.

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is men overgegaan naar Human Resource Management (HRM). In deze visie worden medewerkers niet langer louter beschouwd als een kostenpost, maar worden zij gezien als baten. Medewerkers brengen niet alleen hun arbeidskracht mee. Maar ook hun denkkracht, creatieve vermogens en motivatie dragen bij aan de realisatie van de organisatiedoelen. Het personeel is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het management. In de HRM-optiek vertaalt een beter gebruik van de vermogens van de medewerkers zich in aantoonbaar betere prestaties van de organisatie.

3.2.1 Human Resource Management

Human Resource Management (HRM) is een veelgebruikte term waarvoor in het Nederlands geen goede vertaling bestaat. HRM is een nog relatief nieuw vakgebied. De verzameling theorieën en concepten over HRM vormen nog geen consistent geheel. Daarom is het nog niet goed mogelijk een eenduidige definitie van HRM te geven.

Vanuit *bedrijfskundig* perspectief formuleert Thijssen (Oratie, 1997) de definitie van HRM als volgt: *"een visie op personeel volgens welke de ontwikkeling van het 'menselijk potentieel' van strategische waarde is voor de overlevingskansen van een bedrijfskundige eenheid"*.

Vanuit *economisch* perspectief is het mogelijk te komen tot: *"alle activiteiten die erop gericht zijn het menselijk kapitaal binnen organisaties aan te trekken, op peil te houden, te ontwikkelen en op effectieve wijze in te zetten"*, Van Loo en De Grip (ROA 2002, p 6).

HRM heeft in het dagelijks taalgebruik de betekenis van personeelsbeleid. Human Resource Management is echter beter te zien als een specifieke invulling van personeelsbeleid. Vanuit sociologisch perspectief kan gesteld worden, dat arbeid niet hetzelfde is als goederenproductie, evenmin hetzelfde als markt- of winstgericht handelen. Arbeid is te zien als

een specifieke vorm van sociaal handelen: gemotiveerd, meervoudig gestructureerd en met aandacht voor persoonlijke ontwikkeling. HRM wordt in deze optiek gezien als de wisselwerking tussen medewerker en organisatie waarin beiden kunnen excelleren. De factor 'mens' wordt in deze visie namelijk gezien als de cruciale factor voor de performance van arbeidsorganisaties. HRM richt zich op de prestaties van mensen en probeert die op een meer integrale manier te benaderen en te verbeteren (Rothwell, 1996).

In de HRM-optiek gaat men uit van een langetermijnvisie op personeelsbeleid. Uit de literatuur blijkt sprake van vier hoofdinstrumenten (Miller, 1992): 'werving', 'selectie', 'beloning' en 'ontwikkeling', die in directe relatie tot elkaar staan. Met name ontwikkeling beslaat een langere periode. Strategisch HRM is gericht op het integraal toepassen van die hoofdinstrumenten, die in meer of mindere mate van belang zijn voor alle onderdelen van HRM, zoals o.a. functiewaardering, personeelsplanning en employability. Strategisch beleid van de organisatie en strategisch HRM-beleid beïnvloeden elkaar in toenemende mate.

3.2.2 Sociale innovatie en levensfasebewust personeelsbeleid

In paragraaf 3.2.1 hebben we aangegeven dat voor HRM nog geen vastomlijnd kader is beschreven en dat HRM zich als vakgebied nog aan het ontwikkelen is. In tegenstelling tot de meer bedrijfsmatige aard van HRM in de V.S. is er in Europa meer oog voor de sociologische en psychologische aspecten van HRM. Vanuit dit Europese perspectief groeit het besef dat medewerkers niet louter als productiemiddelen kunnen worden ingezet dan wel ontslagen kunnen worden. Men krijgt meer en meer oog voor het welbevinden van medewerkers en voor het feit dat het met tevreden en gemotiveerde medewerkers effectiever is de organisatiedoelen te realiseren. Men schakelt daarom langzamerhand over van HRM naar levensfasebewust personeelsbeleid. Beleid dat rekening houdt met de specifieke kenmerken en behoeften van een personeelscohort, om zo te komen tot duurzame en optimale inzetbaarheid. Er komt meer inzicht in het gegeven dat de veranderingen die optreden in de loop van een mensenleven, gevolgen hebben voor de houding ten opzichte van het werk en de specifieke wensen en behoeften daarbij.

Allerlei spelers in het maatschappelijke krachtenveld, waaronder het Ministerie van Economische Zaken, proberen het innovatievermogen van de BV Nederland om op deze gevolgen te kunnen inspelen, te verhogen. De kennisintensivering neemt in rap tempo toe, nieuwe specialisaties zien het licht en het vakgebied van een deskundige versmalt. Totaaloverzicht wordt dan ook een steeds schaarser goed. Sociale innovatie richt zich op het dynamisch managen (het ontwikkelen van nieuwe managementvaardigheden), flexibel organiseren (het hanteren van innovatieve organisatieprincipes) en slimmer werken (het realiseren van hoogwaardige arbeidsvormen). Voor organisaties houdt dit in dat teamwerk nog belangrijker wordt dan het al was, en dat door slimmer werken met minder mensen hetzelfde werk gedaan kan worden, op het kwalitatief gewenste niveau. Daartoe is wel voldoende personeel nodig. Door de krapte op de arbeidsmarkt kunnen knelpunten in de personeelsvoorziening gaan ontstaan. Door deze krapte is het van te meer belang om het huidige personeel voor het arbeidsproces te behouden. Om die bredere en duurzame inzetbaarheid te bewerkstelligen, zijn er reeds diverse modellen ontwikkeld. Het idee achter deze modellen is om de huidige medewerkers langer te kunnen behouden voor het arbeidsproces, zowel fysiek als mentaal; verder door meer te investeren in de ontwikkeling van medewerkers van alle leeftijdscohorten om ze langer te kunnen boeien; en voor werkgevers om zich te kunnen profileren als aantrekkelijke werkgever op de arbeidsmarkt om zo alsnog de gewenste instroom te kunnen genereren. Hoewel deze materie nog vrij jong is, is er al wel een wildgroei aan modellen ontstaan. Ter illustratie beschrijven wij een paar voorbeelden die voor

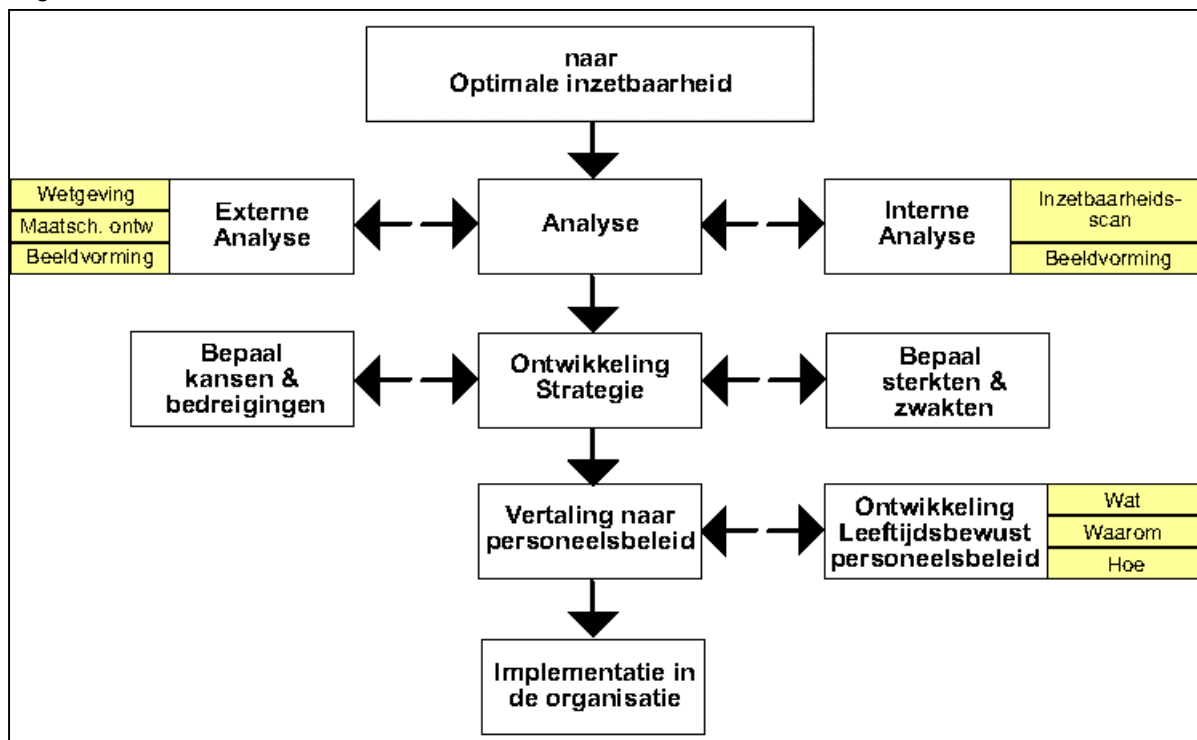
de private sector zijn ontwikkeld en het V-model van de ROP dat specifiek voor de publieke sector is ontwikkeld.

- Inzetbaarheidsmodel van Stimaro (Stimulering Arbeidsparticipatie Ouderen);
- Inzetbaarheidsmodel van Ziekemeyer;
- Belasting – belastbaarheidsmodel van Van Dijk *et al.* (1990);
- V-model van de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP).

ad a. Inzetbaarheidsmodel van Stimaro

Met het stappenmodel uit figuur 6 is het mogelijk maatregelen te treffen om te komen tot een optimale inzet van medewerkers. De gele velden worden hieronder toegelicht.

Figuur 6: Stimaro-inzetbaarheidsmodel



Bron: Stichting Arbeidsparticipatie ouderen.

Externe Analyse

Wetgeving:

De wet gelijke behandeling op grond van Leeftijd bij Arbeid.
Maatregelen die de arbeidsparticipatie van de oudere werknemer beïnvloeden.

Ontwikkelingen op maatschappelijk niveau:

Demografische ontwikkelingen die leiden tot een vergrijzing en ontgroening van onze samenleving. Sociaal maatschappelijke en economische ontwikkelingen laten zien dat er een trend is om steeds korter te gaan werken. Meer mensen willen in deeltijd en nog veel mensen willen via allerlei constructies (enigszins) met vroegpensioen. Deeltijdpensioen maakt deze combinatie mogelijk. Mensen blijven daardoor wel langer aan het arbeidsproces deelnemen. Dit consolideert hun maatschappelijke betrokkenheid en bevredigt de zingevingbehoefte. Bovendien wordt door een hogere arbeidsparticipatie de financierbaarheid van de sociale zekerheid vergroot en de kans op armoede verkleind.

Beeldvorming externe analyse:

Uit inventarisatie door TNO Arbeid in opdracht van Taskforce Ouderen en Arbeid uitgevoerd, blijkt dat er hardnekkige, stereotype beelden over oudere werknemers bestaan. Ouderen zouden zonder uitzondering vanaf hun 55ste er lichamelijk op achteruit gaan, ze zouden vaker ziek zijn en niet meer in staat zijn nieuwe arbeidsprocessen eigen te maken. TNO Arbeid ontkracht deze mythen door het tegendeel aan te tonen met het overleggen van feiten over gezondheid en inzetbaarheid van ouderen.

Interne Analyse

Inzetbaarheidsscan:

Met het uitvoeren van een inzetbaarheidsscan wil de stichting Stimaro inzicht bieden in:

- kwalitatieve aspecten van het personeelsbestand;
- de personeelsvisie van de organisatie;
- de bereidheid en motivatie van de werknemers;
- de bereidheid en het belang van de werkgever;
- bevorderende factoren, b.v. ontwikkelperspectieven;
- belemmerende factoren, b.v. te sterke arbeidsdeling.

Beeldvorming interne analyse:

Het blijkt dat ouderen zich gaan gedragen naar de negatieve beeldvorming en vooroordelen: wie maar vaak genoeg te horen krijgt dat hij niet meer mee kan, gaat daar naar handelen. Veel leidinggevenden blijken met hun medewerkers van 40 jaar en ouder geen ontwikkelgesprekken meer te voeren. Op den duur zullen ouderen zich dan ook niet meer met ontwikkeling bezig houden en daadwerkelijk achter gaan lopen. Deze vicieuze cirkel versterkt het negatieve beeld van anderen over ouderen en van ouderen over zichzelf. Met het inzetten van levensfasebewust personeelsbeleid waar met alle leeftijdscohorten ontwikkeltrajecten worden afgesproken, kan deze cirkel doorbroken worden.

Ontwikkeling Levensfasebewust personeelsbeleid

Wat, waarom en hoe:

Levensfasebewust personeelsbeleid is personeelsbeleid dat gericht is op verschillende groepen medewerkers in een bepaalde fase en houdt rekening met de groepspecifieke wensen en behoeften. Als die wensen en behoeften in een juiste balans gebracht worden met de organisatiedoelen, lukt het om medewerkers te binden en te blijven boeien.

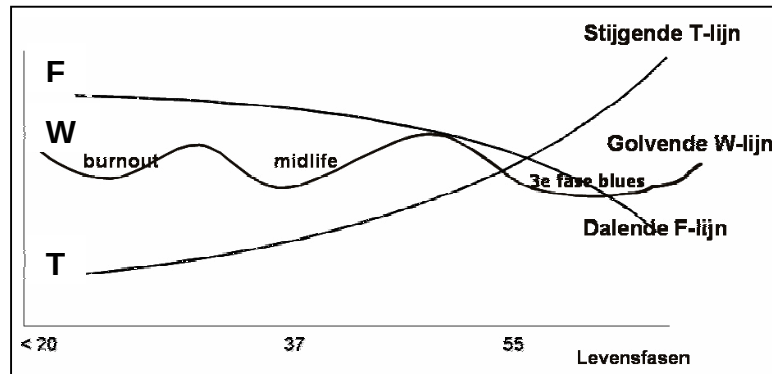
Dit kan gerealiseerd worden door personeelsbeleid, waarin de ontwikkelingsgerichtheid centraal staat. Daarbij is een effectieve en integrale inzet van personeelsinstrumenten en voorzieningen noodzakelijk, waarbij men rekening houdt met de levensfasen waarin medewerkers verkeren. Elke levensfase kent beperkingen, maar ook kansen. Om een continue inzetbaarheid te bevorderen, is het noodzakelijk om gedurende de gehele loopbaan een goede match te vinden tussen enerzijds werk en werkomstandigheden en anderzijds belastbaarheid, competenties en persoonlijke omstandigheden van medewerkers.

ad b. Inzetbaarheidsmodel Ziekemeyer

Arbeidssociologe Marianne Ziekemeyer gebruikt de systematiek van AgeProofing om functies en werk zodanig aan te passen dat mens en werk in een betere balans komen. Deze dynamische balans vindt zij een cruciale voorwaarde om het werk te kunnen volhouden tot op hoge(re) leeftijd. AgeProof® is specialist in het leeftijdsbestendig maken van functies. Dit vergt een opnieuw vormgeven van functies en vraagt om visie en aanvullende instrumenten, rekening houdend met kwaliteiten die tijdens het leven veranderen. AgeProof werkt vanuit de

visie dat de mens geen constante factor is: net zoals werk en organisaties, veranderen ook mensen in de loop van hun leven, zie figuur 7. Wanneer de werkzaamheden goed blijven aansluiten op de veranderende mens, komen de sterke kanten van zowel jongeren als ouderen optimaal tot hun recht. Wanneer er sprake is van een 'mismatch' neemt de kans op stress, demotivatie, verzuim en uitval toe.

Figuur 7: inzetbaarheidsmodel Ziekemeyer



Bron: AgeProof®

F-lijn: de fysieke kracht neemt gaandeweg af inclusief de kwaliteit van de zintuigen, het reactievermogen, de snelheid van informatieverwerking en de opberg- en opzoekfunctie in het geheugen.

T-lijn: daarentegen nemen kwaliteiten als het taxatievermogen, overzicht, het inschatten van risico's en sociale vaardigheden doorgaans toe.

W-lijn: de welzijnslijn beschrijft drie mogelijke kritische periodes in de levensloop, die invloed hebben op het functioneren, of omgekeerd door het werk kunnen worden veroorzaakt of versterkt: tot een jaar of dertig komt burn-out vaker voor dan daarna. Jongeren hebben in hun relatief korte werkervaring over het algemeen hun grenzen nog niet goed leren kennen. Mannen kunnen een midlifecrisis doormaken rond hun veertigste. Zij hebben ander beleid nodig dan vrouwen die in een moeizame menopauzeperiode belanden of oudere werknemers die kampen met de derdefaseblues (rond de prepensioenleeftijd, tweede helft vijftig).

Rekening houdend met het verloop van deze curven in een bepaalde levensfase van medewerkers, kan men gericht maatregelen treffen om ze langer voor het arbeidsproces te kunnen behouden.

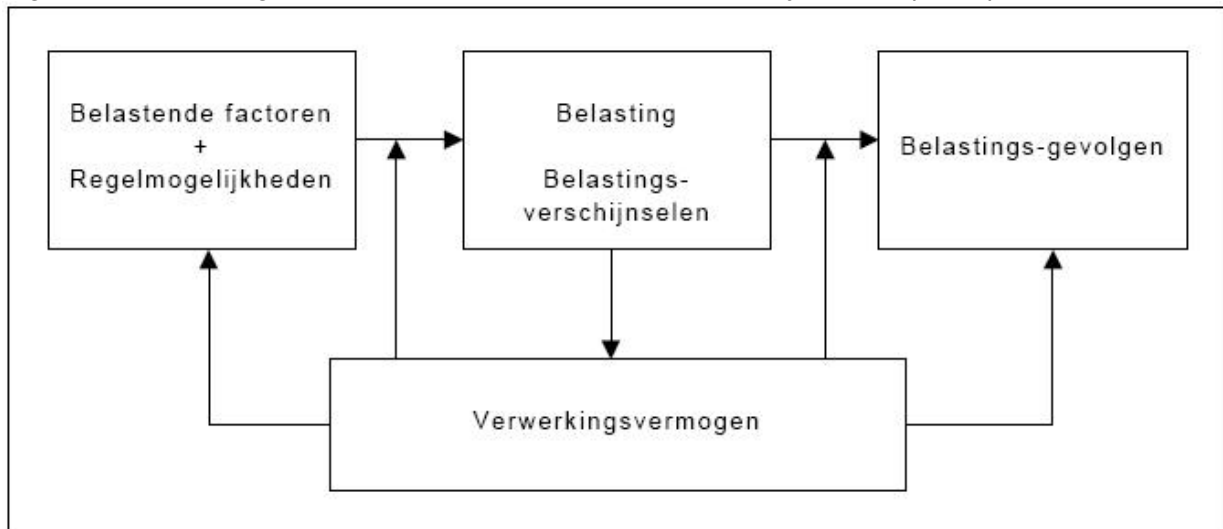
ad c. Belasting - belastbaarheidsmodel van Van Dijk et al.

Een disbalans tussen belasting en belastbaarheid kan schadelijk zijn voor de gezondheid. Van Dijk et al. (1990) heeft een belasting - belastbaarheidsmodel ontwikkeld om het dynamische karakter van de relatie tussen arbeid en gezondheid weer te geven, zie figuur 8. Arbeid kan welzijn en gezondheid zowel bevorderen als bedreigen. "Arbeid structureert de dag, zorgt voor sociale contacten, verschaft een inkomen en geeft status en identiteit", aldus Godschalk (1984). Geen werk hebben wordt als een risicofactor gezien. Werklozen en arbeidsongeschikten zijn derhalve kwetsbare groepen.

Wanneer de eisen van het werk te hoog of te laag zijn, is er sprake van disbalans tussen wat iemand aan kan en de eisen die het werk hem stelt. Dit uit zich in belastingsverschijnselen. Wanneer deze disbalans niet tijdig wordt hersteld, zal er een gezondheidsrisico optreden, dat kan leiden tot verlies van werk en/of het niet in staat zijn van het vinden van nieuw werk. Als er sprake is van voldoende herstel zullen de belastingsverschijnselen verdwijnen. Indien echter sprake is van een goed evenwicht tussen een gedoseerde overbelasting, voldoende herstel met evenwicht in frequentie en duur, is er na de belasting zelfs sprake van groei van

capaciteiten, trainings- of leereffecten. Het verwerkingsvermogen en daarmee de belastbaarheid is dan toegenomen.

Figuur 8: Belasting - Belastbaarheidsmodel van Van Dijk et al. (1990).



Bron: Nationaal Kompas Volksgezondheid.

Met dit model krijgen leidinggevend en medewerkers meer mogelijkheden gebruik te maken van functionele ruimte: meer regelvrijheid en opleidingsmogelijkheden. Daarnaast moet er in de werksfeer een cultuur gecreëerd worden van elkaar te hulp komen bij problemen en vooral het waarderen van elkaars werkprestaties. Uit vele medewerkersbetrokkenheids- en medewerkerstevredenheidsonderzoeken blijken mensen de werksfeer als zeer belangrijk te ervaren. Sociale ondersteuning in het werk is een goede remedie tegen het uit balans raken van de verhouding opgedragen werk en gestelde eisen. Ook dit model kan een hulpmiddel zijn om medewerkers langer gezond en fit voor het arbeidsproces te behouden.

Hoewel bovenstaande modellen intersectoraal toepasbaar zijn, heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) een model ontwikkeld speciaal voor de publieke sector.

ad d. Het V-model van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP)

De ROP signaleert een aantal ontwikkelingen dat bepalend is voor de invulling van het toekomstig personeelsbeleid in overheidssectoren. Daarbij gaat het om zaken als: de vergrijzing van het overheidspersoneel; de veranderende functies in allerlei overheidsorganisaties; de aanzwellende discussie over nut en noodzaak van allerlei uittreeregelingen voor oudere ambtenaren; de toekomstige krapte op de arbeidsmarkt en de beperking van overige mogelijkheden om vervroegd uit te stromen. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft de ROP een model ontwikkeld om levensfasebewust personeelsbeleid vorm te geven. Dit model wordt beschreven in het ROP-advies nummer 26 (2005) 'Vluchten kan niet meer'. Verder geeft de ROP aan dat de levensloopregeling aan de overheidsorganisatie kansen biedt om levensfasebewust personeelsbeleid mede vorm te geven. Door de beperkingen op het gebied van prepensioenregelingen, kan de levensloopregeling dienen als alternatief, zonder dat daarbij tekort gedaan mag worden aan de veel bredere werking van dit instrument. Want in tegenstelling tot prepensioenregelingen, kan de levensloopregeling in elke levensfase worden ingezet om gedurende een bepaalde tijd te voldoen aan de behoefte om minder te werken. Bijvoorbeeld het opnemen van verlof voor zorgtaken of voor het volgen van studie.

Totstandkoming van het ROP-advies

In het voorjaar van 2005 is er bij de Stichting bijzondere leerstoel 'Arbeidsverhoudingen bij de overheid (Albeda leerstoel)' gedebatteerd over het vergrijzings- en vervangingsvraagstuk binnen de overheid. De uitkomsten van dit debat en van de vervolgdiscussies hebben hun weerslag gevonden in het advies. Gelet op de ontwikkelingen waar zowel werkgever als werknemer mee te maken krijgen, is het van belang dat men zich bewust wordt van de noodzaak van vergaande verandering en nieuw beleid. In eerdere aanbevelingen heeft de ROP de noodzaak aangetoond in mensen te investeren, wil de overheid zich als een aantrekkelijke werkgever kunnen (blijven) profileren om ook in de toekomst in de personeelsbehoefte te kunnen blijven voorzien. De ROP heeft geconstateerd dat verdere aandacht en maatregelen voor levensfasebewust personeelsbeleid nodig zijn en heeft daartoe het V-model ontwikkeld.

Levensfasebewust personeelsbeleid wordt door de ROP gedefinieerd¹⁶ als: *"beleid gericht op duurzame inzetbaarheid van alle medewerkers, door rekening te houden met hun leeftijd en de daarbij behorende kenmerken en behoeften"*. Al wordt ook wel de term 'active aging' gebezigd om aan te geven dat het gaat om beleid dat gericht is op actief en werkend ouder worden. Van de term seniorenbeleid wenst de ROP zich duidelijk te distantiëren. Die term zou immers jongeren van beleid op dit terrein uitsluiten, terwijl levensfasebewust personeelsbeleid zich bezig houdt met beleid voor elke levensfase. Ook de term generatiebewust beleid wordt door de ROP als een te beperkte weergave van levensfasebewust beleid aangemerkt. Men wenst bij de ROP geen afbakening van bepaalde leeftijdsgroepen.

De doelstelling van het ROP-advies is een intensivering van de discussie in de kring van werkgevers- en werknemersorganisaties en dat zijn advies als input kan dienen in CAO-onderhandelingen.

Consequenties volgens de ROP

De consequenties van de vergrijzing van overheidspersoneel, veranderende functies, toekomstige krappe arbeidsmarkt en beperkte voortijdige uitstroombmogelijkheden zijn, dat het personeelsbeleid moet worden aangepast. Immers, een relatief groter aandeel van de werknemers heeft ruimere werkervaring dat consequenties kan hebben voor de stijl van leidinggeven, opleidingsbudgetten en beloningsstructuren. Door de uitreebeperkingen moeten werknemers langer gemotiveerd worden om de arbeidstaak te blijven verrichten. De werkgever moet ouderen langer en anders faciliteren om ze voor het arbeidsproces te kunnen behouden. Toekomstige personeelstekorten zullen niet langer voldoende bestreden kunnen worden door werving onder jongeren, herintredende vrouwen of allochtonen. Maar het zittende personeel zal langer moeten doorwerken (in jaren of in een grotere deeltijdfactor) en er moet ruimte komen voor zij-instromende ouderen. Het investeren in medewerkers wordt noodzakelijker naarmate er een groter beroep op de doorstroom wordt gedaan. Lange functieverblijftijden dienen daarom vermeden te worden.

¹⁶ ROP, Advies nummer 26/2005, Vluchten kan niet meer, p 3.

Het V-model

De ROP vat dit model als volgt samen¹⁷:

“Verkennen

Inventariseer wat er op dit moment binnen de sector aan levensfasebewust personeelsbeleid bestaat en zet dit af tegen de behoeftes die op dit terrein bij personeel en management leven en de verwachte ontwikkelingen (personeelstekorten, werkaanbod, toekomstige leeftijdsopbouw, opleidingsvoorzieningen etc.). Nadat maatregelen zijn ingevoerd staat de V van verkennen ook voor de evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen, het Vergewissen. Dus alle informatie inventariseren om een start te kunnen maken met levensfasebewust personeelsbeleid

Vitaliseren

Maatregelen moeten vooral op deze V gericht zijn. De kern van de maatregelen moet gericht zijn op het als nuttig en aangenaam ervaren van werken. Terwijl men eigenlijk had verwacht er op vroegere leeftijd uit te stappen Het gaat hierbij om investeren in mobiliteit, opleiding en training en preventie van uitval. Dus alle maatregelen die gericht zijn op een actieve en als nuttig en plezierig ervaren arbeidsparticipatie van (oudere) werknemers. Dit mede gericht op het voorbereiden van werknemers op langer doorwerken.

Verlichten

Maatregelen ter beperking van de taakbelasting (qua tijd en inhoud) moeten zorg dragen voor langere arbeidsparticipatie. Dit kan in deeltijd (mogelijkheden levensloop en deeltijdpensioen) maar ook fulltime met aanpassing van takenpakket. Instrumenten als jobrotation en demotie kunnen een bijdrage leveren. Dus maatregelen gericht op het beperken van taakbelasting. Dit kan zijn in tijd maar ook in inhoud.

Vertrekken

Deze maatregelen komen in zicht op het moment als Vitaliseren en Verlichten binnen het bedrijf of sector geen soelaas meer bieden. Voordat van ontslag sprake kan zijn, zullen alle mogelijkheden bekeken dienen te worden of er toch geen plaatsingsmogelijkheden in een andere functie of bij een andere werkgever mogelijk zijn. Uitgangspunt is het stimuleren van de medewerker om op basis van vrijwilligheid mee te werken aan een functie of wijziging van de werkplek. Daartoe kunnen ook bijzondere maatregelen worden getroffen, zoals een mobiliteitsuitkering en het invullen van de poortwachterstaak op Cao-niveau. Dus maatregelen gericht op het (financieel) ondersteunen van het vertrek van werknemers.

Voorlichten

Maatregelen worden alleen succesvol als werknemers en managers van het bestaan weten en overtuigd zijn van het nut. Communicatie is hiertoe een vereiste. Niet alleen over de inhoud van de maatregelen maar ook over de achtergrond en de noodzaak ervan. Daarnaast moet voorlichting ook bijdragen aan het wegnemen van negatieve beeldvorming over oudere werknemers. Dus het communiceren over alle voorgenomen maatregelen naar sector, bedrijven, managers en werknemers en over het bijstellen van de vooroordelen ten opzichte van oudere werknemers.

¹⁷ ROP, Advies nummer 26/2005, Vluchten kan niet meer, p 15.

In het verleden is bij het vormgeven van beleid veel aandacht gericht geweest op vertrekregelingen. In mindere mate is gehandeld vanuit verlichten en nauwelijks vanuit vitaliseren. Nu ten gevolge van rigoureuze uitstapbeperkingen de noodzaak tot langer doorwerken groter wordt, komt er meer nadruk te liggen op (re)vitaliseren”.

Levensfasebewust personeelsbeleid

De overwegingen bij de vijf V's bieden aangrijpingspunten voor een systematische benadering van levensfasebewust personeelsbeleid, waarmee employability van jongere en oudere werknemers bevorderd kan worden. De sociale partners in het LOGA¹⁸ hebben met de CAO-afpraak¹⁹ voor gemeenten om per 1 januari 2008 beleid te ontwikkelen gericht op duurzame inzetbaarheid van ambtenaren, dit model aanbevolen.

3.3 Conclusie

Beschouwen we de HRM-modellen zoals beschreven onder ad a, b, c, dan blijken het geschikte modellen om de inzetbaarheid van medewerkers te vergroten. Net als met deze modellen kan men ook met het V-model van de ROP een halt toeroepen aan het vervroegd uittreden en bijdragen aan duurzame inzetbaarheid van alle leeftijdscohorten. Maar het V-model gaat een stap verder. De ROP baseert zich op ontwikkelingen die bepalend zijn voor de invulling van het toekomstig personeelsbeleid in overheidssectoren. Daarbij gaat het om zaken als: de veroudering van het overheidspersoneel; de veranderende functies in veranderende overheidsorganisaties; de bedenkingen in het maatschappelijke discours over nut en noodzaak van vroegpensioenregelingen voor oudere ambtenaren; de rem op dergelijke uittreemogelijkheden en de te verwachten knelpunten op de arbeidsmarkt. Er ontstaat een ander psychologisch referentiekader. Niet meer de mentaliteit van 'hoe lang iemand nog moet', maar een verschuiving naar de houding 'met plezier langer te *willen* doorwerken'. Met de thema's 'Voorlichten', '(Re)Vitaliseren' en 'Verlichten' wil de ROP inzetten op beleid dat gericht is op het actief en werkend ouder worden. Dus van afbouwen naar activeren. Omdat de ROP beseft dat mensen niet continu een langjarig dienstverband kunnen volhouden, pleit hij ervoor om levensfasebewust personeelsbeleid te combineren met de levensloopregeling. Want in tegenstelling tot prepensioenregelingen, kan de levensloopregeling ingezet worden in *elke* levensfase waarin een behoefte bestaat om tijdelijk minder te gaan werken.

Al deze overwegingen van de ROP hebben de LOGA-deelnemers genoeg aanleiding gegeven om in de CAO Gemeenten 2005-2007 de afspraak op te nemen dat gemeenten met ingang van 1 januari 2008 beleid moeten hebben ontwikkeld, dat gericht is op duurzame inzetbaarheid van ambtenaren. Om gemeenten ondersteuning bieden bij die beleidsontwikkeling, bevelen zij het V-model van de ROP daarbij aan. Wij onderzoeken of gemeenten in onze doelgroep al initiatieven tot een dergelijke beleidsontwikkeling hebben ontplooid. Partijen adviseren de volgende maatregelen die getroffen kunnen worden bij de totstandkoming van leeftijdsbewust personeelsbeleid:

- Mogelijkheden tot roulatie van functie; de ROP adviseert werknemers vijf jaar, in bijzondere gevallen maximaal tien jaar in eenzelfde functie werkzaam te laten zijn;
- Investeren in inzetbaarheid en motivatie van personeel;
- Mogelijkheden om privé en werk te combineren;
- Doorgroeimogelijkheden;

¹⁸ Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden.

¹⁹ CAR/UWO 2005-2007 artikel 6.

- Mogelijkheden voor een stapje terug of opzij op latere leeftijd;
- Wijziging van de taken;
- Opleiding en de koppeling aan POP-gesprekken;
- EVC-procedure (Erkennen Verworven Competenties). Middels deze procedure kunnen competenties van mensen die geen (of weinig) formele diploma's bezitten, worden erkend;
- Inventarisatie van verwachte in- en uitstroom van medewerkers op de korte en middellange termijn, in relatie tot ontwikkelingen in de eigen gemeentelijke organisatie en op de relevante arbeidsmarkt.

De LOGA-deelnemers staan achter de term 'active aging' om daarmee net als de ROP te willen aangeven dat de focus ligt op het actief en werkend ouder worden. Dus bevelen zij personeelsbeleid aan waarbij alle instrumenten, faciliteiten en inspanningen gericht zijn op duurzame inzet van ambtenaren die met plezier langer willen doorwerken, omdat bij dit beleid rekening gehouden wordt met hun leeftijd en de daarbij behorende kenmerken en eventuele beperkingen, hun mogelijkheden en hun behoeften. Het is daarbij van groot belang, dat ongeacht de leeftijd van ambtenaren, niet alleen hun optimale inzetbaarheid gerealiseerd wordt, maar dat het in het kader van (re)vitaliseren het nodig kan zijn juist oudere ambtenaren een ontwikkelingstraject aan te bieden. Bij active aging worden er pertinent geen hekjes om leeftijdscategorieën geplaatst.

De ROP geeft de voorkeur aan de term active aging omdat het om de levensfase gaat waarin een medewerker zich op een bepaald moment bevindt. Wanneer een werkgever oog heeft voor de levensfase waarin iemand verkeert, hetzij de in opbouw-, de spitsstrook-, de consolidatie- of in de afbouwfase, is de werkgever beter in staat aan te sluiten bij de specifieke wensen en behoeften van die bepaalde fase. Zo is hij beter in staat zijn personeel te boeien en te binden en kan hij zich profileren als aantrekkelijke werkgever, wat de instroom ten goede kan komen en de uitstroom kan beperken. Medewerkers zijn met dit beleid op active aging in staat werkend, dus actief ouder te worden, in plaats van voortijdig te vervallen in inactiviteit. Met het V-model is het mogelijk om op een systematische, planmatige wijze die in hoofdstuk vier '*Modernisering HRM-beleid*' zal worden behandeld, aan active aging-beleid vorm te geven. In dat hoofdstuk zetten we uiteen hoe richting gegeven kan worden aan de gewenste verandering. Men hoeft de gevolgen van de vergrijzing niet gelaten over zich te laten heen komen. Door het voeren van gericht beleid, dat bestaat uit de integrale samenhang tussen sociale innovatie, active aging en het V-model, kan men deze gevolgen aan.

4 Modernisering HRM-beleid

4.1 Inleiding

In hoofdstuk drie zijn we ingegaan op verschillende HRM modellen en hebben we geconcludeerd dat het V-model van de ROP het beste model is, dat ingezet kan worden bij gemeenten. In dit hoofdstuk kijken we hoe gemeenten het HRM-beleid kunnen moderniseren en welke strategie zij het beste kunnen toepassen om het beleid te implementeren. Dit zal resulteren in een strategie die gemeenten in staat stelt te anticiperen op de vergrijzingsproblematiek.

4.1.1 HRM in relatie tot sociale innovatie

In 2004 concludeert het Ministerie van Economische Zaken²⁰ dat de economische groei in Nederland en de Eurozone achterblijft bij de groei in de V.S. Het ministerie adviseert om 'sociale innovatie' als instrument te benutten om het gat met de V.S. te dichten. Sociale innovatie wil zeggen: vernieuwing van de arbeidsorganisatie en het maximaal benutten van competenties, ter verbetering van de bedrijfsprestaties en talentontwikkeling.²¹ De visie van het ministerie is dat sociale innovatie plaatsvindt op de werkvloer en daarmee primair de verantwoordelijkheid is van de sociale partners.

Het hoeft bij sociale innovatie niet altijd over ingewikkelde veranderingen te gaan. Soms zijn kleine aanpassingen in werkprocessen al voldoende om een aanzienlijk gunstig effect te sorteren. Zo heeft men bij Philips DAP²² in Drachten door slimmer te pauzeren de productiviteit kunnen verhogen. Dit kwam tevens ten goede aan het welzijn van de medewerkers doordat overbelasting voorkomen kon worden. Er zijn meer goede voorbeelden bekend. Toch is de overheid van mening dat sociale innovatie nog onvoldoende plaatsvindt. Daarom is de Taskforce Sociale Innovatie opgericht om de sociale innovatie verder te stimuleren.

Door sociale innovatie hoog op de agenda van de werkgevers te zetten, verwacht de Taskforce dat dit de arbeidsproductiviteit zal bevorderen. In het licht van de verkrappende arbeidsmarkt zien wij dit als een kansrijk instrument. Invoering van sociale innovatie vereist een HR-infrastructuur die optimale ontsluiting van de prestaties, kwaliteiten en inzet van personeel mogelijk maakt. Uiteindelijk kan er meer met minder mensen. Volgens de Taskforce heeft in het tweespel tussen technologische en sociale innovatie, de sociale innovatie de laatste jaren minder aandacht gekregen. Het aandringen op slimmer en gezonder werken om de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit te vergroten, doet een stevig beroep op HR-beleidsmakers om passend beleid te ontwikkelen.

Verder is er een trend gaande om sectorale arbeidsvoorwaardelijke regelingen meer decentraal af te spreken. Werkgevers willen hun eigen weg bewandelen liefst zonder al te veel Haagse bemoeienis. Zo bezien lijkt sociale innovatie eerder een werkgeversstrategie om de doelen te behalen. Dan rijst de vraag: wat is er dan zo sociaal aan sociale innovatie?

Sociale innovatie onderscheidt zich van technische innovatie en veronderstelt op het eerste gevoel een instrument te zijn dat het werknemerswelzijn bevordert. Dit is maar voor een deel het geval. Want sociaal omvat hier het samenspel tussen werkgever en werknemer over

²⁰ Ministerie van Economische Zaken, Bartelsman, Van Ark en McKinsey, "Fostering excellence, challenges for productivity growth in Europe", Ministerie van Economische Zaken, 2004

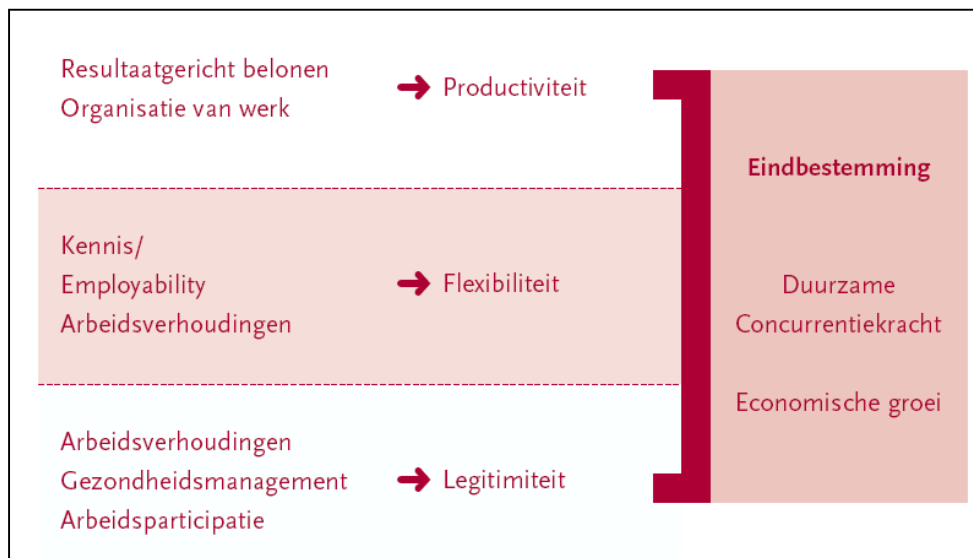
²¹ Definitie van sociale innovatie van de Taskforce Sociale Innovatie, 2005, p 3.

²² DAP staat voor: Domestic Appliances en Personal Care.

arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen. Deze betekenis van sociaal kennen we van de term 'sociale partners': werkgevers en vakbonden als werknemersvertegenwoordigers die over deze vier aspecten onderhandelen en regelingen afspreken.

Kritische HR-doeldomeinen zijn productiviteit, flexibiliteit en legitimiteit. In figuur 9 wordt dit weergegeven als de snelwegmetafoor.

Figuur 9: Driebaans innovatie: de snelwegmetafoor



Bron: Luc Dorenbosch, Driebaans innovatie in HRM, 2005, p 8.

De snelwegmetafoor:

Productiviteit:

Voor de korte termijn op de bovenste (linker) baan is een hogere productiviteit het meest dringende doel, wat gestimuleerd kan worden met resultaatgericht belonen. Korte termijn successen zullen ertoe bijdragen dat draagvlak en commitment bij medewerkers voortduurt en dat zij het belang van de verandering *blijven* inzien.

Flexibiliteit:

Voor de middellange termijn wordt geïnvesteerd in ontwikkelingstrajecten, ontsluiten van kennis, gezondheidsmanagement, herijken van regels en leren excelleren. Verandering staat of valt bij veranderingscapaciteit en veranderingsgezindheid, cruciaal voor de flexibiliteit van de organisatie en haar medewerkers. Het is van wezenlijk belang dat levensfasebewust personeelsbeleid op de juiste wijze geïmplementeerd wordt.

Legitimiteit:

Voor de lange termijn op de onderste (rechter) baan worden, gedwongen door fiscale beperkingen en een verkrappende arbeidsmarkt, initiatieven ontplooid om medewerkers langer te behouden voor het arbeidsproces om voortijdige uittreding af te remmen.

Al deze HR-elementen dienen enerzijds onderling te integreren en anderzijds aan te sluiten op de doelstellingen van de organisatie, teneinde de gewenste eindbestemming te kunnen bereiken. Voor overheidsorganisaties is dit een correcte uitvoering van de publieke taak. In de snelwegmetafoor vervult HRM de rol van verkeersleider. HRM houdt het overzicht, zodat het arbeidsverkeer op een veilige, efficiënte en doeltreffende wijze kan worden afgewikkeld. Op

basis van de theorieën van Dave Ulrich (1997) over zijn rollenstelsel, kunnen aan HRM de volgende rollen worden toegekend: de sociale controller, de sociale strateeg, de sociale engineer en de sociale marketeer. In het kader van deze scriptie voert het te ver deze rollen hier te behandelen, maar belangrijk is te weten dat deze rollen er voor zorgen dat HR-medewerkers in staat zijn om consistent beleid op maat te ontwikkelen, waarin productiviteit, flexibiliteit en legitimiteit gewaarborgd worden. Volgens de snelwegmetafoor wordt hierbij het levensfasebewust personeelsbeleid in de middenbaan opgenomen, om mensen verder te ontplooiën, fit en gemotiveerd aan het werk te houden.

4.2 Strategie voor een sociaal- maatschappelijk betrokken organisatie

Het begrip strategie is terug te voeren op verschillende opvattingen over het proces van strategieontwikkeling. Het begrip strategie wordt door Wright e.a., (1992:3) gedefinieerd als *"de plannen van het management die moeten leiden tot resultaten die passen bij de missie en de doelstelling van de organisatie"*. Als we naar de gemeentelijke organisatie kijken, dan wordt duidelijk dat niet elke strategie geschikt is om levensfasebewust personeelsbeleid te implementeren. Immers, de gemeentelijke organisatie functioneert niet alsof het een machineorganisatie is. Ook zullen strategieën die bij een sterk hiërarchische organisatie toegepast worden niet tot het gewenste resultaat leiden omdat gemeenten gekarakteriseerd kunnen worden als sociaal-maatschappelijk betrokken organisaties waarbij politici door onderhandelen tot overeenstemming met elkaar komen en bij medewerkers naast materiële behoeften, de sociale behoeften en hierdoor ook de relatie met burgers een belangrijkere rol speelt. De organisatieverandering die noodzakelijk is om te anticiperen op de vergrijzingsproblematiek beschouwen wij vanuit de ontwikkelingsbenadering. Deze benadering vindt zijn oorsprong in het human relations denken (HR). Indien de behoeften onvoldoende aandacht krijgen, gaan medewerkers hun eigen weg met als gevolg dat de organisatiedoelen niet of onvoldoende bereikt worden.

De Hawthorne studies (Mayo, 1933; Roethlisberger en Dickson, 1939) en de studie van Whyte (1955) hebben de discrepantie tussen de menselijke behoeften en de organisatorische eisen bloot gelegd. De ontwikkelingen die daar uit voortkwamen hebben gezorgd voor het ontstaan van een veranderkundige stroming die meestal wordt aangeduid met 'organisatieontwikkeling'. Uitgangspunt is dat organisaties ruimte moeten bieden aan mensen om te groeien en te ontplooiën. Pas dan, zo is de onderliggende assumptie, zal ook de organisatie floreren.

Het woord 'strategie' uit de tijd van de oude Grieken, komt etymologisch van 'de kunst van een goed generaal' zijn. Waarbij de taak van de generaal niet uitsluitend gezien werd in het winnen van veldslagen (actie), maar ook in het voorbereidende werk daaraan voorafgaand (planning). Sinds de jaren zeventig en tachtig uit de vorige eeuw, worden termen als strategie, strategische planning, beleidsplanning en strategisch beleid in de bestuurskundige literatuur veelvuldig door elkaar gebruikt. Als we de verschillende strategieën uit de literatuur over organisatieverandering in overweging nemen, dan concluderen wij dat de planmatige strategie gekozen kan worden als leidende strategie tijdens het veranderingsproces in een overheidsorganisatie. Onze overweging is onder andere gebaseerd op de volgende aspecten:

1. binnen de gemeentelijke organisatie spelen werkprocessen, afspraken en procedures een belangrijke rol. Een planmatige strategie zal hierdoor herkend worden bij medewerkers;
2. de planmatige strategie kan binnen de organisatie als een project opgepakt worden;
3. aan de hand van kengetallen over de (gewenste) leeftijdsopbouw van het personeelsbestand kan een ontwikkelpad uitgestippeld worden.

Bij de planmatige strategie passen wij het model van Kotter (1997) toe. Wij gebruiken dit model omdat het ordent, richting geeft en houvast biedt tijdens het veranderingsproces. Het model legt de nadruk op het plannen van het resultaat en de beheersing van de weg daar naar toe. Deze benaderingswijze is rationeel-empirisch. Het uitgangspunt is dat medewerkers rationeel denken en zich laten leiden door rationele inzichten en overwegingen. Het model van Kotter wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

Ondanks dat de planmatige strategie leidend is, zullen wij bij de uitwerking van het veranderproces ook gebruik maken van andere strategieën met als doel de leidende strategie te ondersteunen of zelfs te versterken. Immers, niet alleen de rationele aspecten, maar ook samenwerking en intermenselijke relaties bepalen in belangrijke mate of het veranderingsproces naar tevredenheid zal verlopen. De planmatige strategie gaat voorbij aan intermenselijke relaties en dient daarom onzes inziens aangevuld te worden. Wij doen dit in paragraaf 4.4, aan de hand van de kleurentheorie van De Caluwé (1999) bij het veranderingsproces.

4.3 Richting geven aan verandering - model van Kotter

Het model van Kotter is tot stand gekomen aan de hand van de acht meest voorkomende 'veranderfouten'. Het achtfasen model van Kotter moet niet gezien worden als 'de heilige graal' voor organisatieverandering, maar als een model dat inzicht geeft in acht kritische succesfactoren die er voor zorgen dat organisatieverandering tot een goed einde gebracht kan worden. De acht fasen zijn:

1. urgentiebesef vestigen;
2. leidende coalitie vormen;
3. visie en strategie ontwikkelen;
4. veranderingsvisie communiceren;
5. creëren van draagvlak door duidelijkheid;
6. genereren van korte termijn successen;
7. verbeteringen consolideren en meer veranderingen tot stand brengen;
8. nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankeren.

Het model heeft een planmatig karakter. Dit wil niet zeggen dat de acht fasen in chronologische volgorde doorlopen dienen te worden. Sterker nog, in de praktijk zullen verschillende fasen door elkaar heen en in elkaar over lopen. De eerste vier fasen van het model bereiden de organisatie voor op de verandering (unfreezing). Vervolgens wordt in fase 5, 6 en 7 de organisatieverandering daadwerkelijk ingevoerd door nieuwe methoden en modellen te introduceren (moving). In de laatste fase worden de veranderingen in de organisatiecultuur verankerd (refreezing).

Kotter waarschuwt er voor dat managers en 'change agents' de neiging hebben het veranderingsproces uit te voeren door alleen fase 5, 6 en 7 te doorlopen en de andere fasen af te raffelen of zelfs over te slaan. In de volgende paragrafen beschrijven we elke fase van het model in relatie tot de vergrijzingsproblematiek.

4.3.1 De acht fasen in het veranderingsproces

1. Urgentiebesef vestigen

Urgentiebesef is een eerste belangrijke stap in het veranderingsproces. In deze fase geeft urgentiebesef aan dat de vergrijzingsproblematiek niet alleen herkend, maar ook erkend

wordt. Het zorgt voor de bewustwording dat concrete actie noodzakelijk is om samen de vergrijzingsproblematiek aan te pakken. Belangrijk is om bij de juiste personen de noodzaak om te anticiperen op de vergrijzende arbeidsmarkt voor het voetlicht te brengen.

Actie en analyse

2. Leidende coalitie vormen

Bij organisatieverandering speelt de leidende coalitie een belangrijke rol. Dat coalitieleden elkaar vertrouwen en het gemeenschappelijke doel van de organisatieverandering naar de organisatie uitstralen, is van essentieel belang. Bij gemeenten speelt het hoofd van de ambtelijke organisatie, de gemeentesecretaris, een zeer belangrijke rol bij het vormen van de leidende coalitie. Kotter spreekt over drie belangrijke kenmerken bij het vormen van de leidende coalitie:

- macht verbonden aan positie: Als we kijken naar de vergrijzingsproblematiek, dan zou vanuit deze rol de gemeente secretaris, samen met het hoofd van de afdeling P&O in de coalitie opgenomen kunnen worden;
- deskundigheid en geloofwaardigheid: medewerkers die vanuit verschillende perspectieven de coalitie versterken en over de juiste vakkennis beschikken. P&O-adviseurs, organisatieadviseurs (change agents), de OR, maar ook medewerkers van de vakafdelingen kunnen deze rol vervullen.
- leiderschap: personen met deze eigenschap vervullen een belangrijke rol in de coalitie. Er is zowel behoefte aan management- als aan leiderschapsvaardigheden.

De coalitieleden dienen elkaar aan te vullen en te versterken om het veranderingsproces onder controle te houden, richting te geven en tot een goed einde te brengen.

3. Visie en strategie ontwikkelen

Om adequaat in te spelen op de vergrijzingsproblematiek is een visie essentieel. Een goede visie dient drie doelen: zij verduidelijkt de richting voor de verandering (de gemeente staat nu hier en wil over vijf à tien jaar daar staan); zij motiveert mensen tot het ondernemen van actie in de juiste richting door (persoonlijke) barrières te overwinnen; en met behulp van de visie kunnen acties van mensen gecoördineerd worden op opmerkelijk snelle en efficiënte wijze.

4. Veranderingsvisie communiceren

De werkelijke kracht van visie wordt pas ontketend wanneer de meeste medewerkers dezelfde opvatting over de organisatiedoelen en -richting delen. Dat gedeelde gevoel van een wenselijke toekomst kan een bijdrage leveren aan het motiveren en coördineren van het soort handelingen dat de organisatieverandering tot stand brengt. Communicatie is een kritische succesfactor bij organisatieverandering.

5. Creëren van draagvlak door duidelijkheid

Duidelijkheid is de verbindende factor tussen draagvlak en daadkracht. Door medewerkers bij de vergrijzingsproblematiek te betrekken zal er draagvlak ontstaan. De groep voorstanders kan samen met de leidende coalitie verschillende beleidsinstrumenten bespreken teneinde te komen tot een set van maatregelen die door de medewerkers gedragen wordt. Hierdoor zal de groep tegenstanders afnemen. De organisatieverandering zal succesvol kunnen verlopen indien de leidende coalitie en het management van de gemeente hierover duidelijk communiceren naar de medewerkers en daarbij daadkrachtig optreden.

6. Genereren van korte termijn successen

De organisatieverandering die nodig is om in te spelen op het vergrijzende personeelsbestand vergt tijd, soms heel veel tijd. Immers, er is sprake van een verandering in de organisatiecultuur. De werkwijze en het referentiekader van medewerkers over de eigen loopbaan zal veranderen. De persoonlijke ontwikkeling en de rol en functie van het individu binnen een gemeente is aan ontwikkeling onderhevig: werkgevers en werknemers zullen meer gaan denken in termen van levensfasen waarin zij zich bevinden. Dit brengt dynamiek in de organisatie maar kan ook leiden tot weerstand. Korte termijn successen zorgen er echter voor dat draagvlak en commitment bij de medewerkers gehandhaafd blijft en dat zij het belang van de verandering *blijven* inzien. Ook de leidende coalitie heeft belang bij korte termijn successen, omdat zij gewaardeerd wordt voor de resultaten die ze leveren.

7. Verbeteringen consolideren en meer veranderingen tot stand brengen

In deze fase is het van belang om de beleidsinstrumenten die binnen de gemeente zijn ingezet om te anticiperen op de vergrijzende arbeidsmarkt, verder te ontwikkelen en uit te bouwen. De leidende coalitie kan hierbij gebruik maken van de geloofwaardigheid die zij verworven heeft met de korte termijn successen. Ook kunnen de eerste ervaringen van medewerkers en de coalitie bijdragen aan het implementeren van de nieuwe beleidsinstrumenten over de gehele ambtelijke organisatie. De gemeente secretaris kan zijn gemeente presenteren als voorhoedegemeente en andere gemeenten informeren over het veranderingsproces door kennis en ervaring te delen. Dit komt het imago van die gemeente ten goede.

8. Nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankeren

De essentie van de organisatieverandering zien we terug in de beleidsinstrumenten die ingezet worden om te anticiperen op het vergrijzende personeelsbestand. Alle instrumenten hebben als doel gedrag, tradities en cultuur van medewerkers te veranderen, zodat zij langer bij het arbeidsproces betrokken blijven. De bewustwording over zingeving om vanuit economisch, maatschappelijk of sociaal perspectief langer, maar bovenal fit en vitaal arbeid te verrichten, beschouwen wij als het doel van het veranderingsproces. Het veranderingsproces brengt wijzigingen aan in opvattingen over waarden en normen. Communicatie over de successen en de bundeling van de 'nieuwe' waarden en normen in de vorm van afspraken en procedures zorgen voor verankering van het veranderingsproces.

4.4 Denken over verandering in kleuren

De planmatige strategie, zoals deze door Kotter is beschreven duidt op een rationele manier van aanpak. Echter, wij zijn van mening dat de mens centraal staat bij het anticiperen op de vergrijzingsproblematiek en vinden dat deze strategie aangevuld dient te worden met strategieën die aandacht besteden aan de factor mens binnen de organisatie.

Gemeenten kunnen gebruik maken van de kleur die past bij de cultuur en structuur zoals deze binnen de gemeente heerst. De kleurentheorie van De Caluwé maakt impliciet gebruik van verschillende veranderkundige tradities. Een van deze tradities komt voort uit de Hawthorne-experimenten en berust op het veranderen van de 'zachte aspecten' van de organisatie. In het kader van de vergrijzingsproblematiek bestaat het veranderingsproces er uit dat het denken van medewerkers over hun loopbaanontwikkeling zal veranderen door het inzetten en adequaat gebruiken van een set HRM-instrumenten. Hiermee zijn gemeenten in staat te

anticiperen op de vergrijzingsproblematiek door in te spelen op behoeften van werknemers. De tweede reden voor het gebruik van deze theorie ligt in het feit dat het in kleuren denken gemeenten de mogelijkheid biedt om het veranderingsproces naar eigen inzicht af te kunnen stemmen op de eigen situatie, cultuur en omgeving waarbinnen het veranderingsproces plaats vindt.

4.4.1 De vijf kleuren

Bij organisatieveranderingen hebben actoren verschillende opvattingen en percepties over de verandering en de wijze waarop het veranderingsproces dient te verlopen. Om er voor te zorgen dat actoren de opvattingen en percepties van elkaar beter begrijpen en accepteren, maakt De Caluwé gebruik van vijf dominante zienswijzen, met elk een eigen invalshoek. Elke invalshoek komt overeen met een kleur. De vijf kleuren kunnen gebruikt worden als een 'taalspel' bij organisatieverandering. De Caluwé onderscheidt de volgende vijf kleuren:

De geeldrukdenker: is te herkennen doordat hij belangen bij elkaar kan brengen, win-win situaties kan creëren en in staat is neuzen dezelfde kant op te richten. Hij wordt gemotiveerd om deel te nemen aan veranderingen door de voordelen te zien van bepaalde opvattingen (macht, status en invloed).

De blauwdrukdenker: formuleert van te voren een duidelijk doel of resultaat en probeert dit te realiseren door middel van een plan van aanpak. De blauwdrukdenker voelt zich thuis in een stabiele en beheersbare omgeving, waar complexiteit zo veel mogelijk gereduceerd wordt.

De rooddrukdenker: bij rooddrukdenken is veranderen het op de juiste manier prikkelen en motiveren van mensen. Met gebruikmaking van HRM-instrumenten. De rooddrukdenker richt zicht op de 'zachte' elementen van de organisatie. De mens staat centraal en moet worden betrokken en gemotiveerd om talenten en competenties te ontwikkelen. Een zachte managementstijl is hierbij het uitgangspunt.

De groendrukdenker: gaat ervan uit dat mensen veranderen door ze te betrekken in leersituaties en daarmee het lerend vermogen te vergroten. Het ontwikkelen en groeien van mensen staat hier centraal.

De witdrukdenker: heeft als uitgangspunt dat alles continu aan verandering onderhevig is. Evolutie, dynamiek en complexiteit zijn kenmerken waar de witdrukdenker zich prettig bij voelt. Blokkades en hindernissen worden als een uitdaging gezien en probeert de witdrukdenker weg te nemen.

In tabel 2 op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van de vijf kleuren. Voor elke kleur wordt aangegeven hoe mensen, die volgens die kleur denken, te veranderen zijn. Als we naar rooddrukdenkers kijken, dan **verandert er iets als je** mensen op de juiste manier prikkelt **in een** ruilexercitie, **naar** een motiverende oplossing, de beste 'fit' door middel van **interventies zoals** beoordelen en belonen, maar ook sociale bijeenkomsten zijn belangrijk **door een** HRM-expert, **gericht op** procedures en sfeer.

Tabel 2: Denken over verandering in vijf kleuren

	Geeldruk	Blauwdruk	Rooddruk	Groendruk	Witdruk
Er verandert iets als je ...	belangen bij elkaar brengen	eerst denken en dan (planmatig) doen	mensen op de juiste manier prikkelen	mensen in leersituaties brengen	ruimte biedt voor spontane evolutie
in een ...	machtsspel	rationeel proces	ruilexercitie	leerproces	dynamiserend proces
naar ...	een haalbare oplossing, win-win situatie	de beste oplossing, een maakbare wereld	een motiverende oplossing, de beste 'fit'	een oplossing die mensen samen vinden	een oplossing die energie losmaakt
interventies zoals ...	coalitievorming, topstructurering	projectmatig werken, strategische analyse	beoordelen en belonen, sociale bijeenkomsten	opleiding en coaching, open systems planning	open space meetings, zelfsturende teams
door een ...	procesbegeleider die zijn macht gebruikt	een inhoudelijk expert	een HRM-expert	procesbegeleider die mensen steunt	persoonlijkheid die zich op het spel zet
gericht op ...	posities en context	kennis en resultaten	procedures en sfeer	setting en communicatie	patronen en betekenissen
Het resultaat is ...	deels onbekend en verschuivend	omschreven en gegarandeerd	bedacht, niet gegarandeerd	geschetst, niet gegarandeerd	onvoorspelbaar
De borging schuilt in ...	beleidsdocumenten en machtsbalans	meten = weten	HRM-systemen	de lerende organisatie	zelforganisatie
De valkuil schuilt in ...	doelen en middelen zijn niet verbonden en er ontstaat een machtsstrijd	negeren van externe en irrationele aspecten	negeren van macht en verstikkende systemen	niemand uitsluiten en gebrek aan actie	oppervlakkig begrip en het vrij laten gaan van mensen

Bron: Caluwé, L. de en H. Vermaak, Leren veranderen (1999).

4.4.2 De vorm van het veranderingsproces krijgt kleur

De planmatige strategie, zoals wij die beschreven hebben in de vorm van het model van Kotter wordt binnen het kleurendenken herkend als de rationele 'blauwe' kleur. De achterliggende denkbeelden van, met name de 'rode' en de 'groene' kleur uit de kleurentheorie kunnen er voor zorgen dat de implementatie voorspoedig verloopt en dat er borging plaats vindt. Deze twee kleuren stellen de factor mens centraal en dragen ook bij aan het creëren van draagvlak. Hierdoor kan de valkuil van het blauwdrukdenken, namelijk het veroorzaken van weerstand bij verandering verminderd worden.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij de strategie voor een sociaal- en maatschappelijk betrokken organisatie verkend en bevonden dat de planmatige strategie in combinatie met de kleurentheorie het beste toegepast kan worden. Gemeenten zijn hiermee in staat zo te veranderen dat zij beter op de sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen kunnen inspelen en intern dat zij een adequaat personeelsbeleid kunnen voeren.

5 Methode van onderzoek

5.1 Kwalitatief

Het onderzoek naar de gevolgen van de vergrijzing voor gemeenten in Gelderland is opgezet aan de hand van kwalitatief onderzoek: *"praktijkgerichte vraagstukken zijn over het algemeen gebaat bij een meer kwalitatieve dan kwantitatieve benadering"*, (Verschuren & Doorewaard, 2003, p108).

In de literatuur worden diverse typeringen gehanteerd die kenmerkend zijn voor kwalitatief onderzoek. Beukelaar et al. (1980) stellen dat kwalitatief onderzoek de kenmerken heeft van 'zacht' onderzoek, funderend, kwalitatief, gedetailleerd één geval beschrijvend, gericht op praktische bruikbaarheid en moeilijk te generaliseren is. Over de gevolgen van de vergrijzing bij specifiek de gemeenten in Gelderland is relatief weinig bekend. Een kwantitatief onderzoek zal niet de volledige informatie kunnen verschaffen, omdat de gevolgen van de vergrijzing zich nog in een beginstadium bevinden en pas op de langere termijn beter zichtbaar worden.

De gevolgen van de vergrijzing bij gemeenten in Gelderland bevinden zich nog in het beginstadium en daarom vinden wij dat het verrichten van kwalitatief onderzoek de voorkeur verdient. Het gaat bovendien om een praktijkgericht onderzoek naar de te verwachten gevolgen van de vergrijzing bij gemeenten, en hoe zij op deze gevolgen kunnen anticiperen. Wij verwachten dat de uitkomsten van het onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan een interventie ter verandering van een bestaande praktijksituatie. De verwachting is dat de onderzoeksresultaten de huidige stand van zaken met betrekking tot de vergrijzingsproblematiek inzichtelijk maken en handvatten bieden aan gemeenten om nieuw beleid te initiëren.

Kern van het onderzoek is of gemeenten de vergrijzingsproblematiek herkennen, maar ook erkennen, en op welke wijze zij het beste kunnen anticiperen om problemen in de toekomst te kunnen opvangen. Verwacht wordt dat de onderzoeksresultaten een bijdrage leveren aan kennis over interventie, waardoor gemeenten beter in staat zullen zijn te anticiperen op de vergrijzingsproblematiek. Hierbij willen wij de nadruk leggen op de daadwerkelijke implementatie van adequaat personeelsbeleid, omdat de ervaring leert dat met name de implementatie van het beleid moeizaam verloopt. De onderzoeksresultaten zijn hiervoor van essentieel belang.

5.2 Kwantitatieve onderzoeksaanpak en toegepaste instrumenten

Ter voorbereiding op ons onderzoek, hebben wij oriënterende gesprekken gevoerd met deskundigen (bijlage twee) binnen het HRM-beleidsveld. Tijdens deze gesprekken zijn de volgende thema's aan de orde gekomen:

- active aging, van beleid naar praktijk;
- de ontwikkeling van het V-model;
- borging van beleid gericht op inzetbaarheid;
- invoering van levensfasebewust personeelsbeleid respectievelijk active aging.

Het kwantitatief onderzoek zal worden uitgevoerd door het houden van een enquête onder alle gemeenten in Gelderland. Er zijn diverse bronnen gebruikt voor de opbouw van de enquête. Aan de hand van informatie uit deze bronnen werden items geselecteerd of nieuwe geformuleerd. De enquête is deels op standaardvragenlijsten gebaseerd en deels op

maatwerk op basis van literatuurstudie. De items werden per thema aan de respondenten voorgelegd.

De enquête treft u aan in bijlage drie, en is opgebouwd uit de volgende vier thema's:

Verkenning:

Het eerste gedeelte van de enquête verkent of gemeenten in Gelderland de vergrijzingsproblematiek niet alleen herkennen, maar ook erkennen. Gemeenten wordt gevraagd of zij verwachten met deze problematiek te maken zullen krijgen, maar ook hoe zij de huidige situatie rond de vergrijzingsproblematiek typeren en of zij reeds aandacht aan de gevolgen van de vergrijzing besteden.

HRM-Beleid:

Dit thema verkent of gemeenten levensfasebewust personeelsbeleid ontwikkeld hebben en welke modellen zij hierbij toepassen.

Implementatie HRM-Beleid:

Met dit thema willen we verkennen hoe gemeenten het nieuwe beleid willen gaan implementeren, en op welke termijn zij verwachten dit te gaan realiseren.

Weerstand bij verandering:

Het laatste thema van ons onderzoek verkent of medewerkers en management achter de beleidsmaatregelen staan en of medewerkers uit verschillende leeftijdscohorten bereid zijn intensiever onderling samen te werken, gestimuleerd door levensfasebewust personeelsbeleid.

De antwoorden die respondenten kunnen geven op de vragen zijn voornamelijk gebaseerd op gesloten vragen. Alleen bij de eerste twee thema's is ook gebruik gemaakt van open vragen. Dit om respondenten ruimte te geven voor verduidelijking van hun huidige situatie. De gesloten vragen bevatten antwoordcategorieën op een ordinale schaal. De methode die bij de antwoordmogelijkheden op ordinaal niveau gehanteerd wordt, is de Likertschaal. Deze schalingstechniek geeft een continuüm weer van twee uiterste antwoordmogelijkheden die antwoord geven op een één- of meerdimensionaal begrip. Aan deze schalingstechniek hangen benamingen vast: wij hanteren de vijfpuntsschaal (sterk mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – sterk mee eens). Bij een ordinale schaal is de volgorde duidelijk, maar zijn de verschillen niet interpreteerbaar: 'sterk mee eens' ligt niet noodzakelijk net zo ver naast 'mee eens' als dat 'mee eens' naast 'neutraal' ligt.

Bij de antwoordmogelijkheden van de gesloten vragen is de antwoordcategorie 'weet niet / geen antwoord' niet opgenomen. Deze categorie zou enkel leiden tot inconsistenties in de verzamelde data. De respondent kan deze categorie immers als een 'makkelijke uitweg' beschouwen. Omdat de ondervraagde enkel gevraagd wordt naar zijn mening, is deze antwoordcategorie overbodig en door ons niet in de enquête opgenomen.

5.3 Onderzoekspopulatie

Omdat een onderzoek bij alle gemeenten in Nederland voor ons praktisch niet haalbaar is, zoals wij in paragraaf 2.5.1 beschreven hebben, richten wij ons op gemeenten in de provincie Gelderland.

Om correlaties te kunnen onderzoeken, hebben wij de gemeenten verdeeld in drie populaties:

- kleine gemeenten (gemeenten met minder dan 30.000 inwoners);
- middelgrote gemeenten (gemeenten met een inwoneraantal tussen de 30.000 en de 100.000);
- grote gemeenten (gemeenten met meer dan 100.000 inwoners).

De geënuquêteerde populatie bestaat uit hoofden P&O, medewerkers P&O en uit beleidsmedewerkers binnen het beleidsterrein HRM.

5.4 Controleerbaarheid en betrouwbaarheid

Wij hebben empirisch onderzoek verricht en zo waargenomen wat zich in de werkelijkheid afspeelt. Wij hebben ons daarbij gehouden aan de volgende criteria:

Controleerbaarheid:

Wetenschappelijk onderzoek moet controleerbaar en falsifieerbaar zijn, zodat anderen in staat zijn er met aanvullende of geheel andere bevindingen op verder kunnen bouwen respectievelijk tegenspreken, waardoor de kennis over een bepaald onderwerp verdiept kan worden. Ons onderzoek wordt openbaar gemaakt, wat inhoudt dat de scriptie opvraagbaar is bij de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De anonimiteit van de respondenten is gewaarborgd. Gegevens en onderzoeksbevindingen zijn dan ook niet te herleiden naar specifieke gemeenten of respondenten.

Validiteit:

Validiteit, in de kwalitatieve traditie ook wel geldigheid genoemd, heeft betrekking op de juistheid van de onderzoeksbevindingen. Het gaat om de kwaliteit van metingen die een beschrijving dienen te geven van de feitelijke werkelijkheid, niet van de veronderstelde werkelijkheid. Meten de vragen wat gemeten moet worden? Op deze manier is het mogelijk om na te gaan of de gebruikte concepten op correcte wijze zijn vastgesteld.

Betrouwbaarheid:

De betrouwbaarheid slaat op de homogeniteit van gebruikte begrippen en op de herhaalbaarheid van het onderzoek. Zullen bij een volgend onderzoek dezelfde resultaten gemeten worden? De onderzoeksresultaten dienen namelijk zo min mogelijk afhankelijk te zijn van het toeval. Opmerking hierbij is dat gekozen is voor items die verschillende issues meten. Dit houdt in dat er geen vergelijkbare vragen in de vragenlijst zijn opgenomen.

Bruikbaarheid:

Het bruikbaarheidscriterium is specifiek gericht op praktijkgericht onderzoek. Het gaat in deze scriptie om de effectiviteit van bepaald beleid, namelijk active aging. De bruikbaarheid van het onderzoek is samengevat in de aanbevelingen voor gemeenten in hoofdstuk zeven.

Efficiëntie:

Efficiëntie slaat op de kosten en het tijdsbeslag van een onderzoek in verhouding tot de verwachte opbrengsten. In- en output dienen in een goede verhouding te staan. Om die reden is de situatie van gemeenten in Gelderland onderzocht vanuit landelijke demografische trends. Het zou te ver voeren om bij alle gemeenten in Gelderland op lokaal niveau onderzoek te doen. Mogelijk dat dit in een vervolgonderzoek wel op deze manier uitgevoerd kan worden.

Generaliseerbaarheid:

Hoewel de uitkomsten van het onderzoek en de aanbevelingen niet alleen op de provincie Gelderland, maar ook op andere provincies van toepassing kunnen zijn, wordt voor de Randstad en de grotere provinciesteden een voorbehoud gemaakt. Uit prognoses blijkt de bevolking en daarmee ook de beroepsbevolking in deze gebieden voorlopig nog te groeien. Een tekort aan arbeidskrachten zal in deze regio's eerder het gevolg zijn van conjuncturele ontwikkelingen dan als gevolg van de vergrijzing.

6 De onderzoeksresultaten

6.1 Response

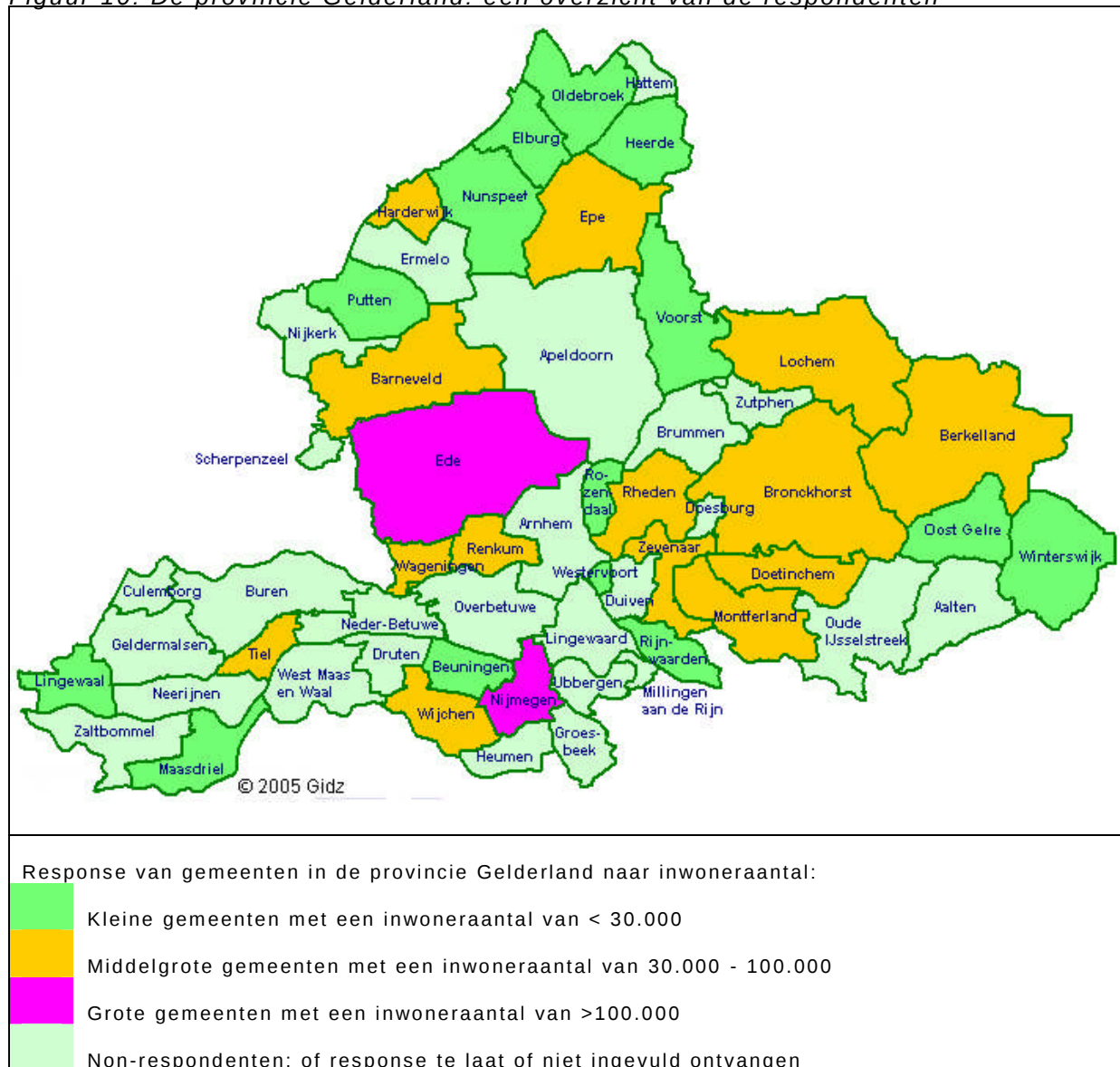
Naar alle (56) gemeenten in Gelderland is een enquête verstuurd. Na een eerste mailing bleken 18 van de 56 gemeenten te hebben gereageerd op ons verzoek de vragenlijst in te vullen, oftewel 32,1%. Non-respondenten zijn door ons telefonisch benaderd om een hogere response te bewerkstelligen. Dit bleek door het veelvuldig niet bereikbaar zijn van de gewenste personen een vruchteloze weg. Besloten is een herinneringsmailing te sturen. Dit resulteerde in een totale response van 64,3%: uiteindelijk hebben 36 gemeenten de enquête geretourneerd. Echter, twee gemeenten bleken niet in staat te zijn de vragenlijst in te vullen, omdat de desbetreffende medewerkers van de afdelingen P&O niet binnen de reflectietermijn konden reageren. Vier gemeenten hebben na de reflectietermijn gereageerd en die gegevens zijn derhalve niet meegenomen in het verwerken van de onderzoeksresultaten. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op de gegevens van 30 gemeenten, zijnde 53,6%. Op grond van het hoge responsepercentage kunnen wij stellen dat de uitkomsten representatief zijn voor alle gemeenten in Gelderland en geschikt zijn om conclusies te kunnen trekken.

6.1.1 Gemeentegrootte en geografische ligging

Alvorens in te gaan op de onderzoeksresultaten is het van belang na gaan of de response van grotere gemeenten meer gewicht in de schaal legt dan van de kleinere, of dat kleinere gemeenten hun heil zoeken in regionale samenwerkingsverbanden om toch tot beleidsimplementatie te kunnen overgaan. Derhalve hebben wij onderzocht of er een correlatie bestaat tussen de gegeven antwoorden en de gemeentegrootte en/of geografische ligging.

Figuur 10 op de volgende pagina geeft een overzicht van gemeenten in de provincie Gelderland. De gemeenten waarvan wij het enquêteformulier retour hebben ontvangen (zie tabel in bijlage 4) zijn door ons, afhankelijk van het inwoneraantal, van een kleur voorzien. Groen vertegenwoordigt de kleinere gemeenten, oranje de middelgrote en paars de grote gemeenten die gereageerd hebben op de enquête. De lichtgroene kleur vertegenwoordigt de non-respondenten.

Figuur 10: De provincie Gelderland: een overzicht van de respondenten



6.1.2 Correlaties

Aan de hand van de onderzoeksgegevens zijn wij nagegaan of de volgende correlaties gelegd kunnen worden:

1. Zijn 'gemeentegrootte' en/of 'geografische ligging' onderscheidend voor het invoeren van levensfasebewust personeelsbeleid?

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er geen relatie gelegd kan worden tussen de 'gemeentegrootte' en de 'geografische ligging' voor de mate van beleidsimplementatie. Wij baseren dit op het feit dat de respondenten een gelijkmatige geografische spreiding binnen de provincie Gelderland vertonen. Ook tonen de onderzoeksresultaten aan dat noch grote, noch kleinere gemeenten verder of minder ver zijn met de implementatie van levensfasebewust personeelsbeleid. Het algehele beeld is dat zowel grote als kleinere gemeenten zich nog in de beginfase van de beleidsimplementatie bevinden.

2. Blijkt uit onderzoekgegevens dat kleine gemeenten niet in staat zijn tot invoering van levensfasebewust personeelsbeleid door een beperktere beschikbaarheid van middelen dan grotere gemeenten?

Naar aanleiding van de vraag of P&O dit onderwerp wel hoog op de agenda heeft staan, maar onvoldoende middelen ter beschikking heeft om hier aandacht aan te besteden, blijken drie kleine gemeenten en vier middelgrote gemeenten de vraag met ja te beantwoorden. Het gebrek aan middelen treedt niet specifiek bij kleine gemeenten op. Doordat er ook middelgrote gemeenten zijn die aangeven dat zij onvoldoende middelen ter beschikking hebben, kan deze correlatie niet gelegd worden.

6.1.3 Enquêtevorm

De enquête is opgezet in de vorm van gesloten vragen en daar waar mogelijk gewenste aanvullende informatie gegeven zou moeten kunnen worden, hebben wij open vragen gesteld. Dit, om respondenten ruimte te geven voor verduidelijking van hun huidige situatie.

De gesloten vragen bevatten antwoordcategorieën op een ordinale schaal. Zoals in hoofdstuk vijf *'Onderzoekszet'* beschreven, maken wij gebruik van een vijfpuntsschaal.

6.1.4 Enquête-inhoud

Voor het uitzetten van de enquête hebben wij medewerkers van de afdeling P&O van alle gemeenten in Gelderland aangeschreven met het verzoek aan ons onderzoek te willen meewerken door het invullen van een vragenlijst. De enquête is opgebouwd rond de volgende thema's:

- verkenning van de vergrijzingsproblematiek;
- huidig HRM-beleid;
- implementatie van nieuw HRM-beleid;
- weerstand bij verandering.

6.1.5 Methode van responseverwerking

Van alle deelnemende gemeenten zijn de scores per antwoordcategorie van de vijfpuntsschaal bij elkaar opgeteld en herleid naar percentages. Bijvoorbeeld: Op de stelling: *"U verwacht dat uw gemeente met deze (vergrijzings)problematiek te maken zal krijgen"*, is door 90% van de respondenten aangegeven het daarmee eens te zijn.

Antwoorden op open vragen hebben wij als volgt verwerkt: er is door ons een 'ja' genoteerd voor de door respondenten gekozen opties, en een 'nee' voor de niet gekozen opties. Op deze wijze wordt het aantal gemeenten waar bijvoorbeeld het V-model gebruikt wordt inzichtelijk gemaakt.

6.2 Analyse van het empirisch materiaal

De populatie waar het onderzoek betrekking op heeft, omvat alle 56 gemeenten in de provincie Gelderland. De response van het onderzoek is 53,6% (N = 30). Aangezien de gehanteerde onderzoeksmethode een schriftelijke enquête betreft, is deze response hoog te noemen. Gebruikelijk bij deze methode van onderzoek is namelijk een response van 40 à 50% (Brinkman, 1994).

In het eerder gepresenteerde model van Kotter zijn de acht stappen voor een succesvolle implementatie besproken. In deze paragraaf analyseren wij de uitkomsten van ons onderzoek aan de hand van de verschillende stappen uit zijn model. De analyse stelt ons in staat om antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen.

Het geanalyseerde materiaal hebben wij gerangschikt over de vier thema's van de enquête, zoals die in paragraaf 6.1.4 genoemd zijn. Hieronder wordt het empirisch materiaal aan de hand van deze thema's gepresenteerd en per enquêtevraag uitgewerkt.

6.2.1 Thema: Verkenning van de vergrijzingsproblematiek

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Worden vergrijzing en krimp van het personeelsbestand van gemeenten in Gelderland herkend en als probleem erkend?

Door de antwoorden op de enquêtevragen op het thema 'Verkenning' in de vragenlijst, hebben wij een beeld verkregen van de mate van erkenning door gemeenten van de vergrijzingsproblematiek.

Eerste fase van het model van Kotter: urgentiebesef vestigen

Vestigen van urgentiebesef is een eerste belangrijke stap in het veranderingsproces. In deze fase bewerkt urgentiebesef dat de vergrijzingsproblematiek niet alleen herkend, maar ook erkend wordt. Het zorgt voor de bewustwording dat concrete en vooral tijdige actie noodzakelijk is om de vergrijzingsproblematiek aan te pakken.

Vraag 1: U herkent de vergrijzingsproblematiek in de samenleving					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	0	1	20	9
Percentage	0	0	3,3	66,7	30,0

Wij waren in de veronderstelling dat veel gemeenten de vergrijzingsproblematiek nog niet zouden herkennen. Echter, uit deze response blijkt dat zij dit wel doen. Bij 96,7% van de respondenten wordt de vergrijzingsproblematiek in de samenleving herkend.

Vraag 2: U verwacht dat uw gemeente met deze problematiek te maken zal krijgen					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	0	3	20	7
Percentage	0	0	10,0	66,7	23,3

Uit deze response blijkt dat 90,0% met de vergrijzingsproblematiek te maken gaat krijgen. Tien procent staat hier neutraal tegenover.

Vraag 3: U hebt een beeld van de mate van vergrijzing van uw personeelsbestand					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	0	0	1	19	10
Percentage	0	0	3,3	63,4	33,3

Alle deelnemende respondenten blijken in beeld te hebben in welke mate hun personeelsbestand aan het vergrijzen is.

Vraag 4: Het aantal medewerkers in uw organisatie ouder dan 50 jaar zal de komende jaren sterk toenemen					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	0	2	3	19	6
Percentage	0	6,7	10,0	63,3	20

Van de respondenten bevestigt 83,3% dat het aantal medewerkers ouder dan 50 jaar de komende jaren sterk zal toenemen; 10% heeft hier nog geen beeld over en 6,7% is het met deze stelling oneens.

Vraag 5: Het personeelsbestand zal de komende jaren krimpen door vergrijzing en ontgroening					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	2	12	9	6	1
Percentage	6,7	40,0	30,0	20,0	3,3
Vraag 6: Het invullen van vacatures wordt steeds problematischer					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	0	2	6	20	2
Percentage	0	6,7	20,0	66,7	6,7

Het is opvallend dat een groot aantal respondenten aangeeft het niet eens te zijn met stelling vijf, dat *'het personeelsbestand de komende jaren zal krimpen door de vergrijzing en ontgroening'* (mee oneens: 40%, sterk mee oneens: 6,7%), terwijl bij de volgende stelling velen van mening zijn dat het vervullen van vacatures steeds problematischer wordt (mee eens: 66,7% en sterk mee eens: 6,7%). Bovendien is het hoge percentage voor de antwoordcategorie 'neutraal' opmerkelijk.

Wij vermoeden dat de reden voor het moeilijker vervulbaar worden van vacatures voornamelijk ligt in de aantrekkende economie en niet zozeer bepaald wordt door demografische ontwikkelingen die kunnen leiden tot een krimpend personeelsbestand.

Onderzoeksvraag 2

Gaan, als gevolg van personele onderbezetting door een krimpende arbeidsmarkt, er knelpunten in de bedrijfsvoering ontstaan?

Volgens 66,7% van de respondenten blijkt dat gemeenten steeds meer problemen ondervinden bij het vervullen van vacatures. Momenteel ondervindt 73,4% al hinder bij het invullen van vacatures. Hiermee hebben wij antwoord verkregen op de tweede onderzoeksvraag: het personeelsbestand zal krimpen wat kan leiden tot mogelijke knelpunten in de bedrijfsvoering.

Vraag 7: De vergrijzing zal mijn gemeente noodzaken tot een reductie van het aantal gemeentelijke taken en/of diensten					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	2	12	14	1	1
Percentage	6,7	40,0	46,7	3,3	3,3

Een groot deel van de van de respondenten (46,7%) geeft aan neutraal te staan tegenover de noodzaak tot een reductie van het aantal gemeentelijke taken en/of diensten als gevolg van de vergrijzing. Een evenredig deel (mee oneens: 40,0%, sterk mee oneens 6,7%) geeft aan het niet eens te zijn met de noodzaak van taakreductie door de vergrijzing.

Vraag 8: Technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan het oplossen van de toekomstige personeelskrapte door effectievere en efficiëntere werkprocessen					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	0	1	7	22	0
Percentage	0	3,3	23,3	73,4	0

Aan de hand van bovenstaande response kan de conclusie getrokken worden dat de respondenten over het algemeen van neutraal tot positief oordelen over de positieve effecten van technologische ontwikkelingen, waarmee kan worden ingespeeld op mogelijke toekomstige personeelskrapte, met effectievere en efficiëntere werkprocessen.

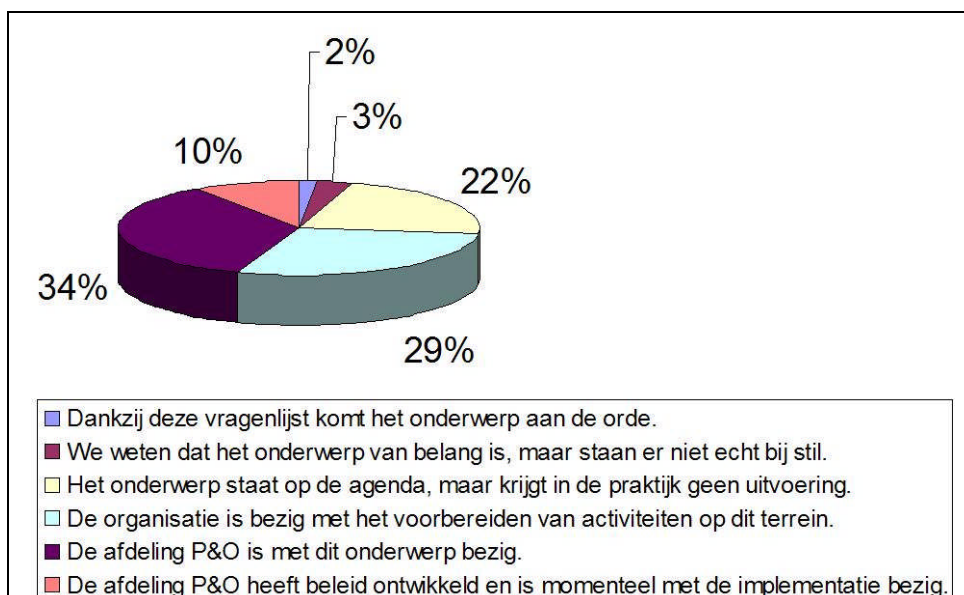
Vraag 9: Als gevolg van technologische ontwikkelingen kan het personeelsvolume verminderd worden					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	10	14	6	0
Percentage	0	33,3	46,7	20,0	0

Respondenten (neutraal: 46.7% en mee oneens: 33,3%) zijn het overwegend niet eens met de stelling dat technologische ontwikkelingen aanleiding kunnen zijn voor personeelsreducties.

Vraag 10: U verwacht met de huidige personeelsomvang ook in de toekomst uw publieke taken correct te kunnen blijven uitvoeren					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	3	5	20	2
Percentage	0	10,0	16,7	66,7	6,7

Uit deze gegevens blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten is van mening dat hun gemeente met de huidige personeelsomvang de publieke dienstverlening ook in de toekomst adequaat kan blijven vervullen. 73,4% geeft aan de kwaliteit van publieke dienstverlening op correcte wijze te kunnen blijven uitvoeren, mits de personele omvang op sterkte kan blijven. In figuur 11 wordt de mate van aanpak van de vergrijzingsproblematiek bij gemeenten in Gelderland weergegeven:

Figuur 11: De huidige situatie van de vergrijzingsproblematiek bij gemeenten in beeld



De meeste respondenten geven aan de huidige situatie met betrekking tot de vergrijzingsproblematiek als volgt te typeren: *'de organisatie is bezig met het voorbereiden van activiteiten op dit terrein'*. Hieruit concluderen wij dat door gemeenten in Gelderland de vergrijzing en krimp van het ambtenarencorps herkend en als probleem erkend wordt. Hiermee is onderzoeksvraag 1 beantwoord: de bewustwording van de problematiek heeft bij veel respondenten tot concrete actie geleid. 87% geeft aan levensfasebewust personeelsbeleid met ingang van 1 januari 2008 te zullen invoeren.

Conclusie eerste thema: een meerderheid van de respondenten voorziet door moeilijk vervulbare vacatures, op termijn het ontstaan van knelpunten de bedrijfsvoering. Over de noodzaak tot taakreductie naar aanleiding van de vergrijzing bestaat onder respondenten geen overeenstemming. Maar zij verwachten niet dat technologische ontwikkelingen aanleidingen zullen zijn voor personeelsreducties. Eerder verwachten zij bij een gelijkblijvend personeelsbestand de kwaliteit van taakuitvoering te kunnen blijven handhaven dankzij die technologische ontwikkelingen.

6.2.2 Thema: huidig HRM-beleid

Tweede fase van het model van Kotter: leidende coalitie vormen

Aan de hand van de tweede stap in het model van Kotter hebben wij het onderzoeksmateriaal geanalyseerd en zij wij tot beantwoording van de derde onderzoeksvraag gekomen. Deze luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 3

Hebben gemeenten maatregelen genomen om de effecten van de vergrijzing het hoofd te bieden, is hier draagvlak voor?

De onderzoeksbevindingen uit dit thema geven ons een beeld van het personeelsbeleid dat momenteel door Gelderse gemeenten gevoerd wordt en wat hun voornemens op dit beleidsveld zijn.

Vraag 11: Levensfase bewust personeelsbeleid zal per 1 januari 2008 in onze gemeente worden ingevoerd					
Antwoordcategorïe	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	2	9	4	12	3
Percentage	6,7	30,0	13,3	40,0	10,0

De sociale partners hebben in de CAO Gemeenten 2005-2007 een verplichting opgenomen dat gemeenten uiterlijk met ingang van 1 januari 2008 een vorm van levensfasebewust personeelsbeleid moeten hebben ontwikkeld. Desgevraagd geeft de meerderheid van de respondenten (mee eens: 40% en sterk mee eens 10%) aan, deze verplichting te zullen uitvoeren. Een aanzienlijk deel (30% van de respondenten) is het hier echter niet mee eens. Door de verdeeldheid in de beantwoording van deze stelling, kunnen wij geen eenduidige conclusie trekken.

Vraag 12: Het management is van de vergrijzingsproblematiek voor de personeelsvoorziening op de hoogte					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	1	2	26	1
Percentage	0	3,3	6,7	86,7	3,3
Vraag 13: Het management ondersteunt het belang van levensfasebewust personeelsbeleid om daarmee de vergrijzingsproblematiek te kunnen opvangen					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	4	8	16	2
Percentage	0	13,3	26,7	53,3	6,7

Uit de enquêteresultaten blijkt dat een grote meerderheid aangeeft dat de vergrijzingsproblematiek bij het management bekend is en dat het management het belang van levensfasebewust personeelsbeleid ondersteunt.

Vraag 14: Er worden incidenteel, ad hoc activiteiten georganiseerd, die gericht zijn op een bepaalde leeftijdsfase van medewerkers					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	13	6	10	0
Percentage	0	43,3	20,0	36,7	0

Het aantal respondenten dat met deze stelling instemt (mee eens: 36.7%) is min of meer vergelijkbaar met het aantal dat de stelling verwerpt (mee oneens: 43,3%). Als gevolg van deze verdeeldheid kan aan de resultaten bij deze vraag nauwelijks een conclusie verbonden worden.

Vraag 15: De organisatie is structureel en op verschillende niveaus actief bezig met levensfasebewust personeelsbeleid					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	2	15	7	6	0
Percentage	6,7	50,0	23,3	20,0	0
Vraag 16: Levensfasebewust personeelsbeleid is of wordt gemeentebreed ingevoerd					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	1	4	4	20	1
Percentage	3,3	13,3	13,3	66,7	3,3
Vraag 17: Levensfasebewust personeelsbeleid is of wordt bij een aantal sectoren / afdelingen ingevoerd					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	4	12	6	8	0
Percentage	13,3	40,0	20,0	26,7	0

Uit vraag 15 blijkt dat de meeste respondenten aangeven dat hun organisatie nog niet structureel en op verschillende niveaus bezig is met levensfasebewust personeelsbeleid. Uit vraag 16 blijkt dat men wel levensfasebewust personeelsbeleid gemeentebreed wil gaan invoeren. Dit wordt bevestigd door de uitkomst van vraag 17: hier geeft de meerderheid van de respondenten aan neutraal tot negatief (neutraal 20,0%, mee oneens 40%, sterk mee oneens 13,3%) te staan tegenover invoering van levensfasebewust personeelsbeleid per sector of afdeling.

Vraag 18: Levensfasebewust personeelsbeleid is bij ons reeds ingevoerd en heeft al tot gunstige effecten geleid					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	6	15	7	1	1
Percentage	20,0	50,0	23,3	3,3	3,3
Vraag 19: Levensfasebewust personeelsbeleid is bij ons reeds ingevoerd en heeft tot ongewenste effecten geleid					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	8	14	7	0	1
Percentage	26,7	46,7	23,3	0	3,3

Uit deze bevindingen wordt niet duidelijk of levensfasebewust personeelsbeleid daadwerkelijk is ingevoerd, dan wel dat een dergelijk beleid heeft geleid tot positieve of negatieve effecten. Een duidelijke conclusie valt dan ook niet te trekken.

De in het onderhandelingsakkoord sector Gemeenten 2005–2007 (p 6) opgenomen uitspraak: *"Partijen ervaren dat het thema leeft bij gemeenten, maar constateren dat feitelijk beleid soms nog moeizaam van de grond komt"*, wordt hiermee bevestigd.

Vraag 20: U voert het beleid alleen in die organisatieonderdelen in, waarin u nu, of de komende jaren knelpunten in de personeelsvoorziening verwacht					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	5	13	9	2	1
Percentage	16,7	43,3	30,0	6,7	3,3

Uit de response op deze vraag blijkt dat men eventuele toekomstige knelpunten in de personeelsvoorziening niet wil oplossen door beleid decentraal te implementeren. Deze uitkomsten sluiten aan bij de bevindingen van vraag 16 waar men levensfasebewust personeelsbeleid niet per afdeling of per sector, maar gemeentebreed wil invoeren.

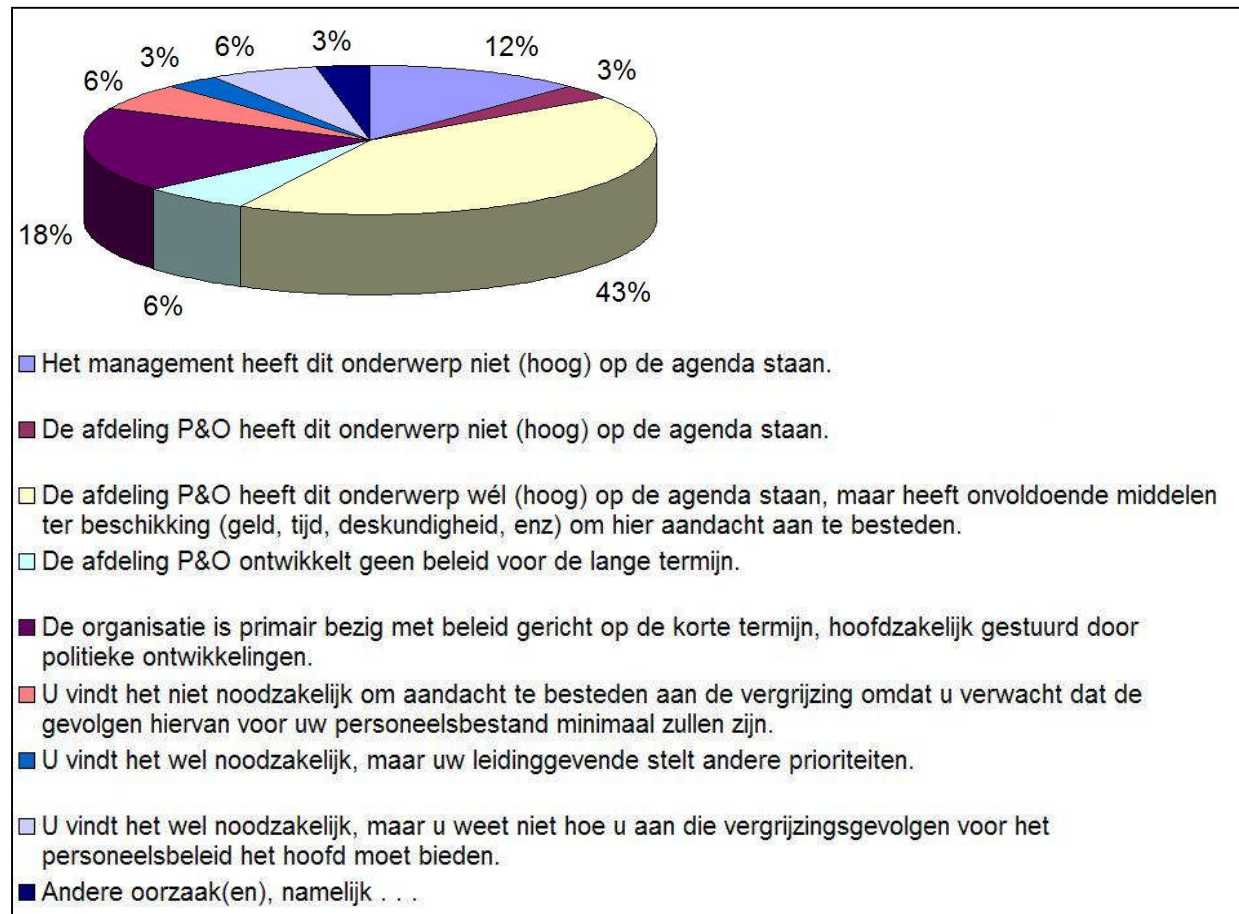
Conclusie tweede thema:

Hiermee hebben wij antwoord gekregen op de derde onderzoeksvraag, namelijk dat gemeenten wel maatregelen treffen om een dergelijk beleid in te voeren, maar dit niet in alle gevallen per 1 januari 2008 kunnen realiseren. Of dat een gemeente dermate gering van omvang is, dat men geen integraal personeelsbeleid voert, maar dat men indien gewenst maatwerk toepast. Of dat men aangeeft andere prioriteiten te stellen.

Uit vraag 13 blijkt bovendien dat het management het belang van levensfasebewust personeelsbeleid om daarmee de gevolgen van de vergrijzingsproblematiek te kunnen opvangen, inziet.

De onderzoeksresultaten (zie figuur 12 op de volgende pagina) bevestigen dat veel gemeenten nieuw personeelsbeleid hebben ontwikkeld, maar (nog) niet toe zijn aan de beleidsimplementatie.

Figuur 12: Redenen waarom het beleid (nog) niet is geïmplementeerd



Wij concluderen dat 'niet invoeren' niet te wijten is aan onvoldoende draagvlak bij het management of het personeel, omdat uit het onderzoek blijkt dat zowel bij medewerkers, alsook bij het management door de respondenten is aangegeven dat er voldoende draagvlak is. Wij vermoeden dat de oorzaak eerder gezocht kan worden enerzijds in het feit dat de helft van de respondenten de invoering van het beleid geen primaire taak vindt van de afdeling Personeel en Organisatie (P&O), en anderzijds doordat P&O dit onderwerp wel hoog op de agenda heeft staan, maar onvoldoende middelen en menskracht ter beschikking heeft om hier uitvoering aan te geven.

6.2.3 Thema: implementatie van nieuw HRM-beleid

Onderzoeksvraag 4

Met welke strategie kunnen gemeentelijke organisaties in Gelderland veranderen om knelpunten in hun bedrijfsvoering en toekomstige problemen in hun arbeidsvoorziening te voorkomen?

Derde fase van het model van Kotter: visie en strategie ontwikkelen

Om adequaat in te spelen op de vergrijzingsproblematiek is een visie essentieel. Een goede visie dient drie doelen: zij verduidelijkt de richting voor de verandering (de gemeente staat nu hier en wil over vijf à tien jaar daar staan). Zij motiveert mensen tot het ondernemen van actie

in de juiste richting door (persoonlijke) barrières te overwinnen. En met behulp van de visie kunnen acties van mensen gecoördineerd worden.

In hoofdstuk vier '*Modernisering HRM-beleid*' zijn wij van de veronderstelling uitgegaan dat de planmatige strategie bij organisatieverandering het beste aansluit bij de werkwijze van gemeentelijke organisaties. Deze strategie hebben wij in dat hoofdstuk uitgewerkt aan de hand van het model van Kotter.

Vraag 21: Er is een visie over strategisch personeelsbeleid ontwikkeld die naar de organisatie gecommuniceerd is (wordt)					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	7	4	19	0
Percentage	0	23,3	13,3	63,4	0

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten te werk gaan volgens het concept van de planmatige strategie. 63,4% van de respondenten blijkt een visie over strategisch personeelsbeleid ontwikkeld te hebben en deze visie is, of wordt naar de organisatie gecommuniceerd.

Vierde fase van het model van Kotter: veranderingsvisie communiceren

De werkelijke kracht van visie wordt pas ontketend wanneer de meeste medewerkers van een organisatie dezelfde opvatting van haar doelen en richting delen. Uit vraag 22 blijkt dat 60% van de respondenten naar de organisatie communiceert ter verkrijging van draagvlak en ter stimulering van urgentiebesef.

Vraag 22: U maakt gebruik van informatie en/of brainstormsessies voor het verkrijgen van draagvlak en het creëren van urgentiebesef					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	6	6	18	0
Percentage	0	20,0	20,0	60,0	0
Vraag 23: U maakt gebruik van informatie en/of brainstormsessies tijdens het invoeren van het levensfasebewust personeelsbeleid					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	6	5	19	0
Percentage	0	20,0	16,7	63,3	0

63,3% van de respondenten gebruikt ter bevordering van verkrijging van draagvlak informatie- en/of brainstormsessies tijdens de implementatie.

Vraag 24: De invoering van levensfasebewust personeelsbeleid ziet u als een project; u gebruikt een plan van aanpak					
Antwoordcategorie Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	0	4	6	17	3
Percentage	0	13,3	20,0	56,7	10,0

Aan de hand van bovenstaande response kan de conclusie getrokken worden dat de respondentengroep over het algemeen neutraal tot sterk mee eens reageert op de vraag *'levensfasebewust personeelsbeleid op een projectmatige wijze'* te willen gaan invoeren. Hierin herkennen wij de blauwdrukdenker zoals wij die in paragraaf 4.4.1 beschreven hebben. Het blauwdrukdenken staat metafoor voor de rationele, planmatige aanpak waarop het beleid wordt geïmplementeerd binnen de organisatie.

Vraag 25: U maakt gebruik van een projectgroep, waarin medewerkers en managers vertegenwoordigd zijn waardoor (u verwacht dat) het beleid succesvol geïmplementeerd is (zal worden)					
Antwoordcategorie Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	0	7	8	12	3
Percentage	0	23,3	26,7	40,0	10,0

Het merendeel van de respondenten wil implementeren met behulp van een projectgroep die samengesteld is uit vertegenwoordigers van alle lagen binnen de organisatie. Zij verwachten dat de projectgroep een positief effect zal hebben op de wijze waarop het beleid geïmplementeerd wordt. Hierin herkennen wij het vormen van een leidende coalitie uit het model van Kotter. Het voeren van een planmatige strategie vertoont kenmerken van de blauwe, rationele benaderingswijze uit de kleurentheorie van De Caluwé: het stapsgewijs doorlopen van een plan van aanpak. Waarbij de organisatieverandering in dit geval tot doel heeft het HRM-beleid te moderniseren. Volgens de kleurentheorie van De Caluwé is hierbij ook de rode kleur in het veranderingsproces van toepassing, omdat deze kleur zich richt op de 'zachte' elementen van de organisatie.

Vraag 26: U ziet de invoering van het beleid als een primaire taak en verantwoordelijkheid van P&O					
Antwoordcategorie Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	3	9	3	14	1
Percentage	10,0	30,0	10,0	46,7	3,3

Met de snelwegmetafoor waarin HRM de rol van verkeersleider vervult, zoals wij die in hoofdstuk vier 'Modernisering HRM-beleid' hebben beschreven, kan HRM adequaat overzicht houden, zodat het arbeidsverkeer op een veilige en efficiënte wijze kan worden afgewikkeld. Het aantal respondenten dat met de weergegeven stelling instemt (mee eens: 46,7%, sterk mee eens 3,3%) is min of meer vergelijkbaar met het aantal dat de stelling verwerpt (mee oneens 30%, sterk mee oneens: 10%). Als gevolg van deze verdeeldheid onder de respondenten, kan aan de resultaten bij deze vraag geen houdbare conclusie verbonden worden.

Vraag 27: Omdat het een primaire taak en verantwoordelijkheid van de afdeling P&O is, voert die afdeling het levensfasebewust personeelsbeleid zelfstandig in					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	5	18	3	4	0
Percentage	16,7	60,0	10,0	13,3	0

Het overwegende beeld is dat respondenten het niet eens zijn met deze stelling. Personeelsbeleid is wel een verantwoordelijkheid van de afdeling personeelszaken, maar men is het er niet mee eens dat zij levensfasebewust personeelsbeleid zelfstandig dient in te voeren.

Vijfde fase van het model van Kotter: creëren van draagvlak door duidelijkheid

Duidelijkheid is de verbindende factor tussen draagvlak en daadkracht. Door medewerkers bij de vergrijzingsproblematiek te betrekken zal er draagvlak ontstaan. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten veel waarde hechten aan duidelijkheid. Dit willen zij verwezenlijken door medewerkers te informeren, brainstormsessies te organiseren, en een projectgroep op te richten. 46,7 % is het er mee eens en 3,3% is het er sterk mee eens aandacht te besteden aan het doorbreken van patronen en tradities door de cohesie tussen jongere en oudere medewerkers te bevorderen.

Vraag 28: U besteedt aandacht aan het doorbreken van patronen en tradities teneinde jongere en oudere medewerkers met elkaar te verbinden in een coöperatieve samenwerking					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	3	12	14	1
Percentage	0	10,0	40,0	46,7	3,3

Vraag 29: U besteedt aandacht aan de verankering van het nieuwe beleid					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	2	3	23	2
Percentage	0	6,7	10,0	76,7	6,7

Aan de hand van bovenstaand percentage blijkt dat de respondentengroep het er over het algemeen neutraal tot sterk mee eens is om aandacht te besteden aan de verankering van het nieuwe beleid. Hieruit blijkt dat zij dit niet alleen tijdens de implementatiefase van belang vinden, maar ook daarna hier aandacht aan willen blijven besteden. Met als resultaat dat het nieuwe beleid verankerd wordt binnen de organisatie.

Een veranderstrategie is een samenhangend geheel van uitgangspunten voor het vormgeven van het veranderproces. Het draait hierbij zowel om de inhoud als om het proces. Een grote valkuil bij veranderstrategieën is alleen oog te hebben voor inhoudelijke en technisch-economische aspecten. Een organisatie is een samenleving in het klein, die bestaat uit personen en groepen met machtsverhoudingen en levenslopen.

De respondenten geven aan conform een planmatige strategie te willen werken. Aan de hand van de meest voorkomende 'veranderfouten' heeft Kotter zijn achtfasenmodel opgesteld, zoals wij dat in hoofdstuk vier '*Modernisering HRM-beleid*' hebben beschreven. Met behulp van dit model kunnen gemeenten hun veranderingsproces vormgeven, omdat dit model het proces ordent, richting geeft en houvast biedt. De response op het thema '*Implementatie van nieuw HRM-beleid*' heeft geleid tot beantwoording van de vierde onderzoeksvraag.

Gemeenten blijken de voorkeur te hebben de organisatieverandering op een planmatige wijze te willen realiseren. Wij bezien welke beleidsinstrumenten hierbij toegepast kunnen worden, om het vraagstuk van de personeelsvoorziening op te lossen. Dit brengt ons bij de vijfde onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 5

Welke beleidsinstrumenten kunnen bijdragen aan het oplossen van het vraagstuk van de personeelsvoorziening?

Inzetbaarheidsmodellen, die ingebed zijn in levensfasebewust personeelsbeleid, kunnen bijdragen aan het oplossen van het vraagstuk van de personeelsvoorziening. In hoofdstuk drie '*Personeelsbeleid*' hebben wij de volgende modellen verkend:

1. het inzetbaarheidsmodel van Stimaro;
2. het inzetbaarheidsmodel van Ziekemeyer;
3. het belasting - belastbaarheidsmodel van Van Dijk *et al.* (1990);
4. het V-model van de ROP.

Uit de theoretische verkenning hebben wij in paragraaf 3.3 geconcludeerd dat voor overheidsorganisaties het V-model van de ROP de voorkeur verdient.

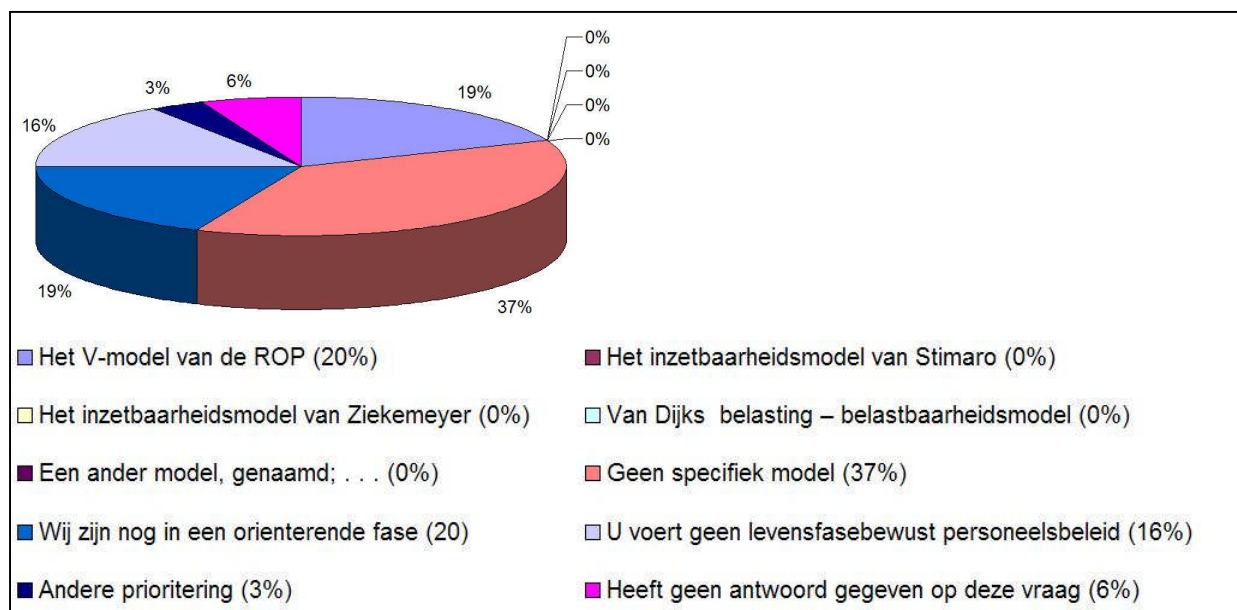
In de empirie hebben wij bevonden dat geen van de gemeenten een van de eerste drie modellen gebruiken die in eerste instantie ontwikkeld zijn voor de private sector. Veel kenmerken uit deze modellen, zoals maatregelen om duurzame inzetbaarheid te bevorderen, zijn ook in het V-model van de ROP te herkennen. Het V-model echter, baseert zich op ontwikkelingen die bepalend zijn voor de invulling van het toekomstig personeelsbeleid in overheidssectoren. Daarbij rekening houdend met zaken als: veroudering van het overheidspersoneel; de veranderende functies in veranderende overheidsorganisaties; de bedenkingen in het maatschappelijke debat over nut en noodzaak van vroegpensioen-regelingen voor oudere ambtenaren; de rem op dergelijke uittreemogelijkheden en de te verwachten knelpunten op de arbeidsmarkt. De kracht van dit model zit in het stimuleren en

motiveren van medewerkers uit alle leeftijdscohorten, waardoor zij duurzaam gezond en fit voor het arbeidsproces behouden kunnen blijven.

Met het V-model kunnen gemeenten systematisch en planmatig inzetten op beleid dat gericht is op het actief en werkend ouder worden. Van afbouwen naar langdurig activeren. Waarbij de combinatie met de levensloopregeling mogelijkheden biedt om perioden van verlof voor bijvoorbeeld een sabbatical, zorgtaken of studie in te zetten, om aan de behoefte om tijdelijk minder te werken tegemoet te komen.

Met de gegevens uit onderstaand figuur is onderzoeksvraag vijf te beantwoorden: zes gemeenten (20%) hebben aangegeven het V-model toe te passen; 37% gebruikt (nog) geen specifiek model; 20% bevindt zich nog in de oriëntatiefase; 16% voert geen levensfasebewust personeelsbeleid; 3% stelt andere prioriteiten en 6% heeft desgevraagd geen antwoord gegeven. Geen van de gemeenten gebruikt een voor de marktsector ontwikkeld model. Met deze uitkomsten is onderzoeksvraag vijf beantwoord.

Figuur 13: Een overzicht van modellen die gemeenten (gaan) gebruiken



6.2.4 Thema: weerstand bij verandering

Het model van Kotter benadrukt dat het belangrijk is om aandacht te besteden aan weerstand bij organisatieverandering. Met het thema '*weerstand bij verandering*' verkennen wij of medewerkers open staan voor verandering en of er binnen de organisatie draagvlak is voor invoering van nieuw HRM-beleid.

Vraag 30: Er is onvoldoende draagvlak bij de directie/ het management voor levensfasebewust personeelsbeleid					
Antwoordcategorieg	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	3	12	10	5	0
Percentage	10,0	40,0	33,3	16,7	0

Vraag 31: Er is onvoldoende draagvlak bij de medewerkers voor levensfasebewust personeelsbeleid					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	2	10	14	4	0
Percentage	6,7	33,3	46,7	13,3	0

Zowel bij management als bij medewerkers blijkt het draagvlak overwegend neutraal tot positief te zijn voor de invoering van levensfasebewust personeelsbeleid.

Vraag 32: Samenwerking tussen de verschillende leeftijdsgroepen loopt stroef door uiteenlopende opvattingen over normen en waardepatronen en vanwege mythen over oudere medewerkers					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	1	20	7	2	0
Percentage	3,3	66,7	23,3	6,7	0

Uit bovenstaande percentages blijkt dat het merendeel van de respondenten geen knelpunten ervaart in de samenwerking tussen medewerkers uit verschillende leeftijdscohorten.

Vraag 33: Medewerkers van 45 jaar en ouder staan onvoldoende open voor verandering					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	2	22	6	0	0
Percentage	6,7	73,3	20,0	0	0
Vraag 34: Door afnemende fysieke vermogens zullen ouderen vroegtijdig het arbeidsproces verlaten					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	0	22	5	3	0
Percentage	0	73,3	16,7	10,0	0

Aan de hand van bovenstaande uitkomsten kan de conclusie getrokken worden dat de respondenten uit de groep neutraal tot sterk mee oneens van mening zijn dat oudere medewerkers niet door hun leeftijd gehinderd worden in het accepteren van organisatieveranderingen. Voorts blijkt dat zij niet op grond van hun afnemende fysieke vermogens het arbeidsproces voortijdig verlaten. Gemeenten kunnen met name met het

actiepunt 'Vitaliseren' uit het model van de ROP, in hun oudere medewerkers blijven investeren, in plaats van hun vroegtijdig uittreden aan te bieden. En met het actiepunt 'Verlichten' kunnen gemeenten maatregelen treffen om de taakbelasting van oudere medewerkers te verlichten, om aan de afnemende fysieke vermogens tegemoet te komen. Uit het model van Ziekemeyer (F-lijn en T-lijn, zie figuur 7) blijkt dat tegenover die afname, hun kwaliteiten als het taxatievermogen, overzicht, het inschatten van risico's en sociale vaardigheden doorgaans toenemen.

Vraag 35: Ik geloof er niet in dat als gevolg van levensfasebewust personeelsbeleid ouderen langer voor het arbeidsproces behouden blijven					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	2	15	10	3	0
Percentage	6,7	50,0	33,3	10,0	0

Uit deze bevinding blijkt dat de meerderheid van de respondenten (neutraal: 33%, mee oneens: 50% en sterk mee oneens: 6,7%) van mening is dat levensfasebewust personeelsbeleid ertoe leidt dat ouderen langer voor het arbeidsproces behouden blijven. Met andere woorden: met dit beleid zien zij mogelijkheden om oudere medewerkers duurzaam inzetbaar te houden.

Vraag 36: Investeren in de ontwikkeling van oudere werknemers vind ik weggegooid geld					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	9	18	2	0	1
Percentage	30,0	60,0	6,7	0	3,3

Uit ons onderzoek blijkt dat nagenoeg alle respondenten vinden dat ook in de ontwikkeling van ouderen geïnvesteerd moet worden. Dit sluit aan bij de kern van levensfasebewust personeelsbeleid, namelijk dat dit beleid ontwikkelingsgericht is. Wij herkennen hierin het groene kleurdrukdenken uit de theorie van De Caluwé. Deze kleur gaat er van uit dat mensen veranderen door ze te betrekken in leersituaties en daarmee het lerend vermogen is te vergroten. Het ontwikkelen en groeien van mensen staat in deze kleurtheorie centraal, waarbij gestreefd wordt naar in gezamenlijkheid gevonden oplossingen.

Vraag 37: Door de bezuinigingen kunnen we het geld beter aan andere zaken besteden					
Antwoordcategorieg Respondenten	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Frequentie	6	18	5	1	0
Percentage	20,0	60,0	16,7	3,3	0

Uit deze response blijkt dat het merendeel van de respondenten vindt dat bezuinigingen geen aanleiding mogen zijn tot korten op de ontwikkelingsbudgetten.

Vraag 38: Ondanks de verwachte personeelskrapte, verwacht ik geen negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering					
Antwoordcategorie	Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
Respondenten					
Frequentie	1	14	10	5	0
Percentage	3,3	46,7	33,3	16,7	0

Het overwegende beeld is dat gemeenten als gevolg van personeelskrapte wel negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering verwachten. Echter, het aantal respondenten dat neutraal staat (33,3%) tegenover deze vraag is vrij groot. Hierdoor kunnen wij geen eenduidige conclusie verbinden aan deze vraag.

Als gevolg van de toenemende vergrijzing van de samenleving zullen de komende decennia grote groepen oudere werknemers het arbeidsproces gaan verlaten. Er is reeds veel literatuur gepubliceerd over de vergrijzing en de gevolgen die dat kan hebben voor de arbeidsmarkt van gemeenten. Er zijn verwachtingen geformuleerd dat met het inzetten van levensfasebewust personeelsbeleid gemeenten hun ambtenaren gezonder en duurzamer voor hun organisatie kunnen behouden. Daarmee kunnen gemeenten in staat zijn de uitstroom naar inactiviteit af te remmen. Met de beantwoording van de zesde onderzoeksvraag willen wij deze problematiek vanuit bestuurskundig perspectief beschouwen.

Onderzoeksvraag 6

Waarom zien gemeenten het probleem inzake de vergrijzing niet? Wat kunnen bestuurskundigen bijdragen aan de kennis van gemeenten over deze problematiek, zodat gemeenten met de beleidsvoorstellen toch tijdig maatregelen gaan treffen?

Bestuurskundigen houden zich bezig met de praktijk van het openbaar bestuur. Aan de hand van oplossingsrichtingen die zij in de theorie aantreffen reiken zij verbetervoorstellen aan om de complexe problemen waarmee de publieke sector geconfronteerd wordt, te helpen oplossen.

Het implementeren van levensfasebewust personeelsbeleid lijkt in eerste instantie een complexe en tijdrovende zaak, waardoor gemeenten er van afzien. Maar uit de literatuur over het incrementalisme (Lindblom, 1993) blijkt dat het vaak goed mogelijk is om met kleine stappen al gewenste resultaten te bereiken. Met slechts één onderwerp uit het V-model, bijvoorbeeld '(Re)Vitalisering', kunnen gemeenten al in redelijke mate bereiken dat het huidige personeel langer voor de organisatie behouden blijft. Voordeel van het nemen van kleine stappen is, dat gemeenten naast het oplossen van 'politieke brandjes', ook aandacht kunnen besteden aan levensfasebewust personeelsbeleid, waardoor zij toch tijdig op de lange termijnontwikkelingen kunnen anticiperen. Hiermee hebben we antwoord gegeven op onderzoeksvraag zes.

7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk worden conclusies geformuleerd. Hiermee wordt antwoord gegeven op de probleemstelling en de onderzoeksvragen. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op mogelijke verbeterpunten ten aanzien van de implementatie van active aging. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de praktijk. De aanbevelingen zijn afgeleid van de uitkomsten van het onderzoek naar de mate waarin de vergrijzingsproblematiek bij gemeenten in Gelderland zich voordoet en hoe zij daar op inspelen. Tot slot wordt ingegaan op suggesties voor verder onderzoek.

7.2 Conclusies

Vergrijzing en ontgroening blijken aanleiding te geven tot zorg. Voor onze manier van samenleven als bevolking als geheel. Voor de economie wat betreft de arbeidsmarktontwikkelingen en de betaalbaarheid van onze collectieve voorzieningen. Voor gemeenten voor wat betreft hun (toekomstige) personeelsvoorziening. Want gemeenten moeten over voldoende kwalitatief goed personeel kunnen beschikken, willen zij hun dienstverlening aan burgers en bedrijven op excellente wijze kunnen uitvoeren. Wat zijn voor gemeenten de vergrijzingsgevolgen bij ongewijzigd beleid? En met welk beleid zijn die effecten op te vangen? En per wanneer moet dat beleid gevoerd gaan worden?

Kortom: zijn gemeenten in staat zich aan te passen aan de veranderende omgeving met het tijdig inspelen op demografische ontwikkelingen, ten einde de taken en diensten aan bedrijven en burgers op een adequate manier nu, maar ook in de toekomst te kunnen blijven uitvoeren?

In hoofdstuk 1 '*Aanleiding*' heeft deze vraag geresulteerd in onderstaande probleemstelling:

Hoe kan er beleidsmatig met een (eventueel) krimpend en vergrijzend personeelsbestand bij gemeenten in Gelderland worden omgegaan?

Om antwoord te kunnen geven op deze probleemstelling zijn door ons onderzoeksvragen geformuleerd. In hoofdstuk zes '*De onderzoeksresultaten*' zijn de onderzoeksuitkomsten uitgewerkt. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd aan de hand van de vier thema's uit de enquête.

Conclusies thema: verkenning van de vergrijzingsproblematiek

In tegenstelling tot onze verwachting is gebleken uit ons onderzoek dat gemeenten de vergrijzingsproblematiek herkennen én erkennen. Met de geconstateerde beleidsontwikkeling geven gemeenten uitvoering aan de CAO-afpraak²³ om per 1 januari 2008 beleid gericht op inzetbaarheid te hebben ontwikkeld, maar velen zijn nog niet toe aan de beleidsimplementatie. Ons onderzoek bevestigt hiermee de uitspraak van sociale partners dat *"het thema levensfasebewust personeelsbeleid leeft bij gemeenten, maar constateren dat beleid soms nog moeizaam van de grond komt"*.

²³ CAO Gemeenten 2005 - 2007, p 6.

Conclusies thema: huidig HRM-beleid

Gemeenten hebben aangegeven dat hun personeelsbestand de komende tijd niet zal krimpen. Toch verwachten zij knelpunten in hun vacaturevervulling. Dat zal bij ongewijzigd beleid inderdaad het geval zijn. Indien gemeenten geen vorm geven aan modernisering van het HRM-beleid, zal dit door personeelskrapte ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van dienstverlening.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat gemeenten de vergrijzingsproblematiek zien en erkennen. Bovendien draagt de CAO-afspraken om per 1 januari 2008 beleid gericht op duurzame inzetbaarheid ontwikkeld te hebben, daar aan bij. Maar het ontbreekt ze veelal aan middelen en menskracht om levensfasebewust personeelsbeleid daadwerkelijk te implementeren. Deze aspecten blijken vooralsnog zwaarder te wegen dan het urgentiebesef nu reeds maatregelen te moeten treffen. Wij bevestigen dat ondanks het aanwezige draagvlak de beleidsimplementatie moeizaam verloopt.

Conclusies thema: implementatie van nieuw HRM-beleid

Aan de hand van onze literatuurstudie blijkt dat gemeenten voor modernisering van het HRM beleid het beste gebruik kunnen maken van een planmatige strategie in combinatie met de kleurentheorie van De Caluwé. Omdat de planmatige strategie ordent, richting geeft en houvast biedt tijdens het veranderingsproces en de kleurentheorie impliciet gebruik maakt van veranderkundige tradities. Deze mening blijkt door respondenten gedeeld te worden.

Levensfasebewust personeelsbeleid is door de Stichting Albeda leerstoel in samenwerking met het pensioenfonds ABP op de kaart gezet, wat heeft geresulteerd in de 'marketing' term active aging. Ter bestrijding van de vergrijzingsproblematiek is door sociale partners in de gemeentelijke sector een afspraak in de CAO opgenomen, dat gemeenten per 1 januari 2008 beleid gericht op duurzame inzetbaarheid moeten ontwikkelen. Uit de onderzoeksgegevens kunnen wij concluderen dat deze afspraak heeft geleid tot een vernieuwende impuls bij gemeenten om hun personeelsbeleid te moderniseren. Het V-model van de ROP biedt gemeenten de mogelijkheid voor een systematische aanpak van die modernisering en is mede daarom door sociale partners aanbevolen. Deze nieuwe impuls sluit aan bij de doelstelling van het Kabinet om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren.

Conclusies thema: weerstand bij verandering

Uit het onderzoek blijkt dat zowel bij de medewerkers, als bij het management geen weerstand bestaat tegen de invoering van levensfasebewust personeelsbeleid. Toch concluderen wij dat momenteel slechts enkele gemeenten daadwerkelijk het beleid hebben geïmplementeerd. De reden van dit geringe aantal is niet duidelijk uit de onderzoeksresultaten naar voren gekomen. Echter, wij vermoeden dat dit te wijten is aan verschillende percepties over beleidsontwikkeling en de tijdshorizon tussen politici en ambtenaren.

Ook de gevolgen van de toenemende druk op decentralisatie vanuit het Rijk speelt volgens ons een belangrijke rol bij de moeizame implementatie. Door de verplichting aan wettelijke termijnen van nieuw beleid, zoals rond de Wmo te voldoen, krijgt de modernisering van het personeelsbeleid lagere prioriteit.

Concluderend zijn wij van mening dat gemeenten toch in staat kunnen zijn het beleid te implementeren als zij gebruik maken van de incrementele benadering: uit de praktijk blijkt dat werkgevers in staat zijn gewenste (deel) resultaten te realiseren met deze benaderingswijze. De gemeente die tijdig haar maatregelen treft, zal op tijd haar organisatie op orde hebben met een daarbij passend kwalitatief goed personeelsbestand, zodat zij haar publieke taak naar behoren kan blijven uitvoeren. En wellicht dat een dergelijke gemeente juist daarom in staat

zal blijken, conform de Kabinetsdoelstelling Balkenende IV, voor dienstverlening een zeven te scoren.

De rol van bestuurskundigen

De bestuurskunde is gericht op maatschappelijke vraagstukken. Als bestuurskundigen hebben wij ons verdiept in het complexe maatschappelijke vraagstuk van de vergrijzing. Allereerst hebben wij geprobeerd te begrijpen waaruit het vergrijzingvraagstuk bestaat, hoe omvangrijk het probleem is en waar het probleem uit voort komt. Met andere woorden: we hebben het complexe probleem vanuit verschillende perspectieven geanalyseerd, te weten: vanuit een economisch, psychologisch, juridisch en sociaal-maatschappelijk perspectief. Door de complexiteit van het probleem van de vergrijzing werden wij genoodzaakt ons te beperken tot één specifiek facet van de demografische ontwikkelingen, namelijk de gevolgen van de vergrijzing voor gemeenten met betrekking tot hun personeelsbeleid. Vervolgens proberen wij bij te dragen aan oplossingsrichtingen door het HRM-beleid te verkennen en geven wij gemeenten handreikingen om het vergrijzingsprobleem te managen. Hierbij vinden wij een vertaling naar de praktijk erg belangrijk. Immers, zonder die vertaling zullen gemeenten niet in staat zijn oplossingen te realiseren.

Dit proberen we te bereiken door de theorie aan de praktijk te koppelen, maar ook omgekeerd om bij het oplossen van praktische problemen gebruik te maken van theoretische inzichten. De analyse van het empirisch materiaal stelt ons in staat antwoord te geven op de onderzoeksvragen die resulteren in het beantwoorden van onze probleemstelling.

7.3 Aanbevelingen

Beleidsontwikkeling

In deze scriptie zijn wij er vanuit gegaan dat alle gemeenten in Gelderland geconfronteerd zullen gaan worden met de vergrijzingsproblematiek en de gevolgen van een krimpend personeelsbestand door toenemende uitstroom van oudere werknemers en een verminderende instroom. Veel respondenten gaven aan dat ze met deze problematiek te maken zullen krijgen. Wij hebben de problematiek vanuit de landelijke trend benaderd en gekeken hoe gemeenten in Gelderland hier op kunnen anticiperen. Hadden wij ook moeten kijken naar lokale of andere factoren die een belangrijke rol kunnen spelen bij de samenstelling van het personeelsbestand van gemeenten? Is nader onderzoek gewenst? Want welke invloed hebben bijvoorbeeld gemeentelijke herindeling, regionale samenwerking of migratiestromen op het personeelsbestand? Wij adviseren gemeenten om niet alleen van binnen naar buiten te kijken, maar ook van buiten naar binnen: welke ontwikkelingen spelen in de regio? Wat kunnen die voor gemeenten betekenen? Hoe kunnen gemeenten hierop anticiperen? Met andere woorden: een universeel toepasbare oplossing bestaat niet. Gemeenten in landelijke gebieden zullen anders naar deze problematiek kijken dan gemeenten die dicht bij een grote stad gelegen zijn. Immers, uit prognoses blijkt dat in die urbanisatie de bevolking niet zal krimpen, maar eerder licht toe zal nemen. Wij adviseren gemeenten om vooraf te analyseren wat de gevolgen van exogene factoren zullen zijn bij de ontwikkeling van levensfasebewust personeelsbeleid.

Maar niet alleen de omgeving en de organisatie zijn aan verandering onderhevig, ook medewerkers veranderen. Wij achten het raadzaam om dynamisch beleid te ontwikkelen. Hiermee bedoelen we dat het levensfasebewust personeelsbeleid plooibaar moet zijn en moet kunnen meebewegen met de gevolgen van economische-, sociale- en organisatorische ontwikkelingen voor gemeenten.

Kwaliteit van dienstverlening

Wat is goede kwaliteit van dienstverlening? Wanneer is er sprake van een goede dienstverlening, voor wie is het goed? Burgers, ambtenaren en bestuurders hebben allemaal andere opvattingen over de kwaliteit van dienstverlening. Gemeenten kunnen met behulp van een klanttevredenheidsonderzoek de kwaliteit van dienstverlening aan burgers toetsen. Maar hoe kunnen, met name kleinere gemeenten het kwaliteitsniveau verbeteren of minstens handhaven, als het Rijk wet- en regelgeving steeds vaker decentraliseert?

Is het voor kleinere gemeenten voldoende om met levensfasebewust personeelsbeleid het personeelsbestand op peil te houden? Of moet als gevolg van een krimpend bestand samenwerking met buurgemeenten gezocht worden, om de kwaliteit van dienstverlening nu, maar ook in de toekomst te kunnen blijven garanderen? Wij adviseren kleinere gemeenten meer samen te gaan werken met andere (kleinere) gemeenten om schaalvoordelen te realiseren. Het delen van kennis en het verlagen van kwetsbaarheid daarvan enkele voorbeelden, om de kwaliteit van dienstverlening op het gewenste niveau uit te voeren. Voor een goede samenwerking op ambtelijk niveau achten wij draagvlak op bestuurlijk niveau noodzakelijk.

Reflectie

Dit brengt ons bij de vraag of de toekomst beïnvloedbaar is. Meer en meer komen overheidswerkgevers tot het inzicht dat het noodzakelijk is op de vergrijzingsgevolgen in te spelen, willen zij de beschikking houden over een kwalitatief goed ambtenarencorps om de publieke dienstverlening op het gewenste niveau te kunnen blijven realiseren. Gemeenten blijven in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering, maar met de geboden oplossingsrichtingen zullen zij beter in staat zijn een vorm van toekomstbestendig personeelsbeleid te voeren, die toegespitst is op de eigen situatie. Wij adviseren gemeenten niet langer af te wachten, maar te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen door een aantal mogelijke toekomstscenario's te onderzoeken. De scenario's kunnen als basis gebruikt worden bij het ontwikkelen van levensfasebewust personeelsbeleid, waarbij het V-model gemeenten een handreiking geeft voor een systematische ontwikkeling van dit beleid.

De oorzaken van de moeizame implementatie komen uit ons onderzoek niet duidelijk naar voren. Wij vermoeden dat dit wordt veroorzaakt door de volgende aspecten:

- binnen de politieke arena is de horizon vaak beperkt tot hooguit vier jaar en volgt veelal de waan van de dag. Dit leidt tot spanningen in de werkzaamheden van beleidsambtenaren, die voornamelijk bezig zijn met het ontwikkelen van langetermijnbeleid, zoals ontwikkeling en implementatie van levensfasebewust personeelsbeleid;
- de toenemende druk vanuit het Rijk door decentralisatie van wet- en regelgeving, heeft tot gevolg dat schijnbaar minder urgente zaken als modernisering van het personeelsbeleid, een lagere prioriteit krijgen. Gemeenten zijn immers genooddaakt om binnen de wettelijk gestelde termijnen hun (nieuwe) taken uit te voeren.

Wij zijn van mening dat de toekomst niet beïnvloedbaar is, maar dat gemeenten door open te staan voor veranderingen en het voeren van gericht beleid, daarop tijdig en adequaat kunnen anticiperen. Dit zal enerzijds imagoverbeterend werken en anderzijds hun goede dienstverlening bestendigen.

"De weg is geen gegeven weg, maar wordt gemaakt door het begaan ervan.
Zodoende vormen onze eigen handelingen altijd een belangrijke factor bij het
vormen van onze eigen wereld".

Wing Tek Lum (Hedendaags dichter)

7.4 Nader onderzoek

Tijdens het schrijven van de scriptie, maar vooral bij het verwerken van de onderzoeksresultaten, is een aantal vragen ontstaan die uitnodigen tot nader onderzoek:

- respondenten geven aan dat ze wel met een vergrijzend personeelsbestand te maken zullen krijgen, maar zij verwachten niet dat het personeelsbestand als gevolg van de vergrijzing zal krimpen. Uit ons onderzoek is niet duidelijk geworden waarop zij deze verwachting baseren;
- ook is het onduidelijk gebleven hoe zij verwachten dat het personeelsbestand er over vijf à tien jaar uit zal zien en hoe dan de concurrentiepositie van gemeenten op de arbeidsmarkt zal zijn;
- voorts is het interessant om te onderzoeken tot welke effecten over vijf à tien jaar het levensfasebewust personeelsbeleid zal hebben geleid en hoe de implementatie is verlopen. Met dit onderzoek worden gemeenten in staat gesteld te leren van de lessen uit het verleden;
- nader onderzoek over de invloed van lokale of andere factoren die een belangrijke rol kunnen spelen bij de samenstelling van het personeelsbestand, en daarmee de kwaliteit van dienstverlening van gemeenten, is ook gewenst. Met name omdat decentralisatie van wet- en regelgeving vanuit het Rijk naar gemeenten in de toekomst waarschijnlijk zal toenemen, waardoor hun werkvolume zal toenemen.

Literatuurlijst

- Bass, B. M., *'Leadership, psychology and organizational behavior'*. Harper, New York, 1960.
- Boonstra, J.J., Demenint, M.I. en Steensma, H.O., *'Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties. Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen'*. Reed Business Information, 's-Gravenhage, 1996.
- Becker, B.E. & Huselid, M.A., *'High Performance Worksystems and Firm Performance: A Synthesis of Research and Managerial Implications'*, Research in Personnel and Human Resources Management, 1998, pp. 53-101.
- Beer, M., Spector, B.A., Lawrence, P.R., Mills, Q. and Walton, R.E., *'Managing Human Assets'*, Free Press, New York, 1984.
- Beukelaar, L., G van Donselaar, L. Tavecchio, *'Die verdraaide werkelijkheid'*. Ambo, Baarn, 1980.
- Borghans, L., Cörvers, F., Golsteyn, B. en Hensen, M., *De Gelderse arbeidsmarkt 2003-2008*. ROA-R-2005/2.
- Boselie, P., Paauwe, J. and Jansen, P., *'Human Resource Management and Performance: Lessons from the Netherlands'*. International Journal of Human Resource Management, 2001, 12(7), pp. 1107-1125.
- Braster, J.F.A., *'De kern van casestudy's'*. van Gorcum, Assen, 2000.
- Brinkman, J. *'De vragenlijst'*.: Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.
- Caluwé, L. de en H. Vermaak, *'Leren veranderen, een handboek voor de veranderkunde'*. Kluwer, Deventer, 1999.
- Carpa, F., *'Het levensweb'*. Kosmos-Z&K, Utrecht, 1996.
- Collins, D.J., and Montgomery, C.A., *'Competing on Resources: Strategy for the 1990's'*. Harvard Business Review, 1995, pp. 118-128.
- Dijk, F.J.H. van., Dormolen, M., Kompier, M.A.J., Meijman, T.F., *'Herwaardering model belasting-belastbaarheid'*. Tijdschrift Sociale Gezondheidszorg, 1990, 6(8), pp. 3-10.
- Fombrun, C.J., Tichy, N.M. and Devanna, M.A., *'Strategic Human Resource Management'*. Wiley, New York, 1994.
- Guest, D., *'Human Resource Management and Performance: A Review and Research Agenda'*. The International Journal of Human Resource Management, 1997, 8(3), pp. 263-276.

- Godschalk, J.J., 'Wordt het geen tijd 'arbeid' breder te omschrijven?'. Sociologische Gids, 1984, 31:507-17.
- Jackson, S.E., Schuler, R.S. & Rivero, J.C., 'Organizational Characteristics as Predictors of Personnel Practices'. Personnel Psychology, 1989, 42, pp. 727-786.
- Kessener, B. en Termeer, K., 'Organiseren van diepgaand leren : veranderen als reflexief betekenisgeven'. in: M & O: tijdschrift voor management en organisatie, jrg. 60 (2006) nr. 3/4 (mei/aug.), p. 236-250.
- Kingdon, John W., 'Agendas, Alternatives, and Public Policies'. New York, 1995.
- Koestler, A., 'The ghost in the machine, Hutchinson'. London, 1976.
- Kotter, J.P., 'Leiderschap bij verandering'. Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997.
- Kerklaan, L.A.F.M., 'Werkt het INK-managementmodel?'. Franeker Management Academie, Franeker, 2004.
- Kluytmans, F., 'Leerboek Personeelsmanagement'. Wolters Noordhoff, Groningen, 2001.
- Lindblom, C.E., and Woodhouse, E.J., 'The Policy-Making Process'. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993.
- Loo, J. van en Grip, A. de., 'Loont HRM?'. Literatuurverkenning, ROA-R-2002/15.
- Mayo, E., 'The human Problems of an Industrial Civilization'. Macmillan, New York, 1933.
- Mintzberg, H., Ahlstran, B and Lampel, J., 'Strategy safari. A guided tour through the wilds of strategic management'. Prentice Hall, London, 2005.
- Morgan, G., 'Images of Organization'. Sage publications, Beverly, 1986.
- Miller, P., 'Integrating Strategy and Human Resource Management'. The Handbook of Human Resource Management, Blackwell Publishers, Oxford, 1992, pp. 147-166.
- ROP, Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Advies nummer 26 (15 september 2005), 'Vluchten kan niet meer, Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij overheid en onderwijs een noodzaak'. 's-Gravenhage.
- ROP, Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, 'Naar een krachtig publiek werkgeverschap'. 's-Gravenhage, 2006, Advies nummer 28.
- Roethlisberger, F.J. en Dickson, W.J., "Management and the worker". Harvard University Press, Cambridge, 1939.

Rothwell, W.J., *'Beyond Training and Development, State-of-the-Art Strategies for Enhancing Human Performance'*. Amacom, New York, 1996.

SER, Sociaal Economische Raad, *'Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector'*, Den Haag, 2006, Advies nummer 4.

Sparrow, P. and Hiltrop, J.M., *'European Human Resource Management in Transition'*. Prentice Hall, Hertfordshire, 1994.

Storey, J., *'Developments in the Management of Human Resources'*. Blackwell, Oxford, 1992.

Thijssen, J.G.L., *'Leren om te overleven. Over personeelsontwikkeling als permanente educatie in een veranderende arbeidsmarkt'*. Oratie, Bilthoven, 1997.

Truss, C., Gratton, L., Hope-Hailey, V., McGovern P. and Stiles, P., *'Soft and Hard Models of Human Resource Management: A Reappraisal'*. Journal of Management Studies, 1997, pp. 53-73.

Ulrich, D., *'Human resources champions'*. Harvard business school press, Boston, 1997, p. 24.

Verschuren, P., en Doorewaard, P., *'Het ontwerpen van een onderzoek'*, Lemma, Utrecht, 2003.

Whyte, W.F., *'Money and Motivation'*, Harper and Row, New York, 1955.

Wright, P., Pringle, C., and Kroll, M. *'Strategic Management Text and Cases'*. Allyn and Bacon, Needham Heights, 1992.

Geraadpleegde bronnen

Personeelsmonitor 2006, A&O fonds Gemeenten.

De Gelderse arbeidsmarkt 2003-2008 van Borghans *et al.*, ROA 2005.

Eindrapport Taskforce Sociale innovatie, juli 2005.

Fostering excellence, challenges for productivity growth in Europe, Ministerie van Economische Zaken, Bartelsman, Van Ark en McKinsey, 2004.

Onderhandelaarsakkoord CAO Gemeenten 2005-2007 d.d. 6 december 2005.

Toelichting VPL (Vut Prepension Levensloop)-akkoord 5 juli 2005.

Centraal Plan Bureau.

Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bijlagen

Bijlage 1: CBS-definitie van de beroepsbevolking:

Kenmerken van de beroepsbevolking (15-64 jaar)

Tot de beroepsbevolking worden gerekend:

- personen die ten minste 12 uur per week werken; , of
- personen die werk hebben aanvaard waardoor ze ten minste 12 uur per week gaan werken; of
- personen die verklaren ten minste 12 uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om werk voor ten minste 12 uur per week te vinden.

Van de beroepsbevolking worden personen die ten minste 12 uur per week werken tot de werkzame beroepsbevolking gerekend en degenen die niet of minder dan 12 uur werken tot de werkloze beroepsbevolking.

Bijlage 2: overzicht van personen waar oriënterend gesprekken mee zijn gevoerd

Organisatie:	Naam:	Functie:	Datum gesprek:
Universiteit Leiden	prof. mr. L.C.J. Sprengers	Hoogleraar 'Albeda leerstoel'	24 januari 2007
CMHF	de heer P.M. van den Berghe	Bestuurder	5 februari 2007
Gemeente Westervoort	mevrouw J. Goedhart	Beleidsmedewerker P&O	12 februari 2007
ABP	J.J.P. Eggen MBa	Consultant	4 september 2006
Loyalis	drs. W.L.M.M. Beljaars	Manager Kennis & Consult	20 maart 2007
Universiteit van Amsterdam	prof. dr. A. Nauta	Hoogleraar van de leerstoel 'Sociaal- en organisatiepsychologische aspecten van prosociaal gedrag'	11 juni 2007

Bijlage 3: Vragenlijst

Hierbij verzoeken wij u de volgende gegevens over uw gemeente in te vullen:

Naam gemeente: Naam deelnemer:

Functie deelnemer: Aantal personeelsleden:

Thema: VERKENNING

De volgende stellingen hebben betrekking op de huidige situatie in uw organisatie:		Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
1	U herkent de vergrijzingsproblematiek in de samenleving	o	o	o	o	o
2	U verwacht dat uw gemeente met deze problematiek te maken zal krijgen	o	o	o	o	o
3	U heeft een beeld van de mate van vergrijzing van uw personeelsbestand	o	o	o	o	o
4	Het aantal medewerkers in uw organisatie ouder dan 50 jaar zal de komende jaren sterk toenemen	o	o	o	o	o
5	Het personeelsbestand zal de komende jaren krimpen door vergrijzing en ontgroening	o	o	o	o	o
6	Het invullen van vacatures wordt steeds problematischer	o	o	o	o	o
7	De vergrijzing zal mijn gemeente noodzaken tot een reductie van het aantal gemeentelijke taken en/of diensten.	o	o	o	o	o
8	Technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan het oplossen van de toekomstige personeelskrapte door effectievere en efficiëntere werkprocessen	o	o	o	o	o
9	Als gevolg van technologische ontwikkelingen kan het personeelsvolume verminderd worden	o	o	o	o	o
10	U verwacht met de huidige personeelsomvang ook in de toekomst uw publieke taken correct te kunnen blijven uitvoeren	o	o	o	o	o

De huidige situatie rond de vergrijzingsproblematiek typeer ik als volgt:

(selecteert u a.u.b. de uitspraak die volgens u de huidige situatie het beste karakteriseert; slechts een antwoord aankruisen)

- ☐ Dankzij deze vragenlijst komt het onderwerp aan de orde
- ☐ We weten dat het onderwerp van belang is, maar staan er niet echt bij stil
- ☐ Het onderwerp staat op de agenda, maar krijgt in de praktijk geen uitvoering
- ☐ De organisatie is bezig met het voorbereiden van activiteiten op dit terrein
- ☐ De afdeling P&O is met dit onderwerp bezig
- ☐ De afdeling P&O heeft beleid ontwikkeld en is momenteel met de implementatie bezig

Indien er nog geen aandacht geschonken is aan dit onderwerp, verzoeken wij u aan te geven welke oorzaken hier aan ten grondslag liggen:

(selecteert u a.u.b. de uitspraak(en) die de huidige situatie het best karakteriseert; meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- ☐ Het management heeft dit onderwerp niet (hoog) op de agenda staan
- ☐ De afdeling P&O heeft dit onderwerp niet (hoog) op de agenda staan
- ☐ De afdeling P&O heeft dit onderwerp wél (hoog) op de agenda staan, maar heeft onvoldoende middelen ter beschikking (geld, tijd, deskundigheid, enz) om hier aandacht aan te besteden
- ☐ De afdeling P&O ontwikkelt geen beleid voor de lange termijn
- ☐ De organisatie is primair bezig met beleid gericht op de korte termijn, hoofdzakelijk gestuurd door politieke ontwikkelingen
- ☐ U vindt het niet noodzakelijk om aandacht te besteden aan de vergrijzing omdat u verwacht dat de gevolgen hiervan voor uw personeelsbestand minimaal zullen zijn.
- ☐ U vindt het wel noodzakelijk, maar uw leidinggevende stelt andere prioriteiten
- ☐ U vindt het wel noodzakelijk, maar u weet niet hoe u aan die vergrijzingsgevolgen voor het personeelsbeleid het hoofd moet bieden
- ☐ Andere oorzaak(en), namelijk
- . . .

Thema: HRM-BELEID

Indien u een levensfasebewust personeelsbeleid voert, welk model gebruikt u daarbij:
(selecteert u a.u.b. de uitspraak(en) die de huidige situatie het best karakteriseert; meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- ☐ Het V-model van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
(verkennen - vitaliseren - verlichten - vertrekken -voorlichten)
- ☐ Het inzetbaarheidsmodel van Stimaro
- ☐ Het inzetbaarheidsmodel van Ziekemeyer
- ☐ Van Dijks belasting – belastbaarheidsmodel
- ☐ Een ander model, genaamd;
- ☐ Geen specifiek model
- ☐ Wij hebben nog geen levensfasebewust personeelsbeleid ingevoerd, maar verwachten in de toekomst het volgende model te gaan gebruiken:
.
- ☐ U voert geen levensfasebewust personeelsbeleid, om redenen van:
.
.
.
.
.
.
.

De volgende stellingen hebben betrekking op het HRM-beleid in uw organisatie:		Sterk mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Sterk mee eens
11	Levensfase bewust personeelsbeleid zal per 1 januari 2008 in onze gemeente worden ingevoerd	0	0	0	0	0
12	Het management is van de vergrijzingsproblematiek voor de personeelsvoorziening op de hoogte	0	0	0	0	0
13	Het management onderstreept het belang van levensfasebewust personeelsbeleid om daarmee de vergrijzingsproblematiek te kunnen opvangen	0	0	0	0	0
14	Er worden incidenteel, ad hoc activiteiten georganiseerd, die gericht zijn op een bepaalde leeftijdsfase van medewerkers	0	0	0	0	0
15	De organisatie is structureel en op verschillende niveaus actief bezig met levensfasebewust personeelsbeleid	0	0	0	0	0
16	Levensfasebewust personeelsbeleid is of wordt gemeentebreed ingevoerd.	0	0	0	0	0
17	Levensfasebewust personeelsbeleid is of wordt bij een aantal sectoren / afdelingen ingevoerd	0	0	0	0	0
18	Levensfasebewust personeelsbeleid is bij ons reeds ingevoerd en heeft al tot gunstige effecten geleid	0	0	0	0	0
19	Levensfasebewust personeelsbeleid is bij ons reeds ingevoerd en heeft tot ongewenste effecten geleid	0	0	0	0	0
20	U voert het beleid alleen in die organisatieonderdelen in, waarin u nu, of de komende jaren knelpunten in de personeelsvoorziening verwacht	0	0	0	0	0

Thema: IMPLEMENTATIE HRM-BELEID

De volgende stellingen gaan in op de wijze waarop levensfasebewust personeelsbeleid geïmplementeerd is of hoe u van plan bent dit te gaan doen:		Sterk mee onee ns	Mee onee ns	Neu- traal	Mee eens	Sterk mee eens
21	Er is een visie over strategisch personeelsbeleid ontwikkeld die naar de organisatie gecommuniceerd is (wordt)	0	0	0	0	0
22	U maakt gebruik van informatie en/of brainstormsessies voor het verkrijgen van draagvlak en het creëren van urgentiebesef	0	0	0	0	0
23	U maakt gebruik van informatie en/of brainstormsessies tijdens het invoeren van het levensfasebewust personeelsbeleid	0	0	0	0	0
24	De invoering van levensfasebewust personeelsbeleid ziet u als een project; u gebruikt een plan van aanpak	0	0	0	0	0
25	U maakt gebruik van een projectgroep, waarin medewerkers en managers vertegenwoordigd zijn waardoor (u verwacht dat) het beleid succesvol geïmplementeerd is (zal worden)	0	0	0	0	0
26	U ziet de invoering van het beleid als een primaire taak en verantwoordelijkheid van P&O	0	0	0	0	0
27	Omdat het een primaire taak en verantwoordelijkheid van de afdeling P&O is, voert die afdeling het levensfasebewust personeelsbeleid zelfstandig in	0	0	0	0	0
28	U besteedt aandacht aan het doorbreken van patronen en tradities teneinde jongere en oudere medewerkers met elkaar te verbinden in een coöperatieve samenwerking	0	0	0	0	0
29	U besteedt aandacht aan de verankering van het nieuwe beleid	0	0	0	0	0

Thema: WEERSTAND BIJ VERANDERING

De volgende stellingen gaan in op vormen van weerstand die tijdens de implementatie zouden kunnen ontstaan:		Sterk mee onee ns	Mee onee ns	Neu- traal	Mee eens	Sterk mee eens
30	Er is onvoldoende draagvlak bij de directie/ het management voor levensfasebewust personeelsbeleid	0	0	0	0	0
31	Er is onvoldoende draagvlak bij de medewerkers voor levensfasebewust personeelsbeleid	0	0	0	0	0
32	Samenwerking tussen de verschillende leeftijdsgroepen loopt stroef door uiteenlopende opvattingen over normen en waardepatronen en vanwege mythen over oudere medewerkers	0	0	0	0	0
33	Medewerkers van 45 jaar en ouder staan onvoldoende open voor verandering	0	0	0	0	0
34	Door afnemende fysieke vermogens zullen ouderen vroegtijdig het arbeidsproces verlaten	0	0	0	0	0
35	Ik geloof er niet in dat als gevolg van levensfasebewust personeelsbeleid ouderen langer voor het arbeidsproces behouden blijven	0	0	0	0	0
36	Investeren in de ontwikkeling van oudere werknemers vind ik weggegooid geld	0	0	0	0	0
37	Door de bezuinigingen kunnen we het geld beter aan andere zaken besteden	0	0	0	0	0
38	Ondanks de verwachte personeelskrapte, verwacht ik geen negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering	0	0	0	0	0

Ja, ik wens de resultaten van het onderzoek per e-mail te ontvangen. Mijn e-mail adres is:

Bijlage 4: Overzicht response gemeenten in de provincie Gelderland

Naam gemeente:	Heeft gereageerd:	Naam gemeente:	Heeft gereageerd:
1. Aalten	Nee	29. Millingen aan de Rijn	Nee
2. Apeldoorn	Nee	30. Montferland	Ja
3. Arnhem	Nee	31. Neder-Betuwe	Ja (blanco)
4. Barneveld	Ja	32. Neerijnen	Nee
5. Berkelland	Ja	33. Nijkerk	Nee
6. Beuningen	Ja	34. Nijmegen	Ja
7. Bronckhorst	Ja	35. Nunspeet	Ja
8. Brummen	Nee	36. Oldebroek	Ja
9. Buren	Nee	37. Oost Gelre	Ja
10. Culemborg	Nee	38. Oude IJsselstreek	Nee
11. Doesburg	Nee	39. Overbetuwe	Nee
12. Doetinchem	Ja	40. Putten	Ja
13. Druten	Nee	41. Renkum	Ja
14. Duiven	Nee	42. Rheden	Ja
15. Ede	Ja	43. Rijnwaarden	Ja
16. Elburg	Ja	44. Rozendaal	Ja
17. Epe	Ja	45. Scherpenzeel (gld)	Nee
18. Ermelo	Ja (te laat)	46. Tiel	Ja
19. Geldermalsen	Nee	47. Ubbergen	Ja (te laat)
20. Groesbeek	Nee	48. Voorst	Ja
21. Harderwijk	Ja	49. Wageningen	Ja
22. Hattem	Ja (te laat)	50. West Maas en Waal	Nee
23. Heerde	Ja	51. Westervoort	Ja
24. Heumen	Nee	52. Wijchen	Ja
25. Lingewaal	Ja	53. Winterswijk	Ja
26. Lingewaard	Ja (te laat)	54. Zaltbommel	Nee
27. Lochem	Ja	55. Zevenaar	Ja
28. Maasdriel	Ja	56. Zutphen	Ja (blanco)