

# Leeftijdsbewust personeelsbeleid in Vlaamse lokale besturen

Resultaten van een survey bij OCMW- en gemeentesecretarissen

Platteau, E. & Hondeghem, A. 2009. *(Leeftijdsbewust) Personeelsbeleid en Pensioenen in Lokale Besturen*. Leuven: SBOV.

***In het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (2007-2011) loopt een onderzoekproject naar de vergrijzing van het overheidspersoneel. Het onderzoek spitst zich toe op de lokale besturen en meer bepaald op de Vlaamse OCMW's en gemeenten. Met meer dan 124 000 personeelsleden zijn zij zowat de belangrijkste overheidswerkgever in Vlaanderen. Bovendien worden ze in sterke mate geconfronteerd met een verouderd personeelsbestand. In de Vlaamse OCMW's is meer dan een op vijf ouder dan vijftig jaar. In de gemeenten behoort zelfs een op de vier medewerkers tot de groep van vijftigplussers. Een deel van deze mensen zal op korte termijn op pensioen gaan. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de continuïteit van een kwaliteitsvolle dienstverlening als men hier niet op anticipeert, bijvoorbeeld door het opzetten van systemen van kennisoverdracht. Anderzijds is het een uitdaging om deze grote groep van oudere medewerkers gemotiveerd en inzetbaar te houden tot aan de pensioenleeftijd. De overheid streeft immers naar een hogere werkzaamheidsgraad voor vijftigplussers en in dat opzicht heeft ze zelf als werkgever een voorbeeldrol te vervullen.***

de volledige populatie van 616 Vlaamse OCMW's en gemeenten. De bevraging was gericht aan de secretaris die als hoofd van het personeel bevoegd is voor het dagelijkse personeelsbeheer in het bestuur. De data werden verzameld tussen oktober 2008 en januari 2009. In totaal namen 352 van de 616 besturen deel aan het onderzoek. De aldus bekomen steekproef (57%) is representatief voor inwonersaantal, provincie en sociaaleconomisch profiel van de gemeente. Op basis van de verzamelde data, is het mogelijk om enkele algemene uitspraken te doen over het type van personeelsbeleid dat gevoerd wordt in de lokale besturen en meer specifiek, over de stand van zaken op het vlak van 'leeftijdsbewust personeelsbeleid'. Daarnaast had de survey als doel om een zicht te krijgen op de personeelsgerelateerde problemen waarmee lokale besturen worden geconfronteerd.

## Onderzoeksmethode

Om een zicht te krijgen op de initiatieven die de lokale besturen op dit vlak reeds nemen, werd er een survey onderzoek opgezet met als doelpubliek

## Resultaten van het onderzoek

### Type van personeelsbeleid

Voor de operationalisering van het type van personeelsbeleid, hebben we ons gebaseerd op een meetinstrument van Steen (2000) dat acht items bevat met een omschrijving van het personeelsbeleid. De secretaris werd gevraagd om elk item te beoordelen, door op een vijfpuntenschaal aan te geven in hoeverre de uitspraak van toepassing is op het bestuur.

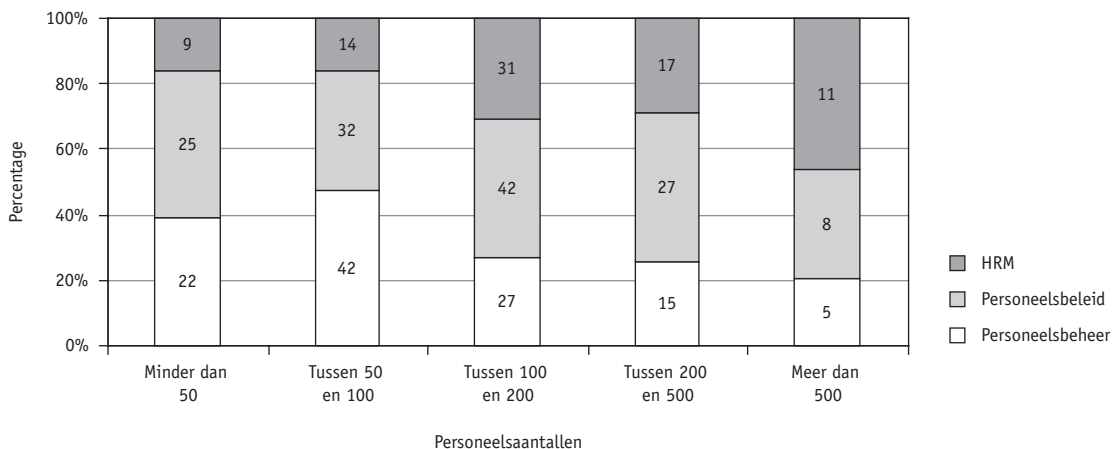
De eerste drie items of uitspraken, benadrukken de *personeels-administratieve* invulling. Ze beschrijven de situatie waarin de activiteiten in de organisatie ten aanzien van het personeel beperkt blijven tot *personeelsbeheer*. In de overheid was het personeelsbeleid lange tijd op deze leest geschoeid. De volgende twee items vertolken de visie dat er sprake is van een echt *personeelsbeleid* als een volwaardig beleidsterrein. Hiermee bedoelen we dat er naast personeelsadministratie ook aandacht is voor het ontwikkelen en inzetten van *personeelsinstrumenten* op verschillende terreinen van het personeelsbeleid. Voorbeelden van personeelsinstrumenten zijn onthaal van nieuwe medewerkers, technieken voor werving en selectie, vorming en evaluaties. In het midden van de jaren '90 werd hiervoor een belangrijke stimulans gegeven met

de invoering van de 'krachtlijnen Kelchtermans' die een samenhangend personeelsbeleid in de lokale besturen beoogde. De resterende drie items beschrijven ten slotte de *Human Resources Management* (HRM) invulling van personeelsbeleid. Kenmerkend voor HRM is de visie dat de mens een strategische factor vormt voor de organisatie. De mens wordt beschouwd als het belangrijkste kapitaal dat optimaal moet worden ingezet om een maximaal rendement te bekomen (Hondeghe, 2000). Met het nieuwe rechtspositiebesluit dat op 1 januari 2008 in werking trad, wilde de Vlaamse regering meer ruimte geven aan de lokale besturen om een modern HR-beleid te voeren op maat van het bestuur.

De acht items vormen samen een somschaal voor de mate van modern personeelsbeleid. Op die manier is het mogelijk om het personeelsbeleid van elk bestuur op een continuüm te plaatsen van een louter administratieve en juridische benadering tot een volwaardig strategisch Human Resources Management. Op basis van deze indeling concluderen we dat 41% van de besturen een personeelsbeleid hebben dat verder gaat dan personeelsbeheer, maar nog niet genoeg ontwikkeld is om te bestempelen als HRM. Ongeveer een kwart (25%) van de besturen past wel HRM toe. Daarnaast zijn er ook nog een groot aantal besturen (34%) die het personeelsbeleid een louter administratieve invulling geven.

**Figuur 1.**

Aantal besturen volgens type personeelsbeleid en grootte van het bestuur (de absolute aantallen staan in de kolommen vermeld)



We stellen dus een grote variatie vast in het type van personeelsbeleid over de besturen heen. Dit valt voor een deel te verklaren door de grote diversiteit tussen de besturen op het vlak van de aanwezige capaciteit om een modern personeelsbeleid te voeren. De 616 gemeenten en OCMW's kunnen immers niet als een homogene groep beschouwd worden. Ongeveer 21% zijn kleine besturen met een personeelsbestand van minder dan vijftig personeelsleden, 25% van de besturen heeft tussen vijftig en honderd mensen in dienst, 29% tussen honderd en tweehonderd en 20% tussen tweehonderd en vijfhonderd. Ten slotte zijn er dertig grote besturen die meer dan vijfhonderd personeelsleden tewerkstellen. De survey data toont aan dat er een positieve correlatie is tussen het aantal personeelsleden en de mate van modern personeelsbeleid. Zo schommelt het percentage besturen dat HRM toepast in de besturen met minder dan honderd personeelsleden rond 16%, terwijl dat in de grote besturen met meer dan vijfhonderd personeelsleden al bijna 46% is. We vonden ook een verschil naargelang het type van bestuur: OCMW's hebben gemiddeld een hogere score op modern personeelsbeleid in vergelijking met de gemeenten. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat OCMW's, sinds de invoering van de nieuwe OCMW-boekhouding, meer mogelijkheden hebben om hun financiële systeem te koppelen aan prestaties, hetgeen een belangrijke randvoorwaarde of stimulans kan zijn voor de invoering van een modern personeelsbeleid.

### Personeelsgerelateerde problemen

De survey had ook de bedoeling om een zicht te krijgen op de personeelsgerelateerde problemen waarmee lokale besturen geconfronteerd worden. De secretarissen konden voor negentien potentiële problemen telkens zeggen of dit in hun bestuur 'geen probleem', een 'klein probleem' of een 'groot probleem' is. Op de eerste plaats staat het kunnen aanbieden van loopbaanperspectieven: 57% van de secretarissen vindt dit een groot probleem en 39% een klein probleem. Op de tweede en derde plaats komt het vinden van goed en gekwalificeerd personeel (41% klein probleem, 49% groot probleem) en het correct verlonen van ervaren medewerkers (41% klein probleem, 47% groot probleem). Het verouderen van het personeelsbestand komt op de vierde plaats: 32% van de secretarissen vindt dit

een 'groot probleem'. Daarnaast is er een groep van secretarissen (21%) die het verouderen van het personeelsbestand niet als een probleem beschouwt. Er is geen significant verband tussen de objectieve mate van vergrijzing in het bestuur (gemiddelde leeftijd en aandeel vijftigplussers) en de mate waarin de secretaris het verouderen van het personeel als een probleem ervaart. Dit is eigenlijk niet zo verwonderlijk, want het feit dat er veel oudere medewerkers zijn, is op zich niet problematisch. Veel hangt af van hoe gemotiveerd en inzetbaar deze oudere medewerkers zijn. De organisatie kan hier in belangrijke mate toe bijdragen. Een belangrijke onderzoeksvraag was dan ook de mate waarin de Vlaamse gemeenten en OCMW's reeds werk maken van een leeftijdsbewust personeelsbeleid.

### Leeftijdsbewust personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten en OCMW's

Een leeftijdsbewust personeelsbeleid is erop gericht om medewerkers zo lang mogelijk vitaal, gemotiveerd en inzetbaar te houden (Thunnissen, 2005). Op korte termijn denken we aan maatregelen die zich richten op de oudere medewerkers, om vroegtijdige uitstroom te voorkomen. Een volwaardig leeftijdsbewust personeelsbeleid richt zich echter niet alleen op het einde van de loopbaan, maar op alle leeftijdscategorieën of levensfasen. De bedoeling is dat er een lange termijn visie op de loopbaan wordt ontwikkeld zodat de mogelijkhedenvoorwaarden gecreëerd worden om tot aan de pensioenleeftijd actief en gemotiveerd te blijven. Leeftijdsbewust personeelsbeleid is in die zin een proactief beleid. Voor de operationalisering van leeftijdsbewust personeelsbeleid hebben we ons gebaseerd op het model van Vanmullem & Honddeghem (2005) waarin concrete acties worden gespecificeerd volgens instroom, doorstroom en uitstroom.

In wat volgt bespreken we de onderzoeksresultaten aan de hand van de volgende vragen: In welke mate verzamelt men informatie over leeftijd in de organisatie? In welke mate leeft 'langer blijven werken'? In welke mate zet men vorming, training en opleiding leeftijdsbewust in? In welke mate is er sprake van een loopbaanbeleid en bevordert men horizontale mobiliteit? En ten slotte: in welke mate past men competentie management toe in de Vlaamse OCMW's en gemeenten.

## *Kennis over leeftijd in de organisatie*

Een goed beleid is een geïnformeerd beleid en dit geldt ook voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid. Concreet betekent dit dat men zich bewust is van de leeftijdsamenstelling van het personeel. In elke organisatie zou er gemakkelijk informatie beschikbaar moeten zijn over de leeftijdsverdeling per departement of dienst. Op basis hiervan kan men dan toekomstige evoluties, zoals de massale uitstroom als gevolg van pensionering, inschatten en erop inspelen. Bijna 70% van de secretarissen kent de gemiddelde leeftijd van het personeel en 65% kent ook het percentage van vijftigplussers in het bestuur. Als we echter nagaan of men actief is op het vlak van systematisch analyseren van personeelsgegevens per leeftijdscategorie zijn de percentages minder positief.<sup>1</sup> Slechts een kleine 9% van de besturen doet dit. Nochtans is het in kaart brengen van personeelsprocessen per leeftijdscategorie een eerste stap op weg naar een leeftijdsbewust personeelsbeleid op maat van de organisatie. Nemen oudere werknemers minder deel aan vorming en opleiding? Is er een relatie tussen leeftijd en bevorderingen in de organisatie? Wat is de gemiddelde pensioenleeftijd? Werven we vooral jonge medewerkers aan? Zijn oudere medewerkers vaker ziek? Dit zijn enkele zaken waar men een zicht op zou moeten hebben om te weten welke acties er nodig zijn.

## *Langer blijven werken*

Er zijn verschillende redenen waarom mensen vroegtijdig de arbeidsmarkt verlaten. Thunnissen (2005) maakt een onderscheid tussen uittredingsmotieven en andere invloedsfactoren. Bij uittredingsmotieven spelen naast financiële motieven ook arbeidsinhoudelijke motieven een rol. Arbeidsinhoudelijke motieven omvatten verschillende dimensies zoals de arbeidstevredenheid en motivatie, de inzetbaarheid en de belastbaarheid van de oudere medewerker. Deze uittredingsmotieven worden beïnvloed door een aantal invloedsfactoren die zich zowel op het individuele niveau, het maatschappelijk niveau, als op het niveau van de organisatie situeren. Bij organisatiegebonden factoren denken we bijvoorbeeld aan de heersende organisatiecultuur die ertoe bijdragen of mensen al dan niet gestimuleerd worden om langer actief te blijven.

Op basis van de resultaten van de survey stellen we vast dat 'langer blijven werken' niet echt een issue is in de lokale besturen. Slechts 5% van de besturen was actief op het vlak van sensibiliseren rond langer werken. En amper 9% van de besturen had concrete plannen uitgewerkt om oudere medewerkers te ontmoedigen om vervroegd te stoppen met werken. Bovendien beperken deze plannen zich in de meeste gevallen tot het voorzien van systemen van arbeidsduurvermindering en loopbaanonderbreking. Zulke maatregelen wijzen echter eerder op een 'ontziebeleid' dan op een 'kansenbeleid'.

Gemiddeld gaat men in de Vlaamse gemeenten en OCMW's rond 61 jaar op pensioen. Er is dus nog ruimte om de gemiddelde feitelijke pensioenleeftijd te verhogen. Slechts 3,5% van al het OCMW- en gemeentepersoneel dat tussen 2002 en 2005 op pensioen ging, deed dit omwille van het bereiken van de pensioenleeftijd van 65 jaar (Bron: PDOS). Het in vraag stellen van de heersende normen rond pensionering, past ook binnen een leeftijdsbewust personeelsbeleid. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat mensen zich bijna verplicht voelen om op 60 jaar op pensioen te gaan, 'omdat iedereen het doet'.

## *Vorming, training en opleiding (VTO)*

Gemiddeld scoorden de maatregelen die te maken hebben met vorming, training en opleiding het hoogst: 71% van de secretarissen antwoordde dat in zijn of haar bestuur alle leeftijdscategorieën gestimuleerd worden om deel te nemen aan opleiding. Op de tweede plaats komt het voorzien in trainingen en opleidingen voor blijvende inzetbaarheid: 62% van de besturen is hier actief mee bezig. Waarschijnlijk zijn deze hoge percentages voor een groot deel te verklaren doordat VTO traditioneel een voorwaarde was om door te stromen in de functionele loopbaan. Met het nieuwe rechtspositiebesluit wordt er geen verplicht minimum aantal vormingsuren meer vooropgesteld. In het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid is het belangrijk dat men in de toekomst blijft inzetten op het aanbieden van VTO kansen voor alle leeftijden.

De survey wees uit dat, ondanks deze inspanningen om te voorzien in trainingen en opleidingen voor blijvende inzetbaarheid, ongeveer 70% van de secretarissen het trainen en opleiden van personeel

zodat ze breed inzetbaar zijn 'een probleem' vindt. De conclusie is dat kwantiteit niet per se gelijk staat met kwaliteit en dat er nog verbetering mogelijk is wat betreft het afstemmen van het vormingsaanbod op de doelgroep en op de specifieke leerbehoeften.

### Loopbaanbeleid en horizontale mobiliteit

#### Loopbaanbeleid

Het opzetten van een structureel loopbaanbeleid is één van de belangrijkste elementen van een leeftijdsbewust personeelsbeleid (Thunnissen, 2005). Een loopbaanbeleid begint met het communiceren en informeren over loopbaanmogelijkheden. 37% van de besturen is actief op dit vlak. We vroegen ook aan de secretarissen in welke mate het bestuur actief is op het vlak van loopbaanmanagement en individuele loopbaanplanning. Loopbaanmanagement houdt in dat de organisatie een kader of algemeen stroombeleid ontwikkelt waarbij de individuele medewerker perspectieven en kansen krijgt om zijn eigen loopbaan vorm te geven (Vanmulllem & Hondeghem, 2005). Ongeveer 21,5% van de besturen is actief op het vlak van loopbaanmanagement. Individuele loopbaanplanning komt nog iets minder vaak voor: slechts 15% van de besturen is actief op dit vlak. Dit is voornamelijk het geval in

de grotere besturen met meer dan vijfhonderd personeelsleden.

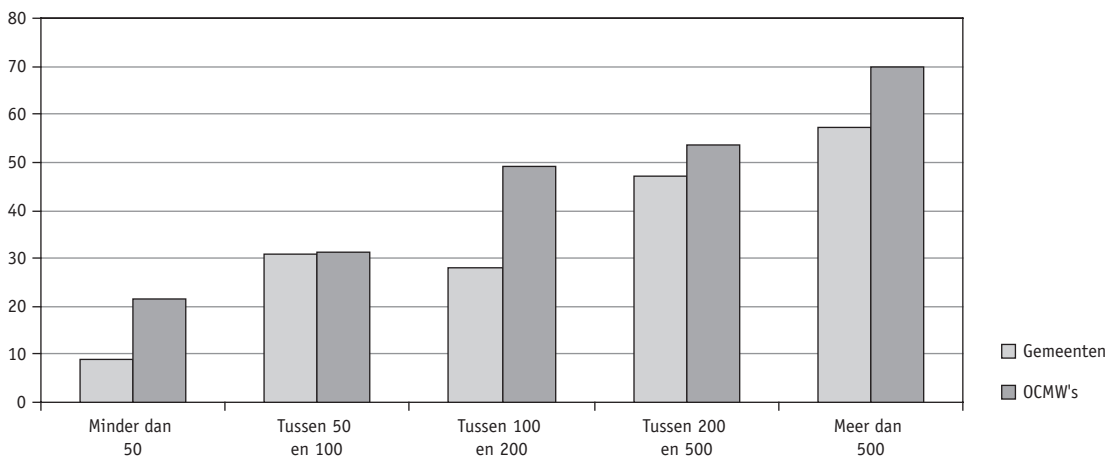
#### Horizontale mobiliteit

Loopbaanbeleid gaat hand in hand met mobiliteit. Bij mobiliteit denkt men meestal alleen aan verticale mobiliteit of het opklimmen in de organisatie. Men moet echter ook durven denken aan andere vormen van mobiliteit, zoals horizontale mobiliteit. Hiermee bedoelen we het overgaan naar een andere functie op vergelijkbaar niveau of naar een zelfde functie in een andere dienst of lokaal bestuur (Vanmulllem & Hondeghem, 2005).

Horizontale mobiliteit past in een leeftijdsbewust personeelsbeleid omdat het een positieve invloed heeft op de inzetbaarheid van mensen. Bovendien is het een manier om ervaringsconcentratie tegen te gaan (Thunnissen, 2005). Ervaringsconcentratie is een fenomeen dat wijst op een ervaringspatroon waarbij men een vrij beperkte variëteit aan ervaringen heeft waardoor er enerzijds een zekere expertise en routine ontstaat, maar anderzijds ook een beperkte beroepsmatige flexibiliteit (Thijssen & Leisink, 2007). Door horizontale mobiliteit krijgen mensen de kans om verscheidene functie-ervaringen op te doen en nieuwe competenties te ontwikkelen. Bovendien vermijdt men zo dat mensen die te lang op dezelfde stoel blijven zitten,

**Figuur 2.**

Percentage besturen dat actief is op het vlak van competentie management volgens type en grootte van het bestuur



gedemotiveerd raken omdat ze geen uitdagingen meer zien in de job. Ondanks deze positieve aspecten van horizontale mobiliteit, stellen we vast dat slechts 21% van de besturen horizontale mobiliteit bevordert. In 40% van de besturen wordt horizontale mobiliteit zelfs helemaal niet gestimuleerd.

Taakverbreding en -versmalling zijn wel iets meer ingeburgerd. Door middel van taakverbreding kan men dezelfde doelstelling als horizontale mobiliteit nastreven, namelijk het verbreden van de functie-ervaring. Taakversmalling kan een instrument zijn om bepaalde categorieën van medewerkers (tijdelijk) te ontzien. Het onderzoek wees uit dat er in ongeveer 39% van de lokale besturen aandacht is voor taakverbreding en -versmalling.

### *Competentiemanagement*

Competentiemanagement kan omschreven worden als 'een samenhangend geheel van methoden die erop gericht zijn competenties van individuen en groepen in kaart te brengen, optimaal in te zetten en te ontwikkelen en dit met het oog op de realisatie van de organisatiedoelen en het performanter maken van de medewerkers' (De Prins & Melis, 2005). Competentiemanagement bevordert het zoeken naar de juiste match tussen de medewerker en de functie ('de juiste persoon op de juiste plaats') en stimuleert het verder ontwikkelen van medewerkers. In die zin past competentie management volledig binnen een leeftijdsbewust personeelsbeleid omdat het de blijvende inzetbaarheid van de medewerker vooropstelt (Vanmullem & Hondeghem, 2005).

De survey data tonen aan dat 36% van de gemeenten en OCMW's actief zijn op het vlak van competentie management. De bevraging liet wel een nuance toe door de antwoordcategorie 'eerder actief' en 'helemaal actief' aan te bieden. Als we deze opsplitsing hanteren, zien we dat 30% van de besturen 'eerder actief' is op het vlak van competentie management en slechts 6% 'heel actief'. We stellen ook vast dat OCMW's in vergelijking met gemeenten vaker competentie management toepassen en dat de grootte van de organisatie ook een rol speelt (zie figuur 2).

## **Besluit**

Uit de analyse blijkt dat de hierboven besproken maatregelen sterk samenhangen: is men actief op het ene, dan is de kans ook groot dat men actief is op andere aspecten van leeftijdsbewust personeelsbeleid. Er is ook een positieve samenhang tussen de mate van modern personeelsbeleid en de mate van leeftijdsbewust personeelsbeleid.

De algemene conclusie luidt dat slechts een minderheid van de Vlaamse gemeenten en OCMW's werk maken van een leeftijdsbewust personeelsbeleid. Dit is niet zo verwonderlijk, aangezien slechts een kwart van de besturen een personeelsbeleid heeft dat getypeerd kan worden als HRM. Het is afwachten of het nieuwe rechtspositiebesluit meer besturen zal aanzetten tot het voeren van een modern en leeftijdsbewust personeelsbeleid. Gezien de vergrijzing van het personeel en de voorbeeldrol van de overheid als werkgever, is dit in ieder geval geen overbodige luxe.

Het volledige rapport zal vanaf eind juni 2009 beschikbaar zijn via de website van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen ([www.steunpuntbov.be](http://www.steunpuntbov.be)).

*Eva Platteau  
Annie Hondeghem  
Instituut voor de Overheid  
K.U.Leuven*

### **Noot**

1. De vragenlijst bevatte een vraag met een opsomming van maatregelen die passen in een leeftijdsbewust personeelsbeleid. De respondenten konden voor elk item uit deze vragenbatterij telkens aanduiden in welke mate het beleid actief is op dit vlak. De antwoordmogelijkheden waren 'helemaal niet actief', 'eerder niet actief', 'eerder actief' en 'heel actief'.

### **Bibliografie**

- De Prins, P. & Melis, A. 2005. Competentiemanagement in Vlaanderen. Ruimte voor groei. *Tijdschrift voor HRM*, 2: 27-41.
- Hondeghem, A. 2000. *Human Resource Management: Inleiding*. Leuven: K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid.

- Steen, T. 2000. *Krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten. Een studie naar de sturing en implementatie van veranderingsprocessen bij de overheid*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Thijssen, J. & Leisink, P. 2007. Ervaringspatronen en beroepsmatige obsolescentie van oudere werknemers. In J. Thijssen & W. De Lange (Eds.), *De waardevolle senior. Personeelsbeleid voor oudere werknemers*: 81-94. Amsterdam: Uitgeverij WEKA.
- Thunnissen, M. 2005. Leeftijdsbewust personeelsbeleid. In F. Kluytmans (Eds.), *Leerboek personeelsmanagement*: 581-610. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Vanmullem, K. & Hondeghem, A. 2005. *Een leeftijdsbewust personeelsbeleid: stand van zaken binnen het ministerie van de Vlaamse gemeenschap*. Leuven: SBOV.