

# Strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten

Invloed van bevorderende en belemmerende  
factoren op het opzetten en uitvoeren van SPP

Naam: Julia Overwater

Datum: 7 juli 2014

Studie: Master Strategisch Human Resource Management, Bestuur- en  
Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht

Studentennummer: 4103548

Scriptiebegeleider: Marc Peeters

Tweede lezer: Rik van Berkel

## **Voorwoord**

Hierbij presenteer ik u mijn masterthesis voor het afronden van de Master Strategisch Human Resource Management (Bestuur- en Organisationswetenschap) aan de Universiteit Utrecht.

De aanleiding voor dit onderzoek bestaat uit meerdere delen. Ten eerste ben ik in contact gekomen met SPP tijdens mijn stage bij Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden die ik heb gelopen in de vrije ruimte van mijn bachelor. Vervolgens heb ik in mijn master een paper geschreven bij het vak 'Personeelsplanning' over SPP bij kleine gemeenten. Ik vond dit onderwerp dermate interessant dat ik besloten heb mij hier verder in te verdiepen en dat leidde uiteindelijk naar het onderzoek wat nu voor u ligt. Het was voor mij een leuke en leerzame ervaring en ik ben trots op het resultaat.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die geholpen hebben bij het tot stand komen van dit onderzoek. Ten eerste wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt. Zonder jullie had ik dit onderzoek nooit kunnen doen. Ten tweede wil ik graag mijn scriptiebegeleider, Marc Peeters, bedanken voor al zijn hulp. Ook wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de steun die zij mij hebben gegeven tijdens het schrijven van mijn masterthesis. Ten slotte wil ik u alvast bedanken voor het lezen van mijn onderzoek. Ik wens u veel leesplezier!

Julia Overwater

Juli, 2014

## Inhoud

Samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Wat is SPP?.....	10
1.3 Vooronderzoek stand van de literatuur .....	11
1.4 Probleemstelling.....	12
1.4.1 Doelstelling.....	12
1.4.2 Vraagstelling.....	12
1.4.3 Relevantie .....	13
1.6 Leeswijzer .....	14
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....	16
2.1 Ontstaansgeschiedenis SPP.....	16
2.2 Wat is SPP? .....	16
2.2.1 Betekenis .....	17
2.2.2 Methoden SPP.....	19
2.3 SPP Factoren.....	23
2.3.1 Training en ontwikkeling .....	24
2.3.2 HR informatie technologie .....	24
2.3.3 Diversiteitsmanagement .....	25
2.3.4 Vakbonden .....	25
2.3.5 Budget .....	25
2.3.6 Voorwaarden.....	26
2.3.7 Praktijk.....	26
2.3.8 Informele SPP .....	27
2.3.9 Het factorenmodel .....	28
2.4 Vooruitblik op praktijkstudie.....	30
Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording .....	31
3.1 Onderzoeksmethode.....	31
3.2 Dataverzameling.....	31
3.2.1 Kwalitatieve interviews .....	31
3.2.2 Selectie respondenten.....	33
3.2.3 Algemene vragen.....	35
3.3 Data-analyse.....	37
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid .....	37
Hoofdstuk 4: Analyse.....	39
4.1 Fases .....	39
4.1.1 Fase 0.....	39

4.1.2 Fase 1.....	41
4.1.3 Fase 2.....	41
4.1.4 Fase 3.....	42
4.1.5 Fase 4.....	43
4.1.6 Fase 5.....	43
4.1.7 Fase 6.....	44
4.1.8 Tevredenheid.....	44
4.1.9 Toekomst.....	44
4.2 Factorenmodel .....	45
4.2.1 Behoeftte aan SPP .....	46
4.2.2 Belangrijkheid.....	47
4.2.3 Capaciteiten.....	53
4.2.4 HR instrumenten .....	57
Hoofdstuk 5: Conclusie.....	59
5.1 Stand van zaken.....	59
5.2 Behoeftte SPP .....	60
5.3 Redenen SPP.....	60
5.4 Beantwoording hoofdvraag.....	61
Hoofdstuk 6: Discussie .....	63
6.1 Vergelijking theorie/empirie .....	63
6.2 Beperkingen onderzoek .....	63
6.3 Aanbevelingen.....	65
6.3.1 Aanbevelingen gemeenten .....	65
6.3.2 Aanbevelingen wetenschap .....	66
Bibliografie .....	68
Bijlage A: Topiclijst.....	70
Bijlage B: Definitie SPP .....	72
Bijlage C: Formele-informele stappenkaart .....	73
Bijlage D: Codeboom .....	74
Bijlage E: Paper publieke dimensie.....	75

## Samenvatting

Nu door minister Plasterk van Binnenlandse zaken is besloten dat kleine gemeenten zelf mogen bepalen of zij wel of niet gaan fuseren, is het belangrijk dat de kleine gemeenten die zelfstandig blijven hun kwetsbaarheid zoveel mogelijk reduceren. Daarnaast zijn kleine gemeenten ook erg vergrijsd. Er moet dan ook gezorgd worden dat in de toekomst kleine gemeenten de juiste medewerkers hebben. Dit kan gerealiseerd worden door een goede inzet van Strategische PersoneelsPlanning (SPP). Uit onderzoek van het A&O fonds blijkt dat kleine gemeenten weinig tot niet aan SPP doen, in tegenstelling tot grotere gemeenten. In voorliggend onderzoek wordt gekeken naar de huidige SPP bij kleine gemeenten, hun behoefte aan SPP, hun redenen om wel of niet voor SPP te kiezen en tevens naar de bevorderende en belemmerende factoren voor het opzetten en uitvoeren van SPP.

Voor het peilen van SPP bij kleine gemeenten wordt gebruik gemaakt van de zes fasen van SPP van Gardeniers et al (2012/2013). Deze zes fasen zijn in dit onderzoek verder opgedeeld in formeel en informeel. Uit onderzoek van Choudhury (2007) blijkt namelijk dat veel kleine gemeenten hun SPP op informele wijze hebben opgezet. Van alle mogelijke bevorderende en belemmerende factoren is een model gemaakt.

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek. De interviews zijn half-gestructureerd. Er is in dit onderzoek gekozen voor drie categorieën kleine gemeenten: minder dan 5.000 inwoners, tussen 5.000 en 10.000 inwoners en tussen 10.000 en 15.000 inwoners. De laatste grotere categorie is toegevoegd, zodat er gekeken kan worden of er daadwerkelijk een verschil is tussen de kleine en grotere gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat alle kleine gemeenten wel bepaalde onderdelen van SPP uitvoeren, maar dit niet altijd formeel opzetten via de zes fasen of soortgelijke stappen. Alleen de kleinste gemeenten in de categorie 10.000-15.000 inwoners zetten formele SPP op. Vooral de kleine gemeenten in de twee laagste categorieën hebben vaak geen behoefte aan SPP.

De in de literatuur genoemde redenen om wel/niet SPP op te zetten en uit te voeren en de factoren die daar invloed op hebben kwamen overeen met de empirische resultaten. Alleen de factor 'ondersteuning lijnmanagement' bleek niet van toepassing op de onderzochte kleine gemeenten. Ook werden er drie nieuwe factoren ontdekt die invloed kunnen hebben op het opzetten en uitvoeren van SPP, namelijk de economische crisis, het sociaal domein en de aanwezigheid van een visie.

Er kan een aantal aanbevelingen gedaan worden voor zowel de praktijk van kleine gemeenten als de wetenschap naar aanleiding van de bevindingen. Ten eerste is er een vermoeden dat een aantal kleine gemeenten de koppeling niet maakt van organisatievisie naar individuele

medewerkers. Met een dergelijk ‘doorvertaling’ zouden kleine gemeenten in het vervolg aan de slag kunnen. Verder is het belangrijk dat kleine gemeenten niet verzanden in de berg informatie die zij verzamelen voor SPP. Zij moeten eerst goed kijken wat zij specifiek nodig hebben. De wetenschappelijke aanbevelingen zijn: neem ook het perspectief van het MT mee in vervolgonderzoek, kijk naar de mate van de invloed van de verschillende factoren, onderzoek of en eventueel hoe competentie management betrokken kan worden bij SPP en als laatste kan er gekeken worden of het factorenmodel ook van toepassing is op grotere gemeenten.

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding

‘Uitgangspunt is en blijft dat herindelingen van onderop tot stand behoren te komen, ofwel geïnitieerd worden door gemeenten zelf. Gemeenten zijn tenslotte het beste in staat te beoordelen of hun bestuurskracht versterking behoeft. En om te bepalen hoe de versterking vormgegeven moet worden, indien de afweging is dat versterking nodig is. De praktijk van de afgelopen decennia is ook dat gemeenten uit eigener beweging overgaan tot een herindeling om hun taken voor hun bevolking optimaal uit te kunnen voeren’ (Plasterk, 2013).

Dit schreef minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2013 in een toelichtende brief over het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In eerste instantie was er in het regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ (2012) de intentie om alle gemeenten her-in te delen tot gemeenten van minimaal 100.000 inwoners. In overleg met de VNG is de minister hier later weer op terug gekomen (VNG, 2013). Dit betekent dat kleine gemeenten zelf de keuze hebben of zij gaan fuseren of niet. Als zij kiezen voor zelfstandigheid dan is het belangrijk dat zij sterk staan en hun kwetsbaarheid zoveel als mogelijk reduceren. Dit kan mede gewaarborgd worden door SPP op te zetten, zodat in de toekomst de juiste medewerkers in dienst zijn. Dit onderzoek zal zich dan ook richten op SPP bij kleine gemeenten.

Wat doen kleine gemeenten nu al aan SPP? Uit de personeelsmonitor 2012<sup>1</sup> van het A&O fonds Gemeenten blijkt dat bij 40 procent van de kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners<sup>2</sup>) strategische personeelsplanning (SPP) niet op de agenda staat<sup>3</sup>. De overige 60 procent van de kleine gemeenten zijn bijna allemaal wel van plan aan de slag te gaan met SPP, maar zijn nog niet bezig met het opzetten van beleid. Er zijn maar twee kleine gemeenten in de enquête die aangeven al beleid te hebben en één daarvan is dat beleid ook al aan het uitvoeren. Van alle gemeenten in totaal heeft 16 procent SPP niet op de agenda staan en 47 procent heeft plannen om met SPP aan de slag te gaan. De rest van de gemeenten heeft al beleid geformuleerd en

---

<sup>1</sup> De personeelsmonitor wordt elk jaar opgesteld door Gardeniers et. al. in opdracht van het A&O fonds Gemeenten.

<sup>2</sup> Het A&O fonds definieert gemeenten als klein als zij maximaal 10.000 inwoners hebben. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van drie categorieën: Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners, 5.000-10.000 inwoners en 10.000-15.000 inwoners. Op die manier kan er ook gekeken worden of er daadwerkelijk een verschil is tussen kleine gemeenten en grotere gemeenten. Er is maar voor één grotere categorie gekozen, omdat de omvang van dit onderzoek maar beperkt is.

<sup>3</sup> Er waren in 2012 38 gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. De vragenlijst is door 22 kleine gemeenten ingevuld (respons circa 57,9%). De vragen over SPP zijn door 18 kleine gemeenten ingevuld.

voert dit soms ook al uit. Uit het onderzoek blijkt dat hoe groter de gemeente, hoe verder men gemiddeld is met de invoering van SPP (Gardeniers et. al., 2013).

Uit een onderzoek van TNO uit 2001 naar de stand van zaken en ontwikkelingen van het personeelsbeleid van organisaties in Nederland blijkt dat 75% van de overheidsinstellingen personeelsplanningbeleid<sup>4</sup> heeft. Daarentegen heeft 59% van de private organisaties personeelsplanningbeleid (Gründemann et. al., 2001, p. 184). Ook is in tabel 1.1 te zien dat hele kleine overheidsorganisaties (10-19/20-49 werknemers) minder personeelsplanningbeleid hebben dan overheidsorganisaties met 50 medewerkers of meer. Deze percentages zijn hoog in vergelijking tot bovenstaande percentages van personeelsplanningbeleid van (kleine) gemeenten. Volgens het onderzoek was het personeelsbeleid in 2001 steeds meer aan het uitbreiden door de economische groei en krapte op de arbeidsmarkt. Sinds 2008 is er een economische crisis. Dit verschil in de stand van de conjunctuur kan een gedeeltelijke verklaring zijn voor het verschil tussen de hoge percentages in tabel 1.1 en de lage percentages wat betreft personeelsplanning uit de personeelsmonitor 2012. Ook is een mogelijke verklaring voor dit verschil dat Gründemann et. al. de overheidssector breed gedefinieerd hebben: ‘de gezondheidszorg, het onderwijs, stichtingen en verenigingen en de overheid zelf’ (Gründemann et. al., 2001, p. 182).

**Tabel 1.1 Percentage personeelsplanningbeleid uitgesplitst naar sector (Markt/Overheid) en organisatiegrootte (Bron: Gründemann et. al., 2001, p. 187)**

	10-19 werknemers		20-49 werknemers		50-99 werknemers		100+ werknemers	
	M	O	M	O	M	O	M	O
<b>Personeelsplanning</b>	46	66	65	72	73	83	74	80

De gemiddelde leeftijd van het gemeentepersoneel was 47,5 in 2013 (46,9 jaar in 2012). Dit is boven de gemiddelde leeftijd van 41,4 jaar van de werkzame beroepsbevolking in 2012 en de gemiddelde leeftijd van 43,7 jaar van personeel in het openbaar bestuur en overheidsdiensten

<sup>4</sup> Bij dit onderzoek worden ‘richtlijnen op het gebied van personeelsplanning’ (Gründemann et. al., 2001, p. 175) oftewel personeelsplanningbeleid en niet *strategische* personeelsplanning als concept onderzocht. Er wordt niet uitgelegd waarom er voor dat concept wordt gekozen en er is ook geen definitie geformuleerd. In dit onderzoek wordt het concept strategische personeelsplanning gebruikt. Het strategische van personeelsplanning is dat er op de lange termijn gepland wordt om de strategische doelen van de organisatie te behalen. De niveaus van personeelsplanning worden nader uitgelegd in paragraaf 2.2.1.



in 2012 (Arts & Otten, 2013). In figuur 1.2 is te zien dat in de komende 10 jaar ongeveer 27 procent van al het gemeentepersoneel met pensioen gaat. Bij kleine gemeenten ligt dit percentage iets hoger (29 procent) (Gardeniers, et al., 2014).

**Figuur 1.2 Gemeentelijke bezetting in personen naar leeftijdsklasse en gemeentegrootteklasse in procenten in 2013** (Bron: Gardeniers, et al., 2014)

	↓10.000	10.000 tot 20.000	20.000 tot 50.000	50.000 tot 100.000	↑100.000 (excl. G4)	G4	Alle
<b>60 jaar en ouder</b>	11,9	10,5	10,7	10,9	11,5	11,3	<b>11,0</b>
<b>55 tot 60 jaar</b>	16,8	16,6	16,1	16,1	16,3	16,1	<b>16,2</b>
<b>45 tot 55 jaar</b>	35,0	35,0	35,2	33,4	33,7	32,9	<b>34,0</b>
<b>35 tot 45 jaar</b>	22,6	24,6	25,4	26,3	26,5	26,0	<b>25,8</b>
<b>25 tot 35 jaar</b>	11,8	12,3	11,5	12,3	11,3	13,1	<b>12,1</b>
<b>Jonger dan 25 jaar</b>	1,8	1,0	1,0	1,0	0,7	0,6	<b>0,9</b>
<b>Gemiddelde leeftijd</b>	<b>47,9</b>	<b>47,7</b>	<b>47,6</b>	<b>47,4</b>	<b>47,6</b>	<b>47,1</b>	<b>47,5</b>

Bron: CBS, salarisbestanden gemeenten, bewerking Etil/RMI.

Dat meer dan de helft van de (kleine) gemeenten nog geen SPP beleid heeft opgezet kan op de lange termijn onder andere zorgen voor een tekort aan personeel (zowel kwantitatief als kwalitatief) en verlies van kennis en expertise (Goodman et. al., 2013, p. 2). Zo moeten publieke organisaties over een paar jaar concurreren met private en andere (semi-)publieke organisaties voor gekwalificeerd personeel. Publieke organisaties zullen meer gekwalificeerd personeel nodig hebben dan private organisaties, omdat publieke organisatie meer vergrijsd zijn dan private organisaties. Bovendien hebben private organisaties vaak financieel betere voorwaarden te bieden (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2011 in Goodman et. al., 2013, p. 2). Uit de personeelsmonitor blijkt dat gemeenten nu al moeilijk vervulbare vacatures hebben. Dit betekent dat zij niet een geschikte kandidaat binnen een half jaar kunnen vinden. Dit is opvallend aangezien het hier om onder andere vacatures voor de vakgebieden bouwkunde/civiele techniek, ICT en financieel economisch gaat. Op dit moment zijn er redelijk wat mensen in deze vakgebieden op de arbeidsmarkt beschikbaar (Gardeniers et. al., 2013, p. 26). Het aantal moeilijk vervulbare vacatures bij (kleine) gemeenten is onbekend.

De (interne) mobiliteit in een organisatie kan door middel van SPP verhoogd worden. Door de mobiliteit te verhogen wordt het personeelsbestand flexibeler (Kluytmans, 2009, p. 83). In figuur 1.3 is te zien dat de doorstroom bij kleine gemeenten de afgelopen jaren niet constant is

geweest. In 2013 was het doorstroompercentage hoog (6,0 procent), het doorstroompercentage in 2012 nog hoger (9,7 procent), terwijl het doorstroompercentage in 2010 juist heel laag was (0,8 procent). Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven in de personeelsmonitor (Gardeniers, et al., 2014, p. 28). Wellicht komt dit naar boven in de interviews.

**Figuur 1.3 Doorstroompercentage naar gemeentegrootteklasse in procenten 2009 tot en met 2013** (Bron: Gardeniers, et al., 2014)

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Alle gemeenten</b>	4,3	4,0	4,9	4,1	3,8
<b>G4</b>	4,6	4,7	4,5	3,4	3,3
<b>↑100.000 inwoners (excl. G4)</b>	5,8	4,9	7,9	5,0	5,7
<b>50.000 tot 100.000 inwoners</b>	4,6	4,3	3,7	5,6	4,3
<b>20.000 tot 50.000 inwoners</b>	3,5	2,9	3,9	3,6	2,9
<b>10.000 tot 20.000 inwoners</b>	2,2	1,9	4,0	2,2	1,5
<b>↓10.000 inwoners</b>	2,5	0,8	4,2	9,7	6,0

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2009 - 2013, bewerking Etil/RMI.

Kleine gemeenten kunnen extra moeite hebben met het opzetten van SPP beleid, omdat zij bijvoorbeeld minder budget of expertise hebben (Choudhury, 2007, p. 267). In de personeelsmonitor noemen kleine gemeenten onder andere het ontbreken van tijd en expertise en het hebben van andere prioriteiten als redenen om geen SPP beleid te hebben. Omdat het opzetten van SPP beleid voor kleinere publieke organisaties moeilijker kan zijn, is het belangrijk om te weten welke obstakels zij tegenkomen bij het opzetten van SPP beleid. Zo kunnen er wellicht maatregelen worden genomen om het opzetten van SPP beleid makkelijker te maken, mochten kleine gemeenten daar behoefte aan hebben. Aangezien nog weinig kleine gemeenten SPP beleid hebben, is het belangrijk dat kleine gemeenten eerst SPP beleid invoeren en pas daarna kijken hoe SPP beleid bij kleine gemeente inhoudelijk verbeterd kan worden. Het proces en de inhoud van SPP zullen alle twee beschreven worden in dit onderzoek en er zal geprobeerd worden om de invoering van SPP te verklaren. Wellicht kan er in een volgend onderzoek onderzocht worden hoe SPP inhoudelijk succesvol kan zijn bij kleine gemeenten.

## 1.2 Wat is SPP?

Een simpele en populaire definitie van SPP is: ‘Getting the right people (with the right skills) in the right job at the right time’ (Cotten 2007, p. 4 in Colley & Price, 2010, p. 202; Anderson, 2004, p. 364; Pynes, 2004, p. 391 in Choudhury, 2007; Kluytmans, 2009, p. 74). Er zijn veel

verschillende manieren om SPP in de organisatie in te voeren. Meestal bevat SPP de volgende stappen: aanbod-, vraag-, discrepantie- en oplossingsanalyse (Anderson, 2004, p. 364). Er wordt gekeken naar wat de status van het huidige personeel is (aanbodanalyse) en wat in de toekomst aan personeel zowel kwantitatief als kwalitatief nodig is (vraaganalyse). Vervolgens wordt er naar het verschil gekeken tussen wat er nu is en wat er in de toekomst nodig is (discrepantieanalyse) en wordt er een strategie gemaakt om deze discrepantie op te lossen (oplossingsanalyse) (Anderson, 2004, p. 365). Door SPP is er een betere controle over het aantal personeelsleden en de kosten en een beter overzicht over de vaardigheden en competenties van de medewerkers. Het gaat dus om het juiste aantal medewerkers (kwantitatief) met de juiste vaardigheden en competenties (kwalitatief) (Marchington & Wilkinson, 2002 in Colley & Price, 2010, p. 202). Door deze inzichten kan de organisatie beter zijn strategische organisatiedoelen ontwikkelen en behalen (Goodman et. al., 2013, p. 1). In hoofdstuk 2 (theoretisch kader) zullen meerdere definities van SPP behandeld worden en verschillende methoden voor SPP aan bod komen. Daarbij zal de definitie en de stappen van SPP die in dit onderzoek gebruikt worden uiteengezet worden.

### 1.3 Vooronderzoek stand van de literatuur

Het ontbreken van SPP in publieke organisaties wordt in verschillende landen, zoals bij gemeenten (Goodman et al., 2013) en staten (Coleman & Selden et al., 2001) in de VS, ziekenhuizen in Groot-Brittannië (Buchan & Edwards, 2000) en Nieuw-Zeeland (Holloway et al., 2009) en de publieke sector in Australië (Colley & Price, 2010) als een probleem gezien. Dit komt omdat andere landen ook kampen met een vergrijsde beroepsbevolking. Er wordt in de internationale literatuur dan ook al een aantal decennia geschreven over SPP (ANAO 2005; Anderson 2004/Helton and Soubik 2004/MAC 2005/OECD 2007/Pynes 2004 in Colley & Price, 2010, p. 202).

Er is echter internationaal nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar SPP bij kleine gemeenten. Zo zegt Choudhury: ‘Within this broad discussion, which covers the federal, state, and local levels, the literature provides little or no information on the status of WFP in small local governments’ (Choudhury, 2007, p. 264).

Er zijn ook nog weinig wetenschappelijk artikelen geschreven over SPP bij publieke organisaties in Nederland en in het bijzonder weinig bij kleine Nederlandse gemeenten (minder dan 10.000 inwoners). Dit blijkt uit een korte literatuurstudie in het kader van dit vooronderzoek. Er zijn wel algemene (hand)boeken (Kluytmans, 2009; Tyson, 1997; Nunen & Wijngaard, 1983) geschreven over SPP of waarvan één hoofdstuk gewijd is aan SPP, maar deze

zijn niet specifiek gericht op publieke organisaties. Ook wordt er in Nederlandse vakbladen geschreven over het probleem van de vergrijzing en het ontbreken van SPP (VNG, 2007; Hogendorp, 2007; Personeelbeleid, 2011). In hoofdstuk 2 (theoretisch kader) wordt er uitgebreider ingegaan op de bestaande literatuur over SPP.

#### 1.4 Probleemstelling

Een probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een vraagstelling (Boeije, 2012). Deze zullen beiden aan bod komen in deze paragraaf. Ook zal de wetenschappelijke, de maatschappelijke en de praktisch relevantie van dit onderzoek uiteengezet worden.

##### 1.4.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om meer te weten te komen over het proces van strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten. Hiervoor wordt gekeken naar het gebruik en behoefte van SPP en wat de redenen zijn dat kleine gemeenten dit wel/niet invoeren. Ook wordt er gekeken naar hoe kleine gemeenten gestimuleerd kunnen worden om SPP in te voeren en wordt er onderzocht welke bevorderende en belemmerende factoren invloed hebben op de invoering van SPP bij kleine gemeenten. Het langere termijndoel van dit onderzoek is dat dit onderzoek kan bijdragen aan de invoering van SPP in kleine gemeenten, doordat zij de middelen kunnen verkrijgen en de factoren kunnen inzetten om SPP in te voeren. Dit geldt natuurlijk alleen als kleine gemeenten ook daadwerkelijk behoefte blijken te hebben aan SPP. Verder heeft dit onderzoek ook als doel een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke literatuur over strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten en wellicht kleine publieke organisaties in het algemeen.

##### 1.4.2 Vraagstelling

Naar aanleiding van de bovengenoemde doelstelling van het onderzoek is de volgende vraagstelling opgesteld:

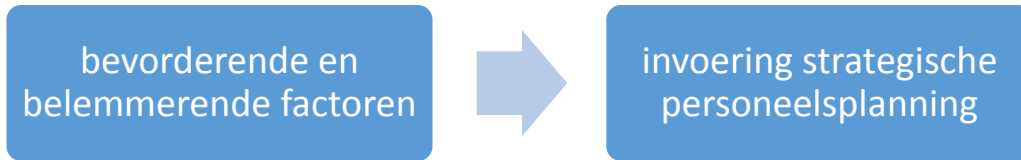
*Welke bevorderende en belemmerende factoren hebben invloed op de invoering van strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten?*

Aan de hand van deze hoofdvraag zijn er vier deelvragen opgesteld:

1. Wat is strategische personeelsplanning?
2. In hoeverre maken kleine gemeenten gebruik van strategische personeelsplanning?
3. In hoeverre hebben kleine gemeenten behoefte aan strategische personeelsplanning?

4. Wat zijn de redenen van kleine gemeenten om wel/niet gebruik te maken van strategische personeelsplanning?

De onderzoeksrelatie die onderzocht wordt is:



Deelvraag 1 zal beantwoord worden aan de hand van een beschrijving van de theorie in hoofdstuk 2 (theoretisch kader). Deelvraag 2 is in het begin van de inleiding al beantwoord aan de hand van grijze literatuur. Deze deelvraag zal ook meegenomen worden in de interviews en de resultaten hieruit zullen besproken worden in hoofdstuk 4. Deelvraag 3 zal vooral door data die verkregen zijn uit de interviews beantwoord worden en gedeeltelijk door de literatuur. Deelvraag 4 zal zowel door de literatuur als de praktijk beantwoord worden. Het theoretisch kader zal vooral bestaan uit wetenschappelijke literatuur, maar zal ook een aantal bronnen uit de grijze literatuur bevatten. Zo kan er beter georiënteerd worden op de praktijk.

#### 1.4.3 Relevantie

In deze paragraaf zal de wetenschappelijke, de maatschappelijke en de praktische relevantie van dit onderzoek uiteengezet worden.

##### *Wetenschappelijke relevantie*

Zoals in paragraaf 1.4 al uiteengezet, is er nog maar weinig wetenschappelijke literatuur geschreven over strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten (in Nederland). Zo zegt Goodman et. al. aan het einde van hun onderzoek: ‘Future research needs to explore why this is the case. Why do local governments not utilize the tools necessary to ensure their ability to compete for quality employees, especially in the current political and economic climates?’ (Goodman et al., 2013, p. 14). Deze vraag zal onderzocht worden in deelvraag vier. Deze quote wijst erop dat er behoefte is aan verder onderzoek naar strategische personeelsplanning bij (kleine) gemeenten en dat dit onderzoek dus een relevante wetenschappelijke aanvulling is op de stand in de huidige literatuur. Een andere toevoeging is dat er wordt gekeken naar het onderscheid tussen formele en informele SPP. Dit is nog niet onderzocht in de Nederlandse context.

### *Maatschappelijke relevantie*

Er worden steeds meer taken en bevoegdheden vanuit het Rijk naar gemeenten gedecentraliseerd. Zo krijgen gemeenten vanaf 2015 de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurige zieken en ouderen (Rijksoverheid, 2014). Tegelijkertijd is het gemeentepersoneel erg vergrijsd, wat in het begin van de inleiding al is beschreven. Om de kwaliteit en kwantiteit van het gemeentepersoneel te behouden en geen kennis en expertise te verliezen is het van belang om SPP in te voeren (Goodman et. al., 2013, p. 2). Als (kleine) gemeenten niet genoeg medewerkers zullen hebben met de juiste kwaliteiten, dan zal dit hoogstwaarschijnlijk negatieve invloed hebben op de uitvoering van hun (nieuwe) taken en bevoegdheden en hun dienstverlening. Daarbij kan het verlies van kennis en expertise ook voor extra kosten zorgen door bijvoorbeeld het moeten inhuren van experts. Nu de gemeenten extra plichten en verantwoordelijkheden naar hun burgers toe hebben, is het extra van belang om te zorgen dat (kleine) gemeenten (op de lange termijn) genoeg kwalitatief personeel in huis hebben.

### *Praktische relevantie*

Voor kleine gemeenten zelf is dit onderzoek ook relevant. Zo hoeven zij zelf niet te onderzoeken wat zij nodig hebben om SPP in te voeren. Wel moeten zij natuurlijk onderzoeken welke bevorderende en/of belemmerende factoren er al aanwezig zijn in hun organisatie. Hebben zij bijvoorbeeld al een goed Human Resource informatie systeem? Bovendien kan dit onderzoek ervoor zorgen dat SPP beter ingevoerd wordt, waardoor zij een kwalitatief beter personeelsbestand hebben. Hierdoor kan hun dienstverlening kwalitatief goed blijven, hun kennis en expertise behouden blijven en kosten bespaard worden. Ook kunnen zij wellicht hun doorstroom verbeteren, waardoor zij hun talentvolle medewerkers kunnen behouden en hun personeelsbestand flexibeler kunnen maken. Kleine gemeenten hebben extra belang bij het invoeren van SPP, omdat zij minder personeelsleden hebben. Als circa 29% van de medewerkers van kleine gemeenten met pensioen gaat de komende tien jaar, dan zal dit waarschijnlijk minder goed opgevangen kunnen worden doordat er niet genoeg medewerkers zijn om taken en kennis (tijdelijk) over te nemen.

## 1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit zes hoofdstukken. In het volgende hoofdstuk zal het theoretisch kader toegelicht worden. Er zal aan de hand van de factoren in de literatuur een model gecreëerd worden. In hoofdstuk 3, methodologische verantwoording, zal de methode van onderzoek,

dataverzameling, data-analyse en de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek behandeld worden. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 de verzamelde data geanalyseerd worden met behulp van de zes fasen van SPP en het factorenmodel. In hoofdstuk 5 zal vervolgens de deelvragen en hoofdvraag beantwoord worden, waarna de discussie in hoofdstuk 6 zal volgen.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal eerst de ontstaansgeschiedenis van SPP kort behandeld worden. Vervolgens zal er uiteengezet worden wat SPP betekent en welke methoden er voor SPP zijn. Hiermee zal deelvraag 1 beantwoord worden. Daarna zullen factoren die invloed hebben op het invoeren van SPP besproken worden. Uit deze factoren zal een model gecreëerd worden, in het vervolg aangeduid als het factorenmodel. Deelvraag 3 en 4 worden in dit hoofdstuk al gedeeltelijk beantwoord. De volledige antwoorden zullen terugkomen in hoofdstuk 4. Als laatste zal er een vooruitblik op het empirische onderzoek worden gegeven.

### 2.1 Ontstaansgeschiedenis SPP

Organisaties in Nederland begonnen aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw al met het managen van hun personeel (Tyson, 1997, p. 305). De opkomst van strategische personeelsplanning (SPP) kwam pas veel later. In de jaren zestig van de vorige eeuw zijn organisaties begonnen met het ontwikkelen van personeelsplanningsinstrumenten. In deze tijd was er een groot tekort aan arbeidskrachten en daardoor stegen de lonen snel. Om het tekort aan arbeidskrachten en de stijgende lonen te beperken begonnen steeds meer organisaties gebruik te maken van SPP. In de jaren zeventig en tachtig ging het economisch weer wat minder in Nederland, waardoor organisaties minder belangstelling hadden voor SPP. Eind jaren tachtig kregen organisaties weer belangstelling voor SPP door een aantal ontwikkelingen: ‘Toenemende schaarste, ontgroening en vergrijzing op de arbeidsmarkt, een grote turbulentie in productlevenscycli, globalisering en toenemende internationale concurrentie, en de kennisinvestering van de productie maken de economische waarde van de werknemers steeds hoger’ (Kluytmans, 2009, p. 78/79). In de jaren zestig was SPP meer analytisch en rekenkundig. Nu is SPP steeds meer een onderdeel geworden van de strategie van de organisatie en van de gehele aanpak van het personeelsbeleid (Kluytmans, 2009, p. 79).

### 2.2 Wat is SPP?

Om te begrijpen wat SPP is, zal er eerst een aantal definities uit de grijze en wetenschappelijke literatuur behandeld worden. Vervolgens zullen de Engelse termen voor SPP en de verschillende niveaus van personeelsplanning uiteengezet worden. Daarna zullen verschillende methoden om personeelsbehoefte en personeelsbeschikbaarheid te meten behandeld worden. Het beschrijven van deze definities en methoden is van belang, omdat er op deze manier rekening kan worden gehouden met de verschillende definities die de HR experts hebben en de verscheidende methoden die zij gebruiken.



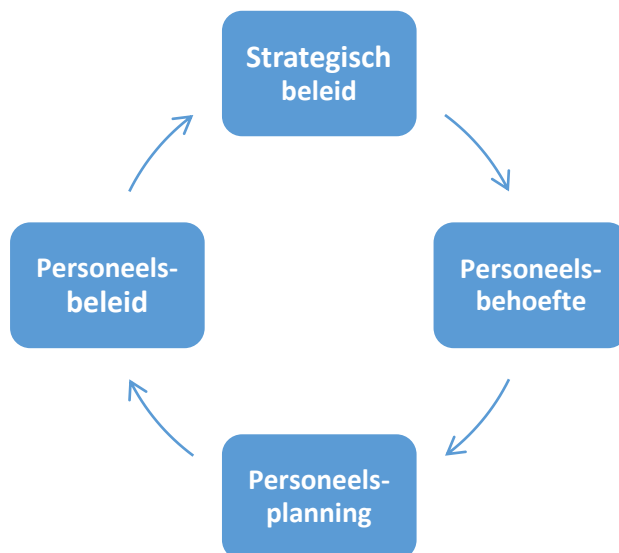
### 2.2.1 Betekenis

Om de betekenis van SPP te begrijpen zullen in deze paragraaf de definities, Engelse termen en niveaus van (strategische) personeelsplanning behandeld worden.

#### Definities

De definitie die in de inleiding gebruikt werd om SPP te omschrijven was: ‘Getting the right people (with the right skills) in the right job at the right time’ (Cotten 2007, p. 4 in Colley & Price, 2010, p. 202; Anderson, 2004, p. 364; Pynes, 2004, p. 391 in Choudhury, 2007; Kluytmans, 2009, p. 74). Deze vaak gebruikte definitie is eenvoudig en is dus geschikt om SPP kort te introduceren in de inleiding. SPP bevindt zich echter in een complexere context, zie figuur 2.1. Personeelsplanning moet namelijk rekening houden met de doelen van een organisatie (strategische beleid), welk personeel daarvoor nodig is (personeelsbehoefte) en met welk personeelsbeleid aan deze behoefte voldaan kan worden (Kluytmans, 2009, p. 74). Kluytmans vindt de definitie van Evers en Verhoeven dan ook een meer samenvattende definitie: ‘Het voorbereiden, vormgeven en implementeren van strategisch beleid rond de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel, zodat een doeltreffende en doelmatige allocatie van arbeid tot stand wordt gebracht’ (Evers & Verhoeven, 1999, p.9 in Kluytmans, 2009, p. 74). Deze definitie is meer gericht op het proces in plaats van het doel.

**Figuur 2.1** Personeelsplanning in onderlinge samenhang (Bron: Kluytmans, 2009, p. 74)



Een combinatie van de vaak gebruikte wat simpelere definitie en de meer context gerelateerde definitie van Evers en Verhoeven is die van A&O fonds Gemeenten<sup>5</sup>: ‘Het structureel vertalen van de organisatiedoelen naar het personeelsbeleid om er met de inzet van HR instrumenten voor te zorgen dat de juiste persoon op het juiste moment op de juiste plaats binnen de organisatie aanwezig is. Om er voor te zorgen dat de organisatie een zo goed mogelijke positie op de arbeidsmarkt houdt wordt de personeelsbehoefte zowel kwantitatief als kwalitatief inzichtelijk gemaakt’ (Gardeniers et. al., 2013, p. 57). Deze definitie wordt gebruikt bij het enquêteren van (kleine) gemeenten over SPP voor de personeelsmonitor. Veel (kleine) gemeenten zijn waarschijnlijk al bekend met deze definitie. Het is daarom praktisch om dezelfde definitie te handhaven. Bovendien kan de validiteit van dit onderzoek worden gewaarborgd als er data uit de enquête van de personeelsmonitor vergeleken worden met data die verkregen worden uit de interviews. Deze definitie is ook breed genoeg gedefinieerd om toe te passen in dit onderzoek.

#### *Engelse termen*

Er zijn in de Engelse literatuur veel verschillende termen voor SPP bekend. Zo richt ‘workforce planning’ zich op de discrepantie tussen de personeelsbehoefte van de organisatie en het aanbod op de arbeidsmarkt. En ‘succession planning’ richt zich weer op de continue invulling van leiderschaps- en andere cruciale functies (Goodman et. al., 2013, p. 3). Een andere term voor workforce planning is Human Resource Planning (HRP): ‘Involving the strategic alignment of an organization’s human capital with its business direction, and employing the use of methodical processes in analyzing the current workforce, determining future workforce needs, identifying the gap between the present and future, and implementing solutions so the organization can accomplish its mission, goals, and objectives’ (Banfield & Kay, 2012, p. 230). Manpower planning is een wat oudere term en is eigenlijk een onderdeel van HRP. Manpower planning verhoudt zich tot personeelsmanagement en HRP zich tot human resource management (Watson, 2002 in Banfield & Kay, 2012, p. 229). Manpower planning heeft: ‘a more operational focus and purpose that involves identifying the numbers of people required at appropriate skill levels across a given shift or production pattern in order to meet production or work requirements’ (Banfield & Kay, 2012, p. 231). SPP kan het beste vertaald worden met workforce planning of HRP. Deze termen bevatten namelijk ook het strategische element van

---

<sup>5</sup> De personeelsmonitor wordt elk jaar opgesteld door Gardeniers et. al. in opdracht van het A&O fonds Gemeenten.

*strategische* personeelsplanning. Succession planning en manpower planning zijn niet breed genoeg gedefinieerd om bruikbaar te zijn voor dit onderzoek.

#### *Niveaus van personeelsplanning*

Er kunnen drie niveaus van personeelsplanning onderscheiden worden: strategisch, tactisch en operationeel. Strategische personeelsplanning is het niveau dat in dit onderzoek gebruikt wordt, zie hoofdstuk 1 voetnoot 4. Op het strategische niveau wordt er voor de lange termijn (twee tot vijf jaar) een plan gemaakt om de strategische doelen van de organisatie te behalen. Bij het tactische niveau wordt er op een kortere termijn (ongeveer één jaar) plannen gemaakt om (een deel van) de strategische plannen op een afdeling te behalen. Als laatste is er het operationele niveau. Hierbij zijn de plannen op individueel niveau opgesteld en helpt het de managers hun operationele doelen te behalen (Daft, 2006, pp. 242-243).

#### 2.2.2 Methodes SPP

Er is een variatie aan SPP methodes die gebruikt worden in de publieke sector. Er is dan ook niet één methode die gezien wordt als de beste (Anderson, 2004, p. 364). In deze paragraaf zullen de meest voorkomende methodes worden behandeld. Eerst zullen de verschillende elementen van SPP behandeld worden. Vervolgens zullen methodes om de huidige en toekomstige personeelsbehoefte en –beschikbaarheid te meten uiteengezet worden.

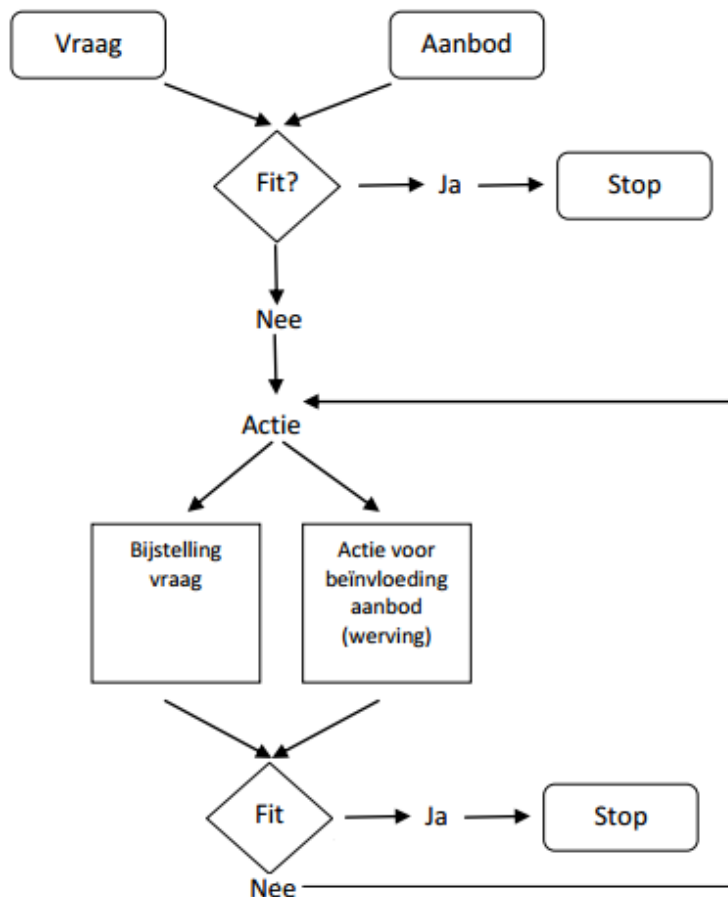
#### *Elementen van SPP*

In de inleiding werden de vier meest gebruikte stappen van SPP genoemd: de aanbod-, vraag-, kloof- en oplossingsanalyse (Anderson, 2004, p. 364). Soms wordt de kloof- en de oplossingsanalyse ook als één stap gezien: de fitmodule, zie figuur 2.2. In figuur 2.2 is tevens te zien dat het personeelsplanningsproces cyclisch is. Er moet elke keer worden gekeken of het juiste beleid is opgesteld en deze kan bij elke evaluatie bijgesteld worden. Er zal echter (bijna) nooit een perfecte fit zijn tussen vraag en aanbod. Het is dan ook belangrijk om de kosten (bijvoorbeeld voor werving en selectie) af te wegen tegen de opbrengsten (een betere fit) (Kluytmans, 2009, pp. 80-81).

Een soortgelijke variant waaruit SPP kan bestaan betreft de vier fases. Ten eerste is er de onderzoeksfase, waarin gegevens worden verzameld over onder andere de huidige personeelsleden (kwantitatief en kwalitatief), de economische omstandigheden (bijvoorbeeld concurrentiepositie) en de toekomstige organisatiestructuur. Vervolgens is er de voorspellingsfase. Hierbij wordt gekeken naar het strategisch beleid en naar aanleiding daarvan

de verwachte personeelsbehoefte. Ook wordt er gekeken naar de personeelsbeschikbaarheid. Daarna is er de planningsfase, waarbij er wordt afgewogen welk beleid wat betreft instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers het beste is. Ten slotte is er de terugkoppelingsfase, waarbij het proces en de resultaten worden geëvalueerd (Kluytmans, 2009, pp. 81-82).

**Figuur 2.2 Vraag-, aanbod- en fitmodule** (Bron: Kluytmans, 2009, p. 80)



Gardeniers et. al. (2013, p. 57.)<sup>6</sup> onderscheiden zes fases van SPP in hun enquête:

- ❖ Fase 1: Werken aan bewustwording
- ❖ Fase 2a: Kwalitatieve analyse huidige medewerkers
- ❖ Fase 2b: Kwantitatieve analyse huidige medewerkers
- ❖ Fase 3a: Kwalitatief in beeld brengen welke medewerkers in de toekomst nodig zijn
- ❖ Fase 3b: Kwantitatief in beeld brengen welke medewerkers in de toekomst nodig zijn

<sup>6</sup> Gardeniers et. al. publiceren elk jaar een personeelsmonitor. Dit doen zij in opdracht van het A&O fonds Gemeenten. In het vervolg zullen de zes fases van SPP van Gardeniers et. al. aangeduid worden als de zes fases (van SPP).

- ❖ Fase 4: Analyse van verschil tussen huidige medewerkers en wat in de toekomst nodig is
- ❖ Fase 5: (strategische) inzet HR instrumenten (W&S, gesprekkencyclus, mobiliteit, opleiding en ontwikkeling) om juiste medewerkers op de juiste plek te krijgen
- ❖ Fase 6: Evaluatie

De aanbodanalyse (fase 2a en 2b) en de vraaganalyse (fase 3a en 3b) zijn in deze fases opgedeeld in een kwalitatief en een kwantitatief deel. Fase 4 komt overeen met de kloofanalyse en fase 5 komt overeen met de oplossingsanalyse. In stap 5 kan er gebruik gemaakt worden van verschillende HR instrumenten, zoals werving en selectie, om het verschil tussen de huidige en benodigde medewerkers in de toekomst te verkleinen. De laatste stap is een evaluatie. Fase 1 is in deze paragraaf niet genoemd in de andere modellen. Deze fase is in de literatuurstudie ook niet gevonden. Toch zullen we gebruik maken van deze zes fases in het onderzoek. Naast de reden dat (kleine) gemeenten waarschijnlijk bekend zijn met deze fases, is de toevoeging van fase 1 ook belangrijk. Zo kan er wel gemeten worden of kleine gemeenten de intentie hebben om aan de slag te gaan met SPP. Ook zijn deze zes fases compleet door de aanwezigheid van stap 6: evaluatie. Wel is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat deze zes fases een model zijn en dat de volgorde dus niet de werkelijkheid betreft. In de praktijk zullen de zes fases waarschijnlijk elkaar overlappen en zal de beleidsvorming meerdere keren aangepast worden. Het blijft een cyclisch proces. Verder zijn deze zes fases bedoeld voor het opzetten van formele SPP. Het kan zijn dat sommige kleine gemeenten alleen informeel onderdelen van deze fases uitvoeren, maar niet SPP opzetten van fase 1 tot en met fase 6.

#### *Personeelsbehoefte meten*

De toekomstige personeelsbehoefte kan zowel met kwantitatieve als kwalitatieve methoden voorspeld worden. Er kunnen twee kwantitatieve methoden onderscheiden worden: de extrapolatiemethode en de correlatiemethode (Kluytmans, 2009, p. 84). Kluytmans legt dit als volgt uit. Bij de extrapolatiemethode wordt er gekeken naar de groei van de afgelopen jaren en diezelfde groei wordt verwacht voor de komende jaren. Bij de correlatiemethode wordt verwacht dat een aantal factoren (bijvoorbeeld afzet) invloed heeft op de toekomstige personeelsbehoefte. Bij de kwalitatieve methoden wordt de personeelsbehoefte voorspeld aan de hand van de meningen van managers en experts. Vaak wordt er een combinatie van de kwantitatieve en kwalitatieve methoden gebruikt om de toekomstige personeelsbehoefte te voorspellen.

### *Personeelsbeschikbaarheid meten*

Personeelsbeschikbaarheid kan verdeeld worden in een huidige en een toekomstige personeelsbeschikbaarheid. Voor een analyse van de huidige personeelsbeschikbaarheid is een goed personeelsregistratie- en informatiesysteem nodig. Hieruit kan onder andere de verdeling van medewerkers per functie, leeftijd, geslacht, diensttijd, opleidingsniveau etc. worden gehaald. Ook kan gekeken worden naar de in-, door- en uitstroom van medewerkers. Zo kan er een 'manpower map' gemaakt worden (Kluytmans, 2009, p. 85).

De toekomstige personeelsbeschikbaarheid kan via vier methoden voorspeld worden. Ten eerste is er het pushmodel, waarbij er gekeken wordt naar de in-, door- en uitstroom van medewerkers in het verleden. Er wordt verwacht dat deze stromen hetzelfde zullen blijven de komende jaren. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de toekomstige personeelsbehoefte. Bij het pullmodel wordt er juist gekeken naar de toekomstige personeelsbehoefte. Er wordt gekeken naar het verwachte verloop en wellicht extra formatieplaatsen. Vervolgens wordt er voorspeld of deze vrijkomende/nieuwe functieplekken intern ingevuld kunnen worden. Zowel het push- als het pullmodel kunnen knelpunten ontdekken en zijn niet bedoeld als model voor het gehele planningsproces. Het derde model is het Kent en Cambridge renewal-model. Dit model is een combinatie van de push- en pullmodellen. Deze werd in de jaren zeventig gebruikt in de publieke sector, maar nu niet meer. Dit kwam omdat de inspanningen van deze methoden niet opwogen tegen de resultaten. Het laatste model is van Stewman en Konda. In hun model wordt de verdeling van medewerkers per leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en duur dienstverband vergeleken met het hiërarchische functieniveau. Per hiërarchisch functieniveau wordt er gekeken naar de doorstroommogelijkheden van medewerkers. Het model dat ontwikkeld wordt heet het vacature-ketenmodel (Kluytmans, 2009, pp. 91-92).

Een methode die zowel de huidige als de toekomstige personeelsbeschikbaarheid kan meten op een kwantitatieve en kwalitatieve manier is de HR3P (Human Resources Performance Potentieel Portfolio) methode. Deze methode wordt vaak toegepast in organisaties. Bij deze methode bepaalt de manager, soms in overleg met een personeelsadviseur, of een medewerker onvoldoende, bevredigend, goed of excellent functioneert. Vervolgens bepaalt de manager (en personeelsadviseur) of een medewerker zijn potentieelgrenzen heeft bereikt, er groeimogelijkheden zijn binnen huidige functiedomein, hij/zij promoveerbaar is op korte termijn (twee tot drie jaar) of nu al promoveerbaar is. Vervolgens komt uit deze analyse per medewerker een HR3P-matrix, zie tabel 2.3. Vervolgens wordt er een achtergrondanalyse uitgevoerd, waarbij gekeken wordt welke problemen geconstateerd kunnen worden en wat er

kan gebeuren met de high- en low-potentials. Uit deze analyse kunnen bepaalde maatregelen naar voren komen (Kluytmans, 2009, pp. 97-99).

**Tabel 2.3 HR3P-matrix** (Bron: Kluytmans, 2009, p. 98)

Potentieel	Huidige performance				Totaal
	Onvoldoende	Bevredigend	Goed	Excellent	
Potentieelgrenzen bereikt					
Groeimogelijkheden binnen huidige functiedomein					
Promoveerbaar op korte termijn (twee tot drie jaar)					
Nu al 'promotable'					
Totaal					

### 2.3 SPP Factoren

Kleine gemeenten hebben vaak meer moeite met het opzetten van SPP dan grotere gemeenten. Dit komt omdat zij verschillen qua: 'size, political status, administrative capacity, and culture.' Zij hebben vaak een gebrek aan fiscale, technische en professionele capaciteiten (French & Folz, 2004, p. 52 in Choudhury, 2007, p. 265)<sup>7</sup>. Ook ontbreekt soms de politieke wil om SPP in te voeren (Choudhury, 2007, p. 267)<sup>1</sup>. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt in de wil van de ambtelijke organisatie (het MT) en de politiek (het college van B&W en de gemeenteraad). Naast deze meer algemene factoren zullen in deze paragraaf aan de hand van het artikel van Goodman, French en Battaglio<sup>8</sup> (2013), verschillende factoren die invloed hebben op het invoeren van SPP op gemeentelijk niveau uiteengezet worden. Dit onderzoeken zij door middel van het testen van hypotheses met gebruik van enquêtes die zijn ingevuld door

<sup>7</sup> Choudhury (2007) zijn bronverwijzingen zijn soms discutabel. De onderzoekster heeft meerdere bronnen die Choudhury heeft gebruikt opgezocht en kon soms niet datgene vinden in de tekst waar Choudhury naar verwijst. Er moet dan ook met enige voorzichtigheid gebruik worden gemaakt van Choudhury zijn onderzoek. Dit onderzoek is echter het enige onderzoek wat de onderzoekster heeft kunnen vinden dat specifiek over SPP bij kleine gemeenten gaat. Er is daarom toch gekozen om dit onderzoek te gebruiken. Doordat in de verwezen bronnen soms niet de juiste informatie gevonden kon worden, is het soms moeilijk om zijn begrippen uit te werken. Er wordt dan ook geprobeerd de begrippen zo goed mogelijk met gezond verstand te interpreteren.

<sup>8</sup> De onderzoekspopulatie in het onderzoek van Goodman et. al. (2013) betreft Amerikaanse gemeenten. Het is niet duidelijk in hoeverre deze data ook toepasbaar zijn op kleine Nederlandse gemeenten. Er is onderzoek gedaan bij gemeenten met minimaal 20.000 inwoners. Er zijn dus geen kleine gemeenten in dit onderzoek betrokken. Ook is de Nederlandse context anders dan de Amerikaanse. Er moet dus met enige voorzichtigheid gekeken worden naar de uitkomsten van het onderzoek van Goodman et. al. als deze toegepast worden in de Nederlandse context. Wel zijn er vergelijkbare ontwikkelingen. Zo is het totale personeelsbestand van alle Amerikaanse gemeenten 18% gestegen (van 12 miljoen naar 14,1 miljoen medewerkers) tussen 1997 en 2007. In Nederland is het aantal fte van alle gemeenten in totaal tussen 1999 en 2012 gestegen van 121.749 fte naar 152.000 fte (circa 24,8%).

human resource professionals die werken bij de lokale overheid (Goodman et. al., 2013, p. 6). Goodman et. al. hebben vijf hypothesen getest. De laatste hypothese gaat over een ‘council-manager form’(Goodman et. al., 2013, p. 6). Deze politieke structuur is niet van toepassing op de Nederlandse context en zal dan ook niet behandeld worden. Verder zal er ingegaan worden op het artikel van Choudhury (2007), waarin beschreven wordt dat veel kleine gemeenten informeel SPP beleid hebben. Tot slot zal er uit alle genoemde factoren een factorenmodel gecreëerd worden.

### 2.3.1 Training en ontwikkeling

De eerste hypothese van Goodman et. al. is: ‘There is a positive relationship between municipalities that place higher importance on training and development and comprehensive workforce planning’ (Goodman et. al., 2013, p. 4). Training en ontwikkeling is zo belangrijk in de publieke sector volgens Goodman et. al., omdat er veel ‘knowledge-based’ werknemers zijn. Onderdelen van training en ontwikkeling zijn onder andere: talentontwikkeling, job rotation en mentorschap (Goodman et. al., 2013, p. 4). Training en ontwikkeling kan voor meer functionele flexibiliteit zorgen. Zo kan er beter aan de kwalitatieve personeelsbehoefte worden voldaan (Kluytmans, 2009, p. 83).

De hypothese bleek niet significant. Wel had de relatie de verwachte positieve richting. Na herberekeningen bleek de variabele significant in twee van de drie modellen. Er kon dus wel gesteld worden: Hoe meer aandacht er is voor training en ontwikkeling in een gemeente, hoe uitgebreider SPP is ingevoerd (Goodman et. al., 2013, p. 12).

### 2.3.2 HR informatie technologie

De tweede hypothese die Goodman et. al. hebben getest is: ‘There is a positive relationship between municipalities that place more importance on HR information technology uses and comprehensive workforce planning’ (Goodman et. al., 2013, p. 5). Deze relatie bleek significant (Goodman et. al., 2013, p. 11). Een goed HR Informatie Systeem (HRIS) is noodzakelijk voor SPP en het verbeteren van de productiviteit van een organisatie (Goodman et. al., 2013, p. 5). Het tekort aan gekwalificeerd personeel kan namelijk (deels) veroorzaakt worden door gebrek aan data. Zonder informatie kan er geen effectief SPP beleid gemaakt worden (Colley & Price, 2010, p. 210). Zo kunnen HR managers met een HRIS betere analyses en voorspellingen doen. In de publieke sector hebben gemeenten de minste geïntegreerde HRIS en hebben vaak de meeste moeite met het analyseren van trends



(Goodman et. al., 2013, p. 5). Het is niet duidelijk of dit ook geldt voor Nederlandse gemeenten.

### 2.3.3 Diversiteitsmanagement

De derde hypothese van Goodman et. al. is: ‘There is a positive relationship between importance HR directors place on diversity management and comprehensive managers workforce planning’ (Goodman et. al., 2013, p. 5). Deze hypothese bleek significant te zijn (Goodman et. al., 2013, p. 11). De regels over het aannemen van vrouwen, gehandicapten en etnische minderheden zorgt steeds meer voor de behoefte voor de invoering van SPP (West & Berman, 1993 in Goodman et. al., 2013, p. 5). Ook wordt de samenstelling van het personeelsbestand en de inwoners van de gemeenten steeds meer divers. Gemeenten moeten hier in hun beleid rekening mee houden (Soni, 2004 in Goodman et. al., 2013, p. 5). HR managers die zelf bij een minderheid behoren hebben echter een negatieve relatie met SPP. Dit werd gemeten door gebruik van minderheden als controle variabele (Goodman, 2013, p. 12). De redenen hiervoor moeten volgens Goodman et. al. verder onderzocht worden (Goodman, 2013, p. 13). Hier wordt in dit onderzoek verder geen aandacht aan besteed.

### 2.3.4 Vakbonden

De vierde hypothese die Goodman et. al. hebben getest is: ‘There is a negative relationship between union presence in the city and comprehensive workforce planning’ (Goodman et. al., 2013, p. 5). Uit vorig onderzoek bleek dat vakbonden een negatieve invloed hebben op HR hervormingen (Kellough & Selden, 2003 in Goodman et. al., 2013, p. 5). Bij het testen van de hypothese bleek echter dat deze in de verkeerde richting was geformuleerd. Er is geen negatieve relatie, maar juist een positieve relatie tussen de aanwezigheid van vakbonden en het uitgebreid invoeren van SPP. De positieve relatie bleek zelfs significant te zijn. Er is dus: ‘a *positive* relationship between union presence in the city and comprehensive workforce planning’ (Goodman et. al., 2013, p. 13).

### 2.3.5 Budget

Eén van de controle variabelen in het onderzoek was de begrotingscapaciteit. Uit eerder onderzoek blijkt dat gemeenten vaak bezuinigen op SPP, omdat het veel geld en tijd kan kosten (Goodman, 2013, p. 11). Gemeenten met weinig budget hebben dan ook vaker informeel SPP beleid (Choudhury, 2007 in Goodman, 2013, p. 11). Bij het testen van deze controle variabelen blijkt echter dat gemeenten met veel inkomen per inwoner juist minder

SPP invoeren. Hun verklaring hiervoor is dat wellicht gemeenten met veel begrotingscapaciteit zich geen zorgen maken over het vinden van gekwalificeerd personeel, omdat zij toch genoeg budget hebben (Goodman, 2013, p. 11).

#### 2.3.6 Voorwaarden

Naast een aantal factoren kan er ook een aantal voorwaarden voor effectieve SPP genoemd worden: ‘having a clear strategy in place, having resource and management support to act on the strategy, staying motivated to overcome frustrations and failures, and keeping the focus on demonstrating clear benefits’. Deze vier voorwaarden gelden voor de gehele publieke sector, maar zijn wel contextafhankelijk (Choudhury, 2007, p. 269).

Zo hebben kleine gemeenten niet altijd een duidelijke strategisch doel. Soms is er niet eens een afdeling Personeel en Organisatie. In de context van kleine gemeenten kan strategisch management dan ook bijvoorbeeld een informeel planningsproces betekenen. Ook de steun van het management met de juiste middelen is bij kleine gemeenten soms lastig. Managers zien SPP soms als een politiek risico, omdat ze investeren in iets technisch waarvan ze niet zeker weten of het daadwerkelijk ook iets gaat opleveren. Tevens zijn kleine gemeenten een stuk minder complex, waarmee ook rekening gehouden moet worden bij de invoering van SPP. Soms moeten kleine gemeenten keuzes maken. Gaan zij bijvoorbeeld aan de slag met het invullen van de meest cruciale functies of met het verkleinen van de discrepantie tussen het aantal huidige en het aantal benodigde medewerkers. Het is belangrijk om de juiste keuze te maken en deze goed uit te voeren. Als dit gedeelte van SPP namelijk niet goed wordt uitgevoerd dan zal er minder snel geïnvesteerd worden in een volgend onderdeel van SPP. Dit is nog vrij moeilijk bij kleine gemeenten, omdat zij moeten werken met een beperkt aantal middelen (Choudhury, 2007, pp. 269-270).

#### 2.3.7 Praktijk

In de enquête voor de personeelsmonitor 2012 is aan (kleine) gemeenten gevraagd wat de belangrijkste barrière(s) (oftewel belemmerende factoren) is/zijn die zij tegenkomen bij de invoering van SPP. Kleine gemeenten noemen onder andere de volgende barrières:

- ‘Voornemens tot (ambtelijke) fusie’
- ‘De waan van de dag’
- ‘We zitten nog in de prefase’
- ‘Kleine gemeente, ontbreekt aan tijd en expertise’
- ‘Een te kleine gemeente om een heel beleid te ontwikkelen’

- 'Veel eenmansposten, omvang van de organisatie'

### 2.3.8 Informele SPP

Uit een onderzoek van Choudhury<sup>9</sup> (2007) blijkt dat kleine gemeenten vaak een informeel SPP beleid hebben. Dit komt omdat hun administratieve capaciteiten beperkt zijn en het informele beleid vaak voldoende werkt. Kleine gemeenten zijn zich bewust van het belang van SPP. Wat SPP is wordt bepaald door de cultuur en de administratieve capaciteiten van de organisatie. Kleine gemeenten houden hier rekening mee (Choudhury, 2007, p. 278).

Choudhury heeft SPP bij kleine gemeenten onderzocht aan de hand van de aanbod-, vraag-, kloof- en oplossingsanalyse. Kleine gemeenten geven aan dat zij het belangrijk vinden om te kijken wat de vraag in de organisatie is. Een officieel HRIS is volgens hen daarvoor niet nodig. Kleine gemeenten zeggen dat zij die informatie kunnen verkrijgen wanneer zij dit willen vanwege de kleine omvang van de organisatie. De juiste professionals met ervaring en de juiste contacten is voldoende om de informatie te verzamelen. Bij de aanbodanalyse maken kleine gemeenten gebruik van specifieke SPP technieken. Zij nemen niet een algemeen SPP model over maar kijken wat zij nodig hebben. Ook kijken ze bij het vrijkomen van een functie of deze functie nog nodig is of dat deze eventueel aangepast kan worden. Ook proberen ze huidige medewerkers te herplaatsen in vrijkomende functies. Kleine gemeenten proberen met verschillende strategieën de discrepantie tussen vraag en aanbod te verkleinen. Één van hun informele manieren om deze discrepantie te verkleinen is het aanmoedigen van medewerkers om op vrijkomende functies te solliciteren. Kleine gemeenten zijn ook bezig met de effectiviteit van hun technieken en willen graag gebruik maken van nieuwe technieken. Of SPP succesvol

---

<sup>9</sup> De onderzoekspopulatie in het onderzoek van Choudhury (2007) betreffen kleine Amerikaanse gemeenten. Het is niet duidelijk in hoeverre deze data ook toepasbaar zijn op kleine Nederlandse gemeenten. Zo zegt Choudhury dat het personeelsbestand van kleine gemeenten redelijk stabiel is en dat 54% van de kleine gemeenten aangeeft dat de gemiddelde leeftijd van het personeel constant is (Choudhury, 2007, p. 270). Bij Nederlandse gemeenten is de gemiddelde leeftijd van het personeel gestegen met bijna twee jaar (van 45,1 jaar naar 46,9 jaar) in de periode 2008-2012. Het aantal medewerkers van 45 jaar en ouder is in diezelfde periode gegroeid met 6,2 procent en dit betekent dat het gemiddelde aantal medewerkers van 45 jaar en ouder uitkomt op 60,5% in 2012 (Gardeniers et. al., 2013, pp. 17-18). Hoeveel de gemiddelde leeftijd bij kleine gemeenten is gestegen is niet bekend. De gemiddelde leeftijd bij kleine gemeenten ligt iets hoger dan het gemiddelde van alle gemeenten.

Dit onderzoek is in 2007 gepubliceerd. De economische crisis is begonnen in 2008. Hierdoor kunnen ook verschillen tussen de periodes zijn gaan optreden. Zo staat er bijvoorbeeld in het onderzoek dat kleine gemeenten medewerkers verliezen aan concurrenten vanwege betere voorwaarden en dat dit als een probleem wordt gezien (Choudhury, 2007, p. 271). Door de economische crisis zijn er minder banen en verwacht wordt in dit onderzoek dan ook dat dit probleem op dit moment minder speelt. Er moet dus met enige voorzichtigheid gekeken worden naar de externe geldigheid van de uitkomsten van het onderzoek van Choudhury voor de Nederlandse context, gezien de huidige economische crisis. Verder is in voetnoot 7 van dit hoofdstuk al gesproken over de soms discutabele verwijzingen van Choudhury.

ingevoerd wordt hangt volgens Choudhury af van de managementstijl en de participatie van de werknemers (Choudhury, 2007, pp. 274-278).

### 2.3.9 Het factorenmodel

Op basis van alle bovenstaande factoren die invloed hebben op het opzetten en uitvoeren van SPP en de deelvragen is een factorenmodel gecreëerd, zie figuur 2.4. Dit model is opgedeeld in vier stappen: behoefte, belangrijkheid, capaciteiten en HR instrumenten.

De eerste stap is gebaseerd op deelvraag 3: ‘In hoeverre hebben kleine gemeenten behoefte aan strategische personeelsplanning?’. Als er geen behoefte is dan is er hoogstwaarschijnlijk ook geen SPP aanwezig. Daarom is er gekozen voor ‘behoefte’ als eerste stap. Bij de tweede stap gaat het erom of SPP in de gemeente als prioriteit wordt gezien en of het belangrijk bevonden wordt. Als er behoefte is aan SPP, maar het is geen prioriteit of het wordt niet als belangrijk gezien, dan wordt er waarschijnlijk geen SPP opgezet of het proces wordt vertraagd. Als er wel behoefte is en het wordt als een prioriteit/belangrijk gezien dan moeten ook nog de juiste capaciteiten aanwezig zijn. Als laatste kunnen er nog verschillende HR instrumenten invloed hebben op het opzetten van SPP. Als al deze stappen aanwezig zijn, dan zijn er de ideale omstandigheden voor het opzetten en uitvoeren van effectief SPP. Verder staat er los van de stappen nog een kopje over formele, informele en gemixte SPP. De keuze voor formele, informele of een gemixte SPP kan ook weer beïnvloed worden door de factoren in het model. Hieronder zal de inhoud van elke stap omschreven worden.

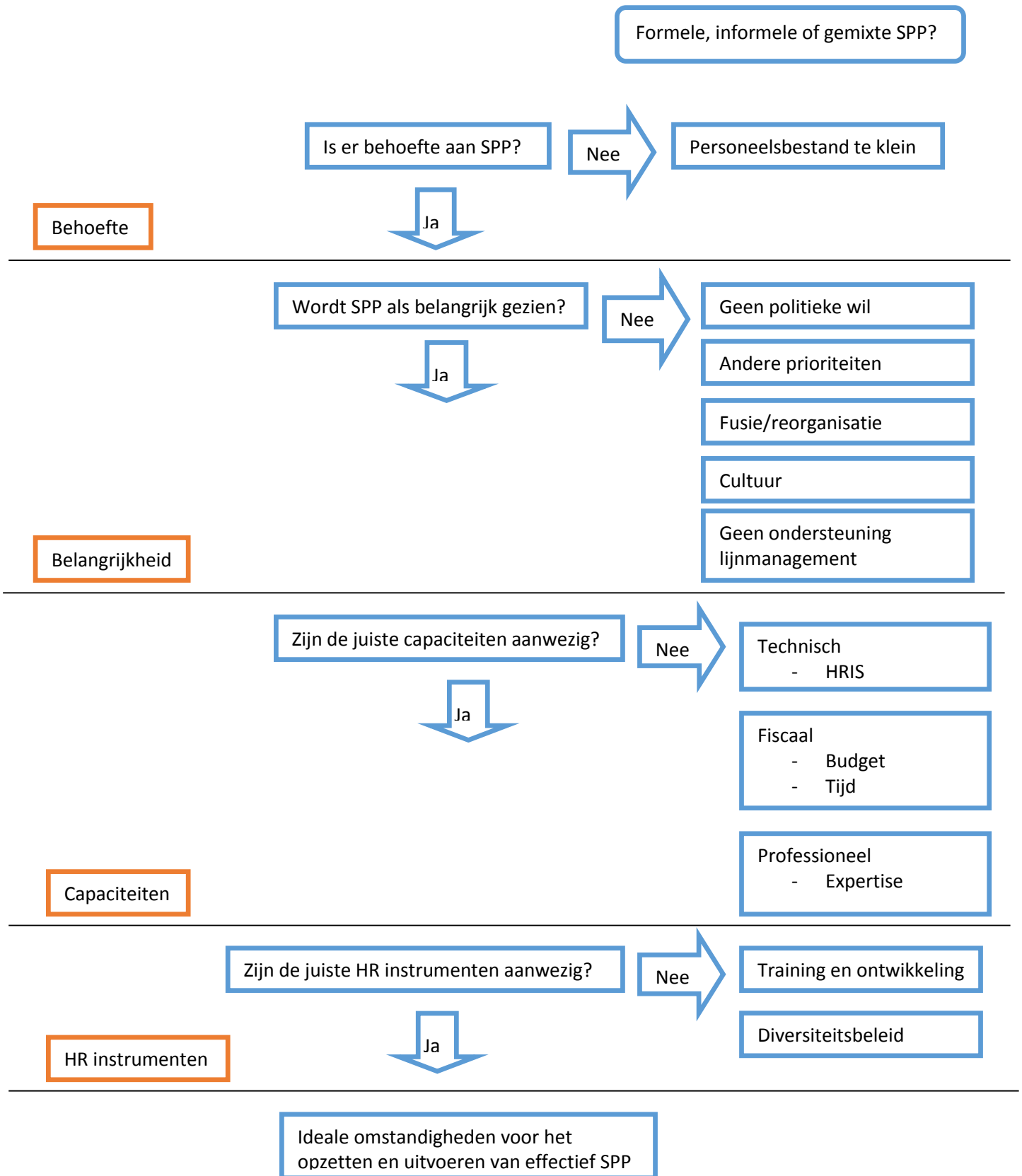
Bij de eerste stap wordt er gekeken of er behoefte is aan SPP in de organisatie. Zo nee, dan kan een reden daarvoor zijn dat dit niet nodig is door een klein personeelsbestand. Zo gaf één van de kleine gemeenten in de personeelsmonitor 2012 aan: ‘Een te kleine gemeente om een heel beleid te ontwikkelen’ (zie paragraaf 2.3.7). Wellicht is er dan informeel SPP beleid in deze kleine gemeente.

In de tweede stap wordt gekeken in hoeverre werknemers, (lijn)management en de politiek SPP belangrijk vinden. Als bijvoorbeeld de politiek het risico van het opzetten van SPP niet aandurft, omdat ze niet weten wat de uitkomsten zullen zijn of er zijn zaken, zoals een fusie, die nu belangrijker worden bevonden, dan is er een grote kans dat het SPP beleid niet van de grond komt. Dit geldt ook als de politiek SPP beleid wil opzetten, maar het lijnmanagement en/of uitvoerend personeel niet willen meewerken.

De derde stap is capaciteiten. De capaciteiten zijn verdeeld in technisch, fiscaal en professioneel. Bij de technische capaciteiten is het van belang om een goed werkend HRIS te hebben en ook werknemers die de informatie uit de HRIS goed kunnen analyseren

## Figuur 2.4 Factorenmodel

(eigen bewerking mede gebaseerd op geciteerde literatuur)



(professionele capaciteit). Ook moet er voldoende tijd en geld geïnvesteerd kunnen worden om SPP op te zetten en uit te voeren. Daarnaast heb je werknemers nodig die de expertise hebben om dit beleid op te zetten en uit te voeren. Bij gebrek aan deze capaciteiten ontstaat er soms informeel beleid volgens Choudhury (2007).

De laatste stap is die van de HR instrumenten. Uit het artikel van Goodman et. al. (2013) bleken training en ontwikkeling (zie paragraaf 2.3.1) en diversiteitsbeleid (zie paragraaf 2.3.3) effect te hebben op de invoering van SPP beleid. Personeelsplanning staat echter ook in relatie tot het strategische beleid, het personeelsbeleid en de personeelsbehoefte (zie paragraaf 2.2.1). Dit betekent dat bijvoorbeeld werving en selectie, gesprekkencyclus en mobiliteit ook invloed hebben op de uitvoering van het SPP beleid. In hoeverre het een effect heeft op het invoeren van SPP is echter nog niet onderzocht. Dit zal ook niet onderzocht worden in dit onderzoek. Wel zullen deze variabelen meegenomen worden als onderdeel van SPP (zie de zes fases in paragraaf 2.2.2).

Als alle vragen met ja worden beantwoord en dus alle bevorderende factoren aanwezig zijn en alle belemmerende factoren afwezig, dan zijn er de ideale omstandigheden voor het opzetten en uitvoeren van SPP. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat dit model niet getest is en ook een versimpeld beeld van de werkelijkheid geeft. Dit model is samengesteld uit de gevonden factoren in de literatuur en zal hoogstwaarschijnlijk niet alle factoren bevatten. Wellicht zullen er andere factoren ontdekt worden tijdens het onderzoek en zal naar aanleiding daarvan dit model nog aangepast worden. Het is ook niet de bedoeling om dit model te testen tijdens dit onderzoek, maar het kan een meer overzichtelijk beeld van de verschillende factoren geven. Het kan ook gebruikt worden als leidraad in de interviews.

#### [2.4 Vooruitblik op praktijkstudie](#)

In dit hoofdstuk is uitgelegd wat SPP inhoudt en welke methoden er onderscheiden kunnen worden. Vervolgens zijn er verschillende factoren die invloed hebben op de invoering van SPP bij kleine gemeenten behandeld. Uit deze verschillende factoren is een factorenmodel gecreëerd. Aan de hand van de zes fases en het factorenmodel zal een topiclijst worden samengesteld voor het afnemen van de interviews. Over de samenstelling van de topiclijst en de interviews zal nader uitleg volgen in de methodische verantwoording (hoofdstuk 3). In de analyse (hoofdstuk 4) zal gekeken worden welke bevorderende en belemmerende factoren kleine gemeenten noemen voor het wel of niet invoeren van SPP.

## Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal ten eerste beschreven worden waarom er voor een kwalitatieve onderzoeksmethode is gekozen. Vervolgens zal de dataverzameling worden uiteengezet, waarbij gekeken wordt naar de methode van dataverzameling, de selectie van respondenten en algemene vragen. Daarna zal uitgelegd worden hoe de data geanalyseerd zijn. Ten slotte zal de waarborging van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken worden.

### 3.1 Onderzoeksmethode

Er is in dit onderzoek voor een kwalitatieve onderzoeksmethode gekozen om verschillende redenen. Ten eerste wordt er in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen formele en informele SPP. Dit onderscheid is niet zwart-wit. Er moet hier dan ook dieper op worden ingegaan om een goed beeld te krijgen van SPP bij kleine gemeenten. Een kwalitatieve onderzoeksmethode kan dit beter in kaart brengen.

Daarnaast is de onderzoekspopulatie (zie tabel 3.1 in paragraaf 3.2) vrij klein. Met een kwalitatieve onderzoeksmethode wordt er naar een specifieke casus gekeken. Wellicht kan er door de kleine onderzoekspopulatie toch meer gegeneraliseerd worden en kan er tevens diepere informatie verkregen worden.

Ook is er in de literatuur een aantal bevorderende en belemmerende factoren aangegeven. Wellicht zijn er nog andere factoren die meespelen, maar nog niet bekend zijn. Door een kwalitatieve onderzoeksmethode kunnen er eerder andere factoren ontdekt worden.

Bovendien is er al een enquête over dit onderwerp gehouden door Gardeniers et. al. Dit onderzoek gebruikt die resultaten als basis en kan door een kwalitatieve onderzoeksmethode meer de diepte ingaan.

### 3.2 Dataverzameling

In deze paragraaf zal achtereenvolgens de methode van dataverzameling (kwalitatieve interviews), de selectie van respondenten en de algemene vragen uitgebreid besproken worden.

#### 3.2.1 Kwalitatieve interviews

Er is voor dit onderzoek gekozen voor halfgestructureerde interviews van circa 30 minuten. De respondenten bestonden uit werknemers met P&O taken binnen de gemeenten en één ZZP'er met P&O taken die werkte voor een gemeente. De respondenten hebben verschillende functies van gemeentesecretaris tot HR adviseur. Bij de gemeenten in de categorie minder dan 5.000 inwoners was er soms geen P&O'er in dienst en is er dus gekozen degene te interviewen met

de meeste P&O taken. Er is van te voren een topiclijst (zie bijlage A) opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. De topiclijst is vooral gebaseerd op het factorenmodel (zie paragraaf 2.3.9). Tijdens de interviews is de onderzoekster pas tevreden met een antwoord als er per stap en per factor minstens één reden wordt gegeven waarom deze stap of factor wel of niet van toepassing is op de kleine gemeente. Verder worden er voorafgaand aan de interviews per e-mail algemene vragen (zie paragraaf 3.2.3) gestuurd naar de respondenten. Deze moeten zij hoogstwaarschijnlijk opzoeken en het is dan ook praktischer om deze van te voren te sturen. Bij onduidelijkheden over de antwoorden op de algemene vragen konden er nog tijdens het interview nader uitleg over gevraagd worden.

Alle interviews worden persoonlijk afgenomen met uitzondering van één interview die telefonisch heeft plaatsgevonden. Er is voor gekozen om langs te gaan op het gemeentehuis van alle respondenten, omdat een persoonlijk gesprek een respondent meer op zijn of haar gemak kan stellen. Ook kan hierdoor de (non-)verbale informatie (beter) geïnterpreteerd worden. De respondent die telefonisch is geïnterviewd kon helaas niet persoonlijk afspreken en daarvoor heeft de onderzoekster een uitzondering gemaakt.

Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen is de definitie van SPP van het A&O fonds<sup>10</sup> (zie paragraaf 2.2.1/bijlage B) uitgeprint en geplastificeerd. De onderzoekster heeft de definitie elke respondent laten lezen tijdens het interview. Maar eerst is er tijdens het interview al gevraagd wat de eigen definitie van SPP van de respondent is. Zo kan er gecheckt worden of de respondent het over hetzelfde onderwerp heeft en kan er gekeken worden of er verschillende perspectieven op SPP zijn.

Daarnaast is er bij elke fase (zie paragraaf 2.2.2) van SPP een onderscheid gemaakt tussen formeel en informeel. Bij elke fase is er een voorbeeld van formele of informele SPP gegeven. Er is geprobeerd dit zoveel mogelijk uit de empirische literatuur te halen (zie paragraaf 2.3.8). Als dit in de literatuur niet gevonden werd, dan werd er een zo'n logisch mogelijk voorbeeld bedacht. Hieruit is de formele-informele stappenkaart ontstaan (zie bijlage C). Ook deze kaart is uitgeprint en geplastificeerd. Elke respondent heeft deze kaart bekeken en is gevraagd bij welke stap de betreffende gemeente is, of dat zij wellicht een stap hebben overgeslagen, of dat zij deze stappen formeel, informeel of een mix van beide hebben doorlopen en of zij de andere stappen ook denken te gaan doorlopen. Bij het telefonische interview zijn zowel de definitie als de stappenkaart van te voren per e-mail toegestuurd, omdat deze niet tijdens het interview aan de respondent voorgelegd konden worden.

---

<sup>10</sup> De personeelsmonitor wordt elk jaar opgesteld door Gardeniers et. al. in opdracht van het A&O fonds Gemeenten.



### 3.2.2 Selectie respondententent

Om de respondententent te selecteren moest eerst duidelijk zijn hoeveel kleine gemeententent er zijn. Deze gegevens zijn via Statline van het CBS toegankelijk. Vervolgens is er in Excel een selectie gemaakt van gemeententent met minder dan 5.000 inwoners, 5.000-10.000 inwoners en 10.000-15.000 inwoners (zie tabel 3.1).

**Tabel 3.1 Aantal respondententent per inwonersaantal gemeententent**

Aantal inwoners	Aantal gemeententent totaal	Aantal gemeententent geïnterviewd	Responspercentage
Minder dan 5.000	6	3	50%
5.000-10.000	27	5	18,5%
10.000-15.000	53	7	13,2%

Er is eerst gekeken welke gemeententent (ambtelijk) gaan fuseren. Dit is gedaan met behulp van de zoekmachine google. Dit was soms lastig te vinden, doordat er bijvoorbeeld geen recente nieuwsberichten waren. Bij dit onderzoek moesten wel een paar gemeente betrokken worden die (ambtelijk) gaan fuseren om de factor *fusie/reorganisatie* goed te kunnen onderzoeken, maar als bijna alle gemeente gaan fuseren in dit onderzoek dan zou dit onderwerp overbodig zijn.

Ook is gekeken naar de reisafstand. Er is geprobeerd om gemeententent die maximaal 1,5 uur met de auto (enkele reis) van Utrecht afliegen te benaderen. Dit geldt vooral voor de gemeententent met 10.000-15.000 inwoners omdat dit er aanzienlijk meer zijn en er dus makkelijker gekozen kan worden voor een gemeente in de buurt. Er is echter ook geprobeerd om een redelijke geografische spreiding van gemeententent die onderzocht worden te hebben. Hiermee wordt bedoeld dat er zowel gemeententent in de Randstad als buiten de Randstad zijn uitgekozen en gemeententent in verschillende provincies. Om de anonimiteit van de respondententent zo goed mogelijk te waarborgen, zal de geografische spreiding voor de gemeententent met minder dan 5.000 inwoners niet behandeld worden. Aangezien er maar zes gemeententent zijn in die categorie en er drie hebben meegewerkt, is er een aanzienlijke kans dat er te achterhalen valt welke gemeententent hebben meegewerkt. Om de anonimiteit van de respondententent die werken voor een gemeente met inwoners tussen de 5.000-10.000 of 10.000-15.000 te waarborgen, zal de geografische spreiding niet uitgelegd worden aan de hand van provincies. Wel kan vermeld worden dat in de categorie 5.000-10.000 inwoners de interviews allemaal in een andere provincie hebben plaats gevonden, dus in vijf verschillende provincies. In de categorie 10.000-15.000 inwoners zijn de

interviews in vier verschillende provincies gehouden, zoals hierboven al besproken komt deze kleinere spreiding doordat er gekozen kon worden voor gemeenten met een kortere reisafstand. Verder is er ook gekeken naar het gebied waarin de gemeente zich bevindt. Het CBS maakt een onderscheid tussen sterk, matig, weinig en niet stedelijke gebieden. Er zijn geen sterke stedelijke gebieden met minder dan 15.000 inwoners. Er zijn enkele gemeenten in de categorie 10.000-15.000 inwoners met een matig stedelijk gebied. Deze zijn niet gekozen, omdat zij op korte termijn gingen fuseren, al ambtelijk waren gefuseerd of er was in ieder geval een groot vermoeden dat zij deze plannen hadden door een artikel of een bericht op internet. In tabel 3.2 is te zien hoeveel gemeenten die participeerde in dit onderzoek weinig of niet stedelijk zijn. Het feit dat de categorie 10.000-15.000 weer een minder gelijke verdeling heeft komt doordat er dus is gekozen voor gemeenten met een kortere reisafstand.

**Tabel 3.2 Aantal interviews in weinig/niet stedelijk gebied**

Aantal inwoners	Aantal interviews totaal	Aantal interviews in weinig stedelijk gebied	Aantal interviews in niet stedelijk gebied
5.000-10.000	5	2	3
10.000-15.000	7	5	2

De respondenten zijn in eerste instantie telefonisch benaderd. Als dit niet lukte dan werd er contact via de e-mail gelegd. Aan elke respondent is gevraagd of hij/zij akkoord gaat met de publicatie van het onderzoek. Daarbij is verteld dat het onderzoek anoniem is. Daarnaast is er toestemming gevraagd voor het opnemen van de gesprekken. Uiteindelijk zijn alle interviews opgenomen.

Er is geprobeerd om een representatief beeld te krijgen van de kleine gemeenten in de bovenstaande drie categorieën. Vandaar dat er maar drie respondenten zijn van gemeenten minder dan 5.000 en zeven van gemeenten met inwoners tussen de 10.000-15.000. Uiteindelijk is dit onderzoek niet groot genoeg om een hoog responspercentage (zie tabel 3.1) te hebben bij gemeenten met inwoners tussen de 5.000-10.000 en gemeenten met inwoners tussen de 10.000-15.000. Er zal dan ook voorzichtig moeten worden omgegaan met eventuele generaliserende conclusies.

### 3.2.3 Algemene vragen

Zoals hierboven al genoemd heeft iedere respondent van tevoren een e-mail ontvangen met algemene vragen. Deze vragen bevatten vooral organisatiekenmerken. Alle algemene vragen zijn ook toegevoegd aan de topiclijst (zie bijlage A). In deze paragraaf zullen de resultaten uit de algemene vragen vergeleken worden met de gemiddelde gegevens uit de Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (Gardeniers, et al., 2014). Hierbij wordt gekeken naar het aantal medewerkers tussen 55 en 60 jaar en 60 jaar en ouder, of kleine gemeenten een P&O afdeling hebben en hoeveel P&O medewerkers moeilijk vervulbare vacatures hebben en ten slotte of ze plannen hebben om (ambtelijk) te gaan fuseren. De respondenten is ook gevraagd naar de in-, door- en uitstroompercentages. Deze percentages zijn door de helft van de gemeenten opgestuurd. Aangezien sommige van deze cijfers in aantallen en niet in percentages zijn, is er moeilijk een vergelijking te maken. Er is daarom besloten deze resultaten niet te gebruiken omdat hier geen uitspraken over gedaan kunnen worden. Wel kan vermeld worden dat over het algemeen de in-, door- en uitstroom vrij laag is in de kleine gemeenten.

#### *Leeftijd*

De respondenten is gevraagd hoeveel medewerkers zij in totaal hebben (tussen de 11 en de 112 medewerkers) en hoeveel medewerkers tussen de 55 en 60 jaar en van 60 jaar en ouder. Zo kan het landelijke gemiddelde<sup>11</sup> uit de personeelsmonitor vergeleken worden met het gemiddelde van de geïnterviewde gemeenten, zie tabel 3.3. In de personeelsmonitor is er geen categorie 10.000-15.000 inwoners, dus daarom wordt er gebruik gemaakt van de categorie 10.000-20.000 inwoners. Hier moet met enige voorzichtigheid naar gekeken worden. Zoals in tabel 3.3 te zien is, komen de percentages redelijk overeen. Alleen de percentages in de categorie 55-60 jaar tot 10.000 inwoners heeft bijna een verschil van vijf procent. In deze categorie waren de percentages ook meer uiteenlopend, namelijk tussen de 12,9% en 38,5%. In de categorie 60 jaar en ouder tot 10.000 inwoners was dit verschil tussen de 5,9% en 30,8%. Bij de categorie 10.000 tot 15.000 inwoners lagen de percentages tussen 8,6% en 19,3% voor 55-60 jaar en 3,2% en 14,6% voor 60 jaar en ouder. Deze percentages moeten met enige voorzichtigheid gebruikt worden omdat het bij sommige gemeenten niet duidelijk was of het om het aantal fte of medewerkers ging. Er zijn echter geen hele afwijkende percentages gevonden, dus kan gezegd

---

<sup>11</sup> Het landelijke gemiddelde komt uit de Personeelsmonitor Gemeenten 2013. Het responspercentage is hier echter ook niet 100%, dus dit landelijke percentage kan afwijken van de werkelijkheid.

worden dat de gemeenten die geïnterviewd zijn op zijn minst redelijk representatief zijn op het gebied van vergrijzing.

**Tabel 3.3 Landelijk gemiddelde t.o.v. gemiddelde geïnterviewde gemeenten in aantal medewerkers tussen de 55-60 jaar en ouder dan 60 jaar in procenten**

	Landelijk gemiddelde 55-60 jaar	Gemiddelde 55-60 jaar geïnterviewde gemeenten	Landelijk gemiddelde 60 jaar en ouder	Gemiddelde 60 jaar en ouder geïnterviewde gemeenten
Tot 10.000 inwoners	16,8%	21,4%	11,9%	13,3%
10.000 tot 15.000 inwoner		15,0%		8,4%
10.000 tot 20.000 inwoners	16,6%		10,5%	

#### *P&O afdeling*

Alle gemeenten is gevraagd of zij een P&O afdeling hebben en hoeveel P&O medewerkers. Ongeveer de helft van de gemeenten had een P&O afdeling. Bij sommige gemeenten zat P&O in een cluster die weer bij een andere afdeling behoorde. Vooral gemeenten in de categorie minder dan 5.000 inwoners hadden geen P&O'er in dienst, maar werden de P&O taken uitgevoerd door de gemeentesecretaris, financiën of een ZZP'er. Het aantal P&O medewerkers in de categorie 5.000 tot 15.000 inwoners lag tussen 0,67 fte en 2,86 fte.

#### *Moeilijk vervulbare vacatures*

De kleine gemeenten is de vraag gesteld of zij moeilijk vervulbare vacatures hebben. Hierbij wordt met moeilijk vervulbare vacatures bedoeld dat zij geen geschikte kandidaat binnen een half jaar vinden. Sommige gemeenten hadden voor de economische crisis wel eens een vacature die moeilijker vervulbaar was. Ruimtelijk ordening en financiën worden hierbij het meest genoemd. Dit komt redelijk overeen met de Personeelsmonitor Gemeenten 2013, waarbij ruimtelijke ordening en financiën op de derde en vierde plek komen qua moeilijk vervulbare vacatures (Gardeniers, et al., 2014, p. 27).

### Fusie

Alle gemeenten is gevraagd of zij plannen hebben om (ambtelijk) te gaan fuseren, zie tabel 3.4. In de Personeelsmonitor Gemeenten 2013 staat geen informatie over plannen van gemeenten om te gaan fuseren, dus er kan helaas geen vergelijking gemaakt worden. De gemeenten die in de categorie ‘misschien’ behoren, hebben al concrete plannen om (ambtelijk) te gaan fuseren. Vaak hangt dit nog van de politiek af. Gemeenten in de categorie ‘ja’ gaan definitief of bijna definitief (ambtelijk) fuseren. Gemeenten in de categorie ‘nee’ hebben geen concrete plannen om te gaan fuseren, maar vaak houden zij dit wel als optie open voor de toekomst.

### 3.4 Aantal geïnterviewde gemeenten die wel, niet of misschien gaan fuseren

(Ambtelijke) fusie	Ja	Nee	Misschien
minder dan 5.000	0	3	0
5.000-10.000	3	1	1
10.000-15.000	0	4	3
<b>Totaal</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>4</b>

### 3.3 Data-analyse

Alle interviews zijn getranscribeerd. Hierbij is geprobeerd zo objectief en letterlijk mogelijk te transcriberen inclusief alle emoties. Vervolgens zijn alle interviews in NVIVO gecodeerd. De topiclijst en factorenmodel zijn gebruikt om een eerste codeboom te maken. Hierna zijn nog enkele codes bijgevoegd waar nodig. Tijdens de codering is er ook een fase 0 toegevoegd, waarbij kleine gemeenten formeel helemaal niet bezig zijn met het opzetten van SPP. De definitieve codeboom is te zien in bijlage D. In hoofdstuk 4 worden eerst de zes fasen plus de fase 0 geanalyseerd, waarna er gekeken wordt naar de resultaten van het factorenmodel. In de analyse wordt gebruik gemaakt van quotes. Deze quotes zijn voor de leesbaarheid aangepast van spreektaal naar schrijftaal waar nodig.

### 3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf zal de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek worden besproken. Validiteit is: ‘Wanneer de onderzoeker meet of verklaart wat hij daadwerkelijk wil meten of verklaren’ (Boeije, 2012, p. 145). Het is belangrijk dat de onderzoeksopzet en de methode en technieken, dus bijvoorbeeld halfgestructureerde interviews, aansluiten bij de hoofd- en

deelvragen. Daarnaast moet er onder andere uitgekeken worden dat de onderzoeker zaken niet verkeerd interpreteert (Boeije, 2012, p. 145).

Betrouwbaarheid is: ‘Als hetzelfde verschijnsel meer dan eens met hetzelfde instrument wordt gemeten, moet het tot dezelfde waardering leiden’ (Boeije, 2012, p. 145). Hoe gestructureerder de methoden van dataverzameling hoe meer de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd kan worden. De halfgestructureerde interviews maken de resultaten van het onderzoek minder betrouwbaar dan bijvoorbeeld enquêtes. De validiteit van het onderzoek wordt echter weer verhoogd door deze halfgestructureerde interviews, omdat de onderzoeker beter kan waarnemen wat er op dat moment speelt (Boeije, 2012, p. 146).

Zoals al eerder genoemd is er geprobeerd om de validiteit van het onderzoek zo veel als mogelijk te waarborgen door elke respondent dezelfde definitie te laten lezen. Ook kunnen hierdoor de onderzoeksresultaten beter vergeleken worden met de resultaten uit de personeelsmonitor omdat hierbij dezelfde definitie is gebruikt. De validiteit van het onderzoek wordt ook meer gewaarborgd doordat de topiclijst gebaseerd is op inzichten uit het theoretisch kader. Andere manieren die zijn gebruikt om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen zijn: samenvatten wat een geïnterviewde heeft gezegd om te checken of de onderzoeker het goed begrepen heeft, zoveel mogelijk open en objectieve vragen stellen en vragen naar voorbeelden. Ook hebben de respondenten allemaal over dezelfde onderwerpen gesproken. Alleen niet altijd in dezelfde volgorde. Verder is er geprobeerd om zo objectief mogelijk de data te interpreteren tijdens het interview, het transcriberen, het coderen en het analyseren. Verder wordt getracht de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen door deze methodologische verantwoording.

## Hoofdstuk 4: Analyse

In dit hoofdstuk zullen de empirische data uit de interviews geanalyseerd worden. Eerst zal aan de hand van de zes fases (zie paragraaf 2.2.2) de huidige stand van zaken wat betreft SPP bij kleine gemeenten beschreven worden. Vervolgens zal gekeken worden welke factoren bevorderend en belemmerend werken voor kleine gemeenten waarbij gebruik gemaakt wordt van het factorenmodel (zie paragraaf 2.3.9). Er wordt geprobeerd bij zowel de stand van zaken als de factoren de resultaten te scheiden in de drie vermelde categorieën: gemeenten met minder dan 5.000 inwoners, 5.000-10.000 inwoners en 10.000-15.000 inwoners (zie paragraaf 3.2.2).

### 4.1 Fases

In deze paragraaf zal beschreven worden welke van de zes fases van SPP van toepassing zijn op kleine gemeenten. Dit om de huidige stand van zaken van SPP bij kleine gemeenten weer te geven. Hierbij wordt geprobeerd onderscheid te maken in formeel, informeel of een mix van SPP. Eerst zal de stand van zaken met behulp van fase 0 tot en met 6 geanalyseerd worden. In paragraaf 2.2.2. is al vermeld dat de zes fases formeel zijn. Uiteindelijk gebruiken alle kleine gemeenten onderdelen van SPP. Alleen gebruikt de één dit formeel en de ander informeel. Bij informele SPP kan het dus zijn dat zij bijvoorbeeld alleen fase 2b en een deel van fase 5 uitvoeren, zoals werving en selectie en de gesprekkencyclus. Er zal bij fase 0 dan ook beschreven worden welke onderzochte kleine gemeenten formele SPP hebben en welke niet. In de verdere beschrijving van fase 1 tot en met fase 6 zal gekeken worden per fase hoe de kleine gemeenten deze fases formeel of informeel uitvoeren. Ten slotte zal gekeken worden naar de tevredenheid over hoe SPP nu formeel of informeel wordt uitgevoerd in de kleine gemeenten en of de respondenten denken dat SPP in hun gemeente de komende jaren uitgebreid zal worden. Dit is ook onderdeel van de stand van zaken.

#### 4.1.1 Fase 0

Er waren alleen in de categorie 10.000-15.000 inwoners gemeenten die bezig waren met het opzetten van formele SPP (zie tabel 4.1). De tabel geeft aan of een gemeente formeel in fase 0 is (nee), in fase 1 of hoger is (ja) of op een andere manier bezig is met SPP op een formele manier (anders). Als een gemeente, zoals hierboven al benoemd, alleen in fase 2b en fase 5 is, dan is een gemeente formeel bij fase 0 en informeel bij fase 2b en 5. De gemeente zal dan in de tabel in de categorie fase 0 (nee) vallen, omdat het hier gaat om het opzetten van formele SPP. Kleine gemeenten die in de tabel tot de categorie ‘anders’ behoren zijn bijvoorbeeld formeel bezig met SPP maar dan alleen op het gebied van het sociale domein of hebben hun SPP sterk

geïntegreerd in hun meerjarenplanning zonder dat dit het kopje SPP krijgt. Zoals net al benoemd heeft elke gemeente wel onderdelen van SPP in zowel formele als informele zin. Alleen zetten niet alle gemeenten dit echter op als formeel beleid via de zes fases of soortgelijke stappen.

**Tabel 4.1 Formele SPP per inwonersaantal gemeenten**

Formele SPP	Nee	Anders	Ja
Minder 5.000 inwoners	1	2	0
5.000-10.000 inwoners	3	2	0
10.000-15.000 inwoners	2 <sup>12</sup>	1	4

In de categorie 5.000-10.000 inwoners is er één gemeente die nu geen formele SPP heeft opgezet, maar dit wel in de toekomst van plan is. Dit geldt ook voor één gemeente in de categorie 10.000-15.000 inwoners. Zo zei de respondent uit de categorie 5.000-10.000 inwoners hierover:

*‘Het zit wel in de planning hoor. Dat komt wat ik net al zei, ik ben bezig met een opleiding en SPP is nu de module die er straks aankomt zeg maar. En dat is voor mij wel een signaal om gelijk dat op te pakken van nou dan moeten we er gewoon wat mee gaan doen.’*

(Respondent 12)

Deze respondent zegt echter later in het interview:

*‘Daarom zeg ik ook op het moment dat ik daar mee aan de slag ga, staan ze [i.c. het MT, JO] daar zeker voor open. Alleen dat is dan wel altijd een beetje mijn angst, maar nu moet ik het toch gaan doen voor ook mijn opleiding, dus heb zoiets van.. Anders was ik er niet aan begonnen, want ik moet eerlijk zeggen. Ik ben wel bang dat het dan weer iets is wat dan één keer is gebeurd en dan vervolgens in de kast beland. Omdat ze dan zoiets hebben van.. Ze geven er nu geen prioriteit aan, waarom zouden ze dat dan strakjes wel doen.’*

(Respondent 12)

---

<sup>12</sup> Een respondent is geïnterviewd voor één gemeente, maar werkt voor twee gemeentes in de categorie 10.000-15.000 inwoners. De resultaten over de gemeente waar in eerste instantie geen interview mee was zullen waar dat bruikbaar is meegenomen worden. Deze gemeente heeft nog geen formele SPP opgezet, maar is dit wel van plan in de toekomst te gaan doen.



Er is dus bij alle onderzochte gemeenten tot 10.000 inwoners geen formeel SPP opgezet. De ene respondent die dit wel van plan is doet dit vanuit zijn of haar opleiding en twijfelt of er op de lange termijn wel genoeg prioriteit aan wordt gegeven. Bij de onderzochte gemeenten in de categorie 10.000-15.000 inwoners heeft de meerderheid wel formele SPP opgezet. Over de redenen waarom gemeenten wel of niet kiezen voor het opzetten van formele SPP wordt verder ingegaan in paragraaf 4.2.

#### 4.1.2 Fase 1

Deze fase wordt door het A&O fonds ‘Werken aan bewustwording’ genoemd. De onderzochte gemeenten die formeel SPP hebben opgezet noemen vaak het creëren van draagvlak bij het MT en soms ook de OR als eerste stap. Zij noemen dit ook meer een aangelegenheid van P&O en MT dan van het personeel. Bij kleine gemeenten zonder formeel beleid is deze fase niet echt van toepassing. Dit is een fase die alleen gebruikt wordt als er formeel beleid wordt opgezet. Wel zegt een respondent van een gemeente in de categorie 5.000-10.000 inwoners over het informeren van het personeel over een fusie:

*‘Maar de bewustwording onder het personeel dat gebeurt hoofdzakelijk gewoon informeel. We hebben niet staan van dan gaan we met z’n allen om de tafel en dan. Als de stappen genomen zijn, dan gaan we gewoon iets met mekaar doen. En dat is makkelijk in een kleine organisatie, want als er iets heel spannend vandaag gebeurt. Dan zeggen we het is nu donderdag. Dinsdagmiddag om half 1 hebben we een broodje en dan is iedereen in de hal en eten we een broodje en dat wordt het belangrijke nog even toegelicht.’*

(Respondent 8)

Dit illustreert de informele sfeer die in de kleinere gemeentes mogelijk is. Werken aan bewustwording, ook als het niet gaat over onderdelen van SPP, wordt in de meeste kleine gemeenten informeel gedaan. Er is vaak, vooral in de categorie minder dan 5.000 inwoners, een grote sociale controle.

#### 4.1.3 Fase 2

Deze fase bestaat uit twee onderdelen. Fase 2a is de kwalitatieve analyse van het huidige personeel. Fase 2b is de kwantitatieve analyse van het huidige personeel. Sommige kleine gemeenten kijken in hun meerjarenplanning naar hun huidige personeelsbestand en hun SPP is dan ook daarin verweven. Zij kijken dan eerder naar het kwantitatieve dan het kwalitatieve deel. Wel stellen zij soms kerncompetenties vast. Bij de kwalitatieve analyse noemen kleine

gemeenten vaak de gesprekkencyclus. Zij kijken dan ook vaak alleen op individueel niveau en niet op een strategisch niveau. Ook informeren sommige gemeenten het MT jaarlijks met kwantitatieve cijfers. Vooral de kleinere gemeentes hebben soms geen HRIS of zeggen deze niet te gebruiken, omdat de vraag naar gegevens er niet is vanuit het MT en het teveel moeite is om het systeem bij te houden. Ook hebben zij dit soms niet nodig omdat het overzicht er toch wel is. Gemeenten met formele SPP houden vaak een vlootshouw. Sommige gemeenten doen dit in een workshop gefinancierd door het A&O fonds.

#### 4.1.4 Fase 3

Deze fase bestaat ook uit twee onderdelen. Fase 3a is het kwalitatief in beeld brengen van welke medewerkers in de toekomst nodig zijn. Fase 3b is het kwantitatief in beeld brengen van welke medewerkers in de toekomst nodig zijn. De respondenten noemen vaak het MT die het inzicht heeft om in beeld te kunnen brengen wat er in de toekomst nodig is. Dit gebeurt formeel, zie onderstaande quote.

*'Hè want dan zou ik het MT willen vragen om te brainstormen en op een flip over uit te werken hè met die transities. Wat komt op ons af en wanneer en wat betekent dat dan voor de afdeling hè die het dan betreft en voor de mensen. En wat gaat er dan veranderen en kunnen we daar op inspelen hè. Maar dat hebben we nog niet echt uitgewerkt.'*

(Respondent 10)

Maar het gebeurt ook informeel.

*'En de sectorhoofden of MT die heeft in beeld, die zijn natuurlijk ook omgevingsbewust. Die hebben in beeld wat ervoor in de toekomst nodig hebben. Of dat ze moeten slinken of dat ze capaciteit extra nodig hebben.'*

(Respondent 1)

Respondenten die formeel SPP aan het opzetten zijn noemen vaak dat zij bij fase 3 blijven hangen omdat zij eerst moeten weten wat de organisatievisie is (zie paragraaf 4.2.2). Sommige kleine gemeenten zijn bijvoorbeeld aan het nadenken of ze op de lange termijn naar een regiegemeente willen. Deze keuze betekent dat je een heel ander personeelsbestand nodig gaat hebben. Bij sommige gemeenten is dit alleen onderdeel van de meerjarenplanning en hebben zij geen SPP beleid opgezet.

#### 4.1.5 Fase 4

Bij deze fase is er een analyse van het verschil tussen het huidige medewerkersbestand en dat wat in de toekomst nodig is. De meeste onderzochte gemeenten voeren deze fase informeel uit: *‘En zij [i.c. MT, JO] zitten iedere week bij elkaar en daar wordt het ook nog aan gezwengeld wat er nodig is en wat er ontbreekt. Zo wordt dat eigenlijk gewaarborgd. Maar wat je eigenlijk ziet is hoe kleiner je bent en wij zijn natuurlijk niet zo heel groot, is dat zeker een MT lid dan kan direct eigenlijk zo precies z'n vinger erop leggen waar het zit. En in grotere gemeentes is dat natuurlijk niet. Daar is het hele overzicht niet en hier is het zo klein’*

(Respondent 11)

Zelfs als er formeel SPP beleid wordt opgezet, wordt deze fase soms informeel uitgevoerd. Wel is er een vermoeden dat sommige kleine gemeenten kijken naar de toekomst en ook naar hun individuele medewerkers, maar dat er geen doorvertaling wordt gemaakt van wat de toekomst(visie) betekent voor de medewerkers die je nodig gaat hebben en hoe je je medewerkers daarin gaat begeleiden.

#### 4.1.6 Fase 5

Bij deze fase wordt de inzet van HR instrumenten (W&S, gesprekkencyclus, mobiliteit, opleiding en ontwikkeling) gebruikt om de juiste medewerkers op de juiste plek te krijgen. Alle vier deze HR instrumenten worden meestal door de kleine gemeenten gebruikt. Het minst gebruikte HR instrument is mobiliteit omdat het voor de meeste gemeenten moeilijk is dit te gebruiken vanwege hun omvang. Sommige gemeenten zijn daarom begonnen met externe mobiliteit in de vorm van een samenwerkingsverband. De kleine gemeenten die formeel SPP beleid aan het opzetten zijn, zijn allemaal nog niet bij fase 5. Zij zijn meestal rond fase 3 of 4, maar gebruiken de meeste HR instrumenten wel al. Alleen gebruiken gemeenten deze HR instrumenten nog niet op een strategisch niveau:

Respondent: *‘Wat je nu ziet is dat je door het HR beleid eigenlijk dingen gaat updaten. Dus de gesprekkencyclus hebben we al, alleen hij staat ook weer benoemd in het HR beleid omdat we het op een andere manier willen gaan doen. Mobiliteit zijn we heel erg druk mee bezig in de regio x (provincie). Maar misschien heb je daar van andere gemeenten ook wel iets over gehoord.’*

Onderzoekster: *‘Ja, detachering.’*

Respondent: *‘Nou opleiden, ontwikkelen deden we voorheen ook uiteraard, alleen dat was meer ja weet je medewerkers vroegen en wij boden het aan. En nu zijn we natuurlijk meer overgegaan op een strategische manier van opleiden.’*

(Respondent 13)

#### 4.1.7 Fase 6

Deze fase houdt de evaluatie van SPP in. Geen enkele kleine gemeenten was hiermee bezig. Wel gaven een aantal gemeenten met formeel SPP beleid aan dat zij op de lange termijn wel van plan zijn te gaan evalueren. Ook een aantal gemeenten die (ambtelijk) gaan fuseren willen na de fusie gaan evalueren om te kijken of alle medewerkers op de juiste plek zitten.

#### 4.1.8 Tevredenheid

Er is ook gevraagd aan kleine gemeenten of zij tevreden zijn met de vorm van SPP die zij nu gebruiken. Dit is ook een onderdeel van de stand van zaken. De meeste kleine gemeenten zijn tevreden met de formele of informele SPP die ze hebben. Eén kleine gemeente die gaat fuseren is niet tevreden, maar daarom gaat deze gemeente ook fuseren volgens de respondent. Verder zeggen sommige respondenten op dit moment wel tevreden te zijn omdat er niet meer mogelijk is. Het MT heeft het soms te druk, zij zouden formele SPP niet erbij kunnen hebben.

#### 4.1.9 Toekomst

De geïnterviewde respondenten is ook gevraagd of zij denken dat ze hun SPP de komende jaren uit gaan breiden, zie tabel 4.2. Vooral de gemeenten met formele SPP gaan de komende jaren uitbreiden omdat zij nog niet bij de eindfase zijn en soms ook nog ander beleid bij hun SPP willen betrekken. Vandaar dat in de categorie 10.000-15.000 inwoners de meeste gemeenten ‘ja’ hebben geantwoord. In de categorie ‘anders’ zitten twee gemeenten die vrij binnenkort (ambtelijk) gaan fuseren, waardoor deze vraag niet van toepassing is. Er is ten slotte op de lange termijn geen toekomst meer voor deze huidige gemeenten. Zij denken echter wel dat zij SPP zullen gaan opzetten in de grotere gemeente die zal ontstaan. Verder is er ook nog één gemeente in de categorie ‘anders’ die SPP wel wil gaan opzetten vanuit zijn/haar opleiding, maar niet weet of dit stand gaat houden.

**Tabel 4.2 SPP in de toekomst uitgebreider per inwonersaantal gemeenten**

	Ja	Nee	Anders
Minder dan 5.000 inwoners	0	3	0
5.000-10.000 inwoners	1	1	3
10.000-15.000 inwoners	5	2	0

#### 4.2 Factorenmodel

In deze paragraaf zal gekeken worden welke bevorderende en belemmerende factoren invloed hebben op het opzetten van SPP bij kleine gemeenten aan de hand van het factorenmodel (zie paragraaf 2.3.9). Dit model bestaat uit vier stappen: behoefte, belangrijkheid, capaciteiten en HR instrumenten. Deze zullen achtereenvolgend behandeld worden.

In tabel 4.3 is te zien in welke stap de kleine gemeenten vallen. Het gaat er hierbij om of zij behoefte hebben aan het opzetten van SPP, of dit belangrijk bevonden wordt in de organisatie en of de gemeentes genoeg capaciteiten hebben om SPP op te zetten. De vierde stap, HR instrumenten, is hierbij niet meegenomen omdat het moeilijk is te bepalen in hoeverre deze HR instrumenten invloed hebben op het opzetten van SPP beleid. In paragraaf 4.2.4 zal meer uitgelegd worden over de HR instrumenten.

**Tabel 4.3 Stappen factorenmodel waarin gemeenten vallen per inwonersaantal gemeenten**

	Geen behoefte	Niet belangrijk	Geen/niet behoefte/belangrijk	Niet/geen belangrijk/capaciteiten
Minder 5.000 inwoners	2	1	0	0
5.000-10.000 inwoners	2	1	2	0
10.000-15.000 inwoners	2	0	0	5

Bij ‘geen behoefte’ hebben gemeenten geen behoefte aan het opzetten van formele SPP en vinden zij dit dus ook niet belangrijk. Respondenten zeggen hier onder andere over dat het niet nodig is om dit op te zetten omdat zij te klein zijn. Bij ‘niet belangrijk’ hebben gemeenten wel

behoefte aan het opzetten van SPP, maar wordt het niet belangrijk bevonden. Vaak wordt gezegd dat het MT het te druk heeft. Sommige organisaties hebben geen behoefte aan SPP en vinden dit niet belangrijk. Deze twee gemeenten vallen in een aparte categorie. Zij zeggen namelijk dat de behoefte wel gecreëerd kan worden, maar dat de prioriteit dan nog steeds zal ontbreken. In de categorie 10.000-15.000 inwoners zijn er gemeenten die zowel behoefte hebben aan SPP als SPP belangrijk vinden. Zij vallen wel echter in de stappen ‘niet/geen belangrijk/capaciteiten’ omdat zij bijvoorbeeld andere prioriteiten hebben en tijd als belemmerende factoren zien.

#### 4.2.1 Behoefte aan SPP

Zoals in tabel 4.3 te zien is vallen zes gemeentes in deze eerste stap en zijn er nog eens twee gemeenten die zowel in deze als de volgende stap vallen. In het factorenmodel staat als reden om geen behoefte te hebben aan formele SPP de grootte van de organisatie. Veel kleine gemeenten die geen behoefte hebben aan het opzetten van SPP noemden in de interviews dat zij een praktische op maat gesneden oplossing voor hun medewerkers willen hebben in plaats van een beleid voor iedereen. Ook weten zij precies wat er speelt en hebben zij een goed overzicht van hun personeelsbestand, waardoor zij geen formele SPP nodig hebben. Een respondent van een gemeente in de categorie minder dan 5.000 inwoners legde het verschil tussen een hele kleine gemeenten en een kleine gemeente uit qua behoefte aan formele SPP:

Onderzoekster: *‘Ja en denkt u dat nou ja laten we zeggen SPP op de informele manier nog de komende jaren meer uitgebreid gaat worden op een meer formele manier?’*

Respondent: *‘Nou tenzij wij gedwongen zouden worden moet ik zeggen anders niet. Want je kunt het hier niet anders doen. En je hoeft het ook niet te doen. Kijk er zijn, dat hoor ik natuurlijk ook wel in dat netwerk, er zijn gemeente die worden, dat moet je ook niet onderschatten, je wordt vaak gedwongen tot beleid. Omdat je in gelijke gevallen ook op gelijke wijzen wil handelen. Maar de mensen hier, onze., qua personeel zijn zo verschillend, maar het zijn er maar x (aantal medewerkers). Die kun je allemaal gewoon individueel maatwerk leveren, want er zal nooit een ander zijn die op grond van de precedent werking zegt van maar ik verkeer in precies dezelfde omstandigheden en waarom mag hij dat nou wel en ik niet. Dus dat geldt voor simpele dingen als van wel of niet thuis mogen werken. Wij hebben geen beleid voor thuis werken. We zijn met zo weinig mensen hier, dus je komt maar hier gewoon op het werk werken hè op dit gemeentehuis. Maar er zijn mensen die best thuis wel wat kunnen doen, maar dat geldt voor sommige mensen wel en voor sommige mensen niet. En iemand die secretaresse is van het college van B&W kan niet thuis gaan werken,*

*want die moet bereikbaar zijn voor de leden van het college van B&W. Maar iemand die de begroting aan het voorbereiden is die kan best thuis werken met een aansluiting hier op het netwerk. Dat is helemaal geen enkel probleem. En omdat het dus individueel maatwerk is, hebben wij helemaal geen regels nodig. Ook niet voor calamiteitenverlof. Kort en langdurige zorg, want ik heb hiervoor gewerkt met 60 personeelsleden. Wat ook nog heel piepklein is. Maar daar moet je al veel meer regelen. Al was het alleen maar vanwege het feit dat men toch het gevoel heeft van als die wel wat mag en ik niet, dan heeft ie altijd een beetje het gevoel van nou ik word achtergesteld. Dus dan moet je eigenlijk regels stellen om te bewerkstellingen dat iedereen gelijk wordt behandeld. Want zodra je dat niet doet, is er mot in de tent.'*

(Respondent 15)

Zoals hierboven al genoemd hebben sommige gemeentes liever een individuele oplossing dan een beleid voor iedereen, zoals geïllustreerd in de quote. Dit kan bij kleine gemeenten op een meer informele manier. Ook is er vanuit het MT vaak geen behoefte of vraag naar SPP. Dit komt soms door de drukte van dag dat zij hier geen tijd aan kunnen besteden of soms hebben zij al goed in beeld hoe hun personeelsbestand eruit ziet en eruit gaat komen te zien.

#### 4.2.2 Belangrijkheid

In deze tweede stap is er wel behoefte aan SPP, maar wordt het niet belangrijk bevonden. Het factorenmodel geeft vijf redenen waarom SPP geen hoge prioriteit heeft: geen politieke wil, andere prioriteiten, fusie/reorganisatie, cultuur en geen ondersteuning lijnmanagement. Deze factoren zullen achtereenvolgens behandeld worden, behalve de factor geen ondersteuning lijnmanagement want alle leidinggevenden in de kleine gemeenten vormen tegelijkertijd vaak het MT. Zij zijn dus ook de uitvoerende lijnmanagers. Deze factor is dus niet van toepassing op kleine gemeenten en kan dan ook niet geanalyseerd worden. Daarnaast kunnen er nog drie factoren worden toegevoegd die invloed hebben op het belang dat aan SPP gehecht wordt: de economische crisis, het sociaal domein en de organisatievisie. Deze zullen ook behandeld worden.

In tabel 4.3 is te zien dat er twee gemeenten zijn die wel behoefte hebben aan het opzetten van SPP, maar het niet belangrijk vinden. Twee gemeenten hebben een combinatie van die twee. Ook zijn er vijf gemeenten die belemmerende factoren zowel in deze fase als in de volgende fase tegenkomen. Wel is echter aan alle gemeenten gevraagd per factor of dit invloed heeft op

hun keuze voor wel of niet formele SPP. Deze gegevens worden ook meegenomen in deze paragraaf.

#### *Geen politieke wil*

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, kan zowel het college van B en W en de gemeenteraad, als het MT een belemmerende factor in het opzetten van SPP zijn. Zo vertelde een respondent in de categorie 10.000-15.000 inwoners:

*‘Nou wat betreft ook één van de dingen waar wij ons in de gemeente x ook de kop over breken, is nou dat wij proberen te kijken wat voor organisatie willen we en moeten we over pakweg 5 jaar zijn, wat zouden we over 10 jaar moeten doen. Nou dan is het dat je als ambtelijke organisatie werkt in een politieke omgeving en dat veel politici een horizon hebben van niet verder dan 4 jaar. We hebben net gemeenteraadsverkiezingen gehad. Nou in x zijn we nog steeds bezig met de coalitievorming, maar als we straks een nieuw college hebben, dan wordt er een vierjarenprogramma gemaakt. Terwijl wij als ambtenaren eigenlijk al veel verder aan het nadenken zijn van ja vier jaar dat snappen we, maar er zijn ontwikkelingen en die kunnen maken dat.. Heel simpel nadat je gaat afvragen van wat moet de gemeente nog doen.’*

(Respondent 4)

Ook gaf deze respondent aan dat de politiek wel het nut van SPP moet inzien. Anders willen zij wellicht geen geld toezeggen hiervoor. Vaak bepaalt het MT samen met de politiek de visie voor de gemeente. Sommige respondenten zagen SPP alleen als aangelegenheid voor het MT en P&O. De medewerking van het MT verkrijgen is belangrijk omdat zij uiteindelijk naar hun huidige personeel moeten kijken en de vertaling van de visie moeten doorzetten naar wat voor personeel zij dan in de toekomst nodig hebben. Dit natuurlijk in samenwerking met P&O. Uit de interviews blijkt ook dat zolang er geen vraag is vanuit het MT, er ook geen SPP wordt opgezet. Hiermee valt afwezigheid van politieke wil eigenlijk samen met de eerste stap behoefte. Vaak kijken MT-leden bij de gemeenten zonder formele SPP wel op een informele manier naar hun personeelsbestand en soms ook wat zij in de toekomst nodig hebben aan personeel. Dit doen zij echter meestal alleen voor hun eigen afdeling.

#### *Andere prioriteiten*

Deze factor is eigenlijk een combinatie van het MT (politieke wil, belangrijkheid) en tijd (capaciteiten). Vaak wordt de drukte van de dag genoemd als oorzaak dat het MT geen tijd heeft om over SPP na te denken of dat dit het opzetten van SPP kan vertragen. Hierbij worden geen



specifieke prioriteiten genoemd, maar vaak is de werkdruk hoog. Dit geldt ook voor de P&O'ers:

*‘Prioriteiten stelling. Dat is dan aan de orde van de dag. Want zo 'n MT is dan, hè krijgt dan te maken met vragen vanuit het college of vanuit de raad en dan door de drukte ja schiet het er soms bij in en laatst ook door mijn drukte hebben ze gezegd van oké dan schuiven we het even vooruit.’*

(Respondent 10)

#### *Fusie/reorganisatie*

Zoals in paragraaf 3.2.3 beschreven waren er in dit onderzoek drie gemeenten die (ambtelijk) gingen fuseren, vier gemeenten die dat misschien gingen doen en acht gemeenten die in ieder geval voorlopig niet (ambtelijk) gingen fuseren. Er vonden geen reorganisaties plaats. Deze worden dan ook niet meegenomen in de analyse.

In de enquête van Gardeniers et. al. noemden kleine gemeenten ‘voornemens tot (ambtelijke) fusie’ als belemmerende factor. Voornemens tot een fusie kunnen soms belemmerend werken volgens sommige respondenten doordat het niet duidelijk is hoe de gemeente er over een paar jaar uitziet. Het is lastig om in die onzekerheid te bepalen wat je in de toekomst nodig hebt.

De (ambtelijke) fusie zelf kan echter wel stimulerend zijn voor SPP:

*‘Fusie moet hè, dan moet je in kaart hebben gebracht precies wat voor functies er komen en wie daarvoor in aanmerking komt op basis van afspraken en afspraken in huidig functioneren. Dus dat zie ik als externe push om dat [i.c. SPP, JO] voor elkaar te krijgen.’*

(Respondent 6)

Een (ambtelijke) fusie kan dus SPP stimuleren. Ook kan een (ambtelijke) fusie kleine gemeentes stimuleren om van een informele naar een formele SPP te gaan:

*‘Nou nu moeten ze het op papier zetten omdat ze de medewerkers moeten overdragen. En uiteindelijk gebeurt er heel informeel, werd er wel gekeken van waar liggen de kwaliteiten en wie kan welk project trekken. Alleen gebeurt het altijd informeel. Alleen nu moet die managers mensen gaan overdragen naar de gemeente x. En moet ie dus even goed, waar is ie nou eigenlijk heel goed in en waar is ie minder goed in.’*

(Respondent 8)

## Cultuur

Gemeenten kunnen van elkaar verschillen qua cultuur wat zowel de keuze voor formele of informele SPP kan bepalen (organisatiecultuur, wordt er in de organisatie al het beleid formeel op papier gezet of gebeurt dit informeel?) en als stimulerend of belemmerend kan werken voor het invoeren van SPP (personeelscultuur, zijn werknemers bereid te veranderen?). Een respondent werkte voor twee verschillende kleine gemeenten en zei over de organisatiecultuur:

Onderzoekster: *‘Maar heeft dat er ook mee te maken dat misschien x1 wat groter is, dus alles wat formeler is en x2 wat kleiner, dus wat informeler?’*

Respondent: *‘Nou die link zou ik niet direct maken. Nee. Ik denk dat het meer te maken heeft met inderdaad het bestuur van een gemeente. Hoe steekt dat in elkaar? Hoe ambitieus is men? Dat bepaalt wel heel erg..’*

Onderzoekster: *‘Meer cultuur dus?’*

Respondent: *‘Ja dat bepaalt echt, ja dat klopt, het zit echt op cultuur, 100%. De ene gemeente die zit meer in de visievorming. De andere gemeente die is wat meer ad hoc, die is meer reactief op wat er gebeurt. Dus het is net wat past zeg maar.’*

(Respondent 13)

In de meeste kleine gemeenten is er een informele cultuur waar soms ad hoc gehandeld wordt. Er worden praktische oplossingen gezocht op het moment zelf. De kleine gemeenten in de categorie 10.000-15.000 gaan vaak wat formeler te werk. De personeelscultuur kan van invloed zijn op het uitvoeren van SPP:

Onderzoekster: *‘Oké en heeft u ook iets zeg maar aan de cultuur van de medewerkers, dus los van P&O en het MT, heeft u daar ook nog iets moeten veranderen of iets moeten aanpassen?’*

Respondent: *‘Om hen mee te bewegen?’*

Onderzoekster: *‘Ja.’*

Respondent: *‘Nou daar doen we eigenlijk niks aan. En eerlijk gezegd merk je ook dat mensen zelf niet zo zitten te wachten op verandering. Dat is echt zo. Want ja heel veel mensen hier komen uit het dorp of directe omgeving en die wonen dan hè dichtbij het werk en kunnen werk en zorg vaak goed combineren of zijn een jaartje ouder en vinden het heerlijk om op de fiets hier naar toe te komen. En dan hebben ze ook nog een goed salaris. En waarom zouden ze dan nou ja veranderen snap je.’*

(Respondent 10)

Ook is het belangrijk dat er een open cultuur is (bij het management):

*'Ik heb wel eens een voorstel geschreven, maar dat was een beetje, dat je echt gaat kijken naar de interne arbeidsmarkt, dat je gaat kijken van jij bent leidinggevende, jij hebt de potentie om echt wel secretaris te worden of zo, ik noem maar even wat. Hoeveel tijd heb je daar dan nog voor nodig? Heb je misschien wel zeven jaar voor nodig. Wat moet je dan allemaal leren in die tijd om dat te worden? Dus jij zou een potentiële opvolger van de.. ... Kijk het is ook wel heel bedreigend, want ik had toen een overzichtje gemaakt met een organogram laat maar zeggen. En met voorbeelden van zeg maar de cruciale functies in de organisatie. En dat zijn nou eigenlijk de leidinggevende functies en wat specifieke adviesfuncties. En je moet altijd zorgen dat die te vervangen zijn op het moment dat ze uitvallen. En wie stoom je daar nou klaar voor. Dat zou ik zelf persoonlijk nog wel heel leuk vinden een keertje, om daarmee aan de slag te gaan. Maar dat zal ook wel echt wel een cultuurverandering zijn hier. Dat weet ik niet of we daar aan toe zijn.'*

(Respondent 1)

#### *Economische crisis*

Door de economische crisis is er meer personeel beschikbaar op de arbeidsmarkt. Voor de crisis hadden sommige gemeenten wel eens een moeilijk vervulbare vacature, maar nu krijgen zij genoeg reacties op hun vacatures. Het grote aanbod op de arbeidsmarkt betekent dat zij makkelijk kandidaten kunnen werven en selecteren, waardoor zij minder behoefte aan SPP zouden kunnen hebben. Zij hoeven namelijk niet ver van te voren na te denken over welke mensen ze nodig hebben en hoe zij die binnen gaan halen. Zij kunnen namelijk in een korte tijd de juiste kandidaat vinden. Ook is er minder verloop, waardoor zij minder bezig zijn met het opvullen van vacatures.

Aan de andere kant hebben veel kleine gemeenten te maken met bezuinigingen door de economische crisis. Sommige van deze gemeenten moeten ook bezuinigen op personeel. Dit betekent dat kleine gemeenten kritisch moeten kijken naar functies die vrij komen:

*'Kijk we hebben een organisatie van pakweg 100 mensen en zo gek veel verloop hebben we niet. Daarbij komt ook nog eens dat wij een taakstelling hebben. Wat inhoudt dat we dus minder aan personeel moeten uitgeven, dus op het moment dat iemand met pensioen gaat moeten we heel kritisch kijken, moeten we en willen we die functie wel weer vervangen. Want de gemeenteraad heeft gezegd we willen in 2017 twee ton aan personeelslasten besparen.'*

(Respondent 4)

Dat gemeenten kritisch naar de vrijkomende vacatures moeten gaan kijken, zou een stimulerende factor voor het invoeren van SPP kunnen zijn. Bij de vraag of de vacature ingevuld moet worden en zo ja, op welke manier, is het belangrijk dat duidelijk is welke medewerkers er in de toekomst nodig zijn. Dit kan goed in kaart worden gebracht door SPP.

#### *Het sociaal domein*

Op 1 januari 2015 worden de taken voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen overgeheveld van de rijksoverheid naar de gemeenten. Dit heet het sociaal domein (Rijksoverheid, 2014). Gemeenten moeten goed kijken hoe zij dit gaan inrichten:

*‘Het sociaal domein volgend jaar, nou wat moet ik daarmee, pak ik dat zelf op, wat als ik het zelf oppak, wat heb ik daarvoor nodig aan personeel. Welk niveau, noem maar op.’*

(Respondent 3)

Door het sociaal domein moeten kleine gemeenten goed gaan kijken naar hun huidige personeelsbestand (heb ik de juiste mensen in huis om dit op te pakken?), maar ook naar hun toekomstige personeelsbestand op basis van hun organisatievisie (zie volgende paragraaf). Willen zij bijvoorbeeld samenwerken of het zelf oppakken. Het sociaal domein zou SPP dus kunnen stimuleren. Aan de andere kant kan het sociaal domein als prioriteit voor SPP fungeren:

Onderzoekster: *‘Je zei al geld zou iets kunnen zijn wat bijvoorbeeld belemmerend is, zijn er nog andere dingen die ja het proces zou kunnen vertragen? Naast geld dan.’*

Respondent: *‘Nou ja nou dat is weer... Alle ontwikkelingen binnen het sociaal domein dat zou wel eens kunnen maken dat daardoor, omdat er zoveel op gemeentes afkomt en ook op ons dat de focus dan een tijdje misschien in 2015 heel erg gericht is om orde op zaken te stellen. En als dat een keer op orde is dat je dan weer kan zeggen van nou jongens nu kunnen we onze blik weer eens naar wat verdere horizon zetten, maar nu alle hens aan de dek om te zorgen dat wat we van de overheid moeten gaan doen, dat we dat ook op een beetje fatsoenlijke manier doen.’*

Onderzoekster: *‘Maar eigenlijk heeft het dus een soort van wisselwerking eigenlijk heb je SPP nodig voor het sociale domein, maar dan komt het sociale domein en dan heb je geen tijd voor SPP.’*

Respondent: *‘Het is een soort van kip-ei redenatie. Van als je voldoende geld hebt nou dan kan je zorgen dat alles pico bello in orde komt. Maar omdat je het geld niet hebt, moet je*

*roeien met de riemen die je hebt en ja nou goed dat is dan de uitdaging. Letterlijk de uitdaging die je hebt.'*

(Respondent 4)

#### *Visie*

In bijna alle onderzochte gemeenten kijkt het MT naar de ontwikkelingen in de omgeving en maakt het een organisatievisie. Dit gebeurt vaak om de vier jaar bij een nieuwe meerjarenbegroting. Sommige kleine gemeenten zijn ook aan het bekijken of zij meer naar een regiegemeente toe willen:

*'Ook dat komt weer in het meerjarenplan vast te liggen. Kijk want we zijn nu zijn we aan het kijken van nou moeten we richting een regiegemeente of niet. Nou dan is natuurlijk de eerstvolgende vraag van nou ja als je inderdaad richting een regiegemeente gaat, heb je dan ook wel de juiste mensen in huis die ja goed als het ware als regisseur op kunnen treden. En zo wordt er wel naar gekeken hoor.'*

(Respondent 12)

Andere kleine gemeenten zijn aan het kijken of zij niet moeten gaan fuseren of zijn al tot deze conclusie gekomen na het opstellen van hun organisatiedoelen en –visie. Het is verschillend per kleine gemeente of deze visie formeel of informeel tot stand komt. De meeste kleine gemeenten hebben moeite met het bijstellen van hun visie aan de hand van de ontwikkelingen. Veel taken veranderen snel, zoals het sociale domein en gemeente kunnen dit soms niet bijhouden. Ook gaan kleine gemeenten steeds meer samenwerken wat ook een effect kan hebben op de visie. Zoals in de quote al duidelijk werd moet eerst de organisatievisie van de gemeente duidelijk zijn, voordat er gekeken kan worden wat er in de toekomst aan personeel nodig is. Als er een duidelijke visie in de organisatie aanwezig is, dan zou dit een stimulerende factor kunnen zijn om SPP in te voeren.

#### 4.2.3 Capaciteiten

Er zijn maar vijf gemeenten die zich in deze stap bevinden in combinatie met de vorige stap. Toch is aan alle kleine gemeenten gevraagd in hoeverre zij een Human Resource Information System (HRIS) hebben en zij genoeg tijd, budget en expertise hebben voor het invoeren van SPP. Deze factoren zullen in deze paragraaf allemaal behandeld worden. Ten slotte is er aan alle respondenten gevraagd wat zij nodig hebben om SPP beter te kunnen uitvoeren. Dit zal als laatste in deze paragraaf besproken worden.

#### HRIS

HRIS, oftewel een personeelsregistratiesysteem, kan een stimulerende factor voor het invoeren van SPP zijn, doordat er een goed overzicht is van het huidige personeelsbestand. In tabel 4.4 is te zien per categorie of een kleine gemeente wel of niet een HRIS heeft. Bij de twee gemeenten in de categorie ‘anders’ heeft de één het uitbesteed aan een grotere gemeente, maar kan de gegevens wel opvragen. Echter, er wordt alleen gebruik gemaakt van Excel lijstjes. Bij de ander is er wel een HRIS, maar wordt deze niet bijgehouden. Opvallend is dat bij alle gemeenten in de categorie 10.000-15.000 inwoners een HRIS aanwezig is.

**Tabel 4.4 HRIS per inwonersaantal gemeenten**

	Ja	Nee	Anders
Minder dan 5.000 inwoners	0	2	1
5.000-10.000 inwoners	3	1	1
10.000-15.000 inwoners	7	0	0

Kleine gemeenten noemen verschillende redenen om geen HRIS te hebben en/of te gebruiken. Zij vinden het aanschaffen van een HRIS te duur, er is geen vraag vanuit het MT naar bijvoorbeeld verzuimcijfers of andere lijstjes. Bovendien kost het teveel tijd om het systeem bij te houden. Daarnaast hebben kleine gemeenten vaak al een goed beeld van hun personeelsbestand:

*‘Vraag mij iets over iemand van personeel en ik kan het je vertellen. Wij weten bijna eerder wanneer iemand zwanger is, als dat ze het zelf weten, bij wijze van spreken.’*

(Respondent 3)

#### Tijd

Kleine gemeenten kunnen te weinig tijd als een belemmerende factor voor het invoeren van SPP ervaren. Voor ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten zou tijd een belemmerende factor kunnen zijn, zie tabel 4.5. Hierbij noemen sommige respondenten die wel genoeg tijd hebben dit onderdeel van hun takenpakket en dat zij dit opnemen in hun jaarplanning. Andere hebben wel genoeg tijd, maar hebben simpelweg geen behoefte aan SPP. De respondenten die in de categorie ‘nee’ vallen hebben veel tijd gereserveerd voor het opzetten van SPP of zij zetten geen SPP op, omdat dit niet genoeg prioriteit heeft en er toch al weinig tijd is. Zoals in tabel 4.5 te zien is, is er verder geen duidelijk verschil per categorie.

Verder is onder het kopje ‘anders’ bij de twee gemeenten met minder dan 5.000 inwoners niet duidelijk of tijd ook echt een belemmerende factor voor het invoeren van SPP is en de respondent in de categorie 5.000-10.000 inwoners sprak zichzelf tegen in het interview.

**Tabel 4.5 Tijd als belemmerende factor per inwonersaantal gemeenten**

	Ja	Nee	Anders
<b>Minder dan 5.000 inwoners</b>	1	0	2
<b>5.000-10.000 inwoners</b>	3	1	1
<b>10.000-15.000 inwoners</b>	3	4	0

#### *Budget*

Te weinig budget zou ook als belemmerende factor kunnen werken voor het invoeren van SPP. Een aantal gemeenten die bij dit interview betrokken waren heeft subsidie gehad van het A&O fonds. Budget kan op die manier ook als stimulerende factor werken. Of dit ook het gewenste effect heeft is de vraag. Sommige gemeenten zagen de subsidie, waarmee expertise ingehuurd kan worden, als een extra duwtje om aan SPP te beginnen. Het ging hier om twee gemeenten in de categorie 10.000-15.000 inwoners. Twee gemeenten in de categorie 5.000-10.000 inwoners hebben ook een cursus gehad, waarvan één respondent niet zeker wist of dit via het A&O fonds was. Deze gemeenten hebben echter na deze cursus niks meer gedaan aan SPP.

In tabel 4.6 is te zien per categorie of de gemeenten budget wel of niet als belemmerende/stimulerende factor zien. Als deze tabel met tabel 4.5 wordt vergeleken is het opvallend dat tijd door meer gemeentes als belemmerend wordt ervaren. Sommige gemeenten zien budget als belemmerende factor omdat zij niet de juiste kennis kunnen inhuren:

*‘Daar heb je a het personeel niet voor, b daar heb je de kennis niet voor en als je die kennis*

*binnen moet halen ja dan kost het je een vermogen.’*

(Respondent 3)

Sommige gemeenten hebben ook niet genoeg budget om extra formatie in te huren. Op die manier hangen tijd, budget en expertise vaak samen. In de categorie ‘anders’ is bij de twee kleine gemeenten niet duidelijk in hoeverre budget een rol speelt. Bij de andere gemeente in de categorie 10.000-15.000 inwoners was er budget gereserveerd voor eventuele inhuur van

expertise. Daar is uiteindelijk geen gebruik van gemaakt. Dit wijst erop dat budget belangrijk kan zijn, maar niet in hoeverre dit een belemmerende of stimulerende factor is bij deze gemeente.

**Tabel 4.6 Budget als belemmerende/stimulerende factor per inwonersaantal gemeenten**

	Ja	Nee	Anders
Minder dan 5.000 inwoners	1	0	2
5.000-10.000 inwoners	1	4	0
10.000-15.000 inwoners	2	4	1

#### *Expertise*

Deze factor werd in de vorige paragraaf al een keer aangehaald. Zien de kleine gemeentes een tekort aan expertise als een belemmerende factor? Dit is te zien in tabel 4.7. Bij deze factor staan veel gemeenten onder de categorie ‘anders’. Dit komt omdat sommige gemeenten al een cursus hebben gevolgd, maar de vraag is of zij zonder deze cursus SPP niet hadden kunnen opzetten. Ook was niet altijd duidelijk of expertise nou echt een belemmerende factor was of dat het meer met de factor tijd te maken heeft. Wel kan vermeld worden dat tijd meer als belemmerend wordt ervaren dan expertise.

**Tabel 4.7 Expertise als belemmerende factor per inwonersaantal gemeenten**

	Ja	Nee	Anders
Minder dan 5.000 inwoners	1	0	2
5.000-10.000 inwoners	1	2	2
10.000-15.000 inwoners	1	3	3

#### *Benodigheden*

Aan alle respondenten is gevraagd wat zij nodig hebben om SPP beter te kunnen opzetten/uitvoeren. Sommige respondenten vonden deze vraag moeilijk te beantwoorden. Zaken die genoemd werden waren: een duidelijke visie, tijd, budget en medewerking van het management. Dit zijn zaken die al eerder besproken waren. Een nieuwe inbreng van een respondent was de introductie van een objectief persoon met een vernieuwende blik. Dit had deze respondent ervaren tijdens de workshops van het A&O fonds. Wat vier respondenten



opperden was een systeem of format waarbij kleine gemeenten makkelijk hun losse onderdelen van SPP bij elkaar kunnen brengen. Dit moet een praktisch en makkelijk systeem/format zijn. Verder had een respondent nog een toevoeging dat hij/zij graag een objectieve tool wilde hebben om de kwaliteit van de huidige medewerkers te meten.

#### 4.2.4 HR instrumenten

De laatste stap in het factorenmodel zijn de HR instrumenten. Zoals in hoofdstuk 2 al beschreven blijkt dat training- en ontwikkelingsbeleid (paragraaf 2.3.1) en diversiteitsbeleid (paragraaf 2.3.3) invloed hebben op het invoeren van SPP. Daarnaast is er tijdens het interview gekeken of er nog ander beleid is dat gemeenten gebruiken bij hun SPP. Wellicht dat hier een verband in te vinden is.

##### *Training- en ontwikkelingsbeleid*

Alle kleine gemeenten hebben een training- en ontwikkelingsbeleid. De meeste hebben dit formeel en een enkeling heeft dit meer informeel. Ook is een aantal gemeenten bezig met een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP). Omdat alle kleine gemeenten bezig zijn met training en ontwikkeling en dit beleid ook bijna allemaal dezelfde onderdelen bevat, kan er niet gekeken worden of dit effect heeft op de invoering van SPP.

##### *Diversiteitsbeleid*

In tegenstelling tot training- en ontwikkelingsbeleid had maar één gemeente diversiteitsbeleid. Maar deze gemeente gaf gelijk aan dat het in de praktijk heel lastig is om te zorgen voor diversiteit omdat de gemeente in een landelijke omgeving ligt. Hier wonen weinig mensen van allochtone afkomst. Wel zijn ze bezig geweest met de leeftijdsopbouw. Alle andere onderzochte gemeenten hebben geen diversiteitsbeleid. Zij gaven hier vaak twee redenen voor. Ten eerste gaven de meeste respondenten ook aan dat zij in een landelijke omgeving zaten, waar weinig diversiteit is. Ten tweede zijn de gemeentes al zo klein dat ze echt voor de degene met de juiste kwaliteiten gaan en daarbij niet letten op leeftijd, geslacht of afkomst. Doordat maar één gemeente diversiteitsbeleid heeft kunnen er bij deze factor helaas ook geen conclusies getrokken worden.

##### *Andere HR instrumenten*

In dit onderzoek is ook meegenomen of er eventueel nog andere HR instrumenten bij betrokken kunnen worden en/of invloed hebben op SPP. Een aantal respondenten noemde competentie management als HR instrument wat zij (kunnen) gebruiken bij SPP. Dit kan

wellicht toegevoegd worden aan fase 5. Competentiemanagement kan namelijk een mooie verbinding tussen strategisch (kerncompetenties) en individueel niveau zijn, waarbij de competenties besproken kunnen worden in de functioneringsgesprekken. Daarnaast is nog twee keer duurzaam inzetbaarheidsbeleid genoemd, maar deze gemeenten waren hier nog maar net mee bezig. Dit is misschien iets wat in de toekomst meer uitgebreid gaat worden.

## Hoofdstuk 5: Conclusie

In dit hoofdstuk zullen kort de antwoorden op de deelvragen besproken worden, waarna de hoofdvraag beantwoord zal worden. In het theoretisch kader is de eerste deelvraag (wat is strategische personeelsplanning?) al uitgebreid beantwoord. Hierop zal verder niet ingegaan worden.

### 5.1 Stand van zaken

De tweede deelvraag luidde: In hoeverre maken kleine gemeenten gebruik van strategische personeelsplanning? In de inleiding is gesproken over de resultaten uit de personeelsmonitor. Daaruit bleek dat kleine gemeenten niet of nauwelijks bezig zijn met het opzetten van SPP. Uit dit onderzoek blijkt echter dat alle kleine gemeenten wel onderdelen van SPP uitvoeren. Sommige zetten dit formeel op, anderen doen dit vooral informeel. Bij gemeenten in de categorie minder dan 5.000 inwoners en 5.000-10.000 inwoners wordt alleen informele SPP toegepast. In de categorie 10.000-15.000 inwoners doet het merendeel aan formele SPP. Dit is een opvallend verschil. In dit onderzoek werden de zes fases van SPP gebruikt om te kijken in hoeverre de kleine gemeenten aan SPP deden. Hieruit bleek dat fase 1 alleen gebruikt wordt door de gemeenten die formele SPP aan het opzetten zijn. Fase 2 werd door alle gemeenten gedaan. Dit zat soms verweven in hun meerjarenplanning. De kleine gemeenten keken vooral op individueel niveau in plaats van op een strategisch niveau naar de kwaliteit van hun medewerkers door middel van de gesprekkencyclus. Fase 3 wordt vooral door het MT uitgevoerd en het verschilt per gemeente of dit formeel of informeel wordt gedaan. Gemeenten die bezig zijn met het formeel opzetten van SPP blijven vaak bij fase 3 hangen omdat er geen duidelijk organisatievisie is. Fase 4 wordt vooral informeel uitgevoerd. Sommige gemeenten doen deze fase niet doordat zij niet bezig zijn met de toekomst. Ook is er een vermoeden dat sommige kleine gemeenten kijken naar de toekomst en ook naar hun individuele medewerkers, maar dat er geen doorvertaling wordt gemaakt van wat de toekomst(visie) betekent voor de medewerkers die je nodig gaat hebben en hoe je je medewerkers daarin gaat begeleiden. De onderdelen van fase 5 worden door alle geïnterviewde gemeenten gebruikt. Dit is echter niet op een strategisch niveau. De gemeenten die formele SPP hebben opgezet hebben deze fase nog niet bereikt. Fase 6 wordt door geen enkele respondent uitgevoerd, maar waarschijnlijk wel in de toekomst. In de toekomst zullen vooral de gemeenten die bezig zijn met het formeel opzetten van SPP hun SPP gaan uitbreiden.

## 5.2 Behoeft SPP

De derde deelvraag in dit onderzoek was: In hoeverre hebben kleine gemeenten behoefte aan strategische personeelsplanning? Deze deelvraag houdt verband met de eerste stap uit het factorenmodel. Opvallend is dat hoe groter de gemeente hoe verder de gemeente is in het factorenmodel. Vooral de gemeente in de categorie minder dan 5.000 inwoners en 5.000-10.000 inwoners geven dan ook aan geen behoefte te hebben aan formele SPP. Deze respondenten hebben namelijk liever een praktische op maat gesneden oplossing dan formeel beleid. Beleid is er volgens een respondent op gericht om gelijkheid te creëren onder de werknemers. Deze respondent heeft ervaring gehad bij een wat grotere gemeente en daar was volgens hem/haar al veel meer formeel beleid. Verder hebben deze gemeente soms geen behoefte aan SPP omdat MT en/of P&O het overzicht al hebben. Ook is er soms geen behoefte vanuit het MT door tijdgebrek en andere prioriteiten, waardoor er geen SPP opgezet kan worden.

## 5.3 Redenen SPP

De vierde en laatste deelvraag is: Wat zijn de redenen van kleine gemeenten om wel/niet gebruik te maken van strategische personeelsplanning? Het antwoord op deze deelvraag bestaat eigenlijk uit twee stappen van het factorenmodel: belangrijkheid en capaciteiten. Behoeft heeft hier natuurlijk ook mee te maken, maar dat is behandeld bij de vorige deelvraag. De vierde stap, HR instrumenten, zal alleen betrokken worden bij de beantwoording van de hoofdvraag. Er moet vermeld worden dat er voor de gemeenten meer dan één reden is waarom zij wel of niet gebruik maken van SPP. Er is vaak sprake van een combinatie van redenen. De redenen die hieronder genoemd worden zijn tegelijkertijd factoren die invloed hebben op het opzetten en uitvoeren van SPP.

Gebrek aan politieke wil kan een reden zijn om SPP niet op te zetten. Er kan dan namelijk vaak geen geld vrijkomen voor SPP. Ook is er soms niet bepaald in de politiek hoe de gemeente zich in de komende jaren wil ontwikkelen, waardoor het moeilijk is te bepalen wat er in de toekomst nodig is. Ook moet er medewerking zijn van het MT aangezien zij de vertaling van de visie naar de toekomstige benodigdheden moeten maken. Tevens kunnen door de hoge werkdruk van het MT en een tekort aan tijd veel andere prioriteiten naar voren komen, waardoor een kleine gemeente niet kan kiezen voor SPP.

Voorbereidingen op een fusie kunnen een reden zijn om niet te beginnen met SPP omdat er niet duidelijk is hoe de organisatie eruit gaat zien over een aantal jaar. Een fusie zelf stimuleert gemeente juist weer wel om formeel in kaart te brengen welke medewerkers er zijn en wat hun kwaliteiten zijn.

Cultuur kan ook een reden zijn om niet te beginnen aan SPP. Sommige gemeente hebben een cultuur waar bijna alles ad hoc gebeurt. Hierbij past meer informele SPP. Bij een gemeente die een cultuur bezit waar alles vrij gestructureerd en toekomstgericht is, past weer beter formele SPP. Verder is het belangrijk dat er een open cultuur is, waar vooral het management zich niet bedreigd voelt hun functie te verliezen door doorstroom en medewerkers moeten wel bereid zijn te veranderen.

Door de economische crisis is het makkelijker vacatures op te vullen en is er minder verloop. Dit kan een reden zijn om geen SPP op te zetten. Aan de andere kant moeten veel gemeenten bezuinigen door de economische crisis, waardoor het belangrijk is dat zij kritisch kijken naar vrijkomende functies. Dit kan weer een reden zijn om SPP in te voeren.

Het sociaal domein heeft veel impact op de kleine gemeenten. De gemeenten moeten goed kijken naar hoe zij het sociaal domein willen gaan aanpakken. Hierbij is het belangrijk dat zij ook goed kijken naar de toekomst. Dit kan een reden zijn om SPP (gedeeltelijk) in te voeren. Aan de andere kant kan het sociaal domein ook juist als prioriteit voor SPP komen.

Als de organisatievisie niet helder is in de gemeente is het lastig om SPP op te zetten vanaf fase 3. Dit kan een reden zijn om geen SPP op te zetten of hier mee te wachten.

Sommige gemeenten tot 10.000 inwoners hebben geen HRIS. Dit kan fase 2 van SPP moeilijker maken en zou een reden kunnen zijn om niet te beginnen aan SPP. Echter, deze reden valt in twijfel te trekken omdat de kleine gemeente die geen HRIS hebben vaak een goed overzicht hebben van hun medewerkers.

Tijd, budget en expertise zijn de capaciteiten waar gemeenten een tekort aan kunnen hebben en dit zou een reden kunnen zijn om SPP niet op te zetten of zou het proces kunnen vertragen. Tijdsgebrek wordt als het grootste probleem gezien, maar uiteindelijk hangen tijd, budget en expertise allemaal met elkaar samen. Of budget echt een reden is om geen SPP op te zetten is maar de vraag. Twee gemeentes die een workshop hebben gevolgd via het A&O fonds hebben hier uiteindelijk niks meegedaan. Verder noemden vier gemeentes dat zij graag een systeem/format zouden willen hebben, waarbij zij alle losse onderdelen van SPP die zij nu al gebruiken in hun meerjarenplanning overzichtelijk zouden kunnen maken.

#### 5.4 Beantwoording hoofdvraag

Nu alle deelvragen zijn afgerond kan nu de hoofdvraag beantwoord worden. Die luidde als volgt:

*Welke bevorderende en belemmerende factoren hebben invloed op de invoering van strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten?*

Deze vraag kan beantwoord worden aan de hand van het factorenmodel. Omdat de eerste drie stappen hierboven ook al besproken zijn in de beantwoording van de deelvragen, zullen de factoren niet allemaal uitgebreid besproken worden. Dit om herhaling te voorkomen. Alle factoren zijn uiteindelijk bevorderend of belemmerend. De mate van bevordering of belemmering kan in dit onderzoek helaas niet gemeten worden. Wel kan gekeken worden of de factoren van toepassing zijn op de kleine gemeenten.

De eerste stap in het factorenmodel is 'behoefte'. Dit is niet zozeer een factor, maar eerder een voorwaarde om SPP in te voeren. Je gaat tenslotte niet iets invoeren waar geen behoefte aan is. Wel kan behoefte gecreëerd worden. Soms hebben kleine gemeente geen behoefte aan SPP omdat zij die mogelijkheid niet hebben door een gebrek aan prioriteiten en capaciteiten. Meestal gaat het hier om een gebrek aan tijd en een hoop andere prioriteiten. In die zin kan behoefte wel in relatie tot factoren staan. Dit is wellicht iets wat in een volgend onderzoek meegenomen kan worden (zie paragraaf 6.3.2)

De tweede stap is belangrijkheid. In paragraaf 5.3 zijn deze factoren zojuist behandeld. De belemmerende en bevorderende factoren zijn: geen politieke wil, andere prioriteiten, fusie, cultuur, economische crisis, sociaal domein en visie. De factor 'geen ondersteuning lijnmanagement' die in eerste instantie in het factorenmodel was opgenomen bleek tijdens het onderzoek niet van toepassing te zijn op kleine gemeenten. De factoren economische crisis, sociaal domein en visie zijn later toegevoegd.

De derde stap in het factorenmodel is capaciteiten. Dit is ook al besproken in paragraaf 5.3. De factoren tijd, geld en expertise hebben ook invloed op de invoering van SPP. Tijd lijkt bij de kleine gemeenten het meest van invloed, maar deze drie factoren hangen allemaal samen met elkaar. Verder wilden vier respondenten graag een praktische tool, waarbij zij al hun losse onderdelen in één systeem kunnen stoppen. Het gebrek aan een goed systeem zou dus ook een belemmerende factor kunnen zijn.

De vierde en laatste stap van het factorenmodel is 'HR instrumenten'. Deze is nog niet besproken in de beantwoording van de deelvragen. Helaas kunnen er op basis van de resultaten uit deze stap geen conclusies getrokken worden. Alle onderzochte gemeenten hadden namelijk een training- en ontwikkelingsbeleid en maar één gemeente had diversiteitsbeleid. Er zijn dus weinig verschillen gevonden, waardoor de invloed op de invoering van SPP niet duidelijk is. Verder kan er wellicht nog gekeken worden in toekomstig onderzoek naar de invloed van competentie management op de invoering van SPP.

## Hoofdstuk 6: Discussie

In dit hoofdstuk zullen eerst de resultaten uit dit onderzoek vergeleken worden met de literatuur. Hieruit zal een nieuw factorenmodel ontstaan. Vervolgens zullen de beperkingen van dit onderzoek besproken worden en daarbij zal ook de rol van de onderzoekster meegenomen worden. Ten slotte zullen er aanbevelingen gedaan worden voor zowel kleine gemeenten als de wetenschap.

### 6.1 Vergelijking theorie/empirie

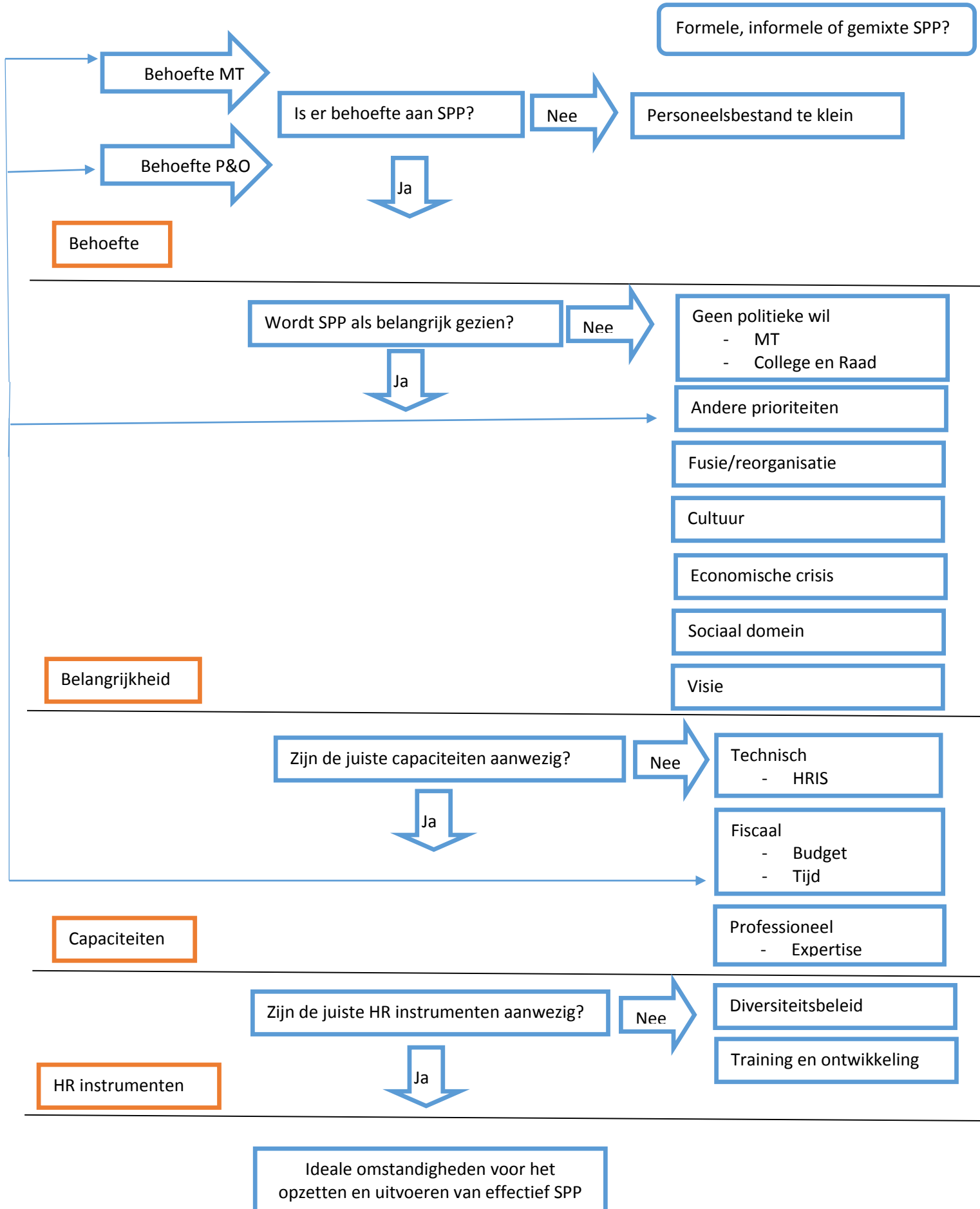
Aan de hand van de literatuur is in dit onderzoek een factorenmodel gecreëerd. Bijna alle factoren uit dit model waren terug te vinden bij kleine gemeenten. Alleen de factor geen ondersteuning lijnmanagement bleek niet van toepassing op kleine gemeenten. Wellicht is deze factor wel van toepassing op grotere gemeenten. Verder werd ontdekt dat de factoren economische crisis, sociaal domein en visie ook invloed hebben op de invoering van SPP. Deze kunnen dus toegevoegd worden aan het factorenmodel. Ook werd nog ontdekt dat er beter een onderscheid gemaakt kan worden gemaakt tussen de wil van het MT en de wil van het college van B&W en de gemeenteraad. Daarnaast kan de eerste stap behoefte opgesplitst worden naar behoefte van het MT en behoefte van P&O. Ook staat de eerste stap behoefte in verbinding met de factoren andere prioriteiten en tijd. Door tijdgebrek en de hoge werkdruk van het MT is er soms geen mogelijkheid om aandacht te besteden aan SPP, terwijl deze behoefte wel gecreëerd zou kunnen worden als hier meer tijd en aandacht voor gereserveerd zou worden. Alle bovengenoemde resultaten uit dit onderzoek zijn verwerkt in een aangepast factorenmodel. Deze is te zien op de volgende pagina in figuur 6.1.

Verder blijkt dat alle kleine gemeenten op hun manier wel bezig zijn met SPP. Dit gebeurt soms alleen informeel. Dit komt niet overeen met de resultaten uit de personeelsmonitor van Gardeniers et. al., maar wel met het onderzoek van Choudhury (zie paragraaf 2.3.8). Dat de resultaten van Gardeniers et. al. niet overeenkomen, komt waarschijnlijk doordat het heel moeilijk te meten is via een enquête of een kleine gemeente informele SPP heeft. Mede daarom is er in dit onderzoek ook gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet.

### 6.2 Beperkingen onderzoek

In deze paragraaf zullen de beperkingen van dit onderzoek besproken worden. Een eerste beperking van dit onderzoek is dat er op één MT lid na, te weten een gemeentesecretaris, er verder alleen P&O'ers zijn geïnterviewd. Zoals uit het factorenmodel blijkt heeft de behoefte en de wil van het MT een grote invloed op het opzetten en uitvoeren van SPP. Wellicht

**Figuur 6.1 Factorenmodel aangepast**





hadden de MT leden een andere kijk op het wel of niet opzetten van SPP dan de P&O'ers. Door de beperkte omvang van dit onderzoek is gekozen om alleen P&O'ers te interviewen. De gemeentesecretaris is geïnterviewd omdat er geen P&O'er in de organisatie werkzaam was. In een eventueel volgend onderzoek is het beter als het perspectief van het MT ook meegenomen wordt.

Een tweede beperking van dit onderzoek is dat er maar een beperkt aantal kleine gemeenten is onderzocht. Hierdoor zijn de resultaten van het onderzoek maar beperkt generaliseerbaar. Dit geldt vooral voor de gemeenten in de categorie 5.000-10.000 inwoners en 10.000-15.000 inwoners. Het responspercentage ligt bij de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners een stuk hoger.

Verder is bij dit onderzoek informele SPP betrokken. Dit is een onderwerp wat moeilijk te bevatten is en vooral moeilijk om duidelijk te krijgen wat een kleine gemeente nou wel en niet doet aan SPP. Daarbij is behoefte ook een begrip dat niet altijd duidelijk te krijgen is en vooral omdat er tijdens het onderzoek dus bijna alleen met P&O'ers is gesproken. Dit zou dus ook een beperking van het onderzoek kunnen zijn. Er is geprobeerd om tijdens de interviews dit zo goed mogelijk duidelijk te krijgen en de validiteit van dit onderzoek te waarborgen. Dit is al behandeld in hoofdstuk 3.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat er gemeten kan worden of een factor invloed heeft op het opzetten en uitvoeren van SPP, maar minder goed de mate waarin. Dit zou wellicht beter onderzocht kunnen worden in een kwantitatief onderzoek.

Ten slotte is een beperking bij kwalitatief onderzoek altijd de rol van de onderzoekster. De onderzoekster interpreteert zaken tijdens het interviewen, transcriberen, coderen en analyseren. Er is geprobeerd zo objectief mogelijk te zijn. Zo is er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van halfgestructureerde interviews om de objectiviteit en betrouwbaarheid te waarborgen. Dit is verder toegelicht in hoofdstuk 3.

## 6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf zullen er aanbevelingen worden gedaan voor kleine gemeenten en de wetenschap. Het gaat hier dan vooral om de gemeenten met informele SPP.

### 6.3.1 Aanbevelingen gemeenten

Kleine gemeenten kunnen SPP informeel uitvoeren en alleen de onderdelen kiezen waar de organisatie wat aan heeft. Als deze informele SPP past bij de organisatie, dan is het aan te

raden vooral niet te forceren door een formele variant op te zetten. Als dat niet nodig is en er is geen behoefte aan dan zal dit waarschijnlijk toch geen stand houden. Dit bleek ook uit de twee gemeenten die een workshop hadden gevolgd en er vervolgens niks mee gedaan hebben. Wat echter wel uit dit onderzoek blijkt is dat er een aantal kleine gemeenten is dat kampt met een (te) hoge werkdruk en met het constant moeten stellen van prioriteiten. Ondanks deze drukte zijn kleine gemeenten wel steeds meer bezig met een organisatievisie voor de toekomst. Sommige gemeenten zijn daarom ook bezig met (het oriënteren op) een eventuele (ambtelijke) fusie. Er wordt door de meeste kleine gemeenten wel gekeken naar ontwikkelingen op strategisch niveau. Een aantal gemeenten is zo'n organisatievisie momenteel aan het ontwikkelen. Er wordt op individueel niveau gekeken naar personeel. Echter, het vermoeden is dat de koppeling van de strategische organisatievisie met de individuele medewerkers niet wordt gemaakt. De doorvertaling van de effecten die de organisatievisie en ontwikkelingen de komende jaren op het personeel zullen hebben wordt bij sommige kleine gemeenten niet gemaakt. De aanbeveling die derhalve kan worden gegeven aan de hand van de onderzoeksresultaten is dan ook dat kleine gemeenten goed moeten gaan kijken naar hun strategische organisatievisie, als zij die nog niet hebben, en deze visie moeten gaan doorvertalen naar hun personeel.

Verder werd er tijdens dit onderzoek door vier respondenten geopperd dat zij het handig zouden vinden om een simpel en makkelijk format te hebben om SPP formeel op papier te zetten. Hiermee kunnen zij de onderdelen van SPP die zij al uitvoeren in een overzichtelijk systeem invoeren. Nou zijn er al een heleboel verschillende methoden en systemen voor SPP (zie paragraaf 2.2.2). Het zou handig zijn om SPP snel op papier te hebben, maar hier komt veel bij kijken. Het kost tijd om alle gegevens te vertalen naar bruikbare cijfers. Twee respondenten noemden hierbij dat het belangrijk is dat je specifieke informatie zoekt en niet moet verzanden in bergen informatie waar je uiteindelijk toch niets mee doet. Een tweede aanbeveling is dan ook dat er genoeg tijd geïnvesteerd moet worden in het verzamelen van gegevens en dat er goed van te voren gekeken moet worden wat ook werkelijk bruikbaar is voor de organisatie. Hoe fijn en makkelijk invoering van een snel systeem ook kan zijn, SPP heeft toch echt tijd nodig.

### 6.3.2 Aanbevelingen wetenschap

Er zijn in de analyse, conclusie en discussie al wat korte wetenschappelijke aanbevelingen genoemd. Deze zullen nu wat uitgebreider behandeld worden.

Zoals hierboven al vermeld, is het beter als er ook vanuit het perspectief van het MT naar SPP wordt gekeken. Zij hebben ook veel invloed op de keuze voor het wel of niet invoeren van SPP. Verder zien zij ook nog misschien andere factoren die invloed hebben op het opzetten en uitvoeren van SPP. Dit zou in een eventueel volgend onderzoek meegenomen kunnen worden.

In dit onderzoek is verder alleen gekeken naar welke bevorderende en belemmerende factoren invloed hebben op het opzetten en uitvoeren van SPP. Hier is echter niet gekeken naar de mate van invloed. Dit zou met een eventueel kwantitatief onderzoek beter in kaart kunnen worden gebracht.

Ook kwam in dit onderzoek naar voren dat sommige kleine gemeenten ook competentie management (willen) betrekken bij hun SPP. Er kan in de toekomst onderzocht worden wat het effect is van competentie management op het opzetten en uitvoeren van SPP. Verder kan nog gekeken worden op welke manier competentie management het beste betrokken kan worden bij SPP.

Als laatste kan in een volgend onderzoek gekeken worden in hoeverre het 'factorenmodel' van toepassing is op grotere gemeenten. Hierbij kan de factor 'geen ondersteuning lijnmanagement' ook in meegenomen worden. Waarschijnlijk zal deze factor wel op grotere gemeenten van toepassing zijn. Tevens kunnen de HR instrumenten in de vierde stap van het factorenmodel getest worden op grotere gemeenten. Hier kan misschien wel een verschil ontdekt worden. Verder kan het factorenmodel in volgende onderzoeken wellicht geoptimaliseerd worden. Dit geldt ook voor de formele-informele stappenkaart.

## Bibliografie

Anderson, P. D. (2004). The Metrics of Workforce Planning. *Public Personnel Management*, 364-379.

Arts, K., & Otten, F. (2013, april 10). *Beroepsbevolking in twee decennia ruim 5 jaar ouder*.  
Opgeroepen op maart 24, 2014, van CBS: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/vergrijzing/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3810-wm.htm>

Banfield, P., & Kay, R. (2012). *Introduction to human resource management*. Oxford: Oxford University Press.

Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Buchan, J., & Edwards, N. (2000). Nursing numbers in Britain: the argument for workforce planning. *British Medical Journal*, 1067-1070.

Choudhury, E. H. (2007). Workforce Planning in Small Local Governments. *Review of Public Personnel Administration*, 264-280.

Coleman Selden, S., Wallace Ingraham, P., & Jacobson, W. (2001). Human resource practices in state government: Findings from a national survey. *Public Administration Review*, 598-607.

Colley, L., & Price, R. (2010). Where have all the workers gone? Exploring public sector workforce planning. *Australian Journal of Public Administration*, 202-213.

Daft, R. L. (2006). *The New Era of Management*. South-Western: Thomson.

Gardeniers, J., Poeth, M., Quillettes de, J., Webers, E., Boorn, R. v., & Jansen, F. (2013). *Monitor gemeenten 2012 Personeel in Perspectief*. Den Haag: A+O fonds Gemeenten.

Gardeniers, J., Poeth, M., Quillettes de, J., Webers, E., Boorn, R. v., & Jansen, F. (2014). *Personeelsmonitor Gemeenten 2013*. Den Haag: A+O fonds Gemeenten.

Gianakis, G. A., & McCue, C. P. (1997). Administrative Innovation among Ohio Local Government Finance Officers. *The American Review of Public Administration*, 270-286.

Goodman, D., French, P. E., & Battaglio, J. R. (2013). Determinants of Local Government Workforce Planning. *The American Review of Public Administration*, 1-18.

- Gründemann, R., Nuyens, M., Willemsen, M., & Vries, S. d. (2001). *Stand van zaken en ontwikkelingen in personeelsbeleid in Nederland*. Hoofddorp: TNO.
- Hogendorp, A. (2007). Onderzoek - Aanpak dreigend personeelstekort. *VNG-magazine* , 2-4.
- Holloway, K., Baker, J., & Lumby, J. (2009). Specialist nursing framework for New Zealand: A missing link in workforce planning. *Policy, Politics, & Nursing Practice* , 269-275.
- Kluytmans, D. F. (2009). *Leerboek Personeelsmanagement*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers bv.
- NN, (2012). *Bruggen slaan; Regeerakkoord VVD-PvdA*.
- Nunen, d. i., & Wijngaard, p. d. (1983). *Personeelsplanning theorie en praktijk*. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.
- Nederlandse Vereniging voor Personeelbeleid, N. V. (2011). Iedereen verzamelen. *Personeelbeleid* , 38-42.
- Plasterk, d. (2013). *Beleid gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rijksoverheid. (2014). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Opgeroepen op juni 24, 2014, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Tyson, S. (1997). *The practice of Human Resource Strategy*. London: Pitman Publishing.
- VNG. (2007). WERKEN BIJ DE OVERHEID - Trends op lokaal niveau - Met een vergrijzend personeelsbestand bij gemeenten is aandacht voor strategische personeelsplanning een must. *VNG-magazine* , 26.
- VNG. (2013). *Herindeling*. Opgeroepen op juni 27, 2014, van VNG: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling>

## Bijlage A: Topiclijst

- Kennismaking
  - Introductie zelf en onderzoek
  - Introductie geïnterviewde
    - Beroep
      - Wat is uw huidige functie?
      - Welke taken heeft u in deze functie?
    - Werkervaring
      - Hoe lang werkt u al bij deze gemeenten?
      - Heeft u nog andere functies gehad?
  
- *Organisatiekenmerken (van te voren al gemaild)*
  - *Aantal medewerkers*
    - *Hoeveel medewerkers werken er bij uw gemeente?*
  - *P&O*
    - *Hoeveel P&O medewerkers heeft uw gemeente?*
    - *Is er een P&O afdeling?*
  - *Aantal medewerkers 55 -60 jaar*
    - *Hoeveel medewerkers tussen de 55 en 60 jaar werken er bij uw gemeente?*
  - *Aantal medewerker 60+*
    - *Hoeveel medewerkers van 60 jaar en ouder werken er bij uw gemeente?*
  - *In-, door- en uitstroompercentage*
    - *Wat zijn de in-, door- en uitstroompercentages van uw gemeente uit 2008 tot 2013?*
  - *Vacatures invullen*
    - *Heeft uw gemeente moeilijk vervulbare vacatures? Daarmee bedoel ik dat de vacature na een half jaar nog niet ingevuld is. Zo ja, hoeveel tussen 2008 en 2013?*
  - *Gaat uw gemeente of ambtelijke organisatie fuseren of zijn daar plannen voor? Zo ja, in welk jaar?*
  
- SPP
  - Definitie SPP
    - Wat verstaat u onder SPP?
    - Heeft uw gemeente een definitie van SPP geformuleerd?
    - Laat kaart gebruikte definitie onderzoek zien.
  - Stadium SPP
    - Hoe ver is uw gemeente met het opzetten van SPP?
    - Bij welke van deze zes fases zou u uw organisatie plaatsen? Laat kaart van zes fases formeel en informeel van het a&o fonds zien.
    - Waarom zit uw gemeente in deze fase?
    - Is uw organisatie tevreden met het stadium waarin het zich bevindt?
    - Hoe groot is de behoefte om in een volgend stadium te komen?
  
- Behoefte
  - Heeft uw organisatie behoefte aan SPP?

- Waarom wel/niet?
- *Heeft uw organisatie hier geen behoefte aan vanwege het klein aantal medewerkers?*
- *Zo ja, waarom? Gebrek aan administratieve capaciteiten?*
- Belangrijkheid
  - Word SPP in uw organisatie als belangrijk gezien?
    - Zo ja, kunt u daar een voorbeeld van geven?
    - Zo nee, waarom niet?
    - Kan dit liggen aan:
      - Politieke wil/bestuur
      - Andere prioriteiten
      - Fusie/reorganisatie
      - Cultuur
      - Ondersteuning lijnmanagement
- Capaciteiten
  - Zijn er capaciteiten die u in uw organisatie mist om SPP beleid op te zetten?
    - Technisch
      - Heeft u een goed HRIS?
      - Zo ja, zijn er werknemers die data uit dit systeem kunnen analyseren?
      - Zo nee, waarom niet? Gegevens goed bereikbaar in kleine organisatie?
    - Fiscaal
      - Is er genoeg budget voor het opzetten van SPP?
      - Is er genoeg tijd voor het opzetten van SPP?
    - Professioneel
      - Zijn er genoeg medewerkers die de expertise hebben om SPP op te zetten?
- HR instrumenten
  - Training en ontwikkeling
    - Heeft uw organisatie training en ontwikkelingsbeleid?
    - Kunt u daar een voorbeeld van geven?
  - Diversiteitsbeleid
    - Heeft uw organisatie diversiteitsbeleid?
    - Kunt u daar een voorbeeld van geven?
  - Welk onderdelen van HR beleid heeft/zou u in uw SPP beleid integreren?
- Toekomst
  - Denkt u dat uw gemeente de komende jaren SPP beleid (meer) zal gaan ontwikkelen?
  - Wat heeft uw organisatie nodig om SPP beleid beter te kunnen invoeren?

Definitie strategische personeelsplanning van het A&O fonds gemeenten:  
*‘Het structureel vertalen van de organisatiedoelen naar het personeelsbeleid om er met de inzet van HR instrumenten voor te zorgen dat de juiste persoon op het juiste moment op de juiste plaats binnen de organisatie aanwezig is. Om er voor te zorgen dat de organisatie een zo goed mogelijke positie op de arbeidsmarkt houdt wordt de personeelsbehoefte zowel kwantitatief als kwalitatief inzichtelijk gemaakt’* (Gardeniers et. al., 2013, p. 57).



## Bijlage C: Formele-informele stappenkaart

- ❖ **Fase 1: Werken aan bewustwording**
  - Formeel: Beleidsvoorstel
  - Informeel: Informele discussie
  
- ❖ **Fase 2a: Kwalitatieve analyse huidige medewerkers**
  - Formeel: Manager bepaalt, soms in overleg met een personeelsadviseur, of een medewerker onvoldoende, bevredigend, goed of excellent functioneert (onderdeel van HR3P-matrix).
  - Informeel: Managers evalueren dagelijks het functioneren van werkzaamheden van medewerkers.
  
- ❖ **Fase 2b: Kwantitatieve analyse huidige medewerkers**
  - Formeel: Data halen uit personeelsregistratie- en informatiesysteem.
  - Informeel: Informatie opvragen aan managers en experts.
  
- ❖ **Fase 3a: Kwalitatief in beeld brengen welke medewerkers in de toekomst nodig zijn**
  - Formeel: Mening van managers en experts vragen door middel van bijvoorbeeld een brainstormsessie.
  - Informeel: Mening van managers en experts vragen tijdens informele gesprekken.
  
- ❖ **Fase 3b: Kwantitatief in beeld brengen welke medewerkers in de toekomst nodig zijn**
  - Formeel: Verwachte groei berekenen door groei voorgaande jaren (extrapolatiemethode) of door aantal factoren (bijvoorbeeld afzet) die invloed kunnen hebben op groei (correlatiemethode).
  - Informeel: Verwachte groei inschatten.
  
- ❖ **Fase 4: Analyse van verschil tussen huidige medewerkers en wat in de toekomst nodig is**
  - Formeel: Verschil berekenen en beleid opzetten om dit verschil te verkleinen.
  - Informeel: Verschil inschatten en informele methoden (zoals het aanmoedigen van medewerkers om op andere functies te solliciteren) bedenken om dit verschil te verkleinen.
  
- ❖ **Fase 5: (strategische) inzet HR instrumenten (W&S, gesprekkencyclus, mobiliteit, opleiding en ontwikkeling) om juiste medewerkers op de juiste plek te krijgen**
  - Formeel: Talentontwikkeling, job rotation en mentorschap.
  - Informeel: Bij het vrijkomen van een functie kijken of een functie nog nodig is of dat deze aangepast moet worden.
  
- ❖ **Fase 6: Evaluatie**
  - Formeel: Evaluatie door middel van interviews of enquêtes.
  - Informeel: Evaluatie door gesprekken/discussie.

## Bijlage D: Codeboom

- Beroep
  - Functie
  - Taken
  - Werkervaring
- Eigen definitie SPP
- Definitie A&O fonds SPP
  - Enquête A&O fonds
- Definitie gemeenten SPP
- Zes fases A&O fonds
  - Fase 0
  - Fase 1 Werken aan bewustwording
  - Fase 2
    - Fase 2a Kwalitatieve analyse huidige medewerkers
    - Fase 2b Kwantitatieve analyse huidige medewerkers
  - Fase 3
    - Fase 3a Kwalitatief in beeld brengen welke medewerkers in de toekomst nodig zijn
    - Fase 3b Kwantitatief in beeld brengen welke medewerkers in de toekomst nodig
  - Fase 4 Analyse van verschil tussen huidige medewerkers en wat in de toekomst nodig is
  - Fase 5 (strategische) inzet HR instrumenten (W&S, gesprekkencyclus, mobiliteit, opleiding en ontwikkeling) om juiste medewerkers op de juiste plek te krijgen
    - Formeel fase 5
      - Job rotation
      - Talentontwikkeling
      - Mentorschap
    - Informeel fase 5
    - Mobiliteit
      - Interne mobiliteit
      - Externe mobiliteit
    - Gesprekkencyclus
    - W&S
    - Opleiding en ontwikkeling
      - Opleidingsplan
  - Fase 6 Evaluatie
  - Herhaling fases
  - Tevreden
  - Verweven
  - Toekomst
- Behoefte aan SPP
  - Uitstroom
  - Grootte organisatie
- Belangrijk SPP
  - Politieke wil-bestuur
  - Fusie-reorganisatie
  - Andere prioriteiten
  - Cultuur
  - MT
  - Sociaal domein
  - Samenwerkingen
  - Economische crisis
  - Bezuinigingen
  - Regiegemeente
  - Visie
- Capaciteiten om SPP op te zetten
  - HRIS
  - Tijd
  - Budget
  - Expertise
  - Subsidie A en O fonds
  - Benodigheden om SPP beter uit te voeren
- HR instrumenten
  - Training- en ontwikkelingsbeleid
  - Diversiteitsbeleid
  - Andere HR instrumenten
  - Competentiemanagement

## Bijlage E: Paper publieke dimensie

### **Publieke dimensie van kleine gemeenten en hun strategische personeelsplanning**

In het kader van mijn scriptie voor de Master Strategisch Human Resource Management (Bestuur- en Organisationswetenschap) aan de Universiteit Utrecht schrijf ik dit paper. Met dit paper plaats ik mijn scriptieonderwerp, strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten, in de publieke dimensie. De hoofdvraag van dit paper is dan ook:

*Hoe verhouden kleine gemeenten en hun strategische personeelsplanning zich tot de publieke dimensie?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er drie deelvragen opgesteld:

- 1. Wat is er publiek aan kleine gemeenten?*
- 2. In hoeverre is sociale legitimiteit een doelstelling van het HR-beleid van kleine gemeenten, en specifiek ten aanzien van strategische personeelsplanning?*
- 3. Wat is mijn oordeel over de publieke dimensie van strategische personeelsplanning (en van het beleid dat kleine gemeenten voeren danwel zouden kunnen uitvoeren)?*

#### **Wat is er publiek aan kleine gemeenten?**

Om bovenstaande deelvraag te beantwoorden moet eerst duidelijk zijn wat het verschil is tussen publiek en privaat. Het onderscheid tussen publiek en privaat is niet zo zwart-wit. Zo heeft de invoering van New Public Management ervoor gezorgd dat de overheid meer als een bedrijf wordt gezien (Pollitt & Dan, 2011, p. 5). Aan de andere kant zijn er ook steeds meer bedrijven die aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) doen. Dit kan als publiek worden gezien. Zij houden namelijk rekening met de effecten van hun bedrijfsuitvoering op mens, milieu en maatschappij. De overheid stimuleert dit (Rijksoverheid, sd). Om deze deelvraag te beantwoorden zal er in dit paper dan ook gekeken worden naar een aantal theorieën over het onderscheid publiek-privaat.

Om te beginnen voegen Noordegraaf en Teeuw het begrip publieke identiteit toe aan de discussie over het onderscheid tussen publiek en privaat. Volgens hun theorie kunnen ‘formele publieke of private kenmerken samenvallen met publieke of private identiteit’ (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 5). Om het verschil tussen een publieke en een private identiteit te onderscheiden maken Noordegraaf en Teeuw gebruik van de vier dimensies van Gawthrop (1984): idee van doelgerichtheid, oorzakelijkheid, tijd en orde.

Doelgerichtheid bij de private identiteit is ateleologisch: ‘De afwezigheid van een hoger doel dat richtinggevend is voor die organisatie’ (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 5). Bij de private identiteit heeft de organisatie stabiele korte termijn doelen. Bij de publieke identiteit hebben organisaties daarentegen lange termijn doelen en hebben een hoger doel dat zij willen verwezenlijken (teleologisch). Kleine gemeenten hebben in deze dimensie duidelijk een publieke identiteit. Dit komt goed naar voren in het voorbeeld dat Noordegraaf en Teeuw geven over een beveiligingsbedrijf en een gemeentebestuur. Het gemeentebestuur wil veiligheid (wat een hoger doel is op lange termijn) in tegenstelling tot het beveiligingsbedrijf die voor beveiliging zorgt (beveiliging is niet het hogere doel van deze organisatie en is ook geen doel op lange termijn) (Noordegraaf & Teeuw, 2003, pp. 5-6).

De tweede dimensie is oorzakelijkheid. Bij de private identiteit is ‘de relatie tussen oorzaak en gevolg, doelen en middelen eenduidig’ (atomistisch) (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 6). Hierbij kijken organisaties alleen naar de directe effecten van hun handelen. Bij de private identiteit wordt er ook gekeken naar de indirecte effecten (holistisch). Er is een complex systeem waarbij handelingen en beslissingen elkaar beïnvloeden. Gemeenten hebben te maken met complexe vraagstukken en hebben in deze dimensie dan ook een publieke identiteit. Zo noemen Noordegraaf en Teeuw als voorbeeld dat het ophangen van camera’s in de ene wijk meer inbraken in de naastgelegen wijk kan veroorzaken (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 6).

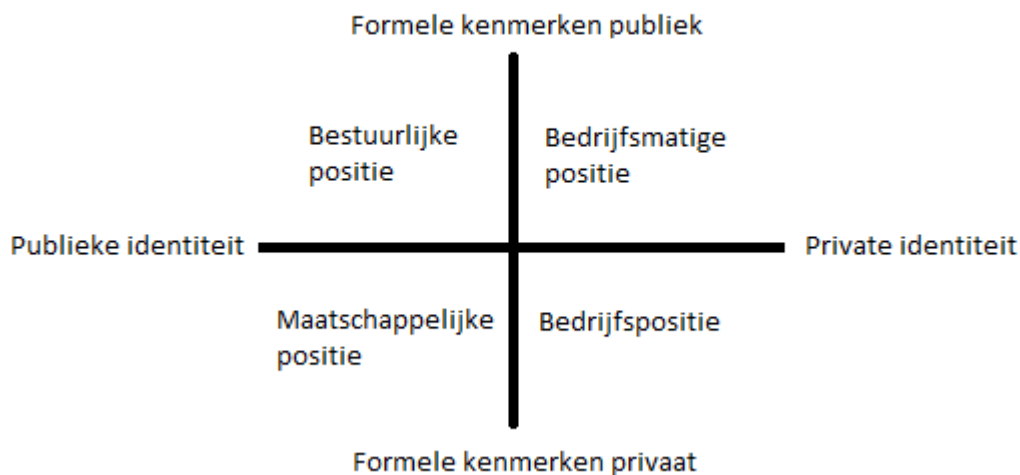
De derde dimensie van Gawthrop is tijd. De publieke opvatting van tijd is dynamisch en de private opvatting is statisch. Bij organisaties met een private identiteit is het verleden en de toekomst niet belangrijk. Bij organisaties met een publieke identiteit is dit wel belangrijk. Bijvoorbeeld de milieuwetgeving bij gemeenten wijst op de dynamische opvatting van tijd. In deze dimensie hebben kleine gemeenten dan ook een publieke identiteit (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 6).

De laatste dimensie om het verschil tussen een publieke en een private identiteit te onderscheiden is orde. Organisaties met een private identiteit hebben een superieur-ondergeschikt relatie (verticaal). Organisaties met een publieke identiteit hebben een relatie van wederzijdse afhankelijkheid (horizontaal). Gemeenten werken in een complex en breed veld. Zij moeten dan ook samenwerken met onder andere private organisaties, andere overheden, maatschappelijke organisaties etc. om hun doelen te bereiken. Gemeenten hebben dan ook een publieke identiteit in deze dimensie (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 6).

Kleine gemeenten hebben bij alle vier de dimensies een publieke identiteit. Gemeenten hebben dan ook een ‘volledige publieke identiteit’ (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 7).

Noordegraaf en Teeuw hebben op basis van publieke/private identiteiten en formele kenmerken publiek/privaat vier organisatorische posities gecreëerd, zie figuur 1. Het is niet zo dat organisaties één van deze vier types zijn. Zij kunnen meer of minder een publieke of private identiteit en kenmerken hebben. De formele kenmerken van kleine gemeenten zijn erg publiek. Zo worden zij bijvoorbeeld publiek gefinancierd. Gemeenten komen dan ook het meest overeen met de bestuurlijke positie. Hierbij worden er bestuurlijke afwegingen gemaakt en is er een politiek-bestuurlijk management (Noordegraaf & Teeuw, 2003, p. 8).

**Figuur 1: Vier organisatorische posities**



Een andere theorie over het onderscheid tussen publiek en privaat is van Wamsley en Zald (1973). Zij gebruiken 'publiek/privaat eigendom' en 'publieke/private financiering' om het onderscheid tussen publiek en privaat te bepalen. Met deze twee dimensies kunnen er vier categorieën worden onderscheiden. Gemeenten zijn zowel publiek eigendom als publiek gefinancierd, dus ook bij deze theorie zijn kleine gemeenten publiek (Rainey, 2003, p. 68). Bozeman (1987) gebruikt economische en politieke autoriteit om het verschil tussen publiek en privaat te bepalen. Economische autoriteit: 'increases as owners and managers gain more control over the use of their organization's revenues and assets, and decreases as external government authorities gain more control over their finances'. De mate van politieke autoriteit wordt bepaald door de beslissingen en het handelen dat de organisatie zelf kan of dat dit wordt ingeperkt door het politieke systeem of overheidsinstellingen. Iedere organisatie, zowel publiek als privaat, heeft te maken met politieke en economische autoriteit. Bij een hoge economische autoriteit en een lage politieke autoriteit is er sprake van een private organisatie. Bij een lage economische autoriteit en een hoge politieke autoriteit is er een sprake van een publieke organisatie. Ook bij deze theorie is het niet zo dat je of een lage of een hoge economische/politieke autoriteit hebt. Er kunnen ook tussenvormen zijn. Gemeenten zijn een

duidelijk voorbeeld van een publieke organisatie, omdat zij een lage economische autoriteit hebben (gefinancierd door belasting) en zij hebben een hoge politieke autoriteit (zij kunnen veel bepalen voor de gemeenschap) (Rainey, 2003, pp. 68-70).

Uit deze drie bovenstaande theorieën blijkt dan gemeenten publiek zijn. De deelvraag die we met het behandelen van deze theorieën wilde beantwoorden was: Wat is er publiek aan kleine gemeenten? Volgens de theorie van Noordegraaf en Teeuw is het publieke aan gemeenten hun identiteit en hun formele kenmerken. De theorie van Wamsley en Zald laat zien dat gemeenten publiek eigendom en publiek gefinancierd zijn. Als laatste laat de theorie van Bozeman zien dat de lage economische autoriteit en de hoge politieke autoriteit betekent dat gemeenten publiek zijn.

### **In hoeverre is sociale legitimiteit een doelstelling van het HR-beleid van kleine gemeenten, en specifiek ten aanzien van strategische personeelsplanning?**

Om bovenstaande deelvraag te beantwoorden moet eerst uitgelegd worden wat sociale legitimiteit is. Naast de economische doelen die een organisatie heeft (economische rationaliteit) moet er ook rekening gehouden met de omgeving waarin een organisatie zich bevindt (relationele rationaliteit) bij het opstellen van een strategie. Er bestaat volgens Paauwe een spanning tussen economische rationaliteit en relationele rationaliteit (Paauwe, 2004, p. 91). Sociale legitimiteit is het rekening houden met de normen en waarden die de door de omgeving zijn voorgeschreven, met andere woorden het goede doen (Boxall & Purcell, 2011, p. 19). Dit is een deel van de relationele rationaliteit. Organisaties moeten een balans vinden tussen economische rationaliteit en relationele rationaliteit en zo ook afstemmen hoeveel zij willen investeren in sociale legitimiteit (Paauwe, 2004, p. 91).

Er is weinig informatie te vinden op de sites van kleine gemeenten over hun HR-beleid. Gemeenten hebben al veel taken die als sociaal legitiem gezien kunnen worden. Zo krijgen gemeenten geld van het rijk om mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap aan een baan te helpen (Rijksoverheid). Redelijk kleine gemeenten zoals Lopik (13.992 inwoners) en Vianen (19.670 inwoners) sluiten samenwerkingsverbanden met andere gemeenten om deze mensen aan een baan te helpen (Uijting & Nat, 2001). Dit heeft echter niet veel met HR beleid te maken. Verder nemen gemeenten vaak stagiaires aan (98% van de gemeenten doet dit) wat als sociaal legitiem kan worden gezien, omdat zij hierdoor een voorbeeld zijn voor andere organisaties. Gemeenten onder de 10.000 inwoners nemen alleen weer minder stagiaires aan (87% van de kleine gemeenten) (Gardeniers et. al. , 2013, p. 22).

Een gevolg van het ontbreken van strategische personeelsplanning bij kleine gemeenten kan o.a. een gebrek aan gekwalificeerd personeel (Buchan & Edwards, 2000, p. 1067; Holloway et. al., 2009, p. 269; Goodman et. al., 2013, p. 2) en verlies van kennis zijn (Rappaport, Bancroft, & Okum, 2003). Hierdoor kunnen kleine gemeenten minder efficiënt gaan werken, minder goede service verlenen, meer kosten gaan maken etc. Het gaat hier vooral om economische doelstellingen die dan wellicht niet gehaald worden. Toch heeft de omgeving denk ik bepaalde verwachtingen van gemeenten. De service die een burger krijgt moet bijvoorbeeld aan bepaalde normen en waarden voldoen. Als deze normen en waarden in het geding kunnen komen door het niet hebben van gekwalificeerd personeel met de juiste kennis, dan kan dit wellicht invloed op de sociale legitimiteit van een kleine gemeente hebben. De deelvraag die in bovenstaand stuk centraal stond was: In hoeverre is sociale legitimiteit een doelstelling van het HR-beleid van kleine gemeenten, en specifiek ten aanzien van strategische personeelsplanning? Er is helaas weinig informatie te vinden over het HR beleid van kleine gemeenten. Gemeenten hebben al veel sociale legitimiteit, doordat zij veel taken hebben die als sociaal legitiem worden gezien. Het ontbreken van strategische personeelsplanning kan wellicht leiden tot minder sociale legitimiteit bij kleine gemeenten. De deelvraag kan echter op basis van deze informatie niet goed beantwoord worden.

**Wat is mijn oordeel over de publieke dimensie van strategische personeelsplanning (en van het beleid dat kleine gemeenten voeren danwel zou kunnen uitvoeren)?**

Strategische personeelsplanning is naar mijn mening zowel belangrijk voor publieke als private organisaties. Publieke organisaties en specifiek kleine gemeenten zijn echter meer vergrijsd dan private organisaties. Negenentwintig procent van het personeel van kleine gemeenten gaat de komende tien jaar met pensioen (Gardeniers et. al. , 2013, p. 16). Kleine gemeenten hebben waarschijnlijk veel belang bij strategische personeelsplanning. Ik vind dat kleine gemeenten goed moeten kijken hoe zij de komende tien jaar nieuw personeel gaan werven. Vooral omdat kleine gemeenten straks moeten concurreren met andere overheidsorganisaties en de private sector voor gekwalificeerd personeel (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2011 in Goodman et. al., 2013, p. 2) en het ontbreken van strategische personeelsplanning negatieve gevolgen kan hebben, zoals behandeld is in de vorige deelvraag. Strategische personeelsplanning past dan ook zeker in de publieke dimensie, maar is nog niet altijd aanwezig. In mijn onderzoek zal ik gaan onderzoeken of kleine gemeenten behoefte hebben aan strategische personeelsplanning. Misschien hebben zij wel andere methoden om hun personeelsbestand gekwalificeerd te houden en geen kennis te verliezen. Het zou dus

kunnen dat er voor sommige kleine gemeenten geen publieke dimensie is van strategische personeelsplanning.

### **Conclusie**

De hoofdvraag die in dit paper centraal stond was: Hoe verhouden kleine gemeenten en hun strategische personeelsplanning zich tot de publieke dimensie? Uit de beantwoording van de deelvragen blijkt dat kleine gemeenten publiek zijn. Hierbij werd gebruikt gemaakt van drie theorieën. De tweede deelvraag over sociale legitimiteit kan niet goed beantwoord worden door gebrek aan informatie. Wel hebben kleine gemeenten al veel taken waardoor zij sociale legitimiteit kunnen verkrijgen. Uit de derde deelvraag bleek dat strategische personeelsplanning naar mijn mening ook een publieke dimensie heeft. Het antwoord op de hoofdvraag van dit paper is dan ook dat kleine gemeenten en hun strategische personeelsplanning goed passen in de publieke dimensie.

### **Bibliografie Paper publieke dimensie**

Boxall, P., & Purcell, J. (2011). *Strategy and Human Resource Management*. New York: Palgrave Macmillan.

Buchan, J., & Edwards, N. (2000). Nursing numbers in Britain: the argument for workforce planning. *British Medical Journal* , 1067-1070.

Gardeniers, J., Poeth, M., Quillettes de, J., Webers, E., Boorn, R. v., & Jansen, F. (2013). *Monitor gemeenten 2012 Personeel in Perspectief*. Den Haag: A+O fonds Gemeenten.

Goodman, D., French, P. E., & Battaglio, J. R. (2013). Determinants of Local Government Workforce Planning. *The American Review of Public Administration* , 1-18.

Holloway, K., Baker, J., & Lumby, J. (2009). Specialist nursing framework for New Zealand: A missing link in workforce planning. *Policy, Politics, & Nursing Practice* , 269-275.

Noordegraaf, M., & Teeuw, M. (2003, januari). Publieke identiteit; Eigentijds organiseren in de publieke sector. *Bestuurskunde* , pp. 1-12.



Paauwe, J. (2004). *HRM and Performance: achieving long term viability*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Dan, S. (2011). *THE IMPACTS OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN EUROPE: A META-ANALYSIS*. COCOPS.

Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Rappaport, A., Bancroft, E., & Okum, L. (2003). The aging workforce raises new talent management issues for employers. *Journal of organizational excellence*, 55-66.

Rijksoverheid. (n.d.). *Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)*. Retrieved februari 25, 2014, from Rijksoverheid: [http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen?utm-campaign=sea-t-economie-a-mvo&utm\\_term=%2Bmvo&gclid=CM3Cj52k57wCFWfLtAodU0MAWw](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen?utm-campaign=sea-t-economie-a-mvo&utm_term=%2Bmvo&gclid=CM3Cj52k57wCFWfLtAodU0MAWw)

Rijksoverheid. (n.d.). *Sociale werkvoorziening*. Retrieved februari 25, 2014, from Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sociale-werkvoorziening>

Uijting, E., & Nat, G. v. (2001). *Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Werkvoorzieningsschap "Het Westelijk Gebied van Utrecht" (opererend onder de handelsnaam "PAUW-bedrijven")*.