

# OVER LEEFTIJDSEWUST BELEID BIJ GEMEENTEN

EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE REALISATIE VAN LEEFTIJDSEWUST  
BELEID EN DE BEPALENDE FACTOREN DAARTOE IN GEMEENTELIJKE  
OVERHEIDSORGANISATIES

AFSTUDEERONDERZOEK

SILVIO DONATO NERO  
ROTTERDAM

JANUARI 2007



HUMAN CAPITAL GROUP  
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

  
Erasmus Universiteit Rotterdam

ERASMUS UNIVERSITEIT  
ROTTERDAM

# OVER LEEFTIJSBEWUST BELEID BIJ GEMEENTEN

*EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE REALISATIE VAN LEEFTIJSBEWUST  
BELEID EN DE BEPALENDE FACTOREN DAARTOE IN GEMEENTELIJKE  
OVERHEIDSORGANISATIES*

Silvio Donato Nero (291576)  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Master Arbeid, Organisatie en Management

**Prof. dr. A.J. Steijn**  
*Afstudeerbegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam*

**Dr. F.B. van der Meer**  
*Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam*

**Dhr. C. van der Giesen**  
*Stagebegeleider Human Capital Group*

## WOORD VOORAF

Het afronden van een scriptie is het begin van een nieuw tijdperk. Achter mij ligt lange periode van studeren binnen het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Vóór mij ligt een periode van carrière maken, de praktijk leren kennen en met name gezond en gelukkig ouder worden. De scriptie is het breekpunt tussen beide tijdperken. Over breken gesproken. Gedurende het jaar 2006 heb ik vaak mijn hoofd gebroken op het onderwerp van deze scriptie: leeftijdsbewust personeelsbeleid.

Dit onderwerp past in een tijdsgeest waarin de 'mens' als (productie)factor steeds belangrijker wordt in arbeidsorganisaties, maar waar deze organisaties in toenemende mate gebukt gaan onder vergrijzing en ontgroening. Met name de vergrijzing treedt als 'problematiek' steeds meer op de voorgrond. De vergrijzing - en de oplossing ervan - bestormt de maatschappelijke en politieke agenda van Den Haag en Brussel. Het onderwerp blijft niet beperkt tot deze arena's. Ook arbeidsorganisaties richten hun pijlen steeds meer op de ouder wordende medewerker. Is er sprake van een hype of hebben politici, bestuurders of adviseurs er serieuze bedoelingen mee? Zijn er verschillen tussen het bedrijfsleven en de overheid? En wat is de beleving in de gemeentewereld? Dat zijn toch niet bepaald jonge organisaties. Zo rees bij mij de vraag in hoeverre leeftijdsbewust beleid voet aan de grond heeft gezet in deze wereld. Het voorliggend onderzoek tracht daar een antwoord op te geven.

De afgelopen twee jaar heb ik met veel genoeg kennis mogen maken met de wereld van het Nederlandse openbaar bestuur. Dit heb ik aangevuld met wetenschappelijke kennis en praktijkervaring omtrent arbeid en organisatie. Ook heb ik als stagiair ervaring opgedaan met de adviespraktijk van Human Capital Group. Het voorliggende onderzoek verenigt deze zaken. Als we die ingrediënten samenvoegen met de wereld van de gemeente, dan is het gerecht klaar om op te dienen: *een verkennend onderzoek naar de realisatie van leeftijdsbewust beleid en de bepalende factoren daartoe in gemeentelijke overheidsorganisaties.*

Ik zou Silvio niet zijn als ik dit 'Woord vooraf' niet zo gebruiken om enkele mensen te bedanken. In de eerste plaats een bijzonder woord van dank voor Bram Steijn, die mij als scriptiebegeleider door het 'scriptiejaar 2006' heeft geleid en mij een interessante stageplaats aanbood bij Human Capital Group. Op aanraden van Bram Steijn heb geleerd dat het schrijven van een scriptie een proces van *'learning by doing'* is, dat *'hét maar een scriptie is'* en *'waarom het maken van fouten soms beter kan zijn'*. Bovendien wil ik Frans Bauke van der Meer bedanken voor zijn optreden als tweede lezer van mijn scriptie. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider Cees van der Giesen bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen en voor de mogelijkheid om bij Human Capital Group een scriptie over een actueel onderwerp te mogen schrijven. Zonder hun nuttige kritieken en kennis was het resultaat een stuk minder geweest. Ook wil ik de mensen bedanken die ik heb geïnterviewd voor deze scriptie. In mijn stageperiode heb ik blijkbaar voldoende geleerd voor een baan in de advieswereld, want sinds begin januari 2007 ben ik junior adviseur bij Human Capital Group.

*Last but not least* wil ik een speciaal woord van dank richten aan mijn vader en moeder voor het in mij gestelde vertrouwen tijdens mijn studietijd. Het is klaar. Het is gedaan!

Voor nu nodig ik u uit tot het lezen van deze scriptie. Veel leesplezier!

Silvio Nero  
Rotterdam, januari 2007

## MANAGEMENTSAMENVATTING

Deze scriptie is geschreven vanuit het doel te onderzoeken wat de mate van realisatie van leeftijdsbewust beleid bij gemeentelijke organisaties is, hoe deze realisatie kan worden verbeterd en welke factoren bepalen dat leeftijdsbewust beleid in die bepaalde mate is gerealiseerd. De vraagstelling is derhalve: "In welke mate wordt leeftijdsbewust beleid gerealiseerd bij Nederlandse gemeenteorganisaties, hoe kan de realisatie van leeftijdsbewust beleid verbeterd worden en welke factoren bepalen dat leeftijdsbewust beleid in een bepaalde mate is gerealiseerd?". Hieruit zijn de volgende onderzoeksvragen gedistilleerd:

1. *In hoeverre is leeftijdsbewust beleid geïmplementeerd in gemeentelijke organisaties?*
2. *Wat is de reikwijdte van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
3. *Hoe wordt leeftijdsbewust beleid en het daaraan gekoppelde personeelsinstrumentarium toegepast in gemeentelijke organisaties?*
4. *In welke mate wordt leeftijdsbewust beleid geïntegreerd met het huidige HR-beleid van gemeentelijke organisaties?*
5. *Op welke wijze wordt de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties aangepakt?*
6. *Hoe kan de aanpak en realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties worden verbeterd?*
7. *Welke bevorderende en belemmerende factoren verklaren de aanpak en realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - a. *In hoeverre is het gemeentelijke organisatiemodel van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - b. *In hoeverre is het gebruik maken van externe deskundigheid van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - c. *In hoeverre is de positie van de HR-manager van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - d. *In hoeverre is de gemeentesecretaris van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - e. *In hoeverre is de ontgroening en vergrijzing in de gemeente van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

De knelpunten op de interne en externe arbeidsmarkt voor gemeenten en de veroudering van de personeelsbestanden bij gemeenten liggen aan dit onderzoek ten grondslag. De knelpunten worden veroorzaakt door de ontgroening en vergrijzing van de personeelsbestanden van arbeidsorganisaties in het algemeen en van lokale overheidsorganisaties in het bijzonder. De gemeente is de meest vergrijzde sector van de Nederlandse overheid. Bij ongewijzigd personeelsbeleid zal de babyboomgeneratie langzaam uitstromen en dit impliceert een verlies aan kennis, ervaring en competenties. De vervangingsvraag zal stijgen en het aanbod zal dalen, omdat het aandeel hoger opgeleide jongeren op de arbeidsmarkt minder wordt. En laat dit juist de vijver zijn waaruit gemeenten meer en meer vissen. Kortom, aan de personeelshorizon van Nederlandse gemeentesector tekent zich een toekomstig probleem af, dat dichterbij ligt dan men denkt!

Bij leeftijdsbewust beleid is het uitgangspunt dat er bij de uitvoering van het HR-beleid geen leeftijdsgrenzen worden aangehouden. Centraal staat het continu voortschrijdende verouderingsproces van kennis en vaardigheden en de verminderde gebruikswaarde van Eerder Verworven Competenties (EVC) en kwalificaties van werknemers (Thijssen, 1997). Dit kan leiden tot beperkte inzetbaarheid en een vermindering van de arbeidssatisfactie. Leeftijdsbewust beleid is gebaseerd op de idee dat de economische levensduur van een

werknemer wordt beïnvloed door de arbeidsomstandigheden, de arbeidsinhoud of door ontwikkelingen in de privé-omgeving of in het individu zelf. Indien een arbeidsorganisatie een leeftijdsbewust beleid voert, dan wordt in een rekening gehouden met de veranderingen in inzetbaarheid en met de verschillen tussen individuele werknemers uit alle leeftijdscategorieën of levensfasen. Dit beleid heeft een optimale, vitale en duurzame inzetbaarheid van alle werknemers tot doel. In een ideaaltypische situatie dient bij leeftijdsbewust beleid de beperkte inzetbaarheid van werknemers te worden geaccepteerd en geflexibiliseerd. Volgens Thijssen (1997) gaat het bij leeftijdsbewust beleid om lange termijnmaatregelen en daaronder vallen de verzorgings- en de ontwikkelingsstrategie. Kernpunten zijn dat het om preventief beleid gaat, dat individueel wordt toegepast (maatwerk) en waarbij het proces van veroudering losgekoppeld moet worden van de factor leeftijd.

Het begrip leeftijdsbewust beleid is vervolgens geoperationaliseerd naar vijf dimensies, te weten: de mate van beleidsimplementatie, reikwijdte, toepassing, integratie en manier van aanpak van leeftijdsbewust beleid. Langs deze dimensies is de mate van realisatie van leeftijdsbewust beleid in de praktijk van een selecte groep gemeenten op verkennende wijze onderzocht en in kaart gebracht.

Om te kunnen bepalen welke factoren de mate van realisatie van leeftijdsbewust beleid bepalen zijn een achttal hypothesen geformuleerd. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op theorieën en veronderstellingen. Uit de analyse van de hypothesen wordt onder meer duidelijk dat het gemeentelijke organisatiemodel in bepaalde gevallen een bijdrage levert aan de realisatie van leeftijdsbewust beleid. Gemeenten die het directiemodel en het diensten- of sectorenmodel hebben een omvattender gerealiseerd leeftijdsbewust beleid in vergelijking met gemeenten gebaseerd op het concernmodel of gekantelde gemeenten. Het aantrekken van externe deskundigheid blijkt ook bij te dragen aan een omvattender mate van leeftijdsbewust beleid. De verwachting dat een HR-manager met een sterke positie en een sterk betrokken gemeentesecretaris positieve effecten op de realisatie van leeftijdsbewust beleid kan niet volledig worden onderschreven. Tenslotte blijken de mate van ontgroening en vergrijzing van de lokale omgeving van de gemeente weinig effect te sorteren op de realisatie en implementatie van leeftijdsbewust beleid.

Reflecterend op de eerste onderzoeksvraag betreffende de implementatie van leeftijdsbewust beleid kan gesteld worden dat een eerste verkenning van het onderzoeksveld leert dat slechts 35 gemeenten stappen zetten om de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren en de gevolgen van ontgroening en vergrijzing aan te pakken. Nadere analyse van deze groep gemeenten leert dat uitsluitend een groep van acht gemeenten diepgaand onderzoek rechtvaardigen, omdat bij de resterende gemeenten nog geen beleid, instrumenten of maatregelen ten aanzien van leeftijdsbewust beleid zijn ontwikkeld. De mate waarin dit beleid aangepakt en geïmplementeerd wordt in gemeentelijke organisaties is dus zeer beperkt. Het empirisch onderzoek onder de acht gemeenten geeft weer dat leeftijdsbewust beleid in beperkte mate is geïmplementeerd, ondanks noodzaak en urgentie gevoeld worden. In het merendeel is een dominante coalitie, visie en strategie ten aanzien van leeftijdsbewust beleid tot stand gekomen en is er draagvlak gecreëerd. Het implementatieproces stopt bij het aanwijzen van korte termijnsuccessen, het meten van effecten van leeftijdsbewust beleid en het borgen van veranderingen in de dagelijkse praktijk, cultuur, processen en systemen. De implementatie van leeftijdsbewust beleid is een lange termijnproces. Reflecterend op de tweede onderzoeksvraag betreffende de reikwijdte van leeftijdsbewust beleid kan gesteld worden dat leeftijdsbewust beleid niet bij alle gemeenten volledige reikwijdte heeft, dat de grotere gemeenten dit beleid initiëren als pilot bij een afzonderlijke dienst of sector en dat

kleinere gemeenten veelal kiezen voor een organisatiebrede aanpak. Reflecterend op de derde onderzoeksvraag kan gesteld worden dat de toepassing van leeftijdsbewust beleid in veel gevallen neerkomt op individueel maatwerk, de continue ontwikkeling van werknemers meer aandacht krijgt, preventief beleid voorrang krijgt boven curatief handelen, er nog steeds ouderenbeleid wordt gevoerd en dat de beperkte inzetbaarheid in enkele gevallen wordt geaccepteerd en nauwelijks wordt geflexibiliseerd. Reflectie op de vierde onderzoeksvraag leert dat leeftijdsbewust beleid volledig wordt geïntegreerd met het bestaande HR-beleid en aanverwant instrumentarium, hoewel er in veel gemeenten al maatregelen bestonden, die nu voor alle werknemers toegankelijk zijn. De ontwikkeling van nieuwe instrumenten in het kader van leeftijdsbewust beleid is beperkt, omdat het veelal neerkomt op het aanbrenge van nieuwe accenten in bestaande instrumenten en beleid. Beleid gericht op levensfasen van werknemers krijgt weinig aandacht, evenals de balans werk-privé en arbeidszorgarrangementen. Reflecterend op de vijfde onderzoeksvraag kan gesproken worden van een procesgerichte en inhoudelijke aanpak van leeftijdsbewust beleid bij gemeenten. Het proces versnelt echter nauwelijks, omdat effecten van leeftijdsbewust beleid niet aanwijsbaar zijn. Daarom wordt in veel gevallen de nadruk op de inhoudelijke aanpak gelegd, terwijl het lange termijnproces van leeftijdsbewust beleid de meeste vruchten af kan en zal werpen.

Ter afsluiting van de scriptie zijn verbeterpunten geformuleerd (als reflectie op de zesde onderzoeksvraag) om de realisatie van leeftijdsbewust beleid bij gemeenten te stimuleren. De aanleiding voor dit beleid moet duidelijk zijn, goed gecommuniceerd worden en altijd in het oog worden gehouden. Goede communicatie van het proces, de resultaten en naar de betrokkenen is een ander verbeterpunt. Strategische verankering om een lange termijnproces te realiseren is tevens van belang en de factor leeftijd zal 'buitenspel' moeten worden gezet. Het meten van effecten is een belangrijke zaak en een daartoe competent management kan leeftijdsbewust beleid doen slagen.

Tenslotte zijn aanbevelingen opgesteld, aan de hand van de getoetste hypothesen (als reflectie op de zevende onderzoeksvraag) en tevens zijn suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

**INHOUDSOPGAVE**

Woord vooraf .....	2
Managementsamenvatting .....	3
Inhoudsopgave .....	6
<b>Hoofdstuk 1 .....</b>	<b>8</b>
<b>Inleiding tot de afstudeerscriptie .....</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding voor de afstudeerscriptie .....	8
1.2 Probleemanalyse en doelstelling .....	11
1.3 Bestuurlijke en theoretische relevantie .....	13
1.4 Afbakening onderzoeksveld .....	14
1.5 Type onderzoek .....	15
1.6 Leeswijzer .....	15
<b>Hoofdstuk 2 .....</b>	<b>17</b>
<b>Leeftijdsbewust personeelsbeleid.....</b>	<b>17</b>
2.1 Ouderenbeleid.....	17
2.2 Ouderenbeleid versus leeftijdsbewust personeelsbeleid .....	18
2.3 Leeftijdsbewust personeelsbeleid.....	19
2.4 Van leeftijd naar levensfase.....	24
<b>Hoofdstuk 3 .....</b>	<b>26</b>
<b>Dimensies van leeftijdsbewust beleid .....</b>	<b>26</b>
3.1 Mate van implementatie .....	26
3.2 Mate van reikwijdte van beleid .....	29
3.3 Mate van toepassing van beleid .....	29
3.4 Mate van integratie van beleid .....	30
3.5 Manier van aanpak.....	31
<b>Hoofdstuk 4 .....</b>	<b>32</b>
<b>Theoretisch kader voor de hypothesen .....</b>	<b>32</b>
4.1 Gemeentelijk organisatiemodel .....	32
4.2 Externe deskundigheid .....	38
4.3 Positie HR-manager .....	38
4.4 Betrokkenheidsniveau gemeentesecretaris .....	39
4.5 Percentages jongeren en ouderen in de gemeente .....	41
<b>Hoofdstuk 5 .....</b>	<b>44</b>
<b>Onderzoeksopzet.....</b>	<b>44</b>
5.1 Kwalitatief onderzoek.....	44
5.2 Onderzoeksaanpak en toegepaste instrumenten .....	45
5.3 Onderzoekspopulatie.....	46
5.4 Analyseplan.....	46
5.5 Discussiepunten.....	49
<b>Hoofdstuk 6 .....</b>	<b>51</b>
<b>Analyse van het empirisch onderzoeksmateriaal.....</b>	<b>51</b>
6.1 Materiaalanalyse.....	51
<b>Hoofdstuk 7 .....</b>	<b>68</b>
<b>Leeftijdsbewust beleid nader verklaard .....</b>	<b>68</b>
7.1 Verklaringen voor leeftijdsbewust beleid .....	68
<b>Hoofdstuk 8 .....</b>	<b>75</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>75</b>
8.1 Inleiding.....	75
8.2 Conclusies van het onderzoek .....	75
8.3 Aanbevelingen voor de praktijk.....	80
Literatuurlijst.....	82

Documenten uit de praktijk .....	86
Websites .....	86
Bijlage 1 .....	87
Bijlage 2 .....	89
Bijlage 3 .....	90



# HOOFDSTUK 1

## INLEIDING TOT DE AFSTUDEERSCRIPTIE

### 1.1 AANLEIDING VOOR DE AFSTUDEERSCRIPTIE

#### 1.1.1 ONTGROENING EN VERGRIJZING NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT

De ontgroening en vergrijzing van de Nederlandse beroepsbevolking zijn veelgebruikte termen die de hedendaagse Nederlandse arbeidsmarkt typeren. De termen duiden aan dat er relatief steeds minder jongeren op de arbeidsmarkt actief zijn (ontgroening) en steeds meer ouderen actief zijn in het arbeidsproces (vergrijzing) of het arbeidsproces - vroegtijdig - verlaten. De uittreding van oudere werknemers betekent het verloren gaan van waardevolle kennis, ervaring en inzichten, terwijl de vraag naar hoog gekwalificeerde werknemers toeneemt (Trendnota Arbeidszaken, 2006: 4). Voor de Nederlandse werkgever impliceert dit het krappere worden van de arbeidsmarkt en het zoeken naar nieuwe oplossingen om de toekomstige vervangingsvraag te kunnen beantwoorden.

Door de structurele tendens van de vergrijzing van de beroepsbevolking stijgt het relatieve aandeel werknemers, dat uit het arbeidsproces zal stromen, in toenemende mate. Hierdoor neemt de druk op het sociale zekerheidsstelsel toe met consequenties voor het financiële draagvlak en de maatschappelijke solidariteit (Van Dalen & Henkens, 2002: 211). Dit kan leiden tot overvraging van pensioengelden waardoor de sociale verzekeringspremie stijgt of de uitkering per persoon daalt. Er is duidelijk sprake van een toekomstig probleem dat dichterbij komt en om een urgente oplossing vraagt. Uit onderzoek blijkt dat werkgevers zich bewust zijn van het feit dat de vergrijzing van hun werknemers niet aan hen voorbij zal gaan (Remery *et al.*, 2001b: 41). Belangrijke kanttekening daarbij is dat de maatregelen die worden toegepast om de gevolgen van de vergrijzing tegen te gaan zich voornamelijk richten op het ontzien van de oudere werknemer (Remery *et al.*, 2001b: 49) en de werknemer niet stimuleren om - gedeeltelijk of volledig - aan het arbeidsproces deel te blijven nemen.

#### 1.1.2 ARBEIDSPARTICIPATIE IN NEDERLAND

Het kabinet heeft in 1999 advies gekregen van de Sociaal Economische Raad (SER-ontwerpadvies, 1999) met betrekking tot de verminderende arbeidsdeelname van ouderen. In dat jaar verrichte nog slechts 25% van de groep 55-64 jarigen betaalde arbeid. En dat cijfer was in vergelijking met andere landen - aangesloten bij de Organisatie Economie Centraal Dialoog (OECD) - relatief laag. In de leeftijdscategorieën 55-59 jaar en 60-64 jaar kende Nederland respectievelijk de laagste en op één na laagste arbeidsparticipatie. Tegenover deze lage participatiegraad staat sinds eind twintigste eeuw een sterk oplopende vraag naar arbeid die inmiddels tot krapte op de arbeidsmarkt heeft geleid (Remery *et al.*, 2001a: 24).

De uittredingsroutes van ouderen via onder andere de regeling Vervroegde Uittreding (VUT) liggen aan de lage arbeidsparticipatie ten grondslag. Die uittredingsroutes zijn via overheidsbeleid uit de jaren '70 en '80 bewust geïnitieerd, doorgevoerd en institutioneel ingebed (Greving, 2003: 5). Dit was een reactie op de groeiende werkloosheid onder met name jongeren. Prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maken anno 1999 duidelijk dat het aantal ouderen in de potentiële beroepsbevolking de komende tien jaar zal toenemen. Dit betekent een overvraging van VUT- en pensioenuitkeringen en daarmee samenhangend een aantasting van het financiële draagvlak voor het sociale stelsel (Greving, 2003: 4-5). In de meeste bedrijfssectoren en arbeidsorganisaties kunnen oudere werknemers op grond van VUT- en overgangsregelingen nog steeds vervroegd uittreden rond het

zestigste levensjaar, al is deze vorm van uittreding langzaam naar de achtergrond verdwenen.

In een adviesrapport van de SER (2005) wordt vastgesteld dat volgens Europese cijfers de arbeidsparticipatie van ouderen (55-64 jarigen) in Nederland in de afgelopen jaren is toegenomen tot 44,8% in 2003. De arbeidsparticipatie blijft vooralsnog achter bij de Europese doelstelling voor arbeidsparticipatie van 55-64 jarigen van 50% die volgens de Lissabon-strategie in 2010 moet zijn bereikt. Om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers verder te bevorderen is volgens de SER een aanpak langs twee sporen noodzakelijk (SER, 2005: 50).

Het eerste spoor dat door de SER wordt voorgesteld is een voortzetting van het leeftijdsbewust - en op termijn - leeftijdsafhankelijk personeelsbeleid op ondernemingsniveau. Het door de SER voorgestelde leeftijds- of generatiebewust personeelsbeleid heeft in de kern als doel om medewerkers - door een vergroting van hun employability - zo optimaal en duurzaam mogelijk en dus ook op hogere leeftijd gemotiveerd, inzetbaar en mobiel te houden. De term leeftijdsbewust personeelsbeleid wordt in het vervolg aangeduid als LBP. Het tweede spoor is gericht op een verbetering van de incentivestructuur van arbeidsvoorwaardelijke en uittredingsregelingen. Deze regelingen dienen zowel voor werknemers als voor werkgevers de juiste prikkels te bevatten, gericht op het langer deelnemen aan, dan wel het (her)intreden in het arbeidsproces. Deze regelingen moeten een bijdrage gaan leveren aan het creëren van voorwaarden waaronder oudere werknemers volledig in het arbeidsproces kunnen blijven functioneren.

Beide sporen vinden aansluiting bij de uitgangspunten van LBP, zoals geformuleerd door Thunnissen *et al.* (2000: 26): *“een duurzame en optimale inzetbaarheid van de werknemers uit alle leeftijdscategorieën”*. De SER koppelt beide sporen aan de brede strategie die volgt uit de centrale aanbeveling ten aanzien van oudere werknemers, zoals opgenomen in het Europese rapport *‘Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment’*. Uit dit rapport blijkt dat er door de Europese lidstaten een strategie ontwikkelt dient te worden, die gericht is op activering van oudere werknemers in het arbeidsproces. Dit vereist naast een radicaal beleid een cultuurverandering in organisaties en dus bij werkgever en werknemer. Tevens zijn financiële prikkels nodig om ouderen aan het arbeidsproces te binden. Deze prikkels gelden zowel voor werknemers als voor werkgevers. Optimale participatie van werknemers uit alle leeftijdscategorieën in levenslange leer- en opleidingstrajecten zal eveneens moeten worden nagestreefd, evenals een verbetering van de arbeidsomstandigheden en de kwaliteit van arbeid. In essentie komt het erop neer dat het belangrijk is als werkgever te blijven investeren in menselijk kapitaal op alle leeftijden (SER, 2005: 51). Een optimale benutting van het menselijk kapitaal, onafhankelijk van de leeftijd, is in het belang van de werknemer en de werkgever en tevens in het algemeen belang.

De voorspelling is dat vanaf 2010 de categorie 50-60 jarigen eenderde van de potentiële beroepsbevolking gaat vormen, dit terwijl het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking in absolute én in relatieve zin zal afnemen (Greving, 2003: 4). Gevolg is dan dat een groter aandeel oudere werknemers deel gaat uitmaken van een inkrimpende potentiële beroepsbevolking. Het aandeel ouderen dat in de buurt van de (pre)pensioenleeftijd komt wordt dus groter (Henkens & Van Solinge, 2003: 25). Door de toename van het aandeel uitstromende werknemers zal de vervangingsvraag toenemen. De uitstroom zal moeten worden ingeperkt met als consequentie dat ouderen langer moeten blijven doorwerken. De arbeidsparticipatie van oudere werknemers bedraagt 44,8% en voldoet niet aan de Lissabon-doelstelling van 50%. Hiermee is een serieus en structureel probleem in kaart gebracht dat zich momenteel afspeelt op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het onderzoeken van de arbeidsparticipatie en mogelijke oplossingsrichtingen op macroniveau is echter een te complexe aangelegenheid bij het schrijven van een afstudeerscriptie. De uitkomsten van een onderzoek op macroniveau zijn vaak nauwelijks toepasbaar op organisatieniveau (microniveau), omdat op microniveau specifieke interne en externe factoren invloed kunnen uitoefenen. Onderzoek op macroniveau beperkt zich tot trends, ontwikkelingen en betreft daarbij nauwelijks microfactoren. Het uitgangspunt van deze scriptie is om een verkennend beeld te schetsen van LBP op organisatieniveau. Op organisatieniveau wordt concreet in kaart gebracht hoe en in welke mate het LBP is gerealiseerd en welke factoren hier een bijdrage aan leveren.

### **1.1.3 STIMULERINGSREGELING**

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in 2005 de Stimuleringsregeling Leef tijdsbewust Beleid geïntieerd. Het doel van deze regeling is om zowel publieke als private organisaties via subsidie te ondersteunen bij het aanpakken van voornoemde problematiek en bij het realiseren van LBP. Het Ministerie SZW heeft de uitvoering van het subsidiebeleid gedelegeerd aan het Agentschap SZW dat de uitvoering en controle van het ministeriële beleid op zich neemt. TNO Arbeid en Human Capital Group nemen de monitoring en de inhoudelijke ondersteuning van gesubsidieerde organisaties op zich. De inhoudelijke ondersteuning bestaat uit het begeleiden van organisaties bij het opzetten, implementeren en evalueren van projectplannen. TNO Arbeid en Human Capital Group monitoren per gesubsidieerde organisatie het gehele proces: van startend projectplan, implementatie, evaluatie tot verantwoording en de rapportage hierover naar het Agentschap SZW. Tijdens het monitoren van organisaties heeft Human Capital Group geconstateerd dat veel gesubsidieerde organisaties behoefte hebben aan inzicht in manieren van aanpak, best practices, handvaten, modellen, kritische succesfactoren c.q. voorwaarden voor het realiseren van LBP. Human Capital Group wil daarom meer inzicht hebben in de voornaamste kritische succesfactoren c.q. voorwaarden om hiermee de gesubsidieerde organisaties van dienst te kunnen zijn. Kritische succesfactoren zijn echter per organisatie, branche of sector verschillend van elkaar. Wat in de ene organisatie of branche tot een succes leidt, is in de andere organisatie of branche van ondergeschikt belang. Het is dus belangrijk om bij het beschrijven van kritische succesfactoren de focus op een specifieke sector te leggen.

### **1.1.4 LOKALE PUBLIEKE SECTOR**

In dit onderzoek wordt op de gemeentesector ingezoomd. Er is voor deze sector gekozen vanuit de achtergrond van de studie van de auteur: Arbeid, Organisatie en Management als differentiatie binnen het masterprogramma Bestuurskunde. Bezien vanuit deze achtergrond dient het onderzoek een bijdrage te leveren aan de organisatie van het openbaar bestuur. Daarnaast gaat de interesse van de auteur uit naar HRM-vraagstukken op het gebied van ouderen en arbeid en tevens naar organisatieprocessen binnen lokale overheidsinstellingen. Door het onderzoek te richten op de kritische succesfactoren voor de realisatie van LBP wordt zowel voldaan aan de scriptie-eisen vanuit de studie, aan de belangen van Human Capital Group alsmede aan de interesses van de auteur.

## 1.2 PROBLEEMANALYSE EN DOELSTELLING

De probleemomschrijving van deze scriptie wordt begonnen met het in kaart brengen van het daadwerkelijke probleem en vervolgens worden de probleemstelling en doelstelling aan de orde gesteld.

De problematiek die ik in het onderzoek centraal stel, heeft te maken met de ontgroening en vergrijzing van de personeelsbestanden van Nederlandse gemeenteorganisaties. De voorspelling dat het aandeel ouderen in de leeftijdscategorie 55-64 jaar in de beroepsbevolking zal toenemen, heeft voor de (lokale) publieke sector belangrijke gevolgen. Een toename van het aandeel oudere werknemers in de personeelsbestanden van gemeenten heeft tot gevolg dat er relatief steeds meer oudere werknemers zullen uittrekken via (pre)pensioenregelingen. Daarmee vloeit een aanzienlijk deel aan waardevolle kennis, ervaring en inzichten weg (Aarendonk, 2003: 7), terwijl er bij gemeenten een steeds grotere behoefte bestaat aan hoog gekwalificeerde academische werknemers (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005: 11).

De problemen in de personeelsvoorziening beperken zich niet alleen tot de uitstroom. Ook wat betreft de instroom van potentiële werknemers worden gemeenten met steeds meer knelpunten in de personeelsvoorziening geconfronteerd. Uit de literatuur blijkt dat gemeenten steeds hogere opleidingseisen stellen aan nieuwe werknemers, terwijl het aandeel hoog opgeleide arbeidskrachten binnen de vijver potentiële werknemers in toenemende mate afneemt (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005: 11). De vraag van gemeenten naar potentiële werknemers is er dus wel, maar de vijver om uit te vissen raakt steeds minder gevuld. Dit scenario vraagt om een ingreep op het gebied van de personeelsvoorziening en het behoud van werknemers. Zonder ingrepen in het HR-beleid van gemeenten wordt de arbeidsmarkt voor deze organisaties krapper en dit heeft effect op de continuïteit van de gemeentelijke bedrijfsprocessen.

Het eerder geïntroduceerde onderwerp leeftijdsbewust beleid (LBP) is een nieuwe invalshoek c.q. denkwijze binnen het HR-beleid van arbeidsorganisaties die een oplossing moet bieden voor de personeelsproblematiek waarmee arbeidsorganisaties te maken (gaan) hebben. Uit het Onderhandelaarsakkoord CAO Gemeenten 2005-2007 blijkt de noodzaak van LBP voor gemeenten, want het onderwerp is opgenomen als geldende bepaling. Deze CAO-bepaling omvat de regel dat *'gemeenten uiterlijk 1 januari 2008 beleid moeten hebben ontwikkeld dat gericht is op duurzame inzetbaarheid van medewerkers'* (Onderhandelaarsakkoord CAO Gemeenten, 2005: 6). Dit besluit sluit aan bij de beide sporen uit het adviesvoorstel van de SER (2005: 50):

- Een voortzetting van leeftijdsbewust personeelsbeleid op ondernemingsniveau, en;
- Een verbetering van de incentivestructuur van arbeidsvoorwaardelijke en uittredingsregelingen, opdat langer aan het arbeidsproces wordt deelgenomen dan wel het (her)intreden wordt geprikkeld.

Er is gekozen om dieper in te gaan op beide sporen uit het adviesrapport, omdat de kern van beide sporen nauw aansluit bij LBP. Het langer en duurzaam laten functioneren van werknemers en daarbij rekening houden met de individuele verschillen en het laten (her)intreden van werknemers in het arbeidsproces met behulp van een LBP is de gemeenschappelijke noemer van beide sporen.

Terugkerend naar de arbeidsmarktpositie van gemeenten zal het voor deze organisaties op termijn steeds moeilijker worden om de instroom in verhouding met de uitstroom van werknemers te stabiliseren. Het is noodzakelijk dat de massale uitstroom van de babyboomgeneratie (SER, 2005: 124) en de daaruit voortvloeiende vervangingsvraag beheerst kan worden. De prognose is dat de vervangingsvraag in met name de overheids- en

onderwijssector bovengemiddeld zal zijn. In de Trendnota Arbeidszaken 2006 en de Personeelsmonitor 2004 (A+O fonds Gemeenten, 2005a: 10) wordt bovendien voorspeld dat de vervangingsvraag van de gemeentesector het aanbod van hoog opgeleide potentiële werknemers zal overtreffen als gevolg van de uitstroom van hoog opgeleide 55-plussers. Hieruit blijkt het belang van beleid gericht op duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken, zodat massale uittreding zoveel mogelijk ingeperkt en verspreid kan worden over meerdere jaren. Ook zal de instroom van jongeren en herintreders moeten toenemen, want in de praktijk zullen oudere werknemers de gemeente - bij het behalen van de pensioengerechtigde leeftijd - verlaten. Duidelijk is dat uitstroomontwikkelingen niet los kunnen worden gezien van instroomontwikkelingen. Het (in)voeren van LBP, gericht op alle leeftijdsgroepen, wordt nu noodzakelijk. De voornoemde arbeidsmarktontwikkelingen hebben namelijk tot gevolg dat de inzetbaarheid van werknemers uit alle leeftijdscategorieën in het geding komt.

De noodzaak en het belang van LBP blijken uit de bepaling opgenomen in het Onderhandelaarsakkoord CAO Gemeenten 2005-2007 en de kabinetsplannen die tot uiting komen in onder meer de Tijdelijke Subsidieregeling Stimuleren Leeftijdswaardig Beleid<sup>1</sup>. Deze regeling is door het Ministerie SZW geïnitieerd met het doel om publieke en private organisaties aan te sporen en te stimuleren om werk te maken van LBP. Uit het kabinetsstandpunt wordt namelijk duidelijk dat er nog maar weinig organisaties daadwerkelijk een LBP voeren (Kabinetsstandpunt 'Stimuleren langer werken van ouderen', 2004: 20). De stimuleringsregeling is als maatregel bedoeld om belemmeringen weg te nemen die tot gevolg hebben dat werknemers vroegtijdig (moeten) stoppen met werken. Bij deze belemmeringen kan gedacht worden aan vooroordelen en 'negatieve' stereotypen over oudere werknemers, inrichting van de werkplek of inhoud van de functie, geringe loopbaanmogelijkheden en langdurige (zowel fysieke als mentale) belasting van werknemers.

Na bestudering van de literatuur is duidelijk geworden dat het aantal publicaties dat gewijd wordt aan de vergrijzingsproblematiek enorm is. Veel literatuur wordt gewijd aan hoe de problematiek kan worden opgelost door het voeren van een ouderen-, leeftijdswaardig of levensfasebewust beleid. Literatuur of empirisch materiaal omtrent LBP bij gemeenten is nauwelijks beschikbaar. De literatuur beperkt zich namelijk tot macroniveau. Er is geen onderzoek uitgevoerd dat aangeeft hoe LBP feitelijk op de kaart staat bij gemeenten. Daarnaast ontbreekt literatuur waarin bevorderende en belemmerende factoren worden beschreven die van invloed zijn op de realisatie van LBP bij gemeenten. In dit afstudeeronderzoek is daarom gekozen om de mate van realisatie van LBP bij gemeenten te onderzoeken en de bepalende factoren in beeld te brengen die hierop van invloed zijn.

### 1.2.1 PROBLEEMSTELLING

Hieruit kan een probleemstelling worden afgeleid, die leidend is in het onderzoek:

*In welke mate wordt leeftijdswaardig beleid gerealiseerd bij Nederlandse gemeenteorganisaties, hoe kan de realisatie van leeftijdswaardig beleid verbeterd worden en welke factoren bepalen dat leeftijdswaardig beleid in een bepaalde mate is gerealiseerd?*

<sup>1</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 oktober 2004, Directie Arbeidsmarkt Bijzondere Groepen, nr. ABG/DB/04/70569, houdende vaststelling van regels inzake de verstrekking van subsidie aan werkgevers met als doel werken op hogere leeftijd door werknemers te stimuleren door het bevorderen van leeftijdswaardig (personeels)beleid (Tijdelijke subsidieregeling stimuleren leeftijdswaardig beleid): [http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp\\_document&link\\_id=53526](http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=53526) (bron: Staatscourant, 2 november 2004, nr. 211, p. 14)



De probleemstelling is uit een aantal onderzoeksvragen opgebouwd. Deze onderzoeksvragen komen bij benadering van het onderzoeksveld naar voren en zijn daarmee bepalend voor de beantwoording van de probleemstelling. De eerste vijf onderzoeksvragen hebben betrekking op de mate van realisatie van LBP bij gemeentelijke organisaties. De zesde onderzoeksvraag heeft betrekking op aandachts- en verbeterpunten ten aanzien van de realisatie van LBP. De laatste onderzoeksvraag bestaat uit vijf subvragen die betrekking hebben op mogelijke bepalende factoren die de realisatie van LBP in gemeentelijke organisaties verklaren.

1. *In hoeverre is leeftijdsbewust beleid geïmplementeerd in gemeentelijke organisaties?*
2. *Wat is de reikwijdte van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
3. *Hoe wordt leeftijdsbewust beleid en het daaraan gekoppelde personeelsinstrumentarium toegepast in gemeentelijke organisaties?*
4. *In welke mate wordt leeftijdsbewust beleid geïntegreerd met het huidige HR-beleid van gemeentelijke organisaties?*
5. *Op welke wijze wordt de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties aangepakt?*
6. *Hoe kan de aanpak en realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties worden verbeterd?*
7. *Welke bevorderende en belemmerende factoren verklaren de aanpak en realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - a. *In hoeverre is het gemeentelijke organisatie-model van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - b. *In hoeverre is het gebruik maken van externe deskundigheid van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - c. *In hoeverre is de positie van de HR-manager van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - d. *In hoeverre is de gemeentesecretaris van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*
  - e. *In hoeverre is de ontgroening en vergrijzing in de gemeente van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

### 1.2.2 DOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is:

*Het in kaart brengen van de mate van realisatie van leeftijdsbewust beleid bij Nederlandse gemeentelijke organisaties, hoe de realisatie van leeftijdsbewust beleid kan worden verbeterd en inzichtelijk maken welke factoren bepalen dat leeftijdsbewust beleid in een bepaalde mate is gerealiseerd.*

### 1.3 BESTUURLIJKE EN THEORETISCHE RELEVANTIE

LBP is een actueel onderwerp dat steeds vaker in de literatuur over HRM wordt aangehaald. Er is echter nauwelijks wetenschappelijke literatuur of empirisch materiaal gepubliceerd over LBP bij gemeenten. Met deze scriptie wil ik een bijdrage leveren aan het kennisniveau van gemeenten omtrent LBP. De scriptie heeft bestuurskundige relevantie, omdat gemeenten tot nieuwe inzichten kunnen komen bij realisatie van LBP en het bewustzijn kan versterken welke factoren die realisatie bevorderen of juist tegenwerken. Tevens heeft dit onderzoek tot doel om gemeenten aan te zetten met LBP (verder) aan de slag te gaan.

Op wetenschappelijk gebied is er, zo blijkt uit een literatuurstudie, nog geen onderzoek gedaan naar LBP bij gemeenten en de factoren die daarop van invloed zijn. Door Thunnissen *et al.* (2000) is onderzoek gedaan naar de praktijk van LBP binnen uiteenlopende bedrijfstakken buiten Nederland. Er is door Tangerink (2005) een onderzoek verricht naar

LBP bij de gemeente Alphen aan den Rijn. De auteur heeft een advies geformuleerd hoe dit beleid inhoudelijk aangepakt dient te worden. Er is enig verwantschap tussen dit onderliggende onderzoek en het voornoemde onderzoek. Kanttekening daarbij is dat dit onderzoek zich richt op de mate van realisatie van LBP en de verklarende factoren daartoe en geen beleidsaanbeveling doet voor één gemeente. Andere publicaties hebben vooral betrekking op het benodigde instrumentarium voor LBP of op een pure beschrijving van LBP, respectievelijk het onderzoek van Fontein (2002) en de publicatie van Peters (1995).

#### 1.4 AFBAKENING ONDERZOEKSVELD

Het onderzoek richt zich op de gemeentesector. Het is relevant dat het te benaderen onderzoeksveld zich bewust is van de consequenties van de vergrijzing en ontgroening en hier oplossingen voor aan het ontwikkelen is via vernieuwend personeelsbeleid.

De gemeentesector is de overheidstak met het meest vergrijsde personeelsbestand (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005: 3-4). Deze sector loopt binnen afzienbare tijd als één van de eerste overheidssectoren aan tegen een toename van de uitstroom van werknemers naar (pre)pensioen. In het jaar 2000 bleek al dat bij gemeenten het aandeel oudere werknemers van 50 jaar of ouder in de periode van 1996-2000 was gestegen van 21% naar 30% (A+O fonds Gemeenten, 2000). De toekomstige ontwikkeling van de actieve werknemers in deze sector geeft aan dat de piek van de vergrijzing in 2011 bereikt zal zijn met zo'n 38% zittend personeel van 50 jaar of ouder tegenover 32% in 2003. De uitstroom van oudere werknemers in (pre)pensioen blijft tussen 2003 en 2013 continu stijgen. Rond 2011 zal de babyboomgeneratie van 1946 - eerste jaar van de naoorlogse geboortegolf - massaal uittreden uitgaande van de voor hen geldende pensioenarrangementen vanwege het bereiken van de 65-jarige leeftijd (2005: 4). De vervangingsvraag zal in 2013 met 21% zijn gestegen in vergelijking met 2003. De druk om vrijgekomen arbeidsplaatsen in te vullen neemt daardoor toe met als gevolg een krappere arbeidsmarkt. Als vrijgekomen arbeidsplaatsen niet kunnen worden ingevuld, dan kan de continuïteit van de bedrijfsprocessen van gemeenten in gevaar komen. De druk om oudere werknemers langer en duurzamer inzetbaar en dus aan het werk te houden neemt toe. Alleen zo kan een toenemend beroep op de krappere wordende arbeidsmarkt worden ingeperkt.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005) meldt dat het gemiddelde opleidingsniveau in 2003 bij de gemeentesector is toegenomen. Als deze trend de komende jaren doorzet dan zal de behoefte van gemeenten aan hoog opgeleide potentiële arbeidskrachten toenemen. De Indicator Toekomstige Knelpunten in de Personeelsvoorziening<sup>2</sup> (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005: 11) voorspelt echter dat juist voor de hoogste opleidingsniveaus de grootste wervingsknelpunten in de personeelsvoorziening worden verwacht. De gemeentesector wordt in de toekomst steeds meer afhankelijk van hoger opgeleide arbeidskrachten, een categorie die op termijn juist schaarser zal gaan worden. Deze toenemende afhankelijkheid van hoger opgeleiden veroorzaakt voor de gemeentesector een nog groter afbreukrisico voor de continuïteit van de bedrijfsprocessen, indien de oplopende vervangingsvraag niet wordt ingevuld.

Bezien vanuit de prognoses zullen aan de instroom- en uitstroomkant knelpunten gaan ontstaan. De gemeenten moeten de actieve werknemers optimaal en duurzaam inzetten om de toekomstige vervangingsvraag beheersbaar te houden. De zekerheid dat de arbeidsvraag

---

<sup>2</sup> Met de Indicator Toekomstige Knelpunten in de Personeelsvoorziening (ITKP) wordt aangegeven voor welke opleidingstypen wervingsproblemen te verwachten zijn.

naar hoger opgeleiden volledig ingevuld gaat worden is niet voorhanden. Evenmin als de zekerheid dat het arbeidsaanbod gelijk oploopt met de vervangingsvraag.

## **1.5 TYPE ONDERZOEK**

De benadering die gebruikt wordt in deze scriptie is de beschrijvende benadering. Er wordt beschrijvend onderzoek gedaan naar de mate van realisatie van LBP bij gemeenten. Het onderzoek is vooral descriptief van aard, omdat er nog weinig bekend is over de aanwezigheid en mogelijke effecten van LBP bij gemeenten en er geen sprake is van het toetsen van theorieën aan de praktijk. Het gaat hier om het verkennen van het 'veld'.

Er zijn verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de samenhang tussen LBP en mogelijke verklarende factoren. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op veronderstellingen en niet op bestaande theorieën. Het opnemen van verwachtingen in de vorm van hypothesen is gevoed vanuit de interesse in bepaalde samenhangen tussen kenmerken van de onderzoekseenheden en de realisatie van LBP. Dit duidt op explorerend onderzoek (Baarda & De Goede, 1990: 68-71), omdat:

- Er ideeën zijn over bepaalde samenhangen;
- Er verschillende mogelijke verbanden worden nagegaan bij benadering van het onderzoeksveld;
- Er hypothesen worden geformuleerd die niet bepaald worden door een vooraf gedefinieerde theorie, maar die juist gericht zijn op ontwikkeling van nieuwe inzichten.

In dit onderzoek wordt beschrijvend onderzoek verenigd met aspecten van explorerend onderzoek, zoals het formuleren van hypothesen en het ontwikkelen van nieuwe inzichten in verklarende factoren voor LBP.

## **1.6 LEESWIJZER**

Deze scriptie omvat de volgende hoofdstukken:

### **Hoofdstuk 1**

In dit hoofdstuk staat de aanleiding van het onderzoek centraal, evenals de probleem- en doelstelling. Daarnaast komen aan bod: de relevantie van het onderzoek, de afbakening van het onderzoeksveld en het type onderzoek.

### **Hoofdstuk 2**

In dit hoofdstuk staat de theorie rondom LBP centraal. Ook wordt aandacht besteed aan ouderenbeleid en levensfasebewust beleid.

### **Hoofdstuk 3**

In dit hoofdstuk wordt het begrip LBP geoperationaliseerd voor verder onderzoek. Hieruit vloeien een vijftal dimensies voort.

### **Hoofdstuk 4**

In dit hoofdstuk staan de factoren centraal waarvan verwacht wordt dat deze een bijdrage leveren aan het verklaren van LBP. Deze factoren zijn op basis van veronderstellingen geformuleerd. De factoren zijn omgezet naar hypothesen.

### **Hoofdstuk 5**

In dit hoofdstuk staat de methodische aanpak van het onderzoek centraal. Tevens wordt beargumenteerd waarom gekozen is voor een bepaalde onderzoeks aanpak en aanverwant instrumentarium. Ook worden een analyseplan en discussie weergegeven.



**Hoofdstuk 6**

In dit hoofdstuk wordt het empirisch materiaal gepresenteerd. Het materiaal wordt geanalyseerd aan de hand van de in hoofdstuk 3 geformuleerde dimensies.

**Hoofdstuk 7**

In dit hoofdstuk staat de behandeling van de hypothesen centraal. Er vindt een verkenning plaats van mogelijke verklaringen voor de mate van realisatie van LBP.

**Hoofdstuk 8**

Het laatste hoofdstuk van deze scriptie behandelt de beantwoording van de onderzoeksvragen en de probleemstelling van het onderzoek. Tevens worden aanbevelingen voor de HR-praktijk geschetst en worden suggesties voor verder onderzoek gedaan.

## HOOFDSTUK 2

### LEEFTIJSBEWUST PERSONEELSBELEID

*In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op leeftijdsbewust personeelsbeleid (LBP). In paragraaf 2.1 wordt de voorloper van LBP belicht: ouderenbeleid. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de verschillen geduid tussen ouderenbeleid en LBP. In paragraaf 2.3 wordt LBP, zowel theoretisch, praktisch, als strategisch belicht. In de afsluitende paragraaf (2.4) wordt levensfasebewust personeelsbeleid geïntroduceerd.*

#### 2.1 OUDERENBELEID

Om de trend van vervroegde uitstroom bij gemeenten te keren is het noodzakelijk dat de oorzaken van de uitstroom worden aangepakt. In eerste instantie gaat het hierbij om het functioneren van de oudere werknemers in de organisatie op een optimale en motiverende wijze te bevorderen. Actief doelgroepenbeleid, zoals ouderenbeleid, komt vooralsnog alleen bij grotere organisaties en overheidsorganisaties voor. Organisaties die ouderenbeleid als personeelsstrategie voeren, hebben de focus op de oudere werknemer gericht. Thunnissen *et al.* (2000) duiden dit beleid aan als ouderenbeleid “oude stijl”.

Maatregelen in het kader van ouderenbeleid “oude stijl” hebben vaak betrekking op de arbeidsvoorwaarden en niet op de werkinhoud. In CAO's wordt dit vertaald naar ontziebeleid dat er vooral op is gericht om uitval wegens ziekte/arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Organisaties die deze vorm van personeelsbeleid toepassen, hanteren de beperkte inzetbaarheid van oudere werknemers als uitgangspunt (Thijssen, 1996). Inzetbaarheid, of het Engelse begrip employability, duidt op het vermogen en de bereidheid tot werken, leren en mobiliteit. Employability als concept raakt in organisaties steeds meer vertrouwd. Het verwijst naar het vermogen van individuen om werk te kunnen verkrijgen. Deze vermogens spelen vooral een rol in situaties waarin personen vrijwillig of verplicht acties moeten ondernemen om een (andere) werkplek te verkrijgen of te behouden (Gasperz & Ott, 1996).

Ouderenbeleid “oude stijl” wordt in het vervolg ouderenbeleid genoemd. Het leidende principe van ouderenbeleid is een duidelijke en specifieke leeftijdsgrens als het gaat om de definiëring van de oudere werknemer. De definiëring van ‘oud’ is verbonden aan de technische levensduur van werknemers. De technische levensduur wil zeggen dat de levensduur van productiemiddelen, in dit geval van arbeid, onder invloed van bepaalde omstandigheden aan beperkingen onderhevig is en daardoor afneemt. Slijtageverschijnselen en gezondheidsklachten zijn voorbeelden van beperkingen op de arbeidsfactor. De technische levensduur heeft een duidelijk verband met leeftijd, maar wordt ook bepaald door arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud. Werknemers hebben ook een economische levensduur. In de arbeidscontext wordt de economische levensduur beïnvloed door exogene veranderingen, zoals organisationele, technologische, politieke, demografische en ook persoonsgebonden ontwikkelingen. De waarde van eerder verworven competenties (EVC), kennis en vaardigheden kan door veranderingen in de omgeving verminderen en dat maakt een continue update van het kennis-, vaardigheden- en competentieniveau van de werknemer essentieel. Daarbij zijn veranderende eisen uit de interne en externe omgeving richtinggevend. De economische levensduur staat onder druk van meer factoren dan de technische levensduur. Door de economische levensduur als uitgangspunt te nemen bij de benadering van een werknemer kunnen meer beïnvloedingsfactoren in beeld worden

gebracht. Het gericht ontwikkelen en aanpassen van factoren die de inzetbaarheid van een werknemer beïnvloeden, kan de economische levensduur verbeteren en verlengen.

Ouderen- of seniorenbeleid gaat echter uit van de technische levensduur en is gericht op leeftijdsdrempels. Hierbij passen standaardregelingen als VUT vanaf zestig jaar, vrijstelling van ploegen- of nachtdiensten op 55 jaar, taakverlichting en andere mogelijkheden om structureel korter te gaan werken. Typend voor ouderenbeleid is de collectieve behandeling van oudere werknemers. Een duidelijk voorbeeld zijn de maatregelen voor oudere werknemers die op landelijk of sectorniveau worden bepaald. Er is meestal sprake van standaardmaatregelen in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer die in CAO's worden vastgelegd. Dit zijn veelal arbeidsvoorwaarden die het oudere werknemers mogelijk maken om vervroegd uit te treden of structureel minder te werken, kortweg de ontzietmaatregelen.

## 2.2 OUDERENBELEID VERSUS LEEFTIJSBEWUST PERSONEELSBELEID

In de literatuur en vanuit de praktijk zijn recentelijk steeds meer kritische kanttekeningen geplaatst bij ouderenbeleid "oude stijl" en de tekortkomingen van dit beleid. Functieinhoudelijk personeelsbeleid, oftewel beleid gericht op de doorstroom van werknemers in de organisatie, komt nauwelijks voor (Thunnissen *et al.*, 2000: 26). Een andere tekortkoming van ouderenbeleid is dat er geen rekening wordt gehouden met de individuele verschillen tussen werknemers, ongeacht de leeftijd of levensfase waarin ze verkeren. Dit is echter wel een uitgangspunt van LBP; het type personeelsbeleid dat ouderenbeleid "nieuwe stijl" wordt genoemd. Bij LBP is er meer aandacht voor individuele verschillen tussen werknemers. Zodoende worden behoeften, capaciteiten en mogelijkheden helderder. LBP heeft ook oog voor individuele werknemers uit jongere leeftijdscategorieën, in tegenstelling tot ouderenbeleid, dat de focus alleen op oudere werknemers richt (Hordijk, 1998: 12). Aangezien gemeenten steeds meer zullen gaan kampen met knelpunten in de werving en het behoud van hoogopgeleide jongeren heeft LBP, uitgaande van dit perspectief, de voorkeur boven ouderenbeleid.

Ouderenbeleid is curatief van aard. Het is gericht op het verhelpen van slijtage en knelpunten in het functioneren van oudere werknemers die in het verleden zijn ontstaan. Dit in tegenstelling tot LBP, dat naast curatief anticiperen ook preventie van slijtage en knelpunten nastreeft. Ouderenbeleid heeft bovendien een stigmatiserend effect, want het benadrukt dat er iets met ouderen aan de hand is. Dit kan tot negatieve beeldvorming bij andere werknemers in de organisatie leiden. De maatregelen in het kader van ouderenbeleid zijn gebaseerd op een negatief beeld ten aanzien van de inzetbaarheid en belastbaarheid van ouderen. Er wordt immers uitgegaan van afnemende capaciteiten. Werknemers die niet meer in staat zijn om aan de eisen van het werk te kunnen voldoen worden door Peters 'verouderd' genoemd (Peters, 1995: 21). Het is echter niet uitsluitbaar dat 'veroudering' alleen bij oudere werknemers optreedt. Ook jongere werknemers kunnen in het stadium terechtkomen dat men niet meer in staat is om aan de eisen van het werk te kunnen voldoen. Er is dan sprake van veroudering van kennis en (aangeleerde) vaardigheden. Bij-, om- of herscholing van werknemers kan veroudering van kennis en vaardigheden verminderen. Veroudering heeft in deze context dus niet alleen met leeftijd te maken, maar ook met de veroudering van kennis en vaardigheden. Het niet meer in staat zijn om aan de eisen van het werk te voldoen leidt tot inzetbaarheidsproblemen en dit kan zich in elk stadium van de loopbaan voordoen. LBP is daarom gericht op het zo lang mogelijk gezond, vitaal en duurzaam inzetbaar houden van alle werknemers, ongeacht leeftijd of levensfase en waarbij enige vorm van maatwerk is vereist (Thunnissen *et al.*, 2000; Lokhorst, 2003).

### 2.3 LEEFTIJSBEWUST PERSONEELSBELEID

Bij LBP is het uitgangspunt dat er bij de uitvoering van het personeelsbeleid geen leeftijdsgrenzen worden gehanteerd. Centraal staat het continu voortschrijdende verouderingsproces van kennis en vaardigheden en de verminderde gebruikswaarde van EVC en kwalificaties van werknemers (Thijssen, 1997). Dit kan leiden tot beperkte inzetbaarheid en een vermindering van de arbeidssatisfactie. LBP is gebaseerd op de idee dat de economische levensduur van een werknemer wordt beïnvloed door de arbeidsomstandigheden, de arbeidsinhoud of door ontwikkelingen in de privé-omgeving of in het individu zelf.

De keuze om te stoppen met werken of door te gaan met werken is voor werknemers vaak afhankelijk van arbeidsinhoudelijke motieven. Thunnissen *et al.* (2000) stellen dat LBP één van de factoren is die deze motieven kan beïnvloeden. Volgens de auteurs heeft LBP een belangrijke invloed op deze motieven en leidt dit tot betere inzetbaarheid van werknemers. Onder arbeidsinhoudelijke motieven vallen arbeidssatisfactie, functionele inzetbaarheid en de balans tussen belasting en belastbaarheid. Indien deze motieven in een ideaaltypische situatie optimaal en in evenwicht zouden zijn, dan is de inzetbaarheid van werknemers optimaal. Thunnissen *et al.* (2000: 32) definiëren deze motieven daarom als de drie doelen van LBP op het arbeidsinhoudelijke aspect:

1. Behoud en verbetering van de *arbeidssatisfactie*;
2. Behoud en verbetering van de *functionele inzetbaarheid*: een optimale en duurzame inzetbaarheid, productiviteit en functionaliteit hangen samen met het hebben van de daarvoor geschikte en beheerste kwalificaties en vaardigheden om aan de vereiste prestaties te kunnen voldoen;
3. Goede balans tussen *belasting* en *belastbaarheid*: een balans tussen wat een individuele werknemer te bieden heeft en wat de functie en taken van hem/haar vragen. Een verstoorde balans wordt veroorzaakt door veranderingen in de werksituatie, in de wensen van de opdrachtgever of in het individu zelf. Gevolgen als onder- of overbelasting kunnen tot knelpunten in de inzetbaarheid leiden.

Indien een arbeidsorganisatie een LBP voert, dan wordt in een ideaaltypische situatie rekening gehouden met de veranderingen in inzetbaarheid en met de verschillen tussen individuele werknemers uit alle leeftijdscategorieën of levensfasen (A+O fonds Gemeenten, 2005b: 7). LBP heeft een optimale en duurzame inzetbaarheid van alle werknemers tot doel. De aandacht voor inzetbaarheid dient dus gedurende de hele loopbaan aanwezig te zijn, wil LBP kans van slagen hebben (Hordijk, 1998: 12-13). In de woorden van Peters (1995: 26): "*het moet zich uitstrekken van aanname tot pensioen*". Het is belangrijk om in een vroeg stadium aandacht te besteden aan inzetbaarheid, want als werknemers eenmaal gedemotiveerd of versleten zijn en uit willen treden, dan zijn preventieve maatregelen weinig effectief (A+O fonds Gemeenten, 2005b: 12). Problemen moeten worden voorkomen, want voorkomen is beter dan genezen (Gelderblom & De Koning, 1992: 63).

Het is van belang dat niet alleen wordt gekeken naar de capaciteiten die afnemen met het ouder worden, maar zeker ook naar de vermogens die juist op latere leeftijd worden verkregen, zoals ervaring, een sociaal netwerk en inzicht in risico's en veiligheid (STECR: Platform Reïntegratie, 2004: 32; Quispel, 2000: 55). De capaciteiten van de oudere werknemer nemen echter niet per definitie af. Dit blijkt uit het onderzoek '*De Mythe Doorbroken*' van TNO Arbeid (Nauta, de Bruin & Cremer, 2004) waarin de discrepantie tussen de heersende beelden en feiten ten aanzien van de gezondheid en inzetbaarheid van oudere werknemers centraal wordt gesteld. In deze studie wordt de veronderstelling dat met name de lichamelijke

gezondheid van alle ouderen slechter is dan die van jongeren verworpen met de feiten dat een overgrote groep oudere werknemers, zeker tot de leeftijd van 65 à 70 jaar, geestelijk en lichamelijk gezond is en het werk goed aan kan. De kloof tussen beelden en feiten houdt daarmee in dat de mythe wil dat de gezondheid van alle oudere werknemers achteruitgaat, terwijl de feiten uitwijzen dat slechts een klein percentage ouderen in de leeftijd tot 70 jaar met name fysiek achteruitgaat. Bovendien is het verband tussen leeftijd en gezondheid zwak. Gezondheidsproblemen ontstaan niet per definitie op latere leeftijd. Zo spelen ook andere factoren een grotere rol. Leefstijl, functieverblijfsduur, aard van de functie en fysiek belastende beroepen zijn eveneens belangrijke verklaringsfactoren van verzuim en gezondheidsproblemen. Deze benadering sluit aan bij het al eerder beschreven concept van de economische levensduur. De vermindering van eerder verworven competenties en kwalificaties is namelijk niet alleen inherent aan het voortschrijden van de leeftijd, maar wordt mede veroorzaakt door veranderingen in de arbeidsinhoud, de werkomgeving, de stand der techniek en door veranderingen in het individu en zijn/haar privé-omgeving (Thunnissen *et al.*, 2000). De verminderde gebruikswaarde van de eerder verworven competenties kan ook een oorzaak zijn van een achteruitgang in inzetbaarheid en arbeidssatisfactie. Leeftijd is daarom geen nauwkeurige graadmeter voor een beperkte inzetbaarheid. De factor leeftijd buiten beschouwing laten en oudere werknemers op dezelfde wijze benaderen als de jongere werknemers vereist een ommekeer in het denken die pas op de lange termijn zijn vruchten af zal werpen.

### 2.3.1 LEEFTIJSBEWUST PERSONEELSBELEID IN DE PRAKTIJK

Veel arbeidsorganisaties in Nederland voeren bewust en onbewust een personeelsbeleid dat veel kenmerken heeft van ouderenbeleid "oude stijl". Uit onderzoek van Groot & Maassen van den Brink (1997) blijkt namelijk dat binnen veel organisaties nog steeds collectieve (ontzie)maatregelen worden uitgevoerd, zoals extra vakantiedagen en deeltijdwerk voor oudere werknemers. In mindere mate komen ontziemaatregelen voor, zoals lagere prestatie-eisen en hulp bij of ontlasting van werkzaamheden. De aanwezigheid van deze elementen van ouderenbeleid geeft aan dat de overgang naar LBP een proces van lange adem is. De overgang is een geleidelijk proces en dat bewustwording, draagvlak, borging en een mentaliteitsomslag bij werkgever en werknemer vereist. Quispel (2000: 53) benadrukt dat beide typen personeelsbeleid complementair aan elkaar zijn en dit verklaart dat in bepaalde organisaties zowel elementen van ouderenbeleid als van LBP te vinden zijn. Indien er sprake is van fysiek zware functies die langdurig worden uitgeoefend, dan kunnen ontziemaatregelen nodig zijn. Maatregelen als deeltijdwerk of vrijstelling van ploegendiensten ontzien de oudere werknemer, maar bieden tegelijk ook groeimogelijkheden, indien de vermogens van werknemers die juist op latere leeftijd worden ontwikkeld door de werkgever worden aangesproken en gestimuleerd. Volgens Quispel (2000) komen beide typen personeelsbeleid in arbeidsorganisaties voor. Dit blijkt ook uit het model van Thijssen (1997 en 2002), waarin strategieën in het licht van LBP tot uitdrukking zijn gebracht. Dit model wordt in de volgende paragraaf besproken.

### 2.3.2 STRATEGIEËN VAN LEEFTIJSBEWUST PERSONEELSBELEID

Uit de literatuur en de praktijk blijkt dat LBP bij veel organisaties geen structureel karakter heeft (Thunnissen, 2001; Thunnissen, Thijssen & De Lange, 2000). Thunnissen (2001) spreekt in dit verband over de *LBP-paradox*. De essentie van deze paradox is dat als gevolg van een direct gevoelde noodzaak om iets te doen korte termijnmaatregelen worden genomen, terwijl maatregelen gericht op attitude- en gedragsverandering, die duurzame effecten sorteren, het minst voorkomen. Op basis van verschillende uitgangspunten van arbeidsorganisaties onderscheidt Thijssen (1997 en 2002) vier strategische accenten waarbij de focus ligt op de constatering van beperkingen in de inzetbaarheid:

Keuze van oplossing		Keuze van aanpak	
		Accepteren beperkte inzetbaarheid	Flexibilisering beperkte inzetbaarheid
	Korte termijn	Verversingsstrategie	Blokkeringsstrategie
	Lange termijn	Verzorgingsstrategie	Ontwikkelingsstrategie

Tabel 1: Strategieën van ouderenbeleid en LBP volgens Thijssen (1997 en 2002)

De vier strategieën zijn oplossingsrichtingen om beperkingen in de inzetbaarheid van oudere werknemers aan te pakken (Thijssen, 1997). Een organisatie kan een combinatie van strategieën inzetten. De strategieën worden onderverdeeld naar korte en lange termijnstrategieën. Onder de vier strategieën vallen verschillende maatregelen. De korte termijnmaatregelen zijn financiële regelingen die collectief of selectief worden toegepast, zoals:

- Het afschrijven en/of vervangen van oudere medewerkers: *verversingsstrategie*;
- Het stimuleren van de inzetbaarheid door financiële uitstroombaatregelen te beperken: *blokkeringsstrategie*.

De lange termijnmaatregelen zijn begeleidingsmaatregelen die individueel en selectief worden toegepast, zoals:

- Het creëren van aanpassingsmogelijkheden in functie en organisatie (onthefing van ploegendiensten, begeleiding bij inzetbaarheidsproblemen): *verzorgingsstrategie*;
- Het bevorderen van de inzetbaarheid door aangepaste scholingstrajecten en zelfmanagementtraining: *ontwikkelingsstrategie*.

Het accepteren van de beperkte inzetbaarheid betekent dat er niet meer wordt geïnvesteerd in het menselijk kapitaal, in tegenstelling tot het flexibiliseren van de beperkte inzetbaarheid. De verversingsstrategie c.q. uitstroombaatregel betekent het vervangen van afgeschreven menselijk kapitaal. Het uitgangspunt bij de verzorgingsstrategie is dat de beperkte inzetbaarheid eveneens wordt geaccepteerd, maar dat het leed van de afgenomen loopbaankans voor de werknemer wordt verzacht. Deze strategie wordt in combinatie met aanpassingsgerichte behoudmaatregelen gehanteerd, zodat de werknemer via bepaalde aanpassingen in functie en organisatie kan blijven werken. Bij de blokkeringsstrategie wordt ervan uitgegaan dat het blokkeren van financiële uitstroombaatregelen op de lange termijn tot een verbeterde inzetbaarheid leidt. De ontwikkelingsstrategie heeft als uitgangspunt dat bevordering van de eigen inzetbaarheid moet worden (aan)geleerd door de werknemer en dat de werkgever hierbij een faciliterende rol speelt.

Meestal komt een combinatie van strategieën voor, ofschoon de ontwikkelingsstrategie in de praktijk minder vaak wordt toegepast. Deze strategie vereist namelijk een omslag in denken en gedrag van werknemer én werkgever. De verversingsstrategie en de blokkeringsstrategie vinden aansluiting bij ouderenbeleid en de verzorgingsstrategie en de ontwikkelingsstrategie vinden vooral aansluiting bij LBP. De aansluiting van de ontwikkelingsstrategie bij de definiëring van LBP, wordt onderschreven door Timmerhuis & Thunnissen (1998): *“leeftijdsbewust personeelsbeleid richt zich op het zo lang mogelijk vitaal, gemotiveerd en inzetbaar houden van (ouder wordende) werknemers”*. Deze strategie behelst bovendien het vraagstuk van de wederzijdse verantwoordelijkheid van werknemer én werkgever; een belangrijke voorwaarde voor LBP. De werknemer dient de geboden mogelijkheden om zich te ontwikkelen op te pakken. Deze mogelijkheden dienen door de werkgever gecreëerd en gefaciliteerd te worden. Indien de werknemer zijn/haar competenties en kwalificaties voor het werk wil behouden en verbeteren, dan zal hij/zij de verantwoordelijkheid voor de eigen ontwikkeling moeten nemen (Pool, 1997). De mate waarin ouderen de verantwoordelijkheid voor de eigen ontwikkeling nemen, zal echter verschillen van de manier waarop jongere



werknemers dit doen. Ouderen zullen meer naar het moment van uittreding toeleven, terwijl jongeren - en dus de toekomstige generatie ouderen - veel meer in het gewenningsproces van continu leren zitten. Met deze verschillen zal ook in het HR-beleid en de uitvoering daarvan rekening gehouden moeten worden.

### **2.3.3 HET IDEEAALBEELD VAN LEEFTIJSBEWUST PERSONEELSBELEID**

Het ideaalbeeld van LBP is dat de ontwikkelingsstrategie de boventoon voert in het HR-beleid en de (management)uitvoering daarvan. Het gehele personeelsinstrumentarium dient op de ontwikkeling van werknemer en organisatie aangepast te zijn. De ontwikkeling van werknemer en organisatie moet geborgen zijn in het strategisch HR-beleid en sociaal beleid. De directie en management moeten bovendien bewust en actief sturen op ontwikkeling van werknemers en daarvoor de juiste condities en faciliteiten realiseren en inzetten. In een ideaaltypische situatie moet LBP voldoen aan de volgende voorwaarden:

#### ***Preventief beleid***

LBP is erop gericht om knelpunten bij alle werknemers in de organisatie te voorkomen. Hoewel LBP geen onderscheid maakt tussen jong en oud, gelden niet alle instrumenten en maatregelen in dezelfde mate voor zowel jongere als oudere werknemers. Daarom worden algemene en specifieke instrumenten van elkaar onderscheiden. De algemene instrumenten gelden voor alle werknemers, hebben een preventief karakter en zijn bepaald in het kader van het loopbaan-, employability- en mobiliteitsbeleid. Thunnissen, Thijssen & De Lange (2000: 29) verwachten dat preventieve maatregelen invloed hebben op de loopbaanduur, inzetbaarheid, productiviteit en motivatie van werknemers. Pool (1997) voegt daaraan toe dat algemene maatregelen veelal tot lange termijneffecten zullen leiden; de investeringen gaan voor de baten uit. De specifieke maatregelen hebben een curatief karakter en richten zich op die categorie werknemers waar zich de knelpunten in het functioneren of de inzetbaarheid voordoen of hebben voorgedaan. De problemen zijn dan al in het verleden ontstaan en daarom zijn de oplossingen curatief van aard en gericht op de korte termijn. Maatregelen gericht op oudere werknemers kunnen ook van preventieve aard zijn, teneinde toekomstige knelpunten in de inzetbaarheid en het functioneren te signaleren en te voorkomen. Het ideaalbeeld van LBP is dat preventief beleid wordt nagestreefd en dat curatieve maatregelen worden voorkomen.

#### ***Maatwerk als toepassing***

Voor de invoering van LBP hoeft niet per definitie een nieuw HR-beleid en aanverwant instrumentarium te worden ontworpen. Instrumenten als functionerings- en beoordelingsgesprekken worden veelal al toegepast. Indien LBP wordt gerealiseerd, dan is een aanscherping van bestaande instrumenten en maatregelen vaak noodzakelijk. Ofschoon een inhoudelijke wijziging van aanwezige instrumenten weinig voorkomt, is er wél sprake van een andere toepassingswijze. Een voorwaarde van LBP is dat instrumenten die bijvoorbeeld alleen voor jongeren golden ook voor ouderen moeten gelden en vice-versa. Het inzetten van maatregelen en instrumenten zal dus steeds meer aankomen op individueel maatwerk en daarom is een universele omschrijving of blauwdruk van de beste invulling en realisatie van LBP niet voorhanden. Duidelijk is dat er "no one best way" is. LBP vraagt om maatwerk op de werkvloer (Peters, 1995). LBP moet daarom ook als een invalshoek van regulier HR-beleid worden beschouwd, omdat er geen blauwdruk of afgebakend pakket van maatregelen en instrumenten aan vast kan worden gekoppeld.

#### ***Veroudering los van leeftijd***

De veroudering van kennis, competenties en vaardigheden kan echter op alle leeftijden voorkomen (Peters, 1995). Indien de veroudering van kennis en vaardigheden wordt

aangepakt, dan kan onderscheid naar leeftijd een belemmerende invloed uitoefenen. De term LBP suggereert echter dat er wel (bewust) onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt. LBP zou in essentie op ouderenbeleid "oude stijl" neerkomen, omdat de verwijzing naar het (bewust) maken van onderscheid tussen leeftijdscategorieën pleit om speciale aandacht aan specifieke leeftijdsgroepen - zoals oudere werknemers - te besteden. Het uitgangspunt van LBP is juist dat het proces van veroudering losgekoppeld moet worden van de factor leeftijd. Dit proces start op het moment van aanname van nieuwe, jonge werknemers. Alleen indien organisaties zich bewuster worden van het belang van het voorkomen van (economische) veroudering van werknemers, dan is er sprake van LBP.

De bovenstaande drie ideaaltypische voorwaarden bepalen of er sprake is van LBP in een arbeidsorganisatie. Indien aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, dan wordt LBP gedeeltelijk toegepast. De 'mate van toepassing' van LBP is in het volgende hoofdstuk gedefinieerd als een dimensie van LBP. In het volgende hoofdstuk wordt deze dimensie besproken en aangevuld met andere bepalende voorwaarden voor de toepassing van LBP. Tenslotte worden in het volgende hoofdstuk vier andere dimensies van LBP besproken.

Volgens Timmerhuis & Thunnissen (1998) is competent management ook bepalend voor de realisatie van LBP. Leidinggevenden spelen daarbij een belangrijke rol als competent uitvoerders van LBP en 'investeerders' in hun werknemers. Leidinggevenden zullen over de juiste kennis, capaciteiten en competenties moeten beschikken om effectief en efficiënt in werknemers te kunnen investeren. Ze dienen de noodzaak en het belang van LBP in te zien en zijn een bepalende factor voor het creëren van bewustwording en draagkracht aangaande de duurzame inzetbaarheid van hun werknemers. Leidinggevenden bepalen met hun gedrag voor een groot deel welke dominante beelden in de organisatie leven. Een overgang naar LBP vereist een verandering in attitude en gedrag van zowel leidinggevenden als werknemers. Een mentaliteits- en cultuurverandering is dan noodzakelijk. Urgentiebesef, visieontwikkeling, bewustwording en draagvlak ten aanzien van LBP bij directie, management en werknemers kunnen aan deze verandering bijdragen. In het volgende hoofdstuk komen deze zaken ook naar voren, wanneer de dimensie 'mate van beleidsimplementatie' van LBP wordt besproken.

Volgens Thunnissen et al. (2000) vereist competent management bepaalde maatregelen, zoals:

- De interne communicatie is een belangrijk instrument om management en werknemers te informeren over een organisatieverandering, zoals de realisatie van LBP. Effectieve communicatie kan positief bijdragen aan het betrokkenheidsniveau van directie, management, ondernemingsraad en werknemers. Open communicatie, zodat adequate informatie gedeeld, verspreid en geactualiseerd kan worden, is essentieel. Open communicatie van realistische zaken kan heersende beelden nuanceren en ontkrachten. Door het management te confronteren met realistische cijfers over ziekteverzuim, inzetbaarheid, arbeidssatisfactie en werkbeleving kan een bewustwordingsproces op gang komen en draagvlak worden gecreëerd voor personeelsbeleid waarin de duurzame inzetbaarheid van werknemers centraal staat. Communicatie is ook van belang voor het bekendmaken van de ontwikkelingen, knelpunten en het tempo van de verandering. Daarnaast kan open communicatie bijdragen aan een optimale afstemming van de behoeften en capaciteiten van de werknemer enerzijds en de strategieën en belangen van de organisatie anderzijds.
- Een andere belangrijke voorwaarde is dat leidinggevenden over de juist financiële en organisatorische middelen beschikken. Indien de leidinggevende medewerkers een scholingsaanbod voorlegt, dan dienen er voldoende financiële en organisatorische middelen aanwezig te zijn.



Om de mate van realisatie van LBP te kunnen bepalen is het belangrijk dat LBP meetbaar en onderzoekbaar is. Hoewel LBP een kwalitatief begrip is, zijn in deze paragraaf zijdelings een aantal dimensies van LBP geformuleerd, zoals de mate van toepassing en de mate van beleidsimplementatie van LBP. In het volgende hoofdstuk worden hier een aantal dimensies van LBP aan toegevoegd. Door deze dimensies van LBP te kwantificeren en dus meetbaar te maken is het ook mogelijk om LBP onderzoekbaar te maken. Alvorens de dimensies worden besproken, wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan een type personeelsbeleid dat de specifieke levensfase van de werknemer als uitgangspunt neemt, namelijk levensfasebewust personeelsbeleid.

## **2.4 VAN LEEFTIJD NAAR LEVENSFASE**

Er gaan steeds meer geluiden op dat veroudering niet per definitie afhankelijk is van leeftijd. Veroudering kan ook op jonge leeftijd toeslaan. Peters (1995) spreekt dan over veroudering van kennis en vaardigheden. Het loskoppelen van het proces van veroudering van de factor leeftijd heeft ertoe geleid dat in bepaalde organisaties het personeelsbeleid niet meer op leeftijdscategorieën is gebaseerd. Voorbeelden zijn het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Siemens, de Sociaal Economische Raad (SER) en de Belastingdienst. Bepalend voor de inzetbaarheid is niet de leeftijd, maar de levensfase waarin een werknemer verkeert. Hiermee wordt ingespeeld op de toenemende diversiteit in de keuzes om werken, zorgen en leren af te wisselen of te combineren (Quispel, 2000: 55-56). De reden hiervoor is dat leeftijd geen voorspellende waarde zou zijn voor het bepalen van de inzetbaarheid van de individuele werknemer. In de literatuur wordt over leeftijdsonafhankelijk personeelsbeleid (Quispel, 2000) gesproken als de factor leeftijd buiten beschouwing wordt gelaten bij de uitvoering van het HR-beleid. Leeftijdsonafhankelijk personeelsbeleid vindt aansluiting bij het concept van levensfasebewust personeelsbeleid.

### **2.4.1 LEVENSFASEBEWUST PERSONEELSBELEID**

Een belangrijk uitgangspunt van levensfasebewust personeelsbeleid is het rekening houden met de verschillende voorkomende typerende levenslopen (biografieën) van werknemers. In vergelijking met LBP geldt voor levensfasebewust personeelsbeleid dat de aandacht verschuift van leeftijd naar levensfase. De individuele inzetbaarheid is dan afhankelijk van de levensfase waarin een werknemer verkeert. Met aandacht voor de levensfase wordt direct ingespeeld op de keuzes van werknemers om arbeid, zorgtaken en leermogelijkheden te combineren en af te wisselen. Een werknemer kan gedurende de loopbaan in verschillende levensfasen verkeren, ongeacht de leeftijd. Alle levensfasen bij elkaar vormen de levensloop. Een levensloop is aan veranderingen onderhevig, want de typische traditionele levensloop van leren-werken-pensionering wordt in niet geringe mate ingewisseld voor verschillende levenslopen als werken/studeren, werken/zorgen/leren, pensionering. Dit heeft ook gevolgen voor organisaties en de inzetbaarheid van werknemers. De wijze waarop organisaties zich aanpassen aan de veranderingen in de levensloop bepaalt in hoeverre werknemers optimaal inzetbaar zijn. De verschillen tussen werknemers onderling zijn eveneens belangrijk bij levensfasebewust personeelsbeleid. Dit vereist een individuele benadering van de werknemer - dus maatwerk, want de diversiteit in levensfasen en levenslopen neemt toe.

Bij levensfasebewust personeelsbeleid speelt een werkgever in op de wisselende mate van flexibiliteit en productiviteit van de individuele werknemer gedurende de levensloop (Sahetapy, 2004: 18). De veranderingen in de levensloop zijn het gevolg van demografische en emancipatorische ontwikkelingen. Dit vraagt om een herziening en herwaardering van bestaande HR-instrumenten. Het HR-beleid speelt hierbij een belangrijke rol, omdat er rekening moet worden gehouden met ontwikkelingen in de omgeving en de invloed daarvan

op de levensloop van individuele werknemers. De definitie van levensfasebewust personeelsbeleid maakt duidelijk dat de nadruk op de ontwikkeling van de werknemers en de organisatie ligt (Sahetapy, 2004: 19):

*'Levensfasebewust personeelsbeleid is een vorm van strategisch human resource management waarbij de inspanningen gericht zijn op het parallel laten lopen van de specifieke ontwikkelingsbehoeften van werknemers die spelen in een bepaalde levensfase die gekenmerkt wordt door typerende levensomstandigheden, met de richting waarin de organisatie zich ontwikkelt.'*

Bezien vanuit de theorie dient de werkgever steeds een ander pakket van (ontwikkelings)instrumenten aan te wenden per levensfase van de werknemer. Belangrijk is dat de instrumenten optimaal passen bij de behoeften van de werknemer. Tevens moet het inzetten van die instrumenten een bijdrage leveren aan de richting die de organisatie wenst op te gaan. De intensiteit van een bepaalde ontwikkeling verschilt per werknemer, evenals de richting die er mee wordt gegeven aan de eigen levensloop.

In dit hoofdstuk zijn theorieën rondom ouderenbeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid en levensfasebewust personeelsbeleid behandeld. In hoofdstuk 3 wordt LBP centraal gesteld aan de hand van vijf geformuleerde dimensies.

## HOOFDSTUK 3

### DIMENSIES VAN LEEFTIJSBEWUST BELEID

*In dit afstudeeronderzoek is LBP de afhankelijke variabele. De afhankelijke variabele is de te manipuleren variabele door de onafhankelijke variabele(n). De onafhankelijke variabelen in dit onderzoek worden in het volgende hoofdstuk besproken. Om LBP in de praktijk te kunnen onderzoeken zijn dimensies geformuleerd om de mate van realisatie van LBP te bepalen. Deze dimensies zijn een verdieping van de eerste vijf onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk wordt LBP geoperationaliseerd aan de hand van vijf geformuleerde dimensies. De eerste dimensie is onderscheidend ten opzichte van de andere vier dimensies, aangezien deze dimensie uit tien subdimensies bestaat.*

#### 3.1 MATE VAN IMPLEMENTATIE

De eerste dimensie die is gekozen om de mate van realisatie van LBP in beeld te brengen, is de mate van implementatie van LBP. Succesvolle implementaties zijn afhankelijk van voorwaarden, ook wel kritische succesfactoren voor implementatie genoemd. Om de mate van implementatie in beeld te brengen is gebruik gemaakt van het verandermodel van Kotter (1996). Er is gekozen voor dit model, omdat het kan worden toegepast om de implementatie van organisatieveranderingen te beschrijven, te evalueren en te beoordelen. De implementatie van LBP in arbeidsorganisaties is te vergelijken met de implementatie van een verandering. Volgens Kotter moet er in een organisatie aan een aantal voorwaarden worden voldaan, wil een verandering ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Deze voorwaarden bepalen tevens of de verandering op de langere termijn ook daadwerkelijk tot meerwaarde leidt voor de organisatie. Volgens Kotter (1996) zijn deze voorwaarden de kritische succesfactoren voor een succesvolle implementatie van een verandering. Kotter heeft het model ontworpen met het doel implementaties van veranderingen effectiever en efficiënter te laten verlopen. Bij de beschrijving van het model worden de termen 'verandering' en 'LBP' door elkaar gebruikt. Beide termen verwijzen naar elkaar. Kotter (1996) heeft het model opgezet langs acht stappen. In dit afstudeeronderzoek vormen de acht stappen in totaal tien subdimensies, omdat stap C uit drie tussenstappen bestaat.

- A. Noodzaak en urgentie duidelijk maken
- B. Creëren van een dominante, leidende coalitie
- C. Ontwikkelen van verandervisie en -strategie en focus op toegevoegde waarde
  - i. Consistente verandervisie
  - ii. Consistente veranderstrategie
  - iii. Focus op toegevoegde waarde
- D. Communiceren van verandervisie
- E. Empowerment: draagvlak creëren voor verandering
- F. Korte termijnsuccessen (winsten) genereren
- G. Consolideren van verbeteringen en verder veranderen
- H. Institutionaliseren en borging van veranderingen in organisatiecultuur

Er is sprake van een succesvolle implementatie van de verandering, indien alle veranderstappen zijn gerealiseerd. LBP is dan volledig geïmplementeerd.

#### A. NOODZAAK EN URGENTIE DUIDELIJK MAKEN

De eerste stap is de noodzaak en de urgentie van de verandering duidelijk maken. Het implementeren van de verandering - in deze casus de realisatie van LBP - kost energie. Die

energie komt pas vrij als er een duidelijke noodzaak en urgentie is om te veranderen. Noodzaak en urgentie zullen aan de directie, leidinggevenden en werknemers duidelijk gemaakt moeten worden.

#### **B. CREËREN VAN EEN DOMINANTE, LEIDENDE COALITIE**

De keuze om een verandering door te voeren hangt sterk af van de beeldvorming en de beleving van de meest dominante actoren in een organisatie. Het is niet voldoende dat onder in de organisatie of door het middenkader de noodzaak van de verandering wordt gevoeld. Als deze noodzaak niet overgebracht kan worden op de organisatietop, dan is de verandering niet levensvatbaar en vindt er dus geen verandering plaats. De organisatietop moet áchter de verandering staan en het als hun probleem beschouwen. Bij de top moet een duidelijk urgentiebesef aanwezig zijn: de bestaande situatie moet onhoudbaar zijn. Zonder ingrijpen zou deze situatie uiteindelijk kunnen leiden tot het in gevaar komen van de continuïteit van de bedrijfs- en organisatieprocessen (Kotter, 1996). Een dominante coalitie in de top die betrokken is bij de organisatieverandering is een belangrijke voorwaarde voor het creëren van draagvlak voor de verandering binnen andere geledingen van de organisatie.

#### **C. ONTWIKKELEN VAN VERANDERVISIE EN -STRATEGIE EN FOCUS OP TOEGEVOEGDE WAARDE**

##### **C.I. CONSISTENTE VERANDERVISIE**

Het ontwikkelen van een consistente verandervisie is een belangrijk aspect van de derde stap naar een succesvolle implementatie van een verandering. Deze stap impliceert 'het richten van de neuzen'. Volgens Kotter (1996) moeten alle betrokkenen bij de verandering een overeenkomstig beeld hebben van de reden tot verandering en van de toekomstige situatie waar de verandering toe moet leiden. Het ontwikkelen van een eensluidende visie op LBP binnen alle organisatie-echelons is de kern van deze stap. Door het delen van een consistente visie kunnen de betrokkenen zich beter identificeren met de verandering naar LBP en wat de consequenties daarvan zijn voor de organisatie en voor de werknemers. Een visie wordt ontwikkeld door de leidende coalitie. Het is daarbij van belang dat alle coalitieleden zich kunnen identificeren met de verandervisie.

##### **C.II. CONSISTENTE VERANDERSTRATEGIE**

Een consistente visie wordt opgevolgd door een consistente strategie ten aanzien van de verandering. De veranderstrategie behelst onder meer een helder pakket van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die gelden voor de verschillende betrokkenen bij de verandering. Een van de meest verlammende factoren bij veranderprocessen is echter dat betrokkenen niet weten wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop kan worden aangesproken. Betrokkenen in het kader van LBP zijn de dominante coalitiespelers, de leidinggevenden en de werknemers. Het is daarom belangrijk de verschillende rollen met bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk te formuleren. Bovendien dient uit de veranderstrategie een focus op de toegevoegde waarde te blijken. De betrokkenen moeten weten wat de meerwaarde is van de verandering.

##### **C.III. FOCUS OP TOEGEVOEGDE WAARDE**

Het realiseren van een betere situatie dan de huidige situatie is de primaire doelstelling van elke organisatieverandering. Het managen van LBP vanaf de aanleiding tot aan het daadwerkelijk evalueren van de toegevoegde waarde kost veel tijd, financiële middelen en managementaandacht, maar is essentieel voor de continuïteit van dit beleid. Zonder focus op een verbeterde situatie heeft LBP geen kracht en is er geen draagvlak bij directie, management en werknemers.

**D. COMMUNICEREN VAN VERANDERSIE**

Een belangrijke voorwaarde bij de communicatie van de verandervisie is dat de veranderaars zelf ook deel moeten uitmaken van de verandering. Bij de implementatie van LBP neemt de leidinggevende de functie van veranderaar op zich. Bij de communicatie van de visie moet bij de leidinggevende het vertrouwen worden gewekt en centraal worden gesteld. De communicatie-uitingen kunnen verschillende vormen aannemen, maar dienen op z'n minst goed te passen bij het type verandering en het type organisatie.

**E. EMPOWERMENT: DRAAGVLAK CREËREN VOOR VERANDERING**

Bij het creëren van draagvlak is het belangrijk om medestanders te vinden van de verandering; in deze casus betekent dit draagvlak voor de realisatie van LBP. In elke organisatie zullen voor- en tegenstanders van de verandering opstaan. Hoe harder de voorstanders de groep van tegenstanders proberen te overtuigen, des te meer draagvlak krijgen de argumenten van de tegenbeweging. Dit wordt ook wel de theorie van weerstand genoemd, oftewel *'the resistance to change theory'* (Kotter & Schlesinger, 1979). Het is zaak om met de groep voorstanders van LBP de twijfelende groep te overtuigen, zodat de tegenstanders steeds minder podium krijgen. Draagvlak voor LBP bij het management (dat zichtbaar is in hun handelen) is ook van essentieel belang. Zonder draagvlak op dat organisatieniveau is een succesvolle implementatie uitgesloten.

**F. KORTE TERMIJNSUCCESSEN (WINSTEN) GENEREREN**

De verborgen waarde van het korte termijnsucces is dat het de twijfelaars in de organisatie kan overtuigen van het belang en de noodzaak van de verandering (Kotter, 1996). Cynici van LBP wordt de wind uit de zeilen genomen waardoor de vormgeving ervan een extra boost krijgt. Makkelijk realiseerbare en concrete successen kunnen de belangrijkste sleutelfiguren overtuigen. Een korte termijnsucces staat niet op zichzelf, maar zorgt ervoor dat de lange termijndoelstelling niet doodbloed door te lange duur. Noodzaak hierbij is wel dat er een duidelijk verband moet zijn tussen het korte termijnsucces en de lange termijndoelstelling van LBP.

**G. CONSOLIDEREN VAN VERBETERINGEN EN VERDER VERANDEREN**

Om tot een verandering in de organisatiecultuur te komen moet eerst de gewenste situatie een tijd binnen de organisatie worden geconsolideerd. Het zal een tijd duren voordat in de hoofden van mensen het socialisatieproces op gang is gekomen. Getracht moet worden om het urgentiebesef op peil te houden en door middel van good practices de noodzaak van de verandering te blijven onderstrepen. Directie en management zullen zich moeten gedragen naar de eigen boodschap. Continue betrokkenheid van directie en management en het regelmatig doen realiseren van successen c.q. winsten kan bijdragen aan het bereiken van het uiteindelijke doel: de daadwerkelijke realisatie van LBP.

**H. INSTITUTIONALISEREN EN BORGING VAN VERANDERINGEN IN ORGANISATIECULTUUR**

Échte organisatieveranderingen moeten worden verankerd in de organisatiecultuur. Een organisatieverandering - in deze casus de realisatie van LBP - heeft de neiging om na verloop van tijd terug te vallen naar de oorspronkelijke staat, indien de verandering niet wordt geborgen in de dagelijkse praktijk. Werknemers moeten zich identificeren met de veranderde situatie en zich hier ook naar gaan gedragen. Het is dan ook van wezenlijk belang om LBP te verankeren in de procedures en controlesystemen van een organisatie. Als dit niet het geval is en de realisatie van LBP niet wordt gecompleteerd, dan zullen oude gedragspatronen terugkeren en heeft de organisatieverandering weinig tot geen nut en effect gehad.

### 3.2 MATE VAN REIKWIJDTE VAN BELEID

De tweede dimensie die is gekozen om de realisatie van LBP in beeld te brengen, is de mate van reikwijdte. De reikwijdte van beleid betekent tot op welke niveaus in de organisatie LBP wordt geïmplementeerd en gerealiseerd. Relevant hierbij is welke actoren uit de organisatie bij de realisatie zijn betrokken. Daarnaast dienen ook de 'ontvangers' in beeld te worden gebracht, oftewel de werknemers. LBP kan namelijk op de leidinggevenden zijn gericht door het initiëren van managementtrainingen of op de werknemers door het aanpassen van taken of functies. LBP kan ook op beide entiteiten zijn gericht.

De reikwijdte kan zowel vanuit het verticale als vanuit het horizontale perspectief worden beschouwd. De verticale benadering verwijst naar hiërarchische verbanden in organisaties. De horizontale benadering verwijst naar afdelingen die op gelijkmatig hiërarchisch niveau processen, producten of diensten ontwikkelen en implementeren. Door te redeneren vanuit beide perspectieven kan inzichtelijk worden gemaakt tot hoe hoog, hoe laag, hoe breed of hoe smal LBP in de organisatie reikt.

Uit de literatuur blijkt dat ouderenbeleid stigmatiserende effecten sorteert en negatieve beeldvorming jegens oudere werknemers in de hand werkt. Door het personeelsbeleid op alle werknemers te richten ongeacht de leeftijdscategorie, kunnen deze neveneffecten worden voorkomen. De volgende uitgangspunten van LBP verduidelijken het belang van een zo breed en diep mogelijke reikwijdte van LBP (ideaaltypische situatie):

- Het HR-beleid en aanverwant instrumentarium dienen gericht te zijn op de behoeften van werknemers uit alle verschillende leeftijdscategorieën en levensfasen;
- Investerings in de inzetbaarheid van werknemers vragen een inspanning van zowel werkgever als werknemer, maar dienen voor alle werknemers te gelden. Uitsluiting van werknemers, afdelingen, sectoren, diensten of andere organisatieonderdelen van investeringen in de inzetbaarheid staat haaks op dit principe van LBP;
- Het voeren van beleid gericht op duurzame inzetbaarheid is bedoeld voor alle werknemers. Het uitsluiten van werknemers door uitsluitend Management Development aan te bieden voor leidinggevenden staat haaks op de ideeën van LBP. Alle werknemers en leidinggevenden hebben recht op persoonlijke, professionele en/of maatschappelijke ontwikkeling.

### 3.3 MATE VAN TOEPASSING VAN BELEID

De derde dimensie die is gekozen om de realisatie van LBP in beeld te brengen, is de mate van toepassing. In het vorige hoofdstuk zijn drie voorwaarden geformuleerd die medebepalend zijn voor de mate van toepassing van LBP. In deze paragraaf worden enkele aanvullende voorwaarden besproken.

De toepassing van LBP kan zich op meerdere manieren manifesteren. Er kan sprake zijn van curatieve, preventieve, selectieve, individuele of collectieve toepassing van LBP. Op basis van verschillen in de toepassing kunnen gemeenten van elkaar worden onderscheiden. Er zijn verschillen waar te nemen tussen de traditionele toepassing van personeelsbeleid en de activerende toepassing van personeelsbeleid. De grens tussen traditionele en activerende toepassing is moeilijk te definiëren. Een combinatie van beide toepassingsvormen is niet ondenkbaar. Het begrip 'leeftijd' kan een doorslaggevende rol spelen bij het maken van onderscheid tussen de traditionele en activerende toepassing. Indien 'leeftijd' als uitgangspunt wordt genomen bij de uitvoering van het personeelsbeleid dan is er sprake van de traditionele toepassing. Het personeelsbeleid bevat dan elementen van ouderenbeleid.



Ook is een andere interpretatie van het begrip 'leeftijd' mogelijk. Indien de specifieke omstandigheden van een bepaald beroep c.q. functie en de persoonlijke omstandigheden van een individuele werknemer het impliciete uitgangspunt zijn bij de uitvoering van beleid dan is er sprake van leeftijdsonbewust denken en handelen. Leeftijd wordt dan geïnterpreteerd als zijnde géén richtlijn of onderscheidend criterium bij de uitvoering van het personeelsbeleid. Leeftijdsbewust en levensfasebewust beleid zijn hier voorbeelden van, evenals leeftijdsonbewust en leeftijdsonafhankelijk beleid. De onderstaande voorwaarden zijn ontleend aan verschillende theorieën (hoofdstuk 2) en zijn bepalend voor de mate waarin LBP wordt toegepast in een arbeidsorganisatie. In een ideaaltypische situatie is LBP volledig gerealiseerd, indien aan alle onderstaande voorwaarden is voldaan:

1. Duurzame inzetbaarheid is centraal gesteld en geldt voor alle werknemers;
2. De continue ontwikkeling van werknemers staat centraal;
3. Er is sprake van preventief personeelsbeleid om te anticiperen op knelpunten in de inzetbaarheid van werknemers;
4. Er is sprake van individueel maatwerk;
5. De factor leeftijd wordt niet als onderscheidend criterium gehanteerd bij de uitvoering van het personeelsbeleid;
6. De beperkte inzetbaarheid wordt geaccepteerd door aanpassingen in de functie of het takkenpakket of door begeleiding naar het moment van uittreden (verzorgingsstrategie);
7. De beperkte inzetbaarheid wordt geflexibiliseerd door het stimuleren van 'leren en ontwikkelen van kennis en vaardigheden' (ontwikkelingsstrategie).

### 3.4 MATE VAN INTEGRATIE VAN BELEID

De vierde dimensie die is gekozen om de realisatie van LBP in beeld te brengen, is de mate van integratie. Onder integratie van beleid wordt verstaan de integratie met het huidige personeelsbeleid. Integratie kan zich ook op verschillende manieren manifesteren. Of het LBP geïntegreerd wordt is de eerste vraag. Indien geen integratie plaatsvindt, dan wordt LBP volledig los van bestaand personeelsbeleid gerealiseerd. In de praktijk komt dit nauwelijks voor. Is er wél sprake van integratie, dan staat de vraag open of er gekozen is voor integratie met bestaande personeelsinstrumenten of integratie met bestaand personeelsbeleid.

De integratie van LBP met bestaande instrumenten duidt op het aanpassen van deze instrumenten, oftewel het toevoegen van nieuwe aspecten, dimensies of accenten aan reeds geïmplementeerde instrumenten. Tijdens reguliere functioneringsgesprekken kan bijvoorbeeld meer aandacht worden besteed aan de privé-situatie, ontwikkelingswensen, opleidingsbehoefte en de promotie- of mobiliteitswensen van de werknemer. Ook kan bij de uitvoering van het opleidingsbeleid meer rekening worden gehouden met de persoonlijke ontwikkelingswensen van werknemers in plaats van het volgen van de strategische organisatiekoers. Daarnaast is het mogelijk om specifieke instrumenten voor LBP, zoals geformuleerd door Thunnissen *et al.* (2000), te integreren in het personeelsbeleid. Integratie van nieuwe instrumenten in het bestaande beleid is ook een integratiewijze die in dit onderzoek wordt onderscheiden.

Een combinatie van beide integratiewijzen verdient aanbeveling en wordt gedefinieerd als volledige integratie van LBP. Het aanpassen van bestaande instrumenten kan gedefinieerd worden als beperkte integratie, evenals het uitsluitend integreren van nieuwe instrumenten met bestaand beleid. In een ideaaltypische situatie dienen zowel in het personeelsbeleid als in het instrumentarium de uitgangspunten van LBP door te klinken.

### 3.5 MANIER VAN AANPAK

De vijfde dimensie die is gekozen om de realisatie van LBP in kaart te brengen, is de manier van aanpak. De manier van aanpak splitst zich uit naar een inhoudelijke en een procesmatige aanpak. Een aanpak gebaseerd op de inhoud richt zich op de (her)ontwikkeling of aanpassing van instrumenten. Deze wordt vaak gehanteerd door een interne of externe adviseur, iemand die het proces al eens doorlopen heeft. De adviseur kent concrete technieken en tactieken waarmee valkuilen omzeild en succesfactoren benut worden.

Een procesgerichte aanpak richt zich op het doorlopen van het proces, het omgaan met winst en verlies, het zoeken naar een balans tussen beleid en uitvoering, het zoeken naar de juiste verhouding tussen actoren en het aftasten van de interne en externe omgeving. Procesmatige trajecten zijn veelal lange termijnprocessen. Het in balans houden van belangen en het in leven houden van het hoofddoel is belangrijk voor de procesvoortgang en de resultaten. Strategisch denkvermogen is een belangrijke competentie, terwijl de inhoudelijke aanpak andere competenties vereist, zoals netwerken, implementeren, communiceren en activeren.

Een aanpak waar beide concepten in worden verenigd - inhoudelijk en procesmatig denken en handelen - is noodzakelijk voor een succesvolle manier van aanpak van LBP. Het gaat immers om een (verander)proces dat inhoudelijke consequenties heeft voor het bestaande personeelsbeleid en -instrumentarium. Indien tijdens het veranderproces naar LBP het bestaande HR-beleid inhoudelijk niet wordt aangepast, dan is er geen sprake van een verandering. Omgekeerd is het praktisch onmogelijk om door uitsluitend het personeelsbeleid inhoudelijk aan te passen een cultuurverandering te realiseren. Beelden en houdingen ten opzichte van werknemers dienen immers te veranderen, voordat LBP wordt geaccepteerd. Dit is een lange termijnproces. Geconcludeerd kan worden, dat zowel de inhoudelijke als de procesmatige aanpak wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en in een ideaaltypische situatie beide bepalend zijn voor de manier van aanpak van LBP. De verandering is beperkt, indien slechts één aanpak kan worden geïdentificeerd.

In dit hoofdstuk zijn vijf dimensies van LBP besproken. Deze dimensies komen terug bij het bespreken van de mate van realisatie van LBP in hoofdstuk 6. De dimensies vormen daarbij de richtsnoeren waarlangs LBP bij gemeenten wordt geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk staan de mogelijke verklarende factoren voor LBP centraal. Deze factoren zijn gedefinieerd op basis van onderliggende theorieën en veronderstellingen.



## HOOFDSTUK 4

### THEORETISCH KADER VOOR DE HYPOTHESEN

*Wat zijn de factoren of voorwaarden die van bevorderende of belemmerende invloed zijn op de mate van realisatie van leeftijdsbewust beleid? Om deze derde vraag uit de probleemstelling te beantwoorden is een aantal hypothesen geformuleerd die in dit hoofdstuk centraal staan. De hypothesen zijn afgeleid van de beoogde onafhankelijke variabelen. Ik veronderstel dat deze variabelen de afhankelijke variabele - LBP - beïnvloeden. De onafhankelijke variabelen worden in dit afstudeeronderzoek aangeduid als de verklarende factoren die de mate van realisatie van LBP bepalen.*

*Een eerste factor is de invloed van het dominante organisatiemodel als onderlegger van de gemeentelijke organisatiestructuur. In paragraaf 4.1 wordt nader op de verschillende organisatiemodellen ingegaan. Een tweede factor is het gebruik maken van externe deskundigheid. Deze factor wordt in paragraaf 4.2 uitgelegd. De derde voorwaarde is de positie die de HR-manager inneemt in de organisatie en de vierde voorwaarde is het betrokkenheidsniveau van de gemeentesecretaris. Deze voorwaarden zullen los van elkaar worden besproken in paragraaf 4.3 en 4.4. In paragraaf 4.5 wordt de laatste voorwaarde geschetst: de percentages jongeren en ouderen in de gemeente, oftewel de groene en grijze druk. Elke paragraaf wordt afgesloten met een toelichting op de mogelijke relatie tussen de beschreven verklarende factor en de mate van realisatie en implementatie van LBP.*

#### 4.1 GEMEENTELIJK ORGANISATIEMODEL

Het dominante organisatiemodel wordt beschouwd als eerste verklarende factor voor de mate van realisatie van LBP. Dit blijkt ook uit onderzoeksvraag 7.a.:

*In hoeverre is het gemeentelijke organisatiemodel van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

Het organisatiemodel dat is toegepast om de organisatiestructuur van de gemeente op te baseren staat daarom in deze paragraaf centraal. In de praktijk blijken gemeenten zeer uiteenlopende organisatiestructuren te hebben waarbij de taken en bevoegdheden telkens anders geformuleerd en vastgelegd zijn. Hoewel sterk verschillend, zijn volgens Neelen *et al.* (2001: 112) ook enkele gemeenschappelijke elementen en ontwikkelingen van ambtelijke organisaties aan te wijzen.

De gemeenschappelijke elementen zijn volgens Neelen *et al.* (2003: 105) dat de besluiten van de bestuursorganen in de gemeente voorbereid en uitgevoerd worden door ambtenaren. Het ambtelijke apparaat van gemeenten ondersteunt dan ook formeel de bestuursorganen (Derksen & Schaap; 2004: 120). Ambtenaren vormen een onmisbare schakel tussen politiek en burgers en zijn bovendien 'het gezicht' van gemeenten. Over de taken van ambtenaren en de inrichting van de ambtelijke organisatie is volgens Neelen *et al.* (2001: 112) weinig in wetten vastgelegd. Uit de Gemeentewet 1994 blijkt dat de raad zoveel mogelijk ruimte heeft om de ambtelijke organisatie naar eigen inzichten in te richten, waardoor de gemeenten zeer uiteenlopende en aan verandering onderhevige organisatiestructuren hebben. De organisatiemodellen die binnen de gemeenten van toepassing kunnen zijn, worden hieronder toegelicht.

#### 4.1.1 DIENSTEN- OF SECTORENMODEL

De meeste Nederlandse gemeenten hebben vanaf de jaren zeventig diverse reorganisaties doorlopen en hebben sindsdien de organisatiestructuur gebaseerd op het sectorenmodel. Kern van dit model is dat de ambtelijke organisatie is verdeeld in een beperkt aantal (doorgaans drie of vier) diensten of sectoren, die weer zijn opgebouwd uit afdelingen. Dit wordt wel het diensten- of sectorenmodel genoemd. Volgens Neelen *et al.* (2001: 113) houdt elk van deze sectoren of diensten zich bezig met de voorbereiding en de uitvoering van het beleid op een min of meer samenhangend geheel van beleidsterreinen. Het komt voor dat in één sector de gemeentelijke taken op het gebied van welzijn, onderwijs en sociale zaken zijn samengevoegd. Daarnaast zijn er sectoren die zich bezighouden met ondersteunende taken (juridische zaken en informatisering) en de middelenfunctie in de gemeente, zoals het beheer van financiën en HR-zaken. De sectordirecteuren vormen samen met de gemeentesecretaris het Gemeentelijk Managementteam (GMT) waar de coördinatie en sturing plaatsvindt onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. In het overleg tussen sectordirecteuren en portefeuillehouders worden de feitelijke lijnen uitgezet, die formeel in het college van B&W worden vastgesteld.

#### 4.1.2 GEKANTELTE ORGANISATIE

Niet alleen het ambtelijk apparaat, ook het interne functioneren van gemeenten is de laatste decennia sterk veranderd. Volgens Neelen *et al.* (2001: 115) heeft het intern functioneren betrekking op de werkverhoudingen tussen bestuursorganen en ambtenaren en de wijze waarop ambtenaren hun taken verrichten. Steeds meer bedrijfskundige inzichten, zoals het New Public Management, zijn aangewend om het functioneren van het ambtelijk apparaat te verbeteren. Het New Public Management, hierna ook wel NPM genoemd, is door Hernes omschreven als *“een set van ideeën en methoden die als doel hebben verantwoordelijkheid en efficiency binnen de publieke sector te combineren”* (2005: 5). Het NPM is binnen de publieke sector één van de grootste internationale trends geweest vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw (Moynihan, 2006: 78). De bedrijfskunde is ook van invloed geweest op de organisatie van de Nederlandse gemeenten. De burger werd steeds meer beschouwd als ‘klant’ met als gevolg wijzigingen in de organisatiestructuur van gemeenten. Eind jaren '90 waren de eerste voortekenen van een reorganisatiegolf al zichtbaar (Leenders, 1999). Organisatiestructuren gebaseerd op het principe van de netwerkorganisatie of diensten geënt op intern ondernemerschap kwamen aan de horizon.

Hiemstra & Boelens (2002: 11) zien een ontwikkeling van productgerichte (sectoren- of concerndienstenmodel) naar burgergerichte structuren (de gekantelde organisatie). De gemeente Tilburg kantelde in 1997 zijn organisatie naar de logica van de burger en Nijmegen (netwerkorganisatie) en Apeldoorn (ondernemerschap) maakten in die tijd een start met een nieuwe organisatie. Dit betekent dat steeds meer de veronderstelde vraagstelling van de burger als indelingscriterium wordt gebruikt in plaats van de aard van het beleidsveld (van aanbodgericht naar vraaggestuurd). Hiemstra & Boelens noemen dit het ‘burgerlogicamodel’, oftewel de gekantelde organisatie. De kanteling van de gemeentelijke organisatie is gelegen in de ondervonden nadelen die het oude organisatie-model - het concernmodel - met zich meebracht. Het concernmodel zou volgens Bolt (2003: 34) leiden tot dominantie en interne gerichtheid van de diensten. De raadsleden zouden zich laten leiden door ambtelijke managementrapportages en daardoor kwam het primaat van de politiek in het gedrang. Het concernmodel is daarop gekanteld naar de externe omgeving, hetgeen resulteerde in één dienst voor publiekszaken, één voor wijkzaken en één voor stadszaken (Dijkgraaf 2002: 172).

Een gekantelde organisatie is niet opgezet volgens een bestuurlijke ambtelijke logica - indeling in beleidsdomeinen - maar vanuit een voor bewoners en bedrijven herkenbaar perspectief. Gemeenten hebben hier enkele herkenbare loketten; hoe het in de backoffice is georganiseerd, is voor de buitenwereld niet van belang. Met het kantelen van de organisatie werd een ombuiging nagestreefd van aanbod- naar vraagsturing en een verkleining van de afstand tussen burger en bestuur.

Echter, een meer burgergerichte structuur hoeft niet te betekenen dat een gemeente ook meer burgergericht functioneert. In de eerste plaats gaat het vaak om wat ambtenaren en bestuurders vinden wat de burgerlogica is, die niet hoeft aan te sluiten bij de feitelijke burgerlogica. Daarnaast kan met andere organisatieaspecten, zoals de toepassing van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) of procesinrichting de burgergerichtheid sterk worden verhoogd, zonder dat deze aanpassing consequenties heeft voor de structuur, bijvoorbeeld bij dienstverlening via het internet of de geïntegreerde front- en backoffice in combinatie met andere productiekanaalen (Hiemstra & Boelens, 2002: 12).

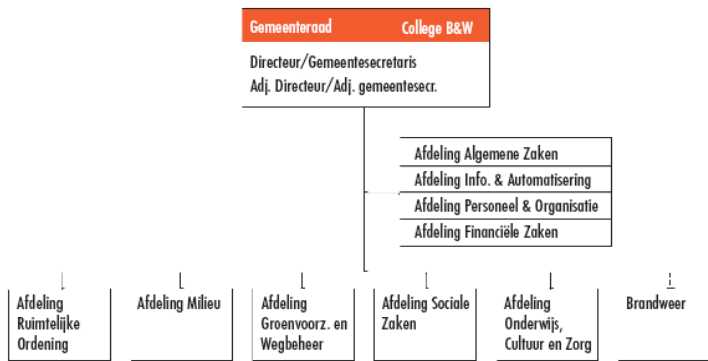
#### 4.1.3 DIRECTIEMODEL

Door interne en maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn vele gemeentelijke onderwerpen sectoroverstijgend geworden. Het gevolg hiervan is dat de coördinatietaak (bewaking van de integraliteit) noodgedwongen naar boven wordt gedelegeerd, dus naar het managementteam. Het sectorenmodel vond geen aansluiting meer bij deze ontwikkeling. De verkokering tussen sectoren en vakspecialisten en de traditionele hiërarchische lijnen, als gevolg van het sectorgewijs structureren van de organisatie, maakte het onmogelijk om sectoroverstijgend beleid uit te voeren. Bovendien belemmerde dit de sturing en integraliteit in beleidsvorming en -uitvoering. De 'opvolger' van het sectorenmodel is het directiemodel. De kenmerken van het directiemodel zijn volgens Van Iperen *et al.* (2003: 100-103):

1. Het stelt de eenheid van de organisatie centraal;
2. De ontwikkeling naar geïntegreerde beleidsvoorbereiding, -vorming, -advisering en -uitvoering staat centraal;
3. De nadruk ligt op sturing en integraliteit en dit leidt tot een organisatiestructuur met korte lijnen, pragmatisch handelen en verminderde bureaucratie;
4. De directie is verantwoordelijk voor de gehele beleidsvoering en bedrijfsvoering van de gemeente;
5. De directie stuurt rechtstreeks de afdelingshoofden aan langs enerzijds de directe lijn van directie naar afdelingshoofden en anderzijds via het nieuwe managementteam bestaande uit directie en alle afdelingshoofden.

Kenmerkend voor dit model is volgens Neelen *et al.* (2003: 106) dat een relatief kleine directie bestaand uit de gemeentesecretaris en vaak één of maximaal drie directeuren rechtstreeks de (zeven tot tien) afdelingshoofden aanstuurt. In figuur 2 wordt een voorbeeld getoond van hoe het directiemodel organisatorisch kan worden vormgegeven. Volgens Van Iperen *et al.* (2003) komen in de praktijk verschillende variaties op dit model voor, zoals:

- Het aantal afdelingen en directeuren verschilt sterk tussen gemeenten;
- Het centraliseren of decentraliseren van stafafdelingen c.q. middenfuncties.



Figuur 1: Schematische weergave van het directiemodel volgens Van Iperen, Janssen & Otto (2003)

#### 4.1.4 CONCERNMODEL

De invloed van het NPM is dat door college en raad nu steeds vaker afspraken worden gemaakt met ambtelijke sectoren over wat voor prestaties tegen welke budgetten geleverd worden. Deze afspraken worden vastgelegd in management- of prestatiecontracten. In principe sturen college en raad de sectoren op hoofdlijnen aan. De huidige trend is dat steeds minder detailbemoeyenis met de dagelijkse bedrijfsvoering in de sectoren is waar te nemen, omdat de sectoren of afdelingen meer op afstand worden gestuurd. Heden ten dage zijn volgens Derksen & Schaap (2004: 122-123) daarom veel ambtelijke organisaties geënt op het concernmodel. Dit model verdeelt de organisatie in concerns die aansluiten op bepaalde taakvelden van het gemeentelijke bestuur. Deze concerns zijn verantwoordelijk voor zowel de beleidsvoorbereiding als voor de beleidsuitvoering, waarbij mogelijk gekozen wordt voor zelfbeheer middels contractmanagement.

Het contractmanagement is een principe waarbij afspraken worden gemaakt over het eigen budget en de te leveren output. Invoering van contactmanagement in een concern wordt ook wel invoering van het 'Tilburgs model' genoemd. Met het Tilburgs model wordt verwezen naar het concernmodel dat in de 2<sup>de</sup> helft van de jaren '80 vorm kreeg in de gemeente Tilburg. De voorganger van het concernmodel was het oude, meer naar binnen gerichte secretariemodel. In het concernmodel (of concerndienstenmodel) zijn beleidsontwikkeling en -uitvoering geconcentreerd in de diensten en bedrijven, die op basis van integraal management meer speelruimte krijgen dan in het secretariemodel (Dijkgraaf 2002: 163-172). Met alle ambtelijke diensten worden nauwgezette afspraken gemaakt waarop vervolgens wordt gecontroleerd. Het model droeg bij aan een gezonde financiële huishouding van de gemeente Tilburg en werd later door veel gemeenten overgenomen (Derksen & Schaap, 2004). Het Tilburgs model omvat diverse toepassingen uit het bedrijfsleven. Het concern wordt op hoofdlijnen aangestuurd vanuit de 'holding', het college opereert als een soort Raad van Bestuur, de bestuursdienst als een concernstaf (Hiemstra & Boelens, 2002: 11), en de diensten en bedrijven als 'business-units' die op de door hun geleverde producten en diensten worden afgerekend (Van Wageningen, 2005: 14).

#### 4.1.5 RELATIE MET LEEFTIJSBEWUST BELEID

De organisatiestructuur van gemeentelijke overheidsorganisaties is gebaseerd op één van de beschreven organisatiemodellen. Het gekozen organisatiemodel heeft consequenties voor de stijl van werken en leidinggeven in de organisatie. Tevens zal de mate van aansturing van diensten en afdelingen afhankelijk zijn van het gekozen organisatiemodel. Het sturen op afstand en dus op hoofdlijnen zal meer aan bod komen, indien de structuur van een concernmodel is gekozen. Korte lijnen tussen gemeentesecretaris en afdelingshoofden is meer aan de orde, indien het directiemodel is toegepast. Het gekozen organisatiemodel is dus

bepalend voor de structuur en dus voor het functioneren van de ambtelijke organisatie. De structuur en het functioneren van een organisatie hangen samen met het gevoerde HR-beleid.

Gebruikelijk is dat LBP wordt geïnitieerd vanuit de HR-afdeling en wordt vastgelegd in het HR-beleid. De vraag rijst in hoeverre het in de gemeente dominante organisatiemodel van invloed is op de realisatie van LBP in de gemeentelijke organisatie? Bezien vanuit deze vraagstelling is het interessant om te bepalen in hoeverre het toegepaste organisatiemodel voor de inrichting van het ambtelijk apparaat van invloed is op de realisatie van LBP. Een selectie gemeenten is onderzocht op het toegepaste organisatiemodel en vervolgens ingedeeld naar dominant organisatiemodel. Door een verdeling van de gemeenten wordt inzicht verkregen in de spreiding van de gemeenten over de vier dominante organisatiemodellen.

Bij de eerste vier hypothesen wordt de mate van realisatie van LBP in verband gebracht met het dominante organisatiemodel bij de gemeenten. LBP wordt bij de hypothesen 1, 2 en 3 tot uitdrukking gebracht in de mate van realisatie en implementatie van LBP. Door deze dimensies van LBP in verband te brengen met het dominante organisatiemodel kan verondersteld worden dat dit organisatiemodel van invloed is op de mate van realisatie en implementatie van LBP bij de geselecteerde gemeentelijke organisaties.

### **Hypothese 1**

Bezien vanuit de theorie verwacht ik dat de mate van realisatie en implementatie van LBP minder omvattend is bij gemeenten waar het concernmodel dominant is in vergelijking met gemeenten waar het directiemodel dominant is. Het sturen op afstand en op hoofdlijnen is kenmerkend voor een gemeente die is opgezet aan de hand van het concernmodel. De veronderstelling is dat LBP dan eerder zal worden gerealiseerd binnen een afzonderlijke gemeentelijke dienst en dat het thema op het niveau van het college en de concernstaf minder prioriteit heeft.

Naar aanleiding van de theorie over organisatiemodellen bij gemeentelijke overheidsorganisaties verwacht ik dat bij gemeenten waar het directiemodel dominant is er sprake is van een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Indien het directiemodel is toegepast, dan ligt de nadruk meer op sturing en integraliteit. Dit leidt tot een organisatiestructuur met korte lijnen, programmatisch handelen en meer gezamenlijk optrekken van beleidsvoorbereiders en -uitvoerders. Ik veronderstel dat de minder grote afstand tussen directie, afdelingshoofden en stafafdelingen ertoe leidt dat LBP zich niet beperkt tot realisatie binnen een afzonderlijke dienst. Ik veronderstel tevens dat, als het directiemodel dominant is, LBP op integrale wijze in de organisatie is opgezet en dat de mate van realisatie en implementatie omvattender is, dan indien het concernmodel is toegepast. In de eerste hypothese wordt derhalve een vergelijking gemaakt tussen gemeenten met het directiemodel en met het concernmodel:

*“Het toepassen van het directiemodel voor de inrichting van het ambtelijk apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het concernmodel is toegepast”*

### **Hypothese 2**

Bezien vanuit de theorie met betrekking tot het diensten- of sectorenmodel veronderstel ik dat bij gemeenten waar dit organisatiemodel is toegepast er sprake is van een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het concernmodel is toegepast. Een gemeenteorganisatie waar het diensten- of sectorenmodel

dominant is, bestaat uit doorgaans drie à vier sectoren die vanuit een directieteam gecoördineerd en gestuurd worden. Deze sectoren houden zich bezig met de beleidsvoorbereiding en -uitvoering op een min of meer samenhangend geheel van beleidsterreinen. De nadruk zal hier liggen op integraliteit, samenhang tussen beleid en uitvoering en op coördinatie vanuit de sectorhoofden. Door interne en maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren zijn vele gemeentelijke onderwerpen sectoroverstijgend geworden. Gemeentelijke onderwerpen kunnen zowel van bestuurlijke, politieke als van organisatorische aard zijn. Vervolgens is de coördinatie (bewaking van de integraliteit) steeds meer naar boven in de organisatie - het directieteam - gedelegeerd. Dit impliceert dat onderwerpen die op sectoraal niveau worden behandeld op directieniveau worden gecoördineerd. De reikwijdte van gemeentelijke onderwerpen binnen de gemeenteorganisatie wordt daardoor vergroot. De mogelijkheid dat LBP - als organisatorisch onderwerp - wordt gerealiseerd binnen slechts één afzonderlijke sector of dienst veronderstel ik als uitgesloten. Ik verwacht dat, indien het diensten- of sectorenmodel wordt toegepast, LBP in omvattender mate in de organisatie is gerealiseerd en geïmplementeerd in vergelijking met gemeenten waar het concernmodel is toegepast. Hieruit volgt de tweede hypothese:

*“Het toepassen van het diensten- of sectorenmodel voor de inrichting van het ambtelijk apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het concernmodel is toegepast”*

### Hypothese 3

Uit de literatuur blijkt dat, indien een gemeente volgens het principe van een gekantelde organisatie is ingericht, het uitgangspunt de burgerlogica is, en niet de functionaliteit van de werkprocessen. De gekantelde organisatie beweegt zich tussen het diensten- of sectorenmodel, het directiemodel en het concernmodel; het staat als organisatiemodel dus niet op zichzelf. De eerder besproken organisatiemodellen staan wel op zichzelf. De gekantelde organisatie is een benaderingswijze en geen functioneel organisatiemodel. Het 'kantelen van de organisatie' impliceert dat het gemeentelijk proces dan op een andere wijze wordt benaderd; namelijk van verticaal naar horizontaal. De klantvraag is daarbij het uitgangspunt en op deze vraag wordt gestuurd. Tot het kantelen van de organisatie kan worden besloten op het moment dat een nieuw organisatiemodel wordt geïmplementeerd of het bestaande organisatiemodel wordt aangevuld, bijvoorbeeld als een diensten- of sectorenmodel wordt omgezet naar een concerndienstenmodel. Ondanks het kantelen van de organisatie niets van doen heeft met een functioneel organisatiemodel - maar juist met een meer marktgerichte organisatiestructuur - wil ik een verondersteld verband tussen een gekantelde organisatie en de mate van realisatie van LBP ter discussie stellen. Het kantelen van de organisatie heeft immers gevolgen voor de inrichting van de organisatie en leidt tot structuurwijzigingen, evenals het toepassen van andere organisatiemodellen (De Vries & Derks, 2006: 54). De verwachting die ik daarbij heb is dat een gekantelde organisatie meer oog heeft voor de burgerlogica en daar de organisatie op aanpast. Het gekantelde model vormt een antwoord op hoe de gemeente de noodzaak kan vergroten om de gerichtheid op de lokale samenleving te verbeteren. De externe omgeving komt steeds meer op de voorgrond en volgens De Vries & Derks (2006: 56) is er daardoor te weinig aandacht voor de ontwikkeling van vakdisciplines. De aandacht verschuift van intern naar extern. Ik verwacht dat de aandacht voor LBP dan beperkt zal zijn, omdat het gemeentelijk proces en principes van klant- en vraagsturing dominant zijn. Ik veronderstel dat, indien de organisatie is gekanteld, de mate van realisatie en implementatie van LBP minder omvattend zijn in vergelijking met gemeenten waar het diensten- of sectorenmodel is toegepast. De reden waarom ik een vergelijking maak met het diensten- of sectorenmodel is, dat ik verwacht dat



bij dit model sprake is van meer integraliteit en coördinatie tussen diensten en sectoren en dat organisatorische onderwerpen als LBP daardoor breder in de organisatie worden ingebed. Hieruit kan de derde hypothese wordt gedistilleerd:

*“Het kantelen van de gemeenteorganisatie leidt tot een minder omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het diensten- of sectorenmodel is toegepast”*

## 4.2 EXTERNE DESKUNDIGHEID

Het gebruik maken van externe deskundigheid bij de realisatie van LBP wordt beschouwd als tweede verklarende factor voor de mate van realisatie van LBP. Dit blijkt ook uit onderzoeksvraag 7.b.:

*In hoeverre is het gebruik maken van externe deskundigheid van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

De verwachting is dat het aantrekken van externe deskundigheid in de vorm van advies leidt tot een betere realisatie en implementatie van LBP, omdat een extern deskundige in de positie is om van een afstand de realisatie te beoordelen en te sturen. Daarbij kan een extern deskundige gebruik maken van (mogelijk aanwezige) eerder opgedane leer- en praktijkervaringen, best practices en putten uit het eigen netwerk. Via het eigen netwerk kunnen deskundigen gebruik maken van de deskundigheid van netwerkpartners. De deskundige kan bovendien het realisatieproces van LBP beïnvloeden met betrekking tot het tempo en de sturing van het proces. Bij het doen van onderzoek worden de onderzoekseenheden verdeeld naar gemeenten die wél of géén externe deskundigheid aantrekken. De onderstaande hypothese is geformuleerd vanuit de veronderstelling dat het aantrekken van externe deskundigheid leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met het niet aantrekken van deze deskundigheid.

### Hypothese 4

Door de mate van realisatie en implementatie van LBP in verband te brengen met het aantrekken van externe deskundigheid kan verondersteld worden dat het aantrekken van externe deskundigheid leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP bij de onderzoekseenheden. De vierde hypothese is:

*“Het aantrekken van externe deskundigheid leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in gemeentelijke organisaties”*

## 4.3 POSITIE HR-MANAGER

De positie van de HR-manager in de gemeentelijke organisatie wordt beschouwd als de derde verklarende factor voor de mate van realisatie van LBP. Dit blijkt uit onderzoeksvraag 7.c.:

*In hoeverre is de positie van de HR-manager van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

De HR-manager kan een sterke of zwakke positie hebben. Een manager met een sterke positie heeft bijvoorbeeld een meer dominante (advies)stem in het overleg van het GMT, heeft de ambitie en/of potentie om mee te denken op strategische organisatie- en beleidsniveau en neemt zelf het initiatief voor het ontwikkelen van verbetervoorstellen ten behoeve van de

organisatieontwikkeling, het sociaal beleid of nieuw te ontwikkelen HR-instrumenten. Een manager met een minder sterke positie heeft bijvoorbeeld een minder dominante (advies)stem in het GMT-overleg, heeft niet of nauwelijks de ambitie en/of potentie om mee te denken op strategisch niveau en neemt een afwachtende houding aan met betrekking tot het ontwikkelen van verbetervoorstellen ten behoeve van het organisatiebeleid. De onderstaande hypothese is geformuleerd vanuit de veronderstelling dat een HR-manager met een sterke positie leidt tot een betere realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met een HR-manager met een minder sterke positie. De onderzoekseenheden worden ingedeeld naar gemeenten met een HR-manager die een sterke of zwakke positie heeft.

#### Hypothese 5

Door de mate van realisatie en implementatie van LBP in verband te brengen met de positie van de HR-manager kan verondersteld worden dat een HR-manager met een sterke positie leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP bij de onderzoekseenheden. De vijfde hypothese is:

*“Een HR-manager met een sterke positie binnen het ambtelijk apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met een HR-manager met een minder sterke positie”*

#### 4.4 BETROKKENHEIDSNIVEAU GEMEENTESECRETARIS

Het betrokkenheidsniveau van de gemeentesecretaris wordt beschouwd als vierde verklarende factor voor de mate van realisatie van LBP bij gemeenten. Dit blijkt uit onderzoeksvraag 7.d.:

*In hoeverre is de gemeentesecretaris van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

Voordat wordt ingegaan op de relatie tussen het betrokkenheidsniveau van de gemeentesecretaris en LBP worden de positie en het takenpakket van de gemeentesecretaris belicht.

Aan het hoofd van het ambtelijk apparaat staat de gemeentesecretaris, die verantwoordelijk is voor het functioneren van het ambtelijk apparaat. De gemeentesecretaris zorgt voor de verbinding met het college van burgemeester en wethouders (B&W) en is daarom aanwezig bij collegevergaderingen in de functie van eerste adviseur. Als zodanig draagt de secretaris verantwoordelijkheid voor de ambtelijke voorbereiding van de collegevergaderingen en de bestuursondersteuning van het college.

Als gevolg van de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur is de positie van de gemeentesecretaris aan verandering onderhevig (Springveld, 2006: 6). Vóór de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Gemeentebestuur gold de gemeentesecretaris als de ambtelijk adviseur van zowel de raad als het college. In de nieuwe situatie staat de secretaris het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde (artikel 103, lid 1, Gemeentewet). De gemeenteraad wordt sinds 7 maart 2003 ondersteund door de raadsgriffier. De taak van de griffier is het terzijde staan van de raad en de door de raad ingestelde raadscommissies bij de uitoefening van hun taak (artikel 107a, lid 1, Gemeentewet). De griffie (met aan het hoofd de griffier) staat onder bevoegd gezag van de raad.



Als hoofd van het ambtelijk apparaat, is de gemeentesecretaris voorzitter van het Gemeentelijk Managementteam (GMT), alsook van het Overleg van Diensthoofden (OvD). Binnen dit kader treedt de gemeentesecretaris op als beoordelingsautoriteit van de diensthoofden en neemt relevante personele beslissingen. Als voorzitter van het GMT is de gemeentesecretaris de belangrijkste schakel tussen het ambtelijke apparaat en de gemeentelijke bestuursorganen. Voorts is de gemeentesecretaris bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden voor de Centrale Ondernemingsraad (COR) van de gemeente. Als diensthoofd van de Bestuursdienst (BSD) of concernstaf leidt de gemeentesecretaris de dienst en voert overleg met de Ondernemingsraad (OR-BSD). De Bestuursdienst is het ambtelijk orgaan dat de raad, de vaste commissies van advies en het college B&W bijstaat in hun bestuurlijke taak en belast is met de uitvoering van wettelijke taken. De sectoroverstijgende taken - ook wel de concerntaken genoemd - worden ondergebracht bij de Bestuursdienst. Het gaat daarbij om de coördinatie van beleid en de bewaking van de gemeentelijke bedrijfsvoering (Neelen *et al.*, 2001: 113). De concernstaf vervangt de Bestuursdienst, indien het concernmodel of concerndienstenmodel dominant is.

Hiemstra (1999) onderscheidt in zijn onderzoek onder grote gemeenten de volgende taken waaraan de gemeentesecretaris leiding geeft:

1. De administratieve secretariële taken (de administratieve ondersteuning van het college en het managementteam);
2. De concernbrede/gemeentebrede bedrijfsvoeringstaken (bijvoorbeeld dienstoverstijgende controlling op financiën en personeel);
3. De concernbrede/gemeentebrede beleidstaken (bijvoorbeeld beleidsmatige ondersteuning van het college);
4. De ondersteunende centrale taken (bijvoorbeeld centrale afdeling personeelszaken, informatie en automatisering of organisatieadvies);
5. De facilitaire taken (bijvoorbeeld postkamer, bodediensten, salarisadministratie);
6. De burgergerichte taken (bijvoorbeeld burgerzaken, belastingen).

Uit het onderzoek van Hiemstra (1999) blijkt dat de gemeentesecretaris als hoofd van het ambtelijk apparaat leiding geeft aan onder meer de concernbrede/gemeentebrede bedrijfsvoeringstaken en de ondersteunde centrale taken. Hieronder vallen controlling op personeel en leidinggeven aan de centrale personeelsafdeling. De secretaris geeft leiding en is dus verantwoordelijk voor het taakveld personeel en voor het centrale personeelsbeleid. Indien besloten wordt een LBP te realiseren, dan is de gemeentesecretaris hierbij betrokken als verantwoordelijke leidinggevende van het personeelsbeleid. Een sterk betrokken gemeentesecretaris kan een positieve bijdrage leveren aan bijvoorbeeld het creëren van draagvlak voor LBP binnen de verschillende sectoren of afdelingen. Het netwerk van de gemeentesecretaris bestaat volgens Berveling *et al.* (1997) met name uit de burgemeester, de wethouders en de hoofden van dienst/sector. De gemeentesecretaris kan het bewustzijn en draagvlak bij leden van het college B&W creëren om LBP te realiseren, maar kan ook de hoofden van dienst/sector bewust maken van het belang van LBP. Dit kan de secretaris doen door het thema zo breed en diep mogelijk in de organisatie te borgen via de ondernemingsraad, de directeuren en managers op de verschillende organisatieniveaus.

### Hypothese 6

De zesde hypothese is geformuleerd vanuit de veronderstelling dat een betrokken gemeentesecretaris leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. De onderzoekseenheden zijn ingedeeld naar gemeenten met een betrokken of niet-betrokken gemeentesecretaris. Door de mate van realisatie en implementatie van LBP in verband te brengen met het betrokkenheidsniveau van de gemeentesecretaris kan verondersteld worden

dat een betrokken gemeentesecretaris leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP bij de onderzoekseenheden. De zesde hypothese is derhalve:

*“Een betrokken gemeentesecretaris leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met een niet-betrokken gemeentesecretaris”*

#### 4.5 PERCENTAGES JONGEREN EN OUDEREN IN DE GEMEENTE

De percentages jongeren en ouderen in een gemeente worden beschouwd als vijfde en zesde verklarende factor voor de mate van realisatie van LBP. Dit blijkt uit onderzoeksvraag 7.e.:

*In hoeverre is de ontgroening en vergrijzing in de gemeente van invloed op de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

De percentages jongeren en ouderen in de gemeente zijn onlosmakelijk verbonden met de cijfers van ontgroening en vergrijzing in de gemeente. Deze verklarende factor is te beschouwen als macrofactor, omdat het een demografische invloedsfactor betreft en gemeentelijke organisaties of de gemeentesector hier geen invloed op kunnen uitoefenen.

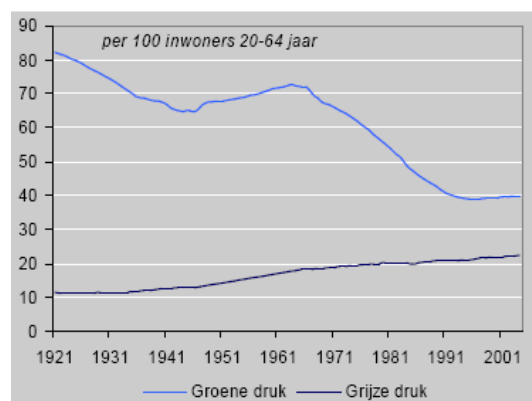
De verwachting is dat hoe hoger de gemiddelde leeftijd van de lokale bevolking is, hoe sterker de vergrijzing en ontgroening druk uitoefenen op de personeelsbestanden van gemeenten. Hoe lager het aandeel instromende jongeren, hoe meer ligt in de gemeentelijke organisatie de druk - bij ongewijzigd beleid - op het behoud van werknemers uit andere - vooral oudere - leeftijdscategorieën. De vergrijzing en de ontgroening vormen in de, respectievelijk eerste en tweede plaats, de voedingsbodem voor LBP. Uit de literatuur (Thunnissen *et al.*, 2000: 25-26) blijkt namelijk dat veel organisaties met LBP in eerste instantie anticiperen op de veroudering van het personeelsbestand en het stijgende aandeel oudere werknemers. De realisatie van ouderenbeleid is daar een voorbeeld van. Het toepassen van uitsluitend ouderenbeleid komt echter steeds minder voor, omdat ontziemaatregelen en vervroegde uitstroombepalingen minder aangemoedigd en zelfs afgeschaft worden. Het behoud van oudere werknemers is steeds meer aan de orde omwille van hun kennis, ervaring en in urgente situaties uit pure noodzaak. Voor gemeenten geldt in het bijzonder dat bovendien de instroom van jongere werknemers op peil moet worden gehouden, want het relatieve aandeel instromers neemt af. Met name hoog opgeleide jongeren zijn schaars. Over het algemeen hebben ontgroening en vergrijzing een sterke invloed op de lokale arbeidsmarkt van gemeenten.

De verwachting is dat de ontgroenings- en vergrijzingsproblematiek in alle Nederlandse gemeenten een niet-evenredige impact zal hebben op het handhaven van een evenwichtige personeelsopbouw of op het inzetbaar houden van werknemers. Bij de gemeenten worden de gevolgen van ontgroening en vergrijzing op verschillende manieren gepercipieerd, geïnterpreteerd, gevoeld en beantwoord. De verwachting is dat er verschillen zijn waar te nemen. Dit voedt de veronderstelling dat de percentages jongeren en ouderen in de lokale populatie van gemeenten van invloed zijn op de mate van realisatie van LBP. Er wordt daarom verondersteld dat er sprake is van een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in gemeentelijke organisaties met een sterke ontgroening en vergrijzing van de lokale populatie. Bezien vanuit de theorie ligt deze veronderstelling voor de hand, omdat LBP over het algemeen als oplossing wordt beschouwd voor op handen zijnde tendensen van ontgroening en vergrijzing.

Bij het operationaliseren en meten van de ontgroening en vergrijzing wordt gebruik gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In rapporten als ‘Gemeente op

*Maat'* en *'Provincie op Maat'* (2004) wordt de demografische druk aan de orde gesteld. De demografische druk wordt uitgesplitst naar groene druk en grijze druk. Dit zijn waarden die aangeven hoe groot de druk is van personen van '19 jaar of jonger' (groene druk) en '65 jaar of ouder' (grijze druk) op een groep personen van 20-64 jaar.

Begin 2004 bedroeg de demografische druk in Nederland circa 62. Dit betekent dat er ongeveer 62 mensen van 0 tot 20 jaar en van 65 jaar of ouder zijn ten opzichte van 100 mensen van 20 tot en met 64 jaar. Deze laatste groep wordt ook wel de 'productieve' leeftijdsgroep genoemd. Bij de groene druk is de laatste veertig jaar een dalende trend zichtbaar, die vanaf de jaren negentig weer is gestabiliseerd. De grijze druk neemt vanaf 1929 geleidelijk toe. De afgelopen tachtig jaar is de groene druk gehalveerd en is de grijze druk verdubbeld (CBS, 2005: 8). Dit blijkt ook uit figuur 2.



Figuur 2: Demografische druk in Nederland op 1 januari 2004 (CBS, 2004-2006)

De demografische druk in Nederland uitgesplitst naar groene en grijze druk (geldig vanaf 1 januari 2004) wordt als uitgangspunt genomen. Op 1 januari 2004 bedroeg de totale demografische druk in Nederland 62,3. Uitgesplitst naar groene en grijze druk kwam dit neer op, respectievelijk 39,8 en 22,5. Door de groene en grijze druk van gemeenten te vergelijken met de totale groene en grijze druk in Nederland kan een indeling worden gemaakt naar gemeenten met een lagere groene of grijze druk of met een hogere groene of grijze druk. Deze vergelijking komt tot uitdrukking in de twee onderstaande hypothesen. In de eerste hypothese wordt de invloed van de groene druk aan de orde gesteld en in de tweede hypothese gaat het om de invloed van de grijze druk.

### Hypothese 7

In de eerste plaats veronderstel ik dat een hogere groene druk op de lokale populatie van de gemeente - in vergelijking met de Nederlandse groene druk - leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in de gemeentelijke organisatie. De zevende hypothese is derhalve:

*“Een hogere groene druk van de lokale populatie leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in gemeentelijke organisaties”*

### Hypothese 8

In de tweede plaats veronderstel ik dat een hogere grijze druk op de lokale populatie van de gemeente - in vergelijking met de Nederlandse grijze druk - leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP bij de gemeentelijke organisatie. De achtste hypothese is:

*“Een hogere grijze druk van de lokale populatie leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in gemeentelijke organisaties”*

In dit hoofdstuk zijn de factoren centraal gesteld die een mogelijke bijdrage leveren aan de verklaring van LBP bij gemeenten. In hoofdstuk 7 worden deze factoren c.q. de onafhankelijke variabelen in verband gebracht met de empirie. Op basis van de empirische uitkomsten van het onderzoek naar de mate van realisatie van LBP wordt dan aangegeven of deze factoren een mogelijke bijdrage leveren aan de verklaring van LBP.

## HOOFDSTUK 5

### ONDERZOEKSOPZET

*Dit hoofdstuk vormt de verbinding tussen het theoretische en het empirische gedeelte van de scriptie. In paragraaf 5.1 worden de kenmerken van een kwalitatief onderzoek besproken. Vervolgens worden in de paragrafen 5.2 en 5.3 achtereenvolgens de onderzoeksaanpak en de onderzoekspopulatie toegelicht. Het analyseplan wordt vervolgens in paragraaf 5.4 gepresenteerd en het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.5 afgesloten met een discussie.*

#### 5.1 KWALITATIEF ONDERZOEK

Het onderzoek naar de realisatie van LBP is opgezet aan de hand van kwalitatief onderzoek: 'praktijkgerichte vraagstukken zijn over het algemeen gebaat bij een meer kwalitatieve dan kwantitatieve benadering' (Verschuren & Doorewaard, 2001).

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, dat hypothesevormend is, funderend, kwalitatief, gedetailleerd één geval beschrijvend, gericht op praktische bruikbaarheid en moeilijk te generaliseren is. Over LBP bij gemeenten is relatief weinig bekend en naar verwachting bevindt LBP zich bij gemeenten in de beginfase. Een kwantitatief onderzoek zal hierdoor niet de volledige informatie kunnen verschaffen, omdat LBP nog niet volledig is uitgekristalliseerd en tot bepaalde effecten heeft geleid bij gemeenten. Dit blijkt volgens het A+O fonds Gemeenten (2005c):

*Nog niet alle gemeenten zijn zo ver, blijkt uit de woorden van de directeur van het A+O fonds Gemeenten, C. Smit. Zij presenteert de uitkomsten van een onderzoek dat het A+O fonds Gemeenten in de zomer van 2004 liet uitvoeren. Dat laat zien dat nog maar weinig gemeenten employabilitybeleid ontwikkeld hebben vanuit een strategische, overkoepelende visie die gericht is op het behalen van vastgestelde organisatiedoelen en het optimaliseren van de inzetbaarheid van medewerkers. Dat is slechts vijftien procent van de gemeenten. Een derde is bezig met de ontwikkeling van employabilitybeleid en meer dan de helft voert in het geheel geen beleid. Er is dus ruimte voor verbetering (pag. 10)*

De in het citaat opgenomen term employabilitybeleid wordt in de literatuur gelijkgesteld aan de termen inzetbaarheid en leeftijdsbewust personeelsbeleid. In deze termen zijn dezelfde uitgangspunten verenigd, namelijk: duurzame inzetbaarheid en het stimuleren van persoonlijke, professionele (loopbaan)ontwikkeling van werknemers gerelateerd aan de eigen ambities en de doelstellingen van de organisatie (A+O fonds Gemeenten, 2005a: 9-10 en 2005c: 7). De ontwikkeling van LBP bevindt zich dus in het beginstadium en daarom pleit ik voor het verrichten van kwalitatief onderzoek.

Het gaat bovendien om een praktijkgericht onderzoek naar LBP, omdat volgens Verschuren & Doorewaard (2001: 36) het onderzoek een bijdrage kan leveren aan een interventie ter verandering van een bestaande praktijksituatie. De verwachting is dat de onderzoeksresultaten de huidige stand van zaken van LBP inzichtelijk maken bij een selectie van gemeenten. De onderzoekskern is in welke mate LBP in de praktijk bij de onderzoekseenheden is gerealiseerd, hoe dit verbeterd kan worden en wat voor factoren op de realisatie van invloed zijn. Verwacht wordt dat de onderzoeksresultaten een bijdrage leveren aan een interventie ter verandering van de praktijksituatie van LBP bij de onderzochte gemeenten én bij andere gemeenten. Het is van belang dat het onderzoek leidt

tot een inventarisatie van kritische succesfactoren die bepalend zijn voor de realisatie van LBP bij gemeenten. De praktische bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten is daarom essentieel.

## 5.2 ONDERZOEKSAANPAK EN TOEGEPASTE INSTRUMENTEN

De onderzoeksaanpak valt uiteen in drie onderdelen, de zogenaamde drietrapsraket. De *eerste stap* van de drietrapsraket is het nagaan welke gemeenten zich bezighouden met LBP en daarvoor is gebruik gemaakt van bestaande literatuur en netwerken. Het selectie criterium daarbij was dat de te benaderen gemeenten al stappen hebben gezet om de gevolgen van vergrijzing en ontgroening aan te pakken. Er is daarbij gebruik gemaakt van inhoudsanalyse als onderzoeksmethodiek. Ten behoeve van de eerste stap zijn publicaties van het A+O fonds Gemeenten geanalyseerd om te inventariseren welke gemeenten zich oriënteren op het thema LBP. Het rapport *'Beleidsvoornemens van gemeenten op het terrein van HRM in 2005'* (A+O fonds Gemeenten, 2005d) is daarbij richtinggevend geweest. Dit rapport is totstandgekomen in samenwerking met een begeleidingscommissie die betrokken is bij de Personeelsmonitor (A+O fonds Gemeenten, 2005a). In deze commissie nemen een dertiental leden deel die actief betrokken zijn bij beleidsvoornemens op het gebied van HRM en tevens de functie van gemeentefunctionaris bekleden. Aan de hand van oriënterende gesprekken met deze functionarissen zijn een reeks gemeenten geselecteerd ten behoeve van de tweede stap van de drietrapsraket: het vooronderzoek. Daarnaast is gebruik gemaakt van het netwerk van de commissieleden. De leden hebben bovendien andere gemeenten aangewezen die voldeden aan het selectie criterium. Tenslotte is een inhoudsanalyse uitgevoerd van verschillende onderzoekspublicaties van het Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) om gemeenten aan te wijzen die zich met LBP bezighouden. De gesprekken, netwerkcontacten en inhoudsanalyse hebben geresulteerd in een selectie van 35 gemeenten.

De *tweede stap* van de drietrapsraket is een vooronderzoek onder 35 gemeenten om de aanwezigheid van LBP te kunnen bepalen. Het doel van dit vooronderzoek is een oriëntatie van het onderzoeksveld. De data zijn verzameld aan via het telefonisch afnemen van een vragenlijst bij de 35 geselecteerde gemeenten. Er is voor deze interviewtechniek gekozen, omdat dit leidt tot een snelle respons en geschikt is voor korte en simpele interviews (Baarda & De Goede, 1990: 141). De korte vragenlijst in de vorm van een 'checklist' heeft de functie van een trechter. In tabel 2 is de korte vragenlijst opgenomen.

1	<i>Is de gemeente zich bewust van de vergrijzingsproblematiek op de Nederlandse arbeidsmarkt?</i>
2	<i>Is de gemeente zich bewust van een hogere vervangingsvraag bij hogere uitstroom van oudere medewerkers?</i>
3	<i>In hoeverre is er inzicht in de uitstroom van medewerkers bij de gemeente?</i>
4	<i>In hoeverre wordt de uitstroom bij de gemeente opgevangen?</i>
5	<i>Is er leeftijdsbewust, leeftijdsgericht of levensfasebewust personeelsbeleid opgezet bij de gemeente?</i>
6	<i>Zijn er maatregelen getroffen in het kader van leeftijdsbewust beleid op de korte termijn?</i>
7	<i>Zijn er maatregelen getroffen in het kader van leeftijdsbewust beleid op de langere termijn?</i>
8	<i>Is er iemand inhoudelijk voor het leeftijdsbewust beleid verantwoordelijk gesteld?</i>

Tabel 2: Checklist voor selectie van onderzoekseenheden

Het telefonisch vooronderzoek onder 35 gemeenten met behulp van de checklist heeft geleid tot een selectie van 8 onderzoekseenheden. De 8 gemeenten hebben allen maximaal gescoord op de checklist; elke vraag werd 'volledig' en 'positief' beantwoord. Deze gemeenten zijn relevant geacht om te worden onderworpen aan een verkennend onderzoek naar de mate van realisatie van LBP.

De *derde stap* van de drietrapsraket is de uitvoering van een diepteonderzoek onder de 8 gemeenten. De onderzoeksmethode die passend is voor het doen van beschrijvend en



explorerend onderzoek naar een relatief nieuw onderwerp is het interview (Baarda & De Goede, 1990: 17, 75 en 94). De geselecteerde onderzoeksgroep van 8 gemeenten is benaderd voor het afnemen van mondelinge interviews. Daarbij is gekozen voor direct semi-gestructureerde interviews, omdat het onderzoeksonderwerp en de onderzoeksvragen niet al te strak zijn afgebakend en daardoor enige ruimte laten voor interpretatie door de geïnterviewden. De geoperationaliseerde dimensies van LBP zijn enigszins afgebakend en vormen samen met de andere onderzoeksvragen de rode draad tijdens de interviews. De interviews worden aan de hand van vragenlijsten afgenomen. De vragen hebben een open karakter waardoor de antwoorden in lengte en aard van elkaar kunnen verschillen. Er is weinig praktische of theoretische voorkennis aanwezig met betrekking tot de realisatie van LBP bij gemeenten. Het opnemen van open vragen is dan een juiste stap. Bovendien sluit het de mogelijkheid van het vragen naar voorbeelden niet uit. Tenslotte is het opnemen van open vragen een gebruikelijke methodiek, indien het onderzoek een beschrijvend en explorerend karakter heeft (Baarda & De Goede, 1990: 144). Op basis van de gegevens uit hoofdstuk 2, 3 en 4 is een vragenlijst (bijlage 1) opgesteld die als leidraad fungeert bij de interviews. Het voordeel van de interviewtechniek is, dat de geïnterviewden de mogelijkheid hebben om toelichting of verduidelijking te vragen, indien de vraagstelling daar aanleiding toe geeft. Daarnaast kunnen de geïnterviewden aanvullende informatie en voorbeelden geven, omdat gewerkt wordt met open interviewvragen.

De vergelijkbaarheid van de interviews is in grote mate gegarandeerd, omdat aan de populatie dezelfde, gestructureerde vragen zijn gesteld. Er is echter wel voor gezorgd dat er naast dezelfde vragen ook voldoende ruimte is om de specificiteit van elke gemeente tot zijn recht te laten komen in de vorm van voorbeelden.

### 5.3 ONDERZOEKSPOPULATIE

De onderzoekseenheden zijn de gemeentelijke organisaties en per organisatie is één representatieve medewerker (bijlage 2) geïnterviewd. Deze medewerker is vanuit zijn/haar functie bekend met de wijze waarop LBP is opgezet en gerealiseerd in de gemeente. De onderzoekspopulatie bestaat uit 8 gemeenten. Gedurende een periode van meer dan twee maanden (29 mei 2006 tot en met 17 augustus 2006) hebben de acht interviews plaatsgevonden. Door de vakanties van de contactpersonen zijn de interviews verspreid over deze lange periode. Het tijdsbestek per gehouden interview was gemiddeld 1 à 1,5 uur.

### 5.4 ANALYSEPLAN

Om de data uit de interviews te kunnen analyseren is een analyseplan ontworpen dat gebaseerd is op de operationalisatie van de afhankelijke variabele, zoals weergegeven in hoofdstuk 4. Langs een vijftal dimensies van de afhankelijke variabele worden bepaalde waarden c.q. scores aan de onderzoekseenheden toegekend.

Preparatie van het empirisch onderzoeksmateriaal is nodig bevonden, omdat de informatie uit de interviews niet één-op-één correspondeert met de gestelde kaders uit het analyseplan. De informatie ter beschrijving van de dimensies van LBP is daarom geprepareerd. De interviews zijn uitgeschreven en de relevante zaken en voorbeelden die toebehoorden aan de afzonderlijke dimensies van LBP (hoofdstuk 4) zijn geïnventariseerd en per dimensie geclusterd.

Met behulp van het verzamelde onderzoeksmateriaal is de mate van realisatie van LBP bij gemeenten beschreven. Op basis van analyse van het materiaal worden hierover conclusies getrokken. Door analyse van het onderzoeksmateriaal verwacht ik een antwoord te vinden

op het eerste deel van de probleemstelling en op de eerste vijf onderzoeksvragen. Bij de materiaalanalyse worden de theorieën en dimensies uit de hoofdstukken 2 en 3 betrokken.

De dimensies vormen het raamwerk om de realisatie van LBP bij gemeenten in beeld te brengen. De eerste geformuleerde dimensie toont aan in hoeverre LBP is geïmplementeerd **(1)** bij gemeenten. De daaropvolgende dimensies tonen aan in hoeverre dit beleid reikt **(2)** in de organisatie, hoe het wordt toegepast **(3)**, in welke mate integratie **(4)** plaatsvindt met bestaand personeelsbeleid en/of personeelsinstrumentarium en wat de manier van aanpak is **(5)**. De eerste dimensie wordt bovendien uitgesplitst naar tien subdimensies. Deze subdimensies zijn afgeleid van de veranderstappen volgens Kotter (1996).

Voor de analyse van het onderzoeksmateriaal is elke dimensie van LBP geoperationaliseerd naar drie waarden. Deze gradering in drie waarden hangt samen met de mate van aanwezigheid van de dimensie. In dit onderzoek is bepaald dat een bepaalde waarde op een dimensie een vastgestelde score vertegenwoordigt. Indien de dimensie niet aanwezig is, dan geldt een score van 0. Is de dimensie in beperkte mate aanwezig dan geldt een score van 1 en bij volledige aanwezigheid van de dimensie geldt een score van 2. Bij de analyse van de onderzoeksresultaten wordt niet gesproken over de 'mate van aanwezigheid van dimensies'. Om de analyse leesbaar te houden zullen andere termen worden gebruikt om de 'mate van aanwezigheid van een dimensie' aan te duiden. In tabel 3 zijn per dimensie de mogelijke scores aangegeven. Tevens is een bijbehorende verklaring van de scores weergegeven.

Dimensie	Score	Verklaring van de score
1. Mate van implementatie (hoofdstuk 6.1.2)	Score = 0	Veranderstap is <i>niet</i> gerealiseerd
	Score = 1	Veranderstap is <i>in beperkte mate</i> gerealiseerd
	Score = 2	Veranderstap is <i>volledig</i> gerealiseerd
2. Mate van reikwijdte (hoofdstuk 6.1.3)	Score = 0	Beleid heeft <i>geén</i> reikwijdte
	Score = 1	Beleid heeft <i>beperkte</i> reikwijdte
	Score = 2	Beleid heeft <i>volledige</i> reikwijdte
3. Mate van toepassing (hoofdstuk 6.1.4)	Score = 0	Er is <i>geén</i> aandacht voor de criteria:
	Score = 1	Er is <i>in beperkte mate</i> aandacht voor de criteria:
	Score = 2	Er is <i>volledige</i> aandacht voor de criteria:
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Duurzame inzetbaarheid;</li> <li>▪ Ontwikkeling van medewerkers;</li> <li>▪ Preventief personeelsbeleid;</li> <li>▪ Individueel maatwerk;</li> <li>▪ Leeftijd niet als onderscheidend criterium toepassen;</li> <li>▪ Accepteren van beperkte inzetbaarheid;</li> <li>▪ Flexibiliseren van beperkte inzetbaarheid.</li> </ul>
4. Mate van integratie (hoofdstuk 6.1.5)	Score = 0	Er is <i>geén</i> integratie met bestaand HR-beleid
	Score = 1	Er is <i>in beperkte mate</i> integratie met bestaand HR-beleid <i>óf</i> met bestaande HR-instrumenten
	Score = 2	Er is <i>volledige</i> integratie met bestaand HR-beleid <i>én</i> met bestaande HR-instrumenten
5. Manier van aanpak (hoofdstuk 6.1.6)	Score = 0	Er is <i>geén</i> inhoudelijke én procesgerichte aanpak
	Score = 1	Er is <i>wél</i> een inhoudelijke én procesgerichte aanpak ( <i>alleen intern</i> )
	Score = 2	Er is <i>wél</i> een inhoudelijke én procesgerichte aanpak ( <i>intern en extern</i> )

Tabel 3: Dimensies van LBP, scores en verklaringen van de scores

De eerste dimensie is de 'mate van beleidsimplementatie van LBP'. Deze dimensie bestaat uit tien subdimensies die een scorebereik hebben van 0 tot 20. De andere vier dimensies hebben een scorebereik van 0 tot 8. In totaal hebben de vijf dimensies bij elkaar opgeteld een scorebereik van 0 tot 28. De hoogte van de totaalscore bepaalt de mate van realisatie van LBP. De subtotaalscore op de eerste dimensie heeft een scorebereik van 0 tot 20 en dit scorebereik is ingedeeld naar drie categorieën, die in tabel 4 worden uitgelegd. De categorieën zijn inhoudelijk gebaseerd op het 8 stappenmodel van Kotter (1996).

Dimensie 1	Mate van beleidsimplementatie van LBP
Scorecategorieën	Verklaring van scorecategorieën
<b>A</b>	<b>Score van 0 tot en met 7</b>
	Leeftijdsbewust beleid is als verandering niet of nauwelijks geïmplementeerd. Het is mogelijk dat de noodzaak en urgentie worden gevoeld en dat er een dominante, leidende coalitie is opgestaan, maar het implementatieproces loopt vast bij het formuleren van een visie en strategie voor de verandering naar leeftijdsbewust beleid in de organisatie. Het is ook mogelijk dat de noodzaak en urgentie worden gevoeld, maar dat er geen dominante, leidende coalitie aanwezig is en dat de geformuleerde verandervisie en -strategie van bijvoorbeeld de HR-afdeling geen draagvlak krijgen.
<b>B</b>	<b>Score van 7 tot 14</b>
	Leeftijdsbewust beleid is als verandering in beperkte mate geïmplementeerd. De eerste stappen in het implementatieproces zijn al gezet, zoals het vestigen van noodzaak en urgentie, het zich ontpoppen van een dominante coalitie en het formuleren en communiceren van een verandervisie en -strategie. Het proces loopt echter vast bij het creëren van draagvlak en in het uiterste geval bij het genereren van winsten die herleidbaar zijn aan de implementatie van leeftijdsbewust beleid.
<b>C</b>	<b>Score van 14 tot en met 20</b>
	Leeftijdsbewust beleid is als verandering in grote mate geïmplementeerd. Minimaal de eerste zeven stappen uit het model van Kotter (1996) zijn gezet en de nadruk ligt met name op het genereren van winsten, het consolideren van de verbetering en borging van de verandering in de organisatiecultuur. Dit zijn lange termijnprocessen.

Tabel 4: Scorecategorieën op 'Dimensie 1 – Mate van beleidsimplementatie van LBP'

Het gecumuleerde scorebereik van alle dimensies is 0 tot 28. De eindscore die per onderzoekseenheid behaald kan worden, is in dit afstudeeronderzoek de indicator van de mate van realisatie van LBP bij de desbetreffende onderzoekseenheid. Tabel 5 geeft een verdeling weer van het scorebereik naar de drie eindscorecategorieën.

Alle dimensies	Mate van realisatie van LBP
Eindscorecategorieën	Verklaring van eindscorecategorieën
<b>A</b>	<b>Score van 0 tot en met 10</b>
	Leeftijdsbewust beleid is als verandering niet of nauwelijks gerealiseerd.
<b>B</b>	<b>Score van 10 tot en met 20</b>
	Leeftijdsbewust beleid is als in beperkte mate gerealiseerd.
<b>C</b>	<b>Score van 20 tot en met 28</b>
	Leeftijdsbewust beleid is in grote mate of volledig gerealiseerd.

Tabel 5: Eindscorecategorieën op alle dimensies – 'Mate van realisatie van LBP'

In deze studie krijgen de gemeenten bepaalde scores toebedeeld. Deze scores dienen niet geïnterpreteerd te worden in termen als goed of fout. De scores geven per gemeente aan waar ontwikkelpunten en verbeterpunten liggen ten aanzien van verdere realisatie van LBP.

## 5.5 DISCUSSIEPUNTEN

In dit afstudeeronderzoek wordt een analyse uitgevoerd naar vijf dimensies van LBP die worden onderzocht bij 8 gemeentelijke overheidsorganisaties. Bovendien worden verbeterpunten aangedragen ten aanzien van de realisatie van LBP in gemeentelijke organisaties en wordt inzichtelijk gemaakt wat voor factoren bepalen in hoeverre LBP gerealiseerd wordt. Het afstudeeronderzoek kent ook zijn beperkingen, die het logische gevolg zijn van het maken van keuzes bij het schrijven van een scriptie.

Er is gekozen voor het betrekken van vijf dimensies van LBP, al zijn er wellicht meerdere dimensies te formuleren en toe te passen op het empirisch materiaal. Ik acht de vijf dimensies relevant, omdat deze dimensies nauw verbonden zijn aan veranderprocessen in organisaties en de aanwezigheid van specifiek personeelsbeleid in arbeidsorganisaties. De beperkte literatuur en het vrij nieuwe karakter van het onderwerp liggen aan de keuze van vijf dimensies ten grondslag.

Daarnaast is het aantal onderzoekseenheden beperkt. De generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten kan verbeteren, indien meer onderzoekseenheden zouden worden betrokken. De validiteit van de onderzoeksresultaten is ook beperkt. De aanpak van LBP is bij elke gemeente enigszins anders. Het realiseren van personeelsbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken vereist mensenwerk waarbij interpretaties, beelden, attitudes, gedragingen en meningen een belangrijke rol spelen. Er is geen universele aanpak of blauwdruk van LBP mogelijk. Bovendien is het aantal dimensies niet volledig dekkend en dus beperkt. Indien twee gemeenten een maximale eindscore behalen op de vijf dimensies, dan kan de mate van realisatie van LBP nog steeds verschillend zijn.

De verklarende factoren zijn wel in enige mate generaliseerbaar, omdat deze factoren bij alle gemeenten in mindere en meerdere mate aanwezig zijn. De factoren kunnen een bevorderende of belemmerende werking hebben op de realisatie van LBP. Derhalve zijn de factoren aan te wijzen als de kritische succesfactoren voor de realisatie van LBP bij gemeenten.

Tenslotte is het interessant om in verder onderzoek een vergelijking te trekken tussen de lokale overheid en de rijksoverheid, provincies of Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) om zo de verschillen in aanpak van LBP in kaart te brengen. Tevens kan gekozen worden voor een vergelijking van de publieke sector en private sector en van Nederlandse gemeenten en andere Europese gemeenten. De vergrijzing is namelijk een trend die zich niet alleen bij gemeenten of op Nederlandse bodem manifesteert. Aangezien het onderzoek een verkennend karakter heeft, is besloten om het onderzoeksveld in te perken tot de gemeentelijke sector. Er zijn bovendien nauwelijks publicaties verschenen over de realisatie van LBP in de gemeentesector. Een vergelijking met andere overheidsniveaus, sectoren of buitenlandse gemeenten is beter uitvoerbaar, indien eerst kennis is verworven over LBP bij een selectie gemeenten in Nederland.

In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd aan de hand van de geformuleerde dimensies van LBP (hoofdstuk 3). Vervolgens worden in hoofdstuk 7 de mogelijke verklarende factoren voor LBP in verband gebracht met de empirie.

## HOOFDSTUK 6

### ANALYSE VAN HET EMPIRISCH ONDERZOEKSMATERIAAL

*Dit zesde hoofdstuk staat in het teken van de analyse van resultaten uit het diepteonderzoek onder gemeenten. Hierbij staan de eerste vijf onderzoeksvragen centraal. In de eerste plaats wordt de implementatie van LBP geanalyseerd. Vervolgens de reikwijdte, de toepassing, de integratie en de manier van aanpak. De conclusies van de analyse van het empirisch materiaal worden weergegeven in hoofdstuk 8. Alvorens de analyse van het empirisch materiaal wordt behandeld, wordt ingegaan op de resultaten van het checklistonderzoek.*

#### 6.1 MATERIAALANALYSE

Het checklistonderzoek is uitgevoerd onder 35 gemeenten. Per gemeente zijn negen vragen gesteld waarop positief, negatief (hieronder wordt ook het niet beantwoorden van de vraag verstaan) of onvolledig (bij gebrek aan informatie, kennis of ervaring) kon worden geantwoord. In bijlage 3 worden de resultaten van dit onderzoek weergegeven. Hieruit blijkt dat alle gemeenten uit de voorselectie zich bewust zijn van de vergrijzingsproblematiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Tevens zijn alle gemeenten zich bewust van het feit dat bij een relatief hogere uitstroom van oudere werknemers de vervangingsvraag zal stijgen. Ook is er bij alle gemeenten inzicht in de uitstroomcijfers, maar slechts 32% van de gemeenten onderneemt maatregelen om de uitstroom op te vangen en (vroegtijdige) uittredende werknemers opnieuw (intern of extern) in het arbeidsproces te integreren. Een grote meerderheid (54%) geeft aan nauwelijks maatregelen te hebben getroffen om de uitstroom op te vangen, maar is zich wel bewust van de noodzaak hiervan. Zo'n 14% van de gemeenten begeleidt de oudere medewerkers naar het (pre)pensioen met behulp van collectieve maatregelen. Van de 35 gemeenten heeft zo'n 26% daadwerkelijk een personeelsbeleid gericht op leeftijd of levensfase opgezet. Een ruime 28% geeft aan hiermee bezig te zijn, maar heeft nog geen concreet plan. Zo'n 46% is nog niet bezig met LBP. Een minderheid van 23% treft maatregelen in het kader van LBP op de korte termijn. Een grote meerderheid van 77% geeft aan nauwelijks (23%) of geen (54%) korte termijnmaatregelen te treffen in het kader van LBP. Het treffen van maatregelen op de langere termijn komt bij 23% van de gemeenten voor. Slechts 12% geeft aan dat hierin de eerste stappen worden gezet, terwijl ruim 65% geen lange termijnmaatregelen in het kader van LBP treft. Slechts bij 23% van de gemeenten is daadwerkelijk een functionaris inhoudelijk verantwoordelijk gesteld voor LBP. Bij zo'n 77% van de gemeenten is geen eindverantwoordelijke functionaris aangewezen voor de uitvoering van LBP. Het resultaat van het checklistonderzoek is een selectie van 8 gemeenten die zich bezighouden met het ontwikkelen van een leeftijdsbewust personeelsbeleid en daarbij ook korte en lange termijnmaatregelen inzetten om de duurzame inzetbaarheid van werknemers te verbeteren. Tevens is bij deze selectie van gemeenten ook een functionaris inhoudelijk verantwoordelijk gesteld voor de aanpak en realisatie van LBP. De resterende 27 gemeenten zijn minder interessant voor een diepteonderzoek, omdat er nog geen duidelijk aanwijsbare stappen zijn gezet in het implementeren en realiseren van LBP.

De conclusies van het checklistonderzoek komen in hoofdstuk 8 aan de orde. Verder wordt in deze paragraaf aan de hand van de vijf dimensies (uit hoofdstuk 3) aangegeven hoe de gemeenten scoren op de 'mate van realisatie van LBP'. In de weergave van de analyse van het empirisch materiaal zal verwezen worden naar de gemeenten die zijn betrokken bij het diepteonderzoek.



### 6.1.1 MATE VAN IMPLEMENTATIE VAN LEEFTIJSBEWUST BELEID

In het eerder gepresenteerde model van Kotter (1996) zijn de 8 stappen van een succesvolle implementatie van een verandering weergegeven. In dit betoog worden de gemeenten beoordeeld aan de hand van de stappen uit het model. Door de gemeenten te analyseren aan de hand van de 8 stappen kan een antwoord worden geformuleerd op de eerste onderzoeksvraag:

*In hoeverre is leeftijdsbewust beleid geïmplementeerd in gemeentelijke organisaties?*

#### 1.A NOODZAAK EN URGENTIE DUIDELIJK MAKEN

De eerste stap is de noodzaak en de urgentie van de verandering duidelijk maken. Bij de gemeenten die centraal staan in dit onderzoek is het urgentiebesef voor een verandering naar LBP ontstaan op het moment dat er signalen werden geventileerd in de organisatie. Signalen als negatieve beeldvorming over oudere werknemers (Enschede, DSOB), te hoge fysieke belasting van werknemers (Utrecht, Culturele Instellingen), te weinig instromende (jongere) werknemers en te veel oudere werknemers met een lange functieverblijfsduur en daardoor oplopende verzuimcijfers (Best), een sterk en ontwikkelingsgericht HR-team (Den Haag, DSO), zware fysieke (over)belasting van werknemers (Leiden, dienst M&B) en oproepen van de medezeggenschap om LBP prioriteit te geven (Leiden, dienst M&B). Dit impliceert dat door de invloed van bepaalde factoren en actoren het urgentiebesef steeds op een andere manier wordt gevoed. De noodzaak en urgentie om LBP aan te pakken is bij zeven gemeenten op korte termijn duidelijk gemaakt. Het urgentiebesef bij de gemeente Enschede heeft zich op de langere termijn ontwikkeld, omdat bij deze gemeente de oriëntatiefase en de besprekingen over het lange termijneffect van LBP relatief meer tijd en middelen hebben gekost. Dit blijkt uit de volgende passage:

*“Ondanks het een actueel thema is en met name de concernstaf en het managementteam de noodzaak beginnen te voelen, ontbreekt scherpe aandacht en het commitment om op korte termijn LBP aan te pakken. Dit verduidelijkt waarom Enschede zich in de voorbereidingsfase bevindt. Het gaat immers om een cultuurverandering en dat is een proces van lange adem”*

In vergelijking met de andere gemeenten kan vermeld worden dat noodzaak en urgentiebesef bij de gemeente Enschede in beperkte mate zijn ontwikkeld. De veranderstap is derhalve in beperkte mate gerealiseerd [*score: 1*]. De veranderstap is volledig gerealiseerd door de resterende zeven gemeenten [*score: 2*].

#### 1.B CREËREN VAN EEN DOMINANTE, LEIDENDE COALITIE

Het creëren van een dominante coalitie op topniveau heeft zich op verschillende manieren gemanifesteerd bij de gemeenten. Deze verschillen hebben betrekking op de samenstelling van de dominante coalitie bij de gemeenten en op het organisatieniveau waarop de coalitie is gevormd. De gemeente Zwolle heeft het initiatief genomen om LBP te integreren in het bestaande HR-beleid afkomstig van de HR-afdeling van de concernstaf. Vervolgens is het gemeentelijk managementteam (GMT) hierover geïnformeerd. De voorzitter van het GMT - de gemeentesecretaris - is de belangrijkste steunpilaar van LBP. Door aandacht op strategisch organisatieniveau heeft de ambtelijke top te kennen gegeven dat ontwikkelingsgericht denken een organisatiebrede manier van denken moet worden voor de gehele gemeenteorganisatie. Het GMT staat samen met de HR-afdeling van de concernstaf als dominante, leidende coalitie áchter LBP. De veranderstap is volledig gerealiseerd door de gemeente Zwolle [*score: 2*].

Het GMT van de gemeente Leiden heeft samen met de HR-afdeling van de concernstaf en van alle gemeentelijke diensten gekozen voor het opzetten van LBP. Het GMT is zich bewust van de noodzaak van LBP gezien de veroudering van het personeelsbestand en tevens van de cultuurverandering die ermee gepaard gaat. Daarbij worden de richtlijnen uit het Onderhandelaarsakkoord CAO gemeenten 2005-2007 gevolgd. De dominante, leidende coalitie wordt gevormd door het GMT en de HR-afdeling van zowel de concernstaf als van de diensten. De veranderstap is volledig gerealiseerd [*score: 2*].

Bij de gemeente Deventer heeft het GMT ook een belangrijke rol gespeeld als dominant coalitieelid binnen de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris en het hoofd bedrijfsvoering zijn de opdrachtgevers van LBP en staan als dominante, leidende coalitie achter de invoering. Op advies van de HR-afdeling heeft de dominante coalitie zich gecommitteerd aan LBP. De veranderstap is volledig gerealiseerd [*score: 2*].

De betrokkenen bij de gemeente Vlissingen rondom LBP zijn de HR-adviseurs, een wethouder uit het college en de directie van de ambtelijke top - het directieteam. De adviseurs hebben bij de realisatie van LBP geput uit de opgebouwde goodwill van de HR-afdeling bij het directieteam, de sectorhoofden en de wethouder met Personeel, Organisatie en Middelen in de portefeuille. De dominante coalitie wordt gevormd door het directieteam, de wethouder en de HR-adviseurs. Laatstgenoemde hebben LBP gepositioneerd als een strategische koersbepaling. Via deze strategische insteek en op basis van de positie van de HR-afdeling, hebben de wethouder en het directieteam vervolgens hun positie als voorstander van LBP ingenomen. De veranderstap is volledig gerealiseerd [*score: 2*].

Het GMT van de gemeente Utrecht heeft bijgedragen aan de invoering van LBP. In eerste instantie is LBP verheven tot speerpunt van het HR-beleid van de sector 'Culturele Instellingen'<sup>3</sup>. Bij deze sector bevindt LBP zich in de uitvoeringsfase. Het betreffende sectorhoofd en de HR-adviseur vormen de dominante coalitie. In tweede instantie is LBP op advies van het GMT als beleidsprioriteit op gemeentebreed niveau gedefinieerd. Hierdoor is de dominante coalitie qua omvang en samenstelling gewijzigd. De gemeentesecretaris, de Centrale Ondernemingsraad en de HR-afdeling van de concernstaf hebben bijgedragen aan bewustwording en draagvlak op concernniveau. De veranderstap is volledig gerealiseerd [*score: 2*].

De dominante coalitie van de gemeente Den Haag is tijdens de invoering van LBP tot tweemaal samengesteld. De HR-afdeling van de concernstaf heeft LBP met draagkracht van de gemeentesecretaris en het GMT in eerste instantie op de agenda geplaatst en vervolgens zijn drie gemeentelijke diensten zich met de implementatie ervan gaan bezighouden, waarvan de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) het implementatietraject heeft voltooid. De dominante coalitie heeft vervolgens afstand genomen van het thema en het niet meer geagendeerd, totdat de HR-afdeling van de concernstaf het thema nieuw leven inblies. De dominante coalitie is vervolgens opnieuw betrokken om het thema nu concernbreed te introduceren. De dominante coalitie is niet continu dominant aanwezig geweest. De veranderstap is dus in beperkte mate gerealiseerd [*score: 1*].

Het GMT in de persoon van de gemeentesecretaris en de burgemeester van de gemeente Best zijn betrokken bij het agenderen van LBP als belangrijke prioriteit die gemeentebreed moet worden aangepakt. De dominante, leidende coalitie wordt gevormd door de burgemeester in samenwerking met de gemeentelijke stuurgroep bestaande uit: de gemeentesecretaris, de HR-

<sup>3</sup> De sector Culturele Instellingen bestaat uit de diensten Stadsschouwburg, het Muziekcentrum Vredenburg en het Centraal Museum

adviseur en een vertegenwoordiger van de OR. De veranderstap is volledig gerealiseerd [*score: 2*].

De gemeente Enschede is vergelijkbaar met de gemeente Utrecht, omdat LBP in eerste aanleg bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB) is opgezet. De dominante coalitie werd daarbij gevormd door de HR-adviseur van de DSOB. Vervolgens is LBP geagendeerd op concernniveau. Bij de agendasetting hebben de HR-afdeling van de concernstaf en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) een belangrijke rol gespeeld. Op concernniveau zijn vervolgens het GMT, de Centrale Ondernemingsraad (COR) en de wethouder met de portefeuille Middelen als coalitieleden betrokken bij de realisatie van LBP. De gemeentesecretaris is in beperkte mate betrokken als lid van de dominante coalitie. De dominante, leidende coalitie is verschoven van dienstniveau naar concernniveau. De veranderstap is volledig gerealiseerd [*score: 2*].

### 1.C ONTWIKKELEN VAN CONSISTENTE VERANDERVISIE- EN STRATEGIE EN FOCUS OP TOEGEVOEGDE WAARDE

In de volgende onderdelen van deze paragraaf wordt de ontwikkeling van een consistente verandervisie- en strategie uitgesplitst naar drie zaken, namelijk: consistente verandervisie, consistente veranderstrategie en focus op toegevoegde waarde.

#### C.I CONSISTENTE VERANDERVISIE

De gemeente Zwolle heeft een verandervisie die is gericht op 'ontwikkeling van werknemers'. Dit thema is een steeds terugkerend aandachtspunt dat duidelijk naar voren komt bij het inzetten van de verschillende - aangepaste en nieuwe - personeelsinstrumenten. De veranderstap is volledig gerealiseerd [*score: 2*]. Dit blijkt ook uit onderstaand interviewfragment:

*"Ontwikkelingsgericht denken moet een organisatiebrede manier van denken worden en dus zal dit gedachtegoed in de cultuur moeten worden opgenomen. Hier ligt een taak voor het GMT, de stafleden, het managementteam, maar ook voor de werknemers"*

Met de invoering van LBP heeft de HR-afdeling van de concernstaf van de gemeente Leiden het volgende doel voor ogen:

*"Het uitbreiden van het huidige personeelsbeleid, zodat dit beleid passend is voor alle leeftijdsgroepen. Hierbij dienen alle instrumenten onwillekeurig voor alle werknemers ingezet te worden ten behoeve van de individuele duurzame inzetbaarheid en in het licht van de organisatiestrategie"*

Het doel is ontstaan vanuit een consistente visie die door de leidende coalitie is geformuleerd. De consequenties voor organisatie en werknemer komen duidelijk uit de visie naar voren. De kans dat de coalitieleden én organisatieactoren de visie op de juiste wijze interpreteren en zich ermee kunnen identificeren is daardoor groter. De veranderstap is volledig gerealiseerd bij de gemeente Leiden [*score: 2*].

De visie van de dominante coalitie van de gemeente Deventer richt zich op de ontwikkeling van de individuele werknemer daarbij in oogschouw nemend de - invloed van de - levensfase op de werknemer. Deze ontwikkeling dient gestimuleerd te worden door gerichte en gepaste personeelsinstrumenten in te zetten, onafhankelijk van leeftijd. De visie is helder en zodoende kunnen coalitie- en andere organisatieleden zich met de visie identificeren. De visie wordt door de gehele dominante coalitie uitgedragen. De veranderstap is volledig gerealiseerd bij de gemeente Deventer [*score: 2*].

De visie die de dominante coalitie van de gemeente Vlissingen uitdraagt is ook identificeerbaar voor de coalitie- en organisatieleden, omdat de visie betrekking heeft op de veranderende arbeidsrelatie werkgever - werknemer en op houding- en gedragpatronen van werknemers. De HR-adviseur van de gemeente Vlissingen licht de visie als volgt toe:

*“De dominante coalitie wil bewustwording creëren voor enerzijds de veranderende relatie tussen de (gemeentelijke) werkgever en werknemer en anderzijds het veranderend perspectief ten aanzien van het moment van het stoppen met werken” en “De coalitie wil ook een personeelsbeleid ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met de veranderende wensen van werkgever én werknemer”*

De veranderstap is ook volledig gerealiseerd bij de gemeente Vlissingen [*score: 2*].

De visie die Culturele Instellingen van de gemeente Utrecht uitdraagt, is ook duidelijk identificeerbaar voor de coalitieleden en werknemers. Een toelichting op de visie:

*“Uitdaging in het werk is onafhankelijk van leeftijd. Ontwikkeling en aanpassing van het werk dienen een positief effect te sorteren op de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Behoud van werknemers is belangrijk, want uitstroom van werknemers impliceert uitstroom van relevante kennis en ervaring”*

Deze visie is door de dominante coalitie op dienstniveau geformuleerd en uitgekristalliseerd. Op concernniveau heeft de HR-afdeling besloten om de visie van LBP, geformuleerd door Culturele Instellingen, over te nemen. De veranderstap is derhalve ook volledig gerealiseerd bij de gemeente Utrecht [*score: 2*].

Een vergelijkbaar scenario geldt ook voor de gemeente Den Haag. De visie van de DSO is primair gericht op *“het ontwikkelen van toekomstmogelijkheden voor (oudere) werknemers”*<sup>4</sup>. Echter, deze visie is abstract en werknemers weten niet exact wat ze van het nieuwe beleid kunnen verwachten en wat mogelijke consequenties voor functies, posities en afdelingen zijn. Een gemeentebrede visie van de HR-afdeling van de Bestuursdienst is in ontwikkeling. Eikpunten zijn verjonging en mobiliteit. De visie van DSO is echter abstract, niet helder en niet specifiek. De veranderstap is daardoor in beperkte mate gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 1*].

In de visie van de gemeente Best *“gaat leeftijdsbewust personeelsbeleid eerder uit van competenties en kansen (ontwikkelingsstrategie) dan van beperkingen en tekorten (ontziebeleid, verversingsstrategie)”*<sup>5</sup>. De dominante coalitie heeft deze visie geformuleerd en ingepast in een beleidsplan voor LBP. Of alle organisatieactoren zich met de bondige visie kunnen identificeren is echter onduidelijk, omdat de visie abstract is geformuleerd. De veranderstap is daardoor in beperkte mate gerealiseerd bij de gemeente Best [*score: 1*].

De visie van de dominante coalitie van de gemeente Enschede met betrekking tot de implementatie van LBP is duidelijk en consistent. LBP betekent volgens de geïnterviewde:

<sup>4</sup> Regionaal Platform Arbeidszaken (RPA) Haaglanden, *Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling: “Werken aan een goed fundament voor het toekomstige beleid*, november 2003, pag. 8

<sup>5</sup> Provinciaal Steunpunt Werkgelegenheid, *Leeftijdsbewust personeelsbeleid gemeente Best: startdocument*, 's-Hertogenbosch, maart 2005

*“De coalitie voorziet met LBP meer dan alleen het verhogen van de participatiegraad van oudere werknemers. Het is gericht op het ontwikkelen, gebruiken en behouden van capaciteiten, kennis en ervaring van alle individuele werknemers van alle leeftijden, rekeninghoudend met de veranderende behoeften en mogelijkheden. Leeftijdsbewust personeelsbeleid dient een blijvende ‘gelukkige’ relatie tussen werknemer en organisatie te bevorderen”*

Deze visie maakt duidelijk dat een tweezijdig belang wordt gediend, zowel van werkgever als van werknemer. De visie is onderschreven door de coalitieleden en geeft de werknemers een duidelijk beeld van wat de toegevoegde waarde van LBP kan zijn voor de organisatie. De veranderstap is volledig gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 2*].

### *C.II CONSISTENTE VERANDERSTRATEGIE*

Uit de resultaten van de interviews is naar voren gekomen dat er bij drie gemeenten een volledige veranderstrategie is geformuleerd. De gemeente Vlissingen heeft een strategie ontwikkeld hoe LBP moet worden gerealiseerd aan de hand van een aantal fasen. De specifieke rolopvattingen en functiebeschrijvingen van de verschillende betrokkenen en hun verantwoordelijkheden zijn in ontwikkeling. De gemeente Best heeft een uitgebreide veranderstrategie met aanverwant stappenplan geformuleerd. Hoe coalitiespelers en werknemers hun rol als betrokkene bij het LBP moeten opvatten is ook duidelijk, omdat de rollen van leidinggevend, werknemers en andere (staf)functionarissen helder zijn geformuleerd in een plan van aanpak. Bij de dienst Culturele Instellingen van de gemeente Utrecht is een duidelijke strategie gehanteerd gericht op het instrueren en informeren van leidinggevend en werknemers als eerste stappen in de realisatie van een LBP. De rolopvatting van leidinggevend is via instructies en trainingen overgedragen. De veranderstrategieën van de diensten binnen de sector Culturele Instellingen zijn helder. De veranderstrategie wordt door de concernafdeling HR overgenomen. De gemeente scoort hoog, want de verandervisie en -strategie zijn op dienstniveau volledig uitgekristalliseerd en zullen door de concernafdeling HR worden overgenomen. De veranderstap is volledig gerealiseerd bij de gemeenten Vlissingen, Best en Utrecht [*score: 2*].

De gemeente Zwolle heeft geen (verander)strategie geformuleerd waaruit blijkt hoe LBP wordt aangepakt. De veranderstap is daardoor niet gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 0*]. LBP bevindt zich bij de gemeente Leiden in de voorbereidings- en planfase. Hoe het implementatieproces wordt uitgerold en wie verantwoordelijkheid wordt gesteld voor bepaalde aspecten van dit proces is niet in kaart gebracht. De visie richt zich op het langer in dienst houden van met name oudere werknemers en het aantrekken van nieuw potentieel. De precieze invulling van de strategie en de rolformulering ontbreken echter. De veranderstap is daardoor in beperkte mate gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 1*].

Bij de gemeente Deventer wordt binnen de randvoorwaarden voor LBP gezocht naar een juiste strategie die past binnen de huidige personeelsstrategie. De strategie is in ontwikkeling en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn nog niet geformuleerd. De veranderstap is in beperkte mate gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 1*].

De DSO van de gemeente Den Haag heeft bij de realisatie van LBP gebruik gemaakt van een strategie die op drie pijlers is gebaseerd<sup>6</sup>. De strategie op concernniveau is echter in ontwikkeling en nog niet uitgekristalliseerd. De veranderstap is derhalve in beperkte mate gerealiseerd bij de gemeente Den Haag [*score: 1*].

<sup>6</sup> De DSO ziet de volgende drie aspecten als de pijlers van het leeftijdsfasebeleid: informatievoorziening, bewustwording van het management en arbeidsvoorwaarden.

De strategie van de gemeente Enschede hoe LBP te implementeren is in ontwikkeling. De nieuwe rollen van leidinggevenden en werknemers in het kader van LBP zijn vastgelegd in een beleidsnotitie. In deze notitie zijn de kaders weergegeven waarbinnen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokkenen globaal worden geschetst. Een exacte formulering ontbreekt echter. Duidelijk is dat de veranderstap in beperkte mate is gerealiseerd [*score: 1*].

### C.III FOCUS OP TOEGEVOEGDE WAARDE

Uit het onderzoek is gebleken dat alle gemeenten een bepaalde focus hebben op de toegevoegde waarde van LBP. Alle gemeenten stellen dat het doorvoeren van dit beleid moet leiden tot langer doorwerken van werknemers om de toekomstige vervangingsvraag op te kunnen vangen. Naast een focus op langer doorwerken concentreren de gemeenten zich op aspecten als duurzame inzetbaarheid, ontwikkeling en beweging van werknemers. Dit zijn belangrijke condities om langer doorwerken te realiseren. Het is aannemelijk dat deze veranderstap in belangrijke mate is gerealiseerd door alle onderzochte gemeenten [*score: 2*].

De gemeente Zwolle beschouwt de aspecten ontwikkeling en verbetering van de inzetbaarheid van werknemers als de toegevoegde waarde van LBP. Deze aspecten zijn geïntegreerd in het aangepaste en uitgebreide personeelsinstrumentarium. Daarnaast moet LBP leiden tot een optimaal en gedifferentieerd personeelsbeleid ten behoeve van de gemeente Zwolle.

De gemeente Leiden beoogt dat LBP toegevoegde waarde heeft voor het imago van de ambtelijke organisatie:

*“Jongeren moeten het interessant vinden om bij de lokale overheid te werken waar zij goede loopbaanperspectieven hebben en oudere werknemers met plezier hun expertise en ervaring ten dienste blijven stellen van de gemeente Leiden”*

De focus op individuele ontwikkeling van werknemers als toegevoegde waarde van LBP wordt ook gehanteerd door de gemeente Deventer. Werknemers langer en gestimuleerd aan het werk houden is de focus van de gemeente Vlissingen.

De toegevoegde waarde die de gemeente Utrecht beoogt met LBP richt zich op het doen ontstaan van ontwikkelingsgericht denken en dat impliceert een cultuuraanpassing. Tevens zal LBP tot duurzame inzetbaarheid van werknemers moeten leiden. Bij de gemeente Den Haag moet LBP een bijdrage leveren aan het proces om knelpunten in de inzetbaarheid te traceren en hierop te anticiperen en aan het leerproces om strategisch aan de slag te gaan op de arbeidsmarkt.

De gemeente Best beoogt met LBP behoud én verbetering van arbeidstevredenheid en functionele inzetbaarheid na te streven. De toegevoegde waarde richt zich tevens op een goede balans tussen belasting en belastbaarheid, een gedifferentieerd financieel arrangement en deskundig management. De focus van deze gemeente is enerzijds op de werknemer en anderzijds op de leidinggevende en diverse organisatieonderdelen gericht. De toegevoegde waarde van LBP voor de gemeente Enschede is dat het moet leiden tot een optimale inzet van capaciteiten van werknemers en aangename arbeidsomstandigheden in elke levensfase. De (te ontwikkelen) mogelijkheden van de werknemers moeten als impliciet uitgangspunt worden genomen en niet de beperkingen, zo stelt de gemeente Enschede.



### 1.D COMMUNICEREN VAN VERANDERSIE

De gemeente Zwolle heeft een verandervisie voor LBP die gericht is op “ontwikkeling van werknemers” en het belang hiervan wordt gecommuniceerd via de verschillende personeelsinstrumenten. De (verander)rol van de leidinggevende is echter niet duidelijk ingekaderd. Deze veranderstap is derhalve in beperkte mate gerealiseerd bij de gemeente Zwolle [*score: 1*].

De communicatie van de verandervisie is volgens de geïnterviewde van de gemeente Leiden een taak van de leidinggevendenden, die de uitgangspunten van LBP moeten communiceren naar de werknemers. Het communicatieplan is echter nog niet uitgevoerd. De veranderstap is daardoor in beperkte mate gerealiseerd [*score: 1*].

Hoewel de verandervisie van de gemeente Deventer door de dominante coalitie wordt ondersteund, zijn de leidinggevendenden in beperkte mate geïnformeerd over LBP en wat hun rol is bij de implementatie van dit beleid. Deze veranderstap is daardoor nauwelijks gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 0*].

Om LBP goed op de kaart te zetten zijn door de gemeente Vlissingen verschillende communicatie-instrumenten ingezet. Daarbij zijn niet alleen leidinggevendenden, maar ook de werknemers benaderd via interactieve bijeenkomsten, trainingen, workshops en interviews. Deze instrumenten vonden aansluiting bij het type verandering, namelijk van collectief beleid naar individueel maatwerk. De gemeente heeft deze veranderstap volledig weten te realiseren [*score: 2*].

De strategie en visie voor LBP van de gemeente Utrecht zijn op dienstniveau gecommuniceerd aan management en werknemers. Hierbij is gekozen voor het instrueren en informeren van werknemers; een communicatiemethode die aansluiting vindt bij het type verandering. Op concernniveau is de communicatiemethode van de dienst besproken in het POI-overleg (Personeel, Organisatie en Informatie) en overgenomen. Deze veranderstap is volledig gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 2*].

De gemeente Den Haag hanteert het vergadermodel bij het communiceren van de verandervisie. Bij het GMT-overleg en bij directie- en afdelingsvergaderingen worden aandachtspunten als ‘verjonging van het personeelsbestand’ en ‘stimuleren van mobiliteit’ aan de orde gesteld. Beide zaken zijn ook geïntegreerd in het HR-beleid van de Bestuursdienst. De plannen hoe de communicatie naar leidinggevendenden op concernniveau dient te worden uitgevoerd zijn nog in ontwikkeling. Deze veranderstap is daardoor in beperkte mate gerealiseerd door de gemeente Den Haag [*score: 1*].

De gemeente Best heeft de verandervisie op hoofdlijnen gecommuniceerd aan alle managers, en beleidsvormende, ondersteunende en uitvoerende werknemers via voorlichtingsbijeenkomsten. LBP is gepositioneerd als een vernieuwde visie op het huidige HR-beleid. De implementatie van dit beleid wordt door de gemeente gekoppeld aan de impuls voor meer flexibilisering van arbeidsvoorwaarden en de toekenning van bonussen via het functiebeloningssysteem. De verandervisie is duidelijk gedefinieerd en wordt uitgedragen door de HR-afdeling. Geconcludeerd kan worden dat deze veranderstap door de gemeente Best volledig is gerealiseerd [*score: 2*].

Bij de gemeente Enschede is het communicatieproces nog niet gestart. Uit het interview is wel gebleken dat het leidinggevend kader centraal wordt gesteld bij de communicatie. De communicatie-uitingen concentreren zich op betere bewustwording en aandacht voor

inzetbaarheid en ontwikkeling van werknemers. Hieruit blijkt dat de gemeente Enschede deze veranderstap nog nauwelijks heeft gerealiseerd [*score: 0*].

#### **1.E EMPOWERMENT: DRAAGVLAK CREËREN VOOR VERANDERING**

Bij de gemeente Zwolle konden de geïnterviewden geen tegenstanders van LBP aanwijzen. Op de korte termijn is de dominante coalitie erin geslaagd om draagvlak te creëren bij de uitvoerders van het gemeentelijk personeelsbeleid: het leidinggevend kader. De gemeente Zwolle heeft deze veranderstap volledig weten te realiseren [*score: 2*].

Op meerdere niveaus in de gemeentelijke organisatie is bij de gemeente Leiden draagvlak gecreëerd voor het realiseren van LBP. De betrokkenheid van beleidsmedewerkers, leidinggevendenden, personeels- en beleidsadviseurs, OR-leden en leden van het GMT bij de besluitvorming om LBP te integreren in het huidige personeelsbeleid heeft ertoe geleid dat de betrokkenen op korte termijn de noodzaak en het belang begonnen in te zien. Breed draagvlak heeft ertoe geleid dat LBP een hoge positie op de agenda van het GMT heeft ingenomen. Deze veranderstap is daardoor volledig gerealiseerd [*score: 2*].

Bij het ontwerpen van een beleidsplan gericht op leeftijdsbewustzijn, levensfasen en duurzame inzetbaarheid heeft de gemeente Deventer gebruik gemaakt van verschillende actoren met uiteenlopende expertises. Op bestuurlijk en concernniveau is draagvlak gecreëerd bij het GMT, het hoofd Bedrijfsvoering en de wethouder met de portefeuille Middelen. Hierdoor heeft de gemeente deze veranderstap volledig gerealiseerd [*score: 2*].

De gemeente Vlissingen heeft op de korte termijn draagvlak gecreëerd door LBP als vorm van strategisch personeelsbeleid te positioneren. De aanwezige directieleden in de stuurgroep voor LBP hebben de nodige strategische accenten aan het leeftijdsbewust beleidsplan toegevoegd. De netwerkcontacten met omliggende gemeenten in de Zeeuwse provincie worden door de geïnterviewde genoemd als belangrijke stimuli voor het creëren van draagvlak, omdat door intergemeentelijke samenwerking op het gebied van LBP relevante kennis gedeeld kan worden en mobiliteitsmogelijkheden benut kunnen worden. Zodoende is op bestuurlijk en organisatieniveau breed draagvlak ontstaan. Deze veranderstap is dus volledig gerealiseerd [*score: 2*].

Bij de gemeente Utrecht is op concernniveau draagvlak gecreëerd, nadat al was gestart met de implementatie van LBP bij de dienst Culturele Instellingen. De resultaten op dienstniveau zijn van doorslaggevende betekenis geweest voor organisatiebreed draagvlak. Deze veranderstap is daardoor volledig gerealiseerd [*score: 2*].

De methode die de gemeente Best heeft gehanteerd, is vergelijkbaar met de methode waar de gemeente Vlissingen voor heeft gekozen. Draagvlak is gecreëerd door het lokale vraagstuk te verbreden naar een provinciaal probleem. Hierdoor is de groep voorstanders van LBP binnen de organisatie gegroeid, omdat bleek dat ook andere gemeenten met een vergelijkbaar vraagstuk worstelen. Het onderwerp werd hierdoor door een grotere groep werknemers geaccepteerd. Deze veranderstap is daardoor volledig gerealiseerd [*score: 2*].

Uit het interview met de gemeente Den Haag is gebleken dat in 2003 aanstalten is gemaakt om LBP te realiseren bij de DSO. Er was draagvlak op het niveau van de Bestuursdienst gecreëerd. De dominante coalitie heeft vervolgens een pilotproject gestart bij de DSO om op kleine schaal ervaringen op te doen met LBP. Met name op hoog bestuurlijk en organisatorisch niveau is draagvlak gecreëerd bij leden van het GMT en het college B&W. Er

zijn nog geen stappen gezet om draagvlak bij de werknemers te verkrijgen. Deze veranderstap is daarom in beperkte mate gerealiseerd bij de gemeente Den Haag [*score: 1*].

Bij de gemeente Enschede is het draagvlak voor LBP op meerdere niveaus in de organisatie gecreëerd. Via de OR hebben werknemers invloed kunnen uitoefenen op de aanpak van dit type personeelsbeleid. De keuze voor een nieuw personeelsinstrumentarium en de inhoud en toepassing daarvan is door werknemers ingegeven. Werknemers en leidinggevendenden hebben, respectievelijk indirect en direct, geparticipeerd in het besluitvormingsproces met betrekking tot de realisatie van LBP. Deze techniek van (interne) interactieve besluitvorming heeft een positief effect gesorteerd op de draagvlakvorming. Deze veranderstap is derhalve volledig gerealiseerd bij deze gemeente [*score: 2*].

#### **1.F KORTE TERMIJNSUCCESSEN (WINSTEN) GENEREREN**

Uit de interviews is gebleken dat bij de gemeenten Zwolle, Deventer, Vlissingen, Best en Enschede nog geen winsten zijn gerealiseerd als gevolg van de aanpak van LBP. Deze veranderstap is daardoor niet gerealiseerd bij deze gemeenten [*score: 0*].

Uitsluitend de gemeenten Leiden, Den Haag en Utrecht menen dat er winsten zijn gegenereerd. Uit het interview met de gemeente Leiden is gebleken dat de kracht van de dominante coalitie de gemeentelijke diensten, zoals de Dienst Milieu en Beheer (M&B), ertoe heeft bewogen de noodzaak en het belang van LBP te onderschrijven. M&B is een gemeentelijke dienst, die zelfstandig initiatieven ontplooit en onafhankelijk van het personeelsbeleid op concernniveau opereert. De dienst heeft LBP ingevoerd om de fysieke (over)belasting van de medewerkers aan te pakken. Door de focus meer op de individuele werknemer te richten en de belastbaarheid aan te passen aan de wensen en het werkvermogen van de werknemer, kan een sterke impuls worden gegeven aan de duurzame inzetbaarheid van een werknemer. De initiatieven van M&B zijn aan te wijzen als korte termijnsuccessen van LBP, omdat als gevolg van de aandacht vanuit de dominante coalitie voor inzetbaarheid de fysieke (over)belasting van werknemers bij M&B is aangepakt. Dit zijn successen die het hoofddoel voor de lange termijn ondersteunen. De subdimensie 'successen genereren' is volledig aanwezig bij deze gemeenten [*score: 2*].

De gemeenten Utrecht en Den Haag zijn onderling vergelijkbaar. De aanpak van LBP bij een aantal diensten heeft in beide gemeenten geresulteerd in kritische succesfactoren die de implementatie van dit beleid op concernniveau mogelijkkerwijs kunnen verbeteren. De achterliggende gedachte hierbij was:

*"Klein beginnen met een pilot bij een aantal diensten kan dienen als voorbeeldfunctie voor andere diensten en het concern. De keuze voor de initiatie bij een selecte groep diensten van de gemeente Utrecht is tot stand gekomen via de proeftuinmethode. In deze 'proeftuin' doen leidinggevendenden, werknemers en andere betrokkenen ervaringen op, die van waarde zijn voor de aanpak van LBP bij andere diensten of door de concernstaf"*

*"De pilot bij de DSO had tot doel om op de korte termijn veel rendement te halen. De Bestuursdienst van de gemeente Den Haag vond een individuele benadering van werknemers essentieel. Dit is effectiever op dienstniveau, want men kent elkaar. Een pilot leidt altijd tot leerervaringen"*

Uit de interviews is gebleken dat de kritische succesfactoren zijn overgenomen door de concernstaf c.q. Bestuursdienst. Of de succesfactoren ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan een succesvol LBP voor de hele gemeente is onbekend. Op concernniveau wordt nu een start gemaakt met LBP. De geïnterviewden vermeldden dat de aanpak van de diensten

daarbij richtinggevend is. Deze veranderstap is dus volledig gerealiseerd bij bovenstaande drie gemeenten [*score: 2*].

### 1.G CONSOLIDEREN VAN VERBETERINGEN EN VERDER VERANDEREN

Uit het interview met de gemeente Den Haag bleek dat het aanwijzen van verbeteringen als gevolg van LBP nog niet mogelijk is. Indien er ontwikkelingen zijn in de instroom, doorstroom of uitstroom dan is het maar de vraag of dit te herleiden is naar LBP. Het ontbreekt de gemeente aan inzicht in effecten van toegepaste instrumenten en maatregelen, zoals mobiliteitsstimulering en professionaliseringstrajecten. De effecten van instrumenten en maatregelen worden niet geëvalueerd of gemeten. Dit leidt ertoe dat deze veranderstap niet is gerealiseerd [*score: 0*].

Ook de gemeente Zwolle bevindt zich niet in het stadium om resultaten voortkomende uit toegepaste instrumenten, zoals Management Development en mobiliteitstrajecten, aan te wijzen en te consolideren. De geïnterviewde is van mening dat effecten van stimulering van de mobiliteit en ontwikkeling van werknemers alleen op de lange termijn zichtbaar zijn. De gemeente Zwolle heeft deze veranderstap niet weten te realiseren [*score: 0*].

Het feit dat resultaten van LBP pas op de langere termijn zichtbaar worden en dat effecten nauwelijks meetbaar zijn wordt in min of meer dezelfde bewoordingen door de resterende gemeenten aangevoerd. Duidelijk is dat deze veranderstap door geen van de gemeenten gerealiseerd is [*score: 0*].

### 1.H INSTITUTIONALISEREN EN BORGING VAN VERANDERINGEN IN ORGANISATIECULTUUR

Uit de interviews bleek dat het institutionaliseren van veranderingen in een cultuur van een gemeenteorganisatie een proces van lange adem is. Borging van LBP in de dagelijkse praktijk, in de hoofden van werknemers en in de organisatorische processen en het controlesysteem bleek nog niet gerealiseerd bij de gemeenten uit het onderzoek. Deze laatste veranderstap is derhalve nog niet gerealiseerd door de betrokken gemeenten in dit onderzoek [*score: 0*].

Mate van beleidsimplementatie (volgens Kotter, 1996)											
Subdimensie	A	B	C.i	C.ii	C.iii	D	E	F	G	H	Totaal score
Gemeente	Noodzaak en urgentie	Dominante, leidende coalitie	Verander visie	Verander strategie	Focus op toegevoegde waarde	Communicatie verander visie	Draagvlak creëren	Korte termijn successen	Verbetering consolideren	Borging veranderingen in cultuur	
Zwolle	2	2	2	0	2	1	2	0	0	0	11
Leiden	2	2	2	1	2	1	2	2	0	0	14
Deventer	2	2	2	1	2	0	2	0	0	0	11
Vlissingen	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	14
Utrecht	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	16
Den Haag	2	1	1	1	2	1	1	2	0	0	11
Best	2	2	1	2	2	2	2	0	0	0	13
Enschede	1	2	2	1	2	0	2	0	0	0	10

Tabel 6: Mate van beleidsimplementatie (volgens Kotter, 1996)

Verklaring van de tekens in de tabel:

- 0 Geeft weer dat deze veranderstap niet of nauwelijks is gerealiseerd binnen de gemeente
- 1 Geeft weer dat deze veranderstap in beperkte mate is gerealiseerd binnen de gemeente
- 2 Geeft weer dat deze veranderstap volledig gerealiseerd is binnen de gemeente

### 6.1.2 MATE VAN REIKWIJDTE VAN LEEFTIJSBEWUST BELEID

Om een antwoord te kunnen formuleren op de tweede onderzoeksvraag is de reikwijdte van LBP bij de acht geselecteerde gemeenten onderzocht. Daarbij is een onderscheid gemaakt in horizontale en verticale reikwijdte. De tweede onderzoeksvraag luidt:

*Wat is de reikwijdte van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?*

De reikwijdte van LBP bij de gemeente Zwolle is gezien vanuit de verticale benadering volledig. De dominante coalitie is betrokken bij de realisatie van LBP. De actoren die deel uitmaken van deze coalitie acteren op het hoogste niveau van de ambtelijke organisatie. De inhoudelijke kant van LBP wordt verspreid via de instrumenten. Deze instrumenten worden gefaciliteerd aan de diensthoofden, afdelingshoofden en de managers. De managers voeren het beleid uit door de instrumenten in te zetten. De uitwerking van LBP reikt tot aan de werknemer. Dit blijkt uit de aandacht voor Eerder Verworven Competenties (EVC), mobiliteit en opleiding in het personeelsbeleid. De horizontale reikwijdte is ook volledig. Het stimuleren van de individuele ontwikkeling en inzetbaarheid is een dienst- en sectoroverstijgend thema. Om alle werknemers te kunnen bereiken, is LBP organisatiebreed geïmplementeerd. Het beleid van de gemeente Zwolle heeft volledige reikwijdte op verticaal en horizontaal niveau [*score: 2*].

De reikwijdte van LBP binnen de gemeente Leiden is verticaal gezien volledig. De conceptualisering van dit beleid is gerealiseerd door de HR-adviseurs van zeven gemeentelijke diensten en de concernstaf, de afdelingshoofden en de leidinggevenden. Uit het interview bleek dat het personeelsbeleid 'van alle leeftijden' is:

*"We willen de uitstroom van jongeren beperken door hen te coaching, op te leiden en hen een loopbaanperspectief te bieden. Ouder wordende werknemers willen we stimuleren om langer bij de gemeente te blijven werken door het personeelsbeleid te richten op mobiliteit, ontwikkeling, specifieke arbeidsomstandigheden, combinatie deeltijdarbeid en deeltijdpensioen, behoud van kennis en ervaring, overdracht van kennis, coaching van jongeren. Duurzame inzetbaarheid is het credo"*

De realisatie van LBP is uitsluitend bij één dienst (M&B) tot stand gekomen en de werknemers van deze dienst zijn al bekend met het vernieuwde personeelsbeleid. De horizontale reikwijdte is daardoor beperkt, omdat bij de andere diensten nog geen stappen zijn gezet om LBP te realiseren. Het beleid van de gemeente Leiden heeft derhalve beperkte reikwijdte [*score: 1*].

LBP geldt bij de gemeente Deventer voor alle werknemers. Naast de dominante coalitie zijn veel (staf)afdelingen betrokken bij de realisatie van LBP. Zowel op het niveau van het GMT als op het niveau van de werknemer zijn actoren benaderd om mee te denken over de randvoorwaarden van LBP. Dit impliceert een volledige reikwijdte gezien vanuit het verticale perspectief. Ook op horizontaal niveau is de reikwijdte volledig, omdat LBP dienstoverstijgend beleid is en alle diensten dit beleid opgelegd krijgen. Het beleid van de gemeente Leiden heeft volledige reikwijdte op verticaal en horizontaal niveau [*score: 2*].

De gemeente Vlissingen is vergelijkbaar met de gemeente Deventer. Vlissingen heeft ervoor gekozen om LBP te laten reiken tot op het meest operationele organisatieniveau. De dominante coalitie geeft het beleid vorm en structuur. Het beleid heeft bovendien tot doel dat alle managers en werknemers meer aandacht moeten besteden aan de eigen ontwikkeling,

inzetbaarheid en functioneren. Het beleid van de gemeente Vlissingen heeft volledige reikwijdte op verticaal en horizontaal niveau [*score: 2*].

Bij de gemeente Best dient de individuele inzetbaarheid van de werknemer te verbeteren. Dit is een continu proces dat voor iedereen geldt, ongeacht leeftijd, geslacht, afdeling of sector. De leidinggevenden, sectordirecteuren, OR-leden en HR-adviseur houden zich bezig met de realisatie en het uitdragen van LBP, maar hebben ook de taak om een voorbeeldfunctie te vervullen door optimaal en duurzaam inzetbaar te zijn. Het beleid van de gemeente Best heeft volledige reikwijdte op verticaal en horizontaal niveau [*score: 2*].

LBP is bij de gemeente Utrecht op kleine schaal vormgegeven bij Culturele Instellingen. Bij de andere diensten waren tijdens de afronding van dit empirisch onderzoek nog geen contouren van LBP zichtbaar. LBP heeft zich op dienstniveau volledig ontwikkeld. In dit beleid wordt rekening gehouden met de behoeften van de werknemers uit verschillende levensfasen. Bovendien worden geen werknemers ontzien bij investeringen in het menselijk kapitaal van de dienst. De beleidskaders zijn vervolgens overgenomen door de inmiddels uitgebreide dominante coalitie en als beleidsprioriteit op de agenda van de concernstaf geplaatst. Resultante was dat men zich bij Culturele Instellingen en binnen de concernstaf bewust is van de noodzaak van langer, met plezier en gezond doorwerken. Bezien vanuit de verticale benadering is de reikwijdte volledig. Uitsluitend Culturele Instellingen is overgegaan tot LBP. Het LBP van de gemeente Utrecht heeft daardoor beperkte reikwijdte [*score: 1*].

De reikwijdte van LBP bij de gemeenten Den Haag en Enschede is vergelijkbaar met de aanpak van Utrecht. De realisatie van LBP komt tot stand bij uitsluitend één dienst en op concernniveau worden de eerste stappen gezet naar een organisatiebreed LBP. Dit impliceert een volledige reikwijdte op verticaal niveau, maar een beperkte reikwijdte op horizontaal niveau. Het beleid van beide gemeente heeft daardoor beperkte reikwijdte [*score: 1*].

### 6.1.3 MATE VAN TOEPASSING VAN LEEFTIJSBEWUST BELEID

Om een antwoord te kunnen formuleren op de derde onderzoeksvraag is de toepassingswijze van LBP bij de acht geselecteerde gemeenten in kaart gebracht. Daarbij zijn bepaalde criteria bepalend voor de mate van toepassing van LBP. De derde onderzoeksvraag luidt:

*Hoe wordt leeftijdsbewust beleid en het daaraan gekoppelde personeelsinstrumentarium toegepast in gemeentelijke organisaties?*

Er is sprake van volledige toepassing van LBP, indien door de gemeente voldaan wordt aan de gestelde criteria, zoals geformuleerd in hoofdstuk 3.4 waarin de dimensies van LBP zijn besproken en zoals weergegeven in het analyseplan (hoofdstuk 5.4). De criteria zijn:

1. Duurzame inzetbaarheid is centraal gesteld en geldt voor alle werknemers;
2. De continue ontwikkeling van werknemers staat centraal;
3. Er is sprake van preventief personeelsbeleid om te anticiperen op knelpunten in de inzetbaarheid van werknemers;
4. Er is sprake van individueel maatwerk;
5. De factor leeftijd wordt niet als onderscheidend criterium gehanteerd bij de uitvoering van het personeelsbeleid;
6. De beperkte inzetbaarheid wordt geaccepteerd door aanpassingen in de functie of het takkenpakket of door begeleiding naar het moment van uittreden (verzorgingsstrategie);
7. De beperkte inzetbaarheid wordt geflexibiliseerd door het stimuleren van 'leren en ontwikkelen van kennis en vaardigheden' (ontwikkelingsstrategie).



De focus van LBP van de gemeente Zwolle stelt bij de uitvoering de individuele werknemer centraal. Daarbij neemt maatwerk de plaats in van het toepassen van collectieve maatregelen. Het strategische personeelsbeleid van deze gemeente is gericht op ontwikkeling van werknemers. Preventief anticiperen op knelpunten in de inzetbaarheid is een belangrijke doelstelling. De beperkte inzetbaarheid van werknemers wordt geaccepteerd of ze nu jong of oud zijn. Indien nodig worden werknemers begeleid tot aan een nieuwe functie of het moment van uittreding. De verzorgingsstrategie (hoofdstuk 2.3.2) is toegepast. Indien de inzetbaarheid van oudere werknemers vermindert, dan worden ze binnen de gemeente Zwolle gestimuleerd tot verdere ontwikkeling van vaardigheden en competenties die níet zijn achteruit gegaan. Begeleiding van werknemers op de langere termijn duidt hier op toepassing van de ontwikkelingsstrategie (hoofdstuk 2.3.2). Bezien vanuit de gestelde criteria (hoofdstuk 3.4) is er volledige aandacht voor LBP [*score: 2*].

De gemeente Leiden neemt bij de uitvoering van LBP de leeftijd en levensfase van de werknemer als uitgangspunt. Er wordt gestuurd op verschillen in leeftijd en levensfase. In het personeelsbeleid is de nadruk steeds meer komen te liggen op groei, ontwikkeling, mobiliteit, coaching en opleiding. Individuele begeleiding bij de loopbaan komt steeds vaker voor. Duurzame inzetbaarheid is op alle werknemers van toepassing. Er worden nog geen stappen gezet om de beperkte inzetbaarheid aan te pakken. Bezien vanuit de gestelde criteria (hoofdstuk 3.4) is er in beperkte mate aandacht voor LBP, te weten criteria 1, 2 en 4 [*score: 1*].

Bij de gemeente Deventer worden leeftijd en levensfase als onderscheidend criterium gehanteerd bij de uitvoering van het vernieuwde personeelsbeleid. De individuele ontwikkeling van alle leidinggevenden en werknemers heeft ook hoge prioriteit gekregen. Ontwikkelingsgericht denken wordt bij leidinggevenden en werknemers gestimuleerd. De jaarlijkse gesprekkencyclus is daarop aangepast en leidinggevenden worden getraind om de ontwikkelingsbehoefte van werknemers te herkennen en daarop in te spelen. De beperkte inzetbaarheid wordt tot op heden nog niet aangepakt. Er worden wel stappen gezet in het formuleren van een gemeentebreed ontwikkelingsplan. Bekeken vanuit de criteria (hoofdstuk 3.4) is er in beperkte mate aandacht voor LBP, te weten criteria 1, 2 en 4 [*score: 1*].

Alle werknemers van de gemeente Vlissingen zijn individueel verantwoordelijk gesteld voor hun eigen ontwikkeling van kennis en competenties. Bij Vlissingen staat leeftijd niet in relatie tot inzetbaarheid. Indien de inzetbaarheid wordt beperkt, dan dient deze te worden geflexibiliseerd, ongeacht leeftijd, levensfase of functie. De aanpak duidt op de ontwikkelingsstrategie (hoofdstuk 2.3.2). De geïnterviewde meldt dat de vertrekregelingen zijn afgeschaft, het ouderenbeleid passé is en de natuurlijke uitstroom geaccepteerd wordt. Dit duidt op de verzorgingsstrategie (hoofdstuk 2.3.2). Het duurzaam inzetbaar houden van werknemers is losgekoppeld van leeftijd, want zowel jonge als oude werknemers moeten behouden worden voor de organisatie. De geformuleerde criteria (hoofdstuk 3.4) in oogschouw nemend, is er volledige aandacht voor LBP [*score: 2*].

Bij de dienst Culturele Instellingen van de gemeente Utrecht worden ontwikkelings-, behoud- en vertrekmaatregelen afwisselend van elkaar toegepast bij de uitvoering van het personeelsbeleid. Zo is er aandacht voor loopbaanontwikkeling en functie- en taakaanpassing voor ouderen, maar deze groep wordt ook ontzien van overwerk of onregelmatig werk. Het toepassen van ontziemaatregelen en ontwikkelingsbevorderende maatregelen duidt op een overgang van ouderenbeleid naar LBP. Behoud van vooral oudere werknemers krijgt in toenemende mate aandacht. Hierbij worden instrumenten ingezet om preventief te anticiperen op knelpunten in de personeelsvoorziening. Instrumenten als psychische/fysieke risico-inventarisatie, persoonlijke/professionele ontwikkeltrajecten, POP's en taakrotatie. Op

concernniveau is er bij de gemeente Utrecht een ouderenbeleid gerealiseerd, dat is gericht op arbeidsduurvermindering voor ouderen en dat de oudere werknemers financiële middelen biedt ter bevordering van vervroegde uittreding. Dit zijn faciliterende maatregelen. Geredeneerd vanuit de gestelde criteria (hoofdstuk 3.4) is er in beperkte mate aandacht voor LBP, te weten criteria 2, 3 en 7 [*score: 1*].

De individuele benadering van werknemers heeft bij de gemeente Den Haag terrein gewonnen ten opzichte van het collectief toepassen van de CAO. Levensfasemanagement en mobiliteit vormen de kaders van het vernieuwde concernpersoneelsbeleid.

*“Leeftijd is niet het bepalende criterium, maar levensfase wel. Het denken in levensfasen is niet de portefeuille van één iemand, het is een paraplubegrip waar iedereen iets mee doet”*

De ontwikkeling van interne of externe toekomstmogelijkheden is het doel van de DSO. Aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden worden daarbij niet geschuwd. Bovendien is de gesprekkencyclus ten aanzien van het functioneren en in het kader van het competentie management aangepast. Afspraken ten aanzien van de toekomstige loopbaan van werknemers worden in POP's vastgelegd. Er is aandacht voor opleiding, ontwikkeling en kennisoverdracht via training in mentorschap. De beperkte inzetbaarheid wordt vooral geaccepteerd door het promoten van deeltijdwerk en werken op project- of oproepbasis (hoofdstuk 2.3.2). De aandacht voor LBP is beperkt, omdat uitsluitend aan de criteria 2, 4, 5 en 6 wordt voldaan [*score: 1*].

Bij de gemeente Enschede is het vernieuwde personeelsbeleid georiënteerd op de relatie tussen levensfase en loopbaan. Er wordt geen onderscheid in leeftijd gemaakt, maar wel in levensfase bij de toepassing van instrumenten of maatregelen. Huidige generieke maatregelen zijn vervangen door maatwerkoplossingen. Alle werknemers kunnen rouleren qua taak of functie, want de beperkte inzetbaarheid wordt geaccepteerd. Het kennisniveau, het ervaringsniveau of de leeftijd spelen daarbij geen rol. Dit duidt op de verzorgingsstrategie (hoofdstuk 2.3.2). Er is sprake van beperkte aandacht voor LBP. Er wordt aan de criteria 4, 5 en 6 voldaan [*score: 1*].

De focus van de gemeente Best verschuift steeds meer van curatief beleid naar het preventief aanpakken van knelpunten in de inzetbaarheid door het initiëren van medische check-ups en een mobiliteitsplatform voor alle werknemers. Hierdoor komt functiewisseling beter onder de aandacht van werknemers. Naast het hanteren van een collectief arbeidsvoorwaardelijk kader gekoppeld aan de CAO, krijgt individueel maatwerk meer ruimte, omdat de arbeidsvoorwaarden worden geflexibiliseerd. Door de invoering van LBP worden aan het huidige HR-beleid meer strategische componenten toegevoegd. De leeftijd van werknemers wordt gehanteerd als onderscheidend criterium bij de toepassing van de personeelsinstrumenten. De aandacht voor LBP is bij deze gemeente in beperkte mate aanwezig. Er wordt voldaan aan de criteria 1, 3 en 4 [*score: 1*].

#### **6.1.4 MATE VAN INTEGRATIE VAN LEEFTIJSBEWUST BELEID**

Om een antwoord te kunnen formuleren op de vierde onderzoeksvraag is de mate van integratie van LBP bij de acht geselecteerde gemeenten onderzocht. De vierde onderzoeksvraag luidt:

*In welke mate wordt leeftijdsbewust beleid geïntegreerd met het huidige HR-beleid van gemeentelijke organisaties?*

De gemeente Zwolle heeft gekozen voor integratie van LBP in het bestaande HR-beleid. Het bestaande personeelsinstrumentarium is deels aangepast aan de focus op ontwikkeling, inzetbaarheid en mobiliteit en deels aangevuld met nieuwe instrumenten. Dit duidt op volledige integratie van LBP [*score: 2*].

Een vergelijkbare aanpak is ook geïdentificeerd bij de gemeente Leiden. In deze organisatie is samenhang gecreëerd tussen LBP, diversiteitsbeleid en het stagebeleid. Door jonge schoolverlaters, allochtonen, vrouwen en WW-ers via stages aan te trekken, krijgen zowel jongeren als ouderen de kans op verdere loopbaanontwikkeling bij de gemeente. Bovendien richten steeds meer maatregelen zich op scholing, deeltijdarbeid, specifieke arbeidsvoorwaarden en kennisdeling. De integratie van LBP bij Leiden is volledig [*score: 2*].

Ook bij de gemeente Enschede wordt LBP geïntegreerd in het algemene HR-beleid. Ontwikkelingsgericht denken is een nieuw accent c.q. aandachtspunt bij de toepassing van bestaande instrumenten en maatregelen. Daarnaast heeft Enschede nieuwe instrumenten ontwikkeld om de flexibiliteit, mobiliteit en loopbaanontwikkeling te bevorderen. Bij de gemeente Enschede is sprake van volledige integratie [*score: 2*].

De gemeente Vlissingen heeft zowel nieuwe instrumenten (POP) ingezet als bestaande instrumenten (gesprekkencyclus) aangepast aan het gevoerde LBP. Tevens wordt aansluiting en samenhang gezocht met het diversiteitsbeleid. Dit verklaard dat LBP zowel in het personeelsbeleid wordt geïntegreerd als dat het leidt tot aanpassing van functioneringsgesprekken en tot ontwikkeling van nieuwe instrumenten, zoals POP's. Dit duidt op volledige integratie [*score: 2*].

Ook de gemeente Den Haag kiest voor integratie van LBP met het bestaand HR-beleid van de concernstaf en met de huidige instrumenten. De gemeente heeft voor ogen om LBP samen te brengen met onderwerpen die al speelden, zoals diversiteit en mobiliteit. Er is bovendien een mobiliteitscentrum ontwikkeld en er zijn coachingstrajecten uitgezet. Er is bij deze gemeente wederom sprake van volledige integratie van LBP [*score: 2*].

LBP vormt voor de gemeente Deventer een integraal onderdeel van het HR-beleid. Deventer heeft ervoor gekozen om in bestaande en in nog te ontwerpen instrumenten de concepten 'levensfase' en 'duurzame inzetbaarheid' te integreren. De jaarlijkse gesprekkencyclus wordt hierop aangepast, evenals het opleidingsaanbod. Bovendien is er een traject rondom Management Development ontworpen. Dit duidt op volledige integratie [*score: 2*].

De gemeente Best heeft LBP geïntegreerd met het huidige HR-beleid door instrumenten breder in te zetten en nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Het huidige arbeidsvoorwaardenpakket is geflexibiliseerd en het functiebeloningssysteem is aangepast met bonussen ter stimulering van mobiliteit en ten behoeve van werknemers met ervaring. Het HR-beleid is bovendien aangevuld met preventieve maatregelen om de gezondheid van werknemers waar nodig te verbeteren. Daarnaast is een gesprekkencyclus geïnitieerd om de drijfveren in het werk bij vooral de 55-plussers in beeld te brengen. Er is sprake van aanpassing en vernieuwing van het HR-beleid en dus van volledige integratie [*score: 2*].

De overgang van ouderenbeleid naar LBP heeft bij de gemeente Utrecht tot de ontwikkeling van nieuwe instrumenten geleid. De leidinggevenden worden getraind op verzuimreductie, het voeren van loopbaangesprekken, competentie management, risico-inventarisatie en functieanalyse. De instrumenten voor werknemers onderscheiden zich in POP's, scholing, taakrotatie of -aanpassing en mobiliteit. Ook zijn de functioneringsgesprekken aangepast, is

er een koppeling gemaakt met het diversiteitsbeleid en met de maatregelen ter verbetering van de balans werk-privé. Dit duidt op volledige integratie van LBP [*score: 2*].

### 6.1.5 MANIER VAN AANPAK VAN LEEFTIJSBEWUST BELEID

Om tenslotte een antwoord te kunnen formuleren op de vijfde onderzoeksvraag is de manier van aanpak van LBP bij de acht geselecteerde gemeenten onderzocht. Hierbij worden de inhoudelijke en de procesgerichte aanpak onderscheiden. De vijfde onderzoeksvraag luidt:

*Op welke wijze wordt de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties aangepakt?*

De inhoudelijke aanpak en de procesgerichte aanpak zijn bij alle gemeenten uit het onderzoek geïdentificeerd. In eerste instantie wordt bij de gemeenten bewustwording en draagvlak gecreëerd. Dit duidt op een procesgerichte aanpak. De ontwikkeling van een dominante coalitie, een verandervisie en -strategie is ook procesgericht, maar heeft ook inhoudelijke aspecten. Het initiëren van project/werkgroepen en het ontwikkelen van plannen van aanpak worden gekenmerkt door zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. De fysiek aanwezige plannen of notities en ideeën voor een LBP hebben bij alle onderzochte gemeenten zowel een procesgerichte als een inhoudelijke inslag. De gemeenten zijn zich ervan bewust dat het om een lange termijnproces, een mentaliteitsverandering en een inhoudelijke aanpassing van het personeelsbeleid gaat. De gemeenten Utrecht, Best en Vlissingen geven bijvoorbeeld aan dat strategisch denkvermogen hierbij van belang is en dat rekening houden met de interne en externe arbeidsmarkt daarbij essentieel is. Bij alle gemeenten uit dit onderzoek kan zowel een inhoudelijke als een procesgerichte aanpak worden geïdentificeerd [*score: 1*]. De aanpak is bij alle gemeenten door een interne afdeling opgestart, zoals de HR-afdeling wel of niet in samenwerking met de dominante coalitie. De gemeenten Vlissingen, Den Haag en Utrecht onderscheiden zich echter, omdat bij deze gemeenten de realisatie van LBP zowel intern als extern tot stand is gekomen [*score: 2*]. Naast intern betrokkenen zijn ook actoren van buiten de organisatie betrokken bij de realisatie van LBP.

In onderstaande tabel zijn de scores op de vijf dimensies van LBP opgenomen:

Mate van realisatie van LBP: eindscores van alle dimensies						
Dimensie	1	2	3	4	5	Eindscore
Gemeente	Mate van implementatie van beleid	Mate van reikwijdte van beleid	Mate van toepassing van beleid	Mate van integratie van beleid	Manier van aanpak	
Zwolle	11	2	2	2	1	18
Leiden	14	1	1	2	1	19
Deventer	11	2	1	2	1	17
Vlissingen	14	2	2	2	2	22
Utrecht	16	1	1	2	2	22
Den Haag	11	1	1	2	2	17
Best	13	2	1	2	1	19
Enschede	10	1	1	2	1	15

Tabel 7: Mate van realisatie van LBP - eindscores van alle dimensies

In dit hoofdstuk is de empirische data geanalyseerd en verwerkt langs de vijf dimensies uit hoofdstuk 3. De conclusies die hieruit getrokken worden, komen in hoofdstuk 8 aan de orde. De conclusies vormen de beantwoording van het eerste deel van de probleemstelling en tevens de beantwoording van de eerste vijf onderzoeksvragen. In het volgende hoofdstuk staat de analyse van de in hoofdstuk 4 geformuleerde hypothesen centraal. Door het toetsen van de hypothesen wordt een antwoord gegeven op het tweede deel van de probleemstelling.

## HOOFDSTUK 7

### LEEFTIJSBEWUST BELEID NADER VERKLAARD

*In het zevende hoofdstuk staat het verklaren van LBP bij gemeenten centraal. In hoofdstuk 4 zijn verklarende factoren geformuleerd waarvan verondersteld wordt dat deze invloed uitoefenen op de mate van realisatie van LBP bij gemeenten. De verklarende factoren zijn de onafhankelijke variabelen in het onderzoek en vormen de hypothesen. In concreto gaat het om het verklaren van de verschillen tussen de gemeenten op de scores op de geformuleerde dimensies van LBP.*

#### 7.1 VERKLARINGEN VOOR LEEFTIJSBEWUST BELEID

In hoofdstuk 4 heb ik op grond van de bestudeerde literatuur en de onderzoeksvragen 7.a. tot 7.e. een achttal hypothesen c.q. verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de mate van realisatie van LBP. Onderstaand zal ik aangeven of deze verwachtingen een bijdrage leveren aan het verklaren van LBP op grond van de empirische onderzoeksresultaten.

##### Hypothese 1

De eerste hypothese die ik heb uitgesproken is dat de mate van realisatie en implementatie van LBP minder omvattend is bij gemeenten waar het concernmodel is toegepast in vergelijking met gemeenten waar het directiemodel is toegepast.

Uit het onderzoek blijkt dat het concernmodel door de gemeenten Zwolle, Den Haag en Enschede wordt toegepast. Daarnaast blijkt dat uitsluitend de organisatiestructuur van de gemeente Vlissingen op het directiemodel is gebaseerd. Bij vergelijking van de gemeenten gebaseerd op het concernmodel met de gemeente gebaseerd op het directiemodel kan verklaard worden dat de mate van realisatie en implementatie van LBP bij de gemeente met het directiemodel omvattender is. Uit de empirische analyse (zie tabel 6) blijkt dat LBP in omvattender mate is geïmplementeerd bij de gemeente Vlissingen (score: 14) in vergelijking met een beperkte mate van implementatie bij de gemeenten Zwolle, Den Haag en Enschede (scores: 11, 11 en 10). Ook blijkt uit de empirie (zie tabel 7) dat de realisatie van LBP omvattender is bij Vlissingen (eindscore: 22) in vergelijking met Zwolle, Den Haag en Enschede (eindscores: 18, 17 en 15).

Uit de empirie kan afgeleid worden dat inrichting van de ambtelijke organisatie volgens het concernmodel samenhangt met een beperkte mate van realisatie en implementatie van LBP. Bovendien kan worden verondersteld dat toepassing van het directiemodel samenhang vertoont met een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Verklaring kan zijn dat in een gemeentelijke organisatie gebaseerd op het directiemodel, de nadruk meer op sturing en integraliteit ligt. Dit leidt tot een organisatiestructuur met korte lijnen, programmatisch handelen en meer gezamenlijk optrekken van beleidsvoorbereiders en -uitvoerders. De minder grote afstand tussen directie, afdelingshoofden en stafafdelingen kan er bij het directiemodel toe leiden, dat LBP op integrale wijze op centraal niveau is gerealiseerd.

##### Hypothese 2

De tweede hypothese, is dat door toepassing van het diensten- of sectorenmodel voor de inrichting van het ambtelijk apparaat, de mate van realisatie en implementatie van LBP meer omvattender is in vergelijking met gemeenten waar het concernmodel dominant is.



Uit de empirie is gebleken dat het diensten- of sectorenmodel wordt toegepast door de gemeenten Utrecht, Best, Leiden en Deventer. Uit het onderzoek blijkt tevens dat het concernmodel door de gemeenten Zwolle, Den Haag en Enschede wordt toegepast. Indien een vergelijking wordt getrokken tussen de gemeenten gebaseerd op het diensten- of sectorenmodel met de gemeenten gebaseerd op het concernmodel, dan kan worden verklaard dat de mate van realisatie en implementatie van LBP bij de gemeenten met het diensten- of sectorenmodel omvattender is. De empirische analyse (zie tabel 6) geeft weer dat LBP in omvattender mate is geïmplementeerd bij Utrecht, Best, Leiden en Deventer (scores: 16, 13, 14 en 11) in vergelijking met een beperkte mate van implementatie bij Zwolle, Den Haag en Enschede (scores: 11, 11 en 10). Ook geeft de empirie (zie tabel 7) weer dat de realisatie van LBP omvattender is bij Utrecht, Best, Leiden en Deventer (eindscores: 22, 19, 19 en 17) in vergelijking met Zwolle, Den Haag en Enschede (eindscores: 18, 17 en 15).

Hiermee is aangetoond dat toepassing van het diensten- of sectorenmodel samenhang vertoont met een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Indien het diensten- of sectorenmodel dominant is, dan vindt coördinatie en sturing van doorgaans drie à vier sectoren plaats vanuit een directieteam. Per sector wordt het beleid voorbereid en uitgevoerd en daarbij ligt het accent op integraliteit, samenhang tussen beleid en uitvoering en op coördinatie door dienst- of sectorhoofden. De coördinatieteam wordt, met name bij sectoroverstijgende aangelegenheden, uitgevoerd door het directieteam. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat LBP binnen alle gemeentelijke diensten en sectoren wordt gerealiseerd en dat een directieteam dit proces coördineert. Een verklaring voor de samenhang zou kunnen zijn dat door betrokkenheid van de hoofden van dienst/sector, de ambtelijke directie en de gemeentesecretaris, samengebracht in het directieteam, het implementatieproces van LBP zich sneller voltrekt. De empirie geeft weer dat inrichting van de ambtelijke organisatie volgens het concernmodel samenhang vertoont met een beperkte mate van realisatie en implementatie van LBP. Een verklaring zou kunnen zijn dat het sturen op afstand en op hoofdlijnen ertoe leidt dat LBP daardoor in mindere mate op concernniveau wordt gerealiseerd, omdat op dat niveau andere prioriteiten zullen spelen. Het is waarschijnlijker dat LBP binnen een afzonderlijke dienst is gerealiseerd en dat organisatiebrede implementatie een lange termijnproces is.

### **Hypothese 3**

Bij de derde hypothese vermoedde ik, dat een kanteling van het ambtelijk apparaat leidt tot een minder omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het diensten- of sectorenmodel is toegepast.

Uit het onderzoek blijkt dat het ambtelijke apparaat van Zwolle, Enschede en Utrecht is gekanteld. Uit de empirie is al eerder gebleken dat het diensten- of sectorenmodel wordt toegepast door de gemeenten Utrecht, Best, Leiden en Deventer. Indien een vergelijking wordt getrokken tussen de gemeenten kan geconcludeerd worden dat de gemeente Utrecht buiten beschouwing moet worden gehouden, omdat deze gemeente zowel gebaseerd is op het diensten- of sectorenmodel als ook gekanteld is. Indien een vergelijking wordt getrokken tussen de gekantelde gemeenten en de gemeenten gebaseerd op het diensten- of sectorenmodel, dan kan worden verklaard dat de mate van realisatie en implementatie van LBP bij de gemeenten met het diensten- of sectorenmodel omvattender is. Uit de empirie (zie tabel 6) is gebleken dat LBP in minder omvattende mate is geïmplementeerd bij de gekantelde gemeenten Zwolle en Enschede (scores: 11 en 10) in vergelijking met een meer omvattende mate van implementatie bij de gemeenten met het diensten- of sectorenmodel, te weten Best, Leiden en Deventer (scores: 13, 14 en 11). Bovendien blijkt uit de empirische



analyse (zie tabel 7) dat de realisatie van LBP minder omvattend is bij Zwolle en Enschede (eindscores: 18 en 15) in vergelijking met Best, Leiden en Deventer (eindscores: 19, 19 en 17).

Hiermee is aangetoond dat indien een gemeentelijke organisatie is gekanteld, dit samenhang vertoont met een minder omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Uit de literatuur (De Vries & Derks, 2006: 54) blijkt dat het kantelen van de ambtelijke organisatie gevolgen heeft voor de inrichting en structuur van de organisatie. Oog hebben voor de burgerlogica ligt aan het kantelen van de organisatie ten grondslag. De nadruk ligt daarbij steeds meer op de klantvraag, het verbeteren van de focus op de lokale samenleving en aanpassing aan de externe omgeving. Volgens De Vries & Derks (2006: 56) krijgt de ontwikkeling van vakdisciplines daardoor minder aandacht. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de ontwikkeling en inzetbaarheid van werknemers minder onder de aandacht van bestuur en management komt en LBP daardoor nauwelijks of geen prioriteit krijgt. Dit kan een verklaring zijn voor de beperkte mate van realisatie en implementatie van LBP. De samenhang tussen LBP en toepassing van het diensten- of sectorenmodel is eerder bij de toetsing van de tweede hypothese besproken.

#### **Hypothese 4**

De vierde hypothese die ik in hoofdstuk 4 uitsprak, betrof de verwachte relatie tussen externe deskundigheid en LBP. Zo vermoedde ik dat het aantrekken van externe deskundigheid leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP bij gemeenten. Uit de empirie is gebleken dat Vlissingen, Utrecht en Den Haag zich hebben gewend tot externe deskundigen. Indien deze gemeenten vergeleken worden met de gemeenten die geen externe deskundigheid hebben ingeschakeld, kan vanuit de empirie (zie tabel 6) geconcludeerd worden dat LBP in omvattender mate is geïmplementeerd bij Vlissingen en Utrecht (scores: 14 en 16). Uit de empirie (zie tabel 7) blijkt tevens dat de mate van realisatie van LBP eveneens omvattender is bij de gemeenten Vlissingen en Utrecht (eindscores: 22 en 22) in vergelijking met de andere gemeenten. Hiermee is de samenhang aangetoond tussen het inschakelen van externe deskundigheid en een meer omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. De samenhang tussen het aantrekken van externe deskundigheid en een omvattender mate van LBP gaat niet op voor de gemeente Den Haag. Uit de empirie (zie tabellen 6 en 7) is gebleken dat de mate van implementatie en realisatie van LBP bij Den Haag beperkt is (score: 11 en eindscore: 17). Na vergelijking van de gemeenten kan worden geconcludeerd dat er wel samenhang is tussen het aantrekken van externe deskundigheid en een meer omvattender mate van LBP, zowel qua realisatie als qua implementatie.

Uit de empirie (zie tabel 7) blijkt dat de onderzochte gemeenten onderling niet buitensporig verschillen bij analyse van de mate van realisatie van LBP. De realisatie is bij Vlissingen en Utrecht bijna voltooid, terwijl de realisatie bij Deventer, Enschede, Best en Zwolle (eindscores: 17, 15, 19 en 18) in iets mindere mate gevorderd is. Een verklaring voor de enigszins kleine verschillen zou kunnen zijn dat LBP als thema zo vernieuwend is dat externe deskundigen nauwelijks leer- of praktijkervaringen hebben opgedaan en de netwerkpartners met hetzelfde gebrek kampen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat leer- en praktijkervaringen die in het bedrijfsleven tot successen leiden niet zonder meer van toepassing zijn in lokale overheidsorganisaties. Er kunnen zich ook verschillen voordoen in de manier en het tempo waarin processen zich voltrekken en de bekendheid en acceptatie van externe experts. Wellicht is het voor deskundigen van buitenaf een complexe opgave om in gemeentelijke overheidsorganisaties processen te versnellen, te veranderen of culturen en denkwijzen te doorbreken.

### Hypothese 5

Bij de vijfde hypothese vermoedde ik dat een HR-manager met een sterke positie binnen het ambtelijk apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Een sterke HR-manager zou bijvoorbeeld een meer dominante (advies)stem kunnen hebben in het overleg met de gemeentesecretaris en de hoofden van dienst en daarnaast zelf het initiatief kunnen nemen voor het ontwikkelen van vernieuwend HR-beleid en aanverwant instrumentarium. Door de sterke positie zou van de HR-manager verwacht kunnen worden dat deze functionaris LBP snel geagendeerd krijgt op directieniveau, breed draagvlak creëert op verschillende organisatieniveaus, het LBP realiseert volgens een strategische visie en verbeteringen borgt in de organisatie en de cultuur. Uit het veldonderzoek blijkt dat alle HR-managers van de betrokken gemeenten een sterke positie hebben in de organisatie. De geïnterviewde managers zien voor zichzelf een strategische en beleidsontwikkende rol weggelegd bij de realisatie van LBP en beschouwen het als hun taak om een sterk draagvlak te creëren en verbeteringen te realiseren als gevolg van beleid ter bevordering van de duurzame inzetbaarheid van werknemers.

De empirische analyse toont echter belangrijke verschillen tussen de gemeenten aan, want LBP is niet bij alle gemeenten in gelijke mate geïmplementeerd en gerealiseerd. Ondanks de sterke positie van de HR-managers van alle gemeenten, is uit de empirie (zie tabel 7) gebleken dat LBP uitsluitend bij de gemeenten Leiden, Vlissingen, Utrecht en Best (eindscores: 19, 22, 22 en 19) in ruime mate is gerealiseerd. Deze samenhang gaat niet op voor de gemeenten Zwolle, Deventer, Den Haag en Enschede, ondanks de sterke positie van de HR-manager aldaar. De verschillen gelden ook voor de mate van implementatie van LBP. De empirische analyse (zie tabel 6) toont aan dat LBP in beperkte mate is geïmplementeerd bij de gemeenten Zwolle, Deventer, Den Haag, Best en Enschede (scores: 11, 11, 11, 13 en 10). Daarentegen is LBP in meer omvattender mate geïmplementeerd bij Leiden, Vlissingen en Utrecht (scores: 14, 14 en 16).

Bezien vanuit de empirie is de hypothese, dat een HR-manager met een sterke positie binnen het ambtelijk apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP, enigszins houdbaar. Verklaard kan worden dat na vergelijking van de gemeenten er enigszins samenhang is tussen een HR-manager met een sterke positie en LBP. Verder onderzoek zal meer inzicht geven in de samenhang tussen beide variabelen. De gemeenten bevinden zich in de overgangsfase van beperkte realisatie naar volledige realisatie van LBP. Dit verklaart de spreiding van de onderzoekseenheden. Een nuance is wel op zijn plaats. Het is namelijk niet mogelijk geweest om een vergelijking te trekken tussen gemeenten met een sterke en een zwakke HR-manager, omdat geen gemeente kon worden geïdentificeerd met een zwakke HR-manager. Hierdoor heb ik geen betrouwbaar beeld of de positie van de HR-manager er daadwerkelijk toe doet.

### Hypothese 6

De zesde veronderstelling die ik in hoofdstuk 4 uitsprak, betrof de verwachte samenhang tussen het betrokkenheidsniveau van de gemeentesecretaris en LBP. Zo vermoedde ik dat een sterk betrokken gemeentesecretaris samenhang zou vertonen met een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Een sterk betrokken gemeentesecretaris zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat draagvlak tot stand komt bij directie, leidinggevenden en werknemers. Ook zou de gemeentesecretaris zijn netwerk kunnen aanspreken en het bewustzijn voor de noodzaak en het belang van LBP kunnen creëren, opdat middelen worden vrijgemaakt om dit beleid te implementeren. Bovendien zou de gemeentesecretaris het implementatieproces kunnen versnellen door een uniforme visie en strategie op LBP los te laten.

Uit het veldonderzoek blijkt dat de gemeentesecretaris niet bij alle gemeenten in sterke mate is betrokken bij de realisatie en implementatie van LBP. De gemeentesecretaris van de gemeenten Utrecht, Best, Deventer en Zwolle blijkt in sterke mate betrokken te zijn, al heeft dit volgens de empirie (zie tabel 7) uitsluitend bij Utrecht (eindscore: 22) geleid tot een omvattender gerealiseerd LBP. Opvallend is dat uit de empirie (zie tabel 7) naar voren komt, dat de realisatie van LBP bij de gemeenten Leiden en Vlissingen ook nagenoeg voltooid is (eindscores: 19 en 22), terwijl de betrokkenheid van de gemeentesecretaris gering is. Uit de empirie (zie tabel 6) blijkt tevens, dat een sterk betrokken gemeentesecretaris bij de gemeenten Best, Deventer en Zwolle juist tot een minder omvattender mate van LBP leidt (scores: 13, 11 en 11).

Het lijkt er op dat de hypothese op grond van het empirisch onderzoek moeilijk houdbaar is. De empirie verwerpt dat er sprake is van samenhang tussen een sterk betrokkenheidsniveau van de gemeentesecretaris en een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP bij de gemeenten. Verklaringen kunnen zijn dat de gemeentesecretaris op afstand staat van de inhoudelijke aanpak en prioriteiten van het HR-beleid. Verder is het mogelijk dat prioriteiten op hoog politiek-bestuurlijk niveau meer aandacht eisen.

### **Hypothese 7**

Bij de bespreking van hypothese 7, vermoedde ik dat een hogere groene druk van de lokale populatie leidt tot een meer omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Uit cijfers van het CBS (zie tabel 8) is gebleken dat de gemeten groene druk van de gemeenten Zwolle, Leiden, Deventer, Vlissingen, Utrecht, Den Haag en Enschede lager is dan de landelijk gemiddelde groene druk van 39,8. Uitsluitend de groene druk van de gemeente Best (43,3) ligt hoger dan het landelijk gemiddelde. Uit de empirie (zie tabellen 6 en 7) blijkt dat de implementatie en realisatie van LBP bij de gemeente Best juist minder omvattend zijn (score: 13 en eindscore: 19) in vergelijking met de andere gemeenten met een lagere groene druk. De empirie toont bovendien aan dat de gemeenten met een lagere groene druk sterk van elkaar verschillen in de mate van realisatie en implementatie van LBP. Een omgekeerde stelling is dus ook niet houdbaar, omdat een lagere groene druk niet per definitie leidt tot een beperkte mate van LBP. Duidelijk is dat een hogere groene druk dus niet per definitie leidt tot een meer omvattender mate van LBP. Er is dus geen samenhang aanwezig tussen een hogere groene druk van de lokale populatie en een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Geconcludeerd kan worden dat de keuze voor het realiseren van LBP los staat van de hoogte van de groene druk.

### **Hypothese 8**

Tenslotte vermoedde ik, dat een hogere grijze druk van de lokale populatie leidt tot een meer omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Cijfers van het CBS geven aan dat de grijze druk van zeven gemeenten lager is dan het landelijk gemiddelde (zie tabel 8). De gemeente Vlissingen heeft een hogere grijze druk (27,0). Uit de empirie (zie tabellen 6 en 7) blijkt dat de mate van implementatie en realisatie van LBP bij de gemeente Vlissingen omvattender is (score: 14 en eindscore: 22). De gemeente Vlissingen is echter de enige gemeente met een hogere grijze druk in vergelijking met de andere gemeenten uit het diepteonderzoek. De samenhang tussen een hogere grijze druk en een omvattender mate van LBP kan daardoor niet worden aangetoond. De samenhang berust op te weinig empirisch bewijs. Evenals bij de hypothese waarin de groene druk centraal staat, lijkt het omkeren van de achtste hypothese weinig zinvol. Gemeenten met een lagere grijze druk vertonen, in tegenstelling tot de hypothese, géén minder omvattender mate van LBP. Een hogere grijze druk lijkt er dus niet toe te doen. De keuze voor de realisatie van LBP staat hier dus los van.

Groene druk (landelijk gemiddelde): 39,8		Grijze druk (landelijk gemiddelde): 22,5	
Zwolle	39,2	Zwolle	20,2
Leiden	31,9	Leiden	17,0
Deventer	39,4	Deventer	22,4
Vlissingen	36,1	<i>Vlissingen</i>	<i>27,0</i>
Utrecht	31,5	Utrecht	16,3
<i>Best</i>	<i>43,3</i>	Best	18,4
Den Haag	36,8	Den Haag	21,9
Enschede	36,9	Enschede	21,8

Tabel 8: Groene en grijze druk (landelijke gemiddelden) volgens het CBS (2004)

In tabel 9 zijn de verwachtingen weergegeven met daarbij de vermelding of de factoren (uit de hypothesen) een mogelijke bijdrage leveren aan het verklaren van de realisatie van LBP.

Hypothese c.q. verwachting	Kan deze factor, op basis van het empirisch onderzoek, mogelijk bijdragen aan het verklaren van LBP?	
1. Het toepassen van het directiemodel ( <i>de verklarende factor</i> ) voor de inrichting van het ambtelijke apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het concernmodel is toegepast.	Realisatie: <i>omvattender</i>	Ja, deze factor draagt <i>wel</i> bij aan het verklaren van LBP.
	Implementatie: <i>omvattender</i>	
2. Het toepassen van het diensten- of sectorenmodel ( <i>de verklarende factor</i> ) voor de inrichting van het ambtelijk apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het concernmodel is toegepast.	Realisatie: <i>omvattender</i>	Ja, deze factor draagt <i>wel</i> bij aan het verklaren van LBP.
	Implementatie: <i>omvattender</i>	
3. Het kantelen van de gemeenteorganisatie ( <i>de verklarende factor</i> ) leidt tot een minder omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met gemeenten waar het diensten- of sectorenmodel is toegepast.	Realisatie: <i>minder omvattend</i>	Ja, deze factor draagt <i>wel</i> bij aan het verklaren van LBP.
	Implementatie: <i>minder omvattend</i>	
4. Het aantrekken van externe deskundigheid ( <i>de verklarende factor</i> ) leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in gemeentelijke organisaties.	Realisatie: <i>omvattender</i>	Ja, deze factor draagt <i>wel</i> bij aan het verklaren van LBP.
	Implementatie: <i>omvattender</i>	
5. Een HR-manager met een sterke positie ( <i>de verklarende factor</i> ) binnen het ambtelijk apparaat leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met een HR-manager met een minder sterke positie.	Realisatie: <i>enigszins omvattender</i>	Ja, deze factor draagt <i>in beperkte mate</i> bij aan het verklaren van LBP.
	Implementatie: <i>enigszins omvattender</i>	
6. Een betrokken gemeentesecretaris ( <i>de verklarende factor</i> ) leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in vergelijking met een niet-betrokken gemeentesecretaris.	Realisatie: <i>niet omvattend</i>	Nee, deze factor draagt <i>niet</i> bij aan het verklaren van LBP.
	Implementatie: <i>niet omvattend</i>	
7. Een hogere groene druk van de lokale populatie ( <i>de verklarende factor</i> ) leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in gemeentelijke organisaties.	Een lagere of hogere groene druk leidt <i>niet</i> tot een beperkte of omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Deze factor draagt <i>niet</i> bij aan het verklaren van LBP.	

8. Een hogere grijze druk van de lokale populatie leidt tot een omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP in gemeentelijke organisaties.	Een lagere of hogere grijze druk leidt <i>niet</i> tot een beperkte of omvattender mate van realisatie en implementatie van LBP. Deze factor draagt <i>niet</i> bij aan het verklaren van LBP.
---	--

Tabel 9: Samenvatting van de hypothesen c.q. verwachtingen

## HOOFDSTUK 8

### CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

#### 8.1 INLEIDING

De probleemstelling bestaat feitelijk uit drie vragen. In de eerste plaats wordt gevraagd naar de mate waarin LBP wordt gerealiseerd bij gemeentelijke organisaties. In de tweede plaats wordt gevraagd naar hoe de realisatie van LBP kan worden verbeterd. Tenslotte wordt gevraagd naar bepalende factoren die de mate van realisatie van LBP bij gemeentelijke organisaties kunnen verklaren. De probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat is:

*In welke mate wordt leeftijdsbewust beleid gerealiseerd bij Nederlandse gemeenteorganisaties, hoe kan de realisatie van leeftijdsbewust beleid verbeterd worden en welke factoren bepalen dat leeftijdsbewust beleid in een bepaalde mate is gerealiseerd?*

Na bestudering van de literatuur rondom LBP zijn onderzoeksvragen geformuleerd naar de implementatie, reikwijdte, toepassing, integratie en manier van aanpak van LBP. Tevens zijn onderzoeksvragen geformuleerd over hoe de aanpak en realisatie van LBP kan worden verbeterd. Tenslotte zijn onderzoeksvragen geformuleerd met betrekking tot bepalende factoren die de realisatie van LBP kunnen verklaren.

In dit afsluitende hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op alle onderzoeksvragen en daarmee op de probleemstelling van dit onderzoek. Beantwoording van de onderzoeksvragen leidt tot conclusies die ik heb getrokken op grond van de resultaten van het empirisch onderzoek bij acht gemeenten. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op verbeterpunten ten aanzien van de realisatie van LBP. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de praktijk. Deze aanbevelingen zijn afgeleid van het onderzoek naar de bepalende factoren die de mate van realisatie van LBP kunnen verklaren. Tenslotte wordt ingegaan op suggesties voor verder onderzoek.

#### 8.2 CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK

##### **Onderzoeksvraag 1**

*“In hoeverre is leeftijdsbewust beleid geïmplementeerd in gemeentelijke organisaties?”*

Een eerste verkenning van het onderzoeksveld leert dat slechts 35 gemeenten stappen zetten om de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren en de gevolgen van ontgroening en vergrijzing aan te pakken. Nadere analyse van deze groep gemeenten leert dat slechts een groep van 8 gemeenten diepgaand onderzoek rechtvaardigen, omdat bij de resterende gemeenten nog geen beleid, instrumenten of maatregelen ten aanzien van LBP zijn ontwikkeld. De mate waarin LBP aangepakt en geïmplementeerd wordt in gemeentelijke organisaties in Nederland is dus zeer beperkt. Een selectie van slechts 8 gemeenten heeft tot gevolg gehad dat de hypothesen minder goed konden worden getoetst. De uitkomsten zijn daardoor in mindere mate representatief en generaliseerbaar voor andere gemeenten. Indien de onderzoeksgroep groter was geweest, dan had beter kunnen worden onderbouwd waarom bepaalde factoren er bij de realisatie van LBP wel óf niet toe doen.

De resultaten van het empirisch onderzoek onder de 8 gemeenten geven weer dat LBP in beperkte mate is geïmplementeerd met uitzondering van drie gemeenten waar de implementatie in de afrondingsfase is. Om de mate van implementatie te bepalen is gebruik gemaakt van het verandermodel van Kotter (1996). Bij alle gemeenten wordt de noodzaak en



urgentie van LBP gevoeld en dit wordt ook via een visie uitgedragen door een dominante coalitie. De visie wordt door slechts enkele gemeenten daadwerkelijk gecommuniceerd naar de leidinggevenden en de werknemers. De samenstelling van een dominante coalitie varieert per gemeente. Vaste waarde is de HR-manager. De gemeentesecretaris, portefeuillehouders, OR-leden en leidinggevenden maken bij verscheidene gemeenten ook deel uit van de coalitie. Er is in beperkte mate samenhang tussen het hanteren van een visie op LBP en het formuleren van een strategie. Niet alle gemeenten hebben een strategie ontwikkeld in tegenstelling tot het formuleren van een visie. De focus op de toegevoegde waarde van LBP voor organisatie en werknemer is geïdentificeerd bij alle gemeenten. Het creëren van draagvlak is ook door alle gemeenten gerealiseerd. Korte termijnsuccessen als gevolg van LBP zijn uitsluitend bij drie gemeenten geïdentificeerd. Er is nog geen sprake van mogelijke verbeteringen, omdat de gemeenten geen effecten van LBP hebben gemeten. De uitwerking van LBP is een proces dat op de lange termijn tot effecten zal leiden en bovendien zijn verbeteringen nauwelijks meetbaar of daadwerkelijk toe te wijzen aan LBP. De gemeenten hebben nog geen stappen gezet in het borgen van veranderingen als gevolg van LBP in de dagelijkse praktijk, de organisatiecultuur of de organisatorische processen en systemen. Geconcludeerd kan worden dat het volledig implementeren van LBP bij gemeenten een proces van lange adem is en dat effecten - de door de gemeenten geformuleerde 'toegevoegde waarde van LBP' - nog niet zichtbaar zijn en tevens moeilijk herleidbaar zijn aan de realisatie van LBP.

**Onderzoeksvraag 2**

*“Wat is de reikwijdte van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties?”*

Uit de empirie komt naar voren dat LBP niet bij alle gemeenten volledige reikwijdte heeft in de ambtelijke organisatie. Met name de grotere gemeenten initiëren LBP als pilot bij een afzonderlijke dienst of sector en daardoor is de horizontale reikwijdte beperkt. Een beperkte horizontale reikwijdte vertoont samenhang met een volledige verticale reikwijdte. Bij de grotere gemeenten is dit een spel tussen concernstaf en de diensten. Zowel op concern- als op dienstniveau zijn organisatieleden betrokken bij de realisatie van LBP. Het concern coördineert dit beleid op hoofdlijnen en de afzonderlijke diensten implementeren het LBP. Een tendens is dat de implementatie van LBP zich bij één of enkele diensten van de grotere gemeenten in een vergevorderd stadium bevindt. De kleinere gemeenten kiezen veelal voor een organisatiebrede aanpak, hoewel dit vaker leidt tot beperkte implementatie. De verticale reikwijdte is bij alle gemeenten volledig, omdat zowel de dominante coalitie als de leidinggevenden en werknemers steeds meer invloed hebben op de randvoorwaarden en het instrumentarium van LBP. Verklaring hiervoor is dat dit beleid steeds individueler wordt toegepast. Bovendien is LBP volgens de vertegenwoordigers van alle gemeenten op alle werknemers van toepassing, van beleidsuitvoerder tot sectordirecteur en van stafmedewerker tot gemeentesecretaris.

**Onderzoeksvraag 3**

*“Hoe wordt leeftijdsbewust beleid en het daaraan gekoppelde personeelsinstrumentarium toegepast in gemeentelijke organisaties?”*

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat het toepassen van LBP in de meeste gevallen neerkomt op de toepassing van individueel maatwerk bij de uitvoering van LBP. Ook is bij een meerderheid van de gemeenten het LBP en samenhangend instrumentarium geënt op de continue ontwikkeling van werknemers. Een kleine meerderheid van de gemeenten stelt duurzame inzetbaarheid centraal in de organisatie en past dit toe op alle werknemers. Bij de helft van de gemeenten wordt LBP toegepast om preventief te kunnen anticiperen op

knelpunten in de inzetbaarheid. Hier blijkt uit dat het personeelsbeleid bij een viertal gemeenten ook elementen van ouderenbeleid bevat. Quispel (2000) benadrukt dat beide typen personeelsbeleid complementair aan elkaar kunnen zijn. De aanwezigheid van ouderenbeleid blijkt ook wel uit het feit dat bij de helft van de gemeenten nog steeds de leeftijd van werknemers wordt gehanteerd als onderscheidende factor. Bij de andere gemeenten wordt hier van afgezien. In plaats van leeftijd worden de levensfase of de individuele situatie als uitgangspunt genomen. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat bij uitsluitend vier gemeenten de beperkte inzetbaarheid van medewerkers wordt geaccepteerd. Er wordt dan gekozen voor taak- of functieroulatie, de afschaffing van vertrekregelingen en de begeleiding van natuurlijke uitstroom. Het flexibiliseren van de beperkte inzetbaarheid komt minder vaak voor.

**Onderzoeksvraag 4**

*“In welke mate wordt leeftijdsbewust beleid geïntegreerd met het huidige HR-beleid van gemeentelijke organisaties?”*

Uit het empirisch materiaal is gebleken dat LBP bij alle gemeenten enerzijds in het HR-beleid wordt geïntegreerd en anderzijds tot realisatie van nieuwe HR-instrumenten heeft geleid. Dit duidt op volledige integratie van LBP met het HR-beleid van gemeenten. Het is opvallend dat met grote regelmaat een koppeling wordt gezocht met bestaand beleid gericht op diversiteit, verzuim of stage. Daarnaast bestonden er in veel gemeenten al maatregelen gericht op scholing, kennisdeling en mobiliteit, maar deze faciliteiten worden in het kader van LBP toegankelijk gemaakt voor alle werknemers, ongeacht leeftijd of functie. In beperkte mate worden nieuwe instrumenten ontwikkeld om de mobiliteit, inzetbaarheid, flexibiliteit en ontwikkeling van werknemers te bevorderen. De instrumenten zijn meestal al wel bekend, maar worden niet verder ontwikkeld, aangepast of uitgevoerd. Opvallend is dat LBP in grote mate als nieuw accent wordt toegevoegd aan bestaande instrumenten en maatregelen. De gesprekkencyclus, arbeidsvoorwaarden en ontwikkelingstrajecten van leidinggevenden en werknemers worden steeds meer geënt op doelstellingen als duurzame inzetbaarheid, interne en externe mobiliteit en kennis- en competentieontwikkeling. Er is in het door de 8 gemeenten gevoerde LBP in mindere mate aandacht voor de levensfase waarin werknemers verkeren. Dit geldt ook voor de balans werk-privé en voor arbeidszorgarrangementen.

**Onderzoeksvraag 5**

*“Op welke wijze wordt de realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties aangepakt?”*

Uit de empirie is gebleken dat bij alle gemeenten uit het onderzoek de procesgerichte en inhoudelijke aanpak is aangetoond. De realisatie van LBP wordt als een proces gezien en beperkt zich niet tot het inhoudelijk aanpassen van beleid, instrumenten of maatregelen. De gemeenten zijn zich ervan bewust dat het om een lange termijnproces gaat, omdat de realisatie van LBP een cultuuromslag betekent. Het zoeken van de balans tussen proces en inhoud is een probleem voor gemeenten, omdat concrete effecten van LBP nog niet gebruikt (kunnen) worden om het proces te versnellen. Bij het merendeel van de gemeenten wordt gekozen voor de interne aanpak van LBP via de HR-afdeling. Bij een drietal gemeenten is naast een interne aanpak gekozen voor externe deskundigheid om de aanpak inhoudelijk en procesmatig te versterken.

## VERBETERPUNTEN

Na het beantwoorden van de onderzoeksvragen kom ik nu terug op de probleemstelling:

*In welke mate wordt leeftijdsbewust beleid gerealiseerd bij Nederlandse gemeenteorganisaties, hoe kan de realisatie van leeftijdsbewust beleid verbeterd worden en welke factoren bepalen dat leeftijdsbewust beleid in een bepaalde mate is gerealiseerd?*

Op het eerste deel van deze probleemstelling is met behulp van de eerste vijf onderzoeksvragen een antwoord geformuleerd en daaruit zijn conclusies getrokken. Hierna wordt een antwoord geformuleerd het tweede deel van de probleemstelling, tevens de zesde onderzoeksvraag:

*“Hoe kan de aanpak en realisatie van leeftijdsbewust beleid in gemeentelijke organisaties worden verbeterd?”*

Het antwoord op deze vraag wordt verduidelijkt aan de hand van aandachtspunten voor de realisatie van LBP. Een antwoord op het derde deel van de probleemstelling wordt in de volgende paragraaf aan de hand van aanbevelingen geformuleerd.

Het checklistonderzoek heeft uitgewezen dat een meerderheid van 75% van de gemeenten nauwelijks tot géén LBP voert. Gezien de gemeenten hiertoe verplicht worden gesteld in het Onderhandelaarsakkoord CAO Gemeenten 2005-2007, is er nog veel werk te verzetten. In beperkte mate worden er stappen gezet om LBP via korte termijnmaatregelen invulling te geven. Lange termijnmaatregelen worden nauwelijks uitgevoerd. Opvallend is dat er in meer dan de helft van de gemeenten geen persoon of afdeling inhoudelijk met LBP bezig is of er verantwoordelijkheid voor draagt.

Het empirisch onderzoek en de literatuurstudie hebben uitgewezen dat LBP op verschillende manieren wordt ingevuld. Er is géén blauwdruk aanwezig die aangeeft wat de meest optimale invulling van LBP is. De doelen die met LBP beoogd worden, de posities en functies van medewerkers die erbij betrokken zijn en de instrumenten en maatregelen die aan LBP gekoppeld worden, kunnen van diverse aard zijn. Het is noemenswaardig om te vermelden dat de diepte-interviews hebben uitgewezen dat de noodzaak en urgentie van LBP zeer zeker erkend wordt en dat diverse processen en inhoudelijke verbeterlagen in gang zijn gezet om het LBP in gemeenten te doen implementeren en realiseren. Over het algemeen zijn de 8 gemeenten die centraal staan in dit onderzoek goed op weg om LBP volledig invulling en te geven en het te doen borgen in de organisatie en de cultuur. Desondanks is er op de praktijk van LBP bij deze gemeenten nog het één en ander aan te merken. De realisatie van dit beleid in de praktijk van gemeentelijke organisaties levert de volgende verbeterpunten op:

### *Aanleiding*

Er wordt in beperkte mate stilgestaan om voorafgaand aan de invulling en realisatie van LBP de redenen voor een vernieuwend personeelsbeleid in oogschouw te nemen. De aanleiding is immers bepalend voor het type instrumenten en maatregelen die meer accent krijgen om zo LBP op de meest effectieve wijze aan te pakken en te realiseren.

### *Communicatie*

Er is onvoldoende gerichte open communicatie bij de implementatie en realisatie van LBP. De visie wordt tevens in beperkte mate gecommuniceerd door de dominante coalitie en de betrokkenen bij LBP. Dit beleid vergt een goed voorbereide en flexibele implementatie. Daarbij is open communicatie van belang, evenals een juiste en heldere

informatieverstrekking aan de leidinggevend en andere betrokkenen. Het leidinggevend kader vervult immers een belangrijke rol in de realisatie van LBP in de praktijk. Ook dienen werknemers, OR, vakbonden en dominante coalitieleden vroegtijdig bij het proces betrokken te worden. Communicatie van het belang en het nut van LBP voor de werknemer wordt onderschat door de gemeenten, evenals het bekendmaken van successen die herleidbaar zijn aan LBP.

### *Strategische verankering*

Het verankeren van LBP in het (strategisch) organisatiebeleid komt nauwelijks voor in de praktijk van gemeenten. Het formuleren van heldere beleidsdoelstellingen wordt door enkele gemeenten gedaan. Doelstellingen zijn richtinggevend voor de verdere implementatie en realisatie van LBP. Op termijn kunnen deze doelen geëvalueerd en eventueel bijgesteld worden, indien ze niet gerealiseerd zijn. Het is hierbij van belang om na te denken hoe effecten van LBP gemeten kunnen worden en hoe daarop gestuurd moet worden. De meetbaarheid en aanwijsbaarheid van effecten van LBP is echter een obstakel bij veel gemeenten.

### *Zet de factor leeftijd 'buitenspel'*

Het komt nog te vaak voor dat zowel elementen van ouderenbeleid als elementen van LBP gecombineerd worden in het vernieuwde personeelsbeleid. Dit vergroot de kans dat werknemers omwille van de leeftijd ontzien worden bij de toepassing van bijvoorbeeld ontwikkelingsgerichte maatregelen. Het verenigen van beide typen personeelsbeleid kan verwarring scheppen en ook tot onduidelijkheid leiden bij de uitvoering ervan door leidinggevend. Het is van belang een consistente visie te hanteren op LBP en dat vooral de bestaande instrumenten en maatregelen op een andere wijze en meer gericht (individueel) ingezet gaan worden.

### *Effecten en effectmeting*

Het meten van effecten van maatregelen in het kader van LBP is bij veel gemeenten een onaangebroken hoofdstuk. Er bestaan maatregelen die effecten sorteren op de korte termijn en maatregelen die op de lange termijn tot effecten leiden. Maatregelen die bepaalde faciliteiten mogelijk maken (faciliterende maatregelen), zoals financiële condities of contractbijstelling, hebben veelal op de korte termijn effect. Door het gebruik van deze maatregelen te inventariseren, is het meten van de effecten een eenvoudige zaak. De lange termijnmaatregelen zijn vaak gericht op attitude en houding van werknemers. Hierbij gaat het vaak om mentaliteits- en cultuurveranderingen, die minder eenvoudig te meten zijn. De gemeenten dienen deze effecten te meten via onderzoeken onder werknemers, functioneringsgesprekken of interviews. Het meten van effecten is van belang om te bepalen of de ingeslagen weg de juiste is en of de doelstellingen van het LBP bijgesteld moeten worden.

Een optimale 'blauwdruk' invulling en aanpak van LBP kan echter niet gegeven worden, omdat dit voor een belangrijk deel afhankelijk is van de omstandigheden en kenmerken van de ambtelijke organisatie, de organisatiecultuur en van de individuele werknemers. De aandachtspunten vormen slechts een reeks handvaten die uit het onderzoek zijn afgeleid en met de literatuur zijn aangevuld.

Met de beantwoording van de eerste vijf onderzoeksvragen, aangevuld met bovenstaande verbeterpunten, is er antwoord gegeven op de eerste twee delen van de probleemstelling.

### 8.3 AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK

De aanbevelingen zijn tot stand gekomen op grond van de hypothesen c.q. verwachtingen die zijn geanalyseerd met behulp van het empirisch materiaal. In hoofdstuk 7 is in kaart gebracht of bepaalde factoren, op basis van het empirisch onderzoek, een mogelijke bijdrage leveren aan het verklaren van LBP bij gemeenten. Reeds in de vorige paragraaf zijn verbeterpunten geformuleerd die ook als aanbevelingen dienen voor de verdere implementatie en realisatie van LBP bij de gemeenten die betrokken zijn in het onderzoek.

#### Het verdient aanbeveling om...

...LBP op dienst- of sectorniveau aan te pakken. Hoe groter de gemeente is, hoe effectiever het is om LBP op dienst- of sectorniveau te initiëren. De organisatiestructuur van grote gemeenten is vaak gebaseerd op het concernmodel. De dominante coalitie kan het beleid dan op hoofdlijnen sturen en stelt de kaders. De inhoud behoort dan door de diensten- of sectoren ingevuld te worden. Hierbij is een sterke HR-manager een belangrijke voorwaarde, terwijl de gemeentesecretaris op afstand zou kunnen acteren. Indien LBP op concernniveau wordt opgezet, dan is sterke betrokkenheid van de gemeentesecretaris een voorwaarde. Deze aanbeveling refereert aan hypothese 2, 5 en 6.

...bij gemeenten, gebaseerd op het directiemodel, de invulling en realisatie van LBP vanuit de dominante coalitie te laten plaatsvinden. Deze aanbeveling refereert aan hypothese 2 en de dimensie 'mate van beleidsimplementatie'.

...indien LBP geïnitieerd wordt bij gekantelde organisaties, altijd eerst te kijken naar de effecten die deze kanteling zal hebben op het personeelsbestand, voordat tot geschikte maatregelen wordt besloten. Het kantelen van de organisatie draagt namelijk in grote mate bij aan een beperkte realisatie van LBP. Deze aanbeveling refereert aan hypothese 3.

...het aantrekken van externe deskundigheid goed te overwegen. Een extern deskundige kan het implementatieproces versnellen. Echter, een extern deskundige is minder goed in staat om LBP organisatiebreed in te zetten. Hierdoor zal eerder voor een pilot worden gekozen binnen een afzonderlijke dienst of sector. Het spel tussen de externe en interne deskundige is hierbij van belang. Doelen, effecten en maatregelen dienen helder te zijn en er dient een goede balans tussen de procesmatige en inhoudelijke aanpak van LBP aanwezig te zijn. Het betrekken van dominante, leidende actoren in de organisatie is hierbij een belangrijke voorwaarde, evenals het creëren van draagvlak bij leidinggevenden en medewerkers. Deze aanbeveling refereert aan hypothese 4 en de dimensies 'mate van beleidsimplementatie' en 'manier van aanpak'.

...een HR-manager met een sterke positie in te zetten op de invulling en vormgeving van LBP. Dit klinkt als vanzelfsprekend, maar uit de empirie blijkt dat het vormen van een dominante coalitie, het agenderen van LBP, het creëren van draagvlak en het verankeren van LBP in (strategisch) organisatiebeleid de nodige competenties vereist. De implementatie dient daarbij aan de leidinggevenden te worden overgelaten. De realisatie en invulling en met name de reikwijdte van LBP behoren toe aan het takenpakket van de HR-manager. De contacten tussen HR-manager en gemeentesecretaris kunnen wat betreft het vergroten van de reikwijdte doorslaggevend zijn. Uit de empirie blijkt namelijk dat een sterk betrokken secretaris veel effect sorteert op de reikwijdte van LBP. Deze aanbeveling refereert aan hypothese 5 en de dimensies 'mate van beleidsimplementatie' en 'mate van reikwijdte'.

**AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK**

Aangezien dit onderzoek naar LBP een verkennend karakter heeft en géén toetsend onderzoek is, kan niet zonder meer worden verklaard of de hypothesen wel of niet bevestigd kunnen worden. In vervolgonderzoek, dat breder van opzet is, kunnen deze hypothesen wel getoetst worden op causaliteit. Het theoretisch kader dat aan de hypothesen ten grondslag ligt kan daarbij dienen als basis. Door analyse van een bredere onderzoeksgroep, kunnen meer representatieve uitspraken worden gedaan over verklarende factoren van LBP bij gemeenten. Ook de dimensies van LBP kunnen worden uitgebreid om vervolgens te worden onderzocht in de praktijk.

Er bestaan ook andere gebieden waarop behoefte bestaat aan nader onderzoek. Er zijn in deze scriptie enkele veronderstellingen gedaan over de mogelijke effecten van LBP op de inzetbaarheid van medewerkers. Het onderzoek heeft een verkennend karakter en het onderzoeken van deze effecten is daarom niet het doel van deze scriptie. Het is aanbevelingswaardig om nader onderzoek uit te voeren naar de mate waarin LBP ook daadwerkelijk tot de beoogde effecten leidt. Tevens is het aanbevelingswaardig om de invloed van het management op LBP te onderzoeken. De aandacht voor het management in relatie tot de implementatie van LBP ontbreekt namelijk bij de bespreking van de empirie. Vraagstellingen kunnen daarbij zijn:

- Welke rol speelt de manager als het gaat om de implementatie van LBP en de realisatie van effecten?
- Wat zijn de voorwaarden c.q. omstandigheden die bepalen dat leidinggevendenden hun verantwoordelijkheid oppakken bij de implementatie van LBP?



## LITERATUURLIJST

Aarendonk, S.A. (2003), *Wat beweegt gemeenteambtenaren langer door te werken*, in samenwerking met Universiteit van Amsterdam, A+O fonds Gemeenten & Taskforce Ouderen en Arbeid

A+O fonds Gemeenten (2000), *Personeel in Perspectief. Monitor Gemeenten 2000*, Den Haag: Stichting A+O fonds Gemeenten

A+O fonds Gemeenten (2005a), *Personeelsmonitor 2004*, Den Haag: Stichting A+O fonds Gemeenten

A+O fonds Gemeenten (2005b), *Levenslang Inzetbaar. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij gemeenten*, Den Haag: Stichting A+O fonds Gemeenten

A+O fonds Gemeenten (2005c), *Werken aan talent, bouwen aan de toekomst. Employabilitybeleid in Gemeenten*, Den Haag: Stichting A+O fonds Gemeenten

A+O fonds Gemeenten (2005d), *Beleidsvoornemens van gemeenten op het terrein van HRM in 2005*, Den Haag: Stichting A+O fonds Gemeenten

Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede (1990), *Methoden en Technieken. Basisboek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Leiden: Stenfert Kroese, 1<sup>ste</sup> druk

Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede (2001), *Methoden en Technieken. Basisboek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Leiden: Stenfert Kroese, 3<sup>de</sup> druk

Berveling J., M. van Dam & G. Neelen (1997), *De deugd in het midden: over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, in: Hiemstra, J.H. (1999), *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*, Amsterdam: Samson

Beukelaar, L., G van Donselaar & L. Tavecchio (1980), *Die verdraaide werkelijkheid*, Baarn: Ambo

Bolt, R.J. (2003), *De managementrapportage in kleinere gemeenten; een onderzoek bij 7 kleinere gemeenten naar het gebruik van de managementrapportage en de betekenis voor het functioneren van het college van B&W en het ambtelijk management*, Open Universiteit Nederland, doctoraalscriptie

Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), *Gemeente op Maat 2004*, Voorburg

Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), *Provincie op Maat 2004*, Voorburg

Dalen, H.P. van & C.J.I.M. Henkens (2002), *Early-retirement reform: can it and will it work*, Cambridge University Press, In: *Ageing en Society*, nr. 22 (2002), pp. 209-231

Dalen, H.P. van & C.J.I.M. Henkens (2004), *De verborgen waarde van de oudere werknemer*, Den Haag: NIDI. In: *Bevolking en Gezin*, nr. 33 (2004), 1, pp. 29-60

Derksen, W. & L. Schaap (2004), *Lokaal Bestuur*, 4<sup>de</sup> druk, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie B.V.

- Dijkgraaf, H. (2002), *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht
- Fontein, L.M. (2002), *Leeftijdsgrenzen hebben afgedaan!: een onderzoek naar de achtergronden van de oudere werknemer problematiek en de instrumenten voor leeftijdsbewust personeelsbeleid aan de hand van cases*, Rotterdam, Erasmus Universiteit, Faculteit Bedrijfskunde, doctoraalscriptie
- Gasperz, J.B.R. & E.M. Ott (1996), *Management van employability: nieuwe kansen in arbeidsrelaties*, Assen: Van Gorcum & Comp. B.V.
- Gelderblom, A. & J. de Koning (1992), *Leeftijd en functioneren: een aanzet voor een beleid bij de rijksoverheid*, Rotterdam: Nederlands Economisch Instituut, afd. Arbeidsmarkt en Onderwijs
- Greving, M. (2003), *De invloed van de intrinsieke werkmotivatie op de neiging tot vervroegd uittreden*, Open Universiteit Nederland
- Groot, W. & H. Maassen van den Brink (1997), *Scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*, Den Haag: Uitgeverij Welboom
- Groot, W. & H. Maassen van den Brink (1998), De positie van ouderen op de arbeidsmarkt, in: *Opleiding en Ontwikkeling*, 11<sup>de</sup> jaargang, nr. 6, juni 1998, pag. 21-27
- Henkens, C.J.I.M. & H. van Solinge (2003), *Het Eindspel. Werknemers, hun partners en leidinggevendenden over uittreden uit het arbeidsproces*, Assen: Koninklijke van Gorcum
- Hernes, T. (2005), Four ideal-type organizational responses to New Public Management reforms and some consequences, in: *International Review of Administrative Sciences*, nr. 71
- Hiemstra, J.H. (1999), *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*, Amsterdam: Samson
- Hiemstra, J.H. & J. Boelens (2002), Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten, in: *Openbaar Bestuur*, nr. 1, pag. 11
- High Level Group, Facing the challenge (2004), *The Lisbon strategy for growth and employment*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities
- Hordijk, I. (1998), *Oud en afgedankt. Een onderzoek naar ouderenbeleid in arbeidsorganisaties*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen, doctoraalscriptie
- Iperen, J.W.J. van, E.M. Janssen & M.T. Otto (2003), Het directiemodel! Het sectorenmodel voorbij...?!, in: *Overheidsmanagement*, nr. 4, pag. 100
- Kabinetsstandpunt 'Stimuleren langer werken van ouderen', 29 april 2004, p. 20 (zie ook: Kamerstukken II, 2003/04, 27 046, nr. 5)
- Kotter, J.P., & L.A. Schlesinger (1979), *Choosing strategies for change*, Harvard Business Review, jaargang 57, nr. 2, pag. 106-114
- Kotter, J.P. (1996), *Leading Change*, Boston, MA: Harvard Business School Press

Leenders, P. (1999), Gemeentelijke organisaties na het concernmodel, in: *Binnenlands Bestuur*, 22 januari 1999

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Trendnota Arbeidszaken 2006*, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 301, nrs. 1-2

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Toekomstige arbeidsmarktsituatie van de sector Gemeenten*, Den Haag

Moynihán, D. (2006), Managing for results in state government: evaluating a decade of reform, in: *Public Administration Review*, nr. 77

Nauta, A., M.R. de Bruin & R. Cremer (2004), *De mythe doorbroken. Gezondheid en inzetbaarheid van oudere werknemers*, Hoofddorp: TNO Arbeid

Neelen G.H.J.M., M.R. Rutgers & M.E. Tuurenhout (2001), *De bestuurlijke kaart van Nederland: het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, 1<sup>ste</sup> druk, Bussum

Neelen G.H.J.M., M.R. Rutgers & M.E. Tuurenhout (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland: het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, 2<sup>de</sup> druk, Bussum

Onderhandelaarsakkoord CAO sector Gemeenten 2005-2007

Peters, R. (1995), *Leeftijdsbewust personeelsbeleid*, Zaltbommel: Thema

Pool, J. (1997), Jong beginnen met vitaal ouder worden, in: *Gids voor personeelsmanagement*, jaargang 76, nr. 6, juni 1997

Quispel, Y.M. (2000), *Leeftijdsgrenzen op de arbeidsmarkt*, Utrecht: Landelijk Bureau Leeftijdsdiscriminatie

Remery, C., C.J.I.M. Henkens, J. Schippers & P. Ekamper (2001a), Omgaan met veroudering en een krappe arbeidsmarkt: de visie van de Nederlandse werkgever. In: *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, jaargang 55, nr. 6, pag. 23-39

Remery, C., C.J.I.M. Henkens, J. Schippers, J. van Doorne-Huiskens & P. Ekamper (2001b), *Organisaties, veroudering en management: een onderzoek onder werkgevers*, Den Haag: NIDI (rapport 61)

Sahetapy, N. (2004), *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen op het aspect Levensfasebewust personeelsbeleid*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen, doctoraalscriptie

Schabracq, M.J. (red.) (1998), Medewerkers boven de veertig. De verborgen strategische factor, in: Thunnissen, M.A.G., J.G.L. Thijssen & W.A.M. de Lange (2000), *Beleid zonder management? De praktijk van leeftijdsbewust personeelsbeleid*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), publicatie A174, Tilburg

Sociaal Economische Raad (1999), *Ontwerpadvies bevordering arbeidsdeelname ouderen*, Den Haag: SER, publicatienummer 18

Sociaal Economische Raad (2005), *Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*, Den Haag: SER, publicatienummer 2

Springveld, C. (2006), *Tussen spil en spagaat. De positie van de gemeentesecretaris in het duale bestel*, Universiteit Leiden

STECR: Platform Reïntegratie (2004), *Studierapport 'De oudere werknemer'. Omgaan met vergrijzing in de organisatie*, Hoofddorp: STECR

Tangerink, F. (2005), *Werkend ouder worden aan de Rijn: een advies aan de gemeente Alphen aan de Rijn over de invulling van een leeftijdsbewust personeelsbeleid*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, Faculteit Bedrijfskunde: doctoraalscriptie

Thijssen, J.G.L. (1996), *Leren, leeftijd en loopbaanperspectief: opleidingsdeelname door oudere personeelsleden als component van Human Resource Development*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen

Thijssen, J.G.L. (1997), *Zicht op ouderenbeleid: van afloeiing naar inzetbaarheid*, Issue paper HRM in de Praktijk, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen

Thijssen, J.G.L. (1997 en 2002) & M.A.G. Thunnissen (2001) in: P. Dorhout, H. Maassen van den Brink & W. Groot (2002), *Hebben ouderen de toekomst? Een literatuuroverzicht ouderen en arbeid*, Universiteit van Amsterdam: Scholar

Thunnissen, M.A.G., J.G.L. Thijssen & W.A.M. de Lange (2000), *Beleid zonder management? De praktijk van leeftijdsbewust personeelsbeleid*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), publicatie A174, Tilburg

Thunnissen, M.A.G. (2001), *Leeftijdsbewust personeelsbeleid*, in: F. Kluytmans (Ed.), *Leerboek personeelsmanagement*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 4<sup>de</sup> herziene druk

Timmerhuis, V.C.M. & M.A.G. Thunnissen (1998), *Fluitend naar je werk tot aan je pensioen*, IVA Tilburg

Visser, P. en C.J.I.M. Henkens, C. Remery & J. Schippers (2003), *Hoe werven werkgevers? Structurele aanpak personeelsvoorziening in Nederland*, Tilburg: OSA Publicatie A193

Verschuren, P. & H. Doorewaard (2001), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht: Lemma

Vries, J. de & N. Derks (2006), *Ervaringen van gekantelde gemeentelijke organisaties*, in: *Overheidsmanagement*, nr. 3, pag. 54-58

Wageningen, R. van (2005), *Sturing en verantwoording in Rotterdam. Een onderzoek naar de verhouding tussen raad en college in de jaren 2000-2004*, Rotterdam: Erasmus Universiteit

Ziekemeyer, M. (1993), *Zilverdraden door het goud*, Amsterdam: NIA

## DOCUMENTEN UIT DE PRAKTIJK

Provinciaal Steunpunt Werkgelegenheid, *Leeftijdsbewust personeelsbeleid gemeente Best: startdocument*, 's-Hertogenbosch, maart 2005

Regionaal Platform Arbeidszaken (RPA) Haaglanden, *Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling: "Werken aan een goed fundament voor het toekomstige beleid*, november 2003, pag. 8

## WEBSITES

<http://cms3.enschede.nl>

<http://www.deventer.nl>

<http://www.zwolle.nl>

<http://www.gembest.nl>

- Burgerjaarverslag 2004

<http://www.vlissingen.nl>

- Voorjaarsnota 2006

<http://www.leiden.nl>

- Quick Scan Bestuurskracht 2005

<http://www.denhaag.nl>

- Stadscommissieonderzoek

<http://www.utrecht.nl>

- Stadscommissieonderzoek

<http://www.age-nederland.nl/home.asp>

<http://www.ageproof.nl/>

<http://www.cinop.nl/>

<http://www.hiemstraendevries.nl/>

<http://www.senior-power.nl/>

<http://www.leeftijdophetwerk.nl/>

<http://www.hrservicecenter.nl/>

<http://www.kenniscentrumevc.nl/>

<http://www.hr-rapportenservice.nl/>

<http://www.awvn.nl/>

<http://www.aeno.nl/>

## BIJLAGE 1

### Vragenlijst

#### 'Leef tijdsbewust personeelsbeleid bij gemeenten'

##### Algemene vragen

- Wat kunt u vertellen over de gemeentelijke organisatie?
- Hoe is de gemeente opgebouwd (structuur, organisatiemodel, sectoren)?
- Wat is de positie van de HR-afdeling?
  
- In hoeverre worden ontgroening/vergrijzing als bedreiging ervaren voor het HR-beleid?
- Wat is er al gedaan om gevolgen van de ontgroening/vergrijzing aan te pakken?
- Wat wordt er op het moment aan leeftijdsbewust beleid gedaan?
- Hoe lang is de gemeente daar al mee bezig?
- In hoeverre was er sprake van urgentie bij de aanpak van leeftijdsbewust beleid?
- Wat voor soort instrumenten worden daarbij ingezet?

##### Specifieke vragen

###### *Aanleiding en betrokkenen*

- Wie is de initiatiefnemer voor leeftijdsbewust beleid?
- Wat was de aanleiding voor de initiatiefnemer?
- Wat is het doel dat met leeftijdsbewust beleid bereikt moet worden?
- Bij welke persoon/afdeling/dienst ligt op dit moment de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van leeftijdsbewust beleid?
- Kunt u aangeven welke personen/afdelingen/diensten betrokken zijn (geweest) bij de realisatie van leeftijdsbewust beleid?
- Wat is hun invloed geweest op het beleid, zoals dat er nu staat?
- Kunt u aangeven welke personen/afdelingen/diensten ondersteuning boden of juist het proces belemmerden?
- Voor wie is het leeftijdsbewust beleid geïmplementeerd en gerealiseerd?
- Wat is de betrokkenheid geweest van (1) de gemeenteraad, (2) het college van B&W en de (3) gemeentesecretaris gespeeld bij de realisatie van leeftijdsbewust beleid?
- In hoeverre zijn de leidinggevenden betrokken bij de realisatie van leeftijdsbewust beleid?
- Wat voor rol spelen de leidinggevenden bij de uitvoering van dit beleid?
- Zijn er externe partijen betrokken (geweest) bij de vormgeving?

###### *Bewustwording, draagvlak en verankering*

- Hoe is de directie bewust gemaakt van de noodzaak van leeftijdsbewust beleid?
- Hoe zijn de medewerkers bewust gemaakt van de noodzaak van leeftijdsbewust beleid?
- Hoe is het draagvlak op directieniveau gecreëerd?
- Is er ook op andere organisatieniveau draagvlak gecreëerd?
- Wat voor visie hebben de betrokkenen bij leeftijdsbewust beleid ontwikkeld?
- Wat voor strategie hebben de betrokkenen bij leeftijdsbewust beleid ontwikkeld?
- Hoe is de visie op leeftijdsbewust beleid in de organisatie gecommuniceerd?
- In hoeverre heeft leeftijdsbewust beleid geleid tot (korte termijn)successen?
- Wat doen de betrokkenen eraan om leeftijdsbewust beleid op de langere termijn in de organisatie en in het sociaal beleid te verankeren?
- Is de heersende cultuur van de organisatie veranderd door de realisatie van leeftijdsbewust beleid?



**Realisatie van leeftijdsbewust beleid**

- Is de aanpak van leeftijdsbewust beleid vooral inhoudelijk tot stand gekomen (aanpassing instrumenten)?
- Is de aanpak van leeftijdsbewust beleid vooral procesmatig tot stand gekomen (netwerk aanspreken, leren van andere organisaties, externe hulp)?
- In hoeverre is het huidige personeelsbeleid aangepast aan leeftijdsbewust beleid?
- Zijn er nieuwe instrumenten toegevoegd aan het bestaande personeelsinstrumentarium?
- Zijn bestaande personeelsinstrumenten aan de uitgangspunten van leeftijdsbewust beleid aangepast?
- In hoeverre wordt er onderscheid tussen medewerkers gemaakt bij het inzetten van bestaande personeelsinstrumenten?
- In hoeverre wordt er onderscheid tussen medewerkers gemaakt bij het inzetten van nieuwe personeelsinstrumenten (in het kader van leeftijdsbewust beleid)?
- Op basis van welke criteria wordt er (indien dit het geval is) onderscheid gemaakt tussen medewerkers?
- Hoe worden beperkingen in de inzetbaarheid van medewerkers geconstateerd?
- Wat wordt er aan deze beperkingen gedaan?
  - o Worden medewerkers begeleid naar het uitstroommoment?
  - o Worden de functies of taken van medewerkers (her)ontworpen?
  - o Worden medewerkers gestimuleerd om kennis en vaardigheden te ontwikkelen?
- Kunt u voorbeelden geven van achteraf aanpakken van beperkingen (curatief)?
- Kunt u voorbeelden geven van preventief aanpakken van mogelijke beperkingen?
- In hoeverre bestaat het personeelsbeleid uit collectieve maatregelen?
- In hoeverre hebben de leidinggevenden ruimte om personeelsinstrumenten selectief of individueel toe te passen?

**Slotvragen**

- Wat zijn lessen die geleerd kunnen worden door andere organisaties (o.a. gemeenten) bij de realisatie van leeftijdsbewust beleid?
- Heeft u nog vragen of zijn er onderwerpen die onbelicht zijn gebleven?
- Beschikt u over documenten of andere informatie dat voor mijn onderzoek van belang kan zijn?
- Wanneer achteraf blijkt dat zaken onbelicht zijn gebleven, kan ik u deze vragen dan via de telefoon of e-mail stellen?

## BIJLAGE 2

### Lijst van geïnterviewden

Hieronder volgt een opsomming van de personen die uit naam van de betrokken gemeentelijke overheidsorganisaties hebben deelgenomen aan de diepte-interviews.

- Dhr. M. van der Straaten, adviseur Human Resources Management  
Gemeente Vlissingen
- Dhr. P. Meijer, senior beleidsadviseur Personeel en Organisatie  
Gemeente Enschede
- Dhr. R. van Berlo, concernadviseur personeelsbeleid Bestuursdienst, sectie Personeel,  
Organisatie en Informatie (POI)  
Gemeente Den Haag
- Mevr. M. Hoppe-Driessen, beleidsadviseur van de afdeling Personeel en Organisatie van  
de concernstaf  
Gemeente Leiden
- Dhr. M. Kleuters, personeelsadviseur van de dienst Culturele Instellingen  
(Muziekcentrum Vredenburg, Stadsschouwburg en het Centraal Museum)  
Gemeente Utrecht
- Dhr. H. Vervoort, clustermanager Personeel en Organisatie  
Gemeente Best
- Mevr. R. Schwartz, adviseur personeelsontwikkeling van de afdeling Personeel en  
Organisatie  
Gemeente Deventer
- Mevr. S. Kost, junior beleidsadviseur Human Resource Management  
Gemeente Zwolle

## BIJLAGE 3

### Lijst met geselecteerde gemeenten (n=35)

1. Is de gemeente zich bewust van de vergrijzingsproblematiek op de Nederlandse arbeidsmarkt?
2. Is de gemeente zich bewust van een hogere vervangingsvraag bij hogere uitstroom van oudere medewerkers?
3. In hoeverre is er inzicht in de uitstroom van medewerkers bij de gemeente?
4. In hoeverre wordt de uitstroom bij de gemeente opgevangen?
5. Is er leeftijdsbewust, leeftijdsgericht of levensfasebewust personeelsbeleid opgezet bij de gemeente?
6. Zijn er maatregelen getroffen in het kader van leeftijdsbewust beleid op de korte termijn?
7. Zijn er maatregelen getroffen in het kader van leeftijdsbewust beleid op de langere termijn?
8. Is er iemand inhoudelijk voor het leeftijdsbewust beleid verantwoordelijk gesteld?

	Vragen uit de checklist →	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Utrecht								
2	Leiden								
3	Amsterdam								
4	Rotterdam								
5	Den Haag								
6	Tilburg								
7	Best								
8	Delft								
9	Rijswijk								
10	Enschede								
11	Zwolle								
12	Deventer								
13	Leidschendam-Voorburg								
14	Vlissingen								
15	Haarlemmermeer								
16	Texel								
17	Almere								
18	Hengelo								
19	Meppel								
20	Zutphen								
21	Apeldoorn								
22	Amersfoort								
23	Heemstede								
24	Bussum								
25	Rheden								
26	Terneuzen								
27	Volendam								
28	Stein								
29	Schiedam								
30	Haarlem								
31	Capelle aan den IJssel								
32	Sluis								
33	Dalfsen								
34	Gorssel								
35	Lochem								

#### Legenda



Vraag is positief beantwoord



Vraag is onvolledig beantwoord (door gebrek aan informatie en kennis)



Vraag kon niet worden beantwoord of is negatief beantwoord

Scores op de vragen uit checklistonderzoek								
	Vraag 1	Vraag 2	Vraag 3	Vraag 4	Vraag 5	Vraag 6	Vraag 7	Vraag 8
<i>Positief antwoord</i>	35	35	35	11	9	8	8	8
<i>Onvolledig antwoord</i>	0	0	0	19	10	8	4	6
<i>Negatief antwoord</i>	0	0	0	5	16	19	23	21
	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>

Scorepercentages op de vragen uit checklistonderzoek								
	Vraag 1	Vraag 2	Vraag 3	Vraag 4	Vraag 5	Vraag 6	Vraag 7	Vraag 8
<i>Positief antwoord</i>	100,00%	100,00%	100,00%	31,43%	25,71%	22,86%	22,86%	22,86%
<i>Onvolledig antwoord</i>	0,00%	0,00%	0,00%	54,29%	28,57%	22,86%	11,43%	17,14%
<i>Negatief antwoord</i>	0,00%	0,00%	0,00%	14,29%	45,71%	54,29%	65,71%	60,00%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%